# Indholdsfortegnelse

Indhold

[Indholdsfortegnelse 1](#_Toc282575964)

[Indledning 3](#_Toc282575965)

[Problemfelt 4](#_Toc282575966)

[Ny Chance til alle 4](#_Toc282575967)

[Tiltag rettet mod kontanthjælpsmodtagere 4](#_Toc282575968)

[300 timers reglen 5](#_Toc282575969)

[Kritik af indsatsen 8](#_Toc282575970)

[Sagsbehandlernes rolle 10](#_Toc282575971)

[Skøn hos frontmedarbejderne 11](#_Toc282575972)

[Problemstilling 15](#_Toc282575973)

[Operationalisering 19](#_Toc282575974)

[Projektdesign 20](#_Toc282575975)

[Metode 21](#_Toc282575976)

[Valg af interviewpersoner 21](#_Toc282575977)

[Valg af teori 23](#_Toc282575978)

[Teori 25](#_Toc282575979)

[Skøn 25](#_Toc282575980)

[Praksislogikker 27](#_Toc282575981)

[Lipsky 30](#_Toc282575982)

[Analyse 33](#_Toc282575983)

[Undersøgelse af tese 1 33](#_Toc282575984)

[Interviewperson H1 33](#_Toc282575985)

[Interviewperson H2 38](#_Toc282575986)

[Interviewperson J1 42](#_Toc282575987)

[Interviewperson J2 46](#_Toc282575988)

[Sammenfatning af tese 1 50](#_Toc282575989)

[Undersøgelse af tese 2 52](#_Toc282575990)

[Interviewperson H1 52](#_Toc282575991)

[Interviewperson H2 53](#_Toc282575992)

[Interviewperson J1 54](#_Toc282575993)

[Interviewperson J2 54](#_Toc282575994)

[Sammenfatning af tese 2 55](#_Toc282575995)

[Undersøgelse af tese 3 56](#_Toc282575996)

[Interviewperson H1 56](#_Toc282575997)

[Interviewperson H2 59](#_Toc282575998)

[Interviewperson J1 61](#_Toc282575999)

[Interviewperson J2 63](#_Toc282576000)

[Sammenfatning af tese 3 64](#_Toc282576001)

[Undersøgelse af tese 4 65](#_Toc282576002)

[Interviewperson H1 66](#_Toc282576003)

[Interviewperson H2 68](#_Toc282576004)

[Interviewperson J1 69](#_Toc282576005)

[Interviewperson J2 70](#_Toc282576006)

[Sammenfatning af tese 4 71](#_Toc282576007)

[Konklusion 73](#_Toc282576008)

[Litteraturliste 75](#_Toc282576009)

[Publikationer 75](#_Toc282576010)

[Anden litteratur 76](#_Toc282576011)

[Internetkilder 76](#_Toc282576012)

[Andet 76](#_Toc282576013)

# Indledning

Interessen for dette speciale startede tilbage i 2008, hvor jeg var med til at lave et projekt omkring socialrådgiveres holdning til 300 timers reglen. I den forbindelse interviewede jeg en ansat ved Aalborg Kommune, som proklamerede at hun i hvert fald ville gøre alt for at undgå at hendes klienter skulle blive berørt at reglen og at det også var holdningen hos hendes kollegaer. Hun ville altså forsøge at omgås en lov, der var blevet vedtaget i Folketinget. På samme tid raserede der i medierne en heftig debat omkring netop denne regel og om dens konsekvenser. På den ene side stod Regeringen og Dansk Folkeparti som holdt fast i at man ”skal yde for at nyde” og at det ikke kunne være rigtig der skulle gå en stor gruppe mennesker på passiv forsørgelse når der var brug for dem i samfundet, på den anden side Oppositionen og en række faggrupper, heriblandt socialrådgivernes faglige organisation Dansk Socialrådgiverforening (DS), som mente at det var umenneskeligt at sanktionere for at få de svageste kontanthjælpsmodtagere, som ofte havde gået arbejdsløse i årevis, ud på arbejdsmarkedet igen. Det var specielt beslutningen omkring at matchgruppe 4 skulle høre under reglen der udløste kritik og i debatten blev det flere steder nævnt at sagsbehandlere ville handle ”kreativt” og på den måde undgå at implementere reglen. Lovforslaget var på grund af sin udformning primært rettet mod indvandrere og deres efterkommere, da man kun blev berørt hvis man var gift. Det indgik da også i Regeringens integrationspakke ”ny chance til alle” som kørte fra 2006 til 2008. Men hvad er det egentlig der sker i praksis hos sagsbehandlerne i konflikten mellem politiske intentioner og sagsbehandlernes implementering? Det ønsker jeg at undersøge i dette projekt, ved at interviewe en række sagsbehandlere, der alle har arbejdet med Ny chance til alle.

# Problemfelt

I de følgende afsnit præsenteres projektets problemfelt. Der startes ud med en præsentation af udspillet Ny Chance til alle, og herunder en gennemgang af de tiltag der er væsentlige for projektet blandt andet 300 timers reglen. Herefter følger en gennemgang omkring diskussionen af initiativet på det tidspunkt den blev iværksat, specielt hvad de største kritikpunkter var. Dette gøres for at vise at der var mange modstandere af reglen, både akademikere men også fagpersonale. Derefter ønskes sagsbehandlernes rolle undersøgt, og til sidst gennemgås frontmedarbejdernes muligheder for skøn diskuteret.

## Ny Chance til alle

Ny Chance Til Alle blev iværksat 1. juli 2006 og løb indtil 30. juni 2008. Formålet med initiativet har været at sikre at personer, der har været langvarigt ledige, det vil sige mere end to år, får gennemgået deres sag på ny og derigennem får et job, et uddannelsestilbud eller et andet tilbud der kan bringe dem nærmere på arbejdsmarkedet som for eksempel aktivering eller virksomhedspraktik. Initiativet blev sat i gang af den nuværende Regering og Dansk Folkeparti og er en række forskellige tiltag specielt rettet imod at give indvandrere og deres efterkommere bedre mulighed for at blive selvforsørgende, altså få en tilknytning til arbejdsmarkedet. Der er en mængde forskellige initiativer indeholdt i Ny chance til alle, blandt andet en fortsat indsats mod ghettoisering, obligatorisk børnehaveklasse, national handlingsplan for læsning, men det relevante for dette projekt er de tiltag der er målrettet til direkte at give folk en større tilknytning til arbejdsmarkedet og de tiltag som sagsbehandlerne i deres hverdag vil komme i kontakt med.

### Tiltag rettet mod kontanthjælpsmodtagere

Regeringen forsøgte med Ny chance for alle at få sagsbehandlerne til at genoptage en mængde klienters sager som man mente ellers bare havde fået lov til at ligge i lang tid. Før dette initiativ havde kommunerne kun pligt til at give tilbud til kontanthjælpsmodtagere, der ikke ansås for at have andre problemer end ledighed, men nu blev det et krav at alle kontanthjælpsmodtagere skulle have gennemgået deres sag og have tilbud om aktivering og hjælp fra kommunen. Baggrunden for dette var at der var store udsving i de forskellige kommuner omkring hvornår man anså klienter for at have andre problemer end ledige. I nogle kommuner var det så mange som syv ud af ti kontanthjælpsmodtagere, mens det hos andre kun var en ud af ti (En ny chance til alle, 2005: 19). Ved at hævde at en modtager havde andre problemer end ledighed kunne kommunerne dermed undgå løbende at give tilbud til den pågældende modtager, og denne person kunne dermed være på passiv forsørgelse i årevis uden at kommunen greb ind. Ifølge Regeringen virker aktivering stort set lige positivt uafhængigt af om personen har andre problemer end ledighed[[1]](#footnote-1) og derfor ønskede man et opgør med kommunerne omkring at man kun skulle forsøge at aktivere de stærkeste kontanthjælpsmodtagere. (En ny chance til alle, 2005: 18) Dette skal selvfølgelig også ses i lyset af at udspillet er fra 2005, det vil sige inden finanskrisen ramte Danmark, og der var på arbejdsmarkedet ved at være mangel på arbejdskraft på nogle områder. Det var derfor vigtigt samfundsmæssigt at der ikke var en stor gruppe mennesker som ikke fik den hjælp de skulle have for at komme ud på arbejdsmarkedet, der manglede deres ressourcer. Måden hvorpå man ville få kommunerne til at gøre en større indsats for de svageste klienter var som før nævnt ved at gøre det til et lovkrav at alle skal modtage tilbud om aktivering og ved at ændre i sammensætningen af refusionssatserne, således at kommuner hvor kontanthjælpsmodtagerne er i en form for aktivering, som virksomhedspraktik, løntilskudsstillinger eller opkvalificering får refunderet en større procentdel end de kommuner der lader kontanthjælpsmodtagerne gå passivt derhjemme. (En ny chance til alle, 2005: 22)

### 300 timers reglen

En anden del af tiltagene rettet direkte mod kontanthjælpsmodtagere var den meget omdiskuterede 300 timers regel. Ifølge Regeringen skal det kunne betale sig at arbejde. Det vil sige at jo mindre den økonomiske forskel er mellem kontanthjælp og at have et arbejde, jo mindre sandsynligt er det at folk vil vælge at arbejde. Derfor skal der være et økonomisk incitament til at vælge arbejdet frem for understøttelsen. Dette kommer blandt andet til udtryk under lovforslagsbehandlingerne af reglen, hvor de Konservatives ordfører Henriette Kjær udtaler:

*”Der er ikke noget incitament til det* [at træde ind på arbejdsmarkedet] *sådan som forholdene er nu, men det vil der komme, fordi vi mener, at det mest effektive incitament er at ramme familierne på økonomien.”*

(1.behandling L89 og L93: 63)

Daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen fortsætter ved at udtale at;

*”…det ikke økonomisk kan betale sig for et par på kontanthjælp at gå ud og tage et arbejde, medmindre den ene kommer ud og får et job, der giver en meget høj løn. Og når man ser på de pågældendes kvalifikationer er det usandsynligt at det vil indtræffe.”*

(ibid.: 93)

Desuden har man som modtager af offentlig forsørgelse pligt til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet og yde noget til gengæld. Denne noget for noget strategi er bestemt ikke noget nyt hverken for Regeringen eller for den danske arbejdsmarkedspolitik, der mere eller mindre har kørt efter dette princip siden 1980-erne. Det illustreres fint i dette citat af Claus Hjort Frederiksen fra Beskæftigelsesministeriets hjemmeside omkring 300 timers reglen;

*”300-timers reglen er en rådighedsregel. De, der kan arbejde, har pligt til at stå til rådighed, hvis de vil have kontanthjælp. Det er et bærende princip i dansk beskæftigelsespolitik, som jeg tror, at langt de fleste er helt enige i.”*

(Internetkilde 1)

Ifølge Regeringen er syv ud af ti indvandrere på kontanthjælp ikke aktivt jobsøgende eller parate til straks at tage et job og dermed står de reelt ikke til rådighed for arbejdsmarkedet som de ellers skal ifølge loven og det er denne gruppe Regeringen med Ny chance for alle ønsker skal have både flere muligheder i form af krav på hjælp fra kommunen, men også flere økonomiske sanktioner. (En ny chance til alle, 2005: 24) Der er altså to ting der er medvirkende til at Regeringen ønsker at indføre 300 timers reglen, for det første for at give et økonomisk incitament til at få et arbejde og for det andet fordi der eksisterer et noget for noget princip som skal opretholdes. 300 timers reglen er uden tvivl den mest omdiskuterede del af Ny chance til alle, da det nu bliver pålagt kommunerne at sanktionere deres borgere økonomisk hvis de ikke opfylder nogen specifikke krav.

Fra starten i 2007 gik 300 timers reglen teknisk ud på at i et ægteskab hvor begge parter har modtaget kontanthjælp i to år eller mere, skal det kunne dokumenteres at der er blevet arbejdet minimum 300 timer i ustøttet arbejde for at parret kan fortsætte med deres individuelle støtte. Hvis dette ikke er tilfældet mister den part som kommunen skønner at have mindst tilknytning til arbejdsmarkedet sin kontanthjælp. Begge ægtefæller skal befinde sig i matchgruppe 1-4 for at reglen er gældende. Hvis den ene part er placeret i matchgruppe 5, på pension, efterløn, SU eller orlovsydelse er ægteparret fritaget for reglen.[[2]](#footnote-2) I 2009 blev omstændighederne omkring reglen skærpet således at de 300 timers arbejde blev sat op til 450 timer over en periode på 24 måneder, og at reglen nu også gælder selvom det kun er den ene part i ægteskabet der modtager kontanthjælp, også selvom den anden part har et job. Det er således parten på kontanthjælp der selv skal optjene de 450 timer. Disse ændringer træder dog først fuldt i kraft til 1. juli 2011. [[3]](#footnote-3)

Det nye ved 300 timers reglen har været at man forsøger at aktivere de svageste kontanthjælpsmodtagere helt op til matchgruppe 4. Indtil da har man kun forsøgt at få matchgruppe 1-3 i arbejde. Dette skiller også vandene politisk da Socialdemokratiet først er gået med til reglen, men efter det kommer frem at reglen også skal dække matchgruppe 4 trækker de sig (Bredgaard, 2007: 1-5). Men trods uenigheder bliver reglen dog vedtaget af Regeringen og Dansk Folkeparti og indgår som en del af Ny chance til alle. Initiativet følges op af en bevilling på 500 millioner kroner til kommunerne, som skal bruges til resultatløn til sagsbehandlerne og flere ressourcer til at gennemgå sager og aktive tilbud til de ledige. Viften af tilbud til modtagerne forbliver den samme og der satses således stadig på virksomhedspraktik, aktivering, uddannelse og så videre.

## Kritik af indsatsen

Både før, under og efter lovforslaget af 300 timers reglen blev fremstillet, blev den diskuteret flittigt, da det var et brud med den daværende arbejdsmarkedspolitik hvor man før det kun havde forsøgt at aktivere de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 1-3. Nu skulle det imidlertid også gælde for matchgruppe 4, som egentlig blev karakteriseret som ikke-arbejdsmarkedsparate. Dette førte til at blandt andet DS opfordrede kraftigt til at forslaget blev kasseret da det;

*”…er helt absurd at der kræves ordinær beskæftigelse af mennesker som vurderes at tilhøre matchgruppe 4.”*

(Internetkilde 3)

Også flere kommuner var oppe af stolen og følte det var forkert at fratage de svageste kontanthjælpsmodtagere deres støtte. Blandt andet sagde visse borgmestre (endog en fra Venstre) i en artikel fra Politiken den 3. marts 2007 at de ikke ville følge reglen når den skulle implementeres (Internetkilde 4).

Ligeledes har flere forskere sat spørgsmålstegn ved om reglen ville komme til at fungere efter hensigten primært på grund af forudsætningerne der ligger til grund for reglen. Regeringens grundlag for at iværksætte Ny chance til alle og for at introducere 300 timers reglen har været for at få flere kontanthjælpsmodtagere i arbejde. Deres argument har været at for at kunne nyde skal man også yde, og at der skal være et økonomisk incitament til at begynde at arbejde. Flere analyser har peget på at det ikke har kunnet betale sig for specielt indvandrere at tage et arbejde frem for at være på kontanthjælp (LG insight, 2004: 54, Pedersen, 2002: 28). Men forskningen tyder dog ikke på at økonomiske incitamenter formår at gøre gruppen selvforsørgende. Blandt andet konkluderer Clement og Goul Andersen at godt nok kan man forhøje søgeintensiteten (dog kun lidt og ofte ikke statistisk signifikant) med svage og positive incitamenter, men at det ikke har nogen endelig betydning for indtrædelse på jobmarkedet (Clement og Goul Andersen, 2006: 14-15). Med hensyn til de stærkere og negative incitamenter påpeget Heinesen at de kommuner der truer med, eller praktiserer, at trække ydelser fra de svagere kontanthjælpsmodtagere rent faktisk ikke opnår noget ved det (Heinesen et al., 2004: 22). Faktisk kan de økonomiske incitamenter have en negativ konsekvens på den ledige i forhold til at finde et arbejde. Dette skyldes at den pågældende ofte marginaliseres yderligere i samfundet og derfor kan opleve en yderligere social deroute og komme endnu længere væk fra arbejdsmarkedet (Clement og Goul Andersen, 2006: 9).

Reglen bliver indført på trods af modstanden og dette er blot en enkelt af flere tiltag hvor Regeringen strammer nettet om kontanthjælpsmodtagere ved blandt andet at give sagsbehandlerne flere muligheder for at sanktionere, men også ved at ændre refusionsreglerne således at det nu bliver mindre profitabelt for kommunerne ikke at sende folk i aktivering.

Men netop sagsbehandlerne har været en af de største kritikere imod at man sanktionerer mod specielt de svagere kontanthjælpsmodtagere, og derfor ønskes der i projektet at fokuseres på hvad der så rent faktisk sker i praksis på sagsbehandlerniveau når en indsats som Ny chance til alle skal implementeres. Sagsbehandlere er som frontpersonale potentielle policy makers og derfor kan deres adfærd og praksis have en stor indflydelse på hvordan regler og love egentlig bliver implementeret og brugt.

## Sagsbehandlernes rolle

Med en bevilling på 500 millioner kroner og et øget fokus på de svageste kontanthjælpsmodtagere virker det som om at det til en vis grad er lykkedes Ny chance til alle at aktivere systemet og de involverede sagsbehandlere. Inden initiativet trådte i kraft og i løbet af opstartsfasen blev det fra flere sider hævdet at sagsbehandlerne ville bruge deres kreative evner og forsøge at omgås 300 timers reglen hvor det var muligt. Desuden har flere artikler og undersøgelser peget på at sagsbehandlerne specielt i opstartsfasen har været kreative og oprettet for eksempel ressourceprofiler eller nedjusteret folk til matchgruppe 5 for at komme udenom at fratage dem deres kontanthjælp (Bredgaard, 2007: 13-14, Meyer Christensen, 2007: 34) Og hvor dette kan ses som et forsøg fra sagsbehandlernes side på at undgå reglen, kan det også være udtryk for at der i hvert fald i nogle kommuner er sket en opjustering af de svagere klienter i forhold til at få udredet deres ressourceprofiler eller få klarlagt hvor i systemet de hører til (Meyer Christensen, 2007: 31). Der er flere teorier der peger på sagsbehandlerne vil udvikle enten afværgemekanismer eller opleve en følelse af krydspres når de bliver pressede af systemet, deres klienter og/eller den administrative og politiske ledelse. Både afværgemekanismer og krydspres kan med tiden udvikle sig til at sagsbehandleren kan blive en barriere for implementeringen af indsatsen og der er derfor interessant hvis der er sket en enten afvikling eller en udvikling i disse barrierer (Beskæftigelsesministeriet 2005, Heinesen et al. 2004). Afværgemekanismer, som beskrevet af Lipsky, er blandt andet creaming hvor sagsbehandlerne vil udvælge de lette sager først (det vil sige personer med størst tilknytning til arbejdsmarkedet), da det er disse der er lettest at afvikle. Dette betyder at de tungere sager altid vil komme sidst i bunken og det kan sagtens være dette der er sket inden 300 timers reglen trådte i kraft. I den forbindelse vil Ny chance til alle altså have virket som et chok ned igennem systemet, og det vil have afviklet nogle af sagsbehandlernes afværgemekanismer og derigennem givet en barriere mindre for kontanthjælpsmodtageren af skulle overkomme, men på den anden side kan følelsen af krydspres være vokset fordi sagsbehandleren føler sig fanget mellem sine klienter på den ene side og en ledelse der skal have implementeret en regel på den anden. Krydspres beskrives af Caswell som værende i tre faser hvor sagsbehandleren først reagerer med modvilje mod en ny lov, for så derefter at tilpasse sig den ud fra en følelse af at det er uundgåeligt og i sidste fase igennem sit arbejde påvirker den nye lov så den bliver mindre radikal (Caswell, 2005: 51). På grund af den øgede konsekvens for de svageste kontanthjælpsmodtagere kan man forestille sig at sagsbehandlerne vil føle en øget følelse af krydspres og dette kan føre til både at der bliver ydet en ekstraordinær indsats for de berørte, altså en aktivering af systemet, men også at sagsbehandlerne forsøger at omgås reglen ved for eksempel flytning til matchgruppe 5 og lignende tiltag.

Når sagsbehandlerne kan komme til at fungere som en barriere for implementeringen af indsatsen er det således fordi de ”udvander” den oprindelige ide med Ny chance til alle, netop ved at implementere deres egen version af denne. Dette kan også ske fordi sagsbehandlerne ikke ønsker at udøve de mere radikale dele af indsatsen, for eksempel at sanktionere igennem fratagelse af kontanthjælpen da det modstrider deres etik og professionelle holdning. Dette kan føre til en slags protest imod det som sagsbehandlerne (i særdeleshed de uddannede socialrådgiverne) anser som de-professionaliseringen af deres arbejde. I forbindelse med de senere års mange reformer af arbejdsmarkedspolitikken er der kommet et større og større fokus på at standardisere og indføre faste rutiner for sagsbehandling, og dette har medført at socialrådgiverne er begyndt at føle sig presset på deres faglighed og profession. I forbindelse med at opgaverne bliver mere og mere administrative bliver der mindre og mindre plads til og mulighed for at socialrådgiverne kan bruge deres faglighed, og indførelsen af nye indsatser kan møde modstand på grund af dette. Desuden er socialrådgivere også mere presset i dag fordi der ofte ansættes folk med en anden baggrund i stillinger, der traditionelt set har været besat af uddannede socialrådgivere. Det varierer dog meget fra kommune til kommune, helt fra en decideret fastlagt politik om at undgå uddannede socialrådgivere til andre hvor der ønskes at beskytte socialrådgiverne som faglig gruppe (Van Berkel og Larsen, 2010: 12). Men generelt har antallet af personer med en anden baggrund end socialrådgiver, som er blevet ansat til at varetage sagsbehandling, været stigende siden 2001 (Larsen, 2010: 15).

## Skøn hos frontmedarbejderne

Et helt centralt begreb i debatten omkring frontmedarbejdere er skønnet. Det vil sige at sagsbehandlerne har et handlerum i deres arbejde, hvor de laver bedømmelser ud fra deres professionelle indstilling til en sag. I forlængelse af diskussionen omkring krydspres kommer diskussionen omkring sagsbehandlernes skøn. Det er netop i situationer hvor de skal lave et skøn at de kan føle krydspres fra regler og direktioner fra oven og deres klienters ønsker og muligheder fra neden. Det er et forvaltningsretsligt princip at skøn ikke må sættes under regel og at sagsbehandleren har pligt til, indenfor lovgivningen, at foretage individuelt skøn i de individuelle sager. Der har igennem de sidste mange år været et stigende pres fra oven for at forsøge at indskrænke eller fratage sagsbehandlerne deres muligheder for at skønne og standardisere ud fra forudbestemte krav. 300 timers reglen kan siges blot at være endnu et eksempel i denne retning, hvor Regeringen forsøger at presse sagsbehandlerne til at træffe visse beslutninger ved at fratage dem deres ret til at give et professionelt skøn (Larsen et al., 2001 og Krogstrup, 2002 (dansk kontekst), Evans og Harris, 2004). Følgende udsagn fra daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen påpeger meget godt dette.

*”Jeg ved ikke, hvor mange dårlige socialrådgivere der findes. Men jeg ved hvor stort et problem det er, hver gang en borger bliver mødt af social omklamring i stedet for professionel rådgivning… Social forståelse i overdosis giver social slagside.”*

(Socialrådgiverdage, 2003)

Og efterfølgende

*”Hvis sagsbehandlerne havde behandlet sagerne ordentligt, og taget stilling til, hvem der står til rådighed for arbejdsmarkedet, havde vi ikke behøvet 300 timers reglen.”*

(Ekstrabladet, 26. marts, 2008)

I forbindelse med udbredelsen af New Public Management er blevet større, er sagsbehandlernes mulighed for at bruge faglige skøn blevet indskrænket og det er netop ønsket om målbarhed, standardiseringer og administrativ styring, der har medført dette (Clarke 1996). Det er også her at følelsen af krydspres synes at vokse for de professionelle da der kommer et øget pres fra toppen, men samtidig også et øget pres fra bunden da borgerne begynder at stille krav til mere inddragelse og lydhørhed – det vil sige mere individuelt skøn, mens toppen siger mindre. Der er også argumenter for at jo mere man indskrænker frontmedarbejdernes råderum til individuelle beslutninger jo mere flytter man magten fra sagsbehandlerne til folk længere oppe i systemet og i sidste ende politikerne (Howe, 1991). Dette skyldes at når man indskrænker frontpersonalets muligheder for at bruge skøn, indskrænker man deres muligheder for at være policy makers, og derved flytter magten sig opad i systemet.

Selvom skønnet er blevet indskrænket de sidste mange år spiller det dog alligevel en central rolle i forbindelse med velfærdsydelser. Det virker næsten utænkeligt at man fuldstændig kan lave regler og standardisere sig ud af sagsbehandlernes muligheder for at skønne. Det er interessant for dette projekt da det netop er i det råderum hvor sagsbehandlerne kan give et skøn at der er mulighed for dem at udøve deres profession. Det er også når dette råderum bliver indskrænket at de begynder at føle sig pressede og dette fører ifølge Lipsky til at de begynder at udvikle afværgelsesmekanismer. For sagsbehandleren handler det jo ofte om at kunne få lov til at foretage en faglig individuel vurdering af den enkelte klient, men efterhånden som socialpolitik og beskæftigelsespolitik er blevet blandet mere og mere sammen og hvor der gang på gang bliver strammet i ”yde for at nyde” princippet, er der mindre og mindre plads til at der kan laves individuelle løsninger, da selvforsørgelse igennem et arbejde, bliver det altoverskyggende mål. Denne magtkamp mellem politikere og sagsbehandlere omkring hvordan det endelige mål kan nås ses ud fra nedenstående figur.

Figur 1

 Social disciplinering Social integration

Problem Manglende incitamenter til at Manglende kompetencer og

 påtage sig arbejde hos de ledige kvalifikationer for at få et ar-

 bejde

Midler Arbejdspligt, krav Behovsorienteret opkvalifi-

 cering

Incitamenter for adfærds- Sanktioner Egenmotivation

ændring

Orientering for problemløs- Arbejdsmarkedorienteret Både arbejdsmarkeds- og

ning socialt orienteret

Velfærdsstatslige ydelser Betinget ydelser ift. arbejdspligt Betinget ydelse ift. forbedret arbejdsevne

 ”Noget for noget” ”Noget for noget”

Programmål for den ledige I arbejde Forbedre erhvervs- og

 arbejdsevne

Slutmål Selvforsørgelse

(Larsen et al., 2001: 25)

Politikken de sidste mange år er blevet flyttet mere og mere til venstre, således at man går fra social integration til social disciplinering. Ydelserne er gentagne gange blevet sværere at få fat i og skåret ned og det er gang på gang blevet sagt af Regeringen at folk først og fremmest skal have et økonomisk incitament til at tage et arbejde. Selvom slutmålet på de to forskellige policy syn er ens, nemlig selvforsørgelse, så er midler, incitamenter og programmål for den enkelte ledige meget forskellige. Når blandt andet DS er ude at kritisere 300 timers reglen og lignende stramninger er det fordi de ligger op af den højre kolonne, mens regeringen ligger i den venstre. Der er selvfølgelig også plads til skøn i den venstre kolonne, men sagsbehandlernes muligheder for det faglige individuelle skøn bliver indskrænket jo mere man flytter sig mod venstre. Der foregår således en magtkamp imellem hvilket policy syn man tillægger sig, og om man ønsker målet skal nås ved social integration eller social disciplinering.

# Problemstilling

Ny chance til alle og dens forskellige tiltag er blot et eksempel i en lang række af reformer som igennem en årrække har udskiftet socialpolitik med arbejdsmarkedspolitik. Desuden er politikkens fokus blevet flyttet fra social integration til social disciplinering og sagsbehandlerne har fået indskrænket deres råderum til at lave professionelle vurderinger og skøn igennem flere og flere regler vedrørende administration og ændrede refusionsregler. Den førte politiks intentioner har været at få folk hurtigst muligt ud på arbejdsmarkedet så de kunne være selvforsørgende, og i stigende grad har det været meningen at dette skulle gennemføres igennem trusler om - og hvis ikke det var nok - sanktioner. Desuden er fokus på opgradering og uddannelse blevet nedtonet til fordel for en hurtig indtrædelse på arbejdsmarkedet. Der er således sket et skifte i den førte politik fra social integration til social disciplinering.

Dette projekt ønsker at undersøge hvad der sker i praksis når sagsbehandlere bliver sat til at implementere en indsats, som de fra starten har udtrykt stor skepsis omkring. Det er ikke noget nyt fænomen at frontmedarbejdere i praksis kan stoppe eller ændre politikker som de af den ene eller anden grund ikke ønsker at arbejde for kommer i brug. Der foregår således en konstant magtkamp imellem de politikere, der har intentioner om at gøre arbejdsmarkedspolitikken mere socialt disciplinerende, og sagsbehandlerne som frontpersonale og policy makers, der kan ændre eller forsøge at ændre den vedtagne politik. Så selvom politikkerne ønsker at trække politikken mere og mere over mod social disciplinering og vedtager regler omkring sanktioner og så videre, så er det ikke sikkert at det i praksis er det der sker, når reglerne skal udføres af sagsbehandlerne. De kan således forsøge at trække politikken tilbage imod social integration. Caswell beskriver processen hos sagsbehandlerne ved at de først afviser en regel som de er imod, og derefter resignerer og implementerer en ofte mindre handlekraftig version. Lipsky taler om afværgemekanismer, hvor frontpersonalet forsøger at håndtere de ydelser de er sat til at tilbyde så det passer til deres egne forudsætninger og kriterier. Der findes masser af teori der argumenterer for at sagsbehandlerne bliver policy makers igennem deres daglige arbejde. Men kan man påvise disse teoretiske begreber i virkeligheden? Jeg ønsker ud fra en række teser, begrundet i det foregående materiale at se på hvad der er sket i praksis med sagsbehandlernes arbejde efter Ny chance for alle. Har de flyttet sig fra social integration over mod social disciplinering? Er deres muligheder for at udøve skøn blevet formindsket i forbindelse med den øgede administration? Hvilken betydning har professionalisme for praksis?

Dette leder mig frem til følgende problemformulering:

***”Set i relation til konflikten mellem politiske intentioner og frontmedarbejdernes implementering, hvorledes ser praksis hos sagsbehandlerne så ud?”***

Problemformuleringen ønskes belyst igennem afprøvning af en række teser på den indsamlede empiri.

**1: Sagsbehandlerne har ikke flyttet sig i samme retning som arbejdsmarkedspolitikkens intentioner.**

Intentionerne med den nuværende arbejdsmarkedspolitik er, at flytte politikken fra social integration til social disciplinering, og der er blevet givet flere muligheder for sanktioner. Men selvom politikerne har intentioner om en strammere politik er det ikke sikkert at sagsbehandlerne virkeliggør disse intentioner. Tesen undersøges ved at anvende Caswells handlingskompas i forhold til hvilken praksislogik sagsbehandlerne benytter sig af.

**2: Sagsbehandlerne har forskellige praksislogikker og implementeringspraksisser.**

Forskelle i praksisser kan have baggrund i for eksempel forskelle i uddannelsesbaggrund, alder, erfaring med videre. På grund af diskussionen omkring øget de-professionalisering ønskes det særligt undersøgt om uddannede socialrådgivere føler sig mere pressede af den førte politik end ikke uddannede.

**3: Sagsbehandlerne føler sig pressede i det daglige arbejde og derfor udvikler de afværgemekanismer.**

Denne tese tager udgangspunkt i Lipskys teori om afværgemekanismer. Fordi sagsbehandlerne føler sig pressede af det de oplever som et stort arbejdspres begynder de at udvikle ’cooping strategies’. Disse mekanismer ses for eksempel ved at sagsbehandlerne udvælger de sager hvor der er størst chance for succes, mens mere krævende klienter kommer bagerst i køen og ikke-obligatoriske opgaver helt fra prioriteres. I dette projekt ses der på creaming som er selektion for at opnå organisationens mål, og worker bias som er selektion ud fra sagsbehandlerens egne kriterier.

**4: Sagsbehandlerne implementerer ny chance til alle på deres egen måde.**

Denne tese har baggrund i Caswells teori om krydspres. En regel bliver implementeret i en svagere eller anderledes udgave end hensigten, fordi sagsbehandlerne føler sig pressede mellem toppen (den administrative og politiske ledelse) og bunden (deres klienter). Dette foregår i tre faser. I den første fase reagerer sagsbehandlerne med modvilje. I den anden fase finder de at den pågældende reform er uundgåelig og derfor tilpasser de sig de nye vilkår, også fordi de som borgere støtter dele af det værdigrundlag der ligger til grund for reformen. I sidste fase implementerer de så reformen, men i en udgave så udfaldet af loven er blødere og mindre radikal end det var intentionen.

De fire teser skal tilsammen bruges for at give et samlet overblik over sagsbehandlernes praksis, samt hvilke aspekter der kan have en indflydelse på sagsbehandlerne, og i sidste ende på førte politik.

# Operationalisering

Som jeg har argumenteret for i projektets problemfelt kan Ny chance for alle og 300 timers reglen ses som endnu et skridt i en retning mod social disciplinering frem for social integration, og hvor man med regler og administration forsøger at indskrænke frontpersonalets råderum og muligheder for at lave et fagligt skøn. Det der er interessant for mig i dette projekt er hvad der sker i praksis i forbindelse med at råderummet bliver mere og mere betinget. Der er masser af teorier der peger på at sagsbehandlerne udvikler afværgemekanismer og praksislogikker og på forskellige måder forsøger at overleve professionelt i et miljø der bliver mere og mere presset, men jeg vil også gerne ud og undersøge dette empirisk ved at gå ud og snakke med de sagsbehandlere det omhandler. Måden hvorpå jeg ønsker at undersøge min problemformulering er igennem et teoretisk univers bygget op omkring Lipsky og Caswell og et empirisk univers bygget op omkring interviews med en række sagsbehandlere der alle har arbejdet med kontanthjælpsmodtagere i perioden fra 2007-2010. I analysen vil jeg forsøge at holde de to dele op mod hinanden således at jeg vil undersøge om der er tegn på at der er barrierer, krydspres og forskellige praksislogikker, og derefter analysere på hvad det betyder for sagsbehandlerens arbejde i praksis i forbindelse med implementeringen af Ny chance til alle.

De fire teser er vigtige i forhold til at få afklaret problemformuleringen. De bliver behandlet hver for sig, med en separat sammenfatning efter hver analysedel. Tese 1 bruger Caswells handlingskompas og projektets figur 1 til en be- eller afkræftelse. Tese 2 bruger ligeledes handlingskompasset og figur 1 til at undersøge forskellige praksislogikker og grunden til disse forskelle. Tese 3 undersøger afværgemekanismer som beskrevet af Lipsky. Tese 4 omhandler sagsbehandlerens følelse af krydspres som beskrevet af Caswell og hvorledes sagsbehandlerne implementer Ny chance til alle. Ved alle teser vil jeg bruge min empiri til at forsøge at be- eller afkræfte teserne. Til sidst samles trådene i en konklusion.

# Projektdesign

Indledning, problemfelt og problemstilling

Sammenfatning af tese 4

Sammenfatning af tese 3

Sammenfatning af tese 2

Sammenfatning af tese 1

Tese 4

Analyse af tese 4 gennem den indsamlede empiri med udgangspunkt i Caswells teori om krydspres

Tese 3

Analyse af tese 3 gennem den indsamlede empiri med udgangspunkt i afværgemekansimer som beskrevet af Lipsky

Tese 2

Analyse af tese 2 gennem den indsamlede empiri med udgangspunkt i Caswells handlingskompas

Tese 1

Analyse af tese 1 gennem den indsamlede empiri med udgangspunkt i Caswells handlingskompas og projektets figur 1

Analyse

Teori

Metodiske overvejelser og præsentation af case

Projektets problemformulering:

*”Set i relation til konflikten mellem politiske intentioner og frontmedarbejdernes implementering, hvorledes ser praksis hos sagsbehandlerne så ud?”*

Konklusion på projektets problemformulering

# Metode

I dette afsnit vil projektets metodiske overvejelser blive diskuteret, samt en gennemgang af hvilke valg og fravalg, der er blevet truffet og begrundelserne herfor.

Projektet fokuserer på hvad der sker i praksis med sagsbehandlernes arbejde i forbindelse med konflikten imellem de politiske intentioner bag arbejdsmarkedspolitikken og sagsbehandlernes modstand imod denne, i dette projekt konkret med henblik på Ny chance til alle. Som det blev dokumenteret i de indledende afsnit flytter arbejdsmarkedspolitikken sig mere og mere over mod social disciplinering, hvilket indebærer flere muligheder for sanktioneringer og mindre fokus på socialpolitik. Fokus er i stedet blevet flyttet over på at finde den korteste vej for kontanthjælpsmodtagerne til at de kan blive selvforsørgende, altså få et arbejde. Administration fylder mere og mere i sagsbehandlernes daglige arbejde og samtidig bliver deres muligheder for at udøve skøn mindsket. Dette har mødt stor modstand fra socialrådgiverne og deres faglige organisation DS. Det er veldokumenteret i forskningen at frontpersonale som sagsbehandlere har mulighed for at ændre de politikker de bliver sat til at administrere og det er netop derfor det er interessant at se på hvad der sker i praksis under denne konflikt og hvilken indflydelse har Ny chance til alle haft herpå. Hvis sagsbehandlerne lader deres frustration over ny lovgivning gå ud over implementeringen, i dette tilfælde Ny chance til alle og dens initiativer, og de formår at føre deres egen politik ud gennem deres handlinger i arbejdet, er det et demokratisk og samfundsrelevant problem. Derfor har ønsket været at komme ud og interviewe nogle af de implicerede sagsbehandlere for at finde ud af hvad det er der sker i praksis når en regel skal implementeres, i dette tilfælde Ny chance til alle.

## Valg af interviewpersoner

Det er vigtigt for projektet at jeg har fået udvalgt de rigtige interviewpersoner. Som nævnt tidligere er en sagsbehandler ikke bare en sagsbehandler, men jeg har, baseret på tidligere litteratur, en tese om at det betyder noget for personens opfattelse af situationen om hun er uddannet socialrådgiver. Derfor har målet været at finde interviewpersoner med forskellig uddannelsesmæssig baggrund. Dette er lykkedes da jeg har fået kontakt til 2 uddannede socialrådgivere, og til 2 sagsbehandlere med anden baggrund. Dermed kan jeg undersøge om tese 2 kan be- eller afkræftes.

De fire interviewpersoner kommer fra to forskellige kommuner. Jeg har udvalgt to kommuner i Nordjylland som begge har en forholdsvis stor andel af kontanthjælpsmodtagere og som har stor erfaring med netop denne gruppe. De to kommuner er Hjørring Kommune og Jammerbugt Kommune. Jeg har herefter udvalgt sagsbehandlere der alle har haft erfaring med Ny chance til alles målgruppe og som mens initiativet var i gang har beskæftiget sig med gruppen. I hver kommune har jeg interviewet en uddannet socialrådgiver og en sagsbehandler med anden baggrund. Dette hjælper selvfølgelig til validiteten for hvis jeg i en kommune havde to uddannede socialrådgivere og i den anden to sagsbehandlere med anden baggrund, kunne det være forskelle imellem de to kommuner der slog igennem, i stedet for forskellen mellem faglig baggrund.

De fire interviewpersoner er som følger:

 Interviewperson **H1**: Uddannet i 1968, har de sidste 15 år arbejdet specifikt med kontanthjælpsmodtagere i Hjørring kommune. Har i 2000 taget en social formidler uddannelse oveni sin oprindelige uddannelse som socialrådgiver.

Interviewperson **H2**: Ansat i 2006, uddannet cand.mag. i lingvistik, har en videreuddannelse som kognitiv terapeut og har tidligere arbejdet med flygtninge. Havde ingen erfaring med sagsbehandling før ansættelsen.

 Interviewperson **J1** er uddannet socialrådgiver i 1990, har arbejdet med flere forskellige områder siden men har arbejdet med aktivering siden 2002.

Interviewperson **J2** har arbejdet i Jammerbugt Kommune de sidste 3 år, og har før det halvanden års erfaring fra Aalborg Kommune. Arbejder i Jammerbugt med klienter fra matchgruppe 4 og 5 i forhold til afklaring mod arbejdsmarkedet. Er oprindelig kontoruddannet indenfor offentlig administration.

I Hjørring Kommune oprettede man ved Ny chance til alles start en specialgruppe, som bestod af de to interviewede sagsbehandlere, som skulle bruge alle deres ressourcer på de svageste klienter. De overtog altså de tunge sager fra de andre sagsbehandlere og deres eneste fokus var at forsøge at afklare denne gruppe.

I Jammerbugt Kommune oprettede man ikke nogen ny gruppe, men det blev gjort til kommunens politik at alle kontanthjælpsmodtagere der blev matchet 4 eller 5, skulle have oprettet en ressourceprofil.

Begge kommuner lavede således nye tiltag, om end forskellige, i forbindelse med implementeringen af Ny chance til alle.

Da projektet kun bygger på interviews med fire forskellige sagsbehandlere er der selvfølgelig visse validitetsproblemer der skal adresseres. Det er vigtigt at gøre sig klart hvad man kan konkludere ud fra kun fire personer fra to forskellige kommuner. Med så lille et antal kan der således ikke generaliseres og siges noget om hvad der generelt sker på landsplan eller i andre kommuner, ligesom projektet ikke kan fungere repræsentativt for en større population af cases. Dertil er den eksterne validitet alt for lav. Det jeg kan sige noget om er hvad der sker lige nu i den udvalgte case, og derigennem forstå nogle af de mekanismer som kan have ændret praksis. Jeg mener stadig at projektets er relevant selvom der ikke kan generaliseres på baggrund af det. Det er stadig muligt at konkludere på baggrund af det jeg observerer, det er bare ikke muligt at generalisere det ud på andre cases end netop de to valgte kommuner. Derfor er projektet stadig berettiget og har relevans.

## Valg af teori

For at kunne undersøge projektets problemformulering har jeg valgt at opstille nogle teser. Disse teser har alle rod i observationer beskrevet af forskere i tidligere publikationer. Teserne bygger således på den teori der præsenteres og benyttes i projektet. I forbindelse med at jeg ønsker at se på sagsbehandlingen i praksis, observeret igennem interviews med en række sagsbehandlere, har det været vigtigt at udvælge teori, der beskæftiger sig med denne gruppe. Det oplagte valg når man beskæftiger sig med frontpersonalet og deres handlinger er selvfølgelig Michael Lipsky, som med sin banebrydende bog Street level bureaucrazy fra 1980 er nok den mest benyttede forsker på dette område. Da Lipsky beskæftiger sig meget med hvad der sker i det råderum hvor sagsbehandleren har mulighed for at udøve skøn, har det naturlige valg været at forsøge at finde yderligere litteratur der beskæftiger sig med dette råderum. Heldigvis fandt jeg både en forsker der kunne opfylde dette og som samtidig arbejdede med en dansk kontekst, nemlig Dorte Caswell. Hun har udarbejdet et handlingskompas, som på en simpel og overskuelig måde beskriver de forskellige praksislogikker, som sagsbehandlere benytter når de arbejder som frontpersonale. Handlingskompasset kan også bruges som pejlemærke til at vurdere hvor sagsbehandlerne efter politikernes hensigter burde befinde sig og hvor de så i praksis er når de arbejder. Caswells fire praksislogikker er et godt redskab til at forsøge at placere hvor projektets interviewpersoner selv mener de befinder sig henne i handlingskompasset både nu og tidligere og om 300 timers reglen har ført til at de har flyttet sig og under hvilke kriterier dette er sket. Hvor Lipskys teori er et godt valg til at undersøge tese 2, er handlingskompasset oplagt til at undersøge tese 1 og 3. Derudover har jeg valgt at bruge et andet begreb, også beskrevet af Caswell, nemlig krydspres. Igen er dette en teori der beskæftiger sig med hvad der sker i sagsbehandlerens arbejde, når de netop er i en funktion som frontpersonale, og den er oplagt at bruge i tilknytning med Lipskys teori.

Alle de valgte teorier fokuserer således på hvad der sker i praksis når sagsbehandleren i sit daglige arbejde fungerer som frontpersonale, og derfor er projektets teoretiske univers funderet omkring den formodning at frontpersonalet har en magt som policy makers, og de kan have en indflydelse på hvorledes politiker bliver ført ud i livet.

# Teori

De følgende afsnit vil redegøre for projektets teoretiske grundlag. Jeg vil starte med at gennemgå hvad et fagligt skøn er. Definitionen af skønnet bliver ikke brugt selvstændigt i analysen, men det er dog vigtigt for projektet at der forstå hvad der menes med skøn og præcist hvordan dette defineres. Derefter beskrives nogle af de centrale afværgemekanismer som beskrevet af Lipsky. Han mener disse netop opstår i de situationer hvor frontmedarbejderen har mulighed for at lave et skøn. Herefter præsenteres handlingskompasset udarbejdet af Caswell og de fire forskellige praksislogikker der udspringer heraf. Omdrejningspunktet for teoriafsnittet vil i høj grad omhandle det råderum hvor sagsbehandleren netop har en mulighed for at lave en individuel egenvurdering af en sag, da dette har forbindelse til projektets problemformulering og hvorledes den senere analyse foretages.

## Skøn

Hvad er et skøn? Der er flere forskellige måder at definere dette på. Men man kan starte med at påpege at der selvfølgelig er en forskel mellem det faglige skøn og det vilkårlige skøn, men derudover er der også en forskel imellem skønsbestemt sagsbehandling og regelorienteret sagsbehandling om end de ofte overlapper hinanden. Dette illustreres i nedenstående figur.

Figur 2

Skønsbestemt sagsbehandling Regelorienteret sagsbehandling

Vilkårligt skøn Fagligt skøn Det helt regelbundne +

*(usaglighed mv.) (faglige, herunder*  skøn ved ”objektive”

*politiske kriterier)* kriterier

 *(faglige, herunder*

 *politiske kriterier*

Åbent skøn i forhold Lukket skøn i forhold

til klienten til klienten

(Caswell, 2005: 226)

Som det ses er der altså en forskel i hvad udgangspunktet for skønnet er. Desuden er der også stor forskel på klientens rolle i forbindelse med sagsbehandlingen. I både det vilkårlige skøn samt i det regelbundne skøn spiller klienten ikke en rolle. Det er et lukket skøn i forhold til klienten. Ved det faglige skøn er der derimod et åbent skøn i forhold til klienten og denne bliver inddraget som en aktiv medspiller i forbindelse med skønnet. Dette kan føres tilbage til figur 1, hvor jeg argumenterede for at jo længere man flyttede sig til venstre i den model jo mindre blev råderummet for sagsbehandleren til at foretage et fagligt skøn. Dette skyldes ifølge Kochs model at den regelorienterede sagsbehandling netop er forudbestemt af regler og derfor spiller klientens ønsker og holdninger en mindre rolle. Som man kan se er der dog et overlap imellem den skønsbestemte og den regelorienterede sagsbehandling og i disse år er det nok her man vil kunne placere de sagsbehandlere jeg har talt med i forbindelse med dette projekt. De er bundne af nogle overordnede regler og love, men har dog stadig i en vis udstrækning mulighed for at inddrage deres klienter og lave et fagligt skøn indenfor rammerne, og det er netop dette faglige råderum det er interessant for projektet. Det faglige skøn kan yderligere gradbøjes i tre dele alt afhængigt at hvor frit eller bundet skønnet er. For det første er der skønnet der er bundet af allerede definerede love og regler. Skøn der falder indenfor denne kategori kan være i farezonen for at blive standardiserede, da sagsbehandleren skal forholde sig eksplicit til en given standard. Derfor bliver det også oftest et lukket skøn i forhold til klienten. Derefter kommet det skøn som er friere men som dog stadig er bundet af nogle overordnede regler. Her er dog stadig plads til det faglige og individuelle skøn fra sagsbehandleren og klienten kan i udstrakt grad inddrages i udformningen. Det sidste betegnes som det frie skøn hvor beslutninger er helt op til sagsbehandlerne uden at være påvirket af forskellige regler (Evans og Harris, 2004: 881).

Der er således stor forskel på forskellige typer af skøn. Caswell argumenterer for at der i frontlinien er et betinget råderum samt at skønnet ikke bliver udelukket i forbindelse med for eksempel kategoriseringsredskaber eller implementeringen af metoder som ressourceprofiler. Dette giver bare nogle kontekstuelle betingelser for hvilket skøn der kan bruges og på hvilken måde. Dette passer meget godt med min opfattelse af at nok er der regler som sagsbehandlerne skal overholde, men de har stadig pladsen til at lave et fagligt skøn, om end det kan argumenteres for at det er blevet mindre igennem de senere år (Caswell, 2005: 235). I forbindelse med det betingede handlerum som Caswell mener eksisterer, har hun udviklet forskellige praksissammenhænge hvorigennem handlerummet kan udfyldes.

## Praksislogikker

Praksislogikker skal forstås som den måde sagsbehandleren vælger at anskue, udføre og organisere en sag på. Der er selvfølgelig et uendelig antal forskellige kombinationer og muligheder hver gang en sagsbehandler skal tage stilling til en sag, og ofte vil de forskellige praksislogikker overlappe hinanden på nogle punkter. Men Caswell har alligevel forsøgt at opstille en figur der skal illustrere de fire forskellige praksislogikker hun mener, eksisterer i forbindelse med socialt arbejde. Figuren skal forstås som et ”handlingskompas” hvorigennem man kan forstå socialt arbejde og er en god hjælpemåde også med hensyn til sagsbehandling, hvor man visuelt kan forstå hvad sagsbehandleren skal forholde sig til.

Praksislogikker i et handlingskompas:

Figur 3

 Individorienteret

 (mangelperspektiv)

 Patologiserende Bureaukratisk

 (stemplende) (regelorienteret)

Profession Organisation

(socialarbejderne) (forvaltningen)

 Inklusionsorienteret Sanktionerende

 (faciliterende) (disciplinerende)

 Omverdensorienteret

 (livsvilkårsperspektiv)

(Caswell, 2005: 289)

Den vertikale akse spænder fra øverst individperspektivet (mangelperspektiv) til nederst omverdensorienteret (livsvilkårsperspektiv). Aksen skal illustrere hvordan barrierer for arbejdsmarkedstilknytning og beskæftigelsesindsatsen kommer til udtryk. På individpolen ses barriererne i forhold til den enkelte klient. Det vil denne persons styrker, svagheder og så videre. Sagsbehandlingen ville her tage udgangspunkt i den enkelte klients begrænsninger og muligheder. I den anden ende på omverdenspolen betyder det at barriererne kan ses i relation til andre ting end individet selv. Det kan for eksempel være familieforhold, sociale forhold eller strukturer på arbejdsmarkedet og det betyder at sagsbehandlingen også tilrettelægges med fokus på de eksterne faktorer såvel som på klienten (Grove og Caswell, 2010: 7).

Den horisontale akse går fra profession (socialarbejderne) på venstre side og til organisation (forvaltningen) på højre side. Professionspolen kunne også kaldes faglighed og her findes nogle grundlæggende værdier for socialt arbejde og tilgange til borgere med problemer udover ledighed. For det første tillægges klienten en høj moralsk værdi. Udgangspunktet er den enkelte klient og dennes behov og der ønskes en skræddersyet løsning til den enkelte klient. Relationen mellem sagsbehandler og klient er kendetegnet ved at bygge på gensidig tillid. I den modsatte ende af aksen, på organisationspolen finder man et andet syn på socialt arbejde. Dette syn er mere præget af at det er en administrativ øvelse og der er fokus på strukturer, rutiner og regler. Denne pol er præget af den politiske dagsorden og de lovgivningskrav der er på området. Sagsbehandlingen har her fokus på output; selvforsørgelse igennem arbejde, og der er ikke plads til skøn medmindre det tager udgangspunkt i allerede definerede regler (Caswell, 2005: 290, Grove og Caswell, 2010: 7).

Ud fra de to akser kan man nu vise de fire praksislogikker. Først øverst i venstre hjørne findes den patologiserende (stemplende) praksislogik. Patologi betyder sygdomslære og da vi befinder os indenfor individperspektivet skal det forstås sådan at der fokuseres på klientens svagheder og patologier. Forholdet mellem sagsbehandler og klient udgør kernen i indsatsen og det er ikke beskæftigelse, der er det umiddelbare mål, men derimod afklaring af klientens problemer. Der fokuseres ofte på klientens motivation og omsorg er udgangspunktet for kontakten mellem sagsbehandler og klient, ofte i forståelsen ”synd for”. Øverst i højre hjørne finder man den bureaukratiske (regelorienterede) praksislogik. Som navnet antyder, er denne logik præget af et fokus på regler og administration. Sagerne skal igennem systemet så hurtigt og smertefrit som muligt og sagsbehandlingen er på forhånd defineret af forskellige regler og indsatser (Caswell, 2005: 290, Grove og Caswell, 2010: 6). Nederst til højre i handlingskompasset er den sanktionerende (disciplinerende) logik. Her er der fokus på at klienten skal yde noget til gengæld for ydelser som for eksempel kontanthjælp. Vi befinder os stadig på højre side af den horisontale akse, så der er stadig stor fokus på regler og rutiner og ligesom ved den foregående praksislogik er målet at klienten skal være selvforsørgende så hurtigt som muligt. Dette opnås igennem trusler om sanktioner og egentlige sanktioner, som oftest at der bliver skåret ned, eller helt stoppet, i udbetalingen af kontanthjælp til klienten. Den sidste praksislogik findes nederst til venstre og kaldes den inklusionsorienterede (faciliterende) praksislogik. Her er beskæftigelse ofte et langvarigt perspektiv og der er specielt fokus på at der både skal være et arbejdsmarkedsperspektiv og et klientperspektiv, samt at klienten er inddraget i sagsbehandlingen. I modsætning til de sidste to praksislogikker er der i denne i større udstrækning plads til at fagligt skøn omkring den enkelte klient, netop med udgangspunkt i den individuelle klient (Caswell, 2005: 291, Grove og Caswell, 2010: 6).

# Lipsky

Som før nævnt er Lipsky en central teoretiker i dette speciale. Dette skyldes primært hans gennembrydende bog fra 1980; Street-level Bureaucrazy hvor han beskriver hvorfor implementeringsprocesser ofte ikke går som forventet, netop fordi frontpersonalet har meget mere magt end før antaget og oftest overses som et vigtigt led i implementeringsprocessen. Lipsky beskriver hvilke metoder og mekanismer det er der opstår når frontpersonalet føler sig pressede imellem toppen (management) og bunden (klienter), men også imellem presset af kravet om bureaukrati på den ene side og deres professionelle standarder på den anden. Lipsky argumenterer for at dette fører til at der, i handlerummet hvor frontpersonalet skal foretage et fagligt skøn, bliver udviklet praksisser for at kunne håndtere presset og følelsen af utilstrækkelighed. Til orientering vil jeg lige nævne at Lipsky ofte læses som om han er imod frontpersonalet og at man skal indskrænke deres muligheder for faglige skøn så meget som overhovedet muligt. Dette er til dels også rigtigt og visse steder skriver han ligefrem at man skal forsøge at nedbringe situationer hvor der skal bruges et skøn, men samtidig erkender han også at det ikke er muligt i langt de fleste situationer (Lipsky, 1980: 196-201). Men jeg mener faktisk at Lipsky også i høj grad retter sin kritik imod systemet disse mennesker arbejder under, frem for personalet som en faglig gruppe. Han nævner da også selv at det er vigtigt at der bibeholdes en høj faglig og professionel standard og at organisatoriske former der kan understøtte dette fremmes, da dette kan forhindre yderligere standardisering (Lipsky, 1980: 201-204), og derfor mener jeg ikke han umiddelbart er så negativ overfor frontpersonalet som han ofte får skyld for at være.

Lipsky mener at efterspørgslen efter frontpersonalets ydelser altid vil overstige udbuddet. Dette fører til mangel på ressourcer og gør at personalet føler sig pressede og derfor udvikler afværgemekanismer for at kunne klare dette pres. Ofte ser disse medarbejdere sig som en vigtig brik i samfundet, og føler selv at deres arbejde er uundværligt, men at det ikke værdsættes af deres ledelse. Derfor føler de sig ofte klemt imellem ledelsen på den ene side og deres ønske om at opretholde deres egne faglige standarder på den anden side. Dette forstærkes af at frontpersonalets arbejdsopgaver næsten altid involverer en form for fagligt skøn og det derfor er vanskeligt at måle på, og vanskeligt at optimere gennem standardisering (Lipsky, 1980: 82).

Afværgemekanismerne opstår i denne evige kamp mellem mangel på ressourcer og ønsket om en optimal og faglig arbejdsindsats og de kan tage mange forskellige former. En måde at forsøge at skabe mindre pres i hverdagen er ved at forsøge at nedsætte efterspørgslen efter ydelser ved at begrænse udbuddet. Frontmedarbejderen ønsker igennem forskellige foranstaltninger at demotivere klienten til at efterspørge ydelsen. Dette kan gøres fysisk for eksempel igennem køer, ventelister og ufleksible mødetider, men det kan også gøres ved at gøre situationen psykisk ubehagelig for klienten, for eksempel ved at skulle svare på intime ting (Lipsky, 1980: 93-95). Desuden vil frontmedarbejderen ofte forsøge at standardisere sine egne sager og indføre rutiner, men ud fra personlige bedømmelser hvilket kan føre til at diskriminering og skævvridning af lovene, hvor de ikke bliver implementeret og fulgt efter hensigten (Lipsky, 1980: 84-85).

Derudover mener Lipsky også at frontmedarbejderne i nogle tilfælde inddeler klienterne i grupper hvorpå de favoriserer enkelte af grupperne, igen opdelt ud fra deres egne kriterier og fordomme. Denne proces kaldes creaming. Det betyder at frontmedarbejderen kun beskæftiger sig med de grupper som denne mener der er størst chance for vil kunne lykkedes i overensstemmelse med organisationens mål. I praksis betyder det ofte at de mere ressourcestærke klienter bliver behandlet først og bedst, mens de svagere får lov til at ligge nederst i bunken og derved ikke får den behandling de ellers har krav på (Lipsky, 1980: 107). I forlængelse af dette kommer worker bias hvor medarbejderen fatter sympati med en eller flere grupper, som så får tildelt en stor del af medarbejderens tid og ressourcer. Forskellen er at worker bias sker fuldstændig ud fra medarbejderens egne meninger om hvem der fortjener mest hjælp eller vil reagere mest positivt på den, mens creaming sker ud fra et ønske om at opnå organisationens mål (Lipsky, 1980: 111).

Kernen i Lipskys bog er at i situationer hvor medarbejdere skal udøve et fagligt skøn, er det umuligt at kontrollere dem 100 % og derfor vil der altid opstå forskellige problemer. Men som nævnt før er Lipsky godt klar over at det er umuligt at afskaffe det skønnet, da alle sager kan være forskellige fra hinanden. Derfor er der alligevel måder hvorpå man kan forsøge at undgå at personalet udvikler for mange afværgemekanismer og derigennem fungerer som barrierer for de intentioner der er bag politikken. Det er netop i disse situationer at sagsbehandlerne kan blive til policy makers, fordi de ikke implementerer regler som det var intentionen med dem, og dette er et demokratisk problem.

# Analyse

Analysen vil blive opdelt i fire underafsnit, et for hver tese. Under disse afsnit vil de fire interviewpersoners udtalelser blive analyseret individuelt, for til sidst at blive diskuteret i en sammenfatning af hvert underafsnit. I denne sammenfatning vil det blive diskuteret om den pågældende tese kan be- eller afkræftes i forhold til de observationer der er blevet gjort. Efter de fire underafsnit vil der følge en konklusion på projektets problemformulering.

## Undersøgelse af tese 1

I dette afsnit følger en dybere analyse af sagsbehandlernes udtalelser og deres placering i Caswells handlingskompas. De fire interviewpersoner gennemgås hver for sig for til sidst at blive holdt op i mod hinanden. I sidste ende bliver der diskuteret om tese 1 kan be- eller afkræftes. Tese 1 lød som følger:

**Sagsbehandlerne har ikke flyttet sig i samme retning som arbejdsmarkedspolitikkens intentioner.**

### Interviewperson H1

Interviewperson H1 har samlet set over 40 års erfaring som socialrådgiver og har igennem en årrække arbejdet i Hjørring Kommune med bistandsklienter.

I forbindelse med mine interviews har jeg bedt sagsbehandlerne om at placere sig selv i Caswells handlingskompas efter nogle scenarier som jeg fremlagde. For det første bad jeg H1 om at indtegne hvor hun mente hendes arbejdsindsats var nu, markeret med X1.

individorienteret

 Profession Organisation X1

Omverdensorienteret

Som det ses har H1 placeret sig helt yderst til højre, helt udenfor figuren. Det vil sige at hun synes hun er fuldstændig styret af administration og regler. Dette underbygges yderligere under interviewet med hende, hvor hun siger at:

*”…jeg synes indenfor de seneste 3-4 år måske, der synes jeg at det er virkelig strammet så meget at det er lige før jeg tænker at jeg behøver næsten ikke en socialfaglig uddannelse fordi det hele det er totalt strikket sammen af penge og refusioner, så der er ikke rigtig plads til at bruge den socialfaglige tilgang til opgaverne. Det synes jeg er stressende.”*

Interview 1

Det er således tydeligt at H1 føler at udviklingen indenfor hendes fag har betydet at hendes muligheder for at bruge et fagligt skøn er blevet betydeligt indskrænket igennem de seneste år. Det er ligeledes det der kommer til udtryk når hun placerer sit første X helt ude til højre i handlingskompasset. Hun fortsætter med at sige:

*”Det har jeg virkelig tænkt på at de behøver ikke at uddanne folk, de kan bare hente nogen ind fra gaden der kan sidde og lave efter de regler og så sanktionere. Det er fuldstændig systematiseret.*

Interview 1.

 H1 føler sig altså presset på hendes faglighed i forbindelse med hendes daglige arbejde og føler at hendes uddannelse efterhånden bruges så lidt at de ligeså godt kunne ansætte folk uden en faglig baggrund til at udføre det daglige arbejde. Det er selvfølgelig også derfor hendes X er så langt væk som overhovedet muligt for professionspolen. Dette følges op af følgende udsagn:

*”Det er bureaukratisk af pommern til. Både i forhold til borgerne men også i forhold til hvor det skal registreres, det skal skrives her og der, og dokumenteres her og der, […] det synes jeg er alt for bureaukratisk. ”*

Interview 1

Som jo også fint illustrerer hvorfor hun har sat hendes X hvor hun har, nemlig så langt ude på organisationspolen som muligt som repræsenterer regler og administration. Der bliver i forbindelse med placeringen af det første kryds slet ikke taget stilling til om arbejdssituationen er individ- eller omverdensorienteret. Jeg tror H1 er så opmærksom på at få hendes budskab omkring den øgede bureaukratisering og faldende faglighed ud, at hun helt glemmer at tage stilling til den vertikale akse.

Det andet X hun skulle placere var hvor hun mente at hendes arbejdsindsats lå ved Ny chance til alle start. Det blev placeret således:

 Individorienteret

 Profession Organisation

 X2

 Omverdensorienteret

Der er altså ingen tvivl om at H1 mener at arbejdssituationen i forbindelse med Ny chance til alle har flyttet sig længere ud mod organisationspolen. Altså flere regler og mere administration. Desuden er klientperspektivet gået fra at være overvejende omverdensorienteret til at være midt i mellem at have et individ- og omverdensperspektiv. Ifølge Caswell finder man her den sanktionerende og disciplinerende praksislogik. Klienten forventes at yde noget til gengæld for kontanthjælpen, målet er selvforsørgelse gennem arbejde og måden dette opnås på er gennem sanktioner eller trusler om fratagelse af ydelsen. Fordi vi befinder os i på aksen der går mod omverdensperspektiv bliver der dog taget hensyn til klientens omverden, således at det ikke kun er klientens egne fejl og mangler der kommer til at stå i centrum, men det hele ses i et større perspektiv eventuelt med inddragelse af faktorer udefra. I forhold til praksislogikken modsiges dette dog af H1 under interviewet hvor hun siger:

*”Det er et lavt tal hvor det holder med at sanktionere. Der kan være nogle ganske få vi skal presse ved at sanktionere, ellers så synes jeg at vi skal gå ud og så prøve at gå borgeren mere på klingen. […] Der vil jeg meget hellere være den opsøgende eller den der går på, og det behøver ikke at være fordi jeg vil holde netværket under dem, men det presser dem på en anden måde, blidt, til at vi får hul på de problemer der er, fordi det viser sig jo altid at der er nogle andre problemer end lige nøjagtigt det vi kan få øje på umiddelbart.*

Interview 1

H1 mener altså ikke at sanktioner virker, selvom hun bedømmer at hun får Ny chance til alle befandt sig under en praksislogik der netop går ud på at sanktionere. Hendes forklaring om hvordan hun opfører sig overfor klienterne passer meget bedre på en praksislogik, der befinder sig længere mod højre, nemlig den inklusionsorienterede og faciliterende praksislogik, hvor samarbejdet med klienten er i fokus og hvor beskæftigelse kan være et mere langvarigt perspektiv. H1 mener altså at der igennem de sidste år siden Ny chance til alle er sket et skred ud af organisationsaksen, men det hun beskriver som værende hendes praksis siger egentlig en anden ting, nemlig at hun stadig i en stor grad har mulighed for at udøve et fagligt skøn i den individuelle sagsbehandling. Dette underbygges også med følgende udtalelse:

*”Vi får jo meget fokus ovenfra med at vi skal overholde rettigheden i forhold til samtaler ellers så mister vi refusioner. Det er simpelthen et hovedtema. Vi skal også overholde aktiveringstilbuddene og vi får da også at vide at vi skal sanktionere hvis ikke de møder op. Og nogen, der er vi jo meget forskellige, sender partsøgningsbrev hvis de ikke er mødt op og så kører det dyt dyt dyt, sådan som loven foreskriver at man kan… eller skal. Men hvor der også er nogen af os, deriblandt mig, der prøver at ringe til borgeren og spørge om de har glemt vores aftale, fordi… jeg ved godt der ikke er noget der hedder synd for paragrafer overhovedet, men jeg synes alligevel så får man en meget bedre dialog med borgeren, fordi så synes de også pludselig at man interesserer sig for dem. Så får du en ordentlig dialog og så får du også fat i hvad det handler om.*

Interview 1

Ovenstående citat viser jo netop at H1 i en vis udstrækning udfører skøn i sit daglige arbejde, også selvom hun føler et vist pres i forhold til ledelsen. Hun vælger bevidst ikke at sanktionere ved den første mulighed der er, men vil i stedet hellere indgå i dialog med borgeren for at finde ud af hvorfor personen for eksempel er udeblevet fra et møde. Og som hun selv siger så siger loven nogle gange at man skal, men alligevel forsøger hun at undgå dette skal, ved i stedet at følge hendes professionelle holdning og opsøge borgeren i stedet.

Til sidst blev H1 bedt om at sætte et X, der illustrerede hvor hun, hvis hun helt selv kunne bestemme, gerne ville befinde sig i handlingskompasset, således at hendes arbejdssituation kunne beskrives som optimal. Det så således ud:

 Individorienteret

 X3

 Profession Organisation

 Omverdensorienteret

Det kan ikke siges at være den store overraskelse at H1 flytter sig langt hen imod professionspolen når hun skal beskrive den optimale arbejdssituation. Derimod synes jeg det er tankevækkende at hun flytter sig fra at være omverdens- til at være individorienteret, da omverdensperspektivet har en faciliterende praksislogik, mens individperspektivet er stemplende. Dog synes jeg at man i de foregående udtalelser godt kan fornemme at det nok er korrekt at hun placerer sig selv her. Det er nemlig ikke beskæftigelse der er det umiddelbare mål, men derimod afklaring og ofte er der et ”det er synd for” forhold mellem sagsbehandleren og klienten. Det er jo også det der kommer til udtryk når hun påpeger flere gange at det er vigtigt at gå i dialog med klienten og at hun forsøger at presse klienten blidt frem for hårdt.

### Interviewperson H2

Interviewperson H2 har arbejdet som sagsbehandler i Hjørring siden 2006 og har førhen ikke arbejdet med sagsbehandling. Hun er således heller ikke uddannet socialrådgiver, men kommer med en akademisk baggrund som cand.mag.

Det første X skal igen illustrere hvor H2 synes hendes indsats er i dag.

 Individorienteret

 Profession Organisation

 X1

 Omverdensorienteret

I modsætning til sin kollega finder H2 altså masser af plads til hendes faglighed i sit daglige arbejde. Hun føler sig heller ikke presset af de administrative regler hun møder i hverdagen og svarer til spørgsmålet om hun føler sig presset:

*”I og for sig ikke, det som er et pres er mere et pres om at overkomme alting. Jeg har det sådan at de regler der er og som har været der indtil nu, kan jeg godt se formålet med.”*

Interview 2

Jeg tror H2 kommer med en vigtig pointe her i forhold til hendes arbejde. Hun er enig med de regler der findes på området og derfor ser hun dem ikke som værende en negativ ting. Hun føler sig ikke presset af reglerne fordi de ikke modstrider det forhold hun ønsker at have til klienten, og derfor føler hun også at hun i høj grad har den faglige frihed til at lave skøn i forhold til sine klienter. Dette vises også meget godt i forhold til hvor hun ville placere X3 som er den optimale arbejdssituation hvis hun selv kunne bestemme:

 Individorienteret

 Profession Organisation

 X3

 Omverdensorienteret

Hun placerer det nemlig fuldstændig samme sted som X1. H2 benytter sig altså af den praksislogik som er faciliterende og hun ligger vægt på at der skal være et samarbejde med klienten, men samtidig er dette forhold ikke præget af, som i den individorienterede, at det er synd for klienten. Hun udtaler desuden:

*”Jeg har den grundholdning at det er bedre for folk at være ude i noget end bare at gå derhjemme. […] Jeg har fuldstændig ro i maven når jeg sender ud i noget som jeg dybest set mener de har bedre af at skulle stå op til end bare at gå derhjemme. Også selvom de selv synes det er for latterligt eller de bliver helt vildt irriterede over det, når man kan kigge ind af og se at det er noget de har det bedre af, så er man jo ikke presset af det. Så på den måde synes jeg at de regler der har været, både omkring aktivering, samtaler og alle de der ting – og sanktionering for den sags skyld – at dybest set så er det godt at have de værktøjer, for det giver også mig noget at arbejde med.”*

Interview 2

H2 finder sig altså godt tilpas i sin rolle som sagsbehandler og med de værktøjer hun i det daglige har stillet til rådighed. Senere i interviewet siger hun dog at:

*”Ja man kan da blive frustreret over det [regler og administration], og jeg ved også der er mange der slår sig oveni hovedet med det, og hvis man skal følge det sådan at hvis det er første gang med en udeblivelse så bonger det bare, men man tager jo altid… når man sidder der så forvalter man det jo anderledes. Man giver jo folk en chance”*

Interview 2

Så selv om H2 generelt er positiv omkring administrationen, så siger hun dog at hun ikke følger reglerne til punkt og prikke. Men det er også tydeligt at hun heller ikke føler sig presset til at lade reglerne stå øverst men i stedet forholder sig til sit faglige skøn. H2 virker meget bevidst om sin rolle både når den indebærer at skulle hjælpe, men også når den indebærer at sanktionere eller på andre måder gøre sig mindre populær hos sine klienter. Som hun selv siger:

*”Mange af dem [klienterne] er aldrig blevet mødt med krav. De er blevet nurset hele vejen igennem og de har stadig mange der nurser dem og siger jamen den her stakkel, mit hjerte bløder lidt for ham for han har jo ikke haft en god opvækst og alle de her ting, og det kan godt være, men han skal simpelthen bare komme til vores møder og han skal stå op og han skal af sted. Hvis han er blevet understøttet med hele apparatet og han samarbejder bare ikke, jamen så klapper fælden altså, fordi de skal lære det. Jeg mener ikke man hjælper dem ved at blive ved med at holde en hængekøje under dem.”*

Interview 2

Det er en anelse svært at analysere på H2s placering af X2, som skal vise arbejdssituationen før Ny chance for alle, da hun først blev ansat som sagsbehandler i 2006 da initiativet startede. Men hun har dog alligevel indtegnet den således:

 Individorienteret

 Profession Organisation

 X2

 Omverdensorienteret

At hun føler at hun har flyttet sig fra højre mod venstre under Ny chance til alle kan muligvis være et udtryk for at hun i starten var helt ny med hensyn til sagsbehandling og derfor ikke brugte sin faglige viden ligeså meget som hun gør i dag. Det kan selvfølgelig også betyde at hun mener at regler og administration fylder mindre i dag end for 4 år siden, blandt andet fordi at der i forbindelse med ny chance til alle blev frigivet ressourcer (hendes stilling blev oprettet som følge heraf), således at der blev mere tid til de enkelte klienter og i den forbindelse kan H2 have følt at der blev større mulighed for at lave faglige og individuelle vurderinger fordi de havde tiden til det.

### Interviewperson J1

J1 er uddannet socialrådgiver og har de sidste år arbejdet med de svagere kontanthjælpsmodtagere, først i Brovst Kommune og senere da hun flyttede med over i Jammerbugt Kommune efter kommunesammenlægningen.

I forbindelse med at J1 skal afsætte sit første X kommenterer hun selv på at hun synes administrationen de senere år har taget overhånd og at sagsbehandlerne har haft brug af faglighed i hverdagen oppe på et møde for nylig.

*”Vi har helt konkret haft det på møde for ikke mere end et par måneder siden, hvor flere af os gav udtryk for, at det var ikke det her vi var ansat til, det arbejde vi sidder og laver. […] Det der blev besluttet konkret det var hvordan kan vi få tid til det faglige arbejde fordi ellers så gider vi ikke arbejde som socialrådgivere, så kan vi ligeså godt gå ud og tage et kontorjob i stedet for.”*

Interview 3

På baggrund af den følgende udtalelse kommer det således heller ikke som nogen stor overraskelse at J1 vælger at placere sit X som hun gør.

 Individorienteret

 Profession Organisation

 X1

 Omverdensorienteret

Hun mener altså at der går for meget tid med administration i forhold til den tid hun bruger på den faglige del af sit arbejde. Hun uddyber sin foregående udtalelse med følgende:

*”Vi bruger rigtig meget tid på administration. Jeg vil tro vi bruger 70 % af tiden på det, i forhold til det vi gerne ville, vi vil hellere bruge meget mere tid på faglighed.”*

Interview 3

J1 føler sig altså presset på sin faglighed og på muligheden for at lave individuelle faglige vurderinger. Praksislogikken er den sanktionerende hvor der er fokus på omverdensperspektivet samtidig med administration. Selvom J1 placerer X-et mod omverdenspolen føler hun dog alligevel at hun i sin hverdag ofte også bliver presset på dette.

*”Vi skal jo arbejde med dem [klienten] på det beskæftigelsesmæssige område for at de kan få en tilknytning til arbejdsmarkedet, men jeg ved jo at hvis du har to børn der er anbragt og du har psykiske problemer så er det ikke det det handler om nu. Så handler det om at gøre dig klar sådan at du kan blive klar til en arbejdsmarkedsrettet indsats.”*

Interview 3

Det ovenstående viser også at J1 bruger sit faglige skøn i visse situationer, på trods af hun mener at hun ikke får lov at bruge det nok. Hun giver dog igennem hele interviewet flere gange udtryk for at hun føler sig presset imellem regler og administration for oven og hendes eget ønske om at hjælpe hendes klienter på den måde hun synes er bedst og at hun ikke føler hun har den nødvendige tid til at hjælpe, fordi en så stor del går med administration.

*”Nogle gange bruger vi en time eller to timer på en borger der kommer, hvor vi så får at vide at det er ikke vores opgave, men vi er godt klar over at hvis ikke vi gør det, så er der ikke andre der gør det.”*

Interview 3

J1 mener at administration og bureaukrati siden starten af Ny chance til alle er blevet værre. Derfor placerer hun sig andet X som følger:

 Individorienteret

 Profession Organisation

 X2

 Omverdensorienteret

Som hun siger:

*”I 2007 da vi startede da var vi mere midtpå [med hentydning til handlingskompasset]men hvor fokus er flyttet. Simpelthen fordi det det kører på er rettighed. Det er det de ligger vægt på og når vi spørger om hvad skal vi prioritere, så er det det. Det er vi så bare ikke tilfredse med og derfor så prøver vi at finde ud af hvordan vi så kan bruge den socialfaglige indsats, for jeg gider ikke gå på arbejde og være utilfreds med mig selv når jeg kommer hjem, og jeg vil gerne forsøge at gøre en forskel for de mennesker jeg har med at gøre.”*

Interview 3

Der er altså ingen tvivl om at J1 føler hendes mulighed for at lave faglige skøn er blevet indskrænket i de år Ny chance til alle har kørt. Hun føler sig så presset ovenfra af regler at hun ikke selv mener hun kan give en optimal behandling til hendes klienter, og som hun selv siger gøre en forskel. På baggrund af disse holdninger er hendes X der skal afspejle en ideel arbejdssituation for hende således også flyttet mod venstre ud mod professionspolen.

 Individorienteret

 Profession Organisation

 X3

 Omverdensorienteret

### Interviewperson J2

Den sidste interviewperson, J2, er den der har arbejdet som sagsbehandler i kortest tid. Hun har haft hendes nuværende stilling i 3 år og hun er oprindelig uddannet indenfor kontor.

 J2 vurderer sin nuværende arbejdssituation til at være placeret således i handlingskompasset:

 Individorienteret

 Profession Organisation

 X1

 Omverdensorienteret

Hun vurderer således hendes muligheder for at udføre fagligt skøn som værende gode, og mener ikke at regler og administration har overtaget denne mulighed. På spørgsmålet om, om hun synes at regler har indskrænket hendes mulighed for at foretage faglige skøn svarer hun kort:

*”Nej”*

Interview 4

Men samtidig uddyber hun at hun nok synes der efterhånden er en del administration:

*”Ja vi har for meget administration og der er rigtig meget administrativt arbejde, men på den anden side så giver det nogle rammer så det er ikke udelukkende dårligt.”*

Interview 4

Så selvom J2 mener at der er for meget administration i det daglige arbejde, så føler hun alligevel ikke at det gør at hun ikke kan være faglig. Hun føler sig altså ikke at reglerne presser hendes muligheder for at kunne være professionel. Men som hun siger:

*”Det er jo mennesker vi har med at gøre, og det kan være svært at putte dem ned i kasser. Så det kræver altså nogen gange at man skal bruge sin hjerne i forhold til at tænke kreativt nogle gange, og tænke hvordan er det så lige at vi får den her borger til at passe ind som ellers ikke passer nogen steder ind. Så overordnet er det firkantet men jeg synes det lykkedes alligevel.”*

Interview 4

Der er altså en klar opfattelse af at der er meget administration der skal overholdes, hvad hun hentyder til som ”firkantet”, men samtidig er der plads til at være kreativ og selv forsøge at lave løsninger og lige netop heri ligger jo den faglige vurdering og skøn. Når J2 skal vurdere hvor hendes arbejdssituation indsats var da hun startede i 2007 vurderer hun det således:

 Individorienteret

 Profession Organisation

 X2

 Omverdensorienteret

Begrundelsen for at placere sig på den anden side af den vertikale akse hen imod organisation begrunder hun selv med at hun for det første var i et nyt job, men også at hun generelt ikke havde så meget erfaring med sagsbehandling på det tidspunkt og hun så derfor lænede sig meget op af reglerne i starten.

*”Det hænger sammen med erfaringen at jeg flytter mig længere væk fra administrationen, for jeg tror at man ligger sig meget op af regler til at begynde med, indtil man lige finder ud af hvad muligheder man har i det system her.”*

Interview 4

Når man ser på de ovenstående udtalelser er det derfor heller ikke overraskende at J2, når hun skal vurdere hvor hun vil sætte det X, der afspejler den ideelle arbejdssituation for hende, ikke flytter det længere ud mod professionspolen. Hun synes hun har de muligheder hun har brug for i sit arbejde nu, men da hun samtidig synes at der er en del regler og administration, ønsker hun heller ikke at flytte sig længere over mod organisationspolen. Hun placerer sit kryds således:

 Individorienteret

 X3

 Profession Organisation

 Omverdensorienteret

I forhold til mulighederne for at udøve skøn vurderer J2 altså at hun har den plads til det der er ideel for hende. Så selvom hun anerkender at der er mange regler og hun bruger meget tid på administration føler hun sig ikke presset af det, og hun er godt tilfreds med hendes muligheder for at bruge sin faglighed. Hun føler at reglerne er der til at hjælpe og støtte hende hvis hun kommer ud i en situation hun ikke er bekendt eller tryg ved, men samtidig har hun plads til at være kreativ når hun ønsker det. Dog siger hun at:

*”Det kan godt være en barriere [administrationsarbejdet] i forhold til at man ikke når alt det man skal nå fordi du skal nå at skrive en hel masse og dokumentere en hel masse, hvor du kunne have brugt tiden mere hensigtsmæssigt.”*

Interview 4

Hvilket kunne betyde at hun nok, som hun også udtalte tidligere, føler at der er for meget tid der bliver brugt på det administrative. Grunden til at hun så stadig placerer både hendes første og tredje X så langt ude er den afgørende forskel at hun ikke ser reglerne som værende en hindring for at hun kan få lov til at bruge sin faglighed og lave individuelle skøn i de sager der kræver det. Når hun alligevel godt kan føle sig presset i det daglige arbejde er det en kombination af de mange sager og så den tid der skal bruges på det administrative.

*”Jeg ved ikke om det er selve reglerne der gør at jeg føler mig presset. Det er selvfølgelig sagsmængden, der gør at når man så har mange sager samtidig med der er en hel masse administrativt… Det kan man sige at det er det samlet, der gør at vi har rigtig travlt.”*

Interview 4

### Sammenfatning af tese 1

Den første tese omhandlede at sagsbehandlerne ikke har flyttet sig i samme retning som arbejdsmarkedspolitikkens intentioner. Som før nævnt har arbejdsmarkedspolitikken bevæget sig fra social integration til social disciplinering. Fælles for disse to er at de begge har som mål at gøre folk selvforsørgende, men de har forskellige midler til at opnå dette mål. Hvor social integration som problemløser bruger både socialt- og arbejdsmarkedsorienteret politik, fokuserer social disciplinering kun på arbejdsmarkedsdelen. Dette hænger også sammen med Caswells handlingskompas, da en praksislogik på venstre side af den horisontale akse også vil indebære et fokus på socialt orienteret politik, på grund af den tætte kontakt imellem sagsbehandler og klient. Desuden vil praksislogikkerne på højre side i Caswells kompas i højere grad benytte sig af krav til klienterne og sanktioner hvis disse krav ikke overholdes, hvilket også passer med den venstre side i projektets figur 1, som beskriver social disciplinering. Der er således en sammenhæng mellem venstre side i Caswells handlingskompas og højre side i figur 1; social integration – og omvendt højre side af handlingskompasset med venstre side af figur 1; social disciplinering.

Arbejdsmarkedspolitikken har altså de senere år bevæget sig mod højre i Caswells handlingskompas og mod venstre i figur 1. Målet er det samme i begge tilfælde; få den arbejdsløse i arbejde så hurtigt som muligt og brugen af pisk er foretrukket frem for guleroden. Men fordi politikken har bevæget sig i denne retning betyder det så også at sagsbehandlerne i praksis har?

Alle fire sagsbehandlere er enige om at kunne de selv vælge den ideelle arbejdssituation ville de befinde sig på venstre side af handlingskompasset. Det vil sige at var det op til dem selv ville de befinde sig mere i retning af social integration end social disciplinering. Dette kunne tyde på at de ikke har bevæget sig i samme takt som politikken. Men en ting er hvad sagsbehandlerne ville ønske var en ideel arbejdssituation, en anden ting er hvor de befinder sig i praksis. Både H1 og J1 mener at de på nuværende tidspunkt befinder sig på højre side i handlingskompasset og har en praksislogik der er bureaukratisk, ligesom de mener at de, de senere år med implementeringen har flyttet sig længere mod højre end de var før. Hvis dette var tilfældet ville det betyde at de, selvom de ikke nødvendigvis er enige i det, implementerer den førte politik efter hensigten. Alligevel er det netop disse to der har de mest negative holdninger omkring politikken, og som udtrykker mest frustration over den nuværende politik. De kommer også begge to med udtalelser der viser at de selvom de måske nok selv mener de befinder sig på højre side i kompasset, i stor grad bruger praksislogikker som er til venstre. De er begge meget socialt orienterede overfor deres klienter og kommer med udtalelser der viser at de ikke kun er arbejdsmarkedsorienterede for eksempel at de også tager hensyn til klientens sociale problemer som misbrug og psykiske lidelser. Derfor mener jeg at de stadig arbejder mere efter principperne om social integration end social disciplinering. På grund af den øgede administration mener de selv de har flyttet sig mod højre i handlingskompasset, men deres praksislogikker afslører at de stadig befinder sig til venstre. De har altså ikke bevæget sig i den retning som det var intentionen med Ny chance til alle. H2 og J2 mener selv at de på nuværende tidspunkt befinder sig på venstre side i handlingskompasset. Dog er H2 ikke bange for at bruge de muligheder der er for at sanktionere og er derfor mere socialt disciplinerende end hendes kollega. Den store forskel hos de fire interviewpersoner ligger nok i at hvor H1 og J1 i stor grad føler sig pressede af reglerne, som de i mange tilfælde er uenige i, så finder H2 og J2 at reglerne er der for en grund og er derfor mere villige til at bruge dem. Dog har også H2 og J2 elementer af social integration i deres udtalelser og de er også socialt orienterede i deres arbejde. Samlet set er specielt H1 og J1, selvom de placerer sig til højre i handlingskompasset, mere socialt integrerende og har praksislogikker der ligger mere til venstre i deres arbejde, end de politiske hensigter har været med Ny chance til alle. Og selvom H2 og J2 placerer sig selv til venstre i handlingskompasset har de praksislogikker der placerer sig mere mod højre, dog viser deres udtalelser at de stadig, ligesom H1 og J1 har fokus på social integration frem for social disciplinering. På baggrund af dette mener jeg derfor ikke man kan sige at sagsbehandlerne i dette projekt har flyttet sig i samme retning som det var intentionen i forhold til Ny chance til alle. Derfor kan tese 1 bekræftes.

## Undersøgelse af tese 2

I det følgende ønskes det undersøgt om tese 2 kan be- eller afkræftes. Dette gøres ud fra de fire interviewpersoners placering i Caswells handlingskompas, og der refereres tilbage til figurerne i de foregående afsnit. Der vil specielt blive sat fokus på om den uddannelsesmæssige baggrund kan være baggrund for forskellige praksislogikker. Tese 2 lød som følger:

**Sagsbehandlerne har forskellige praksislogikker og implementeringspraksisser**

### Interviewperson H1

H1 er den af interviewpersonerne der uden tvivl har de fleste års erfaring. Hun er uddannet socialrådgiver i 1968 og har de sidste 15 år arbejdet med kontanthjælpsmodtagere. Det er da også hende der har den mest negative holdning til vilkårene for hendes profession. Hun siger blandt andet:

*”…jeg synes indenfor de seneste 3-4 år måske, der synes jeg at det er virkelig strammet så meget at det er lige før jeg tænker at jeg behøver næsten ikke en socialfaglig uddannelse fordi det hele det er totalt strikket sammen af penge og refusioner, så der er ikke rigtig plads til at bruge den socialfaglige tilgang til opgaverne.”*

Interview 1

og

*”Det har jeg virkelig tænkt på at de behøver ikke at uddanne folk, de kan bare hente nogen ind fra gaden der kan sidde og lave efter de regler og så sanktionere. Det er fuldstændig systematiseret.”*

Interview 1.

Der hersker altså ingen tvivl om at hun føler sig presset på hendes profession i det daglige arbejde, netop på grund af at der i de senere år er kommet en stigning i administrationen og at det faglige råderum er blevet begrænset. Det er også H1 der placerer sig længst ude mod organisationspolen i handlingskompasset på spørgsmålet om hvor hun synes hendes arbejdssituation er nu. H1 synes altså i høj grad der er tale om en de-professionalisering inden for hendes fag, der specielt kommer til udtryk igennem mere administration og mindre mulighed for at lave individuelle skøn.

Hendes praksislogik er efter min mening præget af at hun føler det er synd for nogle af hendes svagere klienter, og hun derfor befinder sig i den patologiserende praksislogik.

### Interviewperson H2

Denne interviewperson er ikke uddannet socialrådgiver og har ikke så mange års erfaring som sagsbehandler. Hendes praksislogik differentierer fra hendes kollega H1 på den måde at hun ikke på samme måde forholder sig negativt til den øgede administration, og at hun ikke føler hendes muligheder for at være faglig er presset af dette. Hendes praksislogik befinder sig længere til højre i handlingskompasset end hos H1, da hun ikke har denne synd for holdning. Som hun selv siger:

*”Mange af dem [klienterne] er aldrig blevet mødt med krav. De er blevet nurset hele vejen igennem og de har stadig mange der nurser dem og siger jamen den her stakkel, mit hjerte bløder lidt for ham for han har jo ikke haft en god opvækst og alle de her ting, og det kan godt være, men han skal simpelthen bare komme til vores møder og han skal stå op og han skal af sted. Hvis han er blevet understøttet med hele apparatet og han samarbejder bare ikke, jamen så klapper fælden altså, fordi de skal lære det. Jeg mener ikke man hjælper dem ved at blive ved med at holde en hængekøje under dem.”*

Interview 2

### Interviewperson J1

J1 er uddannet socialrådgiver og har en del års erfaring med kontanthjælpsmodtagere. Ligesom H1 giver hun også udtryk for at der er sket en de-professionalisering i hendes arbejde.

*”Vi har helt konkret haft det på møde for ikke mere end et par måneder siden, hvor flere af os gav udtryk for, at det var ikke det her vi var ansat til, det arbejde vi sidder og laver. […] Det der blev besluttet konkret det var hvordan kan vi få tid til det faglige arbejde fordi ellers så gider vi ikke arbejde som socialrådgivere, så kan vi ligeså godt gå ud og tage et kontorjob i stedet for.”*

Interview 3

Igen er det indførelsen af mere administrativt arbejde, der gør at J1 ikke føler der er plads nok i sit arbejde til at udføre en socialfaglig indsats. Ligeledes siger hun:

*”Vi bruger rigtig meget tid på administration. Jeg vil tro vi bruger 70 % af tiden på det, i forhold til det vi gerne ville, vi vil hellere bruge meget mere tid på faglighed.”*

Interview 3

Hendes praksislogik befinder sig på venstre side af handlingskompasset. Hun ligger ikke vægt på om det er synd for klienten, men hun der er ingen tvivl om hun bekymrer sig om sine klienter og hun bruger tid på se på den sociale side af sagerne. Derfor befinder hun sig indenfor den inklusionsorienterede praksislogik.

### Interviewperson J2

 J2 er uddannet indenfor kontor og har arbejdet med sagsbehandling i cirka 4 år. Hun er den af interviewpersonerne der har været ansat kortest tid i sin nuværende stilling.

Hun svarer afvisende på om den øgede administration gør at hun føler sig presset på sin faglighed, men udtaler:

*”Det kan godt være en barriere [administrationsarbejdet] i forhold til at man ikke når alt det man skal nå fordi du skal nå at skrive en hel masse og dokumentere en hel masse, hvor du kunne have brugt tiden mere hensigtsmæssigt.”*

Interview 4

Med hensigtsmæssig mener hun at hun kunne have brugt tiden på mere socialfagligt arbejde, men hun har ikke samme negative holdning til dette som hendes kollega J1. Hendes praksislogik viser at hun ikke kun lader sig styre af regler for som hun siger:

*”Det er jo mennesker vi har med at gøre, og det kan være svært at putte dem ned i kasser. Så det kræver altså nogen gange at man skal bruge sin hjerne i forhold til at tænke kreativt nogle gange, og tænke hvordan er det så lige at vi får den her borger til at passe ind som ellers ikke passer nogen steder ind”*

Interview 4

Hun bruger således hendes socialfaglige evner i hendes arbejde, men udtrykker ikke den samme holdning som J1 omkring at der er sket en de-profesionalisering indenfor faget.

### Sammenfatning af tese 2

De fire interviewpersoner har forskellige praksislogikker, og det ses ret tydeligt at der er et mønster hos de to uddannede socialrådgivere og de to med en anden baggrund. Både H1 og J1 er meget frustrerede over, hvad de mener, er en de-professionalisering af deres fag. De udtaler begge at de ikke føler de får lov til at bruge deres faglighed i deres arbejde og at brugen af denne er blevet væsentligt mindre igennem de sidste år, og i stedet erstattet af regler og administration, hvor der ikke er mulighed for at lave et fagligt skøn. Der er således ingen tvivl om at de to uddannede socialrådgivere føler sig meget mere pressede af den øgede administration i forhold til de to med anden uddannelsesmæssig baggrund. Oveni kan dette også skyldes at de to med socialrådgiver baggrund har en væsentlig større erfaring og at de derfor har været vant til at bruge deres faglighed, og derfor mere føler hvordan denne bliver indskrænket, mens de to andre er startet i en tid hvor der har været meget administration og derfor ikke er vant til at bruge deres faglighed på samme måde. Der er således ingen tvivl om at på baggrund af erfaring og uddannelse ses der i mine observationer klart en forskel hvor pressede interviewpersonerne føler sig af den førte politik. Tese 2 er derfor bekræftet.

## Undersøgelse af tese 3

I denne del af analysen vil der blive sat fokus på om sagsbehandlerne har udviklet afværgemekanismer, som beskrevet af Lipsky. Der fokuseres specifikt på creaming og worker bias, som på nogle måder minder om hinanden, men som skyldes vidt forskellige mekanismer. Creaming for at sagsbehandlerens kan nå organisationens mål, og worker bias fordi sagsbehandleren fatter sympati med en bestemt gruppe ud fra egne holdninger. Begge dele kan dog have indflydelse på hvad der sker i praksis i forbindelse med implementeringen af en ny regel. Igen vil de fire interviewpersoners udtalelser blive analyseret hver for sig, for så til sidst at blive sammenholdt i slutningen af kapitlet. Tese 3 lød som følger:

**Sagsbehandlerne føler sig pressede i det daglige arbejde og derfor udvikler de afværgemekanismer**

### Interviewperson H1

H1 mener at der siden Ny chance til alle, hvor det blev gjort lovpligtigt at alle skulle til samtaler hver 3. måned, er sket et skred i afklaringerne, også af de ressourcekrævende sager. Hun udtaler:

*”Nogle af dem der tidligere har været rigtig svære at få fat i, de har måske også fået lov til at ligge i lang tid fordi man tænker, dem gider jeg ikke at skrive til for der sker alligevel ikke noget og dem kommer jeg ingen vegne med og så er det nemmere at tage dem som man synes man kan få gjort noget ved. […] Men efter der er kommet fokus på at vi skal have dem afklaret der fik vi rigtig mange af dem på førtidspension.”*

Interview 1

Før Ny chance til alle var der således sager der fik lov til at ligge, fordi det simpelthen krævede for mange ressourcer for sagsbehandleren at begynde at gøre noget ved dem. Det nye fokus har dog gjort at de nu er tvunget til at tage stilling til disse klienter. At en stor del af dem så ender med at komme på førtidspension kan også ses som et udtryk for at de har fået lov til at ligge i kontanthjælpssystemet i for lang tid før i tiden. H1 mener at nogle af de regler der er kommet de senere år har været medvirkende til at folk nu ikke kan gemme sig i systemet i årevis.

Hun udtaler også:

*”På nogen måder synes jeg at det var godt nok der kom lidt stramninger, fordi man kunne komme til at sidde med nogen sager der endte med at ligge i skuffen i årevis.”*

Interview 1

Denne udtalelse viser også at Ny chance til alle har gjort at de tungere sager er blevet taget op og afklaret. Dette skyldes i høj grad kravet om at der skal afholdes møder oftere og at folk skal i aktivering, selvom de har været på kontanthjælp i årevis. Dette har medført at sagsbehandlerne ikke bare har kunnet lade sagerne ligge mere men er tvunget til at forholde sig til dem, og det har så medført at en stor del er blevet afklaret til førtidspension, i stedet for bare fortsat at blive placeret på kontanthjælp.

Ny chance til alle har således gjort at der ifølge H1 ikke mere i samme omfang bliver brugt afværgemekanismer i form af creaming, hvor de tunge sager før lov at ligge.

Med hensyn om H1 har udviklet afværgemekanismer i form af worker bias er dette nok mere sandsynligt. I hvert fald er der ingen tvivl om at hun har stor sympati for hendes klienter og er hun er meget beskyttende overfor dem.

*”Der kan være nogle ganske få vi skal presse ved at sanktionere, ellers så synes jeg at vi skal gå ud og så prøve at gå borgeren mere på klingen. […] Der vil jeg meget hellere være den opsøgende eller den der går på, og det behøver ikke at være fordi jeg vil holde netværket under dem, men det presser dem på en anden måde, blidt, til at vi får hul på de problemer der er, fordi det viser sig jo altid at der er nogle andre problemer end lige nøjagtigt det vi kan få øje på umiddelbart.* ”

Interview 1

Og senere:

*”Vi skal også overholde aktiveringstilbuddene og vi får da også at vide at vi skal sanktionere hvis ikke de møder op. Og nogen, der er vi jo meget forskellige, sender partsøgningsbrev hvis de ikke er mødt op og så kører det dyt dyt dyt, sådan som loven foreskriver at man kan… eller skal. Men hvor der også er nogen af os, deriblandt mig, der prøver at ringe til borgeren og spørge om de har glemt vores aftal. Fordi… jeg ved godt der ikke er noget der hedder synd for paragrafer overhovedet, men jeg synes alligevel så får man en meget bedre dialog med borgeren, fordi så synes de også pludselig at man interesserer sig for dem. Så får du en ordentlig dialog og så får du også fat i hvad det handler om.”*

Interview 1

Jeg synes de to ovenstående udtalelser meget godt viser at H1 har en meget beskyttende adfærd overfor hendes klienter. Som hun siger; der er ikke nogen synd for paragrafer, men… netop viser at hun er lidt en hønemor overfor hendes klienter. Desuden siger hun at hun ikke sanktionerer med det samme, selvom hun egentlig skal. Hun efterlever altså ikke reglerne på grund af hendes egen sympati med klienterne, og det må siges at være worker bias.

### Interviewperson H2

Som sin kollega i Hjørring kommune mener H2 også at det er godt at Ny chance til alle har fået sat ekstra fokus på de tungere klienter.

”*Der var nogle skuffesager, og dem har vi ikke mere fordi vi skal snakke med folk hver tredje måned.”*

Interview 2

Så igen fortæller en af interviewpersonerne at Ny chance til alle har gjort at de sager der før fik lov at ligge urørt hen, nu bliver opprioriteret på grund af de nye regler. Og som hun siger:

*”I teorien kunne de ikke [gå på kontanthjælp i årevis uden at nogen tog fat i deres sager], men i praksis jo.”*

Interview 2

H2s udtalelser vidner ligesom H1s om at Ny chance til alle har fået gjort op med sagsbehandlernes brug af creaming i en stor udstrækning.

I modsætning til H1 så har jeg ikke indtryk af at H2 er ligeså meget hønemor overfor sine klienter. Hun er lidt mere kontant overfor dem, for som hun siger:

*”Mange af dem [klienterne] er aldrig blevet mødt med krav. De er blevet nurset hele vejen igennem og de har stadig mange der nurser dem og siger jamen den her stakkel, mit hjerte bløder lidt for ham for han har jo ikke haft en god opvækst og alle de her ting, og det kan godt være, men han skal simpelthen bare komme til vores møder og han skal stå op og han skal af sted. Hvis han er blevet understøttet med hele apparatet og han samarbejder bare ikke, jamen så klapper fælden altså, fordi de skal lære det. Jeg mener ikke man hjælper dem ved at blive ved med at holde en hængekøje under dem.”*

Interview 2

Dog siger hun senere at:

*”…hvis man skal følge det sådan at hvis det er første gang med en udeblivelse så bonger det bare, men man tager jo altid… når man sidder der så forvalter man det jo anderledes. Man giver jo folk en chance”*

Interview 2

Så selvom hun ikke ønsker at ’nurse’ sine klienter, så er hun alligevel tilstrækkelig blød overfor dem til ikke at bruge reglerne om sanktionering ved første mulighed, selvom det egentlig er det reglerne foreskriver. H2 må derfor også siges at have en afværgemekanisme i form af worker bias.

### Interviewperson J1

Som de to interviewpersoner fra Hjørring Kommune, mener J1 at Ny chance til alle har været med til at få ryddet op i de gamle sager og afklaret dem, der har fået lov til at ligge i årevis. Her har indgangsvinklen dog været at alle borgere i matchgruppe 4 og 5 skulle have lavet en ressourceprofil, og på den måde blev alle sager taget op på ny. Som J1 siger:

*”Vi vendte simpelthen bunken fra starten af.”*

Interview 3

og

*”Det er jo ikke fordi der er nogen sager der har fået lov til at ligge i vores kommune, de har bare ikke været arbejdet på fra bunden af. […] Det er selvfølgelig også Ny chance [at der er kommet fokus på de tungere sager]. Den lægger jo ligesom op til at der skal ske det her.”*

Interview 3

Så også her har Ny chance til alle bevirket at den creaming der tidligere fandt sted nu er blevet mindsket. Faktisk har den medført noget nær det omvendte, for som J1 siger:

*”Det er den måde vi ligesom overlever i det her på. Det er at bruge tiden på nogle få konkrete sager og så slippe lidt hvor gærdet er lavest på de andre sager.”*

Interview 3

De sager hvor hun taler om at slippe over hvor gærdet er lavest, er sager hvor vedkommende er godt i gang og hvor det kører som det skal. Det vil sige at de lettere sager i dette tilfælde bliver nedprioriteret, mens de tungere bliver opprioriteret. Det er ikke klassisk det man kalder creaming, da det så ville have været omvendt, men alligevel er det den samme mekanisme. Det er kommunens målsætning at alle skal have lavet ressourceprofiler og i aktivering, og for at kunne overkomme dette bliver sagsbehandlerne nødt til at udvikle rutiner som nedsætter det arbejdspres de føler. I dette eksempel er der så fokus på en målsætning om de tungere sager og derfor er det dem der bliver prioriteret først, mens de lettere får lov til at ligge lidt længere tid. Dog overholder man stadig de regler der er i ny chance til alle da men har kontakt med klienten, det sker bare igennem et standardiseret brev. Så det er ikke creaming i den klassiske forstand, men dog alligevel den samme mekanisme der er i brug.

Med hensyn til worker bias så nævner J1 at hun ikke er tilfreds med den prioritering der er med hensyn til refusioner og rettidighed, hvor hun gerne så der var mere fokus på selve klienten i stedet for.

*”Det er det de ligger vægt på [rettidighed] og når vi spørger om hvad skal vi prioritere, så er det det. Det er vi så bare ikke tilfredse med og derfor så prøver vi at finde ud af hvordan vi så kan bruge den socialfaglige indsats, for jeg gider ikke gå på arbejde og være utilfreds med mig selv når jeg kommer hjem, og jeg vil gerne forsøge at gøre en forskel for de mennesker jeg har med at gøre.”*

Interview 3

Og samtidig fortæller hun at hun nogle gange bruger mere tid end det egentlig er meningen på sine klienter hvis de har brug for det;

*”Nogle gange bruger vi en time eller to timer på en borger der kommer, hvor vi så får at vide at det er ikke vores opgave, men vi er godt klar over at hvis ikke vi gør det, så er der ikke andre der gør det.”*

Interview 3

Begge disse udtalelser viser at J1 har sympati for sine klienter og gerne vil udføre mere socialfagligt arbejde i tilknytning til dem. Hun siger dog ikke på noget tidspunkt at hun går imod hvad reglerne foreskriver som H1 og H2, med hensyn til sanktionering. Men hun bruger sin tid på de klienter hun føler har brug for det og det går selvfølgelig udover nogle andre klienter, og derfor bruger hun også worker bias i sit arbejde.

### Interviewperson J2

Ligesom sin kollega i Jammerbugt Kommune synes J2 at Ny chance for alle har været godt for de tungere sager.

*”Vi har jo ikke hverken ansat ekstra folk eller lavet om på nogen arbejdsrutiner udover at ressourceprofilen jo kom på det tidspunkt. […] Men man får ligesom vendt bunken, altså tag sagen og så lige vende den på hovedet og starte forfra.”*

Interview 4

Men ligesom sin kollega mener J2 også at der i visse situationer godt kan slækkes på kontakten til nogle borgere, hvor sagsbehandlingen kører planmæssigt.

*”Jeg synes det er fint at vi skal have en tæt kontakt men for nogen kører et forløb jo rigtig fint og der er det måske ikke altid nødvendigt at mødes.”*

Interview 4

Så igen kan jeg ikke finde noget der tyder på at J2 udøver creaming i den klassiske forstand, men det store fokus på den tungere gruppe af klienter har muligvis medført at der sagsbehandlerne nu begynder at udvikle afværgemekanismer den anden vej, således at de opprioriterer de tunge sager og nedprioriterer de lette. Det er under alle omstændigheder stadig en cooping strategy da de gør det fordi de føler sig pressede af arbejdsbyrden.

Det er svært at sige noget direkte omkring om J2 har udviklet afværgemekanismer i form af worker bias. Dog siger hun at;

*”Det er jo mennesker vi har med at gøre, og det kan være svært at putte dem ned i kasser. Så det kræver altså nogen gange at man skal bruge sin hjerne i forhold til at tænke kreativt nogle gange, og tænke hvordan er det så lige at vi får den her borger til at passe ind som ellers ikke passer nogen steder ind. Så overordnet er det firkantet men jeg synes det lykkedes alligevel.”*

Interview 4

At tænke kreativt kan jo tolkes på mange måder, og det kan ikke udelukkes at hun her mener at man kan omgås reglerne lidt for de klienter hun føler har behov for det. Det kommer dog ikke til udtryk at hun skulle have sympati med en bestemt gruppe af sine klienter og generelt nævner hun ikke på noget tidspunkt noget der kan tolkes som worker bias. Jeg mener derfor ikke J2 gør brug af denne mekanisme i det daglige arbejde.

### Sammenfatning af tese 3

Alle fire interviewpersoner giver udtryk for at de mener Ny chance til alle har været medvirkende til at der er blevet ryddet op i de ældre og tungere sager, som har fået lov til at ligge i noget tid. Ny chance til alle kan derfor siges at have været med til at nedsætte en tidligere afværgemekanisme, nemlig at sagsbehandlerne har ladet de svære sager blive i skuffen for i stedet for at fokusere på de lettere. Hos sagsbehandlerne i Jammerbugt Kommune har det nye fokus dog medført at de i større grad er begyndt at bruge afværgemekanisme imod de lettere sager for på den måde at overkomme arbejdspresset. Under alle omstændigheder har Ny chance til alle ikke medført hvad der klassisk forstås som creaming hos nogle af sagsbehandlerne, tværtimod har den nedsat dette.

Med hensyn til worker bias viser både H1, H2 og J1 tegn på at de benytter denne mekanisme i deres arbejde. Både H1 og H2udtaler at de ikke sanktionerer så hurtigt som de ellers skal ifølge lovgivningen, mens J1 bruger mere tid end hun egentlig har på en gruppe som hun synes har brug for det. Specielt J1s handlinger har konsekvenser for andre grupper af hendes klienter, mens H1 og H2s handlinger har den konsekvens at intentionen bag Ny chance til alle ikke bliver implementeret korrekt. Både H1 og J1s brug af worker bias synes at have tiltaget igennem de senere år og i forbindelse med Ny chance til alle. I H1s tilfælde fordi der bliver givet besked på hun skal sanktionere hvilket hun så ikke gør, og i J1s tilfælde fordi hun forsøger at benytte sig af socialorienterede løsninger når hun egentlig kun burde være arbejdsmarkedsorienteret.

Der er ikke tegn på at sagsbehandlerne er begyndt at bruge creaming mere efter ny chance til alle, som en måde at overkomme arbejdspresset på. Tværtimod synes den at have nedsat denne barriere, dog med den undtagelse at J1 og J2 nu er begyndt at nedprioritere deres lettere klienter. Derimod synes i hvert fald de tre af interviewpersonerne at benytte sig af worker bias, og i to af tilfældene synes det at være blevet værre siden Ny chance til alle. Så set i lyset af det kan man bekræfte tese 3, da de har udviklet afværgemekanismer. Det er dog med et stort forbehold for det kan kun observeres at de bruger tesens ene mulighed, worker bias, mens den anden, creaming, er blevet væsentlig nedsat i samme periode.

## Undersøgelse af tese 4

Dette afsnit tager udgangspunkt i Caswells tese om krydspres, og om at sagsbehandlerne i sidste ende implementerer en mindre radikal udgave end det var intentionen af en reform. Afsnittet vil bygge på udtalelser fra de fire interviewpersoner.

Tese 4 lød som følger:

**Sagsbehandlerne implementerer ny chance til alle på deres egen måde.**

### Interviewperson H1

For at undersøge om sagsbehandlerne som Caswell mener føler sig fanget i krydspres og derfor ender med at implementere en mindre radikal version af Ny chance til alle end det var intentionen, må jeg først påvise om der har været modstand fra sagsbehandlerne omkring initiativet.

H1 skjuler ikke at hun er og har været modstander af dele af Ny chance til alle, primært de sanktionerende dele af den. Hun udtaler:

*”Det er et lavt tal hvor det holder med at sanktionere.”*

Interview 1

Og

*”Det er urealistisk for stort selv alle dem jeg kender [at de kan arbejde 300 timer ustøttet]. Jeg kan ikke tro at der er nogen af dem jeg har mødt, der har været i stand til at kunne det.”*

Interview 1

Ud over en modstand mod at sanktionere, føler hun også en modstand imod Ny chance til alle fordi den indeholder en øget administration.

*”Det er bureaukratisk af pommern til. Både i forhold til borgerne men også i forhold til hvor det skal registreres, det skal skrives her og der, og dokumenteres her og der, […] det synes jeg er alt for bureaukratisk. ”*

Interview 1

Så i forhold til den første fase af krydspres passer H1 på beskrivelsen. Med hensyn til anden fase hvor hun så skulle indse at det er uundgåeligt at komme uden om Ny chance er dette svært at påvise. Dog siger hun, på trods af den tidligere kritik hun har givet at;

*”På nogen måder synes jeg at det var godt nok der kom lidt stramninger, fordi man kunne komme til at sidde med nogen sager der endte med at ligge i skuffen i årevis.”*

Interview 1

Så hun er altså ikke udelukkende negativ, men om dette så skyldes at hun har indset at det er nytteløst at kæmpe mod indførelsen er svært at vide. Dog kan det ses at hun, som også før nævnt ikke bruger sanktionerne i situationer hvor det ellers er foreskrevet at hun skal. For eksempel ved udeblivelse fra møder eller aktivering.

*”Vi skal også overholde aktiveringstilbuddene og vi får da også at vide at vi skal sanktionere hvis ikke de møder op. Og nogen, der er vi jo meget forskellige, sender partsøgningsbrev hvis de ikke er mødt op og så kører det dyt dyt dyt, sådan som loven foreskriver at man kan… eller skal. Men hvor der også er nogen af os, deriblandt mig, der prøver at ringe til borgeren og spørge om de har glemt vores aftale.”*

Interview 1

Så selvom H1 har prøvet at sanktionere imod sine klienter er det altså en mulighed hun bruger som sidste udvej, og hun bruger den ikke som loven foreskriver hun skal, hvis hun selv synes det er bedre at gå i dialog med klienten. H1 implementer altså ikke loven fuldstændig efter de intentioner den har, og dette skyldes hendes oprindelige modstand mod dele af den, nemlig den sanktionerende del.

### Interviewperson H2

Interviewperson H2 synes ikke at have samme umiddelbare modvilje mod Ny chance til alle som hendes kollega. Blandt andet udtaler hun;

*”Ny chance fungerede utrolig godt, fordi jeg følte at der var nogle borgere hvis retssikkerhed var meget truet, fordi de havde ikke hvad der skulle til for at samarbejde omkring deres sag og ikke kunne klare det igennem de normale kanaler.”*

Interview 2

Dette skal selvfølgelig ses i sammenhold med det team som kommunen oprettede i forbindelse med Ny chance til alle, hvor H2 netop arbejdede sammen med H1. De blev givet en mindre sagsstamme, men til gengæld bestod den så udelukkende af meget tunge klienter. De kunne derfor på grund af det mindre antal bruge flere ressourcer på den enkelte klient. Oprettelsen af dette specialteam skete på baggrund af Ny chance, hvor fokus jo netop var at man fik taget fat i de tunge sager. Dog er selve organiseringen, altså det at kommunen har oprettet dette team, kommunens egen beslutning. Men for H2 er Ny chance altså forbundet med en positiv oplevelse fordi der blev givet muligheder for at bruge flere ressourcer på den enkelte klient.

I modsætning til sin kollega er H2 heller ikke ked af at skulle bruge sanktioneringsmidler mod klienterne.

*”Jeg er ikke meget ked af at sanktionere, men det er fordi jeg gør det først når jeg mener det er det rigtige værktøj at hive op af skuffen. […] Så når jeg sanktionerer så går jeg det med total ro i maven”.*

Interview 2

Men samtidig udtaler hun også at hun, ligesom H2 ikke bruger disse sanktionsmidler ligeså hurtigt som loven ellers foreskriver.

*”…hvis man skal følge det sådan at hvis det er første gang med en udeblivelse så bonger det bare, men man tager jo altid… når man sidder der så forvalter man det jo anderledes. Man giver jo folk en chance”*

Interview 2

Så H2 implementerer stadig en mindre radikal version af Ny chance til alle end det var hensigten, men dette sker altså ikke på baggrund af en umiddelbar modstand mod reglen som sådan.

### Interviewperson J1

J1s modstand mod Ny chance til alle kommer af flere ting. For det første at administrationen er blevet øget og at der derfor er mindre tid til at udføre fagligt arbejde.

*”Vi bruger rigtig meget tid på administration. Jeg vil tro vi bruger 70 % af tiden på det, i forhold til det vi gerne ville, vi vil hellere bruge meget mere tid på faglighed.”*

Interview 3

Og for det andet er det en modstand imod at sanktionere klienterne.

*”Det har jeg det dårligt med [at skulle sanktionere mod sine klienter], virkelig dårligt. I hvert fald i forhold til 300-timers reglen.”*

Interview 3

Hun indikerer dog ikke at hun ligesom de to H1 og H2 forsøger at komme udenom at sanktionere. Hun har en del kritikpunkter imod de mange regler og administration, men på intet tidspunkt giver hun indtryk af at hun ikke implementerer disse regler efter deres intention. Det kan derfor ikke påvises at J1 føler sig ramt af krydspres og derfor implementerer en mindre radikal udgave af Ny chance til alle, selvom hun føler modstand mod dele af initiativet.

### Interviewperson J2

Umiddelbart virker J2 som den sagsbehandler føler mindst modstand overfor Ny chance til alle. Det mest kritiske hun siger, er;

*”Det kan godt være en barriere [administrationsarbejdet] i forhold til at man ikke når alt det man skal nå fordi du skal nå at skrive en hel masse og dokumentere en hel masse, hvor du kunne have brugt tiden mere hensigtsmæssigt.”*

Interview 4

Og

*”Ja vi har for meget administration og der er rigtig meget administrativt arbejde, men på den anden side så giver det nogle rammer så det er ikke udelukkende dårligt.”*

Interview 4

Så den smule kritik hun har, er mest rettet imod dem megen administration og det tidspres det giver hende som sagsbehandler. Men samtidig ser hun ikke administrationen som udelukkende dårligt.

I forhold til om hun implementerer sin egen version af Ny chance til alle er det svært at vide noget med sikkerhed. Som nævnt tidligere taler hun om at tænke kreativt, hvilket jo kan betyde at hun forsøger at komme udenom reglerne, eller i hvert fald ikke følger dem til punkt og prikke, men samtidig siger hun også;

*”Jamen det synes jeg ikke var sjovt [at sanktionere på grund af 300 timers reglen]. Jeg vil sige en kontanthjælp det er ikke meget af leve af. Men det er reglerne. Det er spillereglerne og der er jo ikke rigtig nogen muligheder for at komme udenom.”*

Interview 4

Dette giver indtryk af at hun efterlever de intentioner som Ny chance til alle havde, og at hun ikke forsøger at implementere sin egen version af denne. Jeg finder det derfor ikke påvist at J2 har implementeret en anden udgave af initiativet end det der har været hensigten med det.

### Sammenfatning af tese 4

Det at forsøge at påvise om sagsbehandlerne har forsøgt at implementere en mindre radikal eller anderledes version af Ny chance til alle end det var intentionen, er nok den sværeste tese enten at be- eller afkræfte. Dette kan skyldes at selvom interviewpersonerne er anonyme er det alligevel svært at få dem til at indrømme hvis de i deres arbejde gør ting der strider direkte imod reglerne. Det kan også ses som et udtryk for at de mange nye initiativer er lykkedes på det punkt at det er blevet muligt for Regeringen at styre frontpersonalets råderum så meget, at de ikke har mulighed for at de kan implementere deres egne versioner.

Både H1 og H2 siger at de ikke sanktionerer så ofte som loven foreskriver, og dette kan jo tolkes som at de, i hvert fald i det små, har ladet deres egen modstand mod netop sanktioner styre deres praksis. Men samtidig har de begge to haft klienter mod hvem de har sanktioneret så hvis det har været deres intention at undgå det, har det ikke kunne lade sig gøre 100 %, fordi der simpelthen ikke er råderum til det. En vigtig note i denne forbindelse er at selvom ingen af interviewpersonerne har nævnt noget om det, så har de på ét område haft mulighed for at lade i hvert fald en del af målgruppen komme uden om den sanktionerende del af loven, nemlig ved at flytte dem over i matchgruppe 5. Der er som sagt ingen af dem der på noget tidspunkt siger noget om at de har gjort det, men det ville have været en oplagt mulighed for at undgå at implementere efter hensigterne. Jeg tror da heller ikke der er nogen tvivl om at dette er blevet brugt at mange kommuner, hvilket tidligere litteratur jo også peger på, men det er bare ikke noget jeg har kunnet finde nogen beviser for her.

Igen kan det i øvrigt ses at den stærkeste modstand mod initiativet findes hos de to uddannede socialrådgivere og dem med længst erfaring. Jeg mener dog ikke at man i udtalelserne fra J1 kan finde nogle indikationer på at hun ikke har implementeret efter lovens intentioner. Den eneste hvor man vil kunne finde indikationer på at Caswells tese om krydspres holder stik er ved H1, men kun i forbindelse med den sanktionerende del af indsatsen. Jeg må derfor på baggrund af mine observationer afkræfte tese 4.

# Konklusion

Som påpeget i projektets problemstilling har arbejdsmarkedspolitikken de senere år bevæget sig fra social integration mod social disciplinering. Desuden er socialpolitikken i højere grad blevet taget ud af de løsningsmodeller man prøver, for at få folk på kontanthjælp ud på arbejdsmarkedet. Dette har medført at sagsbehandlernes arbejde i højere og højere grad består af, at finde den lige og hurtigste vej for deres klienter ud på arbejdsmarkedet. Det faglige aspekt af arbejdet er blevet nedtonet og den administrative del er blevet forøget.

For at belyse projektets problemformulering fra flere vinkler opstillede jeg en række teser som jeg ønskede sammenholdt med projektets empiri. De fire teser havde alle udgangspunkt i observationer og teorier som andre forskere havde gjort sig på området og lød som følger:

**1: Sagsbehandlerne har ikke flyttet sig i samme retning som arbejdsmarkedspolitikkens intentioner.**

**2: Sagsbehandlerne har forskellige praksislogikker og implementeringspraksisser.**

**3: Sagsbehandlerne føler sig pressede i det daglige arbejde og derfor udvikler de afværgemekanismer.**

**4: Sagsbehandlerne implementerer ny chance til alle på deres egen måde.**

Det var ikke alle teser der kunne bekræftes igennem mine observationer, selvom andre forskere har kunnet påpege dem, men tese 1 og tese 2 synes dog også at være gældende i forbindelse med projektets empiri. Tese 3 synes at kunne bekræftes i et vist omfang, men der kunne dog kun påvises en af afværgemekanismerne og kun hos tre ud af fire interviewpersoner, selvom de alle udtalte at de følte et stort arbejdspres i det daglige. Tese 4 synes dog ikke at kunne påvises direkte, men efter min mening er den også den sværeste af teserne at påvise. Hos en enkelt af interviewpersonerne kunne man observere Caswells tese om krydspres, men kun på den sanktionerende del af indsatsen. De andre tre synes ikke at følge mønsteret beskrevet af Caswell. Derfor har de nu alle sammen udtrykt meninger, der vagt kan opfattes som at de ikke nødvendigvis implementerer indsatsen efter hensigten. H1 og H2 sanktionerer ikke så hurtigt som loven foreskriver, J1 bruger mere tid end der egentlig er på den socialfaglige del af hendes arbejde, og J2 ’tænker kreativt’ i forhold til sit arbejde. Det er dog stadig så vage indikationer at jeg ikke mener det kan påvises at de har implementeret deres egne versioner af Ny chance til alle.

Men for at komme tilbage til projektets problemformulering og den egentlige konklusion på projektet;

 ***”Set i relation til konflikten mellem politiske intentioner og frontmedarbejdernes implementering, hvorledes ser praksis hos sagsbehandlerne så ud?”***

Den praksis jeg har kunnet observere hos de interviewede sagsbehandlere er at de i store træk følger de regler de skal implementere. Det er lykkedes politikerne at stække frontpersonalet tilstrækkeligt til, at de har svært ved at komme uden om i hvert fald de administrative dele af deres arbejde. Men der foregår stadig en konflikt på andre områder. Den vigtigste af disse er de uddannede socialrådgiveres kamp for at få lov til at blive ved med at bruge deres faglighed i jobbet. Selvom det har været Regeringens formål de sidste år at begrænse råderummet hvori sagsbehandlerne kan foretage skøn, så er det ikke lykkedes dem endnu. Interviewpersonerne giver masser af eksempler på hvordan de bruger deres faglige skøn i hverdagen, og selv om de bruger meget tid på administration så tager de sig stadig tiden til at give individuelle og faglige vurderinger af deres klienter. Dette ses mest tydeligt hos de uddannede socialrådgivere.

Sagsbehandlerne fortsætter deres faglige og oftest socialt orienterede arbejde, også selvom administrationsbyrden vokser og intentionerne fra politikerne er at dette skal begrænses så meget som muligt. Så selv om det igennem administration og regler er lykkedes at komme en del af sagsbehandlernes magt som policy makers til livs, så er der dog stadig mulighed for at sagsbehandlerne, i hvert fald i det små, kan gøre oprør mod politiker de ikke bryder sig om, så lang tid der er et betinget råderum i deres arbejde.

# Litteraturliste

## Publikationer

Beskæftigelsesministeriet, 2005, Indvandreres beskæftigelse: Kommunernes indsats – og mangel på samme. Beskæftigelsesministeriet.

Caswell, Dorte, 2005, Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontpraksis på beskæftigelsesområdet. Roskilde Universitetscenter.

Caswell, Dorte og Lotte Grove, 2010, Praksislogikker i hverdagen. AKF forlaget

Clarke, John, 1996, After Social Work. Parton, N. (ed.) Social Theory, Social Change and Social Work. The State of Welfare. London; Routledge.

Clement, Sanne og Jørgen Ghoul Andersen, 2006, Ledighed og incitamentseffekter: Hvad ved vi? En forskningsoversigt. Aalborg Universitet.

En ny chance til alle – regeringens integrationsplan, 2005. Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration.

Evans, Tony og John Harris, 2004, Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. British Journal of Social Work. 34

Heinesen, Eskil, Søren C Winther, Ina Risom Bøge og Leif Husted, 2004, Kommunernes integrationsindsats og integrationssucces. AKF forlaget.

Howe, David, 1991, Knowledge, Power, and the Shape of Social Work Practice. Davies, M. (ed.) The Sociology of Social Work. London; Routledge.

Krogstrup, Hanne Kathrine, 2002, Når socialt arbejde bliver ”standardvare”. Nordisk Sosialt Arbeid nr 3, 22. årgang.

Larsen, Flemming, Nikolai Abildgaard, Thomas Bredgaard og Dalsgaard Lene, 2001, Kommunal

aktivering. Mellem disciplinering og integration. CARMA Aalborg Universitetsforlag.

LG insight, 2004, Kvinder fra tredjelande og deres arbejdsmarkedstilknytning på Fyn – livs- og arbejdsstrategier. LG insight

Lipsky, Michael, 1980, Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual

in public services. New York; Russel Sage Foundation.

Meyer Christensen, Anna, 2007, 300 timers reglen – hvordan virker den? Effekter af stærke økonomiske incitatmenter på de ledige – og på systemet. CCWS Aalborg University.

## Anden litteratur

Bredgaard, Thomas, 2007, Er antagelserne bag 300 timers reglen holdbare? Forlaget Jurainformation.

Larsen, Flemming, 2010, Active labour market reform in Denmark: The role of governance in policy change. (Chapter for Evelyn Brodkin & Greg Marsden: Work and the Welfare State: The Politics and Management of Policy Change, Georgetown University Press (forthcoming)

Pedersen, J Peder, 2002, Arbejdsløshedsintegration, arbejdsmarkedspolitik og overførselsindkomster – forskningsmæssig viden om immigration fra mindre udviklede lande siden 1980. (AMID working paper series 7/2002) Aalborg Universitet

Rik Van Berkel og Flemming Larsen, 2010, Organising professionalism in 'activating' welfare agencies in Denmark and the Netherlands. (Paper for the session 'Organizing professionalism: comparative perspectives on (managing) public professionalism' during the IRSPM conference, April 2010, Berne, Switzerland

## Internetkilder

1: http://bm.dk/Aktuelt/Nyheder/Debatindlaeg/Arkiv/2008/Omstridt%20regel%20300-timers%20reglen%20er%20altsaa%20en%20succes.aspx

2: http://bm.dk/Aktuelt/Nyheder/Nyt%20fra%20BEM/Arkiv/2009/10/Ny%20matchmodel%20med%20klare%20kriterier%20for%20alle%20borgere%20i%20jobcentret.aspx

3: www.socialrdg.dk/Default.aspx?ID=2008

4: http://politiken.dk/indland/article256183.ece

## Andet

1.behandling L89 og L93. www.folketinget.dk

1. Det specificeres dog ikke i hvilke undersøgelser man er nået frem til dette resultat. [↑](#footnote-ref-1)
2. Matchgrupperne opdeles efter hvor stor tilknytning borgeren vurderes at have til arbejdsmarkedet. Der er i alt fem grupper hvoraf gruppe1 vurderes at have størst tilknytning og gruppe 5 mindst. Gruppe 1-4 vurderes at have gradvist svagere og svagere tilknytning til arbejdsmarkedet, men gruppe 5 ikke vurderes som mulige at få i ordinær beskæftigelse. Personer i de højere matchgrupper vurderes ligeledes ofte til at have andre problemer ud over ledighed i større eller mindre grad for eksempel traumer, psykiske problemer eller misbrugsproblemer. Matchgruppedefinitionen blev i første kvartal 2010 erstattet af en gruppeopdeling med tre grupper som hedder jobklar, indsatsklar og midlertidig passiv. (Internetkilde 2) [↑](#footnote-ref-2)
3. Efter ”ny chance til alle” er afsluttet er 300 timers reglen således stadig et lovkrav. Den blev ikke afskaffet da initiativet blev afsluttet. Selvom det nu teoretisk er en 450 timers regel, bliver den dog igennem projektet omtalt som 300 timers reglen. [↑](#footnote-ref-3)