

# **Retssikkerhed i samskabelsessituationer med borgere i socialt udsatte positioner**

Det er en socialfaglig vurdering, men det er også helt menneskeligt. Uanset hvor mange lovgivninger vi har, så må vi ikke miste vores menneskelighed i det her. Det er mennesker, som er super sårbare. Som har brug for, at der er nogen, der har en forståelse for, at er en skidesvær situation, de står i.

(Frontmedarbejder i interview om retssikkerhed og samskabelse)

Speciale

Kandidatuddannelsen i socialt arbejde, Ålborg Universitet

Afleveringsdato: november 2022

Antal anslag inkl. mellemrum: 167.474

Gruppenummer: 22

Vejleder: Annette Olesen

Studienummer: 20130904

## Indholdsfortegnelse

<b>Abstract</b> .....	4
<b>Kapitel 1: Introduktion og problemfelt</b> .....	6
Baggrund og motivation .....	6
Problemformulering og arbejdsspørgsmål .....	8
Frontmedarbejderen som facilitator for borgerens retssikkerhed under samskabelsen .....	9
Opsummering .....	13
Specialets opbygning .....	13
<b>Kapitel 2: Videnskabsteoretisk ståsted og forskningsstrategi</b> .....	14
Videnskabsteoretisk ståsted i socialkonstruktivisme .....	14
Abduktiv forskningsstrategi .....	15
<b>Kapitel 3: Teori</b> .....	16
Teori om retlig bevidsthed .....	16
Retlig bevidsthed – forståelsen af retten påvirker handlinger .....	17
Tre idealtyper af retlig bevidsthed .....	18
Andenordens retlig bevidsthed – antagelser om andres retlige bevidsthed påvirker handlinger .....	20
Sekulær retlig bevidsthed – hvad individet forstår som ret påvirker handlinger .....	21
<b>Kapitel 4: Metode</b> .....	23
Casestudie som design .....	23
Det empiriske materiale: Projekt <i>Fra kontanthjælp til job</i> i samskabelses-kommunen .....	25
Adgang til feltet og informanter .....	26
Deltagerobservationer og semistrukturerede interviews som metode til dataindsamling .....	29
Deltagerobservationer .....	31
Semistrukturerede interviews .....	32
Transskriptionsstrategi .....	34
Logbog .....	34
Analysestrategi .....	35
Interaktionistisk analysestrategi .....	35
Fortolkningsstrategi .....	36
Opsummering .....	36
<b>Kapitel 5: Analyse</b> .....	37
Retssikkerhed er: konstruktion af retlig bevidsthed i interaktionen med arbejdspladsen .....	37
Meningsfuld retssikkerhed – konstruktion af det meningsfulde i interaktion med borgeren .....	46
Retssikkerhed i afvejning med andre hensyn .....	50

Retlig praksis i <i>Fra kontanthjælp til job</i> – mediering mellem borger og gældende ret.....	56
Opsummering.....	67
<b>Kapitel 6: Konklusion, efterrefleksion og kvalitet .....</b>	<b>68</b>
Konklusion .....	68
Intersubjektiv validering.....	69
<b>Referencer .....</b>	<b>71</b>
Retskilder.....	71
Litteraturliste.....	71
<b>Bilagsoversigt .....</b>	<b>77</b>

## Abstract

This thesis is about street-level bureaucrats and their legal consciousness regarding legal certainty in co-creation with citizens in socially vulnerable positions. The thesis examines how the legal consciousness of the street-level bureaucrats affects citizens legal certainty in co-creation.

The overall purpose of the study is to delve into the role of law in social work in relation to, how the law is understood, experiences and accessed by the street-level bureaucrats in their everyday practice. The motivation for the study is research, that shows, that co-creation tends to have an exclusionary side for the most vulnerable citizens. Research supported by studies, where citizens describe, how they do not feel sufficiently heard or involved in the municipals management of their social case. Results that stand in contrast to both the professional ethics of social work, where the dignity of the individual is established, and the rules and principles of current legal certainty.

The thesis contributes to the research field with analyses of the social construction of the legal consciousness, when the street-level bureaucrats interact with their social environment, limited to the street-level bureaucrats' workplace and the citizens in socially vulnerable positions. And the street-level bureaucrats practice as a result of their legal consciousness. The thesis contributes with an understanding of the relationship between street-level bureaucrats and law, and how the understanding affects the street-level bureaucrats' practice.

The thesis finds that street-level bureaucrats legal consciousness consists of many elements, that together forms the consciousness. Elements in the form af the street-level bureaucrats professional foundation and contextual conditions and discourses, hereby the law, that the street-level bureaucrats use to construct, justify, and explain their legal consciousness.

The street-level bureaucrats finds that their professionalism contributes to greater legal certainty. The professionalism contributes with perspectives on social problems and social work as a solution to these. In this way, street-level bureaucrats supplement the law and compensate the law for the shortcomings, they perceive it to have.

In co-creation the street-level bureaucrats approach the citizens legal certainty as an arena, where the law is and non-is natural, inevitable, and determinant. It creates a special context for co-creation, where legal certainty both is constant and present, while at the same time being constructed in the situation. What is the citizen's legal certainty in actual form is constructed in the current meeting

between the street-level bureaucrat and the citizen. What is legal certainty for the citizen cannot be determined in advance but must depend on the special circumstances of the individual case.

The thesis concludes that street-level bureaucrats legal consciousness contributes to the fact, that they meet citizens with a predetermined division of roles between them and the citizens. The citizens are seen as dependent on the street-level bureaucrats and their legal and professional actions to secure their legal certainty. A distribution of roles in which a hidden unequal distribution of power is embedded. The division of roles means that the street-level bureaucrats have the power to define what can be the content of the meetings and thereby what is co-created about and how it is co-created.

The thesis also concludes that in the study care the street-level bureaucrats reduce themselves and the citizens to informants instead of partners/co-producers. There is a risk that the course that is agreed is more of an activity *for* the citizens than *with* the citizens. A result that does not align with either the legal certainty rules of law on involvement and influence or the intention of co-creation. The outcome may be that citizen feel that they are being acted on.

The study is conducted as a qualitative case study in a national political project regarding co-creation in a danish municipal, where participant observation and semi-structured interviews have been used to collect empirical data. For the interpretation of the empirical data the thesis uses, three perspectives on legal consciousness from theory on legal consciousness, and considerations on public welfare administration and practice and the modern law with its parallel programs of law creating a complex legal framework from the practitioners of the law with a range of considerations expected to be met.

Keywords: legal consciousness, street-level bureaucrats, legal certainty, citizens in socially vulnerable positions, co-creation, public welfare administration and practice.

# Kapitel 1: Introduktion og problemfelt

## Baggrund og motivation

Borgerens retssikkerhed, i form af inddragelse og indflydelse, er en grundlæggende værdi i socialt arbejde. I professionsetikken for socialt arbejde understreges, at socialrådgiveres professionelle praksis blandt andet bygger på værdien om *individets værdighed*, hvor socialrådgiveren skal respektere borgerens ansvar for eget liv og egne valg gennem bevidst at anerkende og respektere borgerens personlige integritet, rettigheder og værdighed. Praksisstandarder for det sociale arbejde er, at socialrådgiveren skal forholde sig til grænserne for at udøve sin professions magt og myndighed, samt støtte borgeren i selv at deltage i løsningen (Dansk Socialrådgiverforening, 2011, s. 7).

Forskning i borgerinddragelse i socialt arbejde har påvist, at borgerne ønsker inddragelse i form af indflydelse, social deltagelse og/eller praktisk inddragelse, men at tendensen er, at samskabelse får en ekskluderende bagside for de mest udsatte borgere (Müller, 2019; Müller 2020; Tortzen, 2016). Müller konkluderer eksempelvis, at samskabelse kan betyde ufrivillig ikke-deltagelse for borgeren, hvor borgeren er målgruppe for en aktivitet frem for deltager i den (Müller, 2019, s. 53).

En aktuel rapport fra Institut for menneskerettigheder (2017) *Retssikkerhed i kommunerne* peger på, at ”ret store mindretal af borgerne, der får sociale ydelser eller hjælp af det offentlige, har dårlige eller mindre gode erfaringer med mødet med myndighederne” (Kiørboe et. al., 2017, s. 7). For eksempel giver 44% af borgerne udtryk for, at frontmedarbejderen i højere grad burde have talt sagen igennem med dem og lyttet til dem (Kiørboe et al., 2017, s. 32).

Kiørboe et. al. konkluderer, at der er tegn på, at retssikkerheden i kommunerne ikke fungerer optimalt (Kiørboe et al., 2017, s. 7). Andre, tidligere undersøgelser har tillige konstateret, at der er problemer med at overholde de særlige socialretlige sagsbehandlingsregler i retssikkerhedsloven (von Hielmcrone & Schultz, 2012, s. 205).

Idet samskabelse vinder frem, og større og større dele af det sociale arbejdes praksis finder sted i en samskabelsesramme, er det relevant at fokusere på, hvorledes de offentlige myndigheder arbejder med at sikre borgerens retssikkerhed i samskabelsen.

Socialrådgiveren kan være en afgørende aktør i sikringen af borgerens retlige beskyttelse. Det er socialrådgiveren, som borgeren møder som den første, og som denne samarbejder med om sin sag.

Socialrådgiveren som kommunal ansat myndighedsperson - frontmedarbejder - udmønter lovgivningen i praksis, herunder den retssikkerhedsmæssige beskyttelse. Socialrådgiveren spiller på denne måde en væsentlig rolle for borgeren i en afgørende situation i dennes liv, hvor borgeren er afhængig af myndighederne for støtte og hjælp i forhold til de sociale problemer, borgeren har. Er borgeren tillige sårbar og i en socialt udsat position, har denne ikke nødvendigvis ressourcerne til selv at sikre sin medvirken og inddragelse, men er afhængig af socialrådgiveren til at skabe et sådant mulighedsrum for sin deltagelse.

I afhandlingen *Ikke-jurister i et retligt højspændingsfelt – når sagsbehandlere og borgere samproducerer sagsbehandling* konkluderer Nielsen (2020a, s. 291), at sagsbehandleres individuelle konstruktion af legalitet informerer deres handlinger i samproduktionen. I samproduktionen af sagsbehandlingen, er der derfor tale om forskelligartede handlinger, betinget af sagsbehandlerens individuelle opfattelser af, hvad der er retmæssigt.

Nærværende speciale tager afsæt i konklusionen og undersøger, hvordan frontmedarbejderes retlige bevidsthed indvirker på borgerens retssikkerhed i en samskabelsessituation. Specialet har et afgrænset og koncentreret fokus og undersøger en mindre del af frontmedarbejderes retlige bevidsthed, nemlig deres retlige bevidsthed om borgerens retssikkerhed i samskabelse. Specialet afdækker dels de subjektive forståelser og erfaringer henset retssikkerhed i samskabelse, der konstruerer frontmedarbejderes retlige bevidsthed, og hvordan disse erfaringer og forventninger konstrueres i frontmedarbejderes sociale interaktion med omverdenen. Dels afdækkes hvordan frontmedarbejderes retlige bevidsthed udmøntes i konkrete handlinger i det sociale arbejde under samskabelsessituationer og derved indvirker borgerens retssikkerhed.

Specialet bidrager med viden om et afgrænset men centralt område indenfor socialt arbejde; frontmedarbejdere som aktør for borgerens retssikkerhed. Specialet tager afsæt i forståelsen af frontmedarbejdere som bærer af en retlig bevidsthed, der konstituerer frontmedarbejderes legalitetsforståelse og indvirker på frontmedarbejderes retlige handlinger, når de samskaber med borgere i socialt udsatte positioner. Specialets særlige bidrag til forståelsen af frontmedarbejdere som aktør for borgerens retssikkerhed er, dels analysen af frontmedarbejderes retlige bevidsthed og legalitetsforståelse henset borgerens retssikkerhed i samskabelse. Dels analysen af hvorledes individuelle, relationelle og institutionelle faktorer indvirker på konstruktionen af den retlige bevidsthed og legalitetsforståelse. En bevidsthed om og forståelse for frontmedarbejderes retlige

bevidsthed og legalitetsforståelse og konstruktionen af denne skaber mulighed for refleksion, dialog og eventuel problematisering mellem det sociale arbejdes aktører med mulighed for at udvikle og kvalificere det sociale arbejde i forhold til borgerens retssikkerhed.

I det følgende afsnit præsenterer jeg specialets problemformulering og arbejdsspørgsmål. Derefter følger et narrative review omhandlende samskabelse i en empowerment-forståelse med fokus på frontmedarbejderens rolle som facilitator for borgerens retssikkerhed under samskabelsen. Reviewet præsenterer specialets afsæt, afgrænsning af problemfeltet og begrebsdefinitioner. Kapitlet afrundes med en vejledning i specialets opbygning.

### Problemformulering og arbejdsspørgsmål

Specialet undersøger, hvordan frontmedarbejderes retlige bevidsthed indvirker på borgerens retssikkerhed i samskabelsessituationen, hvorfor problemformuleringen lyder:

*Hvordan indvirker frontmedarbejderes retlige bevidsthed på borgerens retssikkerhed i samskabelsessituationen?*

Problemformuleringen konkretiseres ved at tage afsæt i et konkret kommunalt samskabelsesinitiativ med sårbare borgere i en socialt udsat position som praksiscase. Praksiscasen giver på denne måde et empirisk indblik i specialets fokusområde via faktisk forvaltningsvirksomhed, som den finder sted i en kommunal ramme.

Problemformuleringen søges besvaret ved hjælp af tre arbejdsspørgsmål. Arbejdsspørgsmålene operationaliserer specialets problemformulering ved at fokusere på frontmedarbejderes virkelighedsforståelse i form af dennes retlige bevidsthed. Den samlede besvarelse af de tre arbejdsspørgsmål giver en dybdegående analyse af frontmedarbejderes retlige bevidsthed i forhold til borgerens retssikkerhed i samskabelsessituationen. De tre arbejdsspørgsmål er;

*Hvilken retlig bevidsthed har frontmedarbejdere om retssikkerhed i samskabelse?*

*Hvilken forståelse har frontmedarbejdere af borgerens og den offentlige forvaltnings retlige bevidsthed i forhold til retssikkerhed i samskabelse?*

*Hvad opfatter frontmedarbejdere som ret i relation til retssikkerhed og retssikkerhed i samskabelse?*



## Frontmedarbejderen som facilitator for borgerens retssikkerhed under samskabelsen

I specialet anvender jeg begrebet samskabelse til at betegne samarbejdet mellem borgerne og det offentlige med henblik på at producere velfærd. Borgeren og frontmedarbejderen er partnere i en samarbejdsproces med det formål at udvikle løsninger på borgerens sociale problemer. Samarbejdet mellem borgeren og frontmedarbejderen foregår ikke løsrevet fra det omgivende samfund og den institutionelle kontekst, hvor mødet mellem borgeren og frontmedarbejderen finder sted, men påvirkes af både samfund og institutionel kontekst.

Tortzen (2016, s. 7 – 11) beskriver, at en samskabelsesbølge skyller ind over de økonomisk og budgetmæssigt pressede kommuner, hvor samskabelse anvendes som en strategisk og styringsmæssig indsats, der sigter mod at fremme borgernes og civilsamfundets bidrag til og medvirken i velfærdsproduktionen. Den kommunale styring forandres som følge af samskabelsesdagsordenen, hvor styringsformen *new public governance* (NPG) vinder frem. NPG sætter samspil og ligeværdighed i centrum. Netværk ses som det bærende styringsprincip, og kommunen opfattes som et åbent system, der samarbejder med eksterne aktører om at løse velfærdsopgaver. Samskabelsen sker ud fra en antagelse om, at den netværksbaserede organisering er velegnet til at løse komplicerede problemstillinger. De relevante aktører samarbejder om at identificere og definere problemer og udfordringer på en måde, der indfanger kompleksiteten og samarbejder om at udvikle bæredygtige strategier for at håndtere denne (Tortzen, 2016, s. 28). Samskabelsen sker både internt i kommunen på tværs af sektorer og faggrupper, men tillige i samarbejder der rækker ud over den offentlige sektor, hvor borgeren og civilsamfundet inddrages ud fra forståelsen af, at disse kan bidrage med væsentlig viden og erfaring til at håndtere velfærdsopgaverne og udvikle mere effektfulde løsninger.

Samskabelse i NPG kan kobles med en empowerment-forståelse af samskabelse (Tortzen, 2016, s. 33). I empowerment-forståelsen fremhæves det demokratiske potentiale i samskabelsen i form af øget pluralisme og legitimitet i prioritering, planlægning og produktion af den offentlige velfærd. Motivationen for at samskabe er empowerment af borgere og civilsamfund, og samskabelse ses som vej til at fremme transformative processer, der rykker ved magt- og rollefordelingen mellem de offentlige leverandører af velfærd og borgerne. Borgeren forstås som en aktiv og initiativtagende medborger, der kan mægtiggøres via samskabelsen.

Værdien af samskabelse i en empowerment-forståelse vurderes i både sociale og politiske gevinster. En 'public value' der rummer flere dimensioner i form af værdien set fra borgerne, fra borgernes omgivelser, den sociale værdi, miljømæssige værdi og den politiske værdi (Tortzen, 2016, s. 34). I

empowerment-forståelsen af samskabelse stræbes der altså efter et bredere udbytte end en effektivisering og kvalitetsudvikling af den offentlige velfærd via samskabelse, som set under styringsformen *new public management*.

I specialet tager jeg afsæt i empowerment-forståelsen af samskabelse, idet afsættet gør det muligt for mig at se på samskabelse som et mulighedsrum i det sociale arbejde til at sikre borgerens retssikkerhed. Borgeren får mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag, samtidig med at kommunen behandler borgerens situation i forhold til hjælp hos anden myndighed eller anden lovgivning. Idet der er tale om samarbejde mellem ligeværdige parter, hvor borgeren er medskaber af løsningen, åbner empowerment-forståelsen for, at borgerens perspektiver inddrages med hensyn til at definere problemet samt løsningen af dette. Borgeren får indflydelse, kontrol og magt med egen situation.

Retssikkerhed er en grundrettighed for alle borgere og skal sikre, at alle borgere får en helhedsorienteret hjælp, hvor der skal være særlig opmærksomhed på gevinsterne ved en tidlig forebyggende indsats og forholdet til arbejdsmarkedet (Ketcher, 2002, s. 303). Retssikkerhedens formål er at sikre borgerens rettigheder og indflydelse, og ifølge Ketcher (2002, s. 308) er der tale om meget tungtvejende hensyn, der må indgå med betydelig vægt i den kommunale sagsbehandling. Formålet med retssikkerhed handler grundlæggende om menneskeretlig beskyttelse; ”at beskytte borgerne mod vildfarelser hos myndighederne, sikre borgerne medindflydelse på afgørelsernes udfald, skabe åbenhed om forvaltningens virksomhed samt styrke den almene tillid til forvaltningen” (von Hielmcrone & Schultz, 2012, s. 216). En beskyttelse som kommunerne er retsligt forpligtet til at efterleve i deres virke. Som tidligere beskrevet er borgerens retssikkerhed en grundlæggende værdi i socialrådgiveres socialfaglige arbejde (side 6). Der er altså et overlap mellem de særlige socialretlige sagsbehandlingsregler, der skal sikre borgerens retssikkerhed i mødet med myndighederne og værdierne for faget socialt arbejde (von Hielmcrone & Schultz, 2012, s. 216).

Individuel retssikkerhed omhandler individets beskyttelse mod statsmagtens overgreb, vilkårlighed og forskelsbehandling (Munk-Hansen, 2012, s. 17) og beskrives på det sociale område i Retssikkerhedsloven (den *formelle* retssikkerhed). Retssikkerhed beskrives i vejledningen til Retssikkerhedsloven at have forskellige facetter. De forskellige facetter omhandler; at give borgeren det primære ansvar for sin egen situation, en god dialog og en åben og gennemskelig beslutningsproces, klar formidling af borgerens rettigheder, tolkebistand, tillid til frontmedarbejderen og mulighed for bisidder, partsrepræsentant og værge (Retssikkerhedsvejledningen, 2019, s. 35-41,

pkt. 51 - 61). Hvordan de forskellige facetter skal udmøntes i praksis, er ikke angivet i loven eller dens forarbejder. Det er den enkelte kommune, som ud fra egne lokale politiske prioriteringer og muligheder afgør, hvordan administrationen bedst kan indrettes, så borgeren kan inddrages aktivt (Retssikkerhedsvejledningen, 2019, s. 35-36, pkt. 50). Der er således tale om abstrakte begreber med flere fortolkningsmuligheder i forhold til social praksis, som kommunen forvalter i sit daglige virke. Begrebet *retssikkerhed* er ikke entydigt. Der er forskellige forståelser af begrebet, hvoraf nogle er konfliktende. Uagtet er der i den juridiske tradition enighed om, at netop retssikkerhedshensyn har en betydelig vægt i en retlig hensynsvejning, hvor retssikkerhedsidealet beskriver at være den grundlæggende, ultimative norm, hvorefter alle slags juridiske problemer må vurderes (Munk-Hansen, 2012, s. 15).

I specialet tilgår jeg retssikkerhed som et ideal fremfor et absolut standpunkt. Et ideal der bør efterstræbes og i frontmedarbejderens socialfaglige arbejde indgå med en betydelig vægt. Vægten kan variere alt efter den konkrete situation og andre hensyn. Dette svarer overens med den retlige ramme for det kommunale virke, hvor retssikkerheden tilrettelægges og udmøntes af myndigheden under hensyn til egne lokale politiske prioriteringer og muligheder, så borgeren kan inddrages aktivt (Retssikkerhedsvejledningen, 2019, s. 35, pkt. 50). Min tilgang åbner for at betragte retssikkerheden i samskabelsessituationen som styret af forskellige hensyn, herunder gevinsten ved en tidlig forebyggende indsats og forholdet til arbejdsmarkedet (Ketcher, 2002, s. 303). I samskabelsessituationen er det frontmedarbejderen, der som myndighedsperson har magten til at beslutte, hvordan afvejningen af de forskellige hensyn skal være, og her bliver frontmedarbejderens legalitetsforståelse og retlige bevidsthed væsentlige styringsparametre, der henholdsvis kan åbne eller lukke for borgerens inddragelse og indflydelse.

Hvad frontmedarbejderen forstår er borgerens retssikkerhed, kan med min tilgang til retssikkerheden som et ideal blive bredere, end hvad den nedskrevne lovgivning beskriver, at retssikkerhed er. Der bliver tale om en konstruktion skabt af frontmedarbejderen gennem dennes handlinger og sociale praksis, hvor denne inddrager forskellige hensyn, også hensyn der ikke er beskrevet i lovgivningen. Anskuet på denne måde er ret et socialt fænomen indeholdende både sociale strukturer, institutioner og retsnormer (Hammerslev & Madsen, 2013, s. 14), der får funktion som et normativt system for frontmedarbejderen i dennes sociale praksis.

I specialet anskuer jeg frontmedarbejderen som en væsentlig garant for borgerens retssikkerhed i samskabelsessituationen. Begrebet frontmedarbejderen relaterer til Lipskys betegnelse *street-level*

*bureaucrats* (Lipsky, 2010, s. 3). En frontmedarbejder er en offentligt ansat, som har direkte kontakt til borgere og som i sit arbejde har mulighed for at benytte skøn i et forholdsvist stort omfang og som har beføjelser til at anvende autoritet i udførelsen af sit arbejde. I sit arbejde omsætter frontmedarbejderen blandt andet lovgivning til praksis ved at fortolke og oversætte lovgivningen til konkrete handlinger. I specialet fokuserer jeg på de frontmedarbejdere, der er ansat i en offentlig forvaltning. Når jeg anvender begrebet *offentlig forvaltning* henviser det til den udøvende magt tillagt skønsbeføjelser. Den gren af statsmagten, der ikke er lovgivningsmagten eller domstole (Dalberg-Larsen, 2005, s. 177 – 178). I specialet udgør den offentlige forvaltning de medvirkende frontmedarbejdes arbejdsplads.

Frontmedarbejderen har stor indflydelse på borgerens retssikkerhed som følge af det frirum – *skøn* – som frontmedarbejderen har i forhold til lovgivning. Skønnet giver frontmedarbejderen mulighed for at inddrage sin individuelle legalitetsforståelse, situationen og andre forhold, når frontmedarbejderen udfører og praktiserer retssikkerhed i mødet med borgeren. Skønnet åbner derved for en stor indflydelse på borgerens retssikkerhed, idet skønnet understøtter, at borgerens retssikkerhed i samskabelsen bliver et retligt hensyn, der inddrages og vægtes i relation til andre hensyn.

NPG beskrives at betyde, at frontmedarbejderens rolle i samarbejdet med borgeren har ændret sig. Frontmedarbejderen har tidligere haft en top-down rolle med formel magt og kontrol med processen (Müller, 2020, s. 129), hvor frontmedarbejderen var eksperten, der i kraft af sin uddannelse og erfaring vidste ”hvad der var bedst for borgerne”, og som derfor var den aktive part i opstillingen af mål og beslutninger om midler (Järvinen & Mik-Meyer, 2012, s. 18). Frontmedarbejderens nye rolle er mere kompleks, indeholder flere nuancer og et mere omfattende ansvarsområde. Frontmedarbejderen skal være initiativtager, kontrollant, facilitator af samskabelsen, social omsorgsperson og inclusion-noticer<sup>1</sup> (Müller, 2020, s. 129-130). Frontmedarbejderen skal møde borgeren, som denne er, og være en facilitator, hvis mål det er at sætte borgeren i centrum og bidrage til dennes selvudvikling og selvstyring (Järvinen & Mik-Meyer, 2012, s. 18). Frontmedarbejderen skal indgå i netværkssamarbejder med borgeren, og faciliterer og medierer samarbejdet mellem de forskellige aktører, der er relevante i løsningen af borgerens komplekse problemstillinger. Samtidig skal frontmedarbejderen tilrettelægge samskabelsen med afsæt i borgerens individuelle udfordringer i, hvad Müller (2019, s. 53) beskriver som ”en hårfin balance mellem fagprofessionel facilitering og

---

<sup>1</sup> Begrebet anvendes af Beresford (2013) og karakteriserer en generel rolle i socialt arbejde med sårbare målgrupper. Jeg har ikke fundet en dansk oversættelse eller beskrivelse af begrebet. Min forståelse af begrebet er, at der er tale om en fagperson, der er garant for borgerens inklusion ved at fagpersonen arbejder for tilrettelæggelse af situationen, der medfører, at borgeren kan deltage, samt varsler og griber ind, hvis borger marginaliseres eller ekskluderes.

styring samt empowermentorienterede tilgange, som skal bygge på en forståelse for borgernes udsathed”, hvilket medfører, at det er meningsfyldt at arbejde med differentierede former for inddragelse (Müller, 2019, s. 52).

## Opsummering

At være facilitator for borgeren i samskabelsessituationen handler for frontmedarbejderen om at anvende sin faglige ekspertise på en sådan måde, at det giver borgeren mulighed for at have retten til at bestemme over sit eget liv og egne problemløsninger. Ligeledes skal ekspertisen anvendes, så borgeren, trods sin sårbare og udsatte position, understøttes i at indtage rollen som ekspert i eget liv. Samskabelsen sker i en kontekst – en arena for samskabelse (Müller, 2020, s. 27), hvor den konkrete udmøntning af borgerens individuelle retssikkerhed forvaltes under hensyn til en række lokale politiske prioriteringer og muligheder, og ikke mindst frontmedarbejderens egne forståelser, forventninger og erfaringer. En lovgivning om borgerens individuelle retssikkerhed, der er abstrakt og mange facetteret, og udmøntes under hensyntagen til lokale forhold.

## Specialets opbygning

Kapitel 1 motiverer undersøgelsen og beskriver baggrunden og specialets problemfelt. Specialets formål beskrives, og jeg redegør for specialets bidrag til den foreliggende forskning. Specialets problemformulering og arbejdsspørgsmål præsenteres. Afslutningsvis redegøres for specialets afsæt og begrebsforståelser ud fra eksisterende forskning og undersøgelser.

Kapitel 2 præsenterer og begrunder dels specialets socialkonstruktivistiske ståsted. Dels den valgte abduktive forskningsstrategi.

Kapitel 3 redegør for den anvendte retssociologiske teori – teori om retlig bevidsthed (legal consciousness), og jeg argumenterer for teoriens relevans for undersøgelsen.

Kapitel 4 beskriver specialets forskningsdesign, casevalg og metode. Kapitellet redegør for valget af case, der udgør specialets empiri. Tillige redegøres for valg af dataindsamlingsmetoder og for analysestrategi. Løbende reflekteres etiske og kvalitative overvejelser i forhold til undersøgelsen.

Kapitel 5 præsenterer den empiriske analyse af den kommunale samskabelsescase. Samlet præsenteres en abduktiv analyse af relationen mellem frontmedarbejdere og retten, som den fremgår i de deltagende informanternes narrativer og handlinger.

I kapitel 6 fremføres specialets konklusion, som besvarer problemformuleringen. Efter konklusionen følger et afsnit med efterrefleksion af den anvendte teori i relation til undersøgelsens konklusioner.

## Kapitel 2: Videnskabsteoretisk ståsted og forskningsstrategi

Kapitlet er inddelt i to afsnit. I det første afsnit redegør jeg for specialets videnskabsteoretisk ståsted - *socialkonstruktivismen* i form af de erkendelsesteoretiske antagelser og vidensproduktionen, der følger med dette ståsted. I det andet afsnit redegør jeg for den valgte abduktive forskningsstrategi og muligheder med strategien.

Jeg har valgt at besvare specialets problemformulering ved at gennemføre et kvalitativt casestudie ud fra et socialkonstruktivistisk grundsyn og ved at benytte en abduktiv forskningsstrategi.

### Videnskabsteoretisk ståsted i socialkonstruktivisme

Specialet hviler på følgende fem erkendelsesteoretiske antagelser, der følger af det socialkonstruktivistiske ståsted.

1. Det, individet forstår som 'virkeligheden', er individets egne konstruktioner skabt på baggrund af individets sociale interaktion med sin omverden (Petersen, 2012, s. 188). Fokus i undersøgelsen må være på aktørernes sociale praksis, da forklaringer på den sociale praksis må søges i interaktionen mellem mennesker med blik for den sociale og historiske konteksts betydning for den sociale praksis (Petersen, 2012, s. 189).
2. Individets virkelighedsforståelse kan iagttages i individets handlinger og narrativer, hvor sprog også forstås som en handling, da det at sige noget er ensbetydende med at gøre noget (Petersen, 2012, s. 204). Sprog er derfor konstituerende for virkeligheden.
3. Virkeligheden består af en række konstruerede *sandheder*, som for individet giver mening ud fra bestemte perspektiver, værdigrundlag og sociale og historiske kontekster (Pedersen, 2012, s. 190). Sandheder består af den viden, som opfattes som sand, gyldig og objektiv. Sandheder tages for givet som korrekte og meningsfyldte, hvorfor individet i dagligdagen ikke sætter spørgsmålstejn ved sandhederne (Petersen, 2012, s. 188).

4. Gennem beslutninger på det politiske plan og i hverdagslivet omdannes sandhederne til strukturelle rammer for individets handlinger. De strukturelle rammer er dels ”normale” måder at forstå, tænke og handle på, men tillige mere konkret institutionalisering gennem forskellige samfundssystemer (Petersen, 2012, s. 196). I relation til specialet kan de strukturelle rammer forstås at være frontmedarbejderens forståelse og oplevelse af retten, samt frontmedarbejderens handlinger i relation til retten. Ligesom retssystemets institution i form af den udøvende forvaltning og den dertilhørende rolle som myndighedsperson, som frontmedarbejderen har, kan forstås at være en anden del af de strukturelle rammer, der er skabt på baggrund af institutionaliseringen.

5. Viden er perspektivistisk, og vidensproduktion handler ikke om at producere en endelig, objektiv sandhed (Petersen, 2012, s. 188). Den viden, der er tilgængelig om sociale fænomener, er viden, som produceres i en bestemt historisk periode, i en bestemt kultur, og som har fået sin sandhedsværdi ved at give brugbare svar på historisk specifikke problemstillinger og/eller ved at være legitimeret af samfundets institutioner (Pedersen, 2012, s. 199). Specialet udgør derfor ikke sandheden, men det, der kan opfattes som sandhed. Sandhed i form af en forståelse af relationen mellem frontmedarbejderen og retten, som den konstrueres af frontmedarbejderne i det konkrete kommunale samskabelsesinitiativ, og jeg som undersøger, der møder frontmedarbejderne med mine forforståelse.

### Abduktiv forskningsstrategi

Jeg finder den abduktive forskningsstrategi velegnet som undersøgelsesdesign. Abduktion handler om at forsøge at opnå en dybere eller bedre forståelse af et identificeret problem eller fænomen (Olesen & Monrad, 2018, s. 19). Udgangspunktet i undersøgelsen er en empirisk iagttagelse, som forskeren søger en dybere og bedre forståelse af ved igennem undersøgelsesprocessen at veksle mellem at betragte fænomenet fra et teoretisk perspektiv og foretage empiriske iagttagelser. Der er ikke faste regler eller nogen bestemt systematik for vekselprocessen (Olesen & Monrad, 2018, s. 19 - 20).

Den abduktive forskningsstrategi er således en kreativ proces, hvor forskeren leder efter den bedst mulige forståelse af et fænomen. Den abduktive forskningsstrategi er velegnet for min undersøgelse af fænomenet *relationen mellem frontmedarbejderen og retten*, fordi strategiens kreative proces med vekselvirkning mellem empiridrevne fortolkninger og teoretiske begrebsudviklinger åbner for, at jeg kan udforske relationen mellem frontmedarbejderen og retten fleksibelt. En fleksibilitet der muliggør en dyb og nuanceret forståelse. Jeg kan opdage sammenhænge og mønstre i specialets empiriske

materiale, som jeg kan søge at forklare med teori, begreber og betragtninger. Og jeg kan igen stille spørgsmål ved den opnåede forståelse og søge en ny og dybere ved at genbesøge empirien og se efter nye fund, som jeg kan undersøge, hvilke teorier, begreber og betragtninger kan forklare.

Konklusioner som følge af en abduktiv forskningsstrategi er ikke endelige, men kan udvikles og gøres mere robuste gennem teoretiske betragtninger og begrebsovervejelser og empiriske iagttagelser (Olesen & Monrad, 2018, s. 20). Specialets hensigt er ikke at søge en endelig forklaring på frontmedarbejderens retlige handlinger. Med specialet ønsker jeg at forsøge at *forstå* relationen mellem frontmedarbejderen og retten, hvor den empiriske data repræsenterer frontmedarbejdernes perspektiv på relationen, og teorier og begreber indfanger perspektivet og beskriver dette med deres betragtninger og forståelser. En virkelighed der ville være beskrevet anderledes med en anden empiri og teori.

## Kapitel 3: Teori

I kapitlet redegør jeg for den retssociologiske teori, der anvendes i specialet. Den teoretiske tilgang, der anvendes i specialet, er *legal consciousness* (retlig bevidsthed).

Kapitlet er opbygget, så jeg først redegør for, hvordan jeg anvender teori om retlig bevidsthed til at besvare specialets problemformulering, hvorefter jeg redegør for de anvendte teoretiske perspektiver.

### Teori om retlig bevidsthed

Forskellige forskningsretninger i studiet af retlig bevidsthed har foreslået forskellige definitioner af retlig bevidsthed (Chua & Engel, 2019, s. 336). I dette speciale defineres retlig bevidsthed som

The ways in which people experience, understand, and act in relation to law. It comprises both cognition and behavior, both the ideologies and the practices of people as they navigate their way through situations in which law could play a role. (Chua & Engel, 2019, s. 336)

Med specialet ønsker jeg at undersøge, hvordan frontmedarbejderes forståelse og oplevelse af ret, afgrænset til borgerens retssikkerhed i samskabelsessituationer, og frontmedarbejderes forståelse og oplevelse af deres sociale position i den retlige kontekst påvirker frontmedarbejderes praksis og derved indvirker på borgerens retssikkerhed. Jeg anvender teori om retlig bevidsthed til at opnå indsigt i frontmedarbejderes retlige bevidsthed, som den afspejles i handlinger og narrativer.



Teorien operationaliseres i dataindsamlingen, hvor jeg på baggrund af deltagerobservationer af samtaler mellem frontmedarbejdere og borgere, i efterfølgende interviews med frontmedarbejderne stiller spørgsmål, der afdækker deres retlige bevidsthed. Ligesom jeg spørger til handlinger og narrativer fra observationerne, der kan tolkes til at afspejle frontmedarbejderens retlige bevidsthed. I specialets videre undersøgelse – analysen - indtager teorien en anderledes rolle end i interviewene. Teori om retlig bevidsthed er ikke det styrende element for analysen af det empiriske materiale. Teorien anvendes som begreb til at kunne beskrive og begribe frontmedarbejdernes retlige bevidsthed. Da jeg arbejder abduktivt suppleres teorien af andre betragtninger relateret til frontmedarbejderens sociale arbejde og socialt arbejde i en retlig kontekst. Hensigten er at opnå en dyb og nuanceret forståelse af frontmedarbejdernes retlige bevidsthed, som den konstrueres i interaktion med den retlige sfære og anden social omverden. Dette uddyber jeg i specialets analysestrategi (side 35).

Jeg anvender tre perspektiver af frontmedarbejderens retlige bevidsthed. Ewick & Silbeys (1998) forståelse af *retlig bevidsthed* anvendes til at iagttage frontmedarbejdernes forståelse af retten og deres sociale position i den retlige kontekst. Youngs (2014) perspektiv *andenordens retlig bevidsthed* bidrager med at belyse frontmedarbejdernes forståelse af borgerens og arbejdspladsens retlige bevidsthed, og hvordan denne forståelse medkonstruerer frontmedarbejdernes retlige bevidsthed. Sluttelig inddrages Hertoghs (2018) perspektiv *sekulær retlig bevidsthed* til at opnå indsigt i, hvad frontmedarbejderne forstår, ret er i forhold til borgerens retssikkerhed i samskabelsessituationen.

### Retlig bevidsthed – forståelsen af retten påvirker handlinger

Retlig bevidsthed konstrueres i den sociale interaktion mellem individet og omverdenen og formes af både individets egen erfaringer samt andres erfaringer, som individet internaliserer og gør til sine egne erfaringer (Ewick & Silbey, 1998, s. 55)<sup>2</sup>. Retlig bevidsthed har en varieret og kontingent karakter, og kan fremstå pluralistisk og variabel på tværs af sammenhænge (Ewick & Silbey, 1998, s. 66).

Når individet internaliserer sine eller andres erfaringer, kategoriseres og objektiviseres disse i bevidsthedsmønstre. Der konstrueres et 'verdenssyn' - en sandhedsforståelse om den sociale verden. Et institutionaliseret verdenssyn fungerer som et kulturelt skema, der afgrænser og begrænser individets tanker og handlinger (Ewick & Silbey, 1998, s. 55). Retlig bevidsthed afspejler individets

---

<sup>2</sup> Jeg har købt Ewick & Silbeys bog ved University of Chicago online via Google Play, hvorfor sidetal henviser til sidetal, når bogen læses i Google Play-format.

sandhedsforståelser af retten og af individets sociale position i en retlig kontekst, og reflekteres især i handlinger og narrativer, der afspejler individets forståelse af en normativ social orden og legalitet (Ewick & Silbey, 1998, s. 35).

Ewick & Silbey (1998, s. 38) definerer legalitet som de meninger, autoritetskilder og kulturelle praksisser, som vi genkender som de retmæssige, uanset hvem der administrerer dem og hvorfor. Legalitet konstrueres fortløbende og er et gennemgående træk ved social interaktion, der kommer til udtryk, når individer påberåber sig retlige koncepter og terminologier og associerer ret med andre sociale fænomener (Ewick & Silbey, 1998, s. 47). Hvad individet forstår som retmæssigt, er ikke kun indeholdt i den formelle lov eller retlige afgørelser. Fordi legalitet konstrueres i hverdagslivet, påvirkes legalitetsforståelsen af netop hverdagslivet og dets mange fænomener, herunder de mange der ikke er retlige (Ewick & Silbey, 1998, s. 33). Legalitet kan derfor både findes i institutionaliserede former byggende på den formelt vedtagne ret, samt i former der ikke er retligt anerkendte eller godkendte (Ewick & Silbey, 1998, s. 38). Legalitetsbegrebet dækker på denne måde en bredere forståelse af, hvad ret er, end begreberne *ret* og *lov* (Ewick & Silbey, 1998, s. 38). I analysen anvender jeg begrebet *legalitet*, når jeg refererer til frontmedarbejderens forståelse af, hvad der er retmæssigt. Jeg anvender ret- og lovbegreberne, når jeg refererer til formelt vedtaget lov og retlige afgørelser.

I en større undersøgelse *The Common Place of Law* (1998), belyser Ewick & Silbey retlig bevidsthed ud fra mere end 430 interview med borgere fra forskellige samfundslag i New Jersey. Med baggrund i undersøgelsen identificerer Ewick & Silbey tre idealtyper (tre kulturelle skemaer) af retlig bevidsthed. Idealtyperne er; *før retten [before the law]* retlig bevidsthed, *med retten [with the law]* retlig bevidsthed og *mod retten [against the law]* retlig bevidsthed.

#### Tre idealtyper af retlig bevidsthed

*Før retten* retlig bevidsthed skildrer retten som upartisk, objektiv, formelt ordnet og rationel. Retten fungerer efter kendte og faste regler i nøje afgrænsede og hierarkisk opbyggede sfærer, hvilket betyder, at retten forstås at eksisterer i tider og steder, der sætter den uden for, snarere end midt i hverdagen. Legalitet "is imagined and treated as an objective realm of disinterested action, removed and distant from the personal lives of ordinary people" (Ewick & Silbey, 1998, s. 43). Samtidig opfattes legaliteten som "something relatively fixed and impervious to individual action" (Ewick & Silbey, 1998, s. 62).

Med en *før retten* retlig bevidsthed beskriver individet ofte loyalitet overfor og accept af de retlige konstruktioner, idet retten forstås at sikre hensigtsmæssighed og retfærdighed. Nogle gange kan individet give udtryk for frustration eller vrede over egen magtesløshed i forhold til retten, om end de fortsat anerkender rettens gyldighed (Ewick & Silbey, 1998, s. 63).

*Med retten* retlig bevidsthed beskriver legalitet som et instrument, som individer kan anvende strategisk til at opnå mål. Legalitet ses som "a bounded arena in which preexisting rules can be deployed and new rules invented to serve the widest range of interests and values" (Ewick & Silbey, 1998, s. 63). Det er en arena "of competitive tactical maneuvering where the pursuit of self-interest is expected and the skillful and resourceful can make strategic gains" (Ewick & Silbey, 1998, s. 63). Retten er integreret i det daglige liv og fungerer samtidigt med almindelige begivenheder og aktiviteter, hvilket medfører, at retten forstås at påvirke livet i form af en række regler. Disse kan individet anvende i et retligt spil. Ligesom individet også kan forsøge at ændre reglerne eller tilføje nye (Ewick & Silbey, 1998, s. 43). Idet legalitet er en arena, kan individer tilgå det retlige spil, når de ønsker det. Ligesom de også kan trække sig fra dette, hvis de ønsker det. Grænserne mellem hverdagslivet og retten forstås derfor relativt porøse (Ewick & Silbey, 1998, s. 63).

Med en *med retten* retlig bevidsthed beskriver individet accept af formelle retlige konstruktioner og procedurer for specificerede mål og afgrænsede situationer. Individet er mindre bekymret for rettens magt, end med en *før retten* retlig bevidsthed. Individet er i stedet optaget af egen eller andres magt til at anvende eller ændre retten succesfuldt i forhold til de opsatte mål.

*Mod retten* retlig bevidsthed beskriver retten som et produkt af magt. I stedet for at retten er objektiv, forstås retten og legaliteten at være vilkårlig og lunefuld.

Individet oplever med en *mod retlig* bevidsthed, at de er fanget indenfor retten, eller at de er oppe mod retten (Ewick & Silbey, 1998, s. 63). Med en *mod retten* retlig bevidsthed finder individet det vanskeligt at navigere med retten. Individet anvender forskellige metoder til enten at modstå eller tilegne sig en del af rettens magt. Disse er alt overvejende med afsæt i "a strong sense of justice and right" (Ewick & Silbey, 1998, s. 65). I sjældne tilfælde handler individet kynisk og imod rettens intention eller det retsmæssige (Ewick & Silbey, 1998, s. 44). "People exploit the interstices of conventional social practices to forge moments of respite from the power of law" (Ewick & Silbey, 1998, s. 63). Individet kan eksempelvis trække situationen i langdrag eller foretaget små udeladelser med det formål at udskyde rettens effekt. Narrativer med afsæt i en *mod retten* retlig bevidsthed

fortælles ofte med humor og lidenskab, hvor modstanden mod retten netop sker som en del af historiefortællingen (Ewick & Silbey, 1998, s. 65).

Undersøgelsens første arbejdsspørgsmål; *Hvilken retlig bevidsthed har frontmedarbejdere om retssikkerhed i samskabelse?* besvares ud fra Ewick & Silbys (1998) subjektive perspektiv af retlig bevidsthed.

### Andenordens retlig bevidsthed – antagelser om andres retlige bevidsthed påvirker handlinger

Hvor førsteordens retlig bevidsthed fokuserer på individet, fremhæver andenordens retlig bevidsthed det sociale og kollektive i konstruktionsprocessen af individets retlige bevidsthed. Andenordens retlig bevidsthed beskriver ”a person’s beliefs about legal consciousness of any individual besides herself, or any group whether or not she is part of it” og “how *this* belief, specifically, affects their legal consciousness (Young, 2014, s. 502). Andenordens retlig bevidsthed tydeliggør med andre ord, hvordan både individets legalitetsforståelse og retlige bevidsthed er resultater af sociale konstruktionsprocesser.

Chua & Engel (2019, s. 345) beskriver, hvordan tidligere forskning i retlig bevidsthed har vist, at et individs forståelser og beslutninger er konstrueret relationelt, og at det ofte er umuligt at løsrive individets bevidsthed fra andres i samme gruppe. Konstruktionen af retlig bevidsthed er kompleks og dynamisk og involverer dels individets egne erfaringer og forståelser af retten (førsteordens retlig bevidsthed), dels erfaringer, viden og forståelser fra andre, samt individets forestillinger om andres retlige bevidsthed (andenordens retlig bevidsthed).

Andenordens retlig bevidsthed konstrueres i en proces, hvor individets forestillinger, erfaring og viden om andres retlige bevidsthed, påvirker individets egen retlige bevidsthed og handlinger, når individet internaliserer disse forestillinger, erfaring eller viden fra andre i sin retlige bevidsthed (Young, 2014, 502 – 503).

Individets andenordens retlige bevidsthed reflekteres i individets forventninger til andres adfærd og i hvordan den forventning indvirker på individets egen praksis. Youngs (2014) perspektiv *andenordens retlig bevidsthed* er formuleret på baggrund af hendes forskning i retlig bevidsthed blandt arrangører af ulovlige hanekampe på Hawaii. Youngs forskning viser, hvordan arrangørernes forventninger,

erfaring og viden om politiets retlige bevidsthed påvirkede arrangørernes retlige bevidsthed og handlinger.

Andenordens retlig bevidsthed er undersøgt i en dansk kontekst af Nielsen (2020a). I sin afhandling *Ikke-jurister i et retligt højspændingsfelt – når sagsbehandlere og borgere samproducerer sagsbehandling* viser Nielsen (2020, s. 134 – 136), at sagsbehandlerne andenordens retlige bevidsthed medfører, at sagsbehandlerne nogle gange fravælger at informere borgerne om de bestemmelser, som borgeren er omfattet af. Baggrunden for sagsbehandlerne handling er sagsbehandlerne antagelser om, at den form for kommunikation kan hæmme en tillidsfuld relation, eller at kommunikationen er meningsløs, baseret på erfaringen at borgerne ikke omsætter informationen til handling. I stedet for at sagsbehandlerne praksis tager afsæt i retten og den formelle lovgivning, praktiserer sagsbehandlerne på baggrund af distinktionen *need to know* og *nice to know* eller med mening som pejlemærke, hvor det skal give mening, ellers bruges der ikke tid på at kommunikere om lovgivning.

Undersøgelsens andet arbejdsspørgsmål; *Hvilken forståelse har frontmedarbejdere af borgerens og den offentlige forvaltnings retlige bevidsthed i forhold til retssikkerhed i samskabelse?* besvares ud fra Youngs (2014) relationelle perspektiv af retlig bevidsthed.

### Sekulær retlig bevidsthed – hvad individet forstår som ret påvirker handlinger

Hvor retlig bevidsthed og andenordens retlig bevidsthed fokuserer på, hvordan retten bidrager til individets konstruktion af retlig bevidsthed og legalitet, tilbyder den sekulære tilgang til retlig bevidsthed et andet perspektiv. Sekulær retlig bevidsthed fokuserer på, hvad individer forstår som ret, og hvordan individets retlige bevidsthed og legalitetsforståelse indeholder både retlige og ikke-retlige faktorer.<sup>3</sup>

Hertogh (2018) argumenterer for, at undersøgelser i retlig bevidsthed bør interessere sig for, undersøge og inddrage individers normative ideer og forventninger til retten. Hertogh begrundet sin argumentation med baggrund i en række empiriske eksempler fra Holland, hvor individers narrativer om, hvordan de oplever rettens handlinger som fremmedgjort fra egne retlige normer og

---

<sup>3</sup> Ikke-retlige faktorer er faktorer, der bidrager til individets konstruktion af legalitet, men som ikke er af formelt retlige karakter.

legalitetsforståelser, ved analyse viser at være konstrueret af både retlige og ikke-retlige faktorer (Hertogh, 2018, s. 49 - 64). Hertogh konkluderer, at skal vi forstå individets handlinger i relation til retten, er det ikke tilstrækkeligt at analysere, hvordan retten bidrager til individets konstruktion af legalitet og retlig bevidsthed. Vi skal tillige undersøge, hvordan individets subjektive sandhedsforståelser bidrager til konstruktionen.

Med inspiration i Eugen Ehrlich begreb *levende ret* formulerer Hertogh (2018) begrebet *sekulær retlig bevidsthed* som et alternativt perspektiv til undersøgelser af retten og dens indvirken i individers sociale liv, hvor individets normative ideer og forventninger til retten inddrages. Ehrlich betragter samfundet, som "a collection of social associations: a plurality of human beings who, in relations with one another, recognize certain rules of conduct as binding, and generally at least, regulate their conduct according to them" (Hertogh, 2018, s. 70). Retten er normer, der regulerer vores adfærd og sociale samspil med andre, men normerne er mere end de nedskrevne og officielt vedtagne regler i lovgivningen. Retten er "a notion (*Gedankegebilde*) that lives in people's heads and which can be identified "on the basis of people's attitudes"" (Hertogh, 2018, s. 71). Retlige afgørelser og lovgivning er "norms for decision", der fortæller dommere og embedsmænd, hvordan de skal udføre deres opgaver, og disse behøver kun at træde i kraft i situationer med strid og konflikter, hvorimod levende ret er gældende under normale omstændigheder (Hertogh, 2018, s. 70).

Den levende ret beskriver på denne måde en bredere forståelse af, hvad retten er, end den Ewick, & Silbey (1998) og Young (2014) repræsenterer, hvilket betyder, at Hertoghs (2018) perspektiv *sekulær retlig bevidsthed* gør det muligt at opnå indsigt i flere nuancerer af frontmedarbejderens retlige praksis, når retten forstås at kunne indeholde ikke-retlige faktorer. Retsbegrebet inkluderer altså to forskellige perspektiver afhængigt af, om vi relaterer det til retlig bevidsthed og andenordens retlig bevidsthed eller sekulær retlig bevidsthed. Det første relaterer til den retlige regulering i form af formel lovgivning og retlige institutioner, hvor det andet relaterer til, individers subjektive virkelighedsforståelser af, hvad ret er. Når jeg anvender retsbegrebet i analysen i relation til sekulær retlig bevidsthed, er det retten i form af frontmedarbejderens subjektive forståelse af, hvad ret er, retsbegrebet dækker. Anvender jeg retsbegrebet i relation til retlig bevidsthed og andenordens retlig bevidsthed, dækker begrebet over den retlige regulering og de retlige institutioner.

Undersøgelsens tredje og sidste arbejdsspørgsmål; *Hvad opfatter frontmedarbejdere som ret i relation til retssikkerhed og retssikkerhed i samskabelse?* besvares ud fra Hertoghs (2018) indholdsretlige perspektiv af retlig bevidsthed.

## Kapitel 4: Metode

Dette kapitel redegør for specialets kvalitative metode. Kapitlet indledes med en redegørelse for casestudiet som design. Derefter redegør jeg for det empiriske materiale og adgangen til feltet og informanterne. De anvendte metoder og deres bidrag forklares, og jeg redegør for specialets analysestrategi. Løbende beskriver jeg de etiske og kvalitative overvejelser, som specialets metodologi har givet anledning til. Kapitlet afsluttes med en opsummering af specialets metodologi.

### Casestudie som design

Specialets case er et kommunalt samskabelsesprojekt; *Fra kontanthjælp til job*. Empirien består af fire frontmedarbejders praksis, hvor deres retlige bevidsthed og dennes indvirkning på borgerens retssikkerhed i samskabelsessituationen er undersøgt. Det samlede datamateriale består af fire observationer af borgersamtaler og fire interviews med frontmedarbejdere med afsæt i borgersamtalen.

*Fra kontanthjælp til job* er et to årigt projekt, der er opstartet 1. januar 2021. Projektet er tilrettelagt og finansieret af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (herefter STAR). Projektet er et af til nu tre fortløbende programmer målrettet aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Programmerne kaldes *Alle skal med I, II og III*. Kommunen har ansøgt om deltagelse i de tre programmer og er blevet udvalgt til dette af STAR. Kommunen har tidligere deltaget i *Alle skal med I* og har netop opstartet *Alle skal med III* sideløbende med *Alle skal med II*.

Målgruppen er fastlagt af STAR, og borgerne er fundet via registrertræk i det offentlige forsørgelsesregister. Målgruppen er borgere med andre problemer end ledighed, der har modtaget kontanthjælp minimum otte år ud af de sidste ti år. Borgerne er retligt kategoriseret som aktivitetsparate personer over 30 år, som modtager kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik (Beskæftigelsesindsatsloven, 2019, § 6 stk. 3). Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er karakteriseret ved ikke umiddelbart at kunne påtage sig et ordinært arbejde, da de har andre problemer udover ledighed. Det kan eksempelvis være komplekse problemer af faglig, social og helbredsmæssig

karakter, der ofte kræver en helhedsorienteret og tværfaglig indsats for at løse (Socialstyrelsen, 2017, s. 1).

Jeg anvender casestudiet som design for undersøgelsen, da jeg vurderer casestudiet brugbart til at foretage den ønskede undersøgelse af, hvordan frontmedarbejderes forståelse af retssikkerhed og retssikkerhed i samskabelse indvirker på frontmedarbejderes retslige praksis, når frontmedarbejderen skal samskabe med borgeren. Retssikkerhed er et abstrakt begreb med en række facetter. Retssikkerhedsloven er rammesættende for kommunerne, men det er op til den enkelte kommune at administrere retssikkerheden i konkrete handlinger i forhold til den enkelte borger. Lovgivningen fortæller altså ikke den enkelte frontmedarbejder, hvordan denne præcis skal administrere borgerens retssikkerhed. Hvordan frontmedarbejderen handler, beror derfor på frontmedarbejderens subjektive, konstruerede virkelighedsforståelse af retssikkerhed i samskabelse. Det betyder, at jeg har brug for et design, der gør det muligt for mig at kunne indfange frontmedarbejderens virkelighedsforståelse, og hvordan virkelighedsforståelsen er konstrueret som følge af frontmedarbejderens sociale interaktion med omverdenen. Et casestudie afgrænser en undersøgelses forskningsfelt ved at fokusere på en udvalgt del af den sociale verden; casen (Flyvbjerg, 2020, s. 621). I casen fokuserer forskeren på en række definerede faktorer og samspillet mellem faktorerne (Frederiksen, 2018, s. 100). Ved at anvende casestudie som design kan jeg afgrænse mit forskningsfelt. I denne undersøgelse projektet *Fra kontanthjælp til job*. Frontmedarbejderen og retten i form af retssikkerhed udgør de udvalgte faktorer i casen, hvor jeg undersøger relationen mellem de to med udgangspunkt i frontmedarbejderens forståelse af retten og praksisudøvelse af retten. Da jeg har et socialkonstruktivistisk ståsted, undersøger jeg frontmedarbejderens forståelse og praksis med blik for kontekstens betydning for konstruktionen af forståelsen. Her er de udvalgte faktorer; borgeren og arbejdspladsen. Casestudie operationaliserer på denne måde undersøgelsen til trods for det abstrakte og subjektive i genstandsfeltet.

Casestudie som design understøtter ligeledes specialets hensigt. Specialets hensigt er at opnå indsigt i frontmedarbejderes retlige bevidsthed, som den er konstitueret af individuelle, relationelle og institutionelle faktorer, og som den kan ses at komme til udtryk i frontmedarbejderes praksis relateret til borgerens retssikkerhed. Casestudier egner sig til at indfange det konkrete i et fænomen (Karpatschhof, 2020, s. 576-579), og understøtter dybdegående undersøgelser af menneskets sociale verden og de kontekstafhængige dynamikker, mennesket er en del af (6 & Bellamy, 2012, s. 3) ved, at designet gør det muligt at afgrænse forskningsfeltet og de faktorer i feltet, der undersøges.



Det er ikke specialets formål at konkludere på samtlige frontmedarbejderes praksis i forhold til borgerens retssikkerhed i samskabelsessituationer. Formålet er at undersøge praksis ved de frontmedarbejdere, der er en del af projekt *Fra kontanthjælp til job*, og som skal samskabe løsninger sammen med borgere med komplekse problemer i en social udsat position, hvor de er afhængig af frontmedarbejderen til at understøtte og sikre deres retssikkerhed. Casestudiet er en velegnet metode til dette som følge af casestudiets særlige træk, hvor forskningsgenstanden er et nutidigt fænomen, der undersøges i sin naturlige kontekst (Ramian, 2012, s. 16 - 19). Jeg anvender derfor casestudie som design for undersøgelsen, til trods for at jeg er bekendt med, at en fremført kritik af casestudier er, at deres resultater ikke er generaliserbare som følge af, at casestudiers data er hentet fra ét afgrænset fænomen, der er kontekstafhængig (Flyvbjerg, 2020, s. 628; Frederiksen, 2018, s. 100). Undersøgelsens resultater må derfor forstås lokale, hvorfor de ikke ukritisk kan overføres til andre lignende situationer. Jeg argumenterer dog for, at trods det lokale situerede kan resultaterne være af almen interesse for socialt arbejdes praksis, idet de retssikkerhedsmæssige bestemmelser er gældende for alle kommunale og statslige myndigheder på det sociale område (Retssikkerhedsloven, 2020, § 1).

Det empiriske materiale: [Projekt \*Fra kontanthjælp til job\* i samskabelses-kommunen](#)

*Fra kontanthjælp til job* skal sikre, at borgerne får en afklaring af, om de fortsat skal være på kontanthjælp, eller om de er i målgruppen for eksempelvis ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2020b). Projektet består af en indsatsmodel med flere elementer fastlagt af STAR med afsæt i erfaring fra tidligere STAR-projekter målrettet målgruppen.

I projektet er borgeren i centrum (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2020a, s. 3). Afklaringen indledes med *Forberedende samtale*. Samtalen skal tage udgangspunkt i borgerens oplevelse af situationen. Ønsker borgeren det, skal borgerens netværk involveres. Til samtalen skal borgeren og frontmedarbejder sammen drøfte og vurdere beskæftigelsesmæssige, sociale, helbredsmæssige og familiære forhold. Hvilke aktører, der efterfølgende involveres, afhænger af borgerens oplevelse af sin situation og skal tage udgangspunkt i de barrierer, borgeren selv peger på i forhold til at komme i job eller uddannelse. Samtalen danner grundlag for et efterfølgende tværfagligt *step up-møde*, hvor deltagerne i fællesskab lægger en plan for borgerens afklaring. Mødekrederen afhænger af borgerens oplevede situation og skal tage udgangspunkt i de barrierer,

borgeren selv peger på (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2020a, s. 3 - 4). Det efterfølgende *afklaringsforløb* tager afsæt i en håndholdt og jobrettet indsats, der tager udgangspunkt i borgeren. Forløbet skal bygge på en tæt og tillidsbaseret relation og en empowerment-orienteret tilgang til borgeren, og borgerens eget jobmål (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2020a, s. 5 - 6). Afklaringsforløbet er rammesat til seks måneder. Er afklaringen ikke sket på dette tidspunkt afholdes et *Revurdering step up-møde*.

Kommunen, hvor *Fra kontanthjælp til job* finder sted, har gennem de sidste 8 år styret efter en vision om ”at se borgeren som et helt menneske, vi skal lytte til, forstå og finde løsninger sammen med”.<sup>4</sup> Hensigten er at gøre op med regelstyring og en meget søjleopdelt forvaltningsstruktur, hvor det er svært at se på tværs. Målet er effekt for borgerne og ikke ensidigt fokus på overholdelse af regler for reglernes skyld. Frontmedarbejdernes ledelse beskriver, at det betyder konkret, at de arbejder med NPG som styringsredskab, og at de aktivt delegerer styring, ansvar og faglige vurderinger i borgersager til frontmedarbejderen. Det er frontmedarbejderen, der i samarbejde med borgeren, vurderer hvilke handlinger, der skal foretages i borgerens sag. Ledelsen stiller en række procedurer, der fastlægger administrativ praksis, og mulighed for kollegial sparring til rådighed, men det er frontmedarbejderen, der har ansvar for at udføre sin praksis, så kommunens vision opfyldes. Ledelsen planlægger en udviklingsproces af frontmedarbejderens praksis angående samskabelse og borgerinddragelse. Et planlagt tiltag er udvikling af de tværfaglige set up-møder, da ledelsen ønsker, at møderne skal være en fast mulig indsats for aktivitetsparate borgere.

Jeg vurderer *Fra kontanthjælp til job* for at være en relevant case at undersøge set i forhold til specialets problemfelt. Borgerens medindflydelse og -inddragelse ved hjælp af dialog og samarbejde mellem frontmedarbejder og borger er et væsentligt element i projekt *Fra kontanthjælp til job*. Projektets målgruppe er tillige den målgruppe, som forskning har påvist, kan risikere eksklusion fra samskabelsen (Müller, 2019). At kommunen styrer med afsæt i en samskabelses-vision, hvor ledelsen arbejder med, at blandt andet retssikkerhedslovgivningen skal være understøttende element for borgerens inddragelse og udvikling, understøtter yderligere casens relevans for specialet.

#### Adgang til feltet og informanter

---

<sup>4</sup> Af hensyn til informanternes anonymitet er den deltagende kommune anonym i undersøgelsen. Der er derfor ikke reference på oplysninger. Oplysningerne stammer fra mine samtaler med frontmedarbejderens ledelse, fra kommunens beskrevne politiske vision for kommunen samt kommunens arbejdsmarkedspolitik.

Jeg har i en årrække arbejdet i kommunens jobcenter på sygedagpengeområdet. Min tidligere kollega og afdelingschef for kontanthjælpsområdet og jeg har før drøftet et samarbejde som led i min kandidatuddannelse. Jeg rettede derfor henvendelse til hende, da jeg skulle i gang med dataindsamling. At få tilsagn til dataindsamling i kontanthjælpsområdet var til start præget af usikkerhed, da afdelingen har meget travlt efter nedlukninger grundet Covid-19 pandemien. Projekt *Fra kontanthjælp til job* er anvendt som case efter ønske fra afdelingschefen, da dette var afgørende for tilsagn til dataindsamlingen. Jeg finder dog som beskrevet i forrige afsnit (side 26), at ønsket kun styrker specialet grundet projektets relevans for specialets problemfelt.

Efter afdelingschefens tilsagn har jeg haft flere møder med teamlederen for frontmedarbejderne, hvor jeg præsenterede specialets formål og forventet vidensudbytte. Et tema i vores dialog har været, hvordan specialet anvendes i forhold til afdelingens udviklingsproces. At specialet kan få indflydelse på praksis, er vel et drømmescenarie for alle undersøgelser. Omvendt har det for mig været dilemmfyldt. Specialet er ikke tænkt som en bedømmelse eller evaluering af de deltagende frontmedarbejdere, men en undersøgelse af, hvordan frontmedarbejdere forstår og oplever retten og forståelsens implikationer for deres praksis. Samtidig har min overvejelse været, at det kan blive vanskeligt at få frontmedarbejderne til at åbne deres praksis op for mig, hvis projektets formål bliver en form for tilsyn eller et redskab til medarbejderudvikling. Jeg har oplevet teamlederen lydhør for mine refleksioner, hvor vi har fundet en god model for specialets anvendelse i afdelingens udviklingsproces.

Det har været et bevidst valg fra min side at foretage undersøgelsen på kontanthjælpsområdet. Som følge af min position som *insider* i jobcentret, har jeg valgt at foretage undersøgelsen på en del af beskæftigelsesområdet, der er ukendt for mig, og hvor jeg ikke har haft min daglige gang. Min hensigt har været at minimere den undersøgelseeffekt (Ramian, 2012, s. 104) og bias (Ramian, 2012, s. 111), som min insider-position og -viden kan betyde for undersøgelsen med det mål at styrke undersøgelsens kvalitet og tage højde for de forskningsetiske spørgsmål, der rejser sig, når jeg forsker i egen praksis. I samarbejdet med den enkelte informant har jeg arbejdet med at tage højde for, at jeg er insider med lederposition ved at afslutte den individuelle dataindsamlingsproces med en evaluering, hvor jeg har spurgt informanten til, hvordan det har været at blive observeret og interviewet af mig, som de kender fra andre samarbejder. Patricias svar eksemplificerer, hvordan informanterne har oplevet processen og min rolle:

Jamen, det er ok. (...) Jeg tænker ikke så meget over, at der skal en med, og der bliver spurgt ind til nogen ting. (...) Det er fint, der kommer øjne på. Også øjne på udefra. For vi kan altid lære. Vi kan altid gøre ting bedre. (Patricia, s. 40)

På et fysisk møde med frontmedarbejderne introducerede jeg specialets formål og dataindsamlingsprocessen. Jeg er en kendt person i jobcentret som følge af min funktion som leder, og fordi jeg har haft ansvar for en række opgaver af tværgående karakter. Det indlejrede asymmetriske magtforhold mellem undersøger og informant (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 50) forstærkes i mit tilfælde af, at jeg er en insider med lederposition. Det har betydet, at det at etablere og fastholde en tillidsfuld og fortrolig relation til frontmedarbejderne har været et centralt opmærksomhedspunkt for mig under hele undersøgelsen.

Jeg har fra start valgt at arbejde med anonymitet af mine informanter, transparens om undersøgelsen og dens resultater til informanterne og en trygheds- og tillidsskabende rekrutterings- og undersøgelsesproces. Informanterne fremgår derfor anonymt i specialet med andre navne, og for at imødekomme intern anonymitet (Bengtsson & Mølholt, 2020, s. 202) er data udeladt eller personlige informationer ændret, hvis jeg var i tvivl, om anonymitet kan opretholdes. I de tilfælde markerer jeg med []. Informanterne har modtaget observations- og interviewguide ved præsentation af undersøgelsen, og transskribering er tilsendt, hvis de har ønsket det. Yderligere er informanterne tilbudt muligheden at læse specialet før afdelingsledelsen og kollegaer. Jeg planlagde min præsentation for frontmedarbejderne nøje, hvor jeg ekspliciterede, at jeg kommer i rolle som udefrakommende undersøger, og at specialet ikke er et tilsyn eller en evaluering. Ligesom jeg lagde vægt på at anerkende dem som eksperter i at praktisere retssikkerhed som følge af deres funktion som myndighedsudøver.

Mit afsæt har været, at det bedste udgangspunkt for undersøgelsen var, at en frontmedarbejder blev informant ved at kontakte mig efter min projektpræsentation. Efter min præsentation blev jeg dog ikke kontaktet. Teamlederen beskrev forskellige forklaringer på dette. Teamlederen fortalte, at retssikkerhed er et sårbart emne for frontmedarbejderne. De synes, retssikkerhed er svært, fordi der ikke er en entydig tilgang, de kan følge, som betyder, at de har levet op til den retlige forpligtelse. Tillige oplevede frontmedarbejderne at have meget travlt, og at der var mange projekter aktuelt. Yderligere var ledelsens fokus påvirket af forberedelse af modtagelse af ukrainske flygtninge. Efter flere forsøg på at få frontmedarbejderne til at melde sig til undersøgelsen er rekruttering af tre af

informanterne sket ved, at teamlederen har udvalgt dem til at deltage. Adgangen til disse er derved etableret via en *top-down* tilgang, hvor teamlederen har fungeret som *gatekeeper* (Karpatschhof, 2020, s. 573). Min fjerde informant fik jeg derimod kontakt til gennem mødelederen af step up-møderne. Jeg spurgte hende, om jeg kunne få lov at observere step up-møder, hvorefter hun satte mig i kontakt med informanten for at sikre borgerens samtykke til min deltagelse. Da jeg havde kontakt til informanten, spurgte jeg om deltagelse i undersøgelsen.

At hovedparten af informanterne er rekrutteret *top-down* i en periode, hvor de oplever arbejdspress og til en undersøgelse af en arbejdsopgave de oplever svær at tilgå og udføre, har betydet et øget fokus ved mig i forhold til at sikre undersøgelsens kvalitet. Jeg har forsøgt at imødekomme udfordringen ved kommunikativ validering (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 269) af data. Før dataindsamlingen har jeg haft en dialog med hver enkel informant om deres deltagelse og spørgsmål til denne. Her fortalte Maria, at hun var nervøs for deltagelse, da hun havde set interviewguiden; ”Jeg vil gerne gøre det godt, og da noget ligger på rygraden, skal jeg grave lidt for svarene på, hvorfor er det, jeg gør det” (Indledende samtale med Maria), hvilket gav mig mulighed for en dialog med Maria om undersøgelsens afsæt og formål. I selve dataindsamlingen anvender jeg metodetriangulering (Atkinson & Coffey, 2012, s. 8), hvor jeg i interview med informanterne verificerer mine observationer af deres praksis. Sluttelig har jeg evalueret dataindsamlingsprocessen med hver enkel informant som beskrevet ovenfor (se side 26 – 27). Jeg har oplevet informanterne meget interesserede i undersøgelsens emne, som de alle beskriver som relevant, væsentligt og vigtigt, og som de havde meget at sige om. Informanterne har alle ønsket at læse og gennemgå de analytiske indsigter og pointer med mig for den læringsproces dette kan være for dem. De har opsøgt mig for at tale med mig både før og efter min deltagerobservation, selvom vi havde interviewaftalen. Jeg er ligeledes blevet opfordret til at kontakte dem, hvis jeg havde behov, og de har været behjælpelige med at sende dokumenter til mig, som de mente var relevante for min undersøgelse. Jeg vil således argumentere for, at der må anses at være en gyldighed i min data trods udfordringerne i rekrutteringsfasen.

### Deltagerobservationer og semistrukturerede interviews som metode til dataindsamling

Specialets undersøgelsesdesign består af deltagerobservation kombineret med semistrukturerede interviews. Jeg foretager først deltagerobservation, hvorefter jeg interviewer frontmedarbejderen med afsæt i observationen. Da retlig bevidsthed kommer til udtryk i den sociale interaktion mellem individer, som handlinger og narrativer der vedrører individets forståelse af sin sociale position i den

retlige kontekst og legalitet, opnås indblik i individets retlige bevidsthed bedst via observation af social interaktion mellem individer, hvor retten spiller en rolle.

Jeg anvender deltagerobservation til at få adgang til at se og opleve frontmedarbejderens handlinger, som jeg forstår, afspejler frontmedarbejderens retlige bevidsthed. Deltagerobservation er relevant at anvende i min dataindsamling, da deltagerobservation har fokus på praksis. På det, der konkret kan iagttages og høres i praksis. På denne måde giver deltagerobservationen mig mulighed for at følge, opleve og forstå frontmedarbejderens praksis, som jeg kan observere den udspiller sig i frontmedarbejderens handlinger i forhold til borgeren. Samtidig er deltagerobservationer velegnede til at analysere, begriber og forklare menneskelige handlingers sociale og materielle udgangspunkt, og til at beskrive og begribe det lokale, partikulære, situerede og sociale i menneskers hverdagsliv (Szulevicz, 2020, s. 102). Sagt på anden vis deltagerobservation åbner for, at jeg inddrager de relationelle, sociale og kontekstuelle elementer, som er en del af og medkonstruerende faktorer af frontmedarbejderens retlige bevidsthed, i mine observationer.

Analytisk anvender jeg data fra deltagerobservation til dels at forstå, hvorledes frontmedarbejderens sociale verden og mening konstrueres i interaktion og forhandling mellem frontmedarbejderen og andre aktører. Dels til at have fokus på den institutionelle kontekst, som interaktionen foregår i med afsæt i forståelsen af, at sociale institutioner skaber rammerne for den sociale interaktion. Empirien fra deltagerobservationerne understøtter derved analysen af frontmedarbejderens retlige bevidsthed og den sociale dimension i konstruktionen af denne.

Jeg anvender interview som metode med to formål. For det første en dialog med frontmedarbejderen om dennes forståelse og anvendelse af sin retlige bevidsthed, koncentreret om den retlige bevidsthed i forhold til retssikkerhed og retssikkerhed i samskabelse. For det andet benytter jeg interviewene til at kvalificere data fra observationerne ved at anvende det oplevede i observationerne til at ”spørge ud fra og spørge ind til” i interviewet.

Interview giver adgang til individers oplevelse af deres livsverden og hverdagsliv og viden om, hvordan individer konstruerer mening i deres hverdagsliv, når de interviewede gennem narrativer, reflekterer deres forståelse af den sociale orden, de indgår i (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 15). Interviewene giver mig derved indsigt i frontmedarbejderens forståelse af retlige bevidsthed, andenordens retlige bevidsthed og sekulære retlige bevidsthed, som frontmedarbejderen udtrykker den i narrativer i dialogen med mig.

Interview er kendetegnet ved, at det er den interviewedes subjektive perspektiv på interviewets omdrejningspunkt, der gennem sproget omsættes til data (Frederiksen, 2018, s. 91). Atkinson & Coffey (2012, s. 11 - 12) argumenterer dog for, at interviews bør betragtes som en interaktion, hvor der konstrueres begivenheder, situationer, mening og forståelse, når personer, ofte retrospektivt, narrativt udtrykker sig om deres livsverden. Interviewet tilbyder derfor en valid måde at "fange" fælles kulturelle forståelser og vedtagelser (Atkinson & Coffey, s. 13). I analysen er mit udgangspunkt derfor, at interviewene både kan være et udtryk for en subjektiv forståelse og en fælles forståelse. Analytisk anvender jeg data fra interviews til at kunne "se" frontmedarbejderens subjektive virkelighedsforståelse, men tillige til at beskrive "det fælles" for gruppen af frontmedarbejdere.

Hensigten med den empiriske data er at have data, der præsenterer et nuanceret billede af frontmedarbejderens retlige bevidsthed og den sociale konstruktion af denne. Jeg anvender metodetriangulering og kombinerer deltagerobservation med interviews for både at udnytte styrkerne ved den enkelte metode samt ophæve metodens begrænsning (Atkinson & Coffey, 2012, s. 8).

Via deltagerobservationen får jeg mulighed for indsigt i frontmedarbejderens praksis. Jeg kan se, hvad frontmedarbejderen gør her og nu in situ. Det ikke-reflekterede, det ikke-italiesatte, det kropslige, det situerede og interaktionen mellem frontmedarbejderen og retten bliver synlig for mig. Ved interview får jeg adgang til frontmedarbejderens subjektive perspektiver, følelser og begrundelser for handlinger og attituder. Her i blandt frontmedarbejderens konstruktion af retten, som frontmedarbejderen selv vil beskrive den. Sagt på anden vis, i interviewet fortæller frontmedarbejderen om sine handlinger og sin forståelse af disse, hvor deltagerobservationen gør det muligt for mig at se og opleve de konkrete handlinger. Indlejret i begge situationer er et socialt element, der gør det muligt for mig at få indsigt i kontekstens betydning for frontmedarbejderens retlige bevidsthed.

#### Deltagerobservationer

Jeg har foretaget fire deltagerobservationer. To observationer af *step up-møde* og to observationer af *jobsamtaler* mellem frontmedarbejder og borger. Jobsamtalerne fandt sted som en del af det efterfølgende afklaringsforløb efter borgerens *step up-møde*. En femte observation af et *Revurdering step up-møde* blev aflyst, da borgeren meldte afbud.

Observationerne er foretaget på kommunens jobcenter.

Før samtalen er borgeren blevet spurgt om tilladelse til, at jeg observerer samtalen. Borgeren er blevet informeret om min tavshedspligt, og deltagerens anonymitet. Borger er ligeledes blevet informeret om specialets fokus på frontmedarbejderens praksis, og samtalens funktion som en situation, hvor socialfaglig praksis kan observeres.

Forud for deltagerobservationen har frontmedarbejderen givet skriftligt samtykke til min anvendelse og opbevaring af data fra observation til brug for undersøgelsen.

Til *step up-møde* deltog mødeleder der repræsenterede beskæftigelsesområdet, en repræsentant fra socialområdet, frontmedarbejderen og borgeren. Til det ene møde deltog tillige borgerens jobkonsulent.

Til *jobsamtale* deltog frontmedarbejderen og borgeren.

Min rolle i observationerne har udelukkende været observerende. Jeg har placeret mig tilbagetrasket for mødebordet, hvor mødedeltagerne sidder. Jeg har siddet, så jeg har kunne observere frontmedarbejderen og borgeren fra siden, hvilket har muliggjort, at jeg har kunne se samspillet mellem de to og deres reaktioner på hinandens handlinger med primært fokus på frontmedarbejderen.

Jeg har struktureret og fokuseret observationerne ved at anvende en observationsguide (bilag 1). Guiden tager udgangspunkt i observationstemaer fastlagt ud fra specialets genstandsfelt – relationen mellem frontmedarbejderen og den retlige kontekst i form af borgerens individuelle retssikkerhed.

Jeg har medbragt guiden til observationen og taget feltnoter i denne under observationen. Efter hver observation har jeg haft en efterrefleksion. I denne har jeg uddybet mine feltnoter og tilføjet situationer fra samtalen, der er kommet til mig. Jeg har tænkt disse som potentielt betydningsfulde, idet de har gjort indtryk og derfor kommer frem i min refleksion.

Mine feltnoter tager udgangspunkt i beskrivelser af de praksissituationer, jeg har observeret. Jeg har bestræbt mig på at beskrive, hvad der reelt sker i situationen, fremfor kun ordrette beskrivelser af dialogen mellem frontmedarbejderen og borgeren. Min hensigt har været at indfange, hvad der sker i situationen med og for deltagerne, altså den sociale konstruktion (Raudaskoski, 2020, s. 122). Jeg har været eksplicit, når der er tale om mine egne tolkninger.

### Semistrukturerede interviews

Jeg har foretaget fire individuelle, semistrukturerede interview med frontmedarbejdere. Interviewene har varieret fra 40 minutter, over 60 minutter ved to af interviewene til 90 minutter. De fire



frontmedarbejdere har alle uddannelser, der gør dem i stand til at arbejde professionelt i det socialfaglige beskæftigelsesområde med borgere i socialt udsatte positioner og eventuelt komplekse problemer. Deres erfaring med beskæftigelsesindsats til borgergruppen varierer fra seks måneders erfaring til 9, 10 og 16 års erfaring.

Tre af interviewene har fundet sted på jobcentret. Et enkelt interview er foretaget online i Teams.

Forud for interviewet har frontmedarbejderen givet skriftligt samtykke til lydoptagelse, anvendelse og opbevaring af data fra samtalen til brug for undersøgelsen.

Interviewene er foretaget i forlængelse af min deltagerobservation. Der er gået 1 – 2 hverdage fra observation til interview for at sikre, at samtalen fortsat var i frisk erindring ved både frontmedarbejder og jeg.

Et enkelt interview er afholdt uden en forudgående observation, idet borger meldte afbud. Dette interview blev det korteste med 40 minutter. Ved slutningen af interviewet reflekterede informanten Maria over betydningen af den manglende observation i forhold til at skulle tale om retssikkerhed:

*Interviewer: Tak fordi du turde kaste dig ud i det. Også når vi nu ikke havde en samtale. Har det være ok?*

*Maria: Ja, det har været rigtig fint. Det er mere i forhold til, at jeg ville have ønsket, at vi havde samtalen at tage udgangspunkt i, så havde det været lidt nemmere at forholde sig til. (Maria, s. 28)*

Marias svar underbygger, hvordan den kontingente og varierede retlige bevidsthed kan være vanskelig at italesætte uden konkrete handlinger at holde sin forståelse op imod.

Interviewene bygger på en kombination af generelle spørgsmål om ret, retssikkerhed, retssikkerhed i samskabelse og frontmedarbejderens forståelser af disse fænomener, og specifikke spørgsmål i relation til den udførte observation. De generelle spørgsmål er forfattet med udgangspunkt i den forståelse om virkeligheden, som teori om retlig bevidsthed repræsenterer. Spørgsmålene er nedfældet i en interviewguide (bilag 2), som jeg har anvendt under interviewet til at styre og fokusere interviewet. Frontmedarbejderne har fået interviewguiden tilsendt før interviewet, hvorefter jeg i min indledende kontakt med frontmedarbejderen har spurgt ind til, om de har spørgsmål til den fremsendte guide, herunder om de har behov for at få afklaret noget i forhold til spørgsmålene.

De generelle spørgsmål er udarbejdet ved undersøgelsens start, hvorimod de specifikke er udarbejdet efter observationen i forbindelse med min forberedelse til det konkrete interview. Da interviewet er

foretaget semistruktureret er nogle spørgsmål opstået undervejs i interviewet, hvor jeg har ønsket narrativer udfoldet eller begrundet. Ligesom der kan være tale om mine fortolkninger, som jeg ønsker be- eller afkræftet. Eller som det oftest er tilfældet at hjælpe frontmedarbejderen med at udfolde sin fortælling ved hjælp af åbne spørgsmål.

Jeg har valgt at foretage semistrukturerede interview for at støtte en vis styring af interviewene, som jeg anser for nødvendig for dels at sikre en rød tråd mellem specialets problemformulering, teori og metode. Dels at sikre at den indsamlede data ikke stritter i alle retninger, men reelt er brugbart for analysen i relation til specialets problemfelt.

Omvendt har det også været vigtigt for mig at lade frontmedarbejderen komme til orde og fortælle sin historie med egen ord. Jeg har derfor taget afsæt i at lade interviewet forløbe som en interaktion (Tinggaard & Brinkmann, 2020, s. 42), hvoraf nogle interviewspørgsmål var planlagt på forhånd, og andre opstod undervejs i interviewsituationen.

## Transskriptionsstrategi

Det indsamlede datamateriale er omsat til skrift med det formål, at jeg kan gennemgå, håndtere og analysere materialet. Jeg har anvendt en enkel transskriptionsstrategi, hvor jeg har fokuseret på at fastholde fortællingen. En transskribering er en oversættelse fra én narrativ form (mundtlig diskurs) til en anden narrativ form (skriftlig diskurs) (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 200), hvorfor jeg med min enkle transskriptionsstrategi risikerer at miste elementer af informantens fortælling ved at udelade den nonverbale kommunikation. Denne er derfor medtaget, hvis jeg vurderer, at det er betydningsfuldt for at fastholde meningsindholdet i fortællingen. I analysen angiver jeg kommunikationen ved at beskrive denne i en separat sætning i forlængelse af citat. I min transskription har jeg fastholdt informanternes talesprog. Det betyder, at jeg ikke har rettet sproglige fejl. Enkelte steder har jeg fundet det nødvendigt at tilføje et ord, så udsagnet fremstår forståeligt. Disse er markert med [].

Transskriberingen er vedlagt i bilag 4 og 5.

## Logbog

Under undersøgelsen har jeg ført logbog. Logbogen har fungeret som en registrering af udførelsen af undersøgelsen, hvor jeg løbende har noteret beslutninger og overvejelser. Ligesom jeg har noteret

oplevelser og refleksioner på disse, herunder etiske refleksioner. Hensigten med logbogen har været at øge min refleksion omkring undersøgelsen og videreudvikle ideer og tanker for derved at højne undersøgelsens kvalitet.

## Analysestrategi

Til analysen af det empiriske datamateriale benytter jeg en interaktionistisk analysestrategi med afsæt i konstruktivistisk interaktionisme (Järvinen, 2017, s. 37; Mik-Meyer & Järvinen, 2005, s. 9 – 10), hvor jeg konkret finder inspiration i Bourdieus teori om praksis (Wilken, 2014). Til fortolkning af empirien har jeg dels anvendt teori om retlig bevidsthed, men jeg tillige fundet det relevant at supplere teorien med andre betragtninger for ikke kun at beskrive frontmedarbejdernes retlige bevidsthed men også kunne beskrive den sociale konstruktionsproces af bevidstheden. I det følgende uddyber og begrundet jeg strategien.

## Interaktionistisk analysestrategi

Jeg benytter en interaktionistisk analysestrategi, da det interaktionistiske perspektiv i sin grundlæggende antagelse motiverer, at analysen af det empiriske datamateriale fokuserer på frontmedarbejdernes sociale praksis, og på at forklaringer på praksissen skal ske med blik for den sociale og historiske konteksts betydning for praksissen. Et fokus jeg har beskrevet at efterstræbe som følge af specialets videnskabsteoretiske ståsted i socialkonstruktivisme. Det interaktionistiske perspektiv antager, at betydning af en handling eller et fænomen skabes i interaktion mellem mennesker eller mellem mennesker og ting. Betydning er ikke en uafhængig størrelse, men er et relationelt fænomen, som kun kan bestemmes situationelt med inddragelse af konteksten (Mik-Meyer & Järvinen, 2005, s. 10). Indlejret i det interaktionistiske perspektiv er altså forståelsen, at individers handlinger ikke kan forstås uafhængigt af den sociale verden, de færdes i. En analyse af frontmedarbejderes retlige bevidstheds indvirken på borgerens retssikkerhed med anvendelse af det interaktionistiske perspektiv skal derfor ske med analyse af kontekstens betydning for frontmedarbejdernes retlige bevidsthed.

Bourdieu's teori om praksis repræsenterer et "forsøg på at genindføre handlende agenter i analyser af det sociale uden at miste blikket for betydningen af sociale strukturer" (Wilken, 2014, s. 39). Bourdieus ambition med teori om praksis var at skabe et analyseapparat, der muliggør, at forskeren kan undersøge, hvordan agenternes handlinger, som både er betinget af deres forståelse af systemet

og begrænset af systemets objektive strukturer, genereres. Og hvordan disse handlinger og forståelser er med til at generere de objektive strukturer (Wilken, 2014, s. 43).

I analysen anvender jeg teori om praksis som redskab til at betragte empirien fra et metaperspektiv og tilgå empirien som et konkret eksempel på, hvordan praksis udspiller sig i et felt med sociale agenter med forforståelser og dispositioner, der påvirker og påvirkes af feltets objektive strukturer (Wilken, 2014, s. 39 – 70). Jeg beskuer casen *Fra kontanthjælp til job* som et underfelt indenfor socialt arbejde (med inspiration af Brink Larsen, 2013, s. 98), hvor frontmedarbejderne og borgerne er sociale agenter i feltet, og ret og retssikkerhed er en objektiv struktur, som frontmedarbejderne giver mening og forståelse via deres interaktion med retten og borgerne.

### Fortolkningsstrategi

Det bearbejdede datamateriale fortolker jeg efterfølgende ved anvendelse af teori om retlig bevidsthed. I den abduktive fortolkningsproces' vekselvirkning mellem teoretiske betragtninger og begrebsovervejelser og empiriske iagttagelser har jeg fundet det nødvendigt at supplere teori om retlig bevidsthed med andre betragtninger for at kunne skildre den sociale konstruktionsproces af frontmedarbejdernes retlige bevidsthed, som den konstrueres i frontmedarbejdernes interaktion med deres arbejdsplads. Jeg har fundet, at de tre anvendte perspektiver på retlig bevidsthed ikke i tilstrækkelig dybde beskriver facetterne i offentlig velfærdsstyring og -udøvelse, og hvordan dette påvirker frontmedarbejderens retlige bevidsthed. I analysen supplerer jeg derfor med Åkerstrøm Andersens (2005) betragtninger på den moderne ret med tre ligeløbende retsprogrammer, der skaber en kompleks retlig ramme fra lovudøverne med en række hensyn, der forventes at tilgodeses. I den offentlige forvaltnings kompleksitetshåndtering presses forventningerne ned til interaktionen mellem frontmedarbejderne og den enkelte borger, og derved sættes et udgangspunkt for samskabelsen.

### Opsummering

Undersøgelsen foretages som et casestudie, hvor casen er det kommunale samskabelsesprojekt *Fra kontanthjælp til job*, som det udføres i én dansk kommune. Det empiriske datamateriale indsamles via deltagerobservation efterfulgt af semistrukturerede interviews med frontmedarbejdere i projektet. Det empiriske datamateriale bearbejdes analytisk ved at benytte en interaktionistisk analysestrategi. Til fortolkning af datamaterialet anvendes teori om retlig bevidsthed samt andre betragtninger for

analyse af dels frontmedarbejdernes retlige bevidsthed samt den sociale konstruktionsproces af denne. Med henblik på løbende kvalificering af undersøgelsen føres logbog.

## Kapitel 5: Analyse

I kapitlet fremføres analysen af specialets empiriske datamateriale. Analysen er inddelt i fire afsnit. I første afsnit analyserer jeg frontmedarbejdernes retlige bevidsthed om borgerens retssikkerhed i samskabelsessituationer. Jeg viser, hvordan bevidstheden konstrueres i frontmedarbejdernes interaktion med arbejdspladsen, når frontmedarbejderne internaliserer den sociale omverden arbejdspladsen udgør. I andet afsnit analyserer jeg, hvorfor frontmedarbejdernes forstår retssikkerheden som meningsfuld ud fra deres faglige vurdering af borgernes samlede livssituationer og hjælpebehov og borgernes kendskab til og ressourcer til at gøre brug af sin retssikkerhed. I afsnit tre analyserer jeg frontmedarbejdernes forbehold for *Fra kontanthjælp til job* som samskabelsesprojekt, og jeg viser, hvordan deres forbehold kan forstås som udtryk for, at den polyfone forvaltning (Åkerstrøm-Andersen, 2005) skaber et forventningspres, der skal håndteres af frontmedarbejderne i interaktionen med borgerne. I analysens sidste afsnit illustrerer jeg, hvordan frontmedarbejdernes retlige bevidsthed betyder, at frontmedarbejderne konstruerer en flerdimensionel rådgiverfunktion og en socialfaglige praksis, hvor de indtager en mediatorrolle mellem borgeren og systemet for at kompensere for de oplevede mangler i gældende ret og sikre borgerens retssikkerhed.

Samlet præsenterer jeg en abduktiv analyse af relationen mellem frontmedarbejderne og retten, som den fremgår i frontmedarbejdernes narrativer og handlinger.

### Retssikkerhed er: konstruktion af retlig bevidsthed i interaktionen med arbejdspladsen

For frontmedarbejderne er borgerens retssikkerhed et indiskutabelt element, der altid bør være til stede i det sociale arbejde, herunder de konkrete samskabelsessituationer. Retssikkerheden forstås at indramme borgerens forløb, hvor retssikkerheden indtager en indflydelsesrig position i forhold til frontmedarbejdernes handlinger og den øvrige gældende ret for borgerens beskæftigelsesindsats, som den samskabelsesprojekt *Fra kontanthjælp til job*.

Frontmedarbejderne beskriver, at retssikkerhed er en fast bestanddel af dem som fagperson. De er introduceret til retssikkerhed under deres uddannelse, blandt andet via professionsetikken og

undervisning i de juridiske rammer for socialt arbejde. De præsenteres på uddannelsen for en rolleforståelse, hvor de som faguddannede skal varetage borgerens retssikkerhed. I uddannelsespraktikken og efterfølgende arbejde oplæres de i at praktisere retssikkerhed som fagpersoner. Som Maria og Anna beskriver, så er retssikkerheden et element, de er ”blevet opdraget med” og som de har ”på rygraden” (Maria, s. 24), som ”sidder parkeret bagi måden” at arbejde på, og det er ”ikke noget [man] bare hiver op og snakker om” (Anna, s. 19). I den daglige praksis er retssikkerhed derfor ikke noget, frontmedarbejderne går og tænker over. En ubevidst men dog altid tilstedeværende og betydningsfuld faktor for, hvordan de agerer og handler.

Frontmedarbejderne forstår retssikkerhed som et omsorgens hensyn (Åkerstrøm-Andersen, 2005, s. 343), der bygger på, hvad frontmedarbejderne forstår som et af samfundet bredt anerkendt princip om, at samfundet hjælper en medborger, der har sociale problemer, som de ikke selv kan løse og derfor har brug for hjælp til. Et hjælpens princip, der er grundlag for det danske velfærdssamfund. Hjælpen gives på baggrund af interaktion mellem to mennesker, hvor interaktionen for den fagprofessionelle baseres på en tilgang om omsorgsfuldhed og ansvar. Det er frontmedarbejdernes ansvar at varetage omsorgens hensyn ved at sagsbehandle ud fra koden hjælp/ikke hjælp, hvor de skal vurdere, om borgeren er berettiget til hjælp, og hvis det er tilfældet, skal de sikre, at borgeren får hjælpen. Omsorgens hensyn manifesteres fysisk i samfundets forskellige velfærdsinstitutioner, herunder jobcentret, hvor frontmedarbejderne er ansat. Her varetages vurderingen af borgerens ret til hjælp, samt hvilken hjælp der er tale om af uddannede fagpersoner med de rette kompetencer og bemyndigelser. Retssikkerheden er med omsorgens hensyn en del af jobcentrets eksistensberettigelse og arbejdsgrundlag. Ligesom retssikkerheden er en del af frontmedarbejdernes bevidsthed om sig selv som fagpersoner;

Jeg tænker at retssikkerhed... Vi har jo et system. Et velfærdssystem hvor vi gerne vil hjælpe mennesker, som har nogle udfordringer. Gerne hjælpe hinanden hvis vi har behov for det. Det er den retssikkerhed. Det er, at der er et sted at gå hen. Der er nogle mennesker, der vil at hjælpe dig med at prøve at finde nogle løsninger med de udfordringer, du har. (Andrea, s. 2)

Med sin tilstedeværelse danner retssikkerheden en ordnet og rationel ramme for frontmedarbejdernes praksis og samskabelse med borgeren. Hjælpeprincippet som udtrykkes via retssikkerheden, er ikke til forhandling, men skal tilgodeses. At få hjælp er en rettighed, borgeren har. I mødet mellem frontmedarbejder og borger konstrueres, at borgeren har et hjælpebehov, hvorefter hjælpen gives i form af forskellige handlinger og indsatser. Hvilken hjælp der kan gives, afhænger af, hvad borgeren er berettiget til, og hvad vurderes den rigtige hjælp blandt de forskellige muligheder;

Vi skylder borgeren, at det der i henhold til lovgivningen, at det er det, de har ret til. Om det er et nyt udviklingsforløb, om det er opkvalificering, om det er andre tilbud, eller andet der skal igennem. At vi indsamler alle de oplysninger, der er omkring dem. At de kan søge aktindsigt. At de skal partshøres i alt, vi foretager os. At de er med hele vejen igennem. Altså at vi ikke gør noget, uden at de er med i det. (Anna, s. 14)

Annas udsagn afspejler, at retssikkerheden ikke kun er et udtryk for omsorg for borgere med et behov for hjælp. Retssikkerheden skal sikre borgeren den hjælp, som denne har behov for, men retssikkerheden skal tillige sikre, at borgeren får, hvad de ret til, og ikke gives hjælp, de ikke er har ret til. Retssikkerheden er altså ligeledes et retligt hensyn (Åkerstrøm-Andersen, 2005, s. 342), der skal varetages af frontmedarbejderen under samskabelsen med borgeren. Retlige hensyn tager afsæt i den gældende ret, og forvaltes af retssystemet, der i dette tilfælde er jobcentret. Frontmedarbejderne er ansat til at udmønte den gældende ret. Når Anna taler om, at jobcentret ”skylder” borgeren, hvad de har ”ret til i henhold til lovgivningen”, kommunikerer hun ud fra det retlige hensyn.

Frontmedarbejdernes forståelse af, hvad borgerens retssikkerhed er i dens udmøntede form, er som vist med citatet fra Anna nuanceret. Der kan være tale om konkrete indsatser og tilbud, som borgeren tilbydes. Der kan være tale om, hvordan jobcentret juridisk, lovligt og effektivt sagsbehandler borgerens sag, og sluttelig kan det handle om, hvordan borgeren kan medvirke til og i sagsbehandlingen af sin sag. Frontmedarbejdernes forståelse favner bredt og kan siges at afspejle bredden i Retssikkerhedsloven. Retssikkerhedsloven gælder for alle kommuner og statslige myndigheder på det sociale område, og fastlægger i sin formålsbestemmelse fem ligestillede formål, (Retssikkerhedsvejledningen, 2019, s. 28-29, pkt. 31), der supplerer de generelle regler for sagsbehandling og offentlig forvaltning. Formålene søges opnået ved lovens regler om, hvordan de

offentlige forvaltninger skal behandle borgersager. Af de forskellige formål fremhæver frontmedarbejderne borgerens mulighed for inddragelse og indflydelse i sin egen sag som vigtig og væsentlig, og det er et formål, som frontmedarbejderne løbende vender tilbage til i mine interviews med dem;

At sikre borgerens inddragelse i egen sag. Medindflydelse i hvilken retning det skal kunne føre hen, og hvad de egentlig i forhold til lovgivningen, hvad er der af muligheder, og hvad vil jeg selv. Og hvordan er jeg med til at præge forløbet selv. Det er egentlig primært, det jeg ser som det vigtigste i retssikkerhed. At borgeren faktisk har mulighed for og har ret til at have medindflydelse i egen sag. (...) Nogle ting vi ikke kan komme udenom. Hvis man skal i tilbud efter en bestemt periode, så vil man have samtaler. Altså almindelig ret og pligt forløb men i dem bestræber jeg mig rigtig meget på, at det stadig er dem, der skal have indflydelse. Også på det vi skal sammen. I form af at de er med til at bestemme, hvem er det, der skal inddrages, hvem er relevant, og hvad vil jeg. Fordi det kan godt være, at jeg som fagperson kan have en masse ideer og erfaring med, hvad er det der virker, og hvad gavner bedst muligt, og hvilken samarbejdspartner kunne være relevant. (Maria, s. 21)

Borgerens retssikkerhed i form af inddragelse og indflydelse, er som Maria fortæller, et altid tilstedeværende forhold i sagsbehandlingen af borgerens sag. Borgerens medvirken indrammer så at sige Marias sagsbehandling, og er en faktor, hun tager med ind i samskabelsen, også når der er tale om en situation, hvor anden gældende ret skal følges. Når Maria inddrager borgeren og giver denne indflydelse på de faktiske indsatser og handlinger i sin sag, samskaber Maria og borgeren sammen borgerens beskæftigelsesindsats. Maria og borgeren kan beskrives som "authors of the law" (Ewick & Silbey, 1998, s. 95), idet den retligt begrundede indsats, der udgør borgerens beskæftigelsesindsats, er et produkt af interaktionen mellem Maria og borgeren. Da retssikkerhedsloven ikke angiver præcis, hvordan borgerens medvirken præcis udmøntes i praksis, er det den enkelte myndighed, der indretter sin praksis, så borgeren får mulighed for at være inddraget og have indflydelse. Sammen fastlægger den samlede gældende ret et retligt handlingsrum for frontmedarbejdernes virke, men indenfor det retlige handlingsrum har frontmedarbejderne mulighed for at "skrive" loven, så den virker ud fra de intentioner, ønsker og behov, som frontmedarbejderne og borgeren samskaber er borgerens.



Gældende ret for arbejdsmarkedsområdet virker, som Maria beskriver, sideløbende med retssikkerhedsbestemmelsen om borgerens medvirken, der indtager en indflydelsesrig og fremtrædende position. Også når borgeren har retlige pligter som følge af arbejdsmarkedslovgivningen, anstrenger Maria sig for at inddrage borgeren og give denne indflydelse. Retssikkerhedsbestemmelserne indtager ikke en hegemon position i forhold til arbejdsmarkedslovgivningen, men en sideordnet position. Frontmedarbejderne har internaliseret formålsbestemmelserne i Beskæftigelsesindsatsloven (Beskæftigelsesindsatsloven, 2019, § 1, stk. 3) og forstår bestemmelsen som en del af borgerens retssikkerhed; ”Borgerens retssikkerhed er, at vi forsøger så vidt muligt at hjælpe dem til et arbejdsliv” (Patricia, s. 31). Arbejdsmarkedslovgivningen, her i form af lovgivningen for beskæftigelsesindsatsen, definerer, afgrænser og begrænser derved, hvad det retlige handlingsrum er. For frontmedarbejderne er det lovlige hovedmål for borgerens beskæftigelsesindsats, at borgeren opnår en tilknytning til arbejdsmarkedet; ” Fordi vi har hele tiden snakket om, at der er hele tiden nogen delmål for, at borgeren når hen til hovedmålet, som er arbejdsmarkedet” (Anna, s. 16). Der kan være delmål, hvor der arbejdes med andre sociale problemer end borgerens manglende tilknytning til arbejdsmarkedet, men et andet hovedmål er ikke lovligt. Hvad der er relevante delmål afgrænses til delmål, der har relevans for borgerens tilknytning til arbejdsmarkedet. Det retlige handlingsrums ydre grænse er altså, at borgeren (gen-)indtræder på arbejdsmarkedet. Handlingsrummets indre grænser bestemmes af de andre sociale problemer, borgeren har og disses betydning for borgerens (gen-)indtræden arbejdsmarkedet;

Fordi vi [arbejdspladsen] har hele tiden snakket, at der er hele tiden nogen delmål for, at borgeren når hen til hovedmålet, som er arbejdsmarkedet. Og jeg har jo snakket med ham omkring de her delmål. Hans ene delmål er at kontakte misbrugscentret. (...) Men det er det delmål, der skal være opfyldt for, at vi kan snakke om arbejdsmarkedsrettet. Og han havde også behov for ro. Og der var også nogle psykiske diagnoser, så jeg kan ikke sende ham ud i noget. Ud til en arbejdsgiver eller andet. Så rent lovgivningsmæssigt så tænker jeg, at jeg har udfyldt min pligt, men ja han er fritaget. Men der er også en grund til den fritagelse. Fordi det har ikke været muligt at sætte ham i gang med noget. Han har ikke været klar til det. (...) Jeg har oplevet, at den ro jeg gav ham, og de samtaleforløb vi har haft, på sigt kunne vi begynde at tale om: ”Kunne du egentlig tænke dig at komme ud i noget? Hvad er dine ønsker i forhold til alt det her?” Fremfor at vi bare presser på. Vi overholder den [loven], men jeg

tager det måske mere i hans tempo, for det er der behov for i det her. (...) Så jeg tænker mig rigtig meget om i sagerne. (Anna, s. 16)

Som Anna beskriver, er det på arbejdspladsen, at de har haft en dialog om, at hovedmålet er, at borgeren opnår (gen-)tilknytning til arbejdsmarkedet. Arbejdspladsens forvaltning af gældende ret har betydning for, hvad frontmedarbejderne forstår som det retlige mulighedsrum. For frontmedarbejderne er det tydeligt, at arbejdspladsens målsætning er, at borgerne opnår tilknytning til arbejdsmarkedet via den hjælp, som frontmedarbejderne samskaber med borgeren. Det er arbejdspladsens forventning, at frontmedarbejderne tilrettelægger deres praksis og den enkelte borgers beskæftigelsesindsats med det udgangspunkt, at borgerne skal (gen-)indtræde på arbejdsmarkedet.

En væsentlig del af frontmedarbejdernes retlige bevidsthed består i en fælles forståelse af, at borgerens retssikkerhed er at tilrettelægge borgerens beskæftigelsesindsats, så den tager afsæt i en helhedsforståelse af borgeren og dennes situation. Hvad er borgerens situation, hvilke ressourcer har borgeren, hvilke problemer oplever borgeren, og hvordan forstår borgeren, at problemerne kan løses;

Der er en meget klar arbejdsgang for, hvordan man håndterer samtaler også videre for, at retssikkerheden er dækket. Der skal snakkes om nogle ting. Man skal tage stilling til fritagelse for 225 timers. Der er nogle procedurer for det. Hvis de her ting skal være reelle, og hvis de skal virke, så tænker jeg, at der er en vigtighed i at blive forstået og blive hørt. Ikke at der sidder nogen, der kan køre procedurer af i et væk. Men at man tager sig tiden til at lytte, for ellers så får vi et skema, vi kan krydse af, for vi har sagt de rigtige ting. Men jeg er ikke sikker på, at borgerne føler, at de har fået hjælp til deres udfordringer. Det kræver tit, at man også er tryk ved, at der også er nogle, der har forstået, hvad problemet det er. De kan ikke så godt bruge til noget, at jeg måske har hørt det problem, de har, mange gange, De har brug for at vide, at jeg kender deres problem og deres situation. Så jeg synes at udover procedurerne, så er det at lytte og tage sig tid til at forstå og acceptere de præmisser, der er for den borger, er en vigtig del for, at retssikkerheden er funktionel. (Andrea, s. 2)

Når frontmedarbejderne beskriver denne del af deres retlige bevidsthed, beskriver de den ikke som en del af retssikkerhedsbestemmelserne. De henfører i stedet til ”god sagsbehandlerskik” (Patricia, s. 34) og ”min faglighed” (Andrea, s. 5). Frontmedarbejdernes forståelse er et udtryk for, hvad de mener, at lovgivere og forvaltere af retssikkerheden, herunder arbejdspladsen, anser for gældende ret om borgerens retssikkerhed. Lovgivere og forvaltere ser ikke helhedsforståelsen som en del af retssikkerheden, er frontmedarbejdernes erfaring;

Der er mere fokus på, at vi får de her lovmæssige ting på plads. (...) Men opfølgningen på fik du faktisk holdt en samtale. Følte borgeren sig faktisk mødt og hørt. Hvordan gik det. Hvad var det egentlig, der viste sig og sådan nogle ting. Der kan man sige i aktivitetsparate, der er der tit den udfordring at... Jeg tror meget af det arbejde, der bliver lavet omkring indsatserne, tager udgangspunkt i jobparate og forsikrede ledige. Hvor du ved, de skal ud og have et job og lønnede timer. Så overfører man hele metodikken og hele arbejdsgangen. Så bliver retorikken hurtigt: ”Vi er ikke et socialkontor.” Den har jeg det personligt lidt svært med, for jeg har svært ved at se, at når man har mennesker inde med komplekse problemstillinger, som ofte handler om lang social deroute, misbrug og et liv på samfundets bund, kan man jo godt sige. Så er det svært for mig at se, at det ikke er sociale udfordringer. (Andrea, s. 3)

Frontmedarbejderne forståelse er, at hvad arbejdspladsen kommunikerer om regler og regulativer, indbefatter, hvad der er formelt vedtaget ret og gældende ret. Arbejdspladsen kommunikerer i indsatser, som Andrea henviser til, men tillige i procedurer og drejebøger. Disse forstås at afspejle gældende ret og skal følges for at sikre, at borgerens retssikkerhed er opfyldt. At følge procedurerne og drejebøgerne er en skal-opgave, da den formelt vedtagne ret skal følges. Arbejdspladsen udøver, hvad der kan forstås som en institutionaliseret autoritet (Ewick & Silbey, 1998, s. 22) overfor frontmedarbejderne, hvilket er naturligt i deres position som forvalter af gældende ret og arbejdsgiver for frontmedarbejderne;

Jeg tænker, at de [arbejdspladsen] jo har valgt at gøre ud fra lovgivningen, og så er der også interne procedure, hvor man følger lovgivningen, for det skal man. For eksempel de her drejebøger, som vi har skulle kigge igennem. (...) Jeg tænker, at hver kommune har vel sin

måde at gøre tingene på. Men de [arbejdspladsen] gør jo meget ud af at fortæller os, hvordan er rammerne, og hvad skal vi igennem for borgerne. Den målgruppe vi arbejder med. Hvad er der af krav. tilbud, alt. For at vi opfylder det lovgivningsmæssige aspekt. (Anna, s. 18)

Da helhedsforståelsen ikke er del af gældende ret, må frontmedarbejderne konstruerer den som værende andet. En del af deres faglighed. At de tilskriver helhedsforståelsen som værende en del af deres faglighed kan forstås i relation til socialrådgiverfagets fire fælleselementer, hvor af helhedssynet udgør et af fire vigtige hjørnestene i socialt arbejde (Guldager, 2001, s. 31). Helhedssynet tilbyder socialrådgiveren en helhedsorienteret synsvinkel på det enkelte individ ud fra både en niveau- og en perspektivtankegang. Samlet skaber den helhedsorienterede synsvinkel en helhedsforståelse af borgerens ressourcer, problemer og behov (Guldager, 2001, s. 32 – 39). Helhedssynet på sociale problemer er altså en grundlæggende del af socialrådgiveres faglige forståelse. Men helhedssynet har også indgået med stor vægt i den danske socialpolitiske debat i en lang årrække (Guldager, 2001, s. 31), og er faktisk indskrevet i retssikkerhedsbestemmelserne, hvor Retssikkerhedslovens ene formål fremhæver de sociale myndigheders pligt til at tilrettelægge en tidlig helhedsorienteret hjælp (Retssikkerhedsloven, § 1, stk. 3). Frontmedarbejdernes konstruktion kan yderligere tænkes at blive forstærket ved arbejdspladsens NPG-styring med uddelegering af styring, ansvar og faglige vurderinger i borgersager til frontmedarbejderen. En opgaveløsning arbejdspladsen blandt andet understøtter ved at give mulighed for faglig sparring mellem frontmedarbejderne. Med uddelegeringen konstrueres frontmedarbejdernes retlige bevidsthed og legalitetsforståelse primært af frontmedarbejderne selv ud fra deres egne virkelighedsforståelser og sandheder, eller i interaktion med kollegaer med samme faglige forståelser. Da størstedelen af frontmedarbejderne yderligere har arbejdet sammen som kollegaer og med målgruppen i en længere årrække, er der stor sandsynlighed for, at frontmedarbejderne har opbygget en stærk organisationskultur på mesoniveau med fælles meninger og forståelser.

Frontmedarbejderne oplever, at deres forståelse bestyrkes i kommunens samskabelsesvision. Visionen beskriver kommunens ønske om en faglig praksis, hvor medarbejderne skal ”se borgeren som et helt menneske, vi skal lytte til, forstå og finde løsninger sammen med” (se side 25). Frontmedarbejdernes forståelse af visionen er, at kommunen med visionen definerer, at deres arbejdsopgave er at skabe en helhedsforståelse af borgeren og aktivt inddrage borgeren i

sagsbehandlingen af egen sag. Anna beskriver, hvordan hun forstår samskabelsesvisionen som at lægge puslespil. Hun skal tilgå borgeren som et helt menneske, hvis samlede livssituation skal skilles fra hinanden, så borgeren og hun kan se de enkelte dele. De enkelte dele skal borgeren og hun herefter beskrive og vurderer sammen. Er der forhold, der har betydning for borgerens tilknytning til arbejdsmarkedet, har Anna og borgeren sammen ansvar for at finde løsninger på forholdene. Herefter kan delene samles igen;

*Interviewer: Hvad er [visionen]?*

*Anna: Som jeg ser det, så har vi med et menneske at gøre. Så skal vi pille hele det menneske fra hinanden, hvis man kan sige det på den måde. Hvad er ønsker, hvad er behov, hvad ligger til grund, og hvordan får vi vedkommende ud på arbejdsmarkedet. Hvis der er nogle faktorer i borgerens centrum, netværk eller andet der spiller ind i, at borgeren ikke kan komme ud på arbejdsmarkedet, hvad er det så, der gør det. Alt det skal vi have undersøgt, og så hele tiden at borgeren er med i alt det, der bliver besluttet. At vi ikke gør noget uden borgeren. (Anna, s. 18)*

Samskabelsesvisionens betydning for konstruktionen af frontmedarbejdernes retlige bevidsthed bliver endnu tydeligere, når vi ser på, hvordan Anna beskriver, at visionen er et udtryk for hendes egen værdi og holdning; ”Jeg tænker det [visionen] bestemt ind. Men jeg tænker det ubevidst ind. Jeg kommer med den værdi og den holdning. Alt det jeg har med. Men jeg tænker hele tiden. Det er vigtigt.” (Anna, s. 18). Forståelsen af sammenhængen mellem holdning, værdi og norm er, at menneskelige holdninger påvirkes af normer, hvor værdier er de fælles forestillinger, som ligger bag og begrundet normer. Annas beskrivelse af, hvordan visionen er et udtryk for hendes egen værdi og holdning, kan altså tolkes som et udtryk for, at for Anna og hendes kollegaer er helhedsforståelsen en fælles faglig værdi og tilrettelæggelsen af borgerens beskæftigelsesindsats ud fra en helhedsforståelse af borgerens situation er en norm for frontmedarbejdernes (og jobcentrets) sociale arbejde.

I interaktionen mellem arbejdspladsen og frontmedarbejderne konstrueres som vist frontmedarbejdernes retlige bevidsthed og deres legalitetsforståelse. Ved sin kommunikation om gældende ret afgrænser arbejdspladsen, hvad frontmedarbejderne kan forstå som gældende ret. Samtidig kan handlingerne siges at udvide, hvad frontmedarbejderne kan forstå som retmæssigt. Med sine indsatser, procedurer og drejebøger aktiverer arbejdspladsen frontmedarbejdernes erfaring om målgruppen og faglighed. Som Andrea (s. 3) siger, så er hun ikke fagligt enig i, at borgernes andre

problemer end ledighed ikke skal inddrages i det sociale arbejde, som jobcentret laver med målgruppen. Hvad frontmedarbejdernes forstår er retmæssigt henset borgerens retssikkerhed i samskabelsessituationer er derfor bredere end, hvad de forstår, er gældende ret. En forståelse der bestyrkes af arbejdspladsens samskabelsesvision.

Gældende ret opleves af frontmedarbejderne at tilbyde muligheder, om end retten samtidig ikke er fuldstændig tilfredsstillende. Retssikkerhedsbestemmelsen om indflydelse og inddragelse bliver væsentlig og relevant for frontmedarbejderne, fordi bestemmelsen skaber et mulighedsrum for frontmedarbejderne, hvor det er tilladt at gå i dialog og lytte. Det er vanskeligt at give indflydelse og nærmest umuligt at medinddrage borgeren i sin egen sag, hvis frontmedarbejderne ikke giver borgeren mulighed for at fortælle, hvordan denne oplever sin situation. Via dialogen og den aktive lytning får frontmedarbejderne en helhedsforståelse af borgerens situation. Gældende retsbestemmelse om indflydelse og inddragelse understøtter derved ubevidst frontmedarbejdernes norm om en helhedsorienteret synsvinkel på borgerens situation som retmæssigt. Reglen om inddragelse og indflydelse er på denne måde et givtigt værktøj, som frontmedarbejderne kan anvende, så de kan handle i overensstemmelse med deres retlige bevidsthed. Samtidig er gældende ret, som frontmedarbejderne forstår den, ikke fuldstændig tilfredsstillende, idet retten ikke i sig selv tager afsæt i en helhedsforståelse af borgerens ressourcer, problemer og behov. I analysens sidste afsnit om frontmedarbejdernes praksis viser jeg, hvordan den oplevede forskel mellem gældende ret og det retmæssige, og det oplevede retlige mulighedsrum regulerer frontmedarbejdernes sociale samspil med både arbejdspladsen og borgerne og deres retlige handlinger.

### Meningsfuld retssikkerhed – konstruktion af det meningsfulde i interaktion med borgeren

Frontmedarbejderne finder altså at en retssikkerhed, der bygger på inddragelse, indflydelse og en helhedsforståelse af borgernes ressourcer, problemer og behov, som ramme for samskabelsen med borgeren, er retmæssig. Frontmedarbejdernes legalitetsforståelse skal forstås i relation til frontmedarbejdernes erfaring med borgernes livssituation og hjælpebehov i kombination med deres andenordens retlige bevidsthed om borgernes kendskab til deres rettigheder og ikke mindst overskud til at gøre brug af disse. Frontmedarbejdernes erfaring og andenordens retlige bevidsthed betyder, at frontmedarbejderne oplever, at en helhedsorienteret og medinddragende retssikkerhed er meningsfuld både set i forhold til omsorgens hensyn, men tillige hvis hovedmålet om borgerens (gen-)tilknytning til arbejdsmarkedet skal opnås.

Adspurgte hvad der kendetegner aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, beskriver frontmedarbejderne samstemmende (Andrea, s. 1, Anna, s. 12, Maria, s. 21 og Patricia, s. 29), at der er tale om mennesker med komplekse problemer, der som følge af disse har modtaget offentlig ydelse igennem en længere årrække. De ønsker at bidrage til samfundet, i det omfang de kan, og de søger en afklaring af deres situation i form af løsning af deres sociale problemer og en af samfundet accepteret tilknytning til arbejdsmarkedet. Det er tale om mennesker, der for størstedelen har ressourcer at bidrage med på arbejdsmarkedet og som ønsker at samarbejde med jobcentret om at finde frem til, hvordan disse kan udfoldes i et arbejde. Som følge af borgernes komplekse problemer, er det frontmedarbejdernes faglige vurdering, at den offentlige forvaltning bør indstille sig på, at der bliver behov for en langvarig beskæftigelsesindsats med øje for borgerens andre sociale problemer udover ledigheden, ”hvis målet er fast beskæftigelse og egen forsørgelse” (Andrea, s. 1);

Der er masser af potentiale. Hvis målet for succes er fast beskæftigelse og egen forsørgelse, så er der rigtig mange, som har meget langt. Og hvis man ikke måler deres potentialer, deres succes, før man kan krydse den boks af, så er der ikke meget. Men måler du det ud fra andre parametre. At man får arbejdet med at komme ud af et misbrug, få brudt social isolation, får noget mere holdbart netværk, får kontakt til børn, får fast bolig, får styr på sin økonomi, så man kan få købt medicin og få en fornuftig diæt. Og sådan nogle ting. Så er der masser, masser mulighed for at kunne udvikle succes. (Andrea, s. 1)

Som citatet fra Andrea afspejler, er det frontmedarbejdernes faglige vurdering, at en succesfuld beskæftigelsesindsats kan skabes, når indsatsen tager højde for og afsæt i borgernes samlede livssituation. Frontmedarbejderne bygger vurderingen på deres erfaring fra samskabelsessituationerne med borgerne. Anna beskriver nedenfor, hvordan hun i en konkret situation oplever, at hun ikke kan samskabe med borgeren, hvis hun ikke tager hensyn til borgerens samlede situation. Anna fortæller, at borgerens sociale problem med stoffer og alkohol nødvendigvis må blive styrende for hendes retlige handlinger, hvis hovedmålet på noget tidspunkt skal nås. Borgerens beskæftigelsesindsats tilrettelægges ud fra gældende arbejdsmarkedsret, der danner den retlige ramme for samskabelsen mellem Anna og borgeren. I situationen skal borgeren jævnfør gældende ret i pligt aktivering, men borgeren protesterer imod dette, fordi denne oplever behov for, at indsatsen rettes mod hans stof- og alkoholforbrug. Anna vælger at udmønte gældende ret, så

borgeren fritages fra sin pligt aktivering og får ”ro” til at gå i behandling for sit stof- og alkoholforbrug;

Et eksempel var en borger med en misbrugsproblematik med hash og alkohol. Uanset hvad jeg prøvede. Han hang meget fast i, at han var blevet trukket før. Han skulle ikke ud i noget, og han skulle ikke trækkes igen. Der vidste jeg, at det giver ikke mening for mig og sidde og tale ret og pligt med ham, og han skal ud i en aktivering igen, for det kommer ikke til at trænge igennem på nogen måde. (...) Men han kunne slet ikke se sig igennem det, så jeg tænkte; ”Vi lukker den her. Så snakker vi ikke om det.” Og så sagde til jeg pænt til ham; ”Kunne du måske overveje at kontakte misbrugscentret, for så snakker vi ikke arbejdsmarkedet? Så taler vi om, at du kommer bedst mulig videre.” Så sagde han, at ja, det kunne han godt overveje. Så sagde jeg; ”Så følger vi op igen, og så ser vi, hvor du er på det tidspunkt”. Der kunne jeg godt mærke, at der blev jeg nødt til at vende den lidt om. (...) Jeg tror, jeg nåede til den erkendelse af, at det er en borger, der har brug for ro. Jeg ved ikke hvor lang tid ro, det betyder i hans hoved, fordi han var så påvirket. Men jeg gik tilbage og sagde; ”Jeg holder samtaler med ham hver sjette til ottende uge. Hører hvor han er henne. Og hvis det er det samme mål, vi skal lægge gang på gang for, at det bliver... for at han ikke kommer op i det røde felt. Så er det det mål, jeg må lægge med ham. Så må jeg høre, hvordan det går. Så må han sige til, når han er klar.” Det er det, jeg kan gøre, og det er også det, jeg har gjort. (Anna, s. 16)

I situationen konstruerer Anna, hvad frontmedarbejderne forstår som en meningsfuld beskæftigelsesindsats. En helhedsorienteret og medinddragende indsats. En indsats der bygger på dels gældende ret. Dels hvad frontmedarbejderne mener er, det retmæssige. Retligt set er der ikke noget forkert eller odiøst i Annas handling. I gældende arbejdsmarkedslov er der mulighed for, at frontmedarbejderne kan foretage et skøn (Dalberg-Larsen, 2005, s. 191) og på baggrund af skønnet træffe afgørelse i forhold til den enkelte borgers sag. Dette til trods forstår frontmedarbejderne, at hvad de foretager sig, ikke er, hvad der forventes af dem; ”der blev jeg nødt til at vende den om” (Anna, s. 16). En forståelse der selvfølgelig hænger sammen med, hvad de forstår, gældende ret mener er borgerens retssikkerhed. En mening der ikke er samstemmende med deres egen retlige bevidsthed og legalitetsforståelse.



At en medinddragende og helhedsorienteret retssikkerhed er både retmæssig og meningsfuld, forstår frontmedarbejderne ikke kun ud fra, hvordan de vurderer borgerens livssituation og hjælpebehov. Frontmedarbejdernes erfaring med borgernes kendskab til deres rettigheder og ressourcer til at gøre brug af disse har ligeledes betydning for frontmedarbejdernes retlige bevidsthed og legalitetsforståelse. Det er frontmedarbejdernes erfaring, at borgerne oftest ikke har kendskab til deres rettigheder. Og skulle de have kendskab til deres rettigheder, har de ikke overskud til at gøre brug af disse grundet deres livssituation, hvor de komplekse problemer kræver deres ressourcer og overskud;

De har en forventning til jobcentret. Men jeg tror ikke, at det handler om viden. Det er mere en forventning. Som oftest når folk kommer, så er de presset af en eller andet, som er det, der fylder. Jeg oplever tit, at der ikke er plads til at fylde en masse paragraffer ind, for folk kan ikke skille det ad. (...) Jeg oplever ikke, at de har ressourcerne til at sætte sig ind i det. (Patricia, s. 36)

Frontmedarbejdernes retlige bevidsthed er som tidligere vist konstrueret ud fra en forståelse af, at hjælp gives som følge af omsorgens hensyn og det retlige hensyn. Det er jobcentrets ansvar som hjælpesystem at sikre, at borgerne får den hjælp, de har behov for. Qua borgernes oftest manglende kendskab til deres rettigheder og/eller manglende overskud til at afkræve disse, oplever frontmedarbejderne behov for en praksis i jobcentret, der bygger på inddragelse, indflydelse og helhedsforståelse. Dette fordi en sådan praksis må antages at understøtte, at borgerne dels får den hjælp, de har behov for. Dels får opfyldt de rettigheder, der følger af gældende ret. Frontmedarbejdernes forståelse er, at i dialogen og samarbejdet mellem borgerne og dem, kan de hjælpe borgerne med at gøre deres samlede situation kendt. Med det kendskab kan frontmedarbejderne med deres kendskab til gældende ret sikre, at disse varetages, når de møder en borger, der enten ikke selv har kendskab eller overskud til at gøre krav på sin retssikkerhed;

Min rolle er dels at forstå den frustration, de kommer med. Jeg kunne skabe et skænderi og begynde at fortælle dem, hvilke rettigheder de har, og skole dem i det. Men det vil ingen vinde ved. Men jeg kan også vide noget om, at når man sidder i den situation, så kan man være dybt frustreret og forståeligt nok. Jeg er ved at tabe sutten selv, når jeg er ved at komme

for sent om morgenen, og børnene ikke lige vil makke ret. Deres livssituationer er så meget mere komplekse, så jeg kan godt forstå, at de er frustreret. Så mit job det er at prøve at se, om jeg kan dissekere den frustration og sige; ”Det forstår, det accepterer jeg. Så hvad er det for en følelse? Hvor kommer den fra, og hvad kan vi gøre for, at du kommer af med den? Hvad er det næste skridt?” Jeg gør, hvad jeg kan. (Andrea, s. 4)

## Retssikkerhed i afvejning med andre hensyn

Frontmedarbejderne retlige bevidsthed er altså, at der er divergens mellem, hvad gældende ret forstår som borgerens retssikkerhed, og hvad de, baseret på deres faglighed og erfaring fra arbejdet med målgruppen, mener bør være borgerens retssikkerhed. Så hvordan oplever frontmedarbejderne samskabelsesprojektet *Fra kontanthjælp til job*, der netop baserer sig på en helhedsorienteret indsats tilrettelagt ud fra medinddragelse og -indflydelse af borgeren, og samarbejde med relevante partnere for borgerens andre problemer end ledigheden. Frontmedarbejdernes narrativer viser, at de har forbehold mod projektet;

Jeg ville ønske, at jeg kunne have hevet nogle af mine andre borgere ud, fordi de passer måske bare meget bedre ind. Projekter er projekter. Nogle gange er jeg fan af dem. Andre gange ikke. Jeg håber altid, at det bliver implementeret på en eller anden måde. Selvfølgelig vil man godt selv kunne finjustere, men det er fint nok, at der er de rammer at arbejde ud fra, for så rykker det også på en eller anden måde. Men jeg synes også, at det er svært, for det er mennesker, vi har med at gøre. Mennesker med komplekse problemstillinger. Du kan ikke nå nogen af de her ting indenfor et halvt år. Jeg ved godt, at der er lagt nogen rammer, men de er svære, for det er mennesker, vi har med at gøre. (Anna, s. 18)

Så nu har man lavet et projekt, hvor borgere, der har været X antal år på kontanthjælp, nu skal de igennem. Hvis det havde været en frivillig ting. Hvis jeg kunne have sagt; ”Jeg har en borger. Jeg er kørt i stå. Jeg kan simpelthen ikke se mig ud af, hvordan vi kommer videre. Jeg har brug for nogle andre øjne. Lad mig samle sagen. Lad mig snakke med borgeren. Lad os forberede os på den her samtale.” Og så bliver det vildt spændende at komme ind og høre nogen mennesker kigge på det med andre og friske øjne. Det bliver vildt fedt, fordi vi ved

ikke rigtig, hvad det næste skridt er. Så havde det været et helt vildt, vanvittigt godt værktøj. Men det der bliver, det er, at der skal indkaldes de her borgere, og det skal være inden den tid. Og der skal være så og så mange, der efterfølgende er kommet ud, ellers så ryger tilskuddet til det projekt. Så hvad er det så, der sker nu med borger. Vi holder en samtale. Vi sidder mange mennesker og bruger masser af tid. Vi har brugt tid i forberedelsen på noget, vi allerede havde lavet. Vi afholder samtalen. Vi gennemfører den. Vi laver en plan. Der skal laves aftaleark og skabeloner, og hvad ved jeg. (...) Jeg synes, at det er spild af ressourcer og tid. Og det kunne være grebet anderledes an, hvis man bare havde spurgt, inden man bare pløjede det igennem (Andrea, s. 7)

Projekter kan altså opleves meningsløse set i forhold til borgernes problemer og behov. Sågar spild af tid, hvilket opleves som modstridende med retssikkerhedens formål; ”Jamen ligger der ikke et eller andet sted i retssikkerheden, at man ikke spilder hinandens tid?” Og det synes jeg nok lidt, at det var. Jeg synes ikke, det hjælper på hans retssikkerhed” (Andrea, s. 8). Frontmedarbejderne forstår projekter som adækvate, når det er de ”rigtige” borgere, der kan deltage, og deltagelsen kan ske på hensigtsmæssige præmisser. De ”rigtige” borgere er de borgere, hvor frontmedarbejderen og borgeren ikke selv kan finde løsningen på borgerens problemer, men har behov for sparring fra udefrakommende. I de situationer er det meningsfuldt at deltage i et projekt som *Fra kontanthjælp til job*. Hensigtsmæssige præmisser er, at projektets rammer er tilrettelagt, så der tages hensyn til, at borgerne er mennesker, og mennesker med komplekse problemstillinger, hvor der kan være behov for en længere periode til at arbejde med problemerne for at opnå en (gen-)tilknytning til arbejdsmarkedet.

Frontmedarbejderne beskriver, hvordan det er en generel udfordring, at den gældende lov for målgruppen og udmøntning af denne ikke tager tilstrækkelig højde for, at borgerne er mennesker og mennesker med komplekse problemstillinger. Det samlede retlige felt opleves bureaukratisk<sup>5</sup>, når retssikkerheden skal afvejes i forhold til andre hensyn. Det er altså ikke kun i projektformen, at retlige hensyn udfordrer. Frontmedarbejderne forstår deres arbejdsområde som ”et brændpunkt” (Andrea, s.

---

<sup>5</sup> Bureaukrati som begreb anvender jeg her i dets negative betydning, hvor det beskriver et dysfunktionelt system med ressourcospild og manglende demokrati (du Gay, 2014, s. 23).

11), hvor systemet, trods regulering af både retlig, økonomisk og organisatorisk karakter, ikke evner at tage tilstrækkelig højde for de udsatte borgere og deres komplekse problemer;

Personligt synes jeg, det er supergodt, at vi har retssikkerheden, men nogle gange så oplever jeg, at regler og lov clincher fuldstændig i forhold til den her målgruppe. Nogle gange bliver der stillet krav og forventninger, som de ikke kan leve op. Jeg synes, der er mange huller i vores lovgivning. Især med den her målgruppe. Især med psykiatri og misbrug. Hvad kommer først? Og så har vi også en beskæftigelseslov, hvor vi kommer og siger; ”jamen du skal”. Der tænker jeg, at det rammer folks retssikkerhed. Der er for mange huller, og det er ærgerligt. (Patricia, s. 39)

Mange af de opgaver vi får, og de procedurer vi skal følge, de kommer fra STAR. (...) De reflekterer et generelt billede og tager meget, meget sjældent udgangspunkt i lokale forhold. (...) Jeg kunne godt tænke mig, at man nogle gange tog udgangspunkt i, hvad er det egentlig for nogle udfordringer, vi sidder med her og skabte projekter den vej ud. At man bundskød det i stedet for, at det tit bliver et akademisk tiltag. (...) Det er virkelig trist at være inde over. (Andrea, s. 7)

Frontmedarbejdernes oplevelse af en manglende overensstemmelse mellem gældende ret og målgruppens ressourcer, problemer og behov afspejler de komplekse forventninger, der er til jobcentrets beskæftigelsesindsats som følge af, at jobcentret er polyfont.<sup>6</sup> Der er ikke kun ét sprog, ét sæt af distinktioner, der organiserer mulige forventninger mellem jobcentret og borgeren. Der er flere hensyn, der skal tilgodeses, og i vurderingen af, hvordan hensynene skal balanceres, så de alle tilgodeses, bestemmer ikke kun frontmedarbejderne. Arbejdspladsen har en beslutningsmagt. Ligesom det politiske system, som jobcentret er en del af, også kan gøre deres magt gældende. Som vist tidligere i analysen følger der med den gældende ret om retssikkerhed et retligt og et omsorgens hensyn. De to hensyn, oplever frontmedarbejderne, supplerer og understøtter hinanden. Den gældende ret formår så at sige at balancere de to hensyn. En balance, der understøttes af arbejdspladsens samskabelsesvision, der taler ind i og underbygger frontmedarbejdernes retlige bevidsthed om borgerens retssikkerhed. Det betyder, at frontmedarbejderne ikke oplever

---

<sup>6</sup> Begrebet om den polyfone forvaltning anvender jeg med inspiration fra Åkerstrøm-Andersen, 2005, s. 342.

modstridende forhold, når de skal udmønte borgerens retssikkerhed i relation til omsorgens og det retlige hensyn. Men frontmedarbejdernes arbejdsfelt reguleres ikke alene af gældende ret om borgerens retssikkerhed, men også af en omfattende og detaljeret beskæftigelseslovgivning, hvis formål også skal forsøges opfyldt af frontmedarbejderne via deres sagsbehandling. En beskæftigelseslovgivning, der ikke kun kommunikerer i koderne hjælp og ret, men tillige i koder om økonomi og magt. Samlet konstrueres en situation, hvor frontmedarbejderne under samskabelsen med borgerne skal balancere og forsøge at tilgodese dels det retlige hensyn og omsorgens hensyn. Parallelt med et økonomisk og et investeringshensyn.

Det økonomiske system kommunikerer, når der handler om økonomiens hensyn. Hjælp til borgere ses som en udgift, hvorfor det er nødvendigt at vurdere behov og til tider prioritere, idet midlerne ikke er uendelige. I behovsvurderingen tillægges muligheden for, at hjælpen fører til selvhjælp og egenindsats, høj værdi. Der kommunikeres i koden betale eller ikke betale (Åkerstrøm-Andersen, 2005, s. 344). Andrea adresserer, hvordan han mærker forventningen som følge af økonomiens hensyn i forhold til den enkelte borgers sag;

Vores udfordring kan nogle gange være, at som samfund kan man først sætte to streger under succesen, når de er selvforsørgende og i job. Og det er ikke nødvendigvis sikkert, at det er der, de alle sammen når. Men det betyder ikke, de ikke har haft kæmpe succes undervejs. Virkelig har rykket sig. (Andrea, s. 1)

Med investeringens hensyn tilgås borgerens beskæftigelsesindsats som mere end en udgift. Hjælpen forstås som en investering, hvorved borgerne kan opnå selvstyring. Med selvstyringen styrer borgeren selv løsningen af sine problemer. Det reducerer forskellen mellem problem og løsning. Det er det politiske system, der kommunikerer omhandlende investeringens hensyn, hvor der kommunikeres i koden styre/styret, hvor det altid er bedre at være den, der styrer, fremfor at være styret (Åkerstrøm Andersen, 2005, s. 341). Kommunens samskabelsesvision kan tolkes at være et udtryk for investeringens hensyn, som den kan udtrykkes i en politik, der anvendes til at styre og organisere blandt andet jobcentrets beskæftigelsesindsats, når der i visionen lægges vægt på at tage afsæt i borgerens egne forståelser af sin livssituation og løsninger på sine sociale problemer. Ved at centrere frontmedarbejdernes fokus om borgerens perspektiv og lade dette styre den efterfølgende indsats, bliver det borgeren, der styrer sin egen beskæftigelsesindsats.

I *Fra kontanthjælp til job* kan projektformen tolkes at være opbygget, som den er, så projektet tilgodeser dels økonomiens hensyn, investeringens hensyn, det retlige hensyn og omsorgens hensyn. Hvis vi starter med det retlige hensyn og omsorgens hensyn, så udtrykker Patricia, hvordan hun oplever, at projektet giver mulighed for at få hjælp. En hjælp borgernes ellers kan være afskåret fra, da de kan være en målgruppe, som kommuner og stat overser, fordi de er svære at tilrettelægge en succesfuld beskæftigelsesindsats for. Et omsorgens hensyn men også et retlig hensyn, hvor borgeren får den helhedsorienterede og sammenhængende beskæftigelsesindsats, som de har ret til i henhold til retssikkerhedsbestemmelserne (Ketcher, 2001, s. 303);

Da step up kom, tænkte jeg; ”Det er noget for de mest komplekse borgere. Det er nogle, der har været her rigtig lang tid. Hvor er det fedt, der endelig bliver sat fokus på dem.” Jeg synes tit, at det er dem, der ikke bliver lavet for. De ligger ikke til det. De er rigtig svære at arbejde med. Lige der tænkte jeg; ”Hvor er det bare godt.” (Patricia, s. 33)

Projektets målsætning om ”at gøre op med, at borgere langvarigt hænger fast i kontanthjælpssystemet uden at få en afklaring af deres sag” (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2020b, s. 1) udtrykker dels et retligt og et omsorgens hensyn for at borgerne får den nødvendige hjælp, som de har ret til. Der skal ”gøres op med”, at borgere i målgruppen ikke får den hjælp af kommunerne, som de har behov for og ret til. Altså et retligt hensyn. Samtidig skal afklaringen være ”grundig” (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2020a, s. 1). Det er altså ikke en hvilken som helst type afklaring, borgerne tilbydes. Det er en særlig afklaring, der ikke tilbydes alle borgere. At man fra politisk side vælger at anvende midler til en særlig indsats til en udvalgt målgruppe kan tolkes som et omsorgens hensyn til en gruppe borgere, der har været tilknyttet det offentlige system igennem en årrække uden at få en tilstrækkelig hjælp til deres problemer. Men målsætningen kan også læses som et økonomiens hensyn. Ved at tilbyde projektets særlige indsats for til en udvalgt målgruppe, forventes et afkast, hvor den enkelte borger opnår tilknytning til arbejdsmarkedet, eller alternativt bliver afklaret til førtidspension. Dette fremfor at borgeren fortsat skal modtage kontanthjælp. Kontanthjælp er nemlig, som STAR beskriver det, ”en midlertidig ydelse og borgere, der for eksempel på grund af sygdom har en væsentlig og varig nedsat arbejdsevnen, hører ikke hjemme i kontanthjælpssystemet” (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2020b, s. 1). Borgere, der har modtagere kontanthjælp

igennem længere tid, som målgruppen for *Fra kontanthjælp til job*, forventes derfor fra politisk side ikke at tilhøre målgruppen for kontanthjælp. At investeringens hensyn er indlejret i projektet, er tydelig i beskrivelsen af borgerens rolle. Borgeren beskrives at være ”i centrum” for afklaringen (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2020a, s. 3), og i projektmodellen beskrives de forskellige elementer at skulle ”tage udgangspunkt i borgerens oplevelse af situationen” (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2020a, s. 3 - 4). Ligesom det konkrete afklaringsforløb skal være ”en håndholdt og jobrettet indsats, der tager udgangspunkt i borgeren” (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2020a, s. 5). Med projektet styres med en ”særlig implementeringsform for socialpolitikken, der rummer muligheden for individualisering og for forøgelse af forvaltningens magt ved at forøge klientens magt over sig selv” (Åkerstrøm-Andersen, 2005, s. 344). Projektets særlige opbygning skal styre borgerne til i højere grad at styre sig selv og løsningen af deres sociale problemer.

Når frontmedarbejderne udtrykker, at de oplever, at *Fra kontanthjælp til job* er i modstrid med borgernes retssikkerhed, kan det derfor forstås som et udtryk for, at frontmedarbejdernes retssikkerhed, der bygger på forståelser om, at retssikkerheden skal tilgodese det retlige hensyn og omsorgens hensyn til borgerne, kommer i konflikt med de i projektet iboende hensyn til henholdsvis økonomi og investering. En ting er, at projektet har en økonomisk bundlinje, der kan siges at stride mod hjælpesystemets formål om at yde hjælp ud fra et filantropisk udgangspunkt.<sup>7</sup> En anden ting er, at med investeringens hensyn forventes og tildeles borgerne en formåen for dels at kunne beskrive sin situation og løsning af problemer, og ikke mindst at kunne styre deres sag selv. Her oplever frontmedarbejderne borgernes formåen grundet deres komplekse problemer anderledes;

Når man laver reformer, så skal man huske hvad det genererer ned ad i rækkerne. Vi har en regering, der måske ikke har fingrene helt ude i området, men sidder og træffer nogle afgørelser for nogle folk, der har det supersvært. Men de ved ikke helt på hvilket grundlag, de sidder og laver det her. De ser, det kan måske være en rigtig god ide, for så kan vi få folk i arbejde. Men de glemmer bare nogle gange, at der er nogen, der har nogle virkelig massive

---

<sup>7</sup> Jeg anskuer her hjælpesystemet ud fra socialt arbejdes historiske ophav i filantropisk hjælpearbejde og socialt arbejde i tidsperioden 1960'erne og 1970'erne, hvor borgeren blev anskuet som tvivlrådig og sårbar med behov for hjælp, hvilket det var socialforvaltningens ansvar og opgave at sikre. Se Villadsen, 2004.

problemer, som virkelig falder ned mellem to stole, og de huller får man ikke lappet samtidig.  
(Patricia, s. 39)

Da frontmedarbejderne forstår, at retssikkerhed er at tilrettelægge en beskæftigelsesindsats under hensyn til den enkelte borgeres aktuelle ressourcer, problemer og behov, og de samtidig oplever, at den samlede retlige ramme for beskæftigelsesindsatsen ikke altid formår at tage højde for borgerens forhold, skabes en situation, hvor frontmedarbejderne oplever den gældende ret som modstridende i forhold til retssikkerheden. Det medfører, at frontmedarbejderne udtrykker forbehold mod *Fra kontanthjælp til job*, idet deres oplevelse er, at projektet betyder, at borgerens retssikkerhed tilsidesættes. I analysens næste og afsluttende afsnit, illustrerer jeg, hvordan frontmedarbejderne håndterer det retlige spændingsfelt, de oplever at befinde sig i.

#### Retlig praksis i *Fra kontanthjælp til job* – mediering mellem borger og gældende ret

Frontmedarbejderne kommer med projektet *Fra kontanthjælp til job* i den situation, at det er dem, der skal håndtere den stigende kompleksitet, som hersker i den polyfone socialforvaltning (Åkerstrøm-Andersen, 2005, s. 337) og som konkretiserer i projektet. De forskellige hensyn har hver sin værdihorisont, og der er ingen horisont, der kan omslutte alle hensyn (Åkerstrøm Andersen, 2005, s. 342). For frontmedarbejderne betyder rækken af hensyn og deres indlejrede forventninger, at deres socialfaglige arbejde ”udføres i et spændingsfelt mellem nye og gamle idealer, muligheder og begrænsninger” (Järvinen & Mik-Meyer, 2012, s. 23). Forventningerne er inkommensurable (Åkerstrøm-Andersen, 2005, s. 342), men skal ikke desto mindre tilgodeses og efterleves, når frontmedarbejderne udfører sit arbejde.

Samtidig er det frontmedarbejdernes retlige bevidsthed, at de værdihorisonter, som både den generelle beskæftigelseslovgivning og *Fra kontanthjælp til job* udtrykker, ikke fuldstændigt overens med deres retlige bevidsthed i forhold til, hvad der er en korrekt og meningsfuld retssikkerhed for borgerne i samskabelsessituationer. Men som Andrea (s. 10) fortæller så, er frontmedarbejderne loyale embedsmænd, hvilket bringer dem i retlige situationer, der udfordrer dem; ”Jamen, det er der, hvor medarbejderne kommer til at slås med loyalitet. Nogle gange bliver jeg bedt om at gøre nogle ting sammen med borgeren, som er direkte nonsens.”



For at håndtere den komplekse situation har frontmedarbejderne konstrueret en flerdimensionel rådgiverfunktion, hvorigennem de kan indtage forskellige roller. Gennem rollerne balanceres og varetages de forskellige hensyn og forventninger, der skal tages højde for i sagsbehandlingen af borgerens sag. Og der skabes et mulighedsrum, hvori frontmedarbejderne kan sagsbehandle i overensstemmelse med deres retlige bevidsthed på en måde, så deres handlinger ikke ses som modstridende i forhold til gældende ret. Den flerdimensionelle rådgiverfunktion fungerer på denne måde, som frontmedarbejdernes coping-mekanisme (Brodkin, 2015, s. 32) på det spændingsfelt, de befinder sig i mellem borgerens hverdag og virkelighed, deres egen hverdag og virksomhed, deres psykiske strukturer som mennesker og fagpersoner, og sidst men ikke mindst de historiske og strukturelle rammer. Maria beskriver rollerne;

Jeg håber, at de [borgerne] ser mig som en rådgiver. Selvfølgelig er jeg også myndighedsrådgiver, men primært rådgiver. Jeg plejer at lægge ud med at sige; ”Det er din mening, der tæller. Det er din sag. Det er dit liv. I forhold til at vi faktisk har en plan at samarbejde omkring at afklare din fremtidige forsørgelse, så er du den vigtigste deltager. Jeg er med til at støtte op om den plan, men jeg kan ikke gøre tingene for dig.” Så jeg håber, at de ser mig som rådgiver. Jeg plejer at sige. Det er ikke en joke, men jeg joker lidt med at sige; ”Du kan altid kontakte mig. Det er ikke altid, jeg kan svare dig, men jeg kan finde nogen, der kan svare på dit spørgsmål. Om det så er i forhold til Voksenrådgivning, Familieafdeling og så videre. Jeg er jo den koordinerende rådgiver også, så der er jeg bredt til rådighed.” (Maria, s. 24)

Myndighedsrådgiverens rolle er placeret i den formelt vedtagne lovgivning og handler om at forvalte og udmønte lovgivning, herunder selvfølgelig de retssikkerhedsmæssige regler og regulativer, som arbejdspladsen udlægger gældende ret. Rådgiverens rolle at hjælpe borgeren til at få den nødvendige hjælp ved at facilitere samarbejde mellem borgeren og systemet, der bygger på lydhørhed og empati for borgerens individuelle situation. Et samarbejde i forhold til beskæftigelsesområdet men tillige i forhold til andre forvaltninger eller sektorer, hvis der er behov for det grundet borgerens situation. I sådanne situationer er frontmedarbejderen koordinerende rådgiver og facilitere kontakt mellem borgeren og relevante fagpersoner i de andre forvaltninger og sektorer. Når frontmedarbejderne indtager de forskellige roller, udmøntes de forskellige hensyn og forventninger. Som Maria beskriver,

så er det i rollen som rådgiver, at hun samskaber helhedsforståelsen af borgerens situation og borgerens beskæftigelsesindsats. Hun udmønter i rådgiverrollen omsorgens hensyn, da borgeren gennem Marias facilitering af samskabelsen får den hjælp, som denne har behov for.

Den flerdimensionelle rådgiverfunktion har den psykologiske effekt for frontmedarbejderne, at den gør det muligt for dem som menneske og fagperson at være i det komplekse spændingsfelt, som deres arbejdsfelt udgør. Når frontmedarbejderne interagerer med deres arbejdsfelt, oplever de sig som en person med sit eget selv. Følelsen af at være en person med et eget selv opstår især, når frontmedarbejderne modsætter sig arbejdsfeltets virkelighedsforståelser og holder fast i deres egne forståelser;

Det er lige så meget nogle værdier, jeg kommer med. Jeg har det sådan, at vi skylder dem en afklaring på en eller anden måde. Så det er også lige så meget, at jeg ved, at jeg måske gør lidt mere, end jeg burde gøre. Den her håndholdte indsats. (...) Jeg ønsker, at der skal ske noget for deres skyld. For mit arbejde skal også være meningsfyldt. (Anna, s. 13)

Jeg er ansat her som [fagtitel]. Det er en del af min faglighed, og hvis man har ansat mig med den faglighed, så vil jeg også have lov til at bruge den. Min faglighed siger mig, at hvis du har så få ressourcer, og du er presset på nogle kerneområder, så skal der styr på det, ellers så vil den hjælp, jeg pøser ovenpå dig, faktisk højst sandsynlig gøre tingene værre for dig. Og det tænker jeg, det kan ikke være formålet med retssikkerheden. Jeg tror ikke på, at vi har lavet nogle principper om retssikkerhed for at folk skal skades, så min konklusion må være, at det er ikke meningen med det. Min mening med det er, at jeg skal bruge min faglighed til at vurdere, hvordan gør vi det bedst for ham [borgeren], og det tænker jeg ligger i retssikkerheden. Det er ideen med retssikkerheden. Og den er jo fortolket og beskrevet på rigtig, rigtig mange måder, så når man kigger på den meget lovmæssige del af retssikkerheden, så er det mere eller mindre bare et Excel ark, vi skal have krydset af. Men jeg tror ikke... der er ikke rigtig noget andet indhold i det end bare at krydse af. (Andrea, s. 5)

I frontmedarbejdernes udførelse af deres arbejde er der altså en personlig dimension. Frontmedarbejderne ser sig selv som lovudøvere, og deres retlige bevidsthed afspejler de institutionaliserede strategier (Ewick & Silbey, 1998, s. 28), som arbejdspladsen, som retlig institution tilbyder dem gennem strategier, procedurer og drejebøger. Som lovudøver indtager frontmedarbejderne rollen som myndighedsrådgiver. Men frontmedarbejderne ser sig lige så meget som et menneske og en fagperson, der hjælper et medmenneske til at få løst sine sociale problemer, opnå en afklaring og (gen-)tilknytning til arbejdsmarkedet. Allerede gennem deres uddannelse er de præsenteret for en forventning om, at de som fagpersoner anvender deres viden, evner og position til at sikre borgere den bedste behandling i overensstemmelse med de opstillede rammer for den sociale service (Lipsky, 1980 s. 72). Som Andrea (s. 10) fortæller, så skal hun ”nok være loyal omkring [de institutionaliserede strategier], men jeg kan ikke så godt være i at være i den slags ting, hvis det gør ondt inden i.” Det gør ”ondt inden i” Andrea, når hun føler, at hun kun kan agere som lovudøver og ikke kan inddrage sin menneskelighed og faglighed. En personlig dimension, som Anna udtrykker som et behov for, at arbejdet er i tråd med hendes ”værdier” (Anna, s. 13). Når arbejdet er i tråd med hendes værdier, er det i tråd med hendes eget selv som menneske og fagperson, og arbejdet opleves meningsfyldt.

Den flerdimensionelle rådgiverfunktion gør det muligt for frontmedarbejderne at handle i overensstemmelse med deres retlige bevidsthed. Som vist tidligere i analysen består frontmedarbejdernes retlige bevidsthed ikke kun af formelt vedtagne retlige regler og principper. Frontmedarbejdernes retlige bevidsthed består også af faglige forståelser og normer. Andreas (s. 5) argumentering om ressourcer og kerneområder kan relateres til teorier om sociale problemer, hvor sociale problemer forstås som en mangeltilstand med hensyn til materiel, social og psykisk velfærd (Ejrnæs & Monrad, 2017, s. 56 – 58). En faglig forståelse Andrea tydeliggør på et andet tidspunkt i interviewet, da hun beskriver, at ”hvis ikke du har det menneskelige fundament at tage udgangspunkt i. Maslows behovspyramide. Hvis ikke den er på plads, så er der ikke noget at bygge op på.” (Andrea, s. 3). En faglig forståelse Andrea fremfører, da hun beskriver, hvordan hun finder det ukorrekt, hvis frontmedarbejderne kun må forholde sig til borgernes ledighed og ikke skal inddrage borgernes andre sociale problemer, når de med borgerne skal samskabe løsningen på borgernes ledighed. Med rådgiverrolle kan frontmedarbejderne handle, så deres handlinger er i overensstemmelse med deres retlige bevidsthed. Handlinger som rådgiver udspringer nemlig af faglige forståelser, erfaringer og viden. Det er altså ikke gældende ret, der afgrænser mulige handlinger som rådgiver, men den

helhedsforståelse som frontmedarbejderne og borgerne har samskabt. Retssikkerhedsbestemmelserne definerer og afgrænser fortsat det retlige handlingsrum, og beskæftigelsesindsatslovens formålsbestemmelse begrænser, hvad der kan være hovedmålet. Men derudover kan det retlige handlingsrum udfyldes, som frontmedarbejderne og borgerne vurderer er rigtigst set ud fra borgernes aktuelle situationer. Dette fordi frontmedarbejderne i situationen handler som rådgiver og ikke som myndighedsrådgiver.

Kommunens vision og arbejdspladsens organisering og administrative praksisser til at udmønte denne fremmer rådgiverrollen. Med åbne formuleringer som, at borgeren skal ses ”som et helt menneske, vi skal lytte til, forstå og finde løsninger sammen med” og ”der skal gøres op med regelstyring og ensidig overholdelse af reglerne for reglernes skyld” konstrueres et mulighedsrum, hvor den enkelte borgers beskæftigelsesindsats ikke er konstant og determinant men i stedet skal konstrueres, så indsatsen passer til de særlige omstændigheder i den konkrete sag. Legalitet opleves af frontmedarbejderne som et felt, der kan tilgås og anvendes strategisk. Det retmæssige bliver ”an arena in which actors struggle to achieve a variety of purposes” (Ewick & Silbey, 1998, s. 147), hvilket fremmer en praksis hvor gældende ret i høj grad fortolkes og muligheden for skøn anvendes i stor stil.

I den konkrete samskabelse med borgerne sagsbehandler frontmedarbejderne, så den formelt vedtagne lov støtter op om det forløb, som borgeren og frontmedarbejderen vurderer, er det rigtige. I sagsbehandlingen benytter frontmedarbejderne deres autoritative muligheder som myndighedsrådgiver til at fortolke og foretage skøn. Den samskabte helhedsforståelse er afsættet for den faktiske indsats, og ikke entydigt den nedskrevne lov, som den i lovtekster og procedurer fastlægger den sociale indsats. Gældende regler anvendes strategisk ud fra frontmedarbejderne og borgernes perspektiv. Andrea skildrer hans egen og kollegaers retlige praksis ud fra en konkret sag;

Altså han har haft noget misbrug på et tidspunkt, og han har haft noget familie. Han har været meget ensom her, og hans familie har været det, han har haft. Og hans mor blev så meget syg, og han er ked af det og frustreret. Det er en cancersygdom, og den er meget svær, fordi han kan ikke planlægge, hvornår hun har det dårligt, eller hvornår bliver hun syg af en behandling eller andet. Så jeg er nødt til at forstå og acceptere, at der sker noget i hans liv. Hvor han med de ressourcer, han har, er utrolig presset. Hvis jeg presser på og sender ham i en praktik, så vil der være en arbejdsgiver, der siger; ”Det var træls. Hvorfor sendte I ham ud? Han var ikke klar”. Og borger vil få et nederlag, der vil bekræfte ham i, at det dur simpelthen ikke, og det er ikke vejen for ham at gå. Så det tænker jeg, vi ikke vinder ved.

Det, der er væsentligt for mig, er, at borger på en måde... Han fik lov at følge sin mor på vej og var der, til hun døde. Og det var jo et sats, for man kunne godt have peget på det og sagt; ”Hvorfor har I bare ladet ham daske rundt og passe sin syge mor?” Men han honorerede den tillid ved at dukke op, da hans mor var passeret. At sige; ”Nu er jeg klar. Nu vil jeg gerne”. Og har mødt med os det, han sagde, han ville. Med en lyst og engagement, og dukket op og været tilgængelig og har vist at han gerne vil. I mine øjne så var det den akkord, vi havde aftalt, og det var det, der skete. Jeg har holdt de aftaler, jeg skulle, men jeg har ikke presset ham til den grad, som jeg måske godt kunne forestille mig, der var forventeligt. (Andrea, s. 5)

Andreas beskrivelse reflekterer, hvordan frontmedarbejderens retlige praksis ”proceeds on a case-by-case basis” (Ewick & Silbey, 1998, s. 33), hvor borgerens vej til arbejde og selvforsøgelse sker via en individuelt tilrettelagt indsats planlagt på baggrund af en samskabt helhedsforståelse af borgerens ressourcer, problemer og behov. I denne borgers tilfælde familiære omstændigheder, der inddrages som et udslagsgivende forhold, hvor ud fra indsatsen tilrettelægges. Frontmedarbejdernes retlige bevidsthed betyder, at frontmedarbejderne forstår, at det er legitimt med en retlig praksis, der baseres på egeninteresser, som af en udestående kan opleves som irrelevant set i forhold til beskæftigelseslovens formål; ”for man kunne godt have peget på det og sagt; ”Hvorfor har I bare ladet ham daske rundt og passe sin syge mor?” (Andrea, s. 5).

Som Andrea (s. 2) siger, er det hverken held eller tilfældighed, der løser mennesker sociale problemer; ”Det er det, jeg tænker er meningen med en retssikkerhed. At der er et sted at hente hjælp. At man har en sikkerhed for det. Det er ikke held eller tilfældigheder, der gør det.” Det er ikke et sæt transcendent ordensprincipper, men udfaldet af en proces og et engagement, hvor det ”rigtige” for den enkelte borger konstrueres i samspillet mellem borgeren og lovens repræsentant (altså frontmedarbejderen) ud fra, hvilke udfordringer borgeren har, og hvilke løsninger der er påkrævet i forhold til udfordringerne. Fremfor at løsning på borgerens komplekse problemer tildeles som en regelstyret hjælp, hvor retten normerer de enkelte handlinger, skal retten kun regulerer de strukturelle omstændigheder som hensyn og deltagere i de processer, hvor der skal formuleres mål for borgeren. Frontmedarbejdernes praksis får træk af en inkrementel beslutningsproces med ”de små skridte metode” (Jacobsen & Thorsvik, 2014, s. 303 – 305). Hvor gældende ret ganske vist har opsat et klart mål for frontmedarbejdernes adfærd (hjælp borgerne i arbejde), men i selve handlingsprocessen

agerer frontmedarbejderne relativt uafhængigt af arbejdspladsen, som følge af samskabelsesvisionen, og træffer beslutninger om borgerens indsats indenfor en meget bred retningslinje (gøre op med regelstyring bare for reglens skyld). Det betyder, at beslutningerne har en begrænset rækkevidde (delmål) og kan ændres på forholdsvis kort sigt. Eksempelvis når en borger er ”utroligt presset”, som Andrea beskriver situationen, eller ikke ønsker at deltage i den indsats frontmedarbejderen præsenterer, som Anna fortæller (side 46). En praksis som i frontmedarbejdernes perspektiv er udtryk for en dygtig frontmedarbejder;

Altså, jeg vil sige det på denne måde. Jeg tillader mig retten til at fortolke. Jeg skal hjælpe borgeren. Vi skal finde den korteste vej til arbejdsmarkedet. Jeg er godt klar over, at nogen vil sige, at det er at finde en praktik, og så er det det. Jeg fortolker det på den måde, at der er nogen ting, der skal på plads først, fordi det er vejen, og der skal jeg finde den korteste vej. Så det har jeg gjort, og jeg har fulgt op på det. Og han er nu klar og er i lønnede timer, og vil gerne videre mod selvforsøgelse. Så jeg tænker, at med min egen fortolkning af den korteste vej mod arbejdsmarkedet, der har jeg været superskarp. (Andrea, s. 5)

Frontmedarbejdernes inkrementelle praksis forstærkes af deres legalitetsforståelse i kombination med deres andenordens retlige bevidsthed og faglige forståelse af borgernes ressourcer præget af deres komplekse problemer. Frontmedarbejderne er bevidste om, at det kræver ressourcer at opnå den ”rigtige” indsats. Forstået som ressourcerne til at anvende gældende ret på en måde, så den er hjælpsom fremfor meningsløs eller ligefrem spild af tid. De mærker i deres egen interaktion med den retlige ramme i form af eksempelvis *Fra kontanthjælp til job*, hvordan den retlige ramme kan udfordre og være meningsløs. Som beskrevet i analysens afsnit 2 er frontmedarbejdernes erfaring, at borgerne ikke har kendskab til deres retssikkerhed og andre rettigheder. Skulle borgerne have kendskab har de ikke overskud til at gøre deres retssikkerhed eller andre rettigheder gældende som følge af deres komplekse problemer, der kræver alle deres ressourcer. Det engagement og de ressourcer, som det forudsættes for at kunne anvende den gældende ret strategisk til at opnå det ”rigtige” eller nødvendige, vurderer frontmedarbejderne, at borgerne ikke er i besiddelse af. Som følge af funktionen som borgerens sagsbehandler i jobcentret, og fordi borgerne ofte ikke har andet netværk (Patricia, s. 34), ser frontmedarbejderne sig selv som den person, der kan sikre borgernes retssikkerhed og andre

rettigheder. Frontmedarbejderne oplever, at de må mediere mellem borgerne og gældende ret for at sikre borgernes retssikkerhed;

Ja, et eller andet sted er det jo mig, der står lige imellem den meget rigide lovmæssige håndtering og sikring af mindste indsats og alle mulige ting, og så en borger med menneskelige problemer. Så den gnidning der altid er mellem det meget firkantede lovmæssige og praktiske og så det menneskelige. Det er jo der, jeg sidder. (Andrea, s. 11)

En mediator tager udgangspunkt i borgerne. En mediator forstår borgerne, deres problemer og behov og bibringer systemet og gældende ret forståelsen med det formål at sikre, at borgerne får den hjælp, de har krav på og behov for på en måde, så den er relevant og meningsfuld for borgerne. Mediatoren opererer i krydsfeltet mellem den enkelte borger og dennes ressourcer og sårbarhed og de samfundsmæssige retlige strukturer. Mediatoren *mægler* mellem to parter i konflikt. I frontmedarbejdernes situation en mægling mellem borgeren og gældende ret. Det er en placering, der både kan udfordre og frustrere, og skabe risiko for retlig fremmedgørelse (Hertogh, 2018, s. 53 - 60), for frontmedarbejderne er ikke den upartiske tredjepart (mægleren). De er menneske og fagperson. De er præget af deres hidtidige erfaring med gældende ret, deres retlige bevidsthed og deres kendskab og relation til den konkrete borger.

Frontmedarbejderne arbejder som vist med forskellige redskaber; mediering, case-by-case og de små skridt forandringsproces og ikke mindst fortolkning af gældende ret og udøvelse af skøn til at balancere mellem deres retlige bevidsthed og legalitetsforståelse og gældende ret og de i denne indbyggede forskellige hensyn. Hertogh (2018, s. 54 – 55) beskriver, at oplevet psykologisk distance mellem individet og det retlige system kan føre til forskellige grader af retlige fremmedgørelse. Det retlige system opleves, hvis man er retlig fremmedgjort, i forskellige grader som fjern, uforståelig, fremmed og alligevel magtfuld. Retlig fremmedgørelse er problematisk, fordi individer i yderste konsekvens kan opleve kløften mellem den magtfulde rets værdier og egne værdier, så stor og umulig at håndtere, at de vælger at stå helt uden for retligt regulerede systemer. Er der tale om retlig fremmedgørelse i yderste konsekvens ved frontmedarbejderne, kan vi forstå det som separation fra de formelt vedtagne regler og regulativer. Frontmedarbejder er ikke separeret fra gældende ret eller de retligt regulerede systemer. De arbejder indenfor jobcentret, der i høj grad er et retligt reguleret

kommunalt område, og som vist tidligere i analysen anerkender de gældende ret. Men de beskriver retlig meningsløshed (Hertogh, 2018, s. 55), som er en grad af retlig fremmedgørelse. Andrea fortæller, hvordan kommunikationen mellem ledelse og frontmedarbejderne kan være ”papegøjesnak” (Andrea, s. 10), hvor frontmedarbejderne fremstår engagerede, men i virkeligheden finder eksempelvis et projekt meningsløst. En reel problematik for borgerens indsats og retssikkerhed, for som Patricia siger ”Ved at jeg kan forstå, at det giver mening, så tror jeg, at den begejstring smitter af. Det er nemmere at sælge noget, du selv kan forstå.” (Patricia, s. 33).

Frontmedarbejderne oplever meningsløshed og frustration med den retlige regulering, når de oplever, at retten tilsidesætter sin egen regel om at handle helhedsorienteret ud fra en helhedsforståelse af borgeren. Det fører til, at frontmedarbejderne udøver modstand. Der er tale om en subtil modstand, der holder sig indenfor grænserne for, hvilken modstand frontmedarbejderne kan udøve, uden at de vurderes at tilsidesætte gældende ret. Der er ikke tale om en modstand, der bringer varige, strukturelle ændringer, der ændrer forholdene for gruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, for en sådan magt besidder frontmedarbejderne ikke. I stedet skaber frontmedarbejdernes modstand mindre ændringer, der kan betyde en ”mere rigtig” indsats for aktuelle borgere. En modstand, hvor de tager til genmæle og siger fra overfor retten i både ord og handling. Som Patricia (s. 33) fortæller; ” Jo, længere tid man er i faget, jo mere vænner man sig til, at det [den retlige regulering] er et vilkår.” Herefter begynder hun at grine; ”Dermed ikke sagt at os gamle rotter ikke får det sagt højt.”, og hun fortsætter;

Vi er lige blevet præsenteret for et projekt, hvor jeg har valgt at sige, at jeg forstår ikke, hvad det projekt kan. Så jeg kan ikke sende mine borgere til det, for jeg ved ikke, hvad jeg skal forklare min borger. Hvad det her indebære, hvad indeholder det, og hvad er det, at du skal, og hvordan kommer det her forløb til at ud. Så jeg har valgt ikke at sende nogen afsted, For jeg har tænkt, hvis ikke jeg forstår det, hvordan skal de så. At sende dem ud i noget, som jeg ikke forstår hvad indeholder, er ikke rimeligt. (Patricia, s. 33)

I *Fra kontanthjælp til job* oplevede jeg i deltagerobservationerne et skarpt skel mellem, hvornår frontmedarbejderne varetog rådgiverrollen og myndighedsrådgiverrollen. I jobsamtalerne mellem borger og frontmedarbejder indtog frontmedarbejderne rådgiverrollen og samskabte med borgeren



dennes beskæftigelsesindsats gennem en dialog, hvor borgerne blev inddraget og fik reel indflydelse på aftaler. Når gældende ret blev en del af samtalen, blev den anvendt strategisk af frontmedarbejderne til at skabe den bedst mulige løsning set i forhold til borgerens situation. På step up-møderne oplevede jeg frontmedarbejderne med en passiv referentrolle, hvor de var ”lidt på sidelinjen” (Observationer: Andrea, s. 16, Anna, s. 19). Var frontmedarbejderne deltagende var det alt overvejende for at understøtte borgernes svar på spørgsmål fra mødeleder. En rolle der undrede mig, idet jeg forestillede mig, at frontmedarbejderne med deres kendskab og relation til borgeren i høj grad kunne bidrage til samskabelsen af borgerens fremtidige indsats. Alternativt en kvalificering af en allerede igangsat indsats. Forskellen kan forklares i frontmedarbejdernes forbehold mod projektet, som de forstår, tilsidesætter borgernes retssikkerhed, når det ikke er ”de rigtige borgere”, der skal medvirke i projektet. En målgruppe der ikke kan ændres, da den er fastlagt fra nationalt, politisk sted. Frontmedarbejdernes retlige bevidsthed om *Fra kontanthjælp til job* kan tænkes at gøre det svært for dem at indtage en anden rolle, for de går ind til step up-mødet med en forståelse af, at projektet er meningsløst for den konkrete borger. En meningsløshed der forstærkes, når borgeren ikke kan fritages for deltagelse, selvom de er i gang med deres afklaring. Ligesom andre mere relevante borgere ikke kan få lov at deltage.

Jeg observerede dog også, at mødestrukturen har betydning for frontmedarbejderens passive rolle. Frontmedarbejderne havde ganske vist ansvaret for referatet, men mødeleder og fagpersonen, der tilsammen udgjorde mødets tværfaglige udenforstående panel, indbød heller ikke frontmedarbejderne til at deltage i samtalen mellem dem og borgeren. Rollefordelingen kan skyldes måden, hvorpå projekter generelt introduceres og eksekveres af arbejdspladsen. En praksis hvor frontmedarbejderne skal konstruere forståelsen af projektet og forståelsen af projektet i relation til retlig ramme, politikker og hensyn, imens de deltager i projektet. Ligesom de skal konstruere deres egen rolle og bidrag til projektet, sideløbende med projektet eksekveres;

*Interviewer: Er retssikkerhed og retssikkerhed i samskabelse noget I har haft snakket om? Også i forbindelse med Fra kontakthjælp til job, hvor det beskrives, at det handler om at have borgeren i centrum, og borgeren skal definere problemer og løsninger?*

*Patricia: Nej, det synes jeg ikke. Det kendetegner meget godt, at hver gang der kommer et projekt, så bliver vi præsenteret for det, og så skal vi arbejde ind i det. Men det er ikke fordi, der er en lang forperiode, hvor vi bliver arbejdet ind i, hvordan gør vi det ens. Vi bliver præsenteret for noget, og så skal vi finde vores vej i det. Så jeg synes ikke, at det er noget... udover selve præsentationen.*

*Udover at selve samtykkeerklæringen skal underskrives inden mødet, og inden man sender oplysningerne til step up. Men det er ikke noget, vi er gået supermeget i dybden med i forhold til retssikkerheden. (Patricia, s. 33)*

Arbejdspladsens strategi for forandring, som Patricia beskriver den, kan tolkes som en både inkrementel og deltagende udviklingsstrategi (Jacobsen & Thorsvik, 2014, s. 361 – 363). Ledelsen har besluttet, at der er behov for udvikling, og deltagelse i forandringen er tvungen. Ledelsen har ansøgt STAR om, at arbejdspladsen kan deltage i *Fra kontanthjælp til job*, og de pålægger frontmedarbejderne at deltage. I både inkrementelle og deltagende udviklingsprocesser angives ikke, hvad den enkelte deltager skal gøre. Men den enkelte forventes at deltage og bidrage til forandringen. Det skaber et åbent rum for alle deltagere, der konstruerer deres rolle i interaktion med andre deltagere i forandringsprocessen.

Ved at være referent bliver frontmedarbejderne reduceret til at varetage myndighedsrollen. At frontmedarbejderne varetager en myndighedsrolle i forhold til projektet, er ikke uventet. Projektet er et udtryk for gældende ret, som den udmøntes i en konkret indsats, og da frontmedarbejderne er ansat til at udmønte loven, er det oplagt, at de har myndighedsrollen. Interessant er, at frontmedarbejderne kun beskriver myndighedsrollen som deres rolle i projektet;

Det er at få samlet alle de oplysninger ind, jeg kan, om borgeren. Er der noget forældet, skal jeg hente nyt. Så det er klart og beskrevet, når mødeleder og medarbejder fra socialforvaltning får det. Så har jeg egentlig bare været lidt på sidelinjen, hvis borgeren har behov for noget. Jeg har haft nogen borgere, der har været meget snaksaglige, så jeg har ikke haft behov for at sige så meget. Kun hvis der lige har været nogle spørgsmål. Min rolle er at samle op. Hvilken plan bliver der lagt, og hvad går vi videre med. Den koordinerende del. Og så selvfølgelig at skrive referat fra mødet. (Anna, s. 17)

Med myndighedsrollen som funktion for frontmedarbejderne bliver det den formelle retsform (Dalberg-Larsen, 2005, s. 303; Åkerstrøm-Andersen, 2005, s. 339), som den udtrykkes i projektet i eksempelvis den på forhånd fastlagte målgruppe for indsatsen, der dominerer frontmedarbejdernes interaktioner med projektet. Projektets reflektive retlige side (Dalberg-Larsen, 2005, s. 307;

Åkerstrøm-Andersen, 2005, s. 340) får en tilbagetrukket rolle og tænkes ikke af frontmedarbejderne som en del af projektet. Som Anna beskriver, så er rollen efter step-up mødet at ”nå planen indenfor den fastsatte tidsramme. (...) Så det er kontinuerlige samtaler og få fulgt op på det hele. (...) Og det er i henhold til projektets mål i henhold til step-up møderne (Anna, s. 17). Rollefordelingen kan derfor tænkes at bestyrke frontmedarbejdernes forståelse af projektet som meningsløst og forstærke deres forbehold mod projektet.

## Opsummering

For frontmedarbejderne er gældende ret ikke ahistorisk, transparent eller upartisk. Den er delvis, konkret og fejlbehæftet. I samskabelsen er retten både et støttende redskab og en konfliktfyldt kontekst. Den er en social struktur, der definerer, strukturerer, afgrænser og begrænser borgernes retssikkerhed på et både immaterielt, principielt plan og et materielt plan. Samtidig er den en værktøjskasse med forskellige ressourcer, der er til rådighed under samskabelsen.

På arbejdspladsen hersker en dominerende diskurs om borgernes komplekse problemer. I relation til retssikkerhed forstås borgerne ikke at have mentalt overskud til lære deres rettigheder at kende. Har borgerne endelig kendskab, har de ikke mentalt overskud til at gøre krav på deres rettigheder.

Borgerens retssikkerhed i samskabelsessituationen tilgår frontmedarbejderne som en arena, hvor retten både er og ikke-er naturlig, uundgåelig og determinant. Det skaber en særlig kontekst for samskabelsen, hvor retssikkerheden både er konstant og til stede, samtidig med at den konstrueres i situationen.

Samskabelsen af borgerens beskæftigelsesindsats er ikke et lukket rum. Et møde kun mellem borger og frontmedarbejder. Samskabelsen er lige så meget et møde mellem borger og den offentlige forvaltning, hvor fortolkningsrummet iboende gældende ret om retssikkerhed åbner for stor diversitet i, hvad retssikkerhed forstås at være og bliver, når retssikkerheden udmøntes i konkrete tiltag og indsatser. En diversitet der i undersøgelsen afspejles i differencen mellem samskabelsesprojektet og det individuelle møde mellem frontmedarbejderne og borgerne.

Frontmedarbejderne forstår, at faglighed bidrager til en mere retmæssig retssikkerhed. Fagligheden bidrager med perspektiver om sociale problemer og socialt arbejde som løsning af disse. På denne måde supplerer frontmedarbejderne med deres faglighed den retlige ramme og kompenserer retten for de mangler, de oplever, den har.

## Kapitel 6: Konklusion, efterrefleksion og kvalitet

I kapitlet præsenterer jeg specialets konklusion, hvor jeg fremlægger undersøgelsens resultater. Dernæst følger et afsnit med efterrefleksion af den anvendte teori i relation til undersøgelsens konklusioner.

### Konklusion

Specialet har undersøgt relationen mellem frontmedarbejderne og gældende ret henset borgerens retssikkerhed i samskabelsessituationer. Formålet med undersøgelsen har været at dykke ned i rettens rolle i socialt arbejde, i forhold til hvordan retten bliver forstået, oplevet og tilgået af frontmedarbejdere i deres hverdagspraksis. Motivationen for undersøgelsen har været forskning, der påviser, at samskabelse har tendens til at få en ekskluderende bagside for de mest udsatte borgere. Forskning der understøttes i undersøgelser, hvor borgere beskriver, hvordan de ikke føler sig tilstrækkeligt hørt eller inddraget i behandling af egen sag. Resultater der står i kontrast til både professionsetikken for socialt arbejde, hvor individets værdighed fastslås, og regler og principper i gældende retssikkerhed. Undersøgelsen har haft til hensigt at besvare problemformuleringen;

*Hvordan indvirker frontmedarbejderes retlige bevidsthed på borgerens retssikkerhed i samskabelsessituationen?*

I samskabelsen møder frontmedarbejderne borgerne med en tilgang til rollefordelingen mellem dem og borgerne, der udspringer af deres retlige bevidsthed. Frontmedarbejderne er bærere af de ressourcerne, der sikrer borgernes retssikkerhed, og borgerne er de ressourcesvage. Ligeledes har frontmedarbejderne kendskabet til gældende ret, og især kendskab til rettens mangler og muligheder. Et kendskab borgerne ikke har. Borgerne er derfor afhængige af frontmedarbejderne og deres retlige og faglige handlinger til at få sikret deres retssikkerhed.

Ved første øjekast fungerer rollefordelingen positivt til borgernes retssikkerhed under samskabelsen. Hvad der er borgerens retssikkerhed i udmøntet form konstrueres i det aktuelle møde mellem frontmedarbejderen og borgeren. Hvad der er retssikkerhed for borgeren kan ikke findes på forhånd, men må afhænge af de særlige omstændigheder i den enkelte sag. Men i rollefordelingen er indlejret en ulige magtfordeling, der kan have en negativ betydning for borgerens retssikkerhed.

Magtfordelingen er skjult for både frontmedarbejderne og borgerne, for jobsamtalerne mellem dem er rammesat, så de begge bliver hørt, inddraget og givet medindflydelse. Men rollefordelingen

betyder, at frontmedarbejderne har magten til at definere, hvad der kan blive indhold på møderne og derved hvad der samskabes om, og hvordan der samskabes. Frontmedarbejderne kan være døråbner, men også dørlukker til tilbud og indsatser. Med deres kendskab til gældende rets muligheder holder frontmedarbejderne så at sige nøglen. Frontmedarbejderne kan vælge at give nøglen til borgerne eller ikke. For præsentation af indsatser, hvis den finder sted, og frontmedarbejdernes egen deltagelse i indsatser kan gøres med engagement eller ”papegøjesprog.” En adfærd der har betydning for borgernes reelle tilbuds- og indsatsmuligheder, men også deres tilgang til og udbytte af disse. Socialt arbejde er relationelt, og samarbejdet mellem borger og frontmedarbejder er omdrejningspunktet. Et samarbejde der bygger på et fundament af tillid mellem borger og frontmedarbejder, hvor tilliden fra borger til frontmedarbejder har betydning for borgerens indgangsvinkel til indsatser og tilbud.

Inddragelse, som den finder sted i offentlige forvaltninger, er altid en proces, hvor den magtfulde inddrager den mindre magtfulde. Den ulige magtfordeling skyldes, at konteksten for inddragelsen hviler på bestemte og forudbestemte forståelser af retlige regler og principper, sociale problemer og sociale indsatser. I den undersøgte case er der risiko for, at borgerne utilsigtet og ubevidst får en endnu mindre magtfuld position, når frontmedarbejderne adskiller deres myndigheds- og rådgiverrolle i relation til de forskellige møder i projektet. På step up-møderne reducerer de sig selv og borgerne til informanter fremfor co-producere (Müller, 2019, s. 38). Derved risikeres, at det forløb, der aftales, er mere en aktivitet *for* borgerne end *med* borgerne. Et resultat der ikke flugter med hverken retssikkerhedsbestemmelserne om inddragelse og indflydelse eller hensigten med samskabelse. Udfaldet kan blive, at borgerne oplever, at der handles hen over hovedet på dem.

### Intersubjektiv validering

I undersøgelsens abduktive forskningsproces har jeg processuelt foretaget refleksioner af den metodiske kvalitet med det formål at sikre undersøgelsens validitet og reliabilitet. I afsnittet foretages en refleksion over validiteten af undersøgelsens konklusioner i relation til teorivalg (Pedersen, 2014, s. 228).

I den socialkonstruktivistiske optik ses teori som en forforståelse, der er retningsgivende for, hvorledes vi opfatter verden (Pedersen, 2014, s. 228). Valg og anvendelse af teori har derved betydning for, hvad en undersøgelse med dette eller hint perspektiv kan udtale sig om, og hvad det ikke kan sige noget om. Jeg forsøgt at tage højde for min forforståelse ved at anvende en abduktive forskningsstrategi med teori-triangulering (Pedersen, 2014, s. 229) i analysen, og begå en

empiriskfunderet analyse, hvor hensigten med de mange og ofte lange citater er, at ”afspejle forskningsgenstandens natur, at lade genstanden tale” (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 269).

Teori om retlig bevidsthed skal forstås som et analytisk sprog til at beskrive og analysere de varierende former for retlig bevidsthed, der findes. Den enkelte analyse frembyder på baggrund af den tilstedeværende empiri en beskrivelse af retlig bevidsthed, men denne vil være situationsbestemt grundet retlig bevidstheds variable og pluralistiske form (Ewick & Silbey, 1998, s. 66). Specialets konklusioner om frontmedarbejdernes retlige bevidsthed må læses med dette i mente. Konklusionerne afspejler én analytisk forståelse af virkeligheden, jeg som forsker har frembragt ved at tilgå frontmedarbejdernes narrativer og handlinger med teoriens begreber og virkelighedsforståelse. På samme måde skal konklusionerne, der bygger på Åkerstrøm-Andersens (2005) betragtninger om den polyfone socialforvaltning og anden anvendt teori eller begreber læses og forstås.

## Referencer

### Retskilder

**Beskæftigelsesindsatsloven.** (2022, LBK nr 701 af 22/05/2022). *Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*. Hentet fra [Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats \(retsinformation.dk\)](#)

**Retssikkerhedsloven.** (2022, LBK nr 265 af 25/02/2022). *Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område*. Hentet fra [Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område \(retsinformation.dk\)](#)

**Retssikkerhedsvejledningen.** (2019, VEJ nr 9330 af 21/03/2019). *Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område*. Hentet fra [Retssikkerhedsvejledningen \(retsinformation.dk\)](#)

**Vejledning om lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.** (2019, VEJ nr 10084 af 29/11/2019). *Vejledning om lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*. Hentet fra [Vejledning om lov om en aktiv beskæftigelsesindsats \(retsinformation.dk\)](#)

### Litteraturliste

**Atkinson, P. & Coffey, P.** (2012). Revisiting the Relationship Between Participant Observation and Interviewing. I: Gubrium, J. F. & Holstein, J. A. (red.) *Postmodern Interviewing*. London: SAGE Publications Ltd.

**Bengtsson, T. T. & Mølholt, A.** (2020). Anonymisering i kvalitative undersøgelser. I: Petersen, K. E. & Ladefoged, L. (red.). *Forskning med børn og unge. Etik og etiske dilemmaer*. København: Hans Reitzels Forlag.

**Brink Larsen, N.** (2013). Pierre Bourdieu – praksis, magt og sociale skel. I: Hansen, S. J. (red.). *Sociologi i socialrådgivning og socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.

**Brinkmann, S.** (2020). Etik i en kvalitativ verden. I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red.). *Kvalitative metoder. En grundbog* (3. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.

- Brodkin, E. Z.** (2015). The inside story: street-level research in the US and beyond. I: Hupe, P., Hill, M. & Buffat, A. (Edt.). *Understanding street-level bureaucracy*. Bristol: Policy Press.
- Chua, L. J. & Engel, D. M.** (2019). Legal Consciousness Reconsidered. *Annual Review of Law and Social Science*, 15: 335 – 353.
- Dalberg-Larsen, J.** (2005). Den offentlige forvaltning. I: Dalberg-Larsen, J. *Lovene og Livet. En retssociologisk grundbog* (5. udg.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dalberg-Larsen, J.** (2005). Generelle udviklingslinjer. Hvor bevæger retten sig hen? I: Dalberg-Larsen, J. *Lovene og Livet. En retssociologisk grundbog* (5. udg.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dansk Socialrådgiverforening** (2011). *Værdighed. Retfærdighed. Integritet. Ansvar. Professionsetik*. Dansk Socialrådgiverforening.
- du Gay, P.** (2014). Bureaukratiet. I: Vikkelsø, S. & Kjær, P. (red.) *Klassisk og moderne organisationsteori*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Ejrnæs, M. & Monrad, M.** (2017). Teorier om sociale problemer. I: Guldager, J. & Skytte, M. (red.) *Socialt arbejde – teorier og perspektiver* (2. udg.). København: Akademisk Forlag.
- Ewick, P. & Silbey, S. S.** (1998). *The Common Place of Law : stories from everyday life*. The University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B.** (2020). Fem misforståelser om casestudiet. I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red.). *Kvalitative metoder. En grundbog* (3. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.
- Frederiksen, M.** (2018). Design. I: Olesen, S. P. & Monrad, M. (red.). *Forskningsmetode i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Guldager, J.** (2001). Helhedssyn i sociale arbejde. I: Ejrnæs, M., Guldager, J., Hansen, F. K., Hansen, H., Jørgensen, C. & Kruse, F. *Sociologi og socialt arbejde*. Frederiksberg: Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag.
- Hammerslev, O. & Madsen, M. R.** (2013). Introduktion. I: Hammerslev, O. & Madsen, M. R. (red.). *Retssociologi – klassiske og moderne perspektiver*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hertogh, M.** (2018). *Nobody's law : Legal Consciousness and Legal Alienation in Everyday Life*. Palgrave Macmillan UK.



- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J.** (2014). Beslutningsprocesser i organisationer. I: Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. *Hvordan organisationer fungerer. En indføring i organisation og ledelse.* (3. udg.) København: Hans Reitzels Forlag.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J.** (2014). Forandring af organisationer. I: Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. *Hvordan organisationer fungerer. En indføring i organisation og ledelse.* (3. udg.) København: Hans Reitzels Forlag.
- Johansen, L. V.** (2018). Rettens mikrosociologi. I: Hammerslev, O. & Madsen, M. R. (red.). *Retssociologi - klassiske og moderne perspektiver.* København: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, M.** (2017). Symbolsk interaktionisme som analysestrategi. I: Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (red.) *Kvalitativ analyse. Syv traditioner.* København: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N.** (red.) (2012). At skabe en professionel – Ansvar og autonomi i velfærdsstaten. København: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N.** (2017). Kvalitative analysetraditioner i samfundsvidenskabelig forskning. I: Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (red.) *Kvalitativ analyse. Syv traditioner.* København: Hans Reitzels Forlag.
- Karpatschof, B.** (2020). Den kvalitative undersøgelsesform særlige kvaliteter. I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red.). *Kvalitative metoder. En grundbog* (3. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.
- Ketcher, K.** (2002). Retssikkerhedsloven: Formål, handlekommune, sagsbehandling mv. I: Ketcher, K. *Socialret. Almindelige principper. Retssikkerhed og administration. Grundværdier.* Århus: Thomson A/S.
- Kjørboe, E., Rehfeld, V. H., Nielsen, E. K. & COWI** (2017). *Retssikkerhed i kommunerne.* København: Institut for Menneskerettigheder, Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution.
- Kvale, S. & Brinkmann, S.** (2009). *InterView. Introduktion til et håndværk* (2. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.
- Lipsky, M.** (1980). Advocacy and Alienation in Street-Level Work. I Lipsky, M. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services.* New York: Russel Sage Foundation.

- Lipsky, M.** (2010). The Critical Role of Street-Level Bureaucrats. I: Lipsky, M. *Street-Level Bureaucracy, 30<sup>th</sup> Ann. Ed. Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundations.
- Mik-Meyer N. & Järvinen, M.** (2005). Indledning: Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv. I: Mik-Meyer N. & Järvinen, M. (red.). *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv. Interview, observationer og dokumenter*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Munk-Hansen, C.** (2012). Retssikkerhedshensynet. I: Munk-Hansen, C. & Schultz, T. (red.). *Retssikkerhed i konkurrence med andre hensyn*. København: Jurist & Økonomforbundets Forlag.
- Müller, M.** (2019). Udsat for inddragelse: Aktiv medborger eller praktisk gris? Brugerperspektiver på inddragelse i socialt arbejde. *Dansk Sociologi*, Nr. 3. 30 årgang, 35 – 57.
- Müller, M.** (2020). *Udsat for samskabelse: Bottom-up perspektiver på samskabelse mellem udsatte grupper og frontmedarbejdere i socialt arbejde*. Danske Professionshøjskoler.
- Nielsen, S. P. P.** (2020a). *Ikke-jurister i et retligt højspændingsfelt – når sagsbehandlere og borgere samproducerer sagsbehandling*. Syddansk Universitet.
- Nielsen, S. P. P.** (2020b). Mødet i den offentlige forvaltning: Andenordens retlig bevidstheds betydning for borgerens kendskab til ret. *Retfærd*, Nr. 1, 59 – 72.
- Olesen, S. P. & Monrad, M.** (2018). Indledning. I: Olesen, S. P. & Monrad, M. (red.). *Forskningsmetode i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Pedersen, K. B.** (2012). Socialkonstruktivisme. I: Juul, S. & Pedersen, K. B. (red.). *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori. En indføring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Ramian, K.** (2012). Hvilke etiske overvejelser skal man gøre sig? I: Ramian, K. *Casestudiet i praksis*. (2. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.
- Ramian, K.** (2012). Hvilke data kan besvare forskningsspørgsmålene? I: Ramian, K. *Casestudiet i praksis*. (2. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.
- Ramian, K.** (2012). Skal undersøgelsen være et casestudie? I: Ramian, K. *Casestudiet i praksis*. (2. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.
- Raudaskoski, P.** (2020). Observationsmetoder (herunder videoobservation). I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red.). *Kvalitative metoder. En grundbog* (3. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.

**6, P. & Bellamy, C.** (2012). Case-based Research Designs. I: 6, P. & Bellamy, C. *Principles of Methodology: Research Design in Social Science*. London: SAGE Publications Ltd.

**Socialstyrelsen** (2017). Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere – karakteristika og kortlægning af sociale ydelser. *SocialAnalyse*, Nr. 5.

**Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering** (2020a). *Bilag 1 Indsatsmodel for Afklaringspuljen*. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Lokaliseret 6. december 2021 på [Bilag 1 Indsatsmodel for Afklaringspuljen \(star.dk\)](#)

**Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering** (2020b). *Opslag: Pulje til afklaring af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere*. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Lokaliseret 6. december 2021 på [Pulje til afklaring af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere \(star.dk\)](#)

**Szulevicz, T.** (2020). Deltagerobservation. I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red.). *Kvalitative metoder. En grundbog* (3. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.

**Tanggaard, L. & Brinkmann, S.** (2020). Interviewet: samtalen som forskningsmetode. I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red.). *Kvalitative metoder. En grundbog* (3. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.

**Tortzen, A.** (2016). Samskabelse på velfærdsdagsordenen. I: Tortzen, A. *Samskabelse i kommunale rammer – hvordan kan ledelse understøtte samskabelse*. Roskilde Universitet.

**Tortzen, A.** (2016). Samskabelse som offentlig styringsstrategi. I: Tortzen, A. *Samskabelse i kommunale rammer – hvordan kan ledelse understøtte samskabelse*. Roskilde Universitet.

**von Hielmcrone, N. & Schultz, T.** (2012). Retssikkerhedsproblemer i socialretten. I: Munk-Hansen, C. & Schultz, T. (red.). *Retssikkerhed i konkurrence med andre hensyn*. København: Jurist & Økonomforbundets Forlag.

**Villadsen, K.** (2004). Rådvilde og sårbare klienter. I: Villadsen, K. *Det sociale arbejdes genealogi. Om kampen om at gøre fattige og udstødte til frie mennesker*. København: Hans Reitzels Forlag.

**Wilken, L.** (2014). Bourdieu for begyndere. (2. udg.). Frederiksberg C: Samfundslitteratur.

**Young, K. M.** (2014). Everyone Knows the Game: Legal Consciousness in the Hawaiian Cockfight. *Law & Society Review*, 48(3), 499 – 530.

**Åkerstrøm-Andersen, N.** (2005). Borgerkontrakter og sprogspillet. *Nordisk Sosialt Arbeid*, 4(25), 337 – 348.

## Bilagsoversigt

Alle bilag er vedlagt specialet som uploadede separate bilag i Digital Eksamen.

**Bilag 1:** Observationsguide Deltagerobservation

**Bilag 2:** Interviewguide Semistrukturerede interviews

**Bilag 3:** Feltnoter deltagerobservationer

**Bilag 4:** Transskribering interviews

**Bilag 5:** Portfolio med fokus på egen læring og refleksion over egen faglig profil