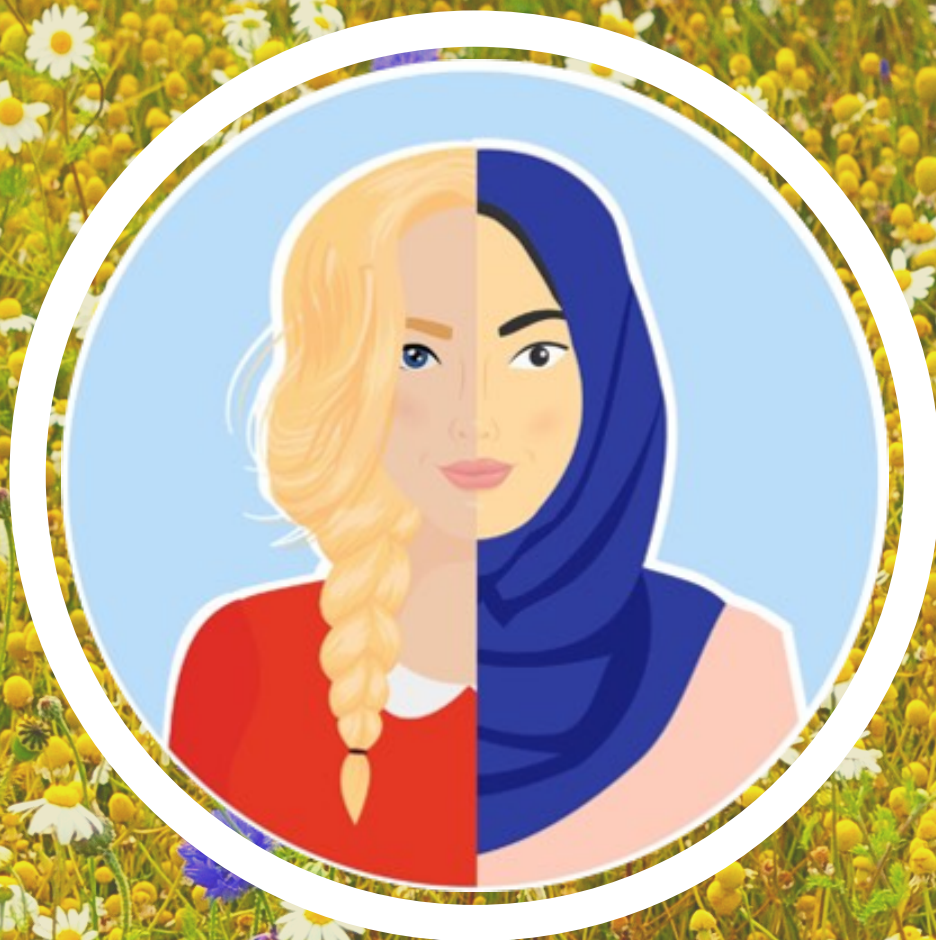


ET KVALITATIVT CASESTUDIE MED FOKUS PÅ
PARKERINGEN AF IKKE-VESTLIGE
INDVANDRERKVINDER I
BESKÆFTIGELSESSINDSATSEN EFTER
REFUSIONSÆNDRINGERNE



SPECIALE I KANDIDATUDDANNELSEN I SOCIALT
ARBEJDE AALBORG UNIVERSITET I KØBENHAVN
VEJLEDER: MATHIAS HERUP NIELSEN

DATO: 03.06.2019

ANSLAG: 189.637

JULIE JOCHIMS ENGELBRECHTSEN & MICHELLE MUNCH HANSEN

TITELBLAD

Speciale, Modul 4

Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde

Aalborg Universitet, København

Titel:

Et kvalitativt casestudie med fokus på parkeringen af ikke-vestlige
indvandrerkvinder i beskæftigelsesindsatsen efter refusionsændringerne

Vejleder: Mathias Herup Nielsen Afleveringsdato: 03.06.2019

Udarbejdet af:

Julie Jochims Engelbrechtsen (20162069)



Michelle Munch Hansen (20170875)





AALBORG UNIVERSITET

INDHOLDSFORTEGNELSE

Abstract	4
KAPITEL 1: INDLEDNING	6
1.1 Problemfelt	6
1.2 Problemformulering	14
1.3 Analysespørgsmål	14
Første analysespørgsmål	14
Andet analysespørgsmål	14
1.4 Begrebsafklaring	14
1.5 State of the Art	18
KAPITEL 2: TEORI	22
2.1 Teoretisk afgrænsning	22
2.2 Michael Lipsky: Street-Level Bureaucracy	27
2.2.1 Frontlinjemedarbejderen	27
2.2.2 Skøn	29
2.2.3 Krydspres	30
2.2.4 Copingmekanismer	31
2.2.4.1 Simplificering	31
2.2.4.2 Creaming og Parkering	32
2.2.5 Favoriseringstendenser	33
2.2.6 Statsborgerskab	35
KAPITEL 3: VIDENSKABSTEORI	36
3.1 Kritisk realisme	36
3.1.1 Ontologi	36
3.1.2 Epistemologi	39
3.1.3 Retroduktion	40
KAPITEL 4: METODE	43
4.1 Casestudie	43

4.2 Vignetmetoden	52
4.3 Kvalitative interviews	59
4.4 Analysestrategi	62
KAPITEL 5: ANALYSE	71
5.1 Første analysedel	71
5.1.1 Indsatsgrupperne	71
5.1.2 Sprogmentor	75
5.2 Første delkonklusion	80
5.3 Anden analysedel	82
5.3.1 Faglige skøn	82
5.3.2 Simplificering	86
5.3.3 Parkering	91
5.3.4 Creaming	95
5.3.5 Sympati/fjendtlighed	99
5.4 Anden delkonklusion	102
KAPITEL 6: KONKLUSION	104
KAPITEL 7: PERSPEKTIVERING	107
Litteraturliste	109

Abstract

This master thesis is based around the question: *Why are the non-western immigrant women, to a greater extent than women of danish origin, kept passive in 'Jobcenter Næstved' after the changes of subsidy regulations in 2016?*

As a science theoretical point of view, this master thesis takes a critical realistic approach, which emphasizes a focus on the domain of real. Here it is emphasized, that the use of theories are crucial in the attempt of gaining a greater insight, in the domain of real. The theory requires you to take a stance on already existing knowledge on the area, as an essential part of creating new knowledge. Therefore this master thesis is based on Michael Lipsky's understanding of Street Level Bureaucracy and the street-level bureaucrats use of discretion.

The theoretical understanding of Street Level Bureaucracy is used to answer two underlying questions. The two questions are: "How can structural decisions at the management level, explain that more immigrant women are held passive, after the subsidy regulations, and how can this be explained in terms of Michael Lipsky?" and "How can the social workers use of discretion, explain that several non-western immigrant women are held passive after the subsidy regulations, and how can this be explained in terms of Michael Lipsky?" In order to answer these questions and the overall problem statement, this master thesis has employed a qualitative method consisting of a split-sample vignette study. This study was based on a case from a practice situation, with a ethnic danish woman and a non-western immigrant woman who both was out of work. After collecting the answers from the vignette study, we held four qualitative interviews in 'Jobcenter Næstved', with two social workers and two leaders.

The master thesis includes an analysis which will be divided into two parts. The first section focusing on the leaders' statements about the structural decisions made in 'Jobcenter Næstved'. The second part of the analysis, will draw on the social workers' use of discretion, based upon the vignette study and the qualitative interviews with the two social workers i 'Jobcenter Næstved'.

The master thesis can overall conclude that the social workers' use of discretion might have an effect on why the non-western immigrant women are kept passive, as the subsidy regulations have led to an increased pressure on social workers, including an increased focus on getting the citizens into ordinary employment as soon as possible. This has led to a 'parking' of the non-western immigrant women and a 'creaming' of the ethnic danish women.



KAPITEL 1: INDLEDNING

1.1 Problemfelt

Loven om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) trådte i kraft i 2003, og siden da har beskæftigelsesområdet i høj grad været under luppen. Beskæftigelsesområdet har været underlagt en lang række reformeringer, hvilket har vendt området på hovedet, mens målet om at få de ledige borgere hurtigst muligt i arbejde fortsat står klart.

I LABs formålsparagraf står skrevet:

“Formålet med denne lov er at bidrage til et velfungerende arbejdsmarked ved at 1) bistå arbejdssøgende med at få arbejde (...) 3) bistå kontanthjælps- og integrationsydelsesmodtagere og ledige dagpengemodtagere til så hurtigt og effektivt som muligt at komme i beskæftigelse, således at de kan forsørge sig selv og deres familie, og 4) støtte personer, der på grund af begrænsninger i arbejdsevnen har særlige behov for hjælp til at få arbejde.” (Loven om en aktiv beskæftigelsesindsats, 2003, §1)

Således skitseres det, hvordan systemet skal håndtere de ledige borgere med det overordnede formål: at få ledige i arbejde, og opretholde et velfungerende arbejdsmarked, hvor størstedelen er i arbejde og de færreste på offentlig forsørgelse (Socialjura, 2019). Formålsparagraffen lægger op til, at de ledige

borgere har ret til hjælp fra systemets side. I LABs § 92 stk. 2 beskrives det ligeledes, hvordan de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere:

“(...) senest efter en sammenhængende periode på 6 måneder med kontanthjælp (...) fra første henvendelse til kommunen om hjælp [har] ret og pligt til at påbegynde tilbud” (Loven om en aktiv beskæftigelsesindsats, 2003, §1).

Gennem LAB bliver det kommunernes opgave at bistå, samt støtte ledige borgere udenfor arbejdsmarkedet til at opnå ordinær beskæftigelse. Sagsbehandleren, som repræsenterer kommunerne i mødet mellem systemet og borger, får derfor en helt central rolle i at løfte beskæftigelsesindsatsen. En måde, hvorpå man gennem lovregulering har kunne tilrettelægge netop dette møde, mellem systemet og borgeren, har været gennem udformningen af operationelle reformer, hvilket Baadsgaard et. al. beskriver, som reformer: *“(...)hvor de administrative procedurer samt implementeringsstrukturen og styringen af området blev forandret”* (Baadsgaard et. al., 2012: 31).

Overordnet set har de operationelle reformer til formål at tilrettelægge organiseringen af det sociale arbejde således, at det arbejde der udføres i kommunerne er i overensstemmelse med LAB. Et konkret eksempel på en operationel reform er refusionsændringerne fra 2016.

D. 2/2-2015 blev der indgået aftale om reform af refusionssystemet og tilpasninger i

udligningssystemet. En del af startskuddet til denne aftale, bundede i forskellige kritikpunkter til den daværende refusionsreform. Disse kritikpunkter kan fremdrives i nedenstående citat, hvor der i aftalen står skrevet:

“Den statslige refusion består i dag af et kompliceret regelsæt, hvor refusionsprocenten bl.a. varierer efter ydelsestype og den aktive indsats, som borgeren deltager i. Det kan tage fokus fra at tilrettelægge den indsats, der virker bedst. Partierne er enige om en refusionsomlægning

(...) hvor refusionssatserne (...) er ens på tværs af ydelser, og hvor refusionssatsen aftrappes over tid.” (Økonomi & Indenrigsministeriet, 2015:1)

Aftalen skitserer hvordan refusionsændringerne skal være med til at forbedre beskæftigelsesindsatsen, således at utilsigtede konsekvenser af den tidligere refusion imødekommes. Ændringerne medførte en skærpet tidshorisont omkring sagsbehandlingen, da ønsket var at effektivisere beskæftigelsesindsatsen samt: *“(...) at øge kommunens incitament til at reducere langtidsledigheden”* (STAR 1, 2019) og dermed løse de formålserklæringer, som står skrevet i LAB, og bringe borgeren *“hurtigt og effektivt”* (Loven om en aktiv beskæftigelsesindsats, 2003, §1) i beskæftigelse. Refusionsændringerne kan siges, at få betydning for sagsbehandlerens praksis, da ændringerne opstiller nogle særlige rammer for mødet mellem system og borger, hvilket vil være omdrejningspunktet for nærværende speciale.

Disse nye rammer, for mødet med system og borger, har affødt mange overvejelser. Dansk Socialrådgiverforenings formand, Majbrit Berlau, taler om hvordan det kan være positivt for den enkelte sagsbehandler og for samfundet, at refusionen forenkles:

“Det er et stort skridt i retning af at minimere kassetænkningen og jagten på refusioner. Det er godt for beskæftigelsesindsatsen, og også godt som et led i afbureaukratiseringen af området. Jeg håber, at forenklingen vil føre til, at det i højere grad bliver den socialfaglige vurdering, som kommer til at afgøre, hvilken indsats den enkelte borger modtager” (Paulsen, 2015)

Der males dermed et positivt billede af, hvad refusionsændringerne kan komme til at betyde. I modspil til dette udsagn står Dorte Caswells, forsker i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet, bekymringer om hvorvidt den faldne statsrefusion kan presse tiden omkring sagsbehandlingen:

“Groft sagt er signalet til jobcentrene nu: I skal bare gøre, hvad der virker, ellers kommer det til at koste jer dyrt (...) Den ene vej handler om, at nu hvor processtyringen begrænses, så drosler vi ned på beskæftigelsesaktiviteterne. Og den anden vej er en strategi om at investere massivt i beskæftigelsesområdet, for vi har ikke med den lave refusion råd til, at folk bliver hængende i systemet (...)” (Paulsen, 2017)

Caswells bekymringer stikker i to retninger, hvor første problematik vil blive forfulgt i nærværende speciale. Første problematik omhandler, hvorvidt en konsekvens af refusionsændringerne kan blive, at sagsbehandleren igangsætter færre beskæftigelsesaktiviteter pr. borger. Dette, fordi jobcentrene sparer på aktiviteterne, eftersom kommunerne ikke længere får refusion for at igangsætte de enkelte aktiviteter. Den enkelte sagsbehandler sættes derfor i et pres, i forhold til at få den ledige hurtigst ud på arbejdsmarkedet, med så få midler som muligt.

På baggrund af dette, kan der rejses en undren i forhold til, hvordan der kan anskues et mønster i hvilke borgergrupper, der får tildelt de få ressourcer, og hvem der bliver tilbudt flest aktiviteter.

Et område man kunne forvente, ville blive nedprioriteret er blandt andet de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, om denne gruppe borgere skriver Socialstyrelsen:

“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: 1)

På baggrund af dette, kan det forventes, at de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere vil være længere væk fra arbejdsmarkedet sammenlignet med eksempelvis dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere. En

konsekvens heraf kunne således være, som Caswell fremhæver det, at kommunerne vælger at begrænse ressourcerne i forhold til beskæftigelsesindsatsen over for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Dette kan have indflydelse på den enkelte borgers indsats.

Der vil nu dykkes ned i en forståelse af hvilke borgere, der tilhører denne kategori og derfor eventuelt vil blive ramt af denne omprioritering. I forlængelse heraf kan Beskæftigelses Indikator Projektet (BIP) fremhæves, da dette projekt netop tager afsæt i den gruppe af borgere, som i systemet karakteriseres som aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Væksthuset udgav i 2018 rapporten *‘Ikke-vestlige indvandrere - karakteristika, jobparathed og aktive indsatser’*, som bygger på resultater fra BIP. Gennem rapporten skitseres de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere som en bred målgruppe, hvortil det fremhæves at de ikke-vestlige indvandrere og de etniske danskere besidder vidt forskellige ressourcer og udfordringer:

“Overordnet er tendensen således, at gruppen af borgere med ikke-vestlig baggrund er mere ressourcestærke, når det kommer til helbred og personlige/sociale kompetencer, men at de alligevel har en mindre tilknytning til arbejdsmarkedet. Om dette skyldes forskelle i ikke-målte kompetencer (fx sproglige), i borgernes adfærd og præferencer, eller om det skyldes at sagsbehandlerne anvender andre redskaber, kan ikke belyses med de forhåndenværende data” (Rosholm et. al., 2018: 7).

Nærværende speciale centrerer om sidstnævnte faktor; sagsbehandlerens redskaber, hvorfor det også er værd at nævne, at de andre faktorer også kan spille ind, men ikke vil blive undersøgt.

Rapporten konkluderer:

“På den vigtigste af indikatorerne, sagsbehandlerens tro på at borgeren kommer i job inden for et år, ligger borgerne med ikke-vestlig baggrund

markant lavere end dem med etnisk dansk baggrund.” (Rosholm et. al., 2018: 19)

Det fremhæves, hvordan sagsbehandlerne anser de ikke-vestlige indvandrere, som længere væk fra arbejdsmarkedet, til trods for at disse vurderes mere ressourcestærke, når det gælder fysiske, psykiske og sociale udfordringer. Da denne indikator vurderes som den vigtigste i rapporten, har nærværende speciale valgt at inddrage sagsbehandlerne tro på borgeren, da denne tro kan vurderes at få betydning for borgerens ledighedsforløb, herunder om de ikke-vestlige indvandrere bliver prioriteret i praksis, hvis troen på at borgeren hurtigt kan komme i beskæftigelse ikke er tilstedeværende. En prioritering, som teoretisk kan udfoldes ved brug af Michael Lipskys begreber; creaming, parkering og simplificering.

For at dykke ned i denne problematik, har det været relevant at se nærmere på, hvordan aktiveringen af henholdsvis de etniske danskere og ikke-vestlige indvandrere fordeler sig.

Graferne bygger på tal fra jobindsats og omfatter aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere,

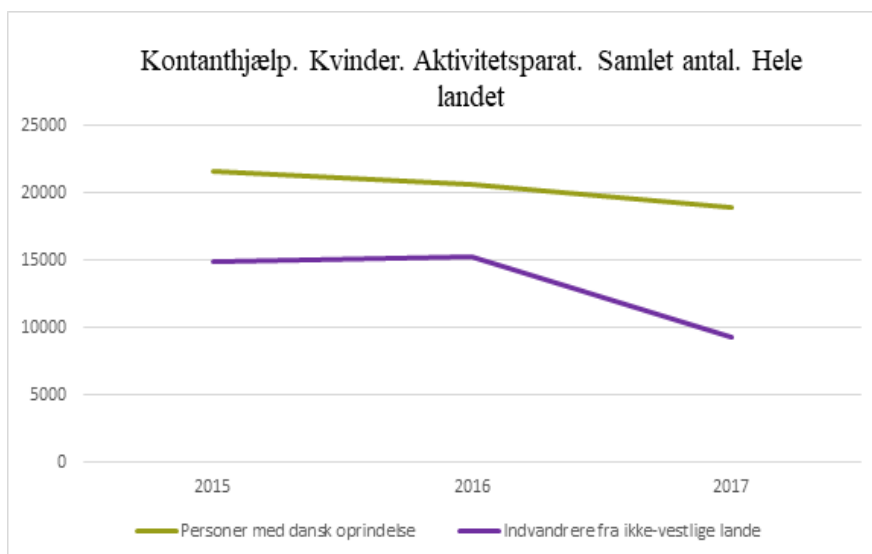
“(…) der i den pågældende måned¹ ikke har været i et aktivt tilbud. For aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere omfatter passivandelen personer, som hverken har været i aktivt tilbud eller fået mentor” (Jobindsats 2, 2019)

Nedenstående graf dækker over det samlede antal aktivitetsparate kvinder på kontanthjælp. Dette fordi det først bliver relevant at fremhæve, at det samlede antal aktivitetsparate kvindelige kontanthjælpsmodtagere er faldet i perioden fra 2015-2017:

¹ Tallene er en gennemsnitsberegning af hver måned, det pågældende år

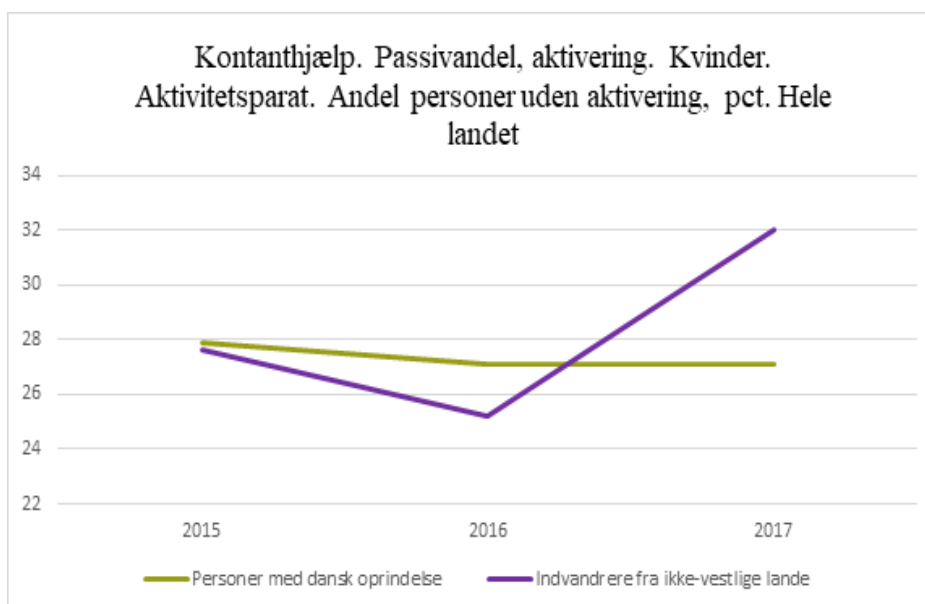
² Tallene er hentet fra jobindsats.dk, grafen er illustreret til specialets formål

³ Se casebeskrivelse



Kilde: Jobindsats 1, 2019

Grafen viser, at der har været et fald i antallet af både kvinder med dansk oprindelse og indvandrere fra ikke-vestlige lande i kategorien 'aktivitetsparate'. Dog er faldet i gruppen 'indvandrere fra ikke-vestlige lande' markant større. Denne problematik vil nærværende speciale ikke dykke ned i. Modsat vil specialet interessere sig for, at selvom markant flere ikke-vestlige indvandrere kommer ud af kategorien 'aktivitetsparate', er der forholdsvis flere tilbageværende, som er uden aktivering. Dette skitseres i nedenstående graf:



Kilde: Jobindsats 1, 2019²

Blandt fordelingen internt i de to borgergrupper viser det sig, at personer med dansk oprindelse har et procentmæssigt meget lille fald, mens der for gruppen af indvandrere fra ikke-vestlige lande skitseres en procentmæssig markant stigning af personer uden aktivering.

Samme udvikling gør sig ikke gældende blandt de ikke-vestlige indvandrermand og etniske danske mænd, hvorfor specialet tager afsæt i indvandrerkvinder, da problematikken synes størst her.

Således kan man med afsæt i LABs formålsparagraf stille sig undrende overfor, hvorfor der findes en større procentmæssig passivandel blandt de aktivitetsparate ikke-vestlige indvandrerkvinder i modsætning til de aktivitetsparate etniske danske kvinder, da LAB netop foreskriver, at alle ledige skal bistås i deres vej mod ordinær beskæftigelse og selvforsørgelse. Om dette skyldes et skøn fra sagsbehandlerne side, som forfordeler ikke-vestlige indvandrerkvinder, søges svar på i nærværende speciale. Denne forskningsinteresse drejer projektet hen mod en Street-Level Bureaucracy tradition, som sætter skønnet i centrum ved at beskæftige sig med relationen mellem borger og system, herunder netop sagsbehandlerens skøn i mødet med borgeren, hvorfor der også, som tidligere nævnt, trækkes på Michael Lipskys forståelse af denne frontlinjemedarbejder og de præmisser, der ligger til grund for de skøn der udøves i praksis. Der vil blive dykket ned i Jobcenter Næstved, som repræsenterer en ekstrem case³, da den procentmæssige fordeling mellem de to borgergruppers passivandel fremstår endnu mere markant her.

På baggrund af denne undren rejses følgende problemformulering:

² Tallene er hentet fra jobindsats.dk, grafen er illustreret til specialets formål

³ Se casebeskrivelse

1.2 Problemformulering

Hvordan kan det forstås, med afsæt i Michael Lipskys teoriramme 'Street-Level Bureaucracy', at de aktivitetsparate ikke-vestlige indvandrerkvinder, i højere grad end kvinder med dansk oprindelse holdes, passive i Jobcenter Næstved efter refusionsændringerne i 2016?

1.3 Analysespørgsmål

Første analysespørgsmål

Hvordan kan de strukturelle beslutninger på ledelsesniveau, med afsæt i Michael Lipsky, forklare, at flere indvandrerkvinder holdes passive efter refusionsændringerne?

Andet analysespørgsmål

Hvordan kan sagsbehandlerens skøn, med afsæt i Michael Lipsky, forklare, at flere indvandrerkvinder holdes passive efter refusionsændringerne?

1.4 Begrebsafklaring

I dette afsnit vil væsentlige begreber for specialets forståelse blive afklaret. Følgende begreber vil blive defineret: *ikke-vestlige indvandrerkvinder, aktivitetsparat, passivandel, refusionsændringerne, skøn, frontlinjemedarbejderne og handletendenser*. Disse begreber findes relevante at afklare, idet de alle udgør en central del af specialets forskningsinteresse.

Ikke-vestlige indvandrerkvinder

I nærværende speciale anvendes samme definition på en ikke-vestlig indvandrer kvinde, som Væksthusets rapport 'Ikke-vestlige indvandrere. Karakteristika, jobparathed og aktive indsatser' benytter fra Danmarks Statistik. Indvandrere beskrives således:

“Indvandrere er født i udlandet. Ingen af forældrene er både danske statsborgere og født i Danmark. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er født i udlandet, opfattes personen også som indvandrer.” (Danmarks Statistik 1, 2019)

Ikke-vestlige lande defineres som:

“Vestlige lande omfatter EU, Andorra, Australien, Canada, Island, Liechtenstein, Monaco, New Zealand, Norge, San Marino, Schweiz, USA og Vatikanstaten. Ikke-vestlige lande omfatter alle øvrige lande.” (Danmarks Statistik 1, 2019)

Da vignetten omhandler den fiktive borger Fatima, har vi metodisk indskærpet borgergruppen til at omfavne borgere fra mellemøstlige lande, da den indsamlede empiri, herunder sagsbehandlerens vurdering, tager afsæt heri.

Ydermere er det vigtigt at fremhæve, i denne begrebsafklaring, at der i specialet udelukkende tages udgangspunkt i de ikke-vestlige indvandrerkvinder, som har været i Danmark i “7 ud af de seneste 8 år” (Borger.dk, 2019) Der er altså ikke tale om nytilkomne. Dette valg kommer til udtryk gennem valget af målgruppen de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og fravalget af integrationsborgere.

Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere

De aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere bliver af Socialstyrelsen beskrevet på følgende måde:

“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: 1)

I den indsamlede empiri, refereres der til 2.3'ere, som også dækker over de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

Passivandel

Definitionen på passivandelen tager afsæt i Jobindsats' beskrivelse:

“[den] andel kontanthjælpsmodtagere, der i den pågældende måned ikke har været i et aktivt tilbud. For aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere omfatter passivandelen personer, som hverken har været i aktivt tilbud eller fået mentor (som eneste tilbud)” (Jobindsats 3, 2019)

Refusionsændringerne

Når der i specialet refereres til refusionsændringerne, er det med afsæt i de ændringer der trådte i kraft 4. januar 2016.

På STARs hjemmeside står følgende om refusionsændringerne:

“Med loven gennemføres en refusionsomlægning, som skal understøtte en effektiv beskæftigelsesindsats. Reformen indebærer, at der indføres et mere gennemskueligt refusionssystem, hvor refusionssatsen som udgangspunkt er ens på tværs af ydelser – og falder over tid.” (STAR 2, 2019)

Refusionen indebærer statens økonomiske støtte til kommunernes finansiering af beskæftigelsesindsatsen samt selve ydelsen. Med ændringerne er der indført en

refusionstrappe, hvor refusionen falder i takt med borgerens varighed på den offentlige ydelse; 80 pct. i de første fire uger, 40 pct. fra uge 5 til og med den 26. uge, 30 pct. fra uge 27 til og med den 52. uge og sidst 20 pct. fra den 53. uge og frem. Samtidig med at refusionen aftrappes, stiger kommunernes medfinansiering ligeledes henover tid på offentlig forsørgelse, fra 20 pct. i de første fire uger og slutteligt 80 pct. fra den 53. uge og frem (STAR 3, 2019).

Skøn

Specialets definition af skøn bygger på en oversættelse af Michael Lipskys forståelse af skønsbegrebet. Om skønnet siger Lipsky:

“Frontlinjemedarbejderne arbejder i situationer, som ofte kræver, at de tager stilling til de menneskelige dimensioner af situationen. De har skøn, fordi den accepterede definition af deres praksis kræver sensitive observationer og dømmekraft, hvilke ikke kan reduceres til programmerede formater” (Lipsky, 1980: 15)

Skøn reduceres derfor til at omhandle den stillingtagen, der foretages af frontlinjemedarbejderen.

Frontlinjemedarbejder

Dette begreb tager ligeledes udgangspunkt i Michael Lipsky definition af Street-Level bureaucrats, som i nærværende speciale er oversat til dansk og dækker over:

“Offentligt ansatte som interagerer direkte med borgerne, i forlængelse af deres arbejde, og som har betydelige skøn i udførelsen af deres arbejde”
(Lipsky, 1980: 3)

I dette speciale vil der udelukkende refereres til sagsbehandlerfunktionen i Jobcenter Næstved når betegnelsen frontlinjemedarbejder anvendes.

Handletendenser

Det er vigtigt at fremhæve, at når vi i specialet anvender udtrykket ‘handletendenser’, er det med en forståelse for at handledtendenser og faktiske handlinger ikke er ensbetydende. Specialets definition af handledtendenser baserer sig på Morten Ejrnæs og Merete Monrads forståelse, som beskrevet i bogen ‘Vignetmetoden’:

“Holdningsundersøgelser afdækker altså handledtendenser, men ikke handlinger. Når vi understreger denne forskel mellem handledtendenser og faktiske handlinger, er det, fordi sammenhængen mellem holdning og handling i de fleste empiriske studier kun er moderat. Det vil sige, at folk ikke altid gør det, de siger, at de vil gøre.” (Ejrnæs & Monrad, 2012: 26)

1.5 State of the Art

I følgende afsnit afdækkes specialets positionering gennem en udfoldelse af hvilken forskningslitteratur, der allerede eksisterer inden for specialets overordnede tematik, nærmere bestemt; *handledtendenser knyttet til etnicitet*. For at bevæge sig nærmere denne erkendelsesinteresse, er der blevet søgt på eksisterende litteratur inden for feltet. Dette for at reflektere over den metodiske indgangsvinkel til dette følsomme emne, som kan være vanskelig at få adgang til som forsker, da det kan forventes at personer der forskelsbehandler, ofte ikke selv vil være bevidste om det og/eller ikke være ærlige i en interviewsituation.

Tidligere forskning omhandlende etnicitetsspørgsmålet og interessen for diversiteten i arbejdet med ikke-vestlige indvandrere og etniske danskere har, ligesom nærværende speciale, valgt at tage afsæt i vignetmetoden. Tilbage i 2002 udkom ”*Anbringelse af etniske minoritetsbørn – om socialarbejderes vurderinger*

og handlinger” af Marianne Skytte (Skytte, 2002). Undersøgelsen omhandlede anbringelser af etniske minoritetsbørn og tog afsæt i at undersøge, hvordan socialarbejdere agerer overfor børn og familier med anden etnisk baggrund. Undersøgelsen blev foretaget med afsæt i vignetmetoden, og blev faseopdelt i to vignetter. Navnet på barnet i de to vignetter, repræsenterede henholdsvis et barn med et etnisk dansk navn og et barn med et ikke-vestligt navn. Undersøgelsen havde til formål at studere, hvorvidt barnets etnicitet har betydning for, hvordan socialarbejdere vurderer og handler på børne-familieområdet. Undersøgelsen viste blandt andet, at barnets etnicitet ikke havde betydning for socialarbejderens handletendenser, men også at etniciteten ikke blev inddraget aktivt undervejs i anbringelsesforløbet, hvorfor overvejelser omkring barnets kultur, sproglige udfordringer samt religiøse forhold ikke blev taget i betragtning. Nærværende speciale ønsker på samme vis at afdække sagsbehandlernes handletendenser over for etniske danskere og ikke-vestlige borgere gennem vignetmetoden. Skyttes vignetundersøgelse minder på mange måder om specialets forskningsdesign, idet nærværende speciale ligeledes har skitseret en borger med et etnisk dansk navn, og en borger med et ikke-vestligt navn. Dette for netop at kunne undersøge sagsbehandlernes holdninger og vurderinger i mødet med de to borgergrupper. Skyttes undersøgelse adskiller sig fra nærværende speciales forskningsfelt, idet dette speciales undersøgelse tager afsæt i beskæftigelsesområdet, modsat Skyttes undersøgelse på børne-familieområdet. Desuden tager Skyttes undersøgelse afsæt i børn, hvor nærværende speciale tager afsæt i aktivitetsparate etniske danske kvinder og ikke-vestlige indvandrerkvinder over 30 år.

I 2005 udgav sociologerne Devah Pager og Lincoln Quillian artiklen:” *Walking the Talk? What Employers Say Versus What They Do*” omhandlende forholdet mellem arbejdsgivers holdning til at ansætte en tidligere hvid/sort straffet og deres faktiske ansættelsesadfærd, altså hvorvidt udfaldet blev en ansættelse eller et afslag (Pager & Quillian, 2005). For at kunne undersøge denne diskrepans, blev undersøgelsen inddelt i to faser.

I første fase blev hvide/sorte mænd, med og uden kriminel baggrund, sat til at søge job, som forskerne havde matchet dem med, for at undersøge hvorvidt de forskellige mænd blev kaldt ind til samtale.

I en anden fase blev der foretaget nogle telefoninterviews med selvsamme arbejdsgivere, for at undersøge, hvordan de selv vurderede deres tilbøjelighed til at ansætte en tidligere straffet. Undersøgelsen opstillede således nogle hypotetiske situationer, gennem brugen af vignetmetoden for at studere adfærden rettet mod stigmatiserede grupper, herunder personer med kriminel baggrund og racediskrimination. Undersøgelsen viste en diskrepans mellem hvad arbejdsgiverne selv mente var sandsynligheden for, at de ville ansætte en tidligere straffet, og deres faktiske ansættelsesadfærd. Der var en særlig stor forskel mellem den indberettede sandsynlighed for, at arbejdsgiverne ville ansætte en tidligere sort straffet og det, deres faktiske ansættelsehistorik viste. Studiet viser altså, at der er en forskel i hvordan folk beretter om, at de vil handle og hvordan de virkelig handler. Gennem den eksperimentielle tilgang, som første fase af undersøgelsen dækker over, blev det muligt for Pager og Quillian at afdække dette fænomen. Specialets brug af vignetmetoden skal derfor tage højde for, at der kan være uoverensstemmelser mellem det sagsbehandlere hævder at gøre i besvarelsen af vignetterne, og det der faktisk gøres. For at imødekomme dette, har vi valgt at vignetterne sendes pr. mail til de enkelte sagsbehandlere, og at disse besvares 100 pct. anonymt, hvorved vi forventer at svarene vil være mere ærlige, sammenlignet med Pagers og Quillians fund.

Ydermere kan det fremhæves, at specialets problemformulering tager afsæt i talmateriale, som fremhæver den faktiske tendens, at flere indvandrerkvinder holdes passive sammenlignet med etniske danskere og at specialet derfor ikke hævder at ville undersøge den faktiske tendens, men nærmere forklaringer på hvorfor denne tendens kan ses og forsøges afdækket gennem vignetmetoden.

I 2013 udkom en lignende undersøgelse, omhandlende betydningen af en persons etnicitet. Artiklen *”Når hudfarven forsvinder: Hvordan etnisk blandede folkeskoler skaber tillid til indvandrere”* stillede skarpt på, hvorvidt blandede skoler medfører større tillid mellem etniske danskere og indvandrere (Larsen et.

al. 2013). Undersøgelsen tog udgangspunkt i et eksperimentelt design, hvor folkeskoleelever i 8. og 9. klasse, fra henholdsvis etnisk blandede klasser og etnisk danske klasser deltog i et tillidsspil og efterfølgende besvarede et spørgeskema. Klasserne blev udvalgt på baggrund af andelen af elever med ikke-vestlig baggrund, samt deres forældres socioøkonomiske status. Tillidsspillet blev foretaget således, at eleverne forud for spillet fik udleveret nogle penge, som eleven enten kunne beholde eller satse ved at give til den ukendte person, som hun/han blev stillet overfor. Den ukendte person kunne herefter selv vælge, hvor meget han ville give tilbage til eleven. Tilliden blev således målt ved, i hvor høj grad eleverne turde satse på, at den ukendte person ville give pengene tilbage. Den ukendte person repræsenterede henholdsvis en farvet person og en hvid person. Eksperimentets resultater viste, at elever i *hvide* skoler har mindre tillid overfor personer med en anden hudfarve end elever fra etnisk blandede skoler. Nærværende speciale ønsker på samme vis at undersøge, hvordan der træffes afgørende valg i praksis, dog med fokus på sagsbehandlerens prioritering og ikke tillid. Dette gøres helt konkret i specialets vignetundersøgelse, da sagsbehandleren skal afgøre hvilken borger denne ønsker at sende i praktik, hvis der kun var få praktikåbninger.

Nærværende speciale stræber efter, ligesom de ovennævnte studier, at undersøge hvorvidt borgernes etnicitet spiller en afgørende rolle for, hvordan der vurderes og handles over for vedkommende. For at kunne undersøge dette følsomme emne, tager specialet ligeledes afsæt i en vignetundersøgelse med en split-sample tilgang. Specialet stiller sig i opposition til ovenstående eksempler ved at indsnævre feltet til indvandrerkvinder, samt ved at afgrænse forskningsfeltet til beskæftigelsesområdet.



KAPITEL 2: TEORI

Nærværende kapitel vil blive indledt med en teoretisk afgrænsning. Efterfølgende vil Michael Lipskys teoriapparat ‘Street-Level Bureaucracy’ blive præsenteret og der vil fremgå en løbende refleksion over, hvordan begreber som ‘frontlinjemedarbejdere’, ‘skøn’ og ‘copingmekanismer’ kan bidrage til en større indsigt i specialets problemformulering.

2.1 Teoretisk afgrænsning

I nærværende speciale har følgende problemformulering været med til at sætte den teoretiske ramme for analysen. Problemformuleringen lyder:

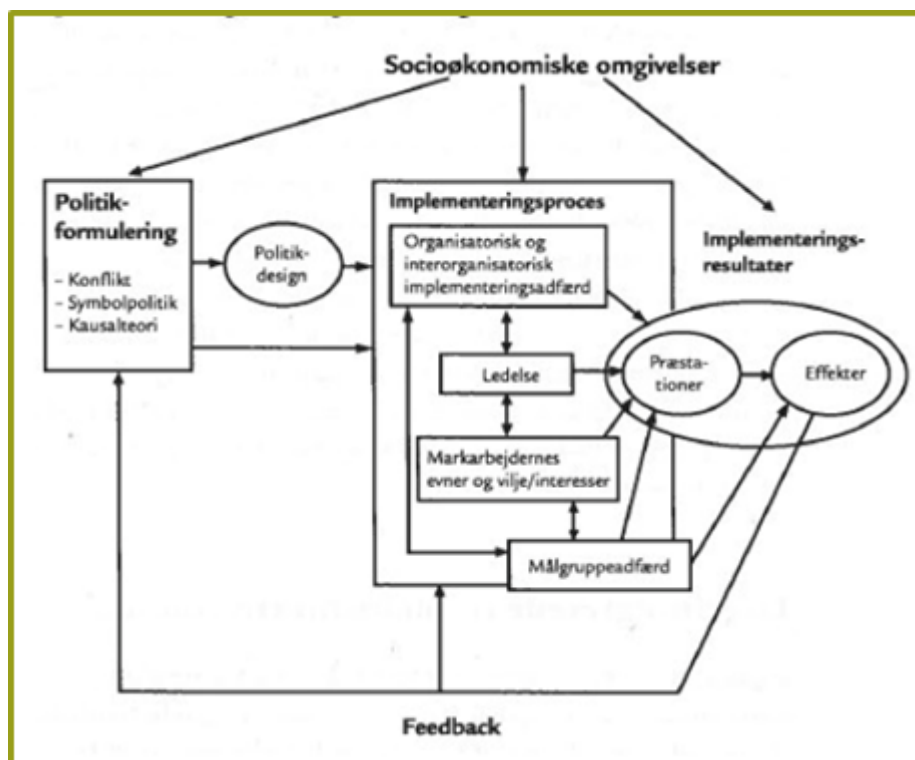
Hvorfor holdes de aktivitetsparate ikke-vestlige indvandrerkvinder, i højere grad end kvinder med dansk oprindelse, passive i Jobcenter Næstved efter refusionsændringerne i 2016?

Med denne problemformulering ønsker vi at rette fokus på relationen mellem x og y, eller mere specifikt, på den præmis der kan bidrage til en større forståelse omkring, hvorfor flere indvandrerkvinder holdes passive efter refusionsændringerne. Problemformuleringen opstiller altså rammen for en analyse, der sætter fokus på mødet mellem system og borger, samt hvordan dette møde kan være formet af refusionsændringerne fra 2016.

Det bliver derfor interessant at dykke ned i, hvad der sker i processen, fra en politik bliver formuleret til, at der kan erfares nogle resultater, eller for at være kontekstnær, hvordan samt hvorfor der, fra refusionsændringernes ikrafttrædelse i januar 2016, er sket en markant stigning i den andel af de ikke-vestlige indvandrerkvinder, der holdes passive i beskæftigelsesindsatsen. Det bliver derfor interessant at undersøge, hvad der sker i den sorte boks, som nedenstående model illustrerer:



Mødet mellem systemet og borgeren er i ovenstående model blevet betegnet, som den sorte boks og dækker teoretisk over det Søren Winter betegner som *implementeringsprocessen*, i hans integrerede implementeringsmodel (Winter & Nielsen, 2008: 18).



For at strukturere specialets teoretiske afgrænsning er det denne model, der vil tages udgangspunkt i. Ifølge den integrerede implementeringsmodel dækker implementeringsprocessen over; 'Organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadfærd', 'Ledelse', 'Markarbejdernes evner og vilje/interesser' samt 'målgruppeadfærd' (Winter & Nielsen, 2008:18). Specialets fokus vil centrere sig om markarbejderen, hvorfor de andre parametre kun vil blive berørt i det omfang, det vurderes at have en direkte indflydelse på markarbejderens praksis, eksempelvis vil der i besvarelsen af første analysespørgsmål, som lyder: *Hvordan kan de strukturelle beslutninger på ledelsesniveau, med afsæt i Michael Lipsky, forklare, at flere indvandrerkvinder holdes passive efter refusionsændringerne?* blive rettet opmærksomhed på, hvordan ledelsens måde at implementere refusionsændringerne, kan have betydning for markarbejderens skønsmæssige råderum.

Endvidere vil specialet ikke have fokus på målgruppens adfærd, herunder hvordan psykosociale forhold kan bevirke, at de ikke-vestlige indvandrerkvinder holdes passive efter refusionsændringerne. En sådan vinkel trækker rapporten 'Somaliske kvinders fortællinger om arbejde og ledighed' på, som er udgivet af Væksthusets Forskningscenter. Rapporten anvender blandt andet identitetsteorier (Erikson, 1992) (Jenkins 2014) samt teori om arbejdsidentitet (Skorikov & Vonracek, 2011), som er teorier knyttet til målgruppens adfærd og altså ikke markarbejderens. Ved at afgrænse sig både teoretisk og metodisk fra at undersøge målgruppens adfærd, afskærer vi os muligheden for at kunne konkludere, hvorvidt den højere procentmæssige passivandel kan skyldes psykosociale forhold eller rationelle beslutninger knyttet til borgeren, som gør det vanskeligt for sagsbehandleren at aktivere gruppen af ikke-vestlige indvandrerkvinder. Dermed ikke sagt, at denne dimension ikke kan være afgørende for det vi kan erfare, nemlig den højere passive andel blandt denne borgergruppe.

Ydermere er specialet afgrænset fra at have fokus på den interaktion, der foregår mellem sagsbehandleren og den enkelte borger, hvilket man gennem specialets metodevalg ikke bliver i stand til at afdække. Erving Goffman beskriver, hvordan møder mellem mennesker bliver udfoldet gennem det, han betegner som hverdagslivets rollespil (Goffman, 2014). Disse møder er med til at skabe samt

opretholde forskellige definitioner af individer og situationer, som ville kunne bidrage til en større forståelse af den interaktion, der forekommer mellem sagsbehandler og de ikke-vestlige indvandrerkvinder i beskæftigelsesindsatsen. Denne afgrænsning er taget i forlængelse af specialets videnskabsteoretiske afgrænsning. En kritisk realistisk orientering påpeger nedenstående kritik af socialkonstruktivismen, som Goffmans teoriapparat kan siges at læne sig op ad:

“Den sociale virkelighed betragtes ikke som en genstand nogen enkelt aktør eller gruppe af aktører kan skabe eller designe efter forgodtbefindende, men derimod generelt set som noget der, ofte ubevidst reproduceres eller transformeres gennem alle aktørers sociale handlinger og interaktioner” (Buch-Hansen & Nielsen, 2005: 85)

I forlængelse af denne kritik bliver det relevant at påpege, at specialets teoretiske valg skal afspejle et ønske, om at kunne afdække handletendenser, og ikke hvem der besidder definitionsmagten, da denne afdækning findes essentiel i besvarelsen af, hvorfor den procentmæssige passivandel for de ikke-vestlige indvandrerkvinder er steget efter refusionsændringerne.

På baggrund af ovenstående refleksioner, bliver det derfor relevant at skærpe det teoretiske felt således, at det opfylder følgende kriterier: En teori, der har fokus på mødet mellem system og borger, hvor systemet er repræsenteret gennem det Søren Winter kalder markarbejderen, og hvor der er fokus på dennes handletendenser. Med det sagt dykkes der nu ned i Michael Lipskys teoriramme ‘Street Level Bureaucracy’. Dette skift medfører, at hvad der før blev betegnet som markarbejderen nu knyttes andre perspektiver, og derfor fremadrettet vil benævnes som frontlinjemedarbejderen. Dette fordi der kan argumenteres for, at Winters definition af markarbejderen adskiller sig fra Lipskys forståelse af frontlinjemedarbejderen. Hvor Winter beskriver markarbejderen, som én der handler ud fra *“evner og vilje/interesser”* (Winter & Nielsen, 2008:18) trækker Lipsky på en forståelse om, at frontlinjemedarbejderen handler på baggrund af et krydspres, som disse sættes i qua deres funktion i frontlinjen, hvorved

viljer/interesser ikke i samme grad fylder i definitionen af frontlinjemedarbejderen og dennes handlen. Hvor Winter altså fokuserer på markarbejderens iboende viljer og interesser, tager Evelyn Brodtkin et andet perspektiv på frontlinjemedarbejderen, som ligger i forlængelse af Lipskys forståelser af denne. Hun skriver:

“(...) neither formal policy nor caseworker ideology is sufficient to account for the interpretation of welfare policy at the street level. Caseworkers, like other lowerlevel bureaucrats, do not do just what they want or just what they are told to want. They do what they can” (Brodtkin, 1997: 24).

Brodtkin fremhæver at frontlinjemedarbejderen altid vil gøre, hvad der er muligt i praksis og derfor bør der rettes et fokus på: *“professional skills, agency resources, and access to good training and employment opportunities for clients”* (Brodtkin, 1997: 24). Hun påpeger altså, ligesom Lipsky, vigtigheden i at have for øje, at frontlinjemedarbejderen opererer indenfor nogle organisatoriske rammer, der kan medføre at frontlinjemedarbejderen sættes i et krydspres. Det er værd at nævne at Brodtkin, i modsætning til Lipsky, arbejder empirisk og at hendes undersøgelser tager udgangspunkt i beskæftigelsesindsatsen. Specialet vil derfor i høj grad være inspireret af Brodtkins tilgang, men da hendes studier tager afsæt i en amerikansk kontekst, vil dette speciale kunne bidrage med ny viden fra en dansk kontekst. Dog bør det nævnes, at mange af de empiriske fund, som Brodtkin finder, også vil være at genkende i specialets indhentede empiri, hvorfor der alligevel vil drages paralleller til hendes forskningsresultater i analysen. Brodtkin fremhæver fire afværgestrategier, som kalder på en anden metode, herunder hendes valg om et observationsstudie.

Gennem sit observationsstudie fandt Brodtkin blandt andet:

“Observations revealed that some caseworkers routinely scheduled multiple clients for the same appointment time. They explained that they did this so they would not waste time if a client were late or failed to appear but would always have a ready pool of cases to process. This

strategy offered a logical approach to improve processing efficiency for caseworkers but simultaneously added time costs for claimants.”
(Brodkin, 2011: 264)

Således har Brodkin gennem sit observationsstudie undersøgt, hvordan sagsbehandlerne handler i praksis over for borgerne. Modsat har nærværende speciale analyseret på sagsbehandlerne's handletendenser gennem det metodiske valg om en vignetundersøgelse. Grundet specialets skærpede tidshorisont, har det ikke været muligt at udføre et observationsstudie hos Jobcenter Næstved, hvorfor det heller ikke har været muligt for nærværende speciale at konkludere, at vignetundersøgelsens fund afspejler de handlinger, som bliver udført i praksis over for borgerne, da disse i stedet kan afspejle nogle tendenser fra praksisrelationerne i kommunen.

2.2 Michael Lipsky: Street-Level Bureaucracy

I henhold til projektets omdrejningspunkt, bliver det relevant at anvende Michael Lipsky som teoretisk ramme, samt hans begreber knyttet til frontlinjemedarbejderen. Dette fordi projektet sigter mod at belyse de handletendenser, som frontlinjemedarbejderne trækker på i mødet med borgerne hos Jobcenter Næstved.

2.2.1 Frontlinjemedarbejderen

Street-level bureaucrats oversættes i dette speciale som frontlinjemedarbejdere. Om disse skriver Lipsky:

”Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the

execution of their work are called street-level bureaucrats in this study” (Lipsky, 1980: 3)

De er karakteriseret ved, som en del af deres arbejde at have kontakt med de borgere, som på forskellig vis er i berøring med systemet. I nærværende speciale vil denne frontlinjemedarbejder være repræsenteret gennem sagsbehandlerne fra Jobcenter Næstved, som har daglig kontakt med de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

Set i en samfundsmæssig kontekst er Lipsky interessant, da han fremhæver relevansen af at studere frontlinjemedarbejdernes skøn, da ”(...) *the actions of most public service workers actually constitute the services ”delivered” by government*” (Lipsky, 1980: 3). Beslutninger som træffes på statsligt niveau, skal leveres af nogle aktører. Her fremhæver Lipsky frontlinjemedarbejderne, som de aktører der oversætter politikken til praksis og dermed former den politik borgeren møder. Dette fordi implementeringen af diverse politiske tiltag uundgåeligt går gennem en frontlinjemedarbejder, i specialets kontekst en sagsbehandler. Dette blik på frontlinjemedarbejderens rolle fremstiller en aktør, som er medskabere af politikken, hvilket adskiller sig fra en forståelse af frontlinjemedarbejderen som en passiv aktør, der leverer en præcis afspejling af den tiltænkte indsats. Lipsky beskriver hvordan, der kan ske en transformation af den tiltænkte politik, når frontlinjemedarbejderen formidler politikken overfor den enkelte borger, hvorfor det også bliver interessant at undersøge, hvordan sagsbehandleren handler på baggrund af de politiske indsatser, herunder eksempelvis refusionsændringerne.

Lipsky plæderer:

”The policy delivered by the street-level bureaucrats is most often immediate and personal. They usually make decisions on the spot (although sometimes they try not to) and their determinations are focused entirely on the individual” (Lipsky, 1980: 8)

Frontlinjemedarbejdernes beslutningerne er situationelle og træffes derfor i situationen, hvorfor det kan være vanskeligt at kontrollere disse beslutninger. En

sådan tilgang hviler på forståelsen af, at de organisatoriske rammer, som frontlinjemedarbejderen arbejder indenfor, altid indebærer et skønsmæssigt råderum. Som Lipsky fremhæver:

”The policy-making roles of street-level bureaucrats are built upon two interrelated facets of their positions: relatively high degrees of discretion and relative autonomy from organizational authority”
(Lipsky, 1980: 13)

I forlængelse heraf forklarer Lipsky, hvorfor det skønsmæssige råderum, som frontlinjemedarbejderen har, ofte er vanskelig at begrænse. Han skriver:

”The answer is that certain characteristics of the jobs of street-level bureaucrats makes it difficult, if not impossible, to severely reduce discretion. They involve complex tasks for which elaboration of rules, guidelines, or instructions cannot circumscribe the alternatives” (Lipsky, 1980: 15)

Der hersker altså en forståelse af, at de faglige skøn i frontlinjemedarbejderens arbejde er en naturlig og nødvendig del af arbejdet. Lipsky ser dog også adskillige faldgruber i at store dele af arbejdet udføres med afsæt i det skøn, frontlinjemedarbejderen har mulighed for at udøve. Dette kommer til udtryk gennem uhensigtsmæssige copingmekanismer, hvilket vil blive uddybet senere. Først bliver det relevant at sætte fokus på, hvordan Lipsky definerer de skøn frontlinjemedarbejderen udøver.

2.2.2 Skøn

Som tidligere nævnt er frontlinjemedarbejderens arbejde i høj grad præget af situationer, hvor den enkelte medarbejder skal træffe beslutninger baseret på faglige skøn. Skøn er et centralt begreb i Lipskys forståelse af frontlinjemedarbejderens rolle:

”(...) street-level bureaucrats work in situations that often require responses to the human dimensions of situations. They have discretion because the accepted definitions of their tasks call for sensitive observation and judgment, which are not reducible to programmed formats” (Lipsky, 1980: 15)

Som Lipsky fremhæver, kan det skønsmæssige rum, som frontlinjemedarbejderen opererer indenfor, være vanskeligt at begrænse, da der hersker en accepteret forståelse af, at netop disse skøn er uundværlige i arbejdet med borgeren.

Med afsæt i denne forståelse, bliver det vigtigt at undersøge, hvordan sagsbehandleren skønner. Derfor rettes et fokus mod både de vurderinger, som sagsbehandleren gør sig af borgerne, men i høj grad også hvordan de træffer beslutninger, ud fra de vurderinger de gør sig, netop fordi sagsbehandlerens skøn kan siges at have ændret sig med refusionsændringerne. Dette særligt fordi refusionen aftrappes over tid, og kan skabe et tidsmæssigt pres på sagsbehandleren, hvilket kan gøre at sagsbehandleren finder sig selv i et krydspres mellem ønsket om at afhjælpe borgeren på bedste vis og ønsket om at bidrage til at flest mulige kommer hurtigst i arbejde, som refusionsændringerne netop påskriver. Nedenstående afsnit vil udfolde det krydspres, som frontlinjemedarbejderne sættes i.

2.2.3 Krydspres

Lipsky beskriver dette krydspres på følgende måde:

”The fact that street-level bureaucrats must exercise discretion in processing large amounts of work with inadequate resources means that they must develop shortcuts and simplifications to cope with the press of responsibilities. The coping mechanisms street-level bureaucrats develop often are unsanctioned by managers of their agencies” (Lipsky, 1980: 18)

Her fremhæves det, hvordan skønnene foretages på baggrund af forskellige copingmekanismer, som skal mestre de udfordringer, frontlinjemedarbejderen møder i praksis.

For at navigere i dette krydspres anvender frontlinjemedarbejderen nogle copingmekanismer, som vil blive uddybet i de følgende afsnit. Disse dækker over begreberne; 'Simplificering', 'Creaming' og 'Parkering'.

2.2.4 Copingmekanismer

Disse copingmekanismer er måder, hvorpå frontlinjemedarbejderne kan håndtere det krydspres, de møder i deres arbejde, for netop at gøre arbejdets utilstrækkelige ressourcer håndterbare i mødet med borgerne.

2.2.4.1 Simplificering

Første copingmekanisme, som kan fremhæves er Lipskys forståelse af de simplificeringer, frontlinjemedarbejderne benytter for netop at imødekomme det beskrevne krydspres.

Om denne mekanisme skriver Lipsky:

“They structure their environments to make tasks and perceptions more familiar, less unique. Routines and simplifications aid the management of complexity; environmental structuring limits the complexity to be managed” (Lipsky, 2010: 83)

Grundet den kompleksitet, frontlinjemedarbejderen arbejder indenfor, vil denne forsøge at skabe strukturer, som er med til at simplificere de indtryk de møder og observerer, som på sigt vil have betydning for det faglige skøn, der udøves i den enkelte situation. I specialets kontekst bliver det derfor relevant at undersøge, hvordan disse simplificeringer kommer til udtryk i sagsbehandlerens vurderinger. I forlængelse heraf kan nedenstående citat fremhæves:

“(...) the need to routinize, simplify, and differentiate in the context of inequality leads to the institutionalization of the stereotypical tendencies that permeate the society. Whatever prejudices street-level bureaucrats as individuals do or do not have, the structure of their work appears to call for differentiation of the client population, and thus there is structural receptivity to prejudicial attitudes. The need for simplification exists, so to speak, prior to the stereotype. The stereotype is nurtured in a context where it functions to divide up the client population” (Lipsky, 2010: 115)

Ovenstående citat fremhæver konsekvenserne af de simplificeringer, som frontlinjemedarbejderen trækker på i praksis. Lipsky beskriver, hvordan disse simplificeringer, af de enkelte borgere og situationerne, kan være med til at opretholde stereotype forståelser, som institutionaliseres i den praksis som frontlinjemedarbejderen selv er med til at producere, men som også fremover vil reproducere grundet selv samme mekanisme, nemlig simplificering. I specialets kontekst, kan det være med til at rejse en undren over, hvad disse stereotype forståelser af borgeren, har af betydning for praksis i Jobcenter Næstved. Er der borgere, som mere eller mindre uhensigtsmæssigt placeres i disse stereotype kategorier, og hvilken betydning har det for indsatsen, at man vurderer og træffer beslutninger med afsæt i disse stereotype forståelser.

2.2.4.2 Creaming og Parkering

Om førstnævnte mekanisme skriver Lipsky:

“Confronted with more clients than can readily be accommodated street-level bureaucrats often choose (or skim off the top) those who seem most likely to succeed in terms of bureaucratic success criteria.” (Lipsky, 2010: 107)

Frontlinjemedarbejderen vil have en tendens til at prioritere at arbejde med de borgere, som har størst mulighed for at opnå succes. Fremover vil denne mekanisme benævnes som *creaming*. Derudover vil de borgere, som ikke kan leve op til disse succeskriterier nedprioriteres, hvilket betegnes som *parkering* af borgeren. Dette skyldes at frontlinjemedarbejderen ønsker at leve op til de succeskriterier organisationen opstiller, og herved forsøge på bedst mulig vis at “skumme fløden” både for egen og organisationens vindings skyld.

I forlængelse af denne mekanisme kan der opstilles en hypotese: Sagsbehandleren vil fokusere på de borgere, som det vurderes, at være tættest på arbejdsmarkedet og derved hurtigst kan komme i job således, at sagsbehandleren bliver i stand til at opfylde Jobcentrets målsætning.

Ydermere skriver han:

“Since not all potential clients can be served, the reward structure of the agency is adopted as its implicit agenda in the absence of powerful incentives to contrary. If all clients are equally worthy but all cannot be served, increasing the rate of personal or agency success becomes primary” (Lipsky, 2010: 107)

Her fremgår det, at creamingen bliver en realitet når frontlinjemedarbejderen sættes i en situation med begrænsede ressourcer. Sagsbehandleren har altså et ønske om at hjælpe alle værdige borgere, men da rammerne ikke nødvendigvis tillader dette, vil der ske en sortering i hvilke borgere der får hjælp og hvilke der ikke gør, hvorved denne vurdering træffes i forlængelse af organisationens målsætning.

2.2.5 Favoriseringstendenser

Lipsky beskriver, hvordan frontlinjemedarbejdernes favoriseringer af nogle borgere fremfor andre, kan forklares gennem tre tendenser. *“First, some clients simply evoke workers’ sympathy or hostility.”* (Lipsky, 1980: 108). Denne tendens

er bundet op på sagsbehandlerens egen subjektive vurdering af borgeren, og kan siges at være ufaglig funderet.

Anden tendens afspejler samfundets syn på den enkelte borger. Han skriver:

“A second circumstance of biased behavior is evident when street-level bureaucrats respond to general orientations toward clients’ worthiness or unworthiness that permeate the society and to whose proliferation they regularly contribute.” (Lipsky, 2010: 109)

Sagsbehandleren vil altså favorisere på baggrund af den forestilling, denne har af samfundets ønsker. Vil en borger falde ind under kategorien ‘værdig’, set i majoritetens optik, vil denne borger favoriseres. Hvorimod borgere der ikke anses for at være værdige parkeres.

Den sidste tendens Lipsky fremhæver, er knyttet til sagsbehandlerens egen tilfredsstillelse:

“A third circumstance in which street-level bureaucrats regularly display biased behavior arises when they are able to act on the view that some clients are more likely to respond to treatment than others. This category of favoritism is similar to creaming except that the motivation comes not from the reward structure of the agency (although this may play a part) but from the gratification that comes with helping people who are thought likely to respond to help.” (Lipsky, 2010: 111)

Hermed kan det fremhæves, at de borgere som sagsbehandleren får mest positiv respons fra, og som på baggrund af indsatsen rykkes tættere på arbejdsmarkedet, vil sagsbehandleren få en større tilfredshed ved at hjælpe, hvorfor disse borgere vil blive favoriseret og dermed tilbudt flest ressourcer.

2.2.6 Statsborgerskab

En essentiel pointe ved at undersøge, hvordan sagsbehandleren træffer beslutninger på er, som Lipsky skriver det: "(...) *they hold the keys to a dimension of citizenship*" (Lipsky, 1980: 4). Afgørelserne som sagsbehandlerne træffer, herunder også valget angående hvorvidt ikke-vestlige indvandrerkvinder skal sendes i aktivering eller ej, kan på længere sigt få konsekvenser for hvorvidt de både ser sig selv og som værende inkluderet i det danske samfund, men i høj grad også i forhold til, hvorvidt det øvrige samfund opfatter denne befolkningsgruppe som medborgere, herunder eksempelvis, som værdigt trængende i forhold til økonomiske ydelser. Som Lipsky beskriver:

"To designate or treat someone as a welfare recipient, a juvenile delinquent, or a high achiever affects the relationships of others to that person and also affects the person's selfevaluation(...) To say that people's self-evaluation is affected by the actions of street-level bureaucrats is to say that people are reactive to the policy" (Lipsky, 1980: 9)

Denne forståelse vil særligt blive anvendt i specialets perspektivering, da den indsamlede empiri ikke omfavner et borgerperspektiv.

Lipskys teoriramme bidrager med et fokus på, hvordan sagsbehandleren håndterer at være i et krydspres, som i specialets kontekst er drevet frem af refusionsændringerne og som derfor kan være med til at give en forståelse for, hvorfor flere aktivitetsparate ikke-vestlige indvandrerkvinder holdes passive efter 2016.



KAPITEL 3: VIDENSKABSTEORI

3.1 Kritisk realisme

Specialet har et kritisk realistisk funderet udgangspunkt. Med et sådant blik medfølger forskellige principper, der skal respekteres i forhold til udformningen af selve problemformuleringen, men også i forbindelse med selve opgavens forskningsdesign, herunder metodologien samt valg af teori. Disse refleksioner bliver fremhævet i nærværende afsnit.

3.1.1 Ontologi

Kritiske realisters ontologiske udgangspunkt er realistisk, hvilket vil sige, at der findes en verden uafhængig af vores viden om den (Buch-Hansen & Nielsen, 2012: 280).

I forlængelse heraf beskrives verdenen som todimensional, bestående af en transitiv- og intransitiv dimension. Den transitive dimension vil blive uddybet i det epistemologiske afsnit.

Den intransitive dimension, herunder kritiske realisters ontologiske blik, beskrives som en verden der eksisterer uanset om mennesket erfarer den eller ej (Buch-Hansen & Nielsen, 2012: 280). Hertil kan fremhæves, at kritiske realister påpeger

forskellige dybder af virkeligheden, herunder det; empiriske domæne, det faktiske domæne og det dybe domæne. Det betones, at der er en distinktion mellem den verden der er, og den verden vi umiddelbart kan erfare (Bashkar, 2008: 2-3)

Det empiriske domæne består af det lag, som vi kan erfare gennem sansning og observationer, det faktiske domæne består af *”alle de fænomener, der eksisterer, samt alle de begivenheder, der finder sted – uanset om de bliver erfaret eller ej”* (Buch-Hansen & Nielsen, 2012: 281). Det sidste domæne dækker over:

”(...) ikke observerbare strukturer og mekanismer, som under visse omstændigheder understøtter og forårsager begivenheder og fænomener inden for det faktiske domæne” (Buch-Hansen & Nielsen, 2012: 282)

Det vil altså sige at fænomener, som kan erfares gennem sansningen, på det empiriske domæne, kun kommer til udtryk, grundet betingelser lokaliseret i det dybe domæne. Derfor skal der i en kritisk realistisk orienteret analyse, rettes et fokus mod det dybe domæne. I forlængelse af dette kan sociologen, Berth Danermarks, forståelse af det dybe domæne inddrages. Han skriver:

“But the implication is that the crucial task for research is to discover underlying structures that generate empirical observed outcomes. This is an important shift of focus since there often is a complex interaction of mechanisms that sometimes results in empirical manifestations, sometimes not due to counter acting factors.” (Danermark et.al., 2001:5).

Danermark retter altså opmærksomheden på det dybe domæne, og beskriver samtidig de udfordringer der måtte være heri. Det problematiseres, hvordan nogle mekanismer i det dybe domæne aldrig vil komme til udtryk i det empiriske domæne, grundet andre mekanismer. I forlængelse heraf bør det fremhæves, at der i nærværende speciale tages udgangspunkt i mekanismer, som netop er manifesteret i det empiriske domæne, herunder den forskelligartede praksis der finder sted i Jobcenter Næstved, som medfører at flere ikke-vestlige indvandrerkvinder holdes passive efter refusionsændringerne. Ydermere fremhæver ovenstående citat også, hvordan det empiriske og det faktiske domæne

ofte er udgangspunktet for enhver analyse med et kritisk realistisk blik, hvilket også gør sig gældende for nærværende speciale. Fænomener, der kommer til udtryk i de øverste domæner, skal forsøges afdækket gennem en større forståelse for det dybe domæne, da det er strukturer i det dybe domæne, der skaber præmisserne for det vi erfarer. Med afsæt i denne forståelse, vil specialets analyse derfor bestå af en afdækning af det dybe domæne.

Hermed vil fokus være rettet mod at, opnå indsigt i hvorfor refusionsændringerne fra 2016 kan have medført, at de ikke-vestlige indvandrerkvinder holdes passive i beskæftigelsesindsatsen hos Jobcenter Næstved. Det vil derfor blive undersøgt hvilke mekanismer, der er med til at understøtte, at sagsbehandleren i mindre grad aktiverer denne borgergruppe. Med afsæt i Lipskys teoriramme er fokus på hvad, der i dette speciale benævnes som *Den sorte boks*, altså det skønsmæssige råderum hvor sagsbehandleren formidler de politiske tiltag til borgeren. Derfor bliver det relevant at rette fokus mod hvilke skøn, der er med til at fremme tendensen til, at den enkelte sagsbehandler ikke sender aktivitetsparate ikke-vestlige indvandrerkvinder i aktivering, herunder hvilke strukturer, der påvirker de skøn, som sagsbehandleren foretager sig hver dag, i arbejdet med de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

En vigtig pointe for kritiske realister er:

“The outcome of a mechanism is therefore always dependent of the context in which it is active. The processes are always contextual determined. Regarding social phenomenon they are very often determined by cultural, class and gender factors.” (Danermark et.al., 2001: 9)

Det bliver derfor altafgørende at afdække de betingelser, som er med til at fremme tendensen til, at kvinder med ikke-vestlig baggrund ikke sendes i aktivering. I forlængelse heraf skal undersøgelsen have et fokus på den kontekst, som refusionsændringerne forsøger at sætte rammerne for, herunder Jobcenter Næstved. Hvis den oprindelige hensigt med refusionsændringerne skal være gældende i implementeringen, kræver det at mekanismerne på det dybe domæne er med til at understøtte hensigten, og dermed få flest arbejdsløse hurtigst muligt i

arbejde. Danermark beskriver nemlig, hvordan disse mekanismer skal forstås som en generativ mekanisme, der: “ *have the power to produce events. This is often described as a ‘generative process’.*”(Danermark et.al., 2001: 8), men i lige så høj grad også kan forårsage, at en begivenhed ikke produceres eller i hvert fald ikke produceres i overensstemmelse med intentionen. I lyset af dette vil fokus også være på de utilsigtede konsekvenser, som kommer til udtryk gennem passivandelen blandt ikke-vestlige indvandrerkvinder.

3.1.2 Epistemologi

Den transitive dimension

”(...) består af de teorier, paradigmer, modeller, begreber, beskrivelser, data, analyseteknikker etc., der er til stede på et givet tidspunkt. Sådanne transitive objekter beskrives af Bhaskar som videnskabernes råmaterialer, hvormed der sigtes til, at den allerede frembragte viden er et uundværligt middel til at producere ny viden” (Buch-Hansen & Nielsen, 2012: 280).

Her fremhæves det, at brugen af teorier er altafgørende i forsøget på at opnå en større indsigt i det dybe domæne, da dette kræver, at forskeren stiller sig på skulderen af allerede eksisterende viden og at allerede eksisterende viden er essentiel i vejen mod at skabe ny viden (Bhaskar, 2008: 21-24, 61-62). Som tidligere nævnt, vil dette speciale tage udgangspunkt i Liskys forståelse af frontlinjemedarbejderen, og dennes skøn. Ydermere fremhæver Bhaskar:

”Videnskab må således forstås som en vedvarende social aktivitet og viden som et socialt produkt, som individer må genskabe og omdanne, og som individer må trække på og bruge i deres egne kritiske udforskninger” (Buch-Hansen & Nielsen, 2012: 284-285).

I forlængelse af dette, bliver det vigtigt at tilrettelægge analysen således, at der bliver plads til at omdanne den valgte teoriramme. Dette er forsøgt gennem forskellige tiltag. I forhold til specialets brug af vignetmetoden, har det været

vigtigt at udarbejde åbne svarkategorier, der har gjort det muligt at få øje på nye tendenser, som Lipskys teori ikke nødvendigvis er i stand til at påpege. På baggrund af den data, der blev indsamlet gennem vignetundersøgelsen, er der blevet udarbejdet en opfølgende interviewguide, der rummer de perspektiver, som respondenterne fremhævede gennem vignetundersøgelsens såvel åbne som lukkede svarkategorier. Teorien har derfor fungeret styrende i forhold til at kunne stille kritiske spørgsmål, mens forskningsdesignet også rummer potentialet til at udfordre, samt udvikle selvsamme teoriramme.

”Pointen er, at relationen mellem kausale potentialer eller generative mekanismer og deres konsekvenser er kontingent, dvs. en mulighed, men aldrig determineret på forhånd” (Buch-Hansen & Nielsen, 2012: 283).

Denne pointe fremhæver, hvordan udviklede teorier tager udgangspunkt i, at den generative mekanisme kan forudsiges og at virkeligheden altid kan forklares med afsæt i disse teorier, hvilket kritiske realister anfægter. Derfor skal der tages højde for, at teorirammen kan fungere som et positivt redskab til at opnå indsigt i den generative mekanisme men, at den i lige så høj grad ikke må determinere hele forklaringen, da andre mekanismer, som teorien ikke rummer, kan være mindst lige så væsentlige.

3.1.3 Retroduktion

Den metodologiske fremgangsmåde indenfor kritiske realisme, er retroduktion. Denne tilgang beskrives på følgende måde:

”Der tages typisk udgangspunkt i et manifest fænomen eller en given handling (”konklusionen”), og der peges på, hvilke nødvendige mulighedsbetingelser og dybe årsagssammenhænge der efter alt at dømme må eksistere, for at dette fænomen/denne handling kan finde sted (”præmissen”)” (Buch-Hansen & Nielsen, 2012: 304)

I dette speciale rejses en undren i forhold til, at flere kvindelige aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere med ikke-vestlig baggrund holdes passive, efter refusionsændringerne i 2016 sammenlignet med tidligere. Derfor bliver genstandsfeltet at undersøge, hvad det er for nogle præmisser, der ligger til grund for, at dette fænomen kan forekomme. Fokus er derfor på at kunne forklare hvilke præmisser, der måtte have været tilstede i den enkelte kommune, for at skabe en tendens som denne, der kan erfares gennem en stor passiv andel af ikke-vestlige indvandrerkvinder i Jobcenter Næstved.

For at kunne afdække disse præmisser, bliver det væsentligt at have fokus på at opnå en indsigt i, hvorfor aktørerne, herunder sagsbehandlerne, agerer som de gør, da:

“(...)sociale strukturer afhænger af aktørers aktiviteter, som jo i allerhøjeste grad skyldes fortolkninger, meninger og diskurser, så er den hermeneutiske dimension alligevel meget vigtig. Dog er aktørernes handlinger mere relevante for kritiske realister end deres holdninger”
(Buch-Hansen & Nielsen, 2012: 290)

Ovenstående citat påpeger vigtigheden i at fastholde et fokus på aktørernes aktiviteter, når man skal undersøge tendenser i samfundet. Det bliver fremhævet, hvordan disse aktiviteter i høj grad er påvirket af aktørernes meninger. Derfor forsøges det gennem vignetmetoden at afdække sagsbehandlerens holdning til både den enkelte borger og hvordan man, som sagsbehandler bør handle ud fra den givne kontekst. Herved forsøger specialet at afdække de handletendenser, som sagsbehandleren besidder. Citatet fremhæver ydermere, at man med en kritiske realistisk tilgang vil finde de faktiske handlinger mere relevante end aktørernes holdninger. Da specialet tager afsæt i allerede eksisterende datamateriale,⁴ som netop påpeger, at flere indvandrerkvinder holdes passive efter 2016, kan det forsvares, at der er blevet foretaget et valg om at dykke ned i de holdninger, som også rummer handletendenser og ikke et hovedfokus på de faktiske handlinger, da disse kommer til udtryk gennem datamaterialet. Ydermere bør det fremhæves, at:

⁴ Jvf. grafen i problemfeltet.

“I praksis er handlinger underlagt begrænsninger, som ikke nødvendigvis indgår i holdningsmæssige vurderinger foretaget i forhold til en vignet, f.eks. manglende ressourcer, manglende overblik, risiko for sociale sanktioner mm.” (Ejrnæs & Monrad, 2012:).

Et sådan perspektiv tilskriver kritiske realister sig også ved at fremhæve, at samfundsvidenskaben aldrig vil foregå i lukkede systemer men i åbne systemer, hvor:

“kausale lovmæssigheder kun forstås som tendenser. De er virkelige og reelt eksisterende kræfter i det dybe domæne, men virker i et komplekst samspil med andre mekanismer og strukturer og producerer derfor ikke altid de samme begivenheder eller får de samme konsekvenser” (Buch-Hansen & Nielsen, 2012: 283).

Holdninger som er forsøgt afdækket både gennem vignetundersøgelsen og i de kvalitative interviews skal altså ses i lyset heraf, hvor det bliver relevant at fremhæve, at de vurderinger der kommer til udtryk ikke nødvendigvis vil have gennemslagskraft i den faktiske handlen, da den faktiske handlen også er påvirket af andre strukturer, som specialet ikke har undersøgt. Alligevel forsøges det gennem en retroduktiv tilgang at pege på *“dybe årsagssammenhænge der efter alt at dømme må eksistere, for at dette fænomen/denne handling kan finde sted”* (Buch-Hansen & Nielsen, 2012: 304).



KAPITEL 4: METODE

4.1 Casestudie

I følgende afsnit vil specialets casestudie blive præsenteret. Indledningsvist vil argumenterne for det metodiske valg af et casestudie blive præsenteret. Dernæst indgår en detaljeret casebeskrivelse af Jobcenter Næstveds kontanthjælpsteam; Team Særlig Indsats og Veteraner samt de refleksioner og metodiske overvejelser, der har været i relation til den udvalgte case, herunder også hvordan specialet opnåede adgang til feltet.

4.1.1 Valg af casestudie

Nærværende speciales problemstilling undersøges med udgangspunkt i et casestudie, der tager afsæt i Robert K. Yins forståelse af casestudiet. Denne bygger på et perspektiv, hvor komplekse sociale fænomener og relationen til dets kontekst, ønskes undersøgt og forstået. Om casestudiet siger Yin, at det er et empirisk studie, der undersøger nutidige fænomener i dybden og i dets virkelige kontekst (Yin, 2014:1).

Ifølge Yin findes casestudiet derfor særlig relevant, når ens undersøgelse spørger til *hvordan* og *hvorfor* et komplekst socialt fænomen er, som det er - hvilket også gør sig gældende for nærværende speciales undersøgelse. Metoden er desuden at foretrække, når man ønsker at undersøge et nutidigt fænomen, samt når man

ønsker at undersøge kontekstafhængige betingelser (Yin, 2014: 13). Nærværende speciale søger svar på *hvorfor* refusionsændringerne fra 2016 har medført, at de ikke-vestlige indvandrerkvinder holdes passive i beskæftigelsesindsatsen, hvorfor undersøgelsen kan siges at ville undersøge et nutidigt socialt fænomen, samt hvordan konteksten fordrer dette fænomen. Med afsæt i grafen fra problemfeltet kan det udledes, at der i Danmark ses en overordnet tendens til, at de ikke-vestlige indvandrerkvinder i højere grad holdes passive sammenlignet med de etniske danskere efter refusionsændringerne. Dog er det værd at nævne, at der også findes kommuner hvor passivandelen er nogenlunde ens på tværs af de to borgergrupper, og at der også kan peges på kommuner, hvor de etniske danske kvinder i højere grad holdes passive, dette er dog kun gældende for 7 ud af 98 kommuner, og denne procentvise forskel er markant lavere⁵. Herved fremhæves casestudiet som en nyttig metode til netop at indfange den kontekstafhængige betydning for sociale fænomener, og vi forsøger derfor at finde frem til de faktorer i konteksten, som har betydning for udfaldet i passivandelen.

4.1.2 Ekstrem case

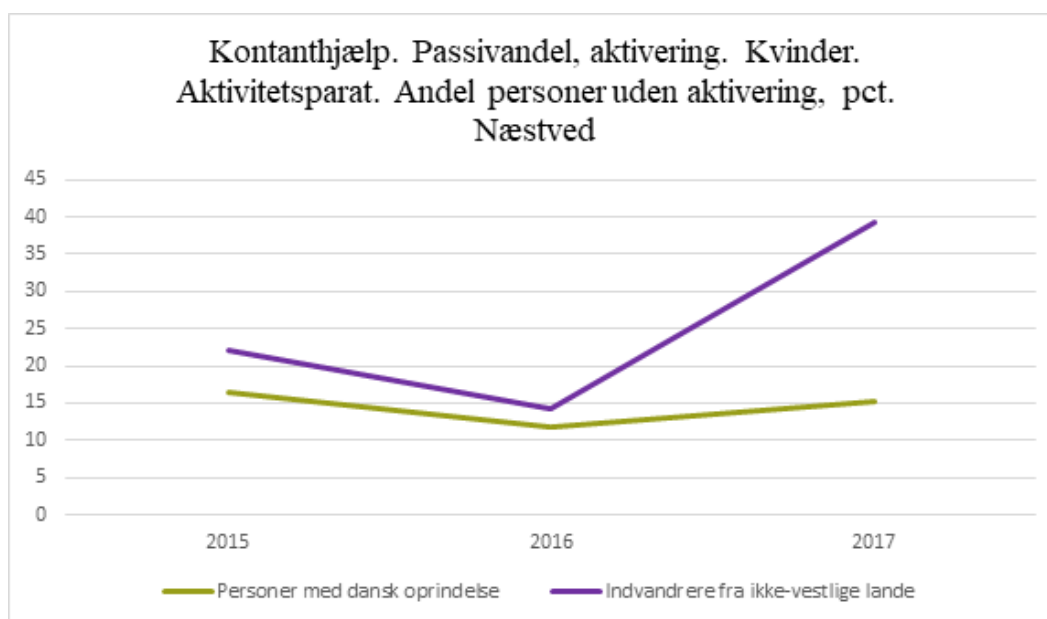
Specialets caseudvælgelse blev foretaget på baggrund af specialets forskningsinteresse, herunder den procentvise forskel i passivandelen. Med udgangspunkt i denne interesse blev der opstillet en liste⁶ over de kommuner, hvor den procentvise forskel mellem de to borgergruppers passive andel var størst, og hvor der procentmæssigt er flere borgere med ikke-vestlig baggrund der holdes passive. Denne liste kom således til at agere udgangspunktet for den første kontakt til feltet, da vi kontaktede samtlige kommuner på listen med et ønske om at udsende vignetterne, i form af spørgeskemaer, og dernæst at indsamle empiri i form af kvalitative interviews. De kommuner, som ønskede at deltage var; Rudersdal, Rødovre, Næstved og Svendborg, hvoraf Næstved er den eneste kommune der har bidraget med fire interviews.

Valget af Jobcenter Næstved blev således foretaget på baggrund af, at de fungerer som et eksempel på en kommune, hvor der kan ses en forskelligartet praksis over

⁵ Se bilag 1

⁶ Se bilag 1

for de aktivitetsparate kvindelige borgere af etnisk dansk oprindelse og ikke-vestlig indvandrerkvinder. Næstved fremstår som den kommune med den næsthøjeste procentvise forskel i passivandelen blandt de to borgergrupper, kun overgået af Aalborg Kommune, som ikke svarede på vores henvendelse. Denne tendens fremhæves tydeligt i nedenstående graf:



Kilde: Jobindsats 4⁷

Den procentvise forskel i passivandelen blandt de to borgergrupper, som skitseret i ovenstående graf, kan ligeledes gøre sig gældende i andre kommuner, dog ikke i lige så ekstrem grad, hvorfor der med valget af Jobcenter Næstved som case, kan siges at være tale om en ekstrem case: *“hvor et sjældent fænomen kommer til udtryk”* (Neergaard, 2001: 20). Det ekstreme skal dog ikke forstås ved, at det er et sjældent forekommende fænomen, men derimod som den ekstreme og sjældne grad fænomenet forekommer i.

Specialet har derfor ikke udvalgt en case, hvor denne forskel blot kommer moderat til udtryk, da undersøgelsen er på udkig efter de generative mekanismer, der er med til at generere denne forskelligartede praksis blandt aktivitetsparate

⁷ Grafen skitserer den procentvise passivandel for de to borgergrupper i Næstved. Det samlede antal aktivitetsparate kvinder i Næstved viser samme tendens, som for hele landet. Altså at andelen for begge borgergrupper er faldet, dog procentvis mere markant for ikke-vestlige indvandrere.

etniske danske kvinder og kvinder med ikke-vestlig baggrund. Dette lægger i forlængelse af specialets videnskabsteoretiske ståsted, hvor man:

” (...) rette[r] opmærksomheden mod ekstraordinære omstændigheder såsom kriser, overgangsfaser eller ekstreme situationer. Pointen er, at centrale forhold i disse situationer er mere synlige og tilgængelige, og at man herigennem kan opnå viden af mere generel karakter, der således også opfatter mere ’normale’ situationer.” (Buch-Hansen & Nielsen, 2005: 63)

Derfor har specialet bevæget sig i retning af en *ekstrem situation*. Hermed forenes specialets afsæt i den kritiske realisme og det metodiske valg af en ekstrem case, da begge søger efter mekanismer og strukturer i det dybe domæne, som anses for at være mere synlige i en ekstrem case, som Jobcenter Næstved.

Bent Flyvbjerg fremhæver hvordan “store, tilfældige stikprøver, hvor repræsentativiteten er i højsædet, sjældent [vil] kunne skabe indsigt i årsager og deres konsekvenser” (Flyvbjerg, 2013: 474). Hvorfor valget om en enkelt ekstrem case blev truffet, dette for at få indsigt i mulige tendenser bag fænomenet, som muligvis også kan forekomme i kommuner med samme tendens dog i mindre grad. Dog skal det fremhæves, at formålet med specialet ikke er at kunne generalisere. Denne pointe udfolder Flyvbjerg, og taler imod den gængse forståelse af, at: “man ikke kan generalisere ud fra enkelttilfælde, og derfor kan enkeltstående casestudier ikke bidrage til videnskabelig udvikling” (Flyvbjerg, 2013: 463) og fortsætter:

“At viden ikke formelt kan generaliseres betyder ikke, at den ikke kan indgå i den kollektive vidensakkumulation på et givet felt eller i et samfund. Et rent deskriptivt, fænomenologisk casestudie uden noget som helst forsøg på at generalisere kan afgjort være af værdi i denne proces og har ofte bidraget til at bane vejen for videnskabelig nytænkning.(...) Formålet er blot at pege på de begrænsninger, der opstår, når formel

generalisering bliver fremført som den eneste anerkendte metode i videnskabelige undersøgelser.” (Flyvbjerg, 2013: 471)

Med udgangspunkt i ovenstående citat hævder specialet ligeledes ikke at være generaliserbar, men derimod at kunne bidrage til den kollektive vidensakkumulation, ved netop at finde frem til mulige tendenser, der kan forklare at ikke-vestlige indvandrerkvinder holdes passive i beskæftigelsesindsatsen efter refusionsændringerne i 2016. Nogle mulige tendenser der kan argumenteres for også vil forekomme i andre kommuner, som rummer en mindre procentvis forskel i passivandelen blandt de to borgergrupper.

På baggrund af disse refleksioner over valg af Jobcenter Næstved som ekstrem case, vil nedenstående afsnit tage udgangspunkt i at udfolde, hvordan specialet fik adgang til casen.

4.1.3 Gatekeepers

Kontakten til Jobcenter Næstved blev etableret gennem teamlederen for Team Særlig Indsats og Veteraner, afdelingen der rummer de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Teamlederen har således ageret specialets gatekeeper til feltet. En gatekeeper er den person i en organisation, som har autoriteten til at give eller nægte en person adgang til organisationen med det formål at udføre forskning (Kristiansen & Krogstrup, 1999: 139).

Teamlederen var særligt interesseret i at vide, hvad specialet ønskede at undersøge og efterspurgte derfor at få tilsendt en projektbeskrivelse. I denne projektbeskrivelse var det væsentligt, at vi fik skitseret de overordnede rammer for projektets formål, uden at vi afslørede pointer som kunne påvirke deres udsagn i et efterfølgende interview.⁸

Samme fremgangsmåde har været gældende for Rudersdal, Rødovre og Svendborg Kommune.

⁸ Se Bilag 3 for ‘Projektbeskrivelse’

Teamlederen i Jobcenter Næstved viste interesse for, hvad specialet ville undersøge og var derfor meget behjælpelig med at sætte specialet i kontakt med teamets sagsbehandlere (Kristiansen & Krogstrup, 1999: 140). Gennem mailkorrespondancen med teamlederen for Team Særlig indsats og Veteraner blev det således muligt at få etableret kontakt til teamets sagsbehandlere. I de andre kommuner, hvor der ikke efterfølgende skulle afholdes interviews, stod lederne selv for at udsende spørgeskemaerne til de enkelte sagsbehandlere.

Her blev specialets udvalgte empiriske indsamlingsmetoder, herunder vignetmetoden og efterfølgende de kvalitative interviews med henholdsvis to sagsbehandlere, samt teamlederen og faglederen sat i værks.

Med udgangspunkt i en forståelse af hvordan specialet fik adgang til feltet, vil nedenstående afsnit udfolde Næstved Kommune som organisation.

4.1.4 Næstved Kommune

I dette afsnit vil der udelukkende være fokus på Næstved Kommune, da det er specialets udvalgte case, og også her specialet har indsamlet interviews. Der vil altså ikke blive gået i dybden med de andre kommuner, som ligeledes har bidraget til projektet ved at besvare spørgeskemaet. Dette fordi deres kvalitative besvarelser fra spørgeskemaet ikke er taget med i analysen.

Center for Arbejdsmarked er omdrejningspunktet for specialets casestudie. Centeret er en sammenlægning af Jobcenter Næstved og Ydelsescenteret. *Center for Arbejdsmarked* er opdelt i fire specialteams med hver sit fokusområde og et ledelsessekretariat, der understøtter hele centret (Næstved Kommune 1, 2019)

Beskæftigelsesindsatsen i Jobcenter Næstved har til formål:

“at hjælpe borgerne med at finde et varigt job, der matcher deres kompetencer og situation, og forsyne virksomhederne med den arbejdskraft, de har brug for.” (Næstved Kommune 1, 2019).

Således er LAB omsat til Jobcenter Næstveds beskæftigelsesindsats.

Nedenfor ses organisationsstrukturen for *Center for Arbejdsmarked*, hvor beskæftigelsesindsatsens formål udmøntes i praksis:



Kilde: Næstved Kommune 1

Nærværende speciale tager afsæt i Team Særlig Indsats og Veteraner, hvorfor deres interne prioritering vil være i fokus. Det er dog ligeledes vigtigt at benævne, at der også foregår en prioritering på tværs af de forskellige afdelinger i Center for Arbejdsmarked, hvor nogle ydelsesmodtagere bliver prioriteret frem for nogle andre. Dette kommer også til udtryk gennem faglederens udtalelse, om hvem der bliver prioriteret på tværs af de forskellige afdelinger i Center for Arbejdsmarked: “(...) dagpenge og og de unge og sygedagpenge (...) [har der] været investeret meget i” (Faglig Leder, 2). Denne prioritering kan være skærpet yderligere i forlængelse af refusionsændringerne. Dette opleves dog ikke af den faglige leder, som altid har ment at disse områder har været opprioriteret (Faglig Leder, 2).

4.1.4.1 Team Særlig Indsats og Veteraner

Hos *Team Særlig Indsats og Veteraner* arbejder sagsbehandlerne med de voksne aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere fra 30-65 år. Disse borgere er målgruppen for specialets casestudie. Derudover arbejdes der i samme afdeling med; borgere på ressourceforløb, pensionerede borgere, borgere på enkeltydelse, samt boligindskudslån og veteranindsatser (Næstved Kommune 1, 2019).

Hos teamet er det en betingelse for at blive vurderet aktivitetsparat, at den ledige borger opfylder følgende kriterier:

“Borgeren er fyldt 30 år. Jobcentret vurderer, at borgeren ikke kan påtage sig et ordinært arbejde, som gør denne i stand til at forsørge sig selv inden for tre måneder, f.eks. fordi borgeren har sammensatte eller komplekse problemer af f.eks. faglig, social eller helbredsmæssig karakter” (Næstved Kommune 2: 2019)

Jobcenter Næstved skal hurtigst muligt og senest seks måneder efter, at borgeren er blevet vurderet aktivitetsparat, sørge for at borgeren modtager en helhedsorienteret indsats. Indsatsen skal afspejle borgerens individuelle behov og sikre, at borgeren får en jobrettet indsats. Borgerens aktiveringsindsats forstås, som de aktiviteter, der har til formål at fremme den enkeltes muligheder for at opnå varig selvforsørgelse. Disse aktiviteter kan være motiverende samtaler med borgeren, vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik, job med løntilskud, mentorindsats eller andre sociale tilbud (Mploy, 2016).

4.1.5 Ethiske overvejelser

I forbindelse med specialets brug af vignetmetoden og udførelsen af de kvalitative interviews med henholdsvis to sagsbehandlere, samt en fagleder og en teamleder fra Jobcenter Næstved, har nærværende speciale været opmærksom på, hvilke etiske overvejelser, der bør knyttes til de valgte metoder.

Først blev der indhentet et informeret samtykke fra teamlederen i Team Særlig Indsats og Veteraner, og også fra lederne af henholdsvis Rudersdal, Rødovre og Svendborg Kommune (Brinkmann, 2013: 443). Der blev lagt stor vægt på at det var vigtigt for specialets undersøgelsesgrundlag, at det kun var teamlederen, der kendte til specialets projektbeskrivelse, og ikke sagsbehandlerne, da de skulle besvare et spørgeskema, hvor det var vigtigt, at de ikke kendte til projektets sigte, da specialet søgte sagsbehandlerne umiddelbare holdning til og vurdering af den forskelligartet praksis blandt de aktivitetsparate etniske danske kvinder og de ikke-vestlige indvandrerkvinder. Vignetten blev først introduceret for teamets sagsbehandlere i en mail, hvor en kort introduktion til vignetundersøgelsen fremgik. Heri indgik blandt andet en kort beskrivelse af vignetten, uden direkte at

afsløre hensigten med undersøgelsen, altså interessen i at undersøge den forskelligartet praksis med udgangspunkt i borgernes etnicitet hos Jobcenter Næstved, da specialet netop eftersøgte sagsbehandlerne umiddelbare holdninger gennem de skitserede cases. I mailen stod der følgende:

“Vi vil helst ikke fortælle for meget om undersøgelsens formål inden du besvarer spørgeskemaet, da det kan påvirke din umiddelbare vurdering. Ønsker du at vide mere om specialet, er du mere end velkommen til at skrive til os efterfølgende.”

Således fremstod vignettens undersøgelsesgrundlag fortsat uklart, over for specialets respondenter, samtidig med at der blev lagt op til, at respondenterne efter besvarelsen kunne rette henvendelse med eventuelle tvivlsspørgsmål eller anden faglig interesse.

Efter sagsbehandlerne havde besvaret specialets spørgeskemaer, blev disse analyseret og efterfølgende præsenteret, som grundlag for de kvalitative interviews med to sagsbehandlere fra teamet og deres faglige leder, samt teamlederen. Således havde alle interviewpersonerne kendskab til projektets sigte inden interviewet. Da de kvalitative interviews blev introduceret i Jobcenter Næstved blev alle respondenterne informeret, om muligheden for at fremstå anonym i specialets undersøgelse (Brinkmann, 2013: 443). Således forsøgte specialet at opnå en fortrolighed, der kunne give plads til flere *ærlige* besvarelser, da undersøgelsen netop spurgte ind til nogle følsomme holdninger omhandlende borgernes etnicitet. Desuden blev der spurg ind til behovet for at fremstå anonym, så eventuelle besvarelser ikke kunne risikere at få konsekvenser for den enkelte respondent. Med denne pointe in mente, blev der endvidere spurg ind til, om respondenterne efterfølgende ville have tilsendt interviewet, efter det var blevet transskriberet, således at respondenterne kunne få mulighed for at læse interviewet igennem og korrigere for eventuelle misforståede formuleringer.

Alt i alt ønskede nærværende speciale, gennem dets etiske overvejelser, at fremstå gennemsigtig overfor dets respondenter, der igennem empiriindsamlingen gradvist blev præsenteret for undersøgelsens forskningsinteresse.

4.2 Vignetmetoden

I følgende afsnit vil specialets brug af vignetmetoden blive præsenteret. I afsnittet vil der indgå en detaljeret beskrivelse af vignetundersøgelsen som metodisk valg, samt hvordan denne undersøgelsesmetode vil blive brugt til at besvare anden analysedel. Respondenterne er blevet præsenteret for vignetterne gennem et spørgeskema, som er besvaret anonymt. Disse respondenter udgør først og fremmest sagsbehandlere fra Team Særlig Indsats og Veteraner, men er suppleret med respondenter fra andre kommuner, der også viste en procentvis forskel i passivandelen, for at forsøge at imødekomme det lille datamateriale. Bearbejdningen af den indsamlede empiri, vil ikke tage afsæt i en statistisk undersøgelse, da antallet af de indhentede besvarelser var langt mindre end forventet. Da vi var bevidste om at dette kunne blive en realitet, rummer vignetten mange kvalitative svarkategorier.

4.2.1 En holdningsundersøgelse

En vignetundersøgelse tager afsæt i en konkret case, der har fokus på en bestemt forskningsinteresse, som i nærværende speciales tilfælde omhandler, hvorvidt sagsbehandlernes skøn kan forklare at flere indvandrerkvinder holdes passive efter refusionsændringerne. En vignet anvendes til at afdække respondenteres holdninger, forståelser, værdier og normer i forhold til et givent scenarie og anses derfor for at være en holdningsundersøgelse (Ejrnæs & Monrad, 2012: 13). Således opnås viden om respondenternes faktiske handlinger ikke ved brug af vignetmetoden, men derimod et indblik i respondenternes handletendenser gennem en indsigt i, hvordan de vurderer, de ville handle ud fra den konkrete kontekst (Ejrnæs & Monrad, 2012: 22). Ved at benytte vignetmetoden til at besvare anden analysedel opnås et indblik i, hvordan sagsbehandlere vurderer i

deres praksis efter refusionsændringerne i 2016, samt hvilken indvirkning ændringerne har fået på deres skønsmæssige råderum, over for de aktivitetsparate borgere i Jobcenter Næstved.

Gennem vignetmetoden udarbejdes en konkret case, der præciserer det, respondenterne skal tage stilling til, for derved at give en konkret og detaljeret fælles kontekst for respondenternes besvarelse. Konteksten er særlig vigtig for specialets forskningsinteresse, idet specialet søger at udforske hvordan refusionsændringerne har haft indvirkning på sagsbehandlernes forskelligartet praksis hos Jobcenter Næstved. Specialet tager særligt udgangspunkt i refusionsændringernes indvirkning på arbejdet med de aktivitetsparate ikke-vestlige indvandrerkvinder. Derfor vil etniciteten indgå, som et særligt kendetegn, der kan gå ind og påvirke holdningen til henholdsvis den beskrevne målgruppe for casen (Ejrnæs & Monrad, 2012: 34).

4.2.2 Den vertikale tilgang og split-sample

Undersøgelsens baserer sig på sagsbehandlernes individuelle vurderinger af vignetterne og dertilhørende spørgsmål. Specialets vignetundersøgelse tager afsæt i en vertikal tilgang, hvor fokus er på de lange cases, detaljerede oplysninger og praksisnærhed. Tilgangen giver mulighed for både en kvantitativ og en kvalitativ tilgang, samt spørgsmål der giver anledning til brede vurderinger, som respondenterne uddyber med egne ord og konstruktioner (Ejrnæs & Monrad, 2012: 107). Vignetmetoden i dens vertikale udformning er derfor særligt velegnet til at belyse:

”Hvordan på den ene side fagets teori og metoder og på den anden side værdier og følelser præger de faglige holdninger. Disse faglige holdninger udtrykkes nemlig i vertikale vignetundersøgelser manifest gennem vurderinger og handletendenser i forhold til komplekse, men nuanceret beskrevne fagligt relevante problemstillinger. Vignetmetoden i dens vertikale udformning muliggør således undersøgelser, der er yderst relevante for professionsforståelsen” (Ejrnæs & Monrad, 2012: 111).

Specialet ønsker på den ene side at undersøge sagsbehandlernes praksis i henhold til refusionsændringerne fra 2016 og på den anden side de vurderinger, som sagsbehandlerne tilskriver denne praksis, særligt over for de aktivitetsparate ikke-vestlige indvandrerkvinder.

Vignetundersøgelsen søger derfor gennem en split-sample tilgang, at undersøge hvorledes borgerens etnicitet spiller en særlig rolle for, hvordan sagsbehandlerne vurderer denne. Split-sample tilgangen gør det muligt at konstruere parallelle versioner af casene, for dermed strategisk at ændre udvalgte kendetegn ved det fænomen vignetten omhandler, som eksempelvis borgerens alder, køn eller etnicitet (Ejrnæs & Monrad, 2012: 23). Ved specialets vignetundersøgelse blev borgerens navn det udvalgte kendetegn, som strategisk blev ændret i de to forskellige versioner. Navnene på de to borgere blev udvalgt på baggrund af, at de skulle repræsentere en etnisk dansk kvinde og en ikke-vestlig indvandrerkvinde. Ud fra Danmarks Statistik blev navnene Lone og Fatima fastlagt, da begge navne er bredt repræsenteret i Danmark (Danmarks Statistik 2, 2019), samtidig med at navnet Fatima giver associationer til en ikke-vestlig indvandrerkvinde. Ud over at ændre på borgerens navn, forblev alle andre forhold i vignetten ens og derfor blev vignetten inddelt i to versioner, med henholdsvis Lone som borger og Fatima som borger. Gennem en split-sample tilgang blev sagsbehandlerne således inddelt i to grupper, hvor halvdelen af respondenterne blev præsenteret for Lone og den anden halvdel blev præsenteret for Fatima. Respondenterne blev ikke gjort opmærksom på, at de ville besvare spørgeskemaerne med afsæt i forskellige borgere. Dette resulterede i en mulighed for at kunne skelne i sagsbehandlernes forskelligartede holdninger samt vurderinger baseret på borgerens etnicitet, ved at sammenligne de to gruppers besvarelser.

Ved valget om ikke at informere sagsbehandlerne om de to forskelligartede vignetter, lå en forventning om at sagsbehandlerne ikke blot ville svare det, som de fandt socialt ønskeligt, da respondenterne ikke var blevet gjort opmærksom på det fokus, der var på etnicitet. Ved et kvalitativt interview kan man netop ikke spørge sagsbehandlerne direkte, om deres holdning til borgerens etnicitet, da der er risiko for, at sagsbehandlerne ikke ønsker at fremstå diskriminerende og derfor

giver et svar, som er socialt ønskeligt (Ejrnæs & Monrad, 2012: 24). Herved blev det muligt at afdække holdningsforskelle med afsæt i borgerens etnicitet.

Vignetundersøgelsen indeholder spørgsmål med åbne og lukkede svarkategorier. En del af spørgsmålene bar præg af en kvantitativ tilgang, hvor sagsbehandlerne blot skulle sætte deres kryds. Fordelen ved de lukkede svarkategorier er, at de efterfølgende er nemme at tælle op og sammenligne. En ulempe kan dog være, at de lukkede svarkategorier ikke giver respondenterne mulighed for at uddybe deres subjektive tolkningsrammer. Derfor indeholdte størstedelen af vignettens spørgsmål tillige et kvalitativt element, hvor respondenterne havde mulighed for at uddybe deres svar ved en åben svarkategori. Dette valg har efterfølgende vist sig at være altafgørende for analysen, da antallet af respondenter er minimal, og at der derfor ikke kan laves en statistisk analyse, som tager afsæt i de lukkede svarkategorier. Derfor bliver det også relevant at få skitseret udfordringerne i at arbejde med åbne svarkategorier. Ulempen er, at de efterfølgende er sværere at sammenligne, men de giver modsat et mere nuanceret blik på sagsbehandlerne vurdering af de forskellige vignetter. Ved at inddrage åbne svarkategorier i specialets vignetundersøgelse, kan den flertydige læsning komme til livs, ved at give sagsbehandlerne plads til at uddybe deres subjektive tolkningsrammer (Grünfeld & Monrad, 2012: 81).

4.2.3 Faseopdelt vignet

Ud fra specialets forskningsinteresse har det været særligt interessant at konstruere cases, hvor hændelsesforløbet udvikler sig over tid, gennem faser, for dermed at gøre det muligt at stille spørgsmål efter hver af disse faser. Faserne kunne tillige være med til at udpege, hvornår sagsbehandlerne begyndte at vurdere forskelligt i deres besvarelser over for de ikke-vestlige indvandrerkvinder og etniske danske kvinder, herunder hvordan respondenterne opfatter og møder de to borgergrupper. En fordel ved denne tilgang har været en forhåbning om, at en fortløbende fortælling kunne engagere sagsbehandlerne mere end ved mange skiftende cases (Ejrnæs & Monrad, 2012: 43). Således er der skitseret et

faseopdelt sagsforløb med en ikke-vestlig indvandrerkvind og en etnisk dansk kvinde, hvor sagsbehandleren skal vurdere borgeren, dennes ytringer samt situationen løbende.

Faserne er inddelt i:⁹

- 1) Den umiddelbare vurdering af borgeren baseret på alder, køn, etnicitet, diffuse smerter, ingen uddannelse, arbejdsløs i 10 år, nyligt fraskilt, 3 børn
- 2) Møde: visitationssamtale
- 3) Afgørelse: vurdering af hvilken borger, der skal sendes i praktik, med forskelligt erfaringsniveau
- 4) Møde: borgeren ytrer udfordringer i praktikken

Et centralt princip i konstruktionen af disse faser har tillige været, at de både skulle rumme en beskrivelse af de forhold, som ud fra forskningsinteressen og teorien er centrale, samt præcise beskrivelser af de forhold, som det kunne forventes¹⁰, at sagsbehandlerne kunne tillægge særlig betydning i deres vurdering og beslutningstagen (Ejrnæs & Monrad, 2012: 39). I udarbejdelsen af spørgsmålene er der således lagt særligt fokus på at benytte Michael Lipskys forståelse af copingmekanismerne: *creaming*, *parking* og *simplificering*¹¹ (Lipsky, 1980, 2010). Disse har ageret omdrejningspunkt for spørgsmålene, således at specialets tese, om at der en sammenhæng mellem refusionsændringerne fra 2016 og håndteringen af de ikke-vestlige indvandrerkvinder, kunne blive belyst i en efterfølgende analyse af vignetterne.

4.2.4 Pilottest af vignetter ved kognitive interviews

Vignetundersøgelsen er blevet pilottestet, gennem kognitive interviews, for at sikre, at den er realistisk, praksisnær og forståelig for sagsbehandlerne. Vignetten er blevet testet på to sagsbehandlere (pilottesterne), fra andre jobcentre, der ligeledes arbejder med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

⁹ Se bilag 2 for flere detaljer

¹⁰ Se afsnittet 'Pilottest af vignetter ved kognitive interviews'

¹¹ Se afsnittet 'Analysestrategi' for operationaliseringen af copingmekanismerne

De kognitive interviews kan give et indtryk af sagsbehandlernes fortolkning af vignetten, eller nærmere bestemt hvordan sagsbehandleren forstår vignetten og dertilhørende spørgsmål (Grünfeld & Monrad, 2012: 82). Ved de kognitive interviews blev pilottesternes forståelse af vignetten afsøgt, gennem en tilgang, hvor denne blev bedt om at læse vignetten igennem og besvare spørgsmålene, og samtidig prøve at tænke højt. Dette for at få et indtryk af pilottesternes tolkning af spørgsmålene og vignetten, og opnå en indsigt i deres læsning. Derefter blev vignetterne og de dertilhørende spørgsmål reformuleret.

4.2.5 Fejlkilder

Det har ikke været muligt at opfange alle fejlkilder før, vignetundersøgelsen var besvaret, da disse blev opfanget under bearbejdningen af empirien. Derfor vil nærværende afsnit have fokus på fejlkilder, som kan have påvirket analysens resultater uhensigtsmæssigt, netop for at imødekomme denne kritik.

Første eksempel omhandler vignettens split-sample tilgang, som muligvis er blevet afsløret da et spørgsmål omhandlende, hvem af henholdsvis Lone eller Fatima, sagsbehandlerne ville sende i praktik. Inden dette spørgsmål, er respondenterne ikke blevet præsenteret for de to borgere i relation til hinanden. Herefter kan nogle af respondenterne have opfanget vignetundersøgelsens hensigt med at undersøge betydningen af en borgers etnicitet, idet Fatima giver associationer til en ikke-vestlig borger og Lone giver associationer til en etnisk dansk kvinde. Således kan det have påvirket de resultater, der kan fremdrives af dette spørgsmål, da disse ikke nødvendigvis kommer til at afspejle hvordan der handles i praksis, men i højere grad hvordan der bør handles i praksis, hvortil den enkelte sagsbehandler ikke ønsker at give indtrykket af, at borgere som Lone opprioriteres på bekostning af Fatima.

En anden mulig fejlkilde blev opfanget ved spørgsmålet omhandlende sagsbehandlernes oplevede tidspres og få ressourcer, og om det kan medføre at nogle borgere bliver prioriteret eller nedprioriteret i praksis. I forbindelse med udarbejdelsen af spørgsmålet, blev der lagt vægt på, at det er et meget direkte

spørgsmål at stille, som derfor kan give nogle afvigelser i forhold til, hvordan praksis ser ud, da de færreste nok er ærlige omkring, at de nedprioriterer nogle borgere, hvad end det er en Fatima eller en Lone.

En tredje og sidste fejlkilde der findes værd at nævne omhandler, at der i vignetten er lagt vægt på, at sagsbehandleren møder borgeren efter 3 måneders praktikforløb. En respondent har i forlængelse af denne vignette fremhævet, at det er helt usandsynligt at man ikke har kontakt med en borger gennem et 3 måneders praktikforløb. Det kan have medført, at vignetten har fremstået urealistisk og at svarene derfor er påvirket af dette.

En anden pointe, der er værd at nævne, i forbindelse med udarbejdelsen af specialets vignetundersøgelse er den manglende viden, på daværende tidspunkt, om, at Jobcenter Næstved inddeler de aktivitetsparate borgere i tre indsatsgrupper, som et led i implementeringen af refusionsændringerne. Denne information kunne have bidraget positivt til koblingen mellem refusionsændringerne og den forskelligartede praksis, idet et spørgsmål omhandlende hvilken indsatsgruppe, sagsbehandlerne ville placere Lone/Fatima i, kunne give en direkte indikation på hvorvidt Fatima/Lone vurderes til at være en tung eller mindre tung borger. Havde de kvalitative interviews med lederne ligget inden afsendelsen af vignetterne, havde vi kunne gøre disse endnu mere praksisnære særligt i forhold til refusionsændrernes indvirkning i netop dette Jobcenter.

4.2.6 Respondenter

Vignetundersøgelsen er blevet udsendt til fire Jobcentre i håb om at få så mange respondenter, som muligt. De fire jobcentre er som følger; Rudersdal, Rødovre, Næstved og Svendborg¹². Alle 11 respondenter fra undersøgelsen er uddannet socialrådgivere, hvor $\frac{2}{3}$ er kvinder og $\frac{1}{3}$ mænd. Ingen af respondenterne har ikke-vestlig baggrund og størstedelen har etnisk dansk baggrund. Halvdelen af respondenterne er i alderskategorien 31-40 år, hvor resten er jævnt fordelt over de

¹² For udvælgelseskriterier af disse jobcentre, se 'Casebeskrivelse'

resterende alderskategorier, som spændte fra 20 til over 60 år. Til slut i undersøgelsen skulle respondenterne tilkendegive, om de kunne relatere til casen og det hævdede alle respondenterne, at de kunne. Tillige skulle respondenterne give udtryk for, om de kender til refusionsændringerne fra 2016, hvilket næsten alle gjorde, på nær to af respondenterne.

4.3 Kvalitative interviews

Der er blevet gennemført fire interviews d. 11/4-2019 hos Jobcenter Næstved. Der er blevet taget hensyn til, at Jobcentre ofte er underlagt et stort tidspres, og derfor har vi begrænset empirien til 4 interviews. Denne beslutning er blevet truffet på baggrund af flere afvisninger fra kommuner, som hævdede, at det ville kræve for mange ressourcer at deltage i interviews.

4.3.1 Det semistrukturerede interview

Valget om at foretage semistrukturerede interviews bygger på et ønske om at udarbejde en interviewguide, der tager udgangspunkt i konklusionerne fra vignetundersøgelsen. Dermed havde vi på forhånd udarbejdet nogle spørgsmål, der tog udgangspunkt i de konklusioner, som vi i henhold til specialets forskningsinteresse fandt interessante at få uddybet i løbet af interviewene, samtidig med at vi var åbne overfor at lede interviewet i nye retninger. Således var der tale om et fleksibelt design (Brinkmann & Tanggaard, 2015: 38). Dette kan eksemplificeres gennem følgende spørgsmål, som er blevet stillet til sagsbehandlerne *“Hvad er et succesfuldt forløb for dig som sagsbehandler i arbejdet med de ledige?”* Det blev fremhævet, at de respondenter, som havde siddet med Lones case, i høj grad vurderede at Lone var klar til en beskæftigelsesrettet indsats, hvor respondenterne der havde siddet med Fatimas case vurderede at der først og fremmest skulle være fokus på opkvalificering inden man kunne igangsætte et beskæftigelsesrettet tilbud. Derfor blev det interessant igennem interviewene at få belyst, hvilke tilbud der er mest tilfredsstillende for den enkelte sagsbehandler at igangsætte, hvorfor ovenstående

spørgsmål blev formuleret. Dette fordi at specialets teoretiske afsæt i Michael Lipsky, kan være med til at belyse at sagsbehandleren vil prioritere de borgere, som kan rykkes mest. Det er derfor interessant at høre sagsbehandlerens vurdering af hvorvidt en borger, som først skal gennem et længere opkvalificeringsforløb er lige så tilfredsstillende at arbejde med sammenlignet med en borger, der vurderes at være klar til mere beskæftigelsesrettede tilbud.

4.3.2 Interviewpersoner

Ingen af specialets interviewpersoner fremstår ved navn, dette for at bevare anonymiteten. Det kan dog diskuteres, hvorledes den faglige leder og teamlederen fremstår anonymt, da man til én hver tid ville kunne finde frem til disse navne. Ingen af lederne har ønsket at fremstå anonyme, hvorved vi har truffet et valg om ikke at sløre deres titel, da det kan give læseren en forståelse for dennes placering i organisationen.

Efter de afsluttede interviews er deltagerne blevet tilbudt at få tilsendt det transskriberede materiale, med henblik på at rette eventuelle misforståelser. Ingen af vores interviewpersoner har gjort brug af denne mulighed.

Det har været vigtigt at fremhæve over for interviewpersonerne, at specialet efterfølgende vil være offentligt tilgængeligt, og at ledelsen derfor vil få adgang til de udtalelser, som sagsbehandlerne er kommet med. Dette er gjort med afsæt i et ønske om at leve op til kravet om fortrolighed (Kvale & Brinkmann, 2009: 91). Det kan svække specialets resultater, da nogle informationer eventuelt vil tilbageholdes, eksempelvis hvis sagsbehandleren ønsker at fremstå på en bestemt måde over for ledelsen.

Nedenstående afsnit vil udfolde interviewets interviewpersoner, samt hvorfor disse findes relevante for specialets undersøgelse.

Teamleder

Teamlederen agerer gatekeeper, såvel som interviewperson. Det har betydet, at teamlederen fra starten af har haft en stor indsigt i projektets sigte. Dette kan have påvirket teamlederens svar og mulighed for at forberede sine svar på forhånd. På

den måde vil vi ikke i samme grad modtage lige så umiddelbare svar, som vi kan forvente fra de andre interviewpersoner.

Denne interviewpersons primære funktion er det personalemæssige ansvar, og at formidle kommunikationen mellem direktionen og sagsbehandleren. Denne funktion er interessant for specialet, da vi netop ønsker at belyse, hvordan refusionsændringerne er forsøgt implementeret i Jobcenter Næstved.

Faglig leder

Valget om at interviewe både den faglige leder og teamlederen bygger på en forestilling om, at det kan være interessant at stille de samme spørgsmål til begge ledere således, at det bliver interessant, hvis der dels er konflikterende eller komplementerende svar.

Derudover står denne leder for den faglige udvikling af afdelingen, hvorved vi kan opnå en større indsigt i, hvordan man i Jobcenter Næstved løbende opkvalificerer sagsbehandlerne.

Sagsbehandlerne

Sagsbehandlerne er udvalgt med afsæt i at vores gatekeeper fremhævede, at disse to primært sidder med borgere med ikke-vestlig baggrund. Herved blev det interessant at interviewe disse to, da vi havde en forventning om, at de bedst kender til den praksis der er knyttet til denne borgergruppe. Der bør rettes en kritik mod at lade en leder udpege interviewpersonerne, da dette valg kan rumme et strategisk ønske fra ledelsens side, da man kan formode, at disse to sagsbehandlere har en stor viden om denne borgergruppe, og derfor kan fremstå fagligt stærkere end tilfældigt udvalgte sagsbehandlere ville have gjort. Dette kan påvirke undersøgelsen således, at vi ikke opnår det reelle billede af sagsbehandlerne kompetencer, da interviewene tager udgangspunkt i udvalgte "eksperter" på området, og at borgere med ikke-vestlig baggrund i nogle tilfælde vil knyttes andre sagsbehandleres sagsstamme.

Derudover var det altafgørende for udvælgelsen af netop disse to interviewpersoner, at de selv skulle have et ønske om at deltage, hvilket gatekeeperen undersøgte. Ydermere var det også vigtigt, at informere sagsbehandlerne om undersøgelsens sigte, dette for at imødekomme kravet om informeret samtykke (Kvale & Brinkmann, 2009: 89). Derfor blev der forinden fortalt, at interviewet ville tage udgangspunkt i de besvarelser, vi havde fået indsamlet gennem vores vignetundersøgelse således, at de kendte til interviewets fokus.

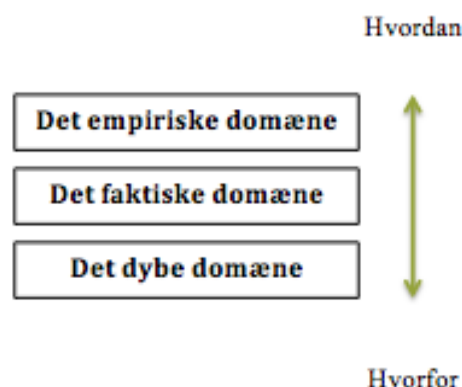
4.3.3 Transskribering

Samtlige interviews er blevet optaget med samtykke fra alle interviewpersonerne. Herefter er optagelserne blevet transskriberet, og som tidligere nævnt, har alle fået muligheden for at korrigere i det nedskrevet efterfølgende, hvilket ingen har ønsket. Da specialet ikke har fokus på at udarbejde en diskursanalyse eller anden form for sproglig analyse, er fyldord som “øh” og “hm” undladt, da ord som disse i nogle tilfælde kan fremstå meningsforstyrrende (Kvale & Brinkmann, 2009: 202-203). Har der været længere pauser er det dog noteret, da det kan belyse, at interviewpersonen har været i tvivl om sit svar eller ikke har forstået spørgsmålet ordentligt, og det derfor kan have betydning for det indhentede svar.

4.4 Analysestrategi

Med afsæt i kritisk realisme, som opererer med en dyb virkelighedsforståelse, bliver det relevant at dykke ned i hvordan, denne tilgang har været rammesættende for projektets problemformulering. Det særlige ved denne tilgang er, at den kalder på en særlig slutningsform: “(...)hvordan man finder den partikulære præmis, når konklusionen er givet.” (Buch-Hansen & Nielsen, 2012: 304).

Først bliver det væsentligt at skitsere specialets forståelse for denne dybe virkelighed. Til dette formål er der udarbejdet en illustration:



Illustrationen påpeger, hvordan vi metodisk forstår den kritisk realistiske tilgang, som også har været styrende for udarbejdelsen af problemformuleringen samt analysespørgsmålene. En bevægelse nedad kalder på en forklarende tilgang, herunder hvorfor noget forekommer på det empiriske domæne, som søges afdækket gennem de underliggende domæner. En bevægelse opad kalder derimod på en forstående tilgang, hvor der søges en forståelse for, hvordan strukturer i det dybe domæne kan påvirke det empiriske domæne, herunder specifikt hvilke betingelser der må være gældende.

Med afsæt i dette blev følgende problemformulering udarbejdet:

Hvorfor holdes de aktivitetsparate ikke-vestlige indvandrerkvinder, i højere grad end kvinder med dansk oprindelse, passive i Jobcenter Næstved efter refusionsændringerne i 2016?

Problemformuleringen afspejler en søgen nedad efter forklaringer på hvorfor dette fænomen kan erfares. Om den forklarende tilgang skriver Jensen og Kvist: “Hvorfor-spørgsmål søger at identificere faktorer, der forklarer årsagerne til (...)” (Jensen & Kvist, 2016: 42). Som en del af specialets afgrænsning har vi sat fokus på, hvordan mødet mellem sagsbehandler og borger kan være en faktor til den tendens vi ser. Hertil søger analysespørgsmålene efter at forklare, hvordan Michael Lipskys teoriramme kan bidrage til en forståelse for de strukturer og mekanismer der foregår på det dybe domæne:

1. *Hvordan kan de strukturelle beslutninger på ledelsesniveau, med afsæt i Michael Lipsky, forklare, at flere indvandrerkvinder holdes passive efter refusionsændringerne?*
2. *Hvordan kan sagsbehandlerens skøn, med afsæt i Michael Lipsky, forklare, at flere indvandrerkvinder holdes passive efter refusionsændringerne?*

Her bliver det også vigtigt at nævne, at et sådant analysestrategisk valg fratager os muligheden for at påpege, at andre faktorer kan have indvirkning på tendensen. Dette er blevet forsøgt imødekommet, gennem en refleksion over andre mulige faktorer, dels gennem den teoretiske afgrænsning, men også i forlængelse af de konklusioner vi løbende drager.

Tager vi afsæt i analysespørgsmålene, omfavner disse en langt mere forstående tilgang, som Jensen og Kvist forklarer på følgende måde:

“Anvendes teorien derimod til at forstå en problemstilling, benytter vi den som en linse på virkeligheden. Vi er her ikke interesserede i, hvor meget den kan forklare, men om den gør os klogere på det, vi undersøger”
(Jensen & Kvist, 2016: 42)

Således kan det hævdes, at specialet foretager en vekselvirkning mellem den forklarende og den forstående tilgang, som den kritiske realistiske dybe virkelighedsforståelse kalder på. Dette fordi vi i specialet ønsker at forstå hvorfor tendensen fremkommer med afsæt i at forstå, hvorledes sagsbehandlerens skøn, herunder compingmekanismerne, kan have påvirket denne tendens. Det bliver nu vigtigt at dykke ned i hvordan disse analysespørgsmål metodisk er forsøgt afdækket.

Metode og operationalisering af begreber

Specialets design rummer en vignetundersøgelse foretaget hos Team Særlig Indsats og Veteraner, samt fire efterfølgende kvalitative interviews.

I udformningen af vignetterne og de tilhørende spørgsmål, er Lipskys copingmekanismer; *creaming*, *parking* og *simplificering* blevet anvendt. Således kan det fremhæves, at empirien struktureres med afsæt i de udvalgte teoretiske begreber, hvorfor det i nærværende analysestrategi også bliver vigtigt at fremhæve hvordan disse teoretiske begreber er forsøgt operationaliseret.

Simplificering omhandler frontlinjemedarbejdernes simplificering af den enkelte borger ved brug af få nøglekarakteristika, som bliver altafgørende i vurderingen af borgeren (Lipsky, 2010: 115). Denne copingmekanisme blev i vignetten omsat gennem en split-sample tilgang, hvor borgerens navn blev den eneste faktor, som strategisk blev ændret i to forskellige versioner. For at finde ud af, hvordan denne ene faktor havde betydning, blev der efterfølgende spurgt ind til hvilke muligheder samt udfordringer arbejdet med denne borger kunne rumme. Ved at sammenligne de to vignettens besvarelser forventede vi, at få indblik i de eventuelle forskellige nøglekarakteristika, der knyttes den enkelte borger med afsæt i borgerens etnicitet.

Creaming og *Parking* blev gennem vignetterne operationaliseret ved, at sagsbehandlerne skulle tage stilling hvilken borger de ville prioritere at sende i praktik og hvorfor. Prioritering blev altså den direkte operationalisering af de to begreber. I forlængelse af disse begreber fremhæver Lipsky, hvordan frontlinjemedarbejderen foretager en *creaming* og *parkering*, i forhold til hvem de vurderer *“most likely to succeed in terms of bureaucratic success criteria”* (Lipsky, 2010: 107). Dette blev forsøgt omfavnet gennem følgende vignet og spørgsmål:

FJERDE VIGNET

Fatima/Lone er nu begyndt i virksomhedspraktik og du indkalder til et opfølgende møde. Til mødet skal I snakke om hvordan det går i praktikken og hvilke udfordringer samt muligheder Fatima/Lone oplever. Inden mødet gør du dig nogle overvejelser i forhold til udfaldet.

7. Hvordan tror du det er gået?

Her operationaliseres creaming og parking gennem sagsbehandlerens forventning til hvorvidt det er gået dårligt eller godt i praktikken. På baggrund af dette forventede vi at kunne udlede, hvorvidt de anså borgeren for 'likely' eller 'unlikely to succeed' med afsæt i faktorer, som sagsbehandleren udstyrede disse borgere med.

Refusionsændringerne fra 2016 blev forsøgt omsat til vignetundersøgelsens spørgsmål, gennem et blik for ændringernes skærpede tidshorisont og det øgede fokus på den resultatorienterede praksis. Dette kom til udtryk gennem denne vignet:

FØRSTE VIGNET

1. Hvad tænker du er sandsynligheden for, at Fatima/Lone kommer i arbejde inden for det næste års tid?

- Meget stor sandsynlighed
- Stor sandsynlighed
- Nogen sandsynlighed
- Lille sandsynlighed
- Ingen sandsynlighed
- Ved ikke

Uddyb _____

Hvis sagsbehandlerne har internaliseret det mindset, som refusionsændringerne affødte, og de vurderede borgeren til eksempelvis “lille sandsynlighed”, ville vi på baggrund heraf kunne udlede, at de med afsæt i refusionsændringerne kunne blive parkeret.

En kritik til denne operationalisering kan modsat være, at sagsbehandleren ikke træffer beslutningen med afsæt i refusionsændringerne og blot svarer ud fra hvad denne umiddelbart tænker, i relation til den skitserede case. Det kan medføre en svækket validitet, hvilket vil blive uddybet i afsnittet ‘Kvalitetsvurdering’.

Interviewguide

De efterfølgende kvalitative interviews i Team Særlig Indsats og Veteraner, med henholdsvis to sagsbehandlere fra teamet, samt en faglig leder og en teamleder, tog udgangspunkt i tre tematikker:

1. Empiriske fund fra vignetten: faglighed
2. Teoretisk afsæt: kategoriseringer, manualer(mulighed for skøn)
3. Refusionsændringer i Jobcenter Næstveds praksis

Ovenstående tematikker påpeger, hvordan udarbejdelsen af interviewguiden sammenlignet med udarbejdelsen af vignetterne i langt højere grad tog afsæt i empirien, hvor hensigten var at udarbejde en interviewguide, der også var i stand til at omfavne andre perspektiver, som ikke nødvendigvis kunne forklares gennem Lipsky, men som havde fyldt i respondenternes svar til vignetterne.

En sådan vekselvirkning mellem empiri og teori har været vigtig i forlængelse af vores ønske om en retroduktiv tilgang, hvor fokus nemlig er på at finde den partikulære præmis, som konklusionen kan ses i lyset af. Derfor har vi taget udgangspunkt i et teoretisk ståsted, og samtidig forsøgt at holde os åbne overfor andre præmisser, der kunne have indflydelse, som ikke kan forklares gennem den valgte teori. Første analysedel tager derfor i højere grad end anden analysedel afsæt i empiriske fund, som bidrager til en indsigt i den kontekst sagsbehandlerne navigerer i efter refusionsændringerne, herunder indsatsgrupperne. Anden analysedel tager større afsæt i specialets teoretiske ramme, herunder Lipskys

copingmekanismer, da disse benyttes til at forklare hvordan sagsbehandlerne agerer indenfor deres skønsmæssige råderum i praksis med de to borgergrupper, aktivitetsparate etniske danske kvinder og ikke-vestlige indvandrerkvinder.

Kvalitetsvurdering

I følgende afsnit vil specialets kvalitetsvurderinger blive gennemgået, herunder specialets reliabilitet og validitet.

I forbindelse med specialets blik for reliabiliteten, er det vigtigt at påpege, at nærværende undersøgelse ikke hævder at være generaliserbart, da de tendenser, som påpeges gennem nærværende analyse, i stedet kan menes at kunne trække tråde til lignende kommuner med samme tendenser, herunder med en procentvis forskel i passivandelen, dog ikke i en lige så ekstrem grad (Jensen & Kvist, 2016 : 52). Hvis specialet modsat havde valgt at tage afsæt i en anden ekstrem case, herunder hvis én af de andre kommuner, med samme tendens, var blevet udpeget som case, kunne det have resulteret i samme tendens, dog i mere eller mindre ekstrem grad. Det er vigtigt at nævne, at generaliserbarheden med det kritiske realistiske blik bliver umulig at imødekomme, da virkelighedsopfattelsen er styret af *“(...)underliggende strukturer og mekanismer m.m., som i komplekse kombinationer understøtter og genererer begivenheder (...)”* (Buch-Hansen & Nielsen, 2005: 85). Derfor afhænger begivenhederne i høj grad af den enkelte kontekst og derfor vil det være en umulig opgave at generalisere. I stedet forsøger projektet at generere nogle forståelser af, hvorfor der i Jobcenter Næstved udøves forskelligartet praksis og i forlængelse heraf prøver at fremhæve nogle tendenser, som kunne være fremtrædende i andre kommuner.

Vi har igennem specialets udformning vægtet højt at være transparente, dette både gennem udformningen af vores vignetter og interviewguiden, samt ved udfoldelsen af de kvalitative interviews i Jobcenter Næstved. Således har vi løbende forsøgt at skitsere vores proces og refleksioner omkring disse (Jensen & Kvist, 2016 : 52). Desuden har vi vedlagt følgende dokumenter som bilag; en oversigt over kommuner med en procentvis forskel i passivandelen,

interviewguides for de to sagsbehandlere samt teamleder og faglig leder, de transskriberede interviews, og slutteligt en vignetskabelon. Dette for at være gennemsigtig overfor læseren.

Ved udarbejdelsen af specialets vignetundersøgelse blev der lagt særlig vægt på vignettens validitet, herunder om sagsbehandlerne ville forstå spørgsmålene forskelligt, hvilket efterfølgende kunne gøre det tvivlsomt at fortolke besvarelsene (Ejrnæs & Monrad, 2012: 14). En forskelligartet læsning af spørgsmålene, kunne modsat være udtryk for, at der snarere var tale om forståelses- eller holdningsforskelle blandt sagsbehandlerne hos Jobcenter Næstved. Den forskelligartet læsning blev forsøgt imødekommet gennem afholdelsen af de kognitive interviews¹³, som agerede pilottests for specialets vignetundersøgelse. Her blev spørgeskemaerne netop afprøvet på to sagsbehandlere fra jobcenter-regi, der ligeledes arbejder med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

For at styrke argumentet om, at vi undersøger det vi hævder, nemlig hvorfor ikke-vestlige indvandrerkvinder holdes passive efter refusionsændringerne fra 2016, er specialets centrale begreber, herunder Lipskys forståelse af copingmekanismerne og ligeledes refusionsændringerne, blevet operationaliseret og omsat til vignetundersøgelsen, for netop at kunne spørge mere direkte ind til hvordan sagsbehandlerne *parkerer*, *creamer* og *simplificerer* de aktivitetsparate borgere. Specialets datamateriale antyder, at der forekommer en forskelligartet praksis sted efter implementeringen af refusionsændringerne i 2016. Det er muligt at kritisere nærværende undersøgelse for den manglende kobling mellem refusionsændringerne og at ikke-vestlige indvandrerkvinder holdes passive. Dette fordi det ikke entydigt har været muligt at lave denne kobling. Dette kritikpunkt kunne være blevet imødekommet, hvis vi modsat havde afholdt de to kvalitative interviews med den faglige leder og teamlederen, inden vi havde sendt vores vignetundersøgelse ud til teamets sagsbehandlere. Gennem disse interviews, kunne det netop have været muligt at opfange, at Jobcenter Næstved inddeler sine

¹³ Se afsnittet 'Vignetmetoden' for uddybning af de kognitive interviews.

aktivitetsparate borgere i tre indsatsgrupper, efter hvor langt de befinder sig fra arbejdsmarkedet, hvorfor vi ligeledes kunne have skitseret vores vignetundersøgelse således, at den spurgte direkte ind til, hvilken indsatsgruppe den enkelte borger skulle placeres i. Dog bør det fremhæves, at målet ikke er at påpege sammenhængen mellem refusionsændringerne og den voksende passivandel, men i højere grad at forstå, hvorfor dette fænomen forekommer.



KAPITEL 5: ANALYSE

5.1 Første analysedel

Nærværende analysedel søger at besvare første analysespørgsmål, som lyder: *“Hvordan kan de strukturelle beslutninger på ledelsesniveau, med afsæt i Michael Lipsky, forklare, at flere indvandrerkvinder holdes passive efter refusionsændringerne?”*. Der vil være fokus på hvordan ledelsen, herunder den faglige leder og teamlederen, i Team Særlig Indsats og Veteraner har implementeret refusionsændringerne fra 2016 i sagsbehandlingens praksis med de aktivitetsparate borgere. I forlængelse heraf, vil der slutteligt sættes fokus på, hvordan disse ændringer har medført særlige tilgange til de ikke-vestlige indvandrerkvinder.

5.1.1 Indsatsgrupperne

Som et resultat af refusionsændringerne, har Jobcenter Næstved, herunder ledelsen i Team Særlig Indsats og Veteraner, i samarbejde med et konsulentfirma (Teamleder: 2) gennemført nogle praktiske tiltag, som skal være med til at sikre *“(...) mere styring på hvad vi gav borgere af tilbud”* (Teamleder: 2). Denne udtalelse kan siges at stemme overens med den formelle hensigt, som er omtalt i ‘Aftale om reform af refusionssystemet og tilpasninger i udligningssystemet’, hvor fokus netop er, at:

“Omlægningen skal (...)understøtte, at kommunerne i højere grad tilbyder ledige den indsats, som hjælper den enkelte tættere på arbejdsmarkedet og i job fremfor en indsats baseret på den højeste refusionsprocent” (Økonomi & Indenrigsministeriet, 2015:1)

Udviklingspotentialer

Med afsæt i dette blev der implementeret nogle indsatsgrupper på tværs af hele beskæftigelsesindsatsen, herunder også i arbejdet med de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Til denne gruppe af borgere har man oprettet tre forskellige indsatsgrupper: 1, 2 og 3. Disse grupper bliver af teamlederen defineret på følgende måde:

“(...) de[indsatsgruppe 1] har nogle [borgere] der er tættest på arbejdsmarkedet, så har vi nogle der kræver noget ekstra særlig indsats (...) Det var ligesom den mellemgruppe [indsatsgruppe 2] vi havde, hvor vi (...) dengang [før refusionsændringerne] ville sætte mange indsatser på. Og så har vi de borgere, der (...) kan være meget syge, de kan kræve virkelig meget behandling, og det er ikke det vi kan sætte en særlig indsats op for lige nu.(...) hvis man er vurderet aktivitetsparat, så er man længst væk fra arbejdsmarkedet, men i selve aktivitetsparate kunne man godt være den, der var tættest på arbejdsmarkedet” (Teamleder: 2)

Der kan altså udledes et skarpt skel i de forskellige indsatsgruppers beskrevne udviklingspotentialer, hvor borgere placeret i indsatsgruppe 1 er tættest på arbejdsmarkedet og borgere i indsatsgruppe 3 er længst væk fra arbejdsmarkedet. Det bliver derfor relevant at dykke ned i, hvad disse indsatsgrupper potentielt kunne have af betydning for sagsbehandlerens praksis. Med afsæt i Lipskys teoriramme vil sagsbehandleren prioritere de borgere som er *“(...)most likely to succeed in terms of bureaucratic success criteria.”* (Lipsky, 2010: 107). Han

fremhæver, at sagsbehandleren altid arbejder inden for en organisatorisk ramme, som opstiller nogle succeskriterier. Ses indsatsgrupperne i forlængelse heraf kan det fremhæves, at denne inddeling af borgere i høj grad er med til at pointere, at hvis en borger er kategoriseret i indsatsgruppe 2, skal der flere ressourcer og dermed også afsættes mere tid, før borgeren kan komme i ordinær beskæftigelse, alt dette i forhold til hvis der sammenlignes med en borger fra indsatsgruppe 1. Der bliver derfor, gennem disse indsatsgrupper, opretholdt en eksplicit forståelse af, at borgere der kategoriseres som indsatsgruppe 1 har størst chance for at lykkes i beskæftigelsesindsatsen sammenlignet med borgere fra gruppe 2, dette hvis succeskriteriet er at få borgeren i ordinær beskæftigelse. Den organisatoriske prioritering bliver derfor meget eksplicit gennem tiltaget med indsatsgrupperne.

Følelsesmæssige skøn

Teamlederen forklarer hvordan, der til hver af de tre indsatsgrupper er knyttet forskellige indsatser, hun siger:

“(...)den her gruppe [indsatsgruppe 1] (...)har de her fire tilbud og de her fire tilbud, som man må plukke af. Så når man har sådan en borger her, så må man sammensætte noget fra de her fire til den her borger, og når jeg går over og tager en borger i indsatsgruppe 2, så har jeg nogle andre små kasser af tilbud (...), som jeg så må tage af her. Før var det ligesom hele viften, hvor man tog det der føltes rigtigt, det der føltes fagligt mest rigtigt.” (Teamleder: 6)

Gennem interviewet med teamlederen er det blevet forklaret, hvordan ledelsen i samarbejde med medarbejderne har opstillet rammerne for disse indsatsgrupper og hermed knyttet forskellige former for indsatser til de forskellige grupper. Det vil sige, at når en borger modtages i afdelingen for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, vil denne hurtigst muligt blive placeret i en indsatsgruppe (Sagsbehandler 1: 9). I ovenstående citat fremhæver teamlederen, hvordan sagsbehandleren før kunne vælge mellem alle indsatser og i dag er

begrænset af hvilken indsatsgruppe, borgeren er placeret i. De skønsmæssige råderum er derfor begrænset i det omfang, at der allerede gennem indsatsgruppen er defineret klare ramme for, hvilke indsatser den enkelte borger kan tilbydes. Teamlederen forklarer hvordan sagsbehandleren før i tiden selv har kunne tilrettelægge den indsats der *føltes rigtig* hvorefter denne udtalelse rettes til *fagligt mest rigtig*. Denne udtalelse fremhæver, hvordan der ses en tendens til at ledelsen med afsæt i refusionsændringerne forsøger at mindske det skønsmæssige råderum, som vurderes at være af følelsesmæssig- og fagligkarakter, ved bevidst at begrænse disse gennem indsatsgrupperne. I forlængelse af dette kan Lipskys forståelse af frontlinjemedarbejderen inddrages. Teamlederen lægger vægt på, at skønnene er truffet på grund af det, der føles mest rigtigt. Handlingen omkring, hvilken indsats en borger modtager, er altså hængt op på den skønsmæssige vurdering, som ud fra teamlederens udsagn er truffet med afsæt i følelser. Lipsky beskriver også hvordan sagsbehandlerens skøn er *“immediate and personal”* (Lipsky, 1980: 8). Dette umiddelbare, personlige og følelsesmæssige præg skøn forsøges derfor begrænset, da teamlederen vurderer, at disse parametre kan have nogle uhensigtsmæssige konsekvenser, der kan munde ud i, at den enkelte sagsbehandler ikke tilbyder borgeren den indsats, der bringer denne tættere på ordinær beskæftigelse.

Ydermere hævder teamlederen, at:

“(...)det skal i hvert fald være meget præcist beskrevet på borgeren, hvis der er en sagsbehandler, der tænker, at her har jeg brug for en helt særligt, håndholdt indsats til en borger. Så skal de fagligt beskrives mere end man har gjort før, vi har ikke den her brede vifte af tilbud man kan vælge og sige, det her er nok det bedste for dig. Det er skåret væsentligt ned.” (Teamleder: 5)

Ovenstående citat fremhæver, at indsatsgrupperne kan være oprettet med det formål, at begrænse det umiddelbare skønsmæssige råderum, som tidligere har ligget hos sagsbehandleren. Ønsker sagsbehandleren, at iværksætte en indsats,

som ikke er knyttet til den indsatsgruppe, som borgeren er placeret i, kræver det en ekstra indsats fra sagsbehandlerens side, som fagligt skal kunne argumentere for det valg, som ikke ligger åbenlyst til indsatsgruppen. Der kan i forlængelse heraf argumenteres for, at der ses en tendens til at indsatsgrupperne har gjort det mere besværligt, at kombinere indsatser på tværs af grupperne, og at det lette valg derfor ofte kan blive en realitet i praksis, hvorved indsatsgrupperne får lov til at styre praksis.

5.1.2 Sprogmentor

Følgende afsnit vil centrere sig om at undersøge, hvilken særlig betydning forståelsen af de ikke-vestlige indvandrerkvinders sproglige barrierer og tilbuddet om en sprogmentor i indsatsgruppe 2 kan have for de aktivitetsparate borgere, herunder de ikke-vestlige indvandrerkvinders ledighedsforløb.¹⁴

Sproglige barrierer

Sproglige barrierer blandt de ikke-vestlige indvandrerkvinder bliver beskrevet af næsten alle respondenterne, som den største hindring for, at disse kvinder kan komme tættere på ordinær beskæftigelse: *"De fleste vil jo rigtig gerne, de vil jo rigtig gerne ud og arbejde, men så finder de ikke noget, for der er ikke det sproglige [der skal til] (...)"* (Sagsbehandler 2: 7). Således kan den sproglige barriere komme til at agerere styrende for den indsats, som den ikke-vestlige indvandrer kvinde bliver tilbudt. I henhold til refusionsændringernes skærpede fokus på resultater, vil det kunne få betydning for de ikke-vestlige indvandrerkvinders prioritering i beskæftigelsesindsatsen. Dette fordi synet på, at de ikke-vestlige indvandrerkvinders største problematik er deres sproglige barrierer, og at disse skal afhjælpes, før andre indsatser kan iværksættes. Dette kan forklares gennem Lipskys teoriramme. Om frontlinjemedarbejderen skriver han:

¹⁴ Det har ikke været muligt at inddrage tal, som kan påvise at flere ikke-vestlige indvandrerkvinder placeres i denne kategori. Dog peger den kvalitative empiri på, at der er en tendens til at ikke-vestlige indvandrerkvinder placeres her.

“They structure their environments to make tasks and perceptions more familiar, less unique. Routines and simplifications aid the management of complexity; environmental structuring limits the complexity to be managed” (Lipsky, 2010: 83).

Sagsbehandler 2 fremhæver de ikke-vestlige indvandrerkvinder som en gruppe af individer, der rummer de samme udfordringer og som en gruppe, der derfor også kalder på den samme løsning. Der ses derfor en tendens til, at der skabes og opretholdes en stereotyp forståelse af denne borgergruppe (Lipsky, 2010: 115). Denne tendens fremhæver Lipsky som en copingmekanisme, sagsbehandleren gør brug af og som netop kan gøre arbejdet med de ikke-vestlige indvandrerkvinder mindre komplekst og derfor nemmere at arbejde med i praksis. Sagsbehandlerens simplificering af ikke-vestlige indvandrerkvinder kan derfor medføre, at disse anses som borgere der ikke kommer i beskæftigelse, medmindre der først arbejdes med de sproglige barrierer.

Med indsatsgrupperne er det ikke længere muligt at iværksætte indsatser på tværs af indsatsgrupperne, hvilket betyder at borgeren vil blive placeret efter den problematik, det skønnes af sagsbehandleren at skulle afhjælpes først, herunder de sproglige barrierer. Da de sproglige barrierer fylder meget i sagsbehandlerens forståelse af de ikke-vestlige indvandrerkvinders afstand til arbejdsmarkedet, bliver det relevant at have fokus på den indsats, som netop er oprettet med fokus på at arbejde med disse sprogbarrierer.

Hertil kan indsatsen *sprogmentor* fremhæves, som ifølge teamlederen har til opgave at:

” (...) udfordre borgeren på sproget og får lært nogle bestemte ting, som et sprogcenter på forhånd har været inde og teste og sige, at det er de her ting, der skal trænes” (Teamleder: 8)

Denne sprogmentor er tilknyttet en indsats, som sagsbehandleren kan tilbyde borgere i indsatsgruppe 2 (Teamleder: 7). Placeringen af denne indsats vil blive beskrevet yderligere i nedenstående afsnit.

Indsatsgruppe 2

Ifølge teamlederen bliver det op til den enkelte sagsbehandler at prioritere den indsats, der er den vigtigste at iværksætte, når borgeren er blevet placeret i én af de tre indsatsgrupper. Derfor kan den enkelte sagsbehandler blive sat til at prioritere mellem indsatserne, når en ny borger bliver visiteret til Team Særlig Indsats og Veteraner, for netop at gøre borgeren jobparat og afhjælpe borgerens problematikker. Om denne prioritering siger Teamlederen:

”Men en sprogmentor ligger i gruppe 2 og er et tilbud. Så kunne det sagtens være at man kunne sige, okay jeg har en borger her og vurderet vedkommende til at være i gruppe 1, fordi jeg synes det vigtigste tilbud er et kørekort, men jeg kan godt se, at der faktisk er brug for at komme en sprogmentor på her, for at tingene går op. Så ligger man lidt i den her gråzone og det er jo også det, hele øvelsen her har været, at få godt styr på, hvad er det for nogle indsatser vi har behov for, hvad er det for en bevillingsramme, vi kan arbejde inden for (...)” (Teamleder: 7).

Teamlederen hævder at øvelsen efter refusionsændringerne har været, at sagsbehandleren nu skal prioritere i de indsatser, som er knyttet til den indsatsgruppe borgeren er placeret i. Der er tale om en afvejning i forhold til hvilke indsatser, det skønnes at have den største effekt og dermed kan rykke borgeren tættest på arbejdsmarkedet. I ovenstående eksempel ville sagsbehandleren blive sat i en situation, hvor vedkommende skulle afveje betydningen af henholdsvis et kørekort og en sprogmentor, da disse to indsatser ikke er placeret i samme indsatsgruppe og derfor ikke kan iværksættes samtidigt.

Lipsky fremhæver at frontlinjemedarbejderne, som en naturlig del af deres praksis, opererer inden for et rum, hvor der er plads til at skønne, da deres arbejde giver plads til et fagligt skøn. I forbindelse med denne pointe fremhæver Lipsky, at det faglige skøn: “ *are not reducible to programmed formats* ” (Lipsky, 1980: 15).

Ledelsen i Team Særlig Indsats og Veteraner har valgt at begrænse sagsbehandlernes skøn gennem strukturelle værktøjer, herunder indsatsgrupperne, og hermed netop forsøgt at begrænse det faglige skøn til *programmed formats* (Ibid.) Det kan derfor blive de strukturelle værktøjer, der opstiller rammerne for hvorvidt de aktivitetsparate ikke-vestlige indvandrerkvinder placeres i indsatsgruppe 1 eller 2 og derfor ikke “*sensitive observation and judgment*” (Lipsky, 1980: 15), som ifølge Lipsky er en essentiel del af frontlinjemedarbejdernes skønsmæssige råderum. Denne pointe kan fremhæve, hvordan begrænsningen af det faglige skøn, kan få særlig betydning for de ikke-vestlige indvandrerkvinder. Dette fordi sprogmentorens placering i indsatsgruppe 2 kan komme til at agere styrende for, at de ikke-vestlige indvandrerkvinder bliver placeret i indsatsgruppe 2 og ikke i indsatsgruppe 1. Dette hvis sagsbehandleren skønner, at de sproglige barrierer er vigtige at få afhjulpet først. Når denne borger så er placeret i indsatsgruppe 2, vil det medføre at borgeren ikke sendes i arbejdsrettede-tilbud, da en sprogmentor kun kan knyttes sammen med andre opkvalificerende tilbud, som er at finde i værktøjskassen for indsatsgruppe 2.

Skuffesager

Om indsatsgrupperne beskriver sagsbehandler 1, hvordan man også inddeler indsatsgruppe 1, 2 og 3 efter intensitetsgrad:

“(…) man har indsatsgruppe 1, 2 og 3 i forhold til hvor meget indsats man vil give dem, altså jeg tænker også i forhold til intensiteten (…) jeg tror at gruppe 1 er dem som så er mest velfungerende, så det er dem vi arbejder med først. De er klar til at komme i praktik” (Sagsbehandler 1: 7-8)

Det betyder, at indsatsgruppe 1 er den gruppe, der bliver arbejdet mest på, fordi det er den gruppe af borgere, der hurtigst kan komme i ordinær beskæftigelse. Det kan forklare, hvordan de borgere der befinder sig i indsatsgruppe 2, herunder de ikke-vestlige indvandrerkvinder, som har behov for en sprogmentor, ikke tilbydes samme intensive aktivering. Det kan medvirke til, at de ikke-vestlige indvandrerkvinder i højere grad tilbydes færre aktiveringstilbud og dermed holdes passive i aktiveringsindsatsen. Denne problematik taler den faglige leder sig ligeledes ind i:

“(...) det bliver sådan lidt groft sagt skuffesager som får minimumsindsatsen, hvor de kommer ind til en samtale hver tredje måned og så gør du ikke rigtig så meget andet, og så giver du dem en gang imellem et tilbud når det er ret og pligt, men ellers så gør du ikke så meget andet ved det end det. Fordi de er alligevel svære at rykke fordi du har prøvet at sætte dem i aktivitet mange gange, men de er aldrig kommet tættere på arbejdsmarkedet og så opgiver man nok bare lidt håbet som sagsbehandler i en travlt hverdag hvor der er masser af andre borgere der skal hjælpes” (Faglig leder: 7)

Således kategoriserer den faglige leder de ikke-vestlige indvandrerkvinder, som værende *skuffesager*. Det betyder, at de risikerer at blive parkeret i systemet, da de kun tilbydes minimumsindsatsen. Af ovenstående udtalelse fremhæves de ikke-vestlige indvandrerkvinder, som det Lipsky ville betegne, som et resultat af copingmekanismen *creaming*, fordi frontlinjemedarbejderen vil have en tendens til at prioritere at hjælpe de borgere, som vurderes til at have størst mulighed for at opnå succes (Lipsky, 2010: 107). Derfor kan der ses en tendens til, at de ikke-vestlige indvandrerkvinder vil blive nedprioriteret i beskæftigelsesindsatsen, da disse kvinder ikke kan leve op til de succeskriterier, som Jobcenter Næstved opstiller, jævnfør faglederens pointe fra ovenstående citat om, at: *“(...) de aldrig [er] kommet tættere på arbejdsmarkedet” (Faglig leder: 7)*

5.2 Første delkonklusion

Første analysedel har taget afsæt i spørgsmålet: *Hvordan kan de strukturelle beslutninger på ledelsesniveau, med afsæt i Michael Lipsky, forklare, at flere indvandrerkvinder holdes passive efter refusionsændringerne?*

De strukturelle beslutninger på ledelsesniveau kommer til udtryk gennem implementeringen af tre indsatsgrupper, som er udarbejdet med afsæt i refusionsændringerne. Indsatsgrupperne inddeler de aktivitetsparate borgere i tre grupper, på baggrund af deres vurderede afstand til ordinær beskæftigelse. Gennem indsatsgrupperne ses der en tendens til, at der opretholdes en eksplicit forståelse af den enkelte borgers udviklingspotentiale, hvor indsatsgruppe 1 har størst chance for at lykkes i beskæftigelsesindsatsen sammenlignet med borgerne i indsatsgruppe 2 og 3.

Måden hvorpå refusionsændringerne er blevet implementeret i Team Særlig Indsats og Veteraner peger på, at sagsbehandlernes skøn forsøges begrænset, idet indsatsgrupperne skal agere styringsværktøj for sagsbehandlernes praksis med de aktivitetsparate borgere. Dette kommer til udtryk ved, at sagsbehandlerne sættes til at prioritere i hvilken indsats, der er vigtigst at iværksætte for, at borgeren kommer tættere på arbejdsmarkedet. Dermed kan borgernes placering i indsatsgrupperne komme til at agere styrende for sagsbehandlernes videre forløb med de aktivitetsparate borgere.

Indsatsgrupperne kan have særlig betydning for de ikke-vestlige indvandrerkvinders ledighedsforløb hos Jobcenter Næstved, idet sagsbehandlerne, i høj grad kategoriserer kvinderne i forhold til deres sproglige barrierer. Det kan betyde, at de ikke-vestlige indvandrerkvinder bliver placeret i indsatsgruppe 2, hvor tilbuddet om en sprogmentor befinder sig. Placeringen kan få afgørende betydning for, hvordan man anser den ikke-vestlige indvandrer kvinde, da indsatsgruppe 2 netop rummer de borgere, som har behov for en mere opkvalificerende indsats. Således kan der argumenteres for at de ikke-vestlige indvandrerkvinder kategoriseres som værende *længere væk fra arbejdsmarkedet*. En placering, der kan gøre sagsbehandleren blind for de kompetencer, som den

ikke-vestlige indvandrerkvinder ligeledes besidder, da rammerne som sagsbehandlerne arbejder indenfor ikke tillader denne kompleksitet.

Det kan konkluderes, at de borgere der befinder sig i indsatsgruppe 1 er dem, der bliver arbejdet mest med, mens borgerne i indsatsgruppe 2 og 3 ikke modtager samme intensive aktivering. Det taler sig ind i refusionsændringernes skærpede fokus omkring den resultatorienterede praksis, da indsatsgruppernes rangorden efter, hvor langt borgerne er fra arbejdsmarkedet, kan give sagsbehandlerne en klar indikation om, hvem de skal prioritere at få i ordinær beskæftigelse. Det stemmer overens med Lipskys pointe om, at frontlinjemedarbejderen vil prioritere at hjælpe de borgere, som de kan opnå størst succes med i henhold til de succeskriterier, som Jobcenter Næstved opstiller. Gennem indsatsgrupperne ses der en tendens til, at der forekommer en legitimering af, at frontlinjemedarbejderen creamer de borgere, der vurderes tættest på arbejdsmarkedet, og parkerer borgere, der vurderes længst fra arbejdsmarkedet.

Et blik på de strukturelle beslutninger på ledelsesniveau, med afsæt i Michael Lipsky, kan være med til at give en større forståelse for, hvorfor ikke-vestlige indvandrerkvinder i højere grad holdes passive efter refusionsændringerne, idet en mulig utilsigtet konsekvens kan udledes af indsatsgruppernes tilskyndelse til, at sagsbehandlerne prioriterer i hvilke borgere, der kan opnå størst succes med. Som beskrevet i analysen, vil denne prioritering kunne resultere i, at de ikke-vestlige indvandrerkvinder betegnes 'skuffesager', modtager minimumsindsatsen og dermed parkeres i beskæftigelsesindsatsen hos Jobcenter Næstved.

5.3 Anden analysedel

Nærværende analysedel søger at besvare andet analysespørgsmål, som lyder: *Hvordan kan sagsbehandlerens skøn, med afsæt i Michael Lipsky, forklare, at flere indvandrerkvinder holdes passive efter refusionsændringerne?*

Dette med udgangspunkt i de kvalitative besvarelser fra vignetter og interviews.

Som tidligere nævnt dækker den metodiske fremgangsmåde over en split-sample tilgang, hvor halvdelen af respondenterne har besvaret vignetterne med udgangspunkt i en borger, der hedder Lone og hvor anden halvdel er blevet præsenteret for borgeren Fatima. I nedenstående analyse anvendes forkortelserne LR og FR, hvilket dækker over henholdsvis Lone-Respondent og Fatima-Respondent.

For at fremhæve pointer fra vignetterne, inddrages citater fra besvarelsen. Der vil forekomme flere citater i træk og skiftet fra et citat til et andet er markeret med (1), (2) etc. Hvert citat stammer derfor ikke fra samme respondent, selvom de sættes i forlængelse af hinanden, det er blot svar på samme spørgsmål fra forskellige respondenter. Som nævnt i metodeafsnittet vil analysen udelukkende tage udgangspunkt i de kvalitative besvarelser, da antallet af respondenter i undersøgelsen har været relativt begrænset, og det derfor ikke giver mening at bearbejde empirien statistisk. I nogle tilfælde vil det alligevel blive nævnt, hvis der kan ses en tydelig tendens i disse.

5.3.1 Faglige skøn

Respondenterne er blevet præsenteret for en vignet der fortæller, at deres borger er tre måneder inde i et praktikforløb. I vignetten står der følgende:

FEMTE VIGNET

Fatima/Lone fortæller, at hun har svært ved at få familielivet til at hænge sammen, efter hun er startet i praktikken. Det skyldes mindre tid i hjemmet, samt at smerterne i den ene skulder, nu har spredt sig til den anden skulder.

Efter at have læst borgerens ytring, om ondt i skulderen og manglende lyst til at fortsætte i praktikken, skal respondenterne tage stilling til, hvad de som sagsbehandler tænker om denne ytring fra borgeren.

Samlet set viser LR'ernes besvarelser, at de påtager sig et løsningsorienteret fokus, efter at have læst Lones ytring:

- (1) *"(...)evt. rykke fremmøde-tiden i praktikken for at det hjemlige også hænger sammen for Lone"*
- (2) *"Derudover have fokus på smerterne og se på, om de arbejdsopgaver hun har i praktikken er i overensstemmelse med hendes skånehensyn."*
- (3) *"Jeg vil bede Lone tage til læge med skulderne, og jeg vil høre hende om hun har noget familie eller nogle venner, som kan støtte hende i hjemmet"*

Ovenstående citater vidner om nogle meget konkrete og håndgribelige løsninger på Lones problematikker. I ethvert møde med en borger kræves det af den enkelte sagsbehandler, at de gør brug af deres faglige skøn, hvilket Lipsky beskriver på følgende måde:

"they have discretion because the accepted definitions of their tasks call for sensitive observation and judgement" (Lipsky, 1980: 15). Lipskys teoriramme påpeger, hvordan frontlinjemedarbejderne skønner på baggrund af de observationer, som de har gjort sig af borgeren. LR'ernes løsningsforslag giver derfor et indtryk af, at de er i stand til at vurdere Lone, herunder Lones behov samt en forståelse for hvordan man, som sagsbehandler har mulighed for at rykke en borger som Lone. Dette kan skyldes LR'ernes faglige, samt praktiske

erfaringer med borgere som Lone. Den konkrete erfaring med andre borgere, kan gøre sagsbehandleren i stand til at anvende et fagligt skøn, og arbejde videre med Lone.

Modsat dette løsningsorienterede fokus har FR'erne et mere forklarende fokus på, hvorfor det ikke går godt i Fatimas praktik:

- (1) *“Jeg tænker at det er den kulturelle udfordring der spiller ind og forventninger til hende som mor fra en evt ægtefælle.”*
- (2) *“Men det kommer ikke bag på mig ud fra hendes historie, at hun ikke kan overskue det.”*
- (3) *“Det er indforstået da hun har gået hjemme i så mange år.”*

Således fremhæves Fatimas problematikker, som værende mindre håndgribelige. FR'ernes løsningsforslag kalder på en mere kompleks løsning, som FR'erne ikke fremhæver. FR'ernes udtalelser omhandler i stedet hvilke udfordringer, Fatima kunne opleve, herunder en kulturel udfordring, forventninger til hende som mor, hendes historik, samt at hun har gået hjemme i mange år. FR'ernes udtalelser viser, at sagsbehandlerne har en forståelse for, hvorfor Fatima kan møde udfordringer i praktikken, men der fremhæves ikke løsninger på disse problematikker, som var tilfældet med LR'ernes svar. Der kan derfor udledes en tendens til, at sagsbehandleren i højere grad besidder evnen til at udøve faglige skøn i arbejdet med Lone sammenlignet med Fatima. Det kan derfor påpeges, at beskæftigelsesindsatsen kan være begrænset af, at sagsbehandlerne ikke er fagligt rustet til at arbejde med borgere som Fatima. Dette kan have konsekvensen, at Fatima parkeres i systemet, da disse sager kan fremstå for komplekse i en hverdag, der er præget af manglende ressourcer og en dagsorden, der prioriterer at flest borgere kommer i job hurtigst muligt, som refusionsændringerne kan have medført. Dette kan også forklare, hvorfor det i første analysedel kunne konkluderes, at ikke-vestlige indvandrerkvinder ender som 'skuffesager', netop fordi sagsbehandlerne kan mangle den faglige viden, som gør dem i stand til at udøve faglige skøn, og dermed afhjælpe borgeren i beskæftigelsesindsatsen, og

bringe denne tættere på arbejdsmarkedet. Komplexiteten i Fatimas sag, og den manglende viden, kan derfor være med til at parkere Fatima i systemet.

For at modarbejde, at nogle borgere bliver 'skuffesager', har Jobcenter Næstved valgt at lave et separat projekt med ikke-vestlige indvandrerkvinder. Gennem interviewet med sagsbehandler 2, er det blevet klart at sagsbehandleren, som har været med til at drive projektet, har fået en masse nyttig viden om målgruppen. Hun siger:

“Det giver mig store muligheder, det gav mig en rigtig stor bred viden og nu er jeg jo selv af anden etnisk, ja selvom jeg er født i Danmark, så jeg har jo haft et kendskab til kulturen, men det har givet mig et helt andet indblik” (Sagsbehandler 2: 7)

Da projektet er nyopstartet, bliver vi gennem nærværende speciale ikke i stand til at vurdere, hvorvidt projektet har medført en opkvalificering af sagsbehandleren og hermed også et bedre grundlag for at kunne udøve skøn baseret på *“sensitive observation and judgement”* (Lipsky, 1980: 15) og på baggrund heraf vurdere, hvorledes borgeren rykkes nærmere ordinær beskæftigelse.

Til interviewene blev der ligeledes spurgt ind til, hvorvidt teamet ellers har noget opkvalificering rettet mod specifikke borgergrupper. Her svarede sagsbehandleren:

“Nej det tænker jeg ikke. Når det så er sagt, så hvis man har en speciel interesse, så kan det godt imødekommes og arbejdes ekstra med den” (Sagsbehandler 1: 6).

Således italesætter sagsbehandleren, hvordan der ikke laves opkvalificering rettet mod en specifik borgergruppe, men at en mulig interesse godt kan imødekommes. Det kan give et billede af, at opkvalificeringen af sagsbehandleren i høj grad er styret af egne interesser. Den faglige leder påpeger også, hvordan det er

sagsbehandlerens egen lyst til opkvalificering, der spiller ind på hvilken opkvalificering de modtager. Han siger:

“(...)hvor sagsbehandleren selv kunne byde ind og sige jeg vil gerne have noget om coaching, og der var forskellige tilbud eller undervisningsforløb man kunne melde sig på” (Faglig leder: 6)

På baggrund af dette kan det konkluderes, at sagsbehandlerne i Jobcenter Næstved kun opkvalificeres med afsæt i, hvor de selv ønsker at få mere viden. Dette kan have konsekvenser, hvis ingen sagsbehandlere opkvalificeres i arbejdet med ikke-vestlige indvandrerkvinder, da dette kan lede til, som vignetundersøgelsen også har påpeget, at sagsbehandlerne ikke bliver i stand til at udøve faglige skøn og hermed vurdere, hvordan man rykker en borger som Fatima i beskæftigelsesindsatsen.

5.3.2 Simplificering

I vignetundersøgelsen blev respondenterne spurgt ind til deres umiddelbare vurdering af borgeren, herunder hvilke udfordringer sagen kunne rumme. På daværende tidspunkt har respondenterne modtaget følgende information om enten Fatima eller Lone:

FØRSTE VIGNET

Du har netop fået en ny sag tilført til din sagsstamme. Din nye borger hedder Fatima/Lone og er 51 år gammel. Fatima/Lone er gennem den indledende samtale erklæret aktivitetsparat på baggrund af en ytring om diffuse smerter i skulderen som gør, at Fatima/Lone ikke ser sig selv på arbejdsmarkedet. Derudover har Fatima/Lone ikke nogen uddannelse og har ikke haft et arbejde i 10 år. Fatima/Lone er for nylig blevet skilt og er derfor i en økonomisk svær situation, som har gjort, at hun nu har søgt om kontanthjælp. Fatima/Lone har sammen med sin eksmand tre børn på henholdsvis 9, 13 og 15 år.

Til spørgsmålet om, hvilke udfordringer sagen kunne rumme, svarer en LR:

“Det vil blive en stor udfordring at motivere Lone til at komme i gang, hvorfor hun skal orienteres om kravet for aktiv deltagelse i afklaring af egen sag”

I ovenstående citat antyder en LR, at det vil være nødvendigt at konfrontere Lone med lovkravene, hvorfor denne LR's fremgangsmåde i arbejdet med Lone, kan siges at være præget af trusler om sanktionering, hvis Lone ikke lever op til de krav, som loven stiller. LR'ens måde at gribe sagen an på, kan forklares ved, at Lone anses for at være en rationel borger, der på baggrund af sagsbehandlingernes udtalelse om systemets lovkrav, vælger at rette ind efter lovgivningen, og dermed lader sig motivere af truslen om sanktionering.

Til samme spørgsmål er der ingen af FR'erne, der holder Fatima op mod loven, og fremhæver i stedet følgende:

(1) *“ringe danskkundskaber”*

(2) *“manglende uddannelse”*

(3) *“sproglige og kulturelle [udfordringer]”, “manglende selvtillid (...) hvilket gør dem svært nervøse for at skulle ud”, “psykisk [udfordring]”*

Ud fra disse udfordringer skitseres der et billede af Fatima, som en ressourcesvag samt sårbar borger, der mangler erhvervsrelaterede kompetencer, selvtillid og psykisk stabilitet. Det giver derfor, modsat Lone, et indtryk af en borger, der er udenfor arbejdsmarkedet grundet psykiske udfordringer, og altså ikke grundet manglende motivation, som Lone. Derfor kan der argumenteres for, at sagsbehandleren ikke anser en trussel om sanktionering for at være et effektivt redskab i arbejdet med Fatima.

Følgende citat, fra interviewet med sagsbehandler 1 kan også berette om denne pointe, hvor følgende fremhæves:

“(...)med Fatima kunne der godt være nogle forståelsesmæssige problematikker, og der kan jeg måske godt have en tendens til, at så er det bedre, at det du [sagsbehandleren] siger er forståeligt end, at det er 100% lovmæssigt korrekt, fordi det er en rigtig indviklet lovgivning at skulle forklare og formidle videre til en borger, som måske forståelsesmæssigt eller (...)kognitivt (...)har rigtig svært ved det og så bryder man det måske, men så har borgeren rent faktisk forstået det og forstået hvad der er foregået til samtalen (...)” (Sagsbehandler 1: 10)

Sagsbehandler 1 henviser til vejledningspligten¹⁵, når hun taler om at bryde med lovkravet. Citatet henviser til, at sagsbehandleren anser Fatima for at være en borger, der ikke forstår særlig meget, og derfor er en borger, der ikke får særlig meget at vide. Det giver et indtryk af, at forløbet med Fatima vil kræve mere tid og flere ressourcer. Synet på Fatima, vil kunne få konsekvenser for hendes videre forløb, idet tanken om, at det er sværere at videreformidle lovkravene til Fatima også kan omfatte en tanke om, at hele processen vil vanskeliggøres grundet det *“forståelsesmæssige eller kognitive”* (Sagsbehandler 1: 10). Der ses en tendens til, at der skabes en stereotyp forestilling om, at borgere som Fatima har svært ved at forstå hele processen i beskæftigelsesindsatsen. Dette empiriske fund kan

¹⁵ Formålet med myndighedernes vejledningspligt er at imødekomme borgernes informationsbehov og undgå, at borgerne på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for retstab. Myndighederne skal således i nødvendigt omfang yde vejledning og bistand til borgere, der henvender sig om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde: https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltningsret/vejledningspligt/

sammenlignes med Evelyn Brodkins analyse, som fremhæves i teksten ‘Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism’. Hun skriver:

He categorized them according to how much “trouble” they would cause for him, with those demanding responsiveness to their individual situations most likely to be labeled as troublesome” (Brodkin, 2011: 267).

Her fremhæver Brodkin medarbejderen Mr. Frank, og hvordan han på samme måde, som sagsbehandleren i Jobcenter Næstved, er tilbøjelig til at kategorisere borgere på baggrund af, hvor vanskelige de enkelte forløb forventes at være. Denne stereotype forestilling kommer ydermere til udtryk, i Jobcenter Næstved, gennem nedenstående citat, hvor en FR skriver:

“ (...)Ud af de mange sager som ut [undertegnede] har siddet med af denne type [Fatima], kan ut [undertegnede] desværre kun komme i tanke om én enkelt, hvor borgeren var oprigtigt interesseret i at komme i arbejde, og selv da sagde hun, at hun helst ville være fri hvis hun kunne.“

Her kan der igen ses en tendens til, at Fatima anses for at være en bestemt *type*, da en FR påskriver Fatima nogle stereotype beskrivelser. Det skal dog nævnes, at denne *type* kan referere til noget andet end etnicitet, såsom hendes diffuse smerter i skulderen eller lignende, men da der ikke i samme grad trækkes på stereotype forestillinger om borgeren Lone, kan der argumenteres for at denne simplificering særligt gør sig gældende i casen om Fatima og arbejdet med ikke-vestlige indvandrerkvinder. Denne udtalelse kan tolkes i forlængelse af Lipskys begreb om simplificering. Sagsbehandlerens vurdering og efterfølgende arbejde kan, i henhold til teorien, være begrænset af sagsbehandlerens måde at simplificere Fatima på. Sagsbehandleren har tidligere siddet med borgere, som ikke har ønsket aktivering, hvorved denne forståelse kan blive trukket med ind i vurderingen af Fatimas udfordringer. Det er endnu ikke fremhævet i vignetten, at Fatima ikke skulle have lyst til at være på arbejdsmarkedet, så denne forestilling stammer altså

fra respondentens egen fortolkning af Fatima. I dette tilfælde ses det at *“simplifications aid the management of complexity; environmental structuring limits the complexity to be managed”* (Lipsky, 2010: 83). Komplexiteten i Fatimas sag kan derfor blive begrænset ved, at sagsbehandleren pålægger hende en stereotyp forestilling om en borger, der ikke selv ønsker aktivering, hvorfor det også kan forsvares, hvis sagsbehandleren ikke prioriterer denne borger.

Dette eksempel kan fremhæve en situation, hvor sagsbehandleren ved hjælp af copingmekanismen, simplificering, begrænser kompleksiteten i arbejdet med den enkelte borger. Dette kan medføre, at Fatima ikke sendes i aktivering grundet en antaget og måske misvisende forestilling om, at hun ikke er motiveret, og derfor ender som en mislykket aktivering, der ikke bringer Fatima tættere på arbejdsmarkedet.

Det vigtige her er ikke, hvorvidt sagsbehandleren får ret i sin stereotyp forestilling eller ej, men at vedkommende handler ud fra en forventningshorisont, som bidrager til denne parkering og binder borgeren til en stereotyp fortælling.

Denne pointe kommer også til udtryk i interviewet med sagsbehandler 1. Hun siger:

“Jeg tror jeg arbejder med dem først som gerne vil arbejdes med, så hvis Johnny kommer ind og siger, jamen jeg tror jeg har brug for en pause (...), så kunne jeg godt finde på at sige jamen fint så gør du det og så ses vi om tre måneder, medmindre at du ringer til mig før og så kan man sige, så er han måske ikke inde på lystavlen i den periode” (Sagsbehandler 1: 14)

I ovenstående eksempel snakkes der om en fiktiv person, Johnny. Eksemplet påpeger, at hvis en borger selv ytrer, at de har brug for en pause, så parkeres disse i en periode, da sagsbehandleren ønsker at prioritere tiden på borgere, som gerne selv vil i arbejde. I forlængelse af dette, kan det blive en forhindring for en borger som Fatima, hvis der hersker en stereotyp forestilling om, at hun ikke selv ønsker at komme i arbejde, da det kan medføre, som sagsbehandler 1 fremhæver det, at

hun holdes *“uden for lystavlen”* (Sagsbehandler 1: 14). Sagsbehandlerens brug af copingmekanismen, *parkering*, vil blive uddybet i følgende afsnit.

5.3.3 Parkering

I vignetundersøgelsen blev respondenterne spurgt ind til hvilke muligheder, der kunne præge borgerens forløb. Her fremhæver LR'erne følgende muligheder:

- (1) *“Hvad Lone tidligere har lavet og hvilket fag, hun har interesser inden for”*
- (2) *“Hvilke tilbud Lone ser som realistiske for hende”.*

Således indikerer LR'ernes besvarelser, at det er altafgørende, hvad Lone selv finder interessant, da der kan ligge et potentiale i, at indsatsen læner sig op ad disse interesser. Der skabes et billede af en sagsbehandling, der vil tage udgangspunkt i Lones egne ressourcer og behov, og herved skabes en individuel tilgang til borgeren og forløbet.

Til samme spørgsmål fremhæver FR'erne følgende muligheder:

- (1) *“Hendes privatliv, hendes netværk”*
- (2) *“Temperaturen på arbejdsmarkedet. Høj efterspørgsel på arbejdskraft gør, at mange ting kan lade sig gøre, som ikke er muligt i en recession”*

En tendens, som kan udledes af ovenstående citater, er at mulighederne for Fatimas forløb, ifølge respondenterne er betinget af ydre omstændigheder. Det nævnes blandt andet, at temperaturen på arbejdsmarkedet er altafgørende for, at Fatima kan komme i ordinær beskæftigelse. Det kan derfor forestilles, at Fatimas ledighedsforløb i høj grad vil være påvirket af to faktorer; selve temperaturen på arbejdsmarkedet og sagsbehandlerens forventning om, at en borger som Fatima vil have størst mulighed for at entrere arbejdsmarkedet uden for perioder med

recession, da der i perioder med recession vil være få åbninger, og at sagsbehandleren muligvis vil prioritere andre borgere frem for Fatima.

Sagsbehandler 1 tilslutter sig dette synspunkt ved at beskrive, hvordan jobcenteret nogle gange er nødt til at vægte arbejdsmarkedets behov højere end de ikke-vestlige indvandrerkvinders egne ønsker for praktikken:

“Det kan være svært at placere kvinder med anden etnisk baggrund fordi virksomhederne har en forforståelse i forhold til at de har meget sygdom, dårlig fremmøde og de har ringe motivation(...) så sender vi jo lidt dem alle sammen hen et sted, hvor vi måske ikke kigger på, hvad kunne Fatima måske godt tænke sig at lave, men mere på hvor kunne de bruge hende henne (...)og det er der måske ikke så meget motivation i for denne her borger. I stedet for hvis vi var mere opmærksomme på hvad har du [Fatima] af ønsker for din fremtid og hvor kunne du godt forestille dig selv at arbejde” (Sagsbehandler 1: 11)

Dermed kan der ses en tendens til, at borgere som Fatima parkeres i beskæftigelsesindsatsen på baggrund af en forståelse af, at det er sværere at få virksomhederne til at tage ikke-vestlige indvandrerkvinder i praktik, da der blandt virksomhederne kan herske en forforståelse om, at de: *“har meget sygdom, dårlig fremmøde og de har ringe motivation”* (Sagsbehandler 1: 11). Det betyder, at sagsbehandlerens arbejde kommer til at bestå i, at få praktikstederne til at se borgere som Fatima, som en ressource og ikke som en byrde, der blot skal varetage de arbejdsopgaver, som ingen andre gider. Der kan derfor argumenteres for, at det kræver en større indsats, fra sagsbehandlerens side, at få Fatima i en vellykket praktik, hvilket kan have den konsekvens, at Fatima, som Lipsky fremhæver det, parkeres i systemet. Dette med afsæt i Lipsky som fremhæver, at frontlinjemedarbejderen vil prioritere at arbejde på den borger, der bedst responderer på indsatsen, og i dette tilfælde rykkes tættest muligt på ordinær beskæftigelse. Dette kan betyde, at den anden borger bliver nedprioriteret og dermed kan risikere at blive parkeret i beskæftigelsesindsatsen (Lipsky, 2010: 107). En anden konsekvens som kan udledes af ovenstående citat er, at Fatimas

egne ønsker for fremtiden ikke bliver vægtet højt, da hun blot påduttes en praktik, hvilket i sig selv kan skabe en større risiko for, at Fatimas praktik ikke leder til ordinær beskæftigelse, da den ikke, ligesom Lones praktik, kan forventes at tage afsæt i egne interesser, men i højere grad virksomhedernes interesser.

Ovenstående fremhæver, hvordan der i Jobcenter Næstveds praksis kan spores tendenser til, at der sker en parkering af Fatima i beskæftigelsesindsatsen. I forlængelse af dette, bliver det vigtigt at pointere, at specialets empiriske fund også viser, at parkeringen kan finde sted på tværs af etnicitet og i stedet med afsæt i erfaring kontra manglende erfaring. I vignetten er respondenterne spurgt ind til, hvem de ville sende i praktik af henholdsvis Lone eller Fatima. I vignetten står der¹⁶:

TREDJE VIGNET

I en længere periode har det været vanskeligt at finde praktikåbninger for ufaglærte i kommunen, men du har netop fået muligheden for at sende en borger i praktik i den lokale børnehave. Samtidig med Lone, har du en anden borger, ved navn Fatima, der har stort set samme historie som Lone, men Fatima har som ung arbejdet 10 år i en børnehave. Du skal nu tage stilling til hvem du ønsker at sende i praktik.

Inden denne del af vignetten blev introduceret, er FR'erne udelukkende blevet præsenteret for borgeren Fatima og LR'erne for Lone. Det viste sig, at respondenterne i de fleste tilfælde, uanset om det var i casen om Fatima eller Lone, ville prioritere at sende borgeren med mest erfaring i praktik først. Nedenstående citater kommer fra LR'erne, der ville sende Fatima i praktik, grundet hendes arbejds erfaring:

¹⁶ Denne vignette er et uddrag fra Lone casen. Respondenterne til Fatima casen, er modsat blevet præsenteret for Lone, som den der har erfaring fra en børnehave.

(1) *“Fordi hun har erfaring fra det arbejde som hun kommer i praktik som, hvorfor der er større muligheder for Fatima i forhold til at vi kan få hende over i en ansættelse hurtigere.”*

(2) *“ Hun har erfaringen(...)”*

(3) *“Jeg vil vælge ud fra erfaringen, i det hun har 10 års erfaring vil der kunne opstå en større mulighed for at Fatima fik ordinære timer.”*

Således blev Fatimas erfaring fra et tidligere arbejde i en børnehave vægtet højere hos LR'erne, da de skulle svare på hvem, de ville sende i praktik først. Borgerens tidligere erfaring fra arbejdsmarkedet kan spille en stor rolle i beskæftigelsesindsatsen, idet Jobcenteret efter refusionsændringerne fra 2016 har skærpet deres fokus på resultater, hvorfor en forhåbning om, at borgerens praktik kan resultere i ordinære timer vil blive prioriteret højt. Således kan sagsbehandleren komme til at *parkere* den anden borger i beskæftigelsesindsatsen, da fokus hovedsageligt vil ligge på, at få borgeren med mest erfaring ud i beskæftigelse. Således kan man med afsæt i Lipsky argumentere for at der vil forekomme en *parkerings*, hvor borgere uden erfaring parkeres.

Den samme tendens kan udpeges hos FR'erne, der på samme vis har valgt at sende borgeren med mest erfaring fra arbejdsmarkedet i praktik, hvilket i denne case er Lone:

(1) *“Pga. hendes tidligere erfaring - jeg vurderer, at der er bedre mulighed for, at Lone opnår en ordinær tilknytning til arbejdsmarkedet.”*

(2) *“Lone har potentielt kompetencerne til at kunne blive fastansat eller oparbejde lønnede timer”*

(3) *“Fordi hun på papiret har flere kompetencer end Fatima”*

Det kan altså udledes, at der forekommer en tydelig tendens til, at borgere med mest erfaring, også vil være dem der får tilbudt en praktikplads, dette på tværs af etnicitet. Dog er det værd at nævne, at hvis ikke-vestlige indvandrerkvinder har mindre erhvervserfaring sammenlignet med kvinder af dansk oprindelse, vil disse

parkeres. Væksthusets rapport, som fremhævet tidligere, påpeger med udgangspunkt i BIP følgende:

“På den anden side har de [ikke-vestlige indvandrerkvinder] oftere ikke nogen dansk erhvervskompetencegivende uddannelse, ligesom de også har mindre erhvervserfaring fra det danske arbejdsmarked, hvilket trækker i den modsatte retning” (Rosholm et. al., 2018: 6)

Her beskrives de ikke-vestlige indvandrerkvinder, hvor pointen om at denne borgergruppe skulle besidde mindre erfaring sammenlignet med de etniske danske aktivitetsparate understøttes. Herved kan der argumentere for, at parkeringen af borgere tager afsæt i erfaring, samt at de borgere med mest erfaring oftest vil være de ikke-vestlige indvandrerkvinder.

Som et led i vignetmetodens udformning, har det været muligt at konstruere et billede af en situation, der fremhæver Fatima, som den borger med mest arbejds erfaring, selvom dette måske ikke afspejler den praksis, som sagsbehandlerne møder til daglig.

5.3.4 Creaming

I vignetten blev respondenternes præsenteret for følgende:

GENERELLE SPØRGSMÅL TIL CASE

Hvis du som sagsbehandler oplevede et stort tidspres og få ressourcer, hvor du var nødsaget til at prioritere hvilke borgere du gav den bedste sagsbehandling, ville Lone/Fatima så være en borger du ville: prioritere/nedprioritere.

Svarene viste en tendens til, at sagsbehandlerne ville prioritere de sager, hvor de kan rykke mest på borgeren. Ved denne prioritering lagde respondenterne blandt andet vægt på, hvorvidt borgeren er motiveret og om en eventuel aktivering, kan

lede til ordinær beskæftigelse. Denne form for prioritering kalder Lipsky for *creaming*, hvor sagsbehandleren vil fokusere de borgere, der vurderes tættest på arbejdsmarkedet, og derfor hurtigst kan komme i arbejde således, at sagsbehandlerne bliver i stand til at opfylde Jobcentrets målsætning:

”If all clients are equally worthy but all cannot be served, increasing the rate of personal or agency success becomes primary.” (Lipsky, 2010: 107).

Således kan behovet for at creame blive en realitet, når sagsbehandleren sættes i en situation med begrænsede ressourcer:

- (1) *“Forudsat at der ikke er tid til at behandle alle sager som ”hjertesager” så vil jeg prioritere sager, hvor muligheden for succes er størst”*
- (2) *“Jeg vurderer hun er mest tidskrævende - særligt hvis der er sproglige barriere [En LR der har valgt at nedprioritere Fatima]”*
- (3) *“(…) der tages fat i de sager, som enten skal afklares eller hvor borgerne er motiveret for at komme i ordinært arbejde hurtigst muligt”*
- (4) *“Man ville jo nok altid arbejde med dem, som var tættest på, at kunne komme ud af systemet.”*

Som konkluderet i første analysedel, opererer sagsbehandleren indenfor de rammer, som indsatsgrupperne opstiller, hvorved indsatsgruppe 1 er den gruppe af borgere, som er tættest på ordinær beskæftigelse. Ved at prioritere borgerne i indsatsgrupperne, bliver det også tydeligere hvem, der er tættest på arbejdsmarkedet og derfor: *“hvor muligheden for succes er størst”*. Som Lipsky fremhæver det, vil der hos sagsbehandleren altid være et ønske om at hjælpe alle borgere, men hvis rammerne ikke tillader det, vil der automatisk opstå et behov for at sortere i hvilke borgere, der får hjælp først. Denne prioritering ses ved, at sagsbehandleren anvender copingmekanismen, *creaming*, og derfor prioriterer

borgere, som er tættest på ordinær beskæftigelse, herunder borgere fra indsatsgruppe 1.

Denne prioritering viser sig ligeledes at spille en rolle, når respondenterne bliver spurgt ind til, hvad de tænker er sandsynligheden for, at Lone/Fatima kommer i arbejde inden for det næste års tid. Her fordeler respondenterne sig nogenlunde jævnt på de midterste svarkategorier, og der kan derfor ikke drages en konklusion baseret på det kvantitative materiale. Det bliver derfor interessant at kigge på de kvalitative besvarelser, da respondenterne efterfølgende argumenterer for, hvorfor de har svaret, som de har.

LR'erne svarer:

- (1) *“Fordi der skal være fokus på at borgeren skal i beskæftigelse”*
- (2) *“Der er intet lægeligt til hinder for, at der ikke kan startes praktik op for optræning og udvikling af arbejdsevnen og for afklaring af den fremtidige erhvervsevne”*

Hvor FR'erne svarer:

- (1) *“Fordi hun har været væk fra det danske arbejdsmarked i 10 år, det er ikke umuligt, men der er en del forarbejde inden man tænker ordinær beskæftigelse indenfor det næste år.”*
- (2) *“Grundet hendes nye situation som enlig mor.”*
- (3) *“Ofte kræver sådanne problemstillinger en længere udviklingsproces før end hun vil være klar til det ordinære arbejdsmarked”*

Der kan ses en tendens til at både FR'erne og LR'erne ser et udviklingspotentiale hos den enkelte borger, men at LR'ernes besvarelser i højere grad er rettet mod beskæftigelse, hvor FR'ernes besvarelser er rettet mod opkvalificering, inden borgeren vurderes klar til beskæftigelse. Denne tendens trækker tråde til første analysedel, hvor det blev konkluderet, at borgerens placering i én af de tre indsatsgrupper agerer ramme for sagsbehandlerens praksis med borgeren. Idet

LR'erne beskriver Lones udviklingspotentialer, som værende rettet mod beskæftigelse, kan der argumenteres for, at hun ville blive placeret i indsatsgruppe 1. FR'ernes blik for, at Fatima i højere grad skal i noget opkvalificerende først, før hun kan vurderes klar til beskæftigelse, kan betyde at hun placeres i indsatsgruppe 2. Dette fordi Fatima kræver en "*længere udviklingsproces*" og "*en del forarbejde*".

Set i lyset af Michael Lipskys teoriramme, vil sagsbehandleren handle efter princippet om, at "*some clients are more likely to respond to treatment than others*" (Lipsky, 2010: 111). På baggrund af dette, kan det forventes, at sagsbehandleren vil prioritere at arbejde med de borgere, som forventes at respondere bedst på aktiveringen. En pointe, som ligeledes blev konkluderet i første analysedel, om at indsatsgruppernes rangorden af borgere, efter hvor langt de er fra arbejdsmarkedet, kan sætte sagsbehandleren til at prioritere de borgere, der er nemmest at få aktiveret. Hvis succeskriteriet er at få borgeren i ordinær beskæftigelse og sagsbehandlerne opfatter Lone, som en borger, der er klar til at blive sendt i en beskæftigelsesrettet indsats, men Fatima ikke er, vil der netop kunne argumenteres for, at Lone responderer bedst på indsatsen, og derfor vil favoriseres. Da Fatima ikke anses for at være en borger, der er klar til en beskæftigelsesrettet indsats, kan det fremhæves, at sagsbehandlerne ikke anser Fatima som en borger, der vil respondere positivt på en beskæftigelsesrettet indsats, og derfor kan hun blive nedprioriteret, da indsatsen helst skal være direkte rettet mod beskæftigelse og altså ikke være en "*længere proces*".

En anden tendens der kan udledes, i forlængelse af Lipskys copingmekanisme, *creaming*, er den prioritering, der foregår med afsæt i specifikke aldersgrupper. Som nævnt i første analysedel har Jobcenter Næstved igangsat et gruppeforløb med ikke-vestlige indvandrerkvinder, for at modarbejde, at disse sager ender som, det den faglige leder betegner som, 'skuffesager' (Faglig leder: 7) Gennem interviewet med sagsbehandler 2 er der, i forlængelse heraf, spurgt ind til forløbets målgruppe, hvortil sagsbehandler 2 ytrer følgende:

“I skal have noget hjælp til at komme i gang, og det skal helst heller ikke være alt for sent, så vi har også valgt de unge til at arbejde med (...) fordi man ligesom ikke kan sætte en 60-årig i gang med en uddannelse, hvor det er lidt nemmere, at blive motiveret når man er 30, ik? (...). Selvfølgelig ville det være fantastisk, hvis hende her, den 62-årige kvinde, får nogle ordinære timer i børnehaven der, men det er ikke vores førsteprioritet, førsteprioriteten er de unge, så vi kan få dem helt ud” (Sagsbehandler 2: 8-9)

Ovenstående citat er med til at påpege, at creamingen også foregår på baggrund af alder, hvor de yngre indvandrerkvinder anses som borgere, der er tættere på ordinær beskæftigelse sammenlignet med de ældre indvandrerkvinder. Dette kan siges at være problematisk, da projektet netop er igangsat med ønsket om, at omfavne de mulige skuffesager, men altså ikke omfavner de ældre ikke-vestlige indvandrerkvinder.

5.3.5 Sympati/fjendtlighed

Lipsky fremhæver, hvordan nogle borgere: *“simply evoke workers’ sympathy or hostility”* (Lipsky, 2010: 108). I empirien kan det ikke udledes, at nogle specifikke borgergrupper skulle vække mere sympati hos sagsbehandleren fremfor andre. Det kan dog påpeges, at nogle specifikke faktorer kan have betydning for, at en borger opnår mere sympati. Dette ses når respondenterne skal tage stilling til, hvad de tænker om Fatimas/Lones ytring om, at hun har svært ved at få familielivet til at hænge sammen, og hendes smerter har bredt sig til den anden skulder, efter at hun er startet i praktik.

I vignetten er der altså opstillet to faktorer, som har gjort at praktikken ikke er vellykket, herunder smerter og familielivet. Om faktoren ‘smerter’, skriver respondenterne:

(1: En FR) ”Der er evt. skånebehov som vi har overset ved etableringen af praktikken, som må genvurderes”

(2: En LR) “Derudover have fokus på smerterne og se på, om de arbejdsopgaver hun har i praktikken er i overensstemmelse med hendes skånehensyn”

Det kan herved udledes, at smerterne tages alvorligt og der søges en løsning, som på bedst mulig vis kan afhjælpe smerterne. Herved kan der argumenteres for at sagsbehandleren på tværs af casene, udviser en vis form for sympati for borgeren. Når respondenterne har forholdt sig til den anden faktor ‘familielivet’, ser billedet anderledes ud. Her fremhæves blandt andet:

(1: En FR) ”Problemerne om at få familielivet til at hænge sammen må hun får styr på, det er ingen undskyldning for ikke at deltage aktivt i praktikken”

(2: En LR) “At Lone forsøger, at slippe uden om praktikken, da det ikke betyder nært så meget for hende, som at være i hjemmet og passe dette”

Sagsbehandlerne udviser ingen sympati i forlængelse af denne faktor, og det påpeges, at det er noget borgeren selv må få styr på. Disse udtalelser ses altså på tværs af borgeren Fatima og Lone. I forlængelse af denne konklusion, kan det påpeges at have betydning, hvorvidt en borger oplever og ytrer problematikker, som knytter sig til den ene eller anden faktor, da der kan udledes en tendens til, at dette kan få betydning for hvorvidt sagsbehandleren vil udvise sympati eller fjendtlighed over for borgeren. Denne sympati, kan ifølge Lipsky have den konsekvens at borgere, som fortjener sympati også vil opprioriteres på bekostning af borgere, som ikke kalder på samme sympati eller måske ligefrem fjendtliggøres (Lipsky, 2010: 108).

Denne pointe fremhæves ligeledes i Wim Van Oorschots artikel: ‘Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states’. Oorschot opstiller fem kriterier for, hvornår mennesket

anses for at være værdigt trængende. Her kan særligt to kriterier være med til at belyse den tendens, som kan udledes af ovenstående vignetter. Om første og anden kriterium skriver Oorschot:

“A first criterion is ‘control over neediness’, that is, people who are seen as being personally responsible for their neediness are seen as less deserving (...) A second criterion is ‘level of need’, that is, people with greater need are seen as more deserving” (Oorschot, 2006 :26)

Her fremhæves det, at mennesket anses for at være mindre værdigt trængende, hvis det vurderes, at vedkommende selv er i stand til at tage kontrol over egen situation samt at behovet for hjælp er stort. Samme kriterier kan udledes af ovenstående vignetter, hvor både FR’erne og LR’erne giver udtryk for større sympati i relation til borgernes fysiske skånebehov og manglende sympati i relation til problemer på hjemmefronten. Således ses der en tendens til at de aktivitetsparate i Jobcenter Næstved konstrueres som værditrængende, hvis disse har fysiske hjælpebehov og ikke problematikker knyttet til hjemmet. Denne pointe kan holdes op mod Væksthusets rapport hvor følgende konkluderes:

“(...) både borgerne selv og sagsbehandlerne vurderer de ikke-vestlige borgere højere med hensyn til hverdagsmestring og helbred.” (Rosholm et. al., 2018: 7)

Hvis skønnet er påvirket af sagsbehandlerens sympati, som Lipsky fremhæver det, bliver det vigtigt at kunne udlede en tendens, om hvilke borgere der favoriseres. Ovenstående analyse af sagsbehandlerens tendens til at udvise sympati eller fjendtlighed, viser netop at sagsbehandleren tager udgangspunkt i borgerens problematikker. Idet analysen ikke viser en forskel i sagsbehandlerens sympati overfor Lone og Fatima, kan ovenstående citat fra Væksthusets Rapport fremhæve, at både borgeren og sagsbehandlerne fra BIP anser de aktivitetsparate ikke-vestlige indvandrere, som en gruppe med langt bedre helbred sammenlignet med borgere med dansk oprindelse. Denne konklusion kan derfor være med til at

påpege, at kvinderne med dansk oprindelse i højere grad end kvinder med ikke-vestlig baggrund vil møde sympati fra sagsbehandlerne i Jobcenter Næstved.

5.4 Anden delkonklusion

Ovenstående analysedel har taget afsæt i spørgsmålet: *Hvordan kan sagsbehandlerens skøn, med afsæt i Michael Lipsky, forklare, at flere indvandrerkvinder holdes passive efter refusionsændringerne?*

Første pointe, der kan fremhæves af ovenstående analyse, omhandler det faglige skøn sagsbehandleren udøver. Her blev det påpeget, hvordan der i højere grad arbejdes løsningsorienteret med borgeren Lone sammenlignet med Fatima. Det kan påpege en tendens til, at sagsbehandleren, grundet en faglig viden eller mangel på samme, har større eller mindre indsigt i, hvad der skal til for, at Lone/Fatima kommer i arbejde. Dette kan blive problematisk da refusionsændringerne netop appellerer til, at kommunerne igangsætter den aktivitet, der leder borgeren i ordinær beskæftigelse. Med et skærpet blik omkring, hvad der virker, vil sagsbehandlerne kun igangsætte aktiviteter, hvis disse menes at bistå vejen mod ordinær beskæftigelse. I forlængelse heraf kan eksempelvis manglende viden om hvad der virker, medføre en parkering af Fatima.

Ydermere er det fremhævet hvordan, der kan spores en tendens til at borgere, som Fatima, besidder mere komplekse problematikker sammenlignet med Lone, hvorved sagsbehandleren har en tendens til at simplificere Fatima, for at kunne begribe de skøn, det kræves. Denne simplificering har mundet ud i en stereotyp forestilling af borgeren Fatima, som tilskriver hende negative egenskaber og opstiller et billede af en borger, der ikke gider arbejde, hvortil sagsbehandleren kan legitimere sin egen beslutning om en parkering af de ikke-vestlige indvandrerkvinder. En lignende simplificering af borgeren Lone har ikke været fremtrædende i den indsamlede empiri. Det er ligeledes blevet fremanalyseret, at sagsbehandlerne udviser manglende sympati, når en borger klager over problemer i familielivet, hvorimens problematikker omhandlende smerter i højere grad bliver mødt af sympati, hvilket er en tendens der ses på tværs af etniciteten.

Endvidere er det fremanalyseret hvordan sagsbehandlerne ofte vil begrænse mængden af informationer til en borger, der har sproglige udfordringer og i stedet prioritere at være forståelig. Der kan derfor argumenteres for, at det vil lede til en ressourcetung praksis med borgere, som Fatima, idet hun kræver mere forklaring og dermed har behov for en mere tidskrævende praksis end borgere som Lone.

Det er endvidere blevet fremanalyseret, at aktiveringen i Jobcenter Næstved ofte tager afsæt i borgerens interesser, da sagsbehandlerne anser borgerens interesser som en motivationsfaktor og dermed som et element til at bringe borgeren i ordinær beskæftigelse. I kontrast til dette er det blevet fremhævet, hvordan Fatimas interesser ikke italesættes, som værende en ressource i forbindelse med praktikvalg. I stedet tages der afsæt i arbejdsmarkedets behov når Fatima skal praktikplaceres. Hermed kan det påpeges, at hvis borgerens egne interesser er altafgørende for en vellykket praktik og Fatima ikke placeres i praktik, med afsæt i egne interesser, kan det betyde at Fatima ikke rykkes tættere på ordinær beskæftigelse, hvorved der kan udpeges en risiko ved, at der opretholdes en forståelse af Fatima, som en borger der er vanskelig at få aktiveret. Interviewene med de to sagsbehandlere bærer præg af, at virksomhedernes forforståelser begrænser de ikke-vestlige indvandrerkvinders mulighed for at komme i praktik. Dette fordi der kan ses en tendens til, at de ikke-vestlige indvandrerkvinder anses for at være en byrde og ikke en ressource for de enkelte virksomheder.

Analysen peger derfor på, at sagsbehandlerens skøn kan få betydning for, hvorvidt ikke-vestlige indvandrerkvinder, holdes passive i beskæftigelsesindsatsen efter refusionsændringerne. Dog er det vigtigt at påpege, at borgere også parkeres på baggrund af andre faktorer, som ikke er knyttet til etniciteten. Dette kom blandt andet til udtryk ved, at sagsbehandleren på tværs af etniciteten vælger at tilbyde borgere med mest erfaring en praktikplads samt, at der i projektet med ikke-vestlige indvandrerkvinder ofte rettes fokus mod den yngre del af befolkningen, da disse vurderes til at have lettere ved at opnå ordinær beskæftigelse.



KAPITEL 6: KONKLUSION

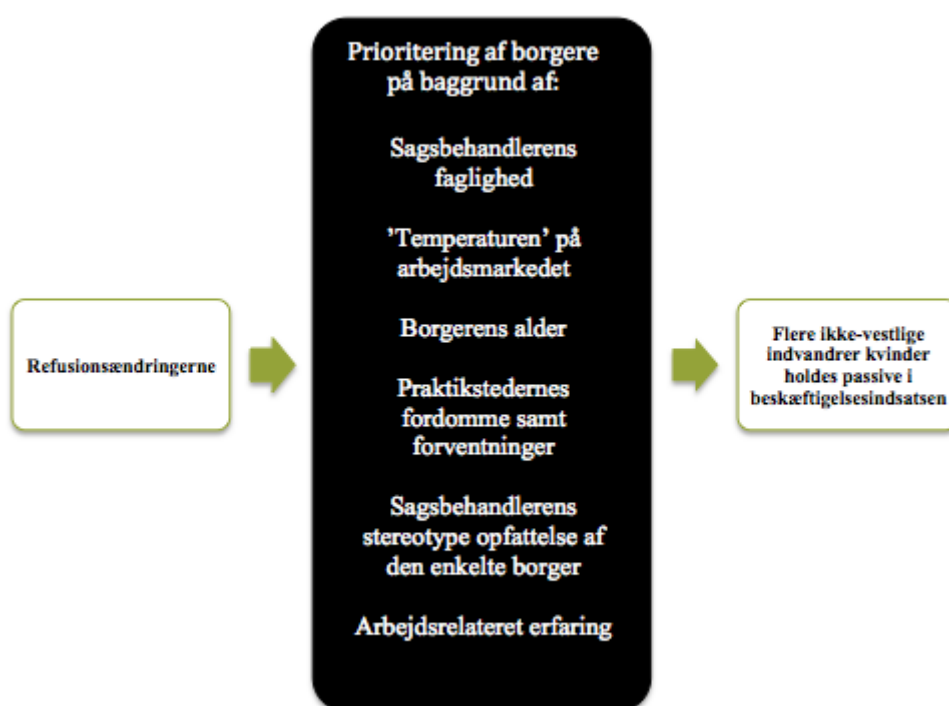
Nærværende speciale har taget afsæt i følgende problemformulering: *Hvorfor holdes de aktivitetsparate ikke-vestlige indvandrerkvinder, i højere grad end kvinder med dansk oprindelse, passive i Jobcenter Næstved efter refusionsændringerne i 2016?*

For at kunne undersøge, hvordan denne forskelligartede praksis kan finde sted, har specialet taget afsæt i Lipskys teoriramme, som har skærpet fokus på sagsbehandlerens skøn, herunder de copingmekanismer som tages i brug, når frontlinjemedarbejderen oplever et krydspres i deres praksis.

Med afsæt i refusionsændringerne, har ledelsen i Team Særlig Indsats og Veteraner, implementeret tre indsatsgrupper, der skal fungere rammesættende i forhold til placeringen af de aktivitetsparate borgere, ved eksplicit at rangordne deres afstand til arbejdsmarkedet. Da de sproglige udfordringer ofte fylder meget i de ikke-vestlige indvandrerkvinders ledighedsforløb, og at tilbuddet om en sprogmentor er knyttet til indsatsgruppe 2, kan der udledes en tendens til at denne borgergruppe vil placeres i denne indsatsgruppe. Denne placering er med til at opretholde en forståelse af de ikke-vestlige indvandrerkvinder, som værende længere væk fra arbejdsmarkedet, idet borgerne i indsatsgruppe 2 modtager en opkvalificerende indsats, modsat borgerne i indsatsgruppe 1, som modtager en jobrettet indsats. Således er indsatsgrupperne med til at sætte fokus på borgerens afstand til arbejdsmarkedet, og dermed legitimere, at sagsbehandleren prioriterer i

arbejdet med de aktivitetsparate borgere og giver borgere i indsatsgruppe 1 et mere intensivt sagsforløb.

Ydermere kan det konkluderes, at sagsbehandlerens skøn, herunder vurderingen af hvorvidt en borger skal prioriteres eller nedprioriteres i beskæftigelsesindsatsen, hviler på nogle fremanalyseret faktorer som er skitseret i nedenstående figur, hvor det er forsøgt at åbne op for hvad, der tidligere er benævnt som *Den sorte boks*:



Med afsæt i disse faktorer, kan der argumenteres for, at de aktivitetsparate ikke-vestlige indvandrerkvinder holdes passive, efter refusionsændringerne fra 2016, da den fremanalyserede empiri viste en tendens til, at denne borgergruppe mangler nogle af de faktorer, som er afgørende for hvorvidt sagsbehandleren prioriterer disse i praksis.

Refusionsændringerne har skærpet fokus omkring den resultatorienterede praksis, heri at borgeren kommer i ordinær beskæftigelse, hvilket bevirker at sagsbehandlerens krydspres øges og der kan ses en tendens til, at sagsbehandlerne

i Jobcenter Næstved gør brug af det Lipsky definerer som copingmekanismer. Disse refusionsændringer rammer skævt, i forhold til etnicitet, fordi ikke-vestlige indvandrerkvinder anses for at være en tungere borgergruppe, som hævdes at kræve en mere langsigtet samt ressourcestærk indsats.

Det er vigtigt at påpege, at projektets metode, herunder særligt vignetterne, har bidraget til en større indsigt i sagsbehandlernes handletendenser, hvilket ikke nødvendigvis er sammenfaldende med de faktiske handlinger, hvorfor vi heller ikke kan konkludere, at resultaterne afspejler den faktiske praksis, men derimod peger på nogle tendenser, der kan være udslagsgivende i den praksis der udføres i Jobcenter Næstved, herunder at de ikke-vestlige indvandrerkvinder parkeres og dermed holdes passive i beskæftigelsesindsatsen.

Ydermere har nærværende speciale udelukkende været centreret om sagsbehandlerens brug af copingmekanismer, og har derfor ikke haft fokus på andre betingelser, som også kan have forårsaget at flere ikke-vestlige indvandrerkvinder holdes passive efter refusionsændringerne. Derfor kan det ikke entydigt konkluderes, at de ikke-vestlige indvandrerkvinder holdes passive på baggrund af de copingmekanismer, som sagsbehandlerne benytter i praksis, hvilket altid vil være en præmis, som samfundsvidenskaberne opererer inden for, ud fra et kritisk realistisk blik, da der aldrig vil være tale om lukkede systemer.



KAPITEL 7: PERSPEKTIVERING

I nærværende speciale er det blevet undersøgt, hvorvidt sagsbehandlerens skøn kan forklare, at flere indvandrerkvinder holdes passive efter refusionsændringerne i 2016. Det er blevet konkluderet, at sagsbehandlerens skøn kan påvirke, at de ikke-vestlige indvandrerkvinder holdes passive, da refusionsændringerne har medført et øget pres på sagsbehandleren, herunder en øget fokusering på at få borgerne hurtigst muligt i ordinær beskæftigelse. Dette har ledt til en parkering af de ikke-vestlige indvandrerkvinder og en creaming af de etniske danske kvinder, grundet forskellige faktorer, som er fremhævet i ovenstående konklusion.

Michael Lipsky har gennem projektet fungeret, som den eneste teoretiske ramme, hvorfor det også giver mening i nærværende perspektivering at fremhæve nogle af Lipskys pointer og forsøge at belyse dem med nye perspektiver. Street Level Bureaucracy tager udgangspunkt i et bottom-up perspektiv, hvor frontlinjemedarbejderen er leddet mellem den formulerede politik, og den politik borgeren møder. I forlængelse heraf fremhæver Lipsky om frontlinjemedarbejderen: *”They hold the keys to a dimension of citizenship”* (Lipsky, 1980: 4). Det bliver altså frontlinjemedarbejderens måde at skønne på, som er afgørende for hvorvidt borgeren inkluderes og dermed får adgang til statsborgerskabet. Axel Honneth, har i sin tekst ‘Behovet for anerkendelse’ argumenteret for, hvilken indflydelse, anerkendelse, eller manglen på samme kan have for det enkelte individ. Til denne teoretisering knytter han de menneskelige subjekters selvforhold. Han skriver:

”Menneskelige subjekter opnår nemlig kun et intakt selvforhold i kraft af at se sig selv bekræftet eller anerkendt på grund af værdien af bestemte egenskaber og rettigheder” (Honneth, 2009: 92).

Anerkendes det enkelte menneske ikke, kan det have betydning for selvforholdet. Honneth knytter til sit begreb om anerkendelse, tre forskellige former; den kærlighedsmæssige, den retlige og den sociale værdsættelse, som uddybes i Peter Høilund og Søren Juuls bog “Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde” (Høilund & Juul, 2015: 27). Særligt den retlige anerkendelse er interessant at vende blikket imod, da den dækker over: *“(...)at respekt for borgeren ikke er knyttet til et abstrakt retssystem, men må forstås konkret som respekt for borgerens rettigheder i praksis.”* (Høilund & Juul, 2015: 27). I dette citat sættes der fokus på, hvordan håndteringen af det sociale arbejde, er altafgørende for, hvorvidt borgeren anerkendes retsligt, da denne anerkendelsesform ikke kun må knyttes til retssystemet, men i høj grad også til den praksis borgeren møder, som netop beror på mødet mellem sagsbehandler og borger. I dette møde, er anerkendelsen altafgørende, da det ifølge Honneth er med til at opretholde et intakt selvforhold. En sådan forståelse kan påpege de udfordringer der ligger i, at de ikke-vestlige indvandrerkvinder ikke møder et anerkendende system, netop fordi det kan skade disse kvinders selvforhold. Derfor kan der rettes en undren i forhold til, hvordan disse ikke-vestlige indvandrerkvinders selvforhold vil være påvirket af den manglende anerkendelse i beskæftigelsesindsatsen. Kan det betyde at denne borgergruppe tager yderligere afstand fra arbejdsmarkedet, da de ikke anser egne kompetencer som anerkendelsesværdige? Kan denne manglende anerkendelse i beskæftigelsesindsatsen medføre et øget behov for at blive anerkendt andetsteds, hvorved disse kvinder vender opmærksomheden mod hjemmet, hvor deres kompetencer i højere grad anerkendes? I så fald reproduceres en forståelse af disse borgere som tungere borgere i beskæftigelsesindsatsen grundet “kulturelle” udfordringer.

Litteraturliste

Bøger

Bhaskar, R. (2008): *A Realist Theory of Science*. London and New York. Routledge

Brinkmann, S. (2013): Etik i en kvalitativ verden I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. *Kvalitative metoder - en grundbog*. Hans Reitzels Forlag, 1. udgave

Brinkmann, S., Tanggaard, L. (2015): Interviewet: samtalen som forskningsmetode, I: *Kvalitative metoder - En grundbog* red. af Svend Brinkmann, Lene Tanggaard, København, Hans Reitzels Forlag

Brodin, E. Z. (1997): *Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration*. Social Service Review

Brodin, E. Z. (2011): *Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism*. Oxford University

Buch-Hansen, H., Nielsen, P. (2005): *Kritisk realisme*. Frederiksberg. Roskilde Universitetsforlag

Buch-Hansen, H., Nielsen, P. (2012): Kritisk Realisme. I: Juul, S. & Pedersen, K. B. *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori - en indføring*. Hans Reitzels Forlag, 1. udgave

Danermark, B., Ekstrom, M., Jakobson, L., Karlsson, J. C. (2001): *Explaining Society - An introduction to Critical Realism in the Social Sciences*. London and New York. Routledge

Ejrnæs, M., Monrad, M. (2012): *Vignetmetoden*. 1. udgave, 1. oplag. Akademisk forlag: København.

Grünfeld, M., Monrad, M. (2012): Læsning af vignetter I: *Vignetmetoden*. 1. udgave, 1. oplag. Akademisk forlag: København.

- Erikson, E. H. (1992): *Identitet. Ungdom og kriser*. København. Hans Reitzels Forlag
- Flyvbjerg, B. (2013): Fem misforståelser om casestudiet I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. *Kvalitative metoder - en grundbog*. Hans Reitzels Forlag, 1. udgave
- Goffman, E. (2014): *Hverdagslivets rollespil*. Samfundslitteratur
- Honneth, A. (2009): *Behovet for anerkendelse*. Hans Reitzels Forlag. 1. udgave, 4. oplag
- Høilund, P., Juul, S. (2015): *Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag
- Jenkins, R. (2014): *Social identity*. Abingdon. Routledge
- Jensen, M. D. & Kvist, J. (2016): Metoder i Samfundsvidenskaberne I: *Hvordan laver man en stærk analysestrategi* red. af Catharina Juul Kristensen. & M. Azhar Hussain, Frederiksberg, Samfundslitteratur. 1. udgave.
- Kristiansen, S., Krogstrup, H. K. (1999): *Deltagende observation*. København. Hans Reitzels Forlag
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009): *Interview - introduktion til et håndværk*. 2. udg. Hans Reitzels Forlag
- Lipsky, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy - Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation
- Lipsky, M. (2010): *Street-Level Bureaucracy - Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation
- Neergaard, H. (2001): *Udvælgelse af cases i kvalitative undersøgelser*. Samfundslitteratur
- Skorikov, V. B., Vondracek, F. W. (2011): *Occupational identity*. New York City. Springer Publishing.

Skytte, M. (2002): *Anbringelse af etniske minoritetsbørn*, Lund, Socialhögskolan, Lunds Universitet

Winter, S.C., Nielsen, V.L. (2008): *Implementering af politik*. Århus. Forfatterne og Academica

Yin, R. K. (2014): *Case study Research, Design and Methods*. London. SAGE Publication

Rapporter og artikler

Baadsgard, K., Jørgensen, H., Nørup, I., Olesen, S.P. (2012): Fra klientorienteret arbejde til administrativt arbejde. Tidsskrift for arbejdsliv. 14 årg. nr. 4

Larsen, C.A., Ringgaard, M., Kantharooban, P, Senthilnathan, A.A., Johansen, T.S, Holbøll, J.L. (2013): *Når hudfarven forsvinder: Hvordan etnisk blandede folkeskoler skaber tillid til indvandrere*. Dansk sociologi. Nr. 2/24

Mploy (2016): *Indsats- og aktiveringsstrategi for 2017 i Næstved Kommune*. Mploy

Oorschot, W. V. (2006): *Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare states*. Journal of European Social Policy 16

Pager, D., Quillian, L., (2005): *Walking the Talk? What Employers Say Versus What They Do*. American Sociological review, vol. 70

Paulsen (2017): Jobcentre: 10 års reformstorm. Dansk Socialrådgiverforening: <https://www.socialraadgiverne.dk/faglig-artikel/jobcentre-10-aars-reformstorm/>

Paulsen, S. (2015): DS bekymret for konsekvenser af refusionsreform. Dansk Socialrådgiverforening: <https://www.socialraadgiverne.dk/ds-bekymret-konsekvenser-refusionsreform/>

Rosholm, M., Sørensen, K.L., Skipper, L. (2018): *Ikke-vestlige indvandrere karakteristika, jobparathed og aktive indsatser*. Væksthuset: <http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/publications/ikke-vestlige-indvandrere-karakteristika-jobparathed-og-aktive-indsatser/>

Socialstyrelsen (2017): Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere - karakteristika og kortlægning af sociale ydelser:
<https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/socialanalyse-aktivitetsparate-kontanthjaelpsmodtagere>

Internetkilder

Borger.dk (2019):
<https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/dagpenge-kontanthjaelp-og-sygedagpenge/kontanthjaelp/integrationsydelse>

Danmarks 1 statistik (2019):
<https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/befolkning-og-valg/indvandrere-og-efterkommere/indvandrere-og-efterkommere>

Danmarks statistik 2 (2019):
<https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/befolkning-og-valg/navne/HvorMange>

Jobindsats 1 (2019):
https://www.jobindsats.dk/jobindsats/sv/DatabankViewer/ShowResult?mGroupId=s=mgrpC11_1%2CmgrpC11_2&AreaType=All&AreaSort=none&AreaIds=31&frequencyId=y&PeriodIds=2015Y01%2C2016Y01%2C2017Y01%2C2018Y01&kon=259&_alderA=12&_oprindA=266%2C264&_viskat_1kth=282&BenefitGroupId=Y36&MeasurementId=Y36C11&Name=&CubeId=star_y36c11&HasPivot=False&RowAxis=_omrade%2C_omrade_f3b%2C_kon%2C_alderA%2C_viskat_1kth%2C_oprindA&ColumnAxis=_periode%2CMeasurementAxis#step3

Jobindsats 2 (2019):

<https://www.jobindsats.dk/jobindsats/Hjaelp/styringsvaerktoej/nku.aspx>

Jobindsats 3 (2019):

<https://www.jobindsats.dk/jobindsats/Hjaelp/InfoOmMaalinger/Y36/Y36C11.aspx>

Jobindsats 4 (2019):

https://www.jobindsats.dk/jobindsats/sv/DatabankViewer/ShowResult?mGroupId=s=mgrpC11_1%2CmgrpC11_2&AreaType=_nykom&AreaSort=alpha&AreaIds=73&FrequencyId=y&PeriodIds=2015Y01%2C2016Y01%2C2017Y01&_kon=259&_alderA=12&_oprindA=266%2C264&_viskat_1kth=282&BenefitGroupId=Y36&MeasurementId=Y36C11&Name=&CubeId=star_y36c11&HasPivot=False&RowAxis=_omrade%2C_omrade_f3b%2C_kon%2C_alderA%2C_viskat_1kth%2C_oprindA&ColumnAxis=_periode%2CMeasurementAxis#step3

Loven om en aktiv beskæftigelsesindsats (2003): Loven om en aktiv beskæftigelsesindsats, formålsparagraffen. Hentet fra:

<https://www.retsinformation.dk/eli/ft/200213L00193>

Næstved Kommune 1 (2019):

<https://www.naestved.dk/Kommunen/Organisation/CenterforArbejdsmarked.aspx>

Næstved Kommune 2 (2019):

https://www.naestved.dk/Borger/Jobsoegningledighedsygefravaer/Ledig/Medlem_IKKE_A-Kasse/Plus%2030.aspx#h2_4

STAR 1 (2019):

<https://star.dk/media/4406/presentation-refusionsreform-280815-pptx.pptx>

STAR 2 (2019):

<https://star.dk/reformer/refusionsreformen/>

STAR 3 (2019):

<https://star.dk/viden-og-tal/noegletal-om-reformer-paa-beskaeftigelsesomraadet/noegletal-for-refusionsreformen/kommunaloekonomiske-konsekvenser/>

Økonomi & Indenrigsministeriet (2015): Aftale om reform af refusionssystemet og tilpasninger i udligningssystemet. Hentet fra:

<https://star.dk/media/1445/aftaleomreformafragefusionssystemetogtilpasningeriudligningssystemet-feb15-101116.pdf>