

Borgerinddragelse i de virksomhedsrettede indsatser

- En kvalitativ undersøgelse af hvordan borgerinddragelsen kommer til udtryk når frontlinjemedarbejdere møder borgerne og udvælgelse af virksomhedsrettede indsatser.



Kandidatuddannelsen i Socialt arbejde

Dato for aflevering: 01. juni 2023

Vejleder: Mikkel Bo Madsen

Udarbejdet af:

Oliver Holtse Nielsen (20216361)

Alicia Henningsen (20210872)

Anslag: 187.032.

Abstract

This thesis is about unemployment-oriented and how participation appears in the social work with citizens with complex social problems. Furthermore, how it will help people to come closer to the labour market in any kind. The target group in this thesis is people who are on the Danish social benefits and who were referred as activity ready. These citizens have complex social problems besides unemployment. These social problems can be health, physical and psychological problems and those social problems can be an obstacle to entering the labour market.

The reason why we have chosen this target group is because these people are associated with the Danish Jobcentre, and they are in the social system for a longer time than other target groups and therefore this group is a very vulnerable group of people. The Danish Jobcentre requires that the people are in some kind of employment and the purpose with this will be to clarify their educational- or working ability. For this the Danish municipalities use unpaid internships in both public and private companies.

We will therefore investigate the participation simultaneously and the negotiations there will take place in the dialogue between the social worker and the citizen. Moreover, the ethical dilemmas that will be created in social work and how the social worker will navigate while in the meantime maintain the citizens.

This thesis is qualitative research, and the structure of this research will have four analysis parts so we can answer our research question. In this thesis, we have worked in the way that we have chosen to collect our data through empirical study research reports and theoretical knowledge. We have conducted four qualitative interviews with four different street-level-bureaucrats in different municipalities. Furthermore, we have made observations in a jobcentre between one street-level-bureaucrat and four different citizens.

The main theoretical framework in this thesis will be the four theoretical forms of participation as developed by Merete Monrad and how these forms can be a factor to bring people closer to the labour market or be added to an education and also some the theoretical framework from Michael Lipskys theory about street-level-bureaucracy.

Indholdsfortegnelse

Indledning.....	1
Problemfelt	2
<i>Borgerinddragelse i beskæftigelsesindsatsen</i>	2
<i>Fra welfare til workfare</i>	3
<i>Præsentation af de virksomhedsrettede indsatser</i>	4
<i>Problemformulering</i>	5
<i>Arbejdsspørgsmål</i>	5
<i>Projektets målgruppe og afgrænsning</i>	6
<i>Fravælgelse af andre målgrupper</i>	7
<i>Argumentation for projektets relevans</i>	8
Begrebsafklaring	8
<i>Borgerinddragelse</i>	8
<i>Frontlinjemedarbejder</i>	9
Videnskabsteoretisk udgangspunkt	9
<i>Hermeneutisk tilgang</i>	10
<i>Erfaringer fra praksis og egne forforståelser</i>	11
<i>Argumentet for valg og fravalg</i>	11
<i>Kritik af den hermeneutiske tilgang</i>	12
Metodeafsnit	12
<i>Det kvalitative forskningsinterview</i>	12
<i>Den semistrukturerede interviewguide</i>	13
<i>Observation</i>	14
<i>Anonymisering og præsentation af informanter i de kvalitative interviews og i observationsstudiet</i>	15
<i>Informant 1</i>	16
<i>Informant 2</i>	16
<i>Informant 3</i>	16
<i>Informant 4</i>	16
<i>Observationsstudiet</i>	16
<i>Adgang til feltet og brugen gatekeeper</i>	17
<i>Etiske overvejelser i forbindelse med interviewpersoner og observationsstudie</i>	18
<i>Specialets validitet, reliabilitet og generaliserbarhed</i>	18
<i>Validitet</i>	18
<i>Reliabilitet</i>	19
<i>Generaliserbarhed</i>	19
<i>Transskribering</i>	19
Analysestrategi	20

Kodning	21
Teoriafsnit.....	23
<i>Borgerinddragelsesformerne</i>	23
<i>Demokrati</i>	23
<i>Forbrug</i>	23
<i>Selv-Refleksion</i>	24
<i>Samskabelse</i>	24
<i>Argument for tilvalg af teori</i>	24
<i>Honneths anerkendelsesteori</i>	25
<i>Street-level-bureaucracy</i>	25
<i>Frontlinjeperspektivet</i>	26
<i>Skøn</i>	26
<i>Krydspres</i>	26
<i>Copingstrategier</i>	27
Analyse	27
<i>Analysedel 1: Inddragelse af borgeren i udvælgelse og tildeling af virksomhedsrettede indsatser</i>	27
<i>Delkonklusion</i>	40
<i>Analysedel 2 - Forhandlinger mellem frontlinjemedarbejder og borger</i>	40
<i>Forhandlinger og relationen til borgeren</i>	42
<i>Økonomiske incitamenter</i>	47
<i>Frontlinjemedarbejdernes forhandlinger om virksomhedspraktikker</i>	50
<i>Delkonklusion</i>	52
<i>Analysedel 3 – De organisatoriske rammers indflydelse på de virksomhedsrettede indsatser</i>	53
<i>De organisatoriske rammers indflydelse på borgerinddragelsen</i>	54
<i>Fra NPM til NPG - empiriske tendenser</i>	59
<i>Delkonklusion</i>	62
<i>Analysedel 4 - dilemmaer i forbindelse med de virksomhedsrettede indsatser</i>	64
<i>Prioriteringer af borgerne</i>	67
<i>Dilemmaer i forhold til organisatoriske rammer og de virksomheder, hvor der etableres virksomhedspraktikker</i>	70
<i>Dilemmaer i forhold til borgernes ønsker samt håndtering af dilemmaerne fra sagsbehandlerne</i>	73
<i>Delkonklusion</i>	75
Diskussion af om borgerne kommer tættere på uddannelse eller arbejde.....	75
Konklusion.....	78
Perspektivering - Borgerens vej gennem de beskæftigelsesrettede indsatser	80
Litteraturliste	83
<i>Bøger</i>	83
<i>Tidsskriftsartikler</i>	84
<i>Websider</i>	84
<i>Forskningsrapporter</i>	86
<i>Online artikler og rapporter</i>	87
<i>Lovgivning</i>	88

Bilagsoversigt 88

Indledning

Dette speciale vil tage udgangspunkt i borgerinddragelsen i forhold til aktivitetsparate borgere, når de skal ud i virksomhedsrettede indsatser. I de seneste år har der været et stadigt stigende fokus på, at borgere som er en del af den aktive beskæftigelsesindsats og hermed modtagere af offentlige ydelser, skal i virksomhedsrettede indsatser for at komme ud i ordinær uddannelse eller arbejde (Andersen, Dall og Madsen, 2022, s. 121). De virksomhedsrettede indsatser har særligt vist en effekt ved, at det ses, at flere kommer i arbejde, efter de har været i disse former for indsatser (Beskæftigelsesministeriet, u.å). Hermed vil dette speciales målgruppe være aktivitetsparate uddannelsesmodtagere og kontanthjælpsmodtagere, samt de frontlinjemedarbejdere som arbejder med disse målgrupper. Disse målgrupper af borgere har komplekse problemstillinger udover ledighed, der kan gøre, at vejen til ordinær uddannelse eller arbejde kan være mere besværlig og dermed længere (Cabi u.å. C).

Projektet vil tage udgangspunkt i borgerinddragelsen, og hvordan der herunder arbejdes borgerinddragende, når der skal tales om, og udvælges virksomhedsrettede indsatser. Derudover hvordan det politiske fokus på disse indsatser påvirker og udmønter sig i den aktive beskæftigelsesindsats. Herunder vil projektet inddrage forskellige organisatoriske rammer, styringsparadigmer, dilemmaer samt de forhandlingsmæssige situationer, der forekommer i det sociale arbejde med aktivitetsparate ledige borgere.

Vi har foretaget både kvalitative interviews med fire frontlinjemedarbejdere i forskellige kommuner i Danmark og observeret samtaler mellem en frontlinjemedarbejder og tre forskellige borgere i én kommune. Vi har blandt andet interviewet dem om, hvordan de inddrager borgeren i tilrettelæggelsen og planlægningen af de virksomhedsrettede indsatser, samt hvordan frontlinjemedarbejderen fastholder borgerne i disse indsatser. Herudover har vi observeret, hvilke forhandlinger der foregår mellem frontlinjemedarbejderen og borgeren, når de taler med hinanden inde for jobcenterets rammer.

Vores interesse indenfor dette område udspringer af tidligere praktiske erfaringer på beskæftigelsesområdet, hvoraf vi har set udfordringer i forhold til de virksomhedsrettede indsatser, samt hvordan borgerne bliver inddraget i dette.

Problemfelt

Vi vil i dette afsnit redegøre for de relevante tematikker omkring borgerne, socialpolitikken samt frontlinjemedarbejderne, ved at se på tidligere forskning omkring borgerinddragelse og de virksomhedsrettede indsatser samt de organisatoriske rammer, som frontlinjemedarbejderne arbejder under. Vi vil samtidig præsentere de virksomhedsrettede tilbud i vores speciale.

Det sociale arbejde med udsatte mennesker har i en længere årrække været under konstant forandring, ligesom beskæftigelsespolitikken er gået fra at have en mere passiv karakter, til en aktiv politisk diskurs, hvor der er en forventning om, at borgerne i samfundet er aktive og deltagende i deres søgen efter arbejde, og hermed at komme væk fra ledigheden (Væksthusets Forskningscenter, 2017, s. 5). Deltagelse og medvirken i egen sag er netop et centralt udgangspunkt i det sociale arbejde, og dette er også understreget i forvaltningsretten, med retssikkerhedslovens § 4, hvorpå ordlyden beskriver, at borgeren skal have mulighed for behandling af egen sag. Derudover tilrettelægger kommunalbestyrelsen behandling af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed, og at frontlinjemedarbejderen har mulighed for at frigive noget ansvar alt efter, hvordan dette giver mening (LBK nr. 2394 af 14/12/2021).

Borgerinddragelse i beskæftigelsesindsatsen

Borgerinddragelse skal helt grundlæggende sikre en borgers indflydelse på egen sag, når disse behandles af blandt andre offentlige myndigheder. Dette er både i forhold til at definere de problemer og udfordringer som gør, at borgeren er havnet i den situation, de befinder sig i, og det gælder også, når der skal findes og etableres de rette tilbud og indsatser i forhold til, hvad der kan gøres ved borgerens komplekse udfordringer (Monrad og Danneris, 2021, s. 9). Borgerinddragelse anvendes samtidig for at sikre kvalitet i de indsatser, som iværksættes over for borgerne, idet der over tiden har været en del kritik af den styringsform, som er fremherskende i jobcentrene; New Public Management (Larsen, 2022, s. 19). Dette vil blive behandlet i næste afsnit: *Fra welfare til workfare*. Samtidig vil frontlinjemedarbejderne på beskæftigelsesområdet ofte stå i et krydsfelt af forskellige forventninger fra de organisatoriske rammer, lovgivningsmæssige rammer og borgernes forventninger til sagsforløbet (Monrad og Danneris, 2021, s. 28).

Fra welfare til workfare

Borgerinddragelse skal samtidig forstås i lyset af de senere års tiltagende fokus på og forventningen om, at borgere skal være aktive deltagende i deres sagsforløb. Der er samtidig et større fokus på de virksomhedsrettede indsatser samt de større lovgivningsmæssige, organisatoriske og økonomiske stramninger på beskæftigelsesområdet og nye styringsinstrumenter i de offentlige myndigheder, såsom for eksempel New Public Management og New Public Governance.

Jobcentrene blev indført med strukturreformen i 2007, og har til formål at handle efter folketingets intentioner, målsætninger og værdier, og i 2014 indførte den daværende regering uddannelseshjælpen med en reform af kontanthjælpsområdet, hvilket skal ses i lyset af den generelle politiske linje, som kan kaldes aktivlinjen (Møller, 2016, s. 116). Med aktivlinjens indtog i dansk beskæftigelsespolitik samt at forskellige effektanalyser har vist, at antallet af borgere der kommer i ordinær beskæftigelse stiger, efter de har været i de virksomhedsrettede indsatser, har der været en stadigt stigende tendens til at få mennesker, der er modtagere af offentlig forsørgelse, skal i de virksomhedsrettede indsatser, som for eksempel virksomhedspraktikker (Beskæftigelsesministeriet, u.å). Denne aktivlinje udspringer af 1980'ernes tendenser til lavkonjunktur, i både USA og Europa. Her blev det politisk fremført, at man skal arbejde for den velfærd de arbejdsløse modtager, og op gennem 1980'erne, 90'erne og 00'erne kom denne tankegang også stille og roligt til Danmark (Møller, 2016, s. 117). I denne aktivlinje skal modtagere af sociale ydelser hermed ud på arbejdsmarkedet, og her bliver lovgivningen på beskæftigelsesområdet indrettet sådan, at dette er en mulighed for borgerne, og at der hermed er et større arbejdsmarkedsfokus. Ydermere bliver der lagt incitamenter ind i lovgivningen, så borgerne i højere grad kommer tættere på ordinært arbejde (Møller, 2016, s. 118). For eksempel blev der i 2017 indført et krav om, at borgere der er modtagere af kontanthjælp skulle arbejde i 225-timer inden for de seneste 12 måneder for at opretholde kontanthjælpsydelsen (Borger.dk). Tidligere var menneskesynet i Danmark anderledes, og der var således en større ide om, at borgerne var passive modtagere af ydelser, og frontlinjemedarbejderne havde en mere fremtrædende ekspertrolle. Under udviklingen af den mere liberalistiske socialpolitik begyndte imidlertid også de politiske stramninger af ydelsessystemerne, og de forskellige krav der blev stillet til borgerne, blev yderligere fastlagt og strammet (Møller, 2016, s. 121). Samtidig var det i denne periode, at styringsparadigmet New Public Management begyndte at vinde frem i styringen af de offentlige organisationer (Møller, 2016, s. 119 - 120). New Public Management-tankegangen lægger

vægt på, at mennesker er rationelle væsner, hvor borgerne bliver en slags forbrugere af de sociale ydelser, og standardisering og effektivisering er højt prioriteret (Larsen og Møller, 2016, s. 65).

I dag er en række kommuner imidlertid begyndt at bevæge sig væk fra New Public Management-tankegangen og er i stedet begyndt at implementere den nye styringsmodel New Public Governance, hvori der er et større fokus på helhedsorientering, borgerinddragelse samt samarbejde mellem frontlinjemedarbejdere og borgere, som hermed skaber ressourcemobilisering (Greve, C. 2012). New Public Management er desuden blevet kritiseret, blandt andet fordi, at styringsparadigmet viser et faldende udbytte, når man måler over tid (Torfing, 2016), og nu, i højere grad, ind i en ny form for styring. New Public Management er desuden blevet kritiseret for ikke at inddrage borgernes enkelte og individuelle behov (Larsen, 2022, s. 17), hvilket gør, at alle borgere bliver behandlet ens, som i sidste ende kan forhindre den førnævnte borgerinddragelse af problemdefinition og de tiltag, der iværksættes, og dette kan eksempelvis være virksomhedspraktikker.

Præsentation af de virksomhedsrettede indsatser

De virksomhedsrettede indsatser er en vigtig ressource i det sociale arbejde med de aktivitetsparate borgere. Dette vil vi gennemgå i følgende afsnit.

Virksomhedspraktik har til formål at afklare og styrke borgerens kompetencer, så denne kommer tættere på arbejdsmarkedet (Star, 2022a). Aktivitetsparate borgere bliver tilbudt virksomhedspraktik, når de har udfordringer ved at få et job, fastholde et job eller at opnå et job på ordinære vilkår (Star, 2022a). For de mest udsatte borgere, altså de aktivitetsparate, vil der også blive indlagt i en virksomhedspraktik på grundlag af, hvilke skånebehov der er, hvor mange timer borgeren kan arbejde i løbet af en uge, samt hvilke arbejdsopgaver der tager hensyn til individets konkrete behov.

For aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere, er virksomhedspraktikken en del af uddannelsespålægget, som er et pålæg om, at unge på sigt skal tage en erhvervskompetencegivende uddannelse på ordinære vilkår (Cabi, u.å, a). For aktivitetsparate gælder det, at den unge enten skal stå til rådighed for ordinær uddannelse eller indsatser, der er rettet mod, at den unge kan komme i ordinær uddannelse (Cabi, u.å). Den aktivitetsparate unge skal samtidig senest en måned efter, at denne har henvendt sig for hjælp, tilbydes enten vejledning og opkvalificering eller virksomhedspraktik, og hvis den unge ikke har mulighed for at deltage i disse indsatser, kan der

tilbydes mentorstøtte (Cabi, u.å). Forskellige effektanalyser har gennem årene vist, at de virksomhedsrettede praktikker er med til at øge beskæftigelsen for ledige (Beskæftigelsesministeriet, u.å). Dette skaber imidlertid nye dilemmaer, idet kommunerne i højere grad sender borgerne ud i en masse virksomhedspraktikker (Andersen, Dall, Madsen, 2022, s. 122), hvor der i sidste ende er risiko for, at borgerinddragelsen udelades.

En anden indsats, som også ofte er vigtig i beskæftigelsesindsatsen, er tilbuddet om vejledning og opkvalificering, jf. Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, § 92 herefter kaldet LAB (LBK nr. 701 af 22/05/2022). Disse vil ofte komme før en virksomhedspraktik, og vil have karakter af korte uddannelsesforløb, misbrugsforløb eller vejledningsforløb (Star, 2021b). Formålet med denne indsats er at undersøge og udvikle den lediges sociale, faglige eller sproglige kompetencer (Star, 2021b).

De vil ofte blive brugt inden der iværksættes en virksomhedspraktik for at klargøre den ledige til en eventuel kommende virksomhedspraktik. Denne indsats vil blive nævnt løbende i specialet, men vil altså have en mere understøttende karakter til virksomhedspraktikken, idet det største politiske fokus er på virksomhedspraktikkerne, som nævnt i ovenstående.

Med denne indledning og problemfelt er vi hermed kommet frem til følgende problemformulering og arbejds spørgsmål.

Problemformulering

Hvordan kommer borgerinddragelsen til udtryk i de virksomhedsrettede indsatser for aktivitetsparate borgere?

Arbejdsspørgsmål

1. Hvordan inddrager frontlinjemedarbejderne borgeren i udvælgelsen og tildelingen af virksomhedsrettede indsatser?
2. Hvilke positioner indtager borgeren og frontlinjemedarbejderen og hvordan udfolder forhandlingerne sig i forbindelse med de virksomhedsrettede indsatser?
3. Hvordan har de organisatoriske rammer indflydelse på borgerinddragelse når de aktivitetsparate borgere skal i virksomhedsrettede indsatser?

4. Hvilke dilemmaer kan der opstå mellem borgeren og frontlinjemedarbejderen i arbejdet om at tildele disse tilbud?

Udover denne problemformulering og de efterfølgende arbejdsspørgsmål, ønsker vi efter analysedelene, kort at diskutere i hvilket omfang borgerne kommer tættere på uddannelse eller arbejde.

Projektets målgruppe og afgrænsning

Som nævnt har vi valgt at tage udgangspunkt i både aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere under 30 år og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år. I 2014 blev der indført en ny kontanthjælpsreform, som opdelte borgere i dem, der var under 30 og over 30 år. Her blev også uddannelseshjælpen indført, som indkomstmæssigt er på niveau med SU til borgere under 30 år. Kontanthjælpsreformen blev indført for: *“at sikre, at unge får en uddannelse, og at alle mennesker bliver mødt med klare krav og forventninger, så flere får mulighed for at blive en del af arbejdsmarkedet.”* (Beskæftigelsesministeriet, u.å.). Kravene for, at en ung kan modtage uddannelseshjælp er, at de ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, er under 30, samt ikke har andre muligheder for at forsørge sig selv (Legal Desk, 2023).

Samtidig blev der indført forskellige visiteringer af begge målgrupper, som for de unge var åbenlyst uddannelsesparate, uddannelsesparate og de aktivitetsparate og for dem over 30, var disse jobparate og de aktivitetsparate, jf. LAB § 6. For at blive visiteret som aktivitetsparat i begge målgrupper, anses det ikke, at en borger kan komme i uddannelse eller arbejde det første år efter ansøgt ydelse (Aktivsocialrådgiver, (2021)). Begge grupper af aktivitetsparate kendetegnes ved borgere, som har komplekse sammensatte problemstillinger udover ledighed, som kan have fysisk, psykisk og social karakter (Cabi, u.å.). Disse borgere har brug for og krav på en helhedsorienteret indsats, som iværksættes af jobcentre, for at komme tættere på uddannelse og arbejde. Dette er også defineret i jf. LAB § 6, stk. 5, som siger at borgere har ret til at få udarbejdet en helhedsorienteret indsats, som er tværfagligt koordineret af frontlinjemedarbejderen, som igennem deres faglighed skal kunne skabe en koordineret indsats på tværs af forskellige aktører, forvaltninger og myndigheder (LBK 701 af 22/5/2022). En ung vil kun blive visiteret som aktivitetsparat uddannelseshjælpsmodtager hvis denne ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse. Hvis denne har en erhvervskompetencegivende uddannelse, vil den unge modtage kontanthjælp, som aktivitetsparat jf. LAB, § 6, nr. 3. Det sociale

arbejde med målgrupperne, vil typisk foregå i de teams som sidder i jobcentrene og vil typisk være rettet mod, at borgerne kommer i ordinært arbejde og får ordinære løntimer, og der vil være høje forventninger for den aktive deltagelse fra borgeren, hvilket også hænger sammen med udviklingen af den mere aktive beskæftigelsesindsats.

Antallet af borgere der er modtagere af kontanthjælp og uddannelseshjælp har desuden været stødt faldende igennem en længere årrække og dette gælder også de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og der var i august 2022 omkring 41.000 fuldtidspersoner der modtog kontanthjælp (Buhl, 2022).

Der ses altså en række ligheder mellem disse to målgrupper, både i forhold til visitation samt krav og ret til virksomhedsrettede tilbud. Det er desuden værd at bemærke, at det, som nævnt, først var i 2014, at adskillelsen mellem unge og voksne kom i beskæftigelsessystemet. Dette anser vi hermed for en mere administrativ adskillelse, og målet for begge grupper vil hermed ligne hinanden i sidste ende, nemlig at borgerne skal i job eller i uddannelse. Et yderligere opmærksomhedspunkt og argumentation for, at vi kan sætte disse to målgrupper sammen gennem specialet, er, at de unge, hvis de har en erhvervskompetencegivende uddannelse, vil blive modtagere af kontanthjælp, på samme vilkår som borgere over 30 år. Hermed vælger vi at inddrage begge målgrupper og de vil fremadrettet blive nævnt som aktivitetsparate, hvis der ikke er anden grund til at understrege en adskillelse.

Fravælgelse af andre målgrupper

Vi vælger de to nævnte målgrupper, idet det er de borgere med flest komplekse problemstillinger og der hermed kan være lang vej til det ordinære arbejdsmarked for denne gruppe af borgere. Dette sammenholdt med work-firsttilgangen finder vi det interessant, idet vi har en forforståelse om, at borgerinddragelsen kan være en udfordring under disse organisatoriske rammer. Hermed finder vi det relevant at se på, hvordan målgrupperne bliver inddraget i beskæftigelsesindsatsen, samt hvordan de selv oplever at blive inddraget og dermed i sidste ende at komme tættere på en uddannelse eller et arbejde. Vi er hermed opmærksomme på, at der i de øvrige målgrupper i beskæftigelsesindsatsen også bruges de nævnte virksomhedsrettede indsatser, men vi afgrænser os, idet vi finder det interessant, hvordan de borgere med flest udfordringer kommer i arbejde.

Argumentation for projektets relevans

Denne undersøgelse har til formål at undersøge, hvordan borgerinddragelsen kommer til udtryk i beskæftigelsesindsatsen, idet der er så stort et politisk fokus på de virksomhedsrettede indsatser. Projektets motivation kommer af refleksion om, hvorvidt de virksomhedsrettede indsatser har en enten negativ eller positiv effekt på borgerinddragelsen samt motivation for fastholdelse eller påbegyndt uddannelse eller job. Specialet vil inddrage borgerens oplevelse af borgerinddragelsen omkring definition af sociale problemer, udvælgelse af tilbud samt ændringer af en pågældende indsats eller tilbud. Dette vil som nævnt ske gennem beskæftigelsesindsatsen, hvor vi konkret vil tage afsæt i indsatsen virksomhedspraktik og sekundært som nævnt vejledning og opkvalificering, idet denne sidste indsats bliver brugt som en kompetencegivende indsats til virksomhedspraktikkerne. Derudover vil vi undersøge frontlinjemedarbejderens arbejde med de aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere og hvordan de navigere i målsætningerne, som er fastsat af de organisatoriske rammer. Ydermere frontlinjemedarbejdernes anvendelse af borgerinddragelse som muligvis kan være med til at bidrage til fastholdelse i beskæftigelse, uddannelse eller komme et skridt tættere på det ordinære arbejdsmarked.

Begrebsafklaring

I dette afsnit vil vi kort redegøre for relevante begreber i forhold til udarbejdelsen af specialet, samt argumentere for, hvordan vi forstår dem og bruges fremadrettet.

Borgerinddragelse

Vi tager udgangspunkt i borgerinddragelsen, som er indkredset af Merete Monrad og Sophie Danneris i bogen *Borgerinddragelse i socialt arbejde*. Heri opstilles en forståelsesramme af borgerinddragelse, som et komplekst fænomen, som ser forskelligt ud og skal gribes forskelligt an i forskellige kontekster i det sociale arbejde (Monrad og Danneris, 2021, s. 35). Borgerinddragelse er altså et begreb, der er svært at definere, men som samtidig er blevet et omdrejningspunkt i mange områder i det sociale arbejde og specielt i beskæftigelsesindsatsen, idet denne form for indsats i en længere årrække har været omdiskuteret og kritiseret for den høje politiske styring.

Der findes samtidig lovmæssige rammer, som beskriver borgerens mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin egen sag jf. retssikkerhedsloven §4 (LBK nr. 2394 af 14/12/2021). Borgerne

bliver således involveret i definitionsprocessen af deres egne problemer, og bringer deres egne ønsker og mål i spil for at komme frem til den bedst mulige løsning for borgeren.

Frontlinjemedarbejder

I vores speciale vil der blive gjort brug af begrebet frontlinjemedarbejder, hvor der tages udgangspunkt i Michael Lipskys definition af begrebet. Frontlinjemedarbejderne indbefatter offentligt ansatte både med og uden myndighedsrolle, som forvalter og arbejder under lovgivningen og udøver politiske beslutninger. Frontlinjemedarbejdere kan være socialrådgivere, virksomhedskonsulenter eller andre, som på en eller anden måde beskæftiger sig med mennesker i deres arbejde, som har til formål at forvalte lovgivning eller politiske beslutninger (Lipsky, 1980, s. 3).

Videnskabsteoretisk udgangspunkt

I dette afsnit vil vi redegøre for vores videnskabsteoretiske udgangspunkt, hvilket er en abstrakt form for teori og hvad virkeligheden består af, samt hvad der kan erkendes i en forskningsproces (Juul & Pedersen, 2012, s. 419). Forståelse og fortolkning er et af vores grundelementer i vores indhentelse af den viden vi arbejder med.

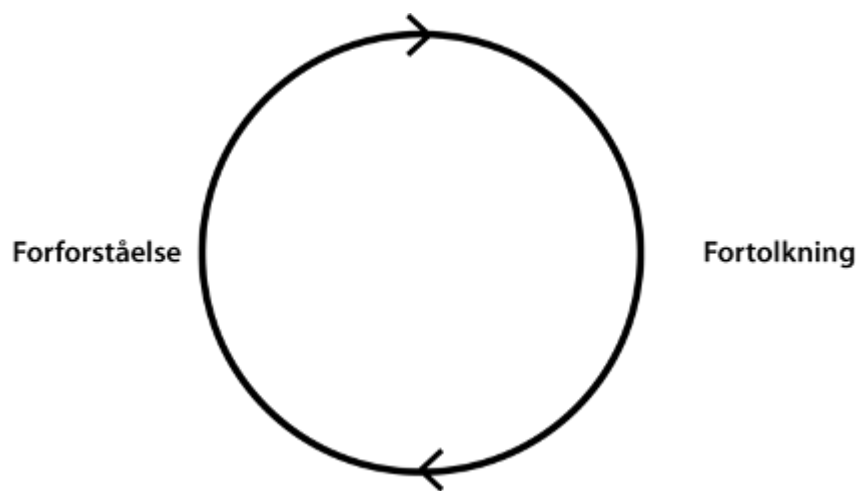
I vores proces for at kunne forstå og fortolke på den viden vi tilegner os gennem litteratursøgning, kvantitative og kvalitative data har vi herunder valgt den hermeneutiske videnskabsteori. Formålet med det er at det felt vi møder har vi en eller anden fortolkning og forforståelse for og efter hvert interview danner vi os en ny fortolkning og forståelse vi arbejder ud fra. Hermed kommer vi senere til at danne forskellige koder ud fra den indsamlede empiri, som vi kommer til at arbejde med systematisk og analytisk i analyseafsnittene. Det er desuden vigtigt at nævne, at den viden vi kommer frem til, i sidste ende vil komme fra de forforståelser vi gik ind i feltet med. Disse forforståelser vil have påvirket vores interviewspørgsmål, vores måde at stille opfølgende spørgsmål på, samt vores måde at behandle og analysere den indsamlede empiri på. Det der samtidig kvalificerer disse forforståelser er, at vi har tidligere erfaringer fra feltet, som vi vil uddybe i nedenstående, men særligt også, at vi, inden vi gik ud i feltet, læse og reflekterede over en stor mængde af forskning fra anerkendte studier og universiteter.

Vi har i vores speciale valgt at gøre brug af den hermeneutiske tilgang, som indebærer det at have forforståelser for et givent felt, hvilket eksempelvis kan være borgerinddragelsen af aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere. Vi finder denne metode relevant og brugbar for vores speciale, men at vi derudover er klar over, at der er fordele og ulemper ved metoden.

Hermeneutisk tilgang

Vi vælger at tage afsæt i den hermeneutiske tilgang, hvori forskeren må sætte sine fordomme over for verden, samt tidligere erfaringer og opfattelser i spil for at opnå nye erfaringer og erkendelser (Juul & Pedersen, 2012, s. 404). Hermeneutikken tager afsæt i vores sanser og den logiske analyse. Vi har derfor i vores interview været bevidste om vores sanser i forhold til det vi lagde mærke til under interviewet. Hermeneutikken fokuserer derfor på at *forstå* og ikke bare dermed forstandsmæssigt *begribe*, det er her hermeneutikken adskiller sig radikalt fra positivismen (Thurén, 2008, s. 106 og 107).

Den hermeneutiske cirkel



(Systime, u.å)

Under specialets videnssøgning som herunder er kvalitative og observerbare data vil den hermeneutiske cirkel forekomme. Denne hermeneutiske cirkel handler om at man som forsker bevæger sig frem og tilbage i det vidensfelt, der undersøges, som ens forforståelser får en ny betydning. Forskeren vil træde ind i et felt med egne forforståelser, som kommer fra tidligere erfaringer om et givent felt. De nye erfaringer der hermed opstår i videnssøgningen, samt når forskeren bevæger sig ud i feltet, vil hermed påvirke disse forforståelser og der vil opstå ny viden. Vi møder det sociale felt med en forforståelse og begynder her at fortolke på den nye indhentede empiri og herefter ændres vores forforståelse samt vores viden. Dette kommer til at betyde at vi ikke kan sætte vores forforståelser ud af undersøgelsen da den hermeneutiske cirkel bliver betragtet som værende en del af fortolkerne selv (Juul & Pedersen 2012, s. 404).

Erfaringer fra praksis og egne forforståelser

Vi har begge været i praktik i beskæftigelsesindsatsen og har dermed tilegnet os egne forforståelser, som vi har taget med os derfra. Vi har set forskellige udfordringer som der opstår i arbejdet i det sociale arbejde med udsatte ledige som har komplekse problemer foruden ledighed. Disse har for eksempel handlet om organisatoriske udfordringer, udfordringer i form af tværfaglighed og udfordringer i forhold til udvælgelse og tildeling af indsatser. Dette vil bringes med ind i projektarbejdet og vil hermed opnå en ny forståelse af feltet.

Argumentet for valg og fravalg

Den hermeneutiske tilgang er, at vi fandt denne fremgangsmåde bedre i forhold til at give et mere retvisende billede af projektets resultater, og at vi både under og efter interviewet bruger vores sanser og får en forståelse som vi prøver at forstå og efterfølgende fortolke på. Et af grundelementerne i vores valg af hermeneutikken er at opgavens resultat ikke er facit for hvordan der skal praktiseres borgerinddragelse fra frontlinjemedarbejder. Ydermere har vi en forståelse hvor vi fortolker på den data vi finder frem til, men denne data kunne muligvis fortolkes på anden vis af andet individ og dermed kan dette ikke give et retvisende billede af opgavens endelige resultat (Thurén, 2008, s. 108 og 109).

Vores grundlag for ikke at vælge positivismen er at den som nævnt adskiller sig radikalt fra hermeneutikken hvorimod positivismen ville være et godt grundlag for projektet hvis vi skulle finde

årsagsforklaring på hvorfor der bliver handlet på en given måde eller situation, da vi prøver at opnå en forståelse og ikke en forklaring på det fænomen vi undersøger. I dette tilfælde er det borgerinddragelse af virksomhedspraktik samt sekundær vejledning og opkvalificering. Med hermeneutikken kan vi sætte os ind i hvordan andre menneskers oplevelser, forståelser og følelser, da vi undersøger borgernes oplevelser af virksomhedspraktik samt sekundær vejledning og opkvalificering (Thurén, 2008, s. 106 og 107).

Kritik af den hermeneutiske tilgang

Idet vi tager udgangspunkt i den hermeneutiske tilgang, som, som nævnt, handler om forforståelser og baserer sig på tidligere erfaringer, indenfor et område, som i dette speciale er de aktivitetsparate borgere og de virksomhedsrettede indsatser tilknyttet hertil, er der også nogle opmærksomhedspunkter, som vi har taget stilling til. En kritik som kan være relevant at belyse af den hermeneutiske metode, er at den viden kommer af empiriske undersøgelser og dette vil som udgangspunkt være præget af undersøgerens forståelse og det vil sige, at man muligvis kan være udfordret i at være neutral eller objektiv i din forskning.

Metodeafsnit

I dette afsnit vil vi præsentere de metodiske tilgange, vi har brugt til at besvare vores arbejdsspørgsmål og til at opnå en besvarelse af vores problemformulering. Vi vil samtidig skitsere vores etiske overvejelser og refleksioner, samt begrænsninger i metodevalget.

Det kvalitative forskningsinterview

Idet vi søger en kvalitativ viden om aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere samt kontanthjælpsmodtageres inddragelse i vejledning og opkvalificering samt virksomhedspraktik, som de får gennem beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene. Herunder hvilke forhandlinger der udfolder sig i mødet mellem frontlinjemedarbejdere og borgere. Ydermere undersøger vi de organisatoriske rammers betydning for borgerinddragelsen i de virksomhedsrettede indsatser samt hvilke etiske dilemmaer der kan forekomme i tildeling af virksomhedsrettede tilbud. Vi har valgt at anvende det kvalitative forskningsinterview, med en semistruktureret interviewguide.

Når man som forsker laver et kvalitativt forskningsinterview, ønskes der at opnå en viden om den interviewedes meninger, synspunkter, oplevelser og livsverden inde for et bestemt emne eller område for i sidste ende at producere og bidrage til ny viden (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 17 - 18). I forhold til de fagprofessionelle interviewpersoner har vi ønsket at opnå viden om deres erfaringer og meninger indenfor det sociale arbejde de udfører med aktivitetsparate. Hermed har vi lavet en afgrænsning i forhold til, hvad vi spørger dem om. Vi har således ikke spurgt dem om deres privatliv eller fritid, men holdt os inde for deres ekspertviden indenfor det felt de er i.

I det kvalitative forskningsinterview produceres den førnævnte viden ligeledes mellem os som interviewere og den interviewede (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 18). Det har derfor været vigtigt for os, at deltagelsen i interviewet både har været spændende og bibringende i forhold til arbejdsmæssige refleksioner for informanten. Derfor har vi nøje udvalgt spørgsmål, med baggrund på vores empiriske undersøgelse, som kunne sætte gang i disse refleksioner.

Som det ses i problemformuleringen, har vi været interesserede i at opnå en viden, som vi kunne fortolke, i tråd med vores videnskabsteoretiske udgangspunkt. Vi har således haft nogle forforståelser omkring det sociale arbejde med målgruppen, som udspringer af tidligere erfaringer samt den indledende empiriske indsamling til vores speciale.

Den semistrukturerede interviewguide

Som nævnt, har vi i forlængelse af udarbejdelsen af vores metodiske design udarbejdet en semistruktureret interviewguide, på baggrund af de indsamlede forskningsrapporter samt allerede eksisterende viden om det valgte emne. Tanggaard og Brinkmann taler om, at man som forsker skal sætte sig bredt ind i det valgte emne, for derefter at kunne udarbejde fokuserede spørgsmål til interviewguiden, samt for at kunne være opmærksom på, hvad der er vigtigt at have fokus på i selve interviewsituationen (Tanggaard og Brinkmann, 2020, s. 43). På baggrund af dette, opstillede vi 5 temaer med tilhørende forskningsspørgsmål som skulle fungere, som et styrende redskab for det, der blev spurgt om i selve interviewsituationen, samt for at sikre at vi kom omkring de relevante emner i forhold til den, på daværende tidspunkt, opstillede problemformulering og tilhørende underspørgsmål. De 5 temaer og tilhørende forskningsspørgsmål er:

Temaer:

- Virksomhedsrettede indsatser herunder vejledning og opkvalificering og virksomhedspraktik.
- Borgerinddragelse i forhold til tilbuddet
- Organisationen
- Anerkendelse
- Krydspres

Disse temaer var ment som en retning til interviewsituationen, så vi var sikre på at komme omkring de emner, som vi havde forforståelser omkring jævnfør vores videnskabsteoretiske udgangspunkt. Disse forforståelser er blevet opbygget gennem tidligere erfaringer på området, samt vores empiriske søgen på området i starten af specialeprocessen. Under disse temaer opstillede vi en række interviewspørgsmål, jf. bilag 1 (interviewguide), som skulle være udgangspunktet for interviewsituationen. I det kvalitative semistrukturerede interview, er der ligeledes plads til at stille opfølgende spørgsmål, eller følge det, som informanten gerne vil fortælle om. Interviewguiden skal altså ikke følges strengt, da der vil være plads til at afvige fra den.

Observation

I forbindelse med at vi kontaktede flere kommuner med henblik på at lave kvalitative interviews, gav en af kommunerne os mulighed for at lave et observationsstudie, hvilket vi med det samme så et stort potentiale i.

Vi fik mulighed for, at følges med forskellige frontlinjemedarbejdere i K-kommune, til deres samtaler med de aktivitetsparate borgere. Hermed fik vi mulighed for at observere en samtale mellem dem, og vi fik i alle tilfælde lov til at optage samtalen. I de tilfælde, hvor vi, ikke fik lov at observere samtalen og dermed være med til samtalen, brugte vi tiden på at lave feltnoter, som vil blive brugt som en forklarende ressource, i forhold til de citater vi bruger i analysedelene.

Observationer giver os mulighed for at åbne det undersøgte felt op, for at få øje på de forhandlinger og sociale praksisser. Dette giver os mulighed for at forklare, hvordan menneskelige handlinger, indenfor det undersøgte, udspiller sig imellem en frontlinjemedarbejder og en aktivitetsparat borger (Brinkmann og Tanggaard, 2020, s. 102 – 103).

Det er samtidig, som nævnt, at vi, også i forbindelse med vores videnskabsteoretiske udgangspunkt, har haft nogle bestemte forforståelser, om for eksempel frontlinjemedarbejdernes rolle i forhold til samtaler og udvælgelsen af virksomhedspraktikker, som forklaret i det videnskabsteoretiske afsnit. Denne, og de andre forforståelser, bliver med observationsstudiet efterprøvet, på en måde som ikke er muligt, hvis der kun var brugt kvalitative semistrukturerede interviews, idet vi kan opleve interaktionen mellem frontlinjemedarbejderen og borgeren, og dermed sætte det ind i en teoretisk ramme senere (Brinkmann og Tanggaard, 2020, s. 104).

Observationsstudiet har hermed givet os en forståelse af, de logikker og forhandlinger der foregår i mødet mellem en frontlinjemedarbejder og en borger, på en måde som de kvalitative ikke har kunnet levere os. Dermed har observationsstudiet, sammen med de kvalitative interviews, forhøjet specialets samlede kvalitet, ved at det både har givet os et borgerperspektiv, samt skabt mere validitet, idet vi i højere grad kan se, hvordan også borgerne i den virksomhedsrettede indsats, positionerer sig, forhandler samt hvilke logikker de bruger. Dette vil vi særligt fremanalysere i analysedel 2.

Anonymisering og præsentation af informanter i de kvalitative interviews og i observationsstudiet

Alle informanter er anonymiserede med henblik på, at de ikke kan genkendes af specialets læsere. Dette er gjort med tanke på god forskningsetik, da vi hermed beskytter informanterne fra negative konsekvenser ved deres deltagelse i specialets udarbejdelse (Bengsston og Mølholt, 2020, s. 194). Idet vi skriver om jobcentre, herunder aktivitetsparate i jobcentret, kan dette være et følsomt emne, da der flere gange har været kritik, både i medierne og af forskere (Jensen, 2022). Dette kan også fremkomme i nævnte interview og dette kan derfor i yderste konsekvens have indflydelse på informanternes ansættelsesforhold. Derfor er det vigtigt for os både at anonymisere navn og arbejdsplads, så informanterne ikke er genkendelige.

For læseoplevelsens skyld, vælger vi at omtale informanter efter de navne vi har valgt at give kommunerne og alt efter i hvilken rækkefølge de blev interviewet i. Det vil sige at informant 1, blev interviewet først. I beskrivelserne af dem, er det desuden ikke nødvendigvis deres respektive køn eller alder, der fremstilles for at højne anonymiseringen. Kommunens navne er altså ligeledes pseudonymiserede. Følgende informanter er de beskæftigelsesmedarbejdere som vi har foretaget kvalitative semistrukturerede interviews med.

Informant 1

Informant 1 arbejder i GS-Kommune som beskæftigelsesmedarbejder, med myndighed, for unge uden uddannelse eller arbejde. Han har lang erfaring med socialrådgiverfaget. Interviewet foregår på informantens arbejdsplads, som i denne kommune er organiseret væk fra det ordinære jobcenter og i stedet er placeret i nærheden af en ungdomsskole.

Informant 2

Informant 2 arbejder i S-kommune og har tidligere arbejdet i beskæftigelsesindsatsen med myndighed, med aktivitetsparate unge. Hun har en forholdsvis kort erfaring indenfor dette område. Interviewet foregår som telefoninterview, da det ikke var muligt for informanten at mødes fysisk.

Informant 3

Arbejder som virksomhedskonsulent i G-kommune. Hun har lang erfaring inden for socialrådgiverfaget og specielt som virksomhedskonsulent. Hun er ansat af en anden aktør og har dermed ikke en myndighedsrolle. Arbejder med flere målgrupper, herunder aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, borgere i afklaringsforløb samt fleksjobbere. Hun arbejder desuden i tre forskellige byer. Vi møder hende på hendes primære arbejdsplads i G-kommune, og interviewet bliver foretaget på hendes kontor.

Informant 4

Informant 4 arbejder som myndighedsbeskæftigelsesmedarbejder i E-kommune. Hun har også lang erfaring indenfor området og har også tidligere erfaring med handicapområdet. Interviewet bliver foretaget som et telefoninterview, idet det ikke var muligt for informanten at mødes med os fysisk på grund af et travlt skema.

Observationsstudiet

I observationsstudiet observerede vi én frontlinjemedarbejder med henholdsvis tre forskellige borgere, som alle er visiteret som aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Vi vil præsentere dem yderligere i de enkelte analysedele, hvor deres samtaler bruges. Vi kan desuden nævne at vi fik lov

til at optage alle samtaler, og har hermed alle samtaler i transskriberet form. Vi inddrager desuden observationsnotater, idet der på forskellige tidspunkter fremkom oplysninger om borgerne og frontlinjemedarbejderens metoder inden og efter borgerne var til samtalerne.

Adgang til feltet og brugen gatekeeper

Vi har fået adgang til informanter ved at sende mails ud til forskellige kommuner i hele Danmark, hvori vi har beskrevet, hvad vores speciale handler om og hvilke informanter vi søger. Dette har åbnet op for specielt at interviewe frontlinjemedarbejderne, men borgerne har været en større udfordring at komme i kontakt med. Derfor valgte vi at udsende en skriftlig henvendelse på forskellige sociale platforme og specielt i relevante grupper, for eksempel, på Facebook. Da dette heller ikke medførte nogle henvendelser, prøvede vi at udarbejde en kvalitativ spørgeskemaundersøgelse, idet vi tænkte, at dette ville gøre det nemmere for de udsatte borgere at besvare vores spørgsmål. Denne blev ligeledes sendt til forskellige kommuner, med håb om, at frontlinjemedarbejderne ville videreformidle dette til relevante borgere. Vi sendte den ligeledes ud til de sociale platforme i de relevante gruppeforummer. Dette gav heller ikke et brugbart resultat og der vil derfor ikke blive gået yderligere i dybden med den kvantitative metode.

I forbindelse med udarbejdelse af dette projekt har vi i flere henseender anvendt en gatekeeper. En gatekeeper er en specifik person, som indgår i et bestemt socialt fællesskab og som besidder kompetencer, der gør at de kan give adgang til andre medlemmer af det sociale fællesskab (Aarhus Universitet, u.å). De gatekeepere, som vi har benyttet os af, har i forhold til kontakten til frontlinjemedarbejderne været afdelingsledere/direktører af interviewkommunerne, som har givet adgang til de fagprofessionelle, som var interesserede i at blive interviewet.

Herunder har vi benyttet os af gatekeepere i forhold til kontakten til borgerne, hvor gatekeeperne var disse nævnte fagprofessionelle. Vi opfattede det som vigtigt, at det var de fagprofessionelle, som formidlede kontakten til borgerne, idet det er dem som kender borgerne bedst og de ved hvem der kunne have ressourcerne til et interview. Dette har også et etisk aspekt, som vi vil komme ind på senere i opgaven. Vi oplevedes ligeledes en del afvisninger i denne søgen efter borgere, og vi havde en opfattelse af, at de fagprofessionelle gerne ville beskytte de nogle gange meget udsatte borgere, hvilket vi selvfølgelig udviste forståelse over for.

Etiske overvejelser i forbindelse med interviewpersoner og observationsstudie

Som nævnt har vi haft nogle etiske overvejelser i forbindelse med anonymiseringen af informanterne, men vi har også haft andre etiske overvejelser i forbindelse med interviewene.

Som udgangspunkt er det vigtigt, at alle interviewpersoner samt observerede borgere og frontlinjemedarbejdere, deltager på baggrund af et informeret samtykke i henhold til GDPR-reglerne. Vi overvejede ligeledes, hvilke mulige konsekvenser interviewene og observationerne kunne have for de involverede parter. I forhold til frontlinjemedarbejderne overvejede vi, om interviewene kunne have konsekvenser i forhold til deres ansættelser i jobcentrene, i det vi udformede spørgsmål i vores interviewguide, som kunne lede til negative svar, i forhold til deres arbejdsgivere og kommunerne. Derfor var det vigtigt for os at informere informanterne om, at vores lydoptagelser bliver opbevaret på en sikker og forsvarlig måde, samt at opgavens indhold ikke bliver delt i en genkendelig form. Hermed også i den førnævnte anonymiseringsfase.

I forhold til de observerede frontlinjemedarbejdere og borgere, var det ligeledes vigtigt at oplyse om den indsamledes data konkrete brug samt håndtering også, idet, at de aktivitetsparate borgere, kan være meget udsatte. Vi indhentede ligeledes informerede samtykker, både i forhold til optagelserne og forhold til vores tilstedeværelse til samtalen mellem frontlinjemedarbejderen og borgeren.

Specialets validitet, reliabilitet og generaliserbarhed

I en videnskabelig undersøgelse som denne, er det vigtigt at vi som specialestuderende forholder os åbne og transparente i forhold til, hvordan vi er kommet frem til de resultater der fremkommer i løbet af undersøgelsen. Dette har vi gjort i ovenstående metodeafsnit og vil yderligere uddybe dette i nedenstående, med begreberne validitet, reliabilitet og generaliserbarhed.

Validitet

Validitet handler om, at der ses en sammenhæng mellem det der beskrives at der undersøges og det der rent faktisk undersøges (Kvale og Brinkmann, 2007, s. 272). Maxwell opstiller to forskellige former for validitet, som er *descriptive validity* og *interpretive validity*. Beskrivende validitet handler om, at man som forsker beskriver de faktiske begivenheder, som de skete i for eksempel en interviewsituation (Maxwell, 2012, s. 45). Dette har vi gjort i ovenstående metodeafsnit og vi har

valgt at transskribere så tæt på det talte, som muligt, som også beskrevet. Det er samtidig klart, at i transskriberinger vil der gå nogle væsentlige elementer tabt, som for eksempel stemmeføring, gestikulationer samt forskellige menneskelige udtryk, som for eksempel det at udtrykke ironi, smile eller grine. Vi har hermed valgt i det transskriberede at beskrive dette, hvis relevant. Dette er samtidig også en del af den beskrivende validitet (Maxwell, 2012, s. 47) og vi har, som nævnt, lavet konkrete vurderinger af, hvad der er vigtigt at beskrive gennem specialet. *Interpretive validity* eller *fortolkende validitet* handler om, at søge viden og forstå de fænomener, der forekommer hos dem, der studeres (Maxwell, 2012, s. 48), som i vores tilfælde er de aktivitetsparate borgere i jobcentrene. Mening skal i denne form for validitet, skabes hos dem der studeres (Maxwell, 2012, s. 48) og dette vil således højne kvaliteten af det forskede felt. Vi har valgt både at foretage semistrukturerede kvalitative interviews samt observationer i et jobcenter, som begge er med til at højne denne form for validitet i specialet og vi kan i højere grad forstå de processer der forekommer i jobcenteret.

Reliabilitet

Reliabilitet handler om i hvor høj grad projektet kan producere en troværdighed der kan gengives i et lignende projekt med en lignende problemstilling, men på et andet tidspunkt og af andre forskere eller studerende (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 271). Dette opnås ved at beskrive, hvilke metoder der er brugt, samt hvordan de er brugt. Samtidig vil vi også gennem analysedelene beskrive, hvad der er spurgt om, i inden der fremkommer citater.

Generaliserbarhed

Generaliserbarhed handler om, hvordan resultater fra en undersøgelse kan pålægges lignende situationer i andre dele af samfundet, som ikke specifikt indgår i undersøgelsens empiriindsamling (Maxwell, 2012, s. 53). Det er dog klart, at i kvalitative undersøgelser som denne, at det er svært at undersøge samtlige jobcentres indsatser med aktivitetsparate samt at interviewe alle aktivitetsparate borgere i Danmark. Det er både svært i forhold til tidsaspektet og at ikke alle har lyst eller mulighed for at deltage i en undersøgelse som denne.

Transskribering

At transskribere betyder at overføre en talestrøm til tekst, som gør det lettere at meningskondensere og hermed fortolke på det, som interviewpersonerne fortæller i interviewsituationerne (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 199). Når man transskriberer, sorteres der samtidigt en del fra det der skete i

interviewsituationen. Dette handler om stemmeleje, stemmeføring, kropssprog og kropsholdninger (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 200). Dette bliver særligt en udfordring i de transskriberede samtaler mellem en frontlinjemedarbejder og en borger, hvor vi, for at skabe en bedre forståelse af situationen, har gjort brug af observationsnotater.

Vi har valgt at transskribere alle interview i deres fulde længde for derefter at udvælge citater, som passer til vores opstillede koder. Vi har samtidig valgt at sortere dobbelt ord, som for eksempel *og... og*, *og øh'er*, *fra*, samt forskellige sproglige floskler for at højne citaternes læsevenlighed. Vi anvender desuden forskellige tegn, når vi bruger citater i analysedelen.

... - bliver brugt når der er et ophold i det talte og når informant skifter retning i en sætning.

[...] - bliver brugt når der er sorteret en del af den transskriberede tekst fra, som ikke er relevant for sammenhængen og for analysen.

Analysestrategi

Vi vil her beskrive, hvordan vi har behandlet vores indsamlede empiriske materiale og hvordan vi har tiltænkt at bruge dette i analysen.

Steinar Kvale fremhæver, at der ikke er en definerbar fremgangsmåde af hvordan forskeres meninger og betydninger tydeliggøres. Det er derimod op til den enkelte, hvordan dette definitionerne tydeliggøres (Kvale og Brinkmann, 2009 s. 186-188). Hermed kan analysestrategier anvendes for at organisere et større datamateriale, for at de kan indgå i forskellige slutninger inde for et forskningsprojekts emne (Olesen, 2018, s. 145). Der findes flere forskellige former for analysestrategier både alt efter hvilke videnskabsteoretiske udgangspunkter der er valgt, samt hvordan en opnået viden skal forstås og fortolkes. Med udgangspunkt i vores egen problemformulering, ønsker vi at fremme komme med en forståelse af, borgerinddragelse i de virksomhedsrettede indsatser og derfor, vil vores analyser altså arbejde ud fra dette punkt. Vi vil i nedenstående give eksempler på, hvordan vi har forsøgt at opnå disse forståelser, ved at give eksempler på vores kodningsproces.

Vi har hermed valgt at dele analysen op i fire forskellige dele, hvor vi kommer ind på hvilken betydning særligt virksomhedspraktik har i forhold til fastholdelse i beskæftigelse eller uddannelse. Derudover hvordan de aktivitetsparate bliver inddraget i forløbet og hvilken effekt det har på deres motivation og heri hvordan frontlinjemedarbejderen inddrager i udvælgelse og tildeling af vejledning og opkvalificering samt virksomhedspraktik. Ydermere vil vi i den sidste delanalyse belyse, hvilke dilemmaer der kan opstå mellem borgeren og frontlinjemedarbejderen i arbejdet omkring tildeling af tilbud.

Kodning

Vi vil her gøre brug af kodning for at kunne give overblik og organisere de udtalelser, som vi får fra både frontlinjemedarbejder og borger. Kodning indebærer, at der bliver tilføjet en eller flere sætninger med henblik på senere at kunne tydeliggøre en udtalelse og dens betydning. Det centrale mål med kodning er som nævnt at udarbejde kategorier, der giver en fuldstændig beskrivelse af de handlinger og udsagn, som undersøges. (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 260-263)

Der er en række fordele ved kodning og brugen af dette til analysen, men vi er opmærksomme på, at der ved anvendelse af kodning også findes nogle ulemper. En af disse ulemper kan være, at man bliver for optaget af de udtalelser og de udsagn, som undersøges, og at dette i enten mindre eller større grad fastholde kan os på det analyseresultat, som vi er kommet frem til. I vores speciale kan det være en udtalelse fra en frontlinjemedarbejder, der kan have en betydning, hvorpå vi udleder noget andet end det frontlinjemedarbejderen har ment med den pågældende udtalelse.

Nedenstående er et eksempel på den måde, hvorpå vi har kodet vores interviews:

Kodning	Meningskondensering	Meningsfortolkning
Nedenstående uddrag er fra frontlinjemedarbejder fra GS-Kommune som fortæller at: (Bilag x)	<i>“Hvis man vil inddrage borgeren, og ligesom det jeg selv lægger op til, hvor jeg siger jamen, det er borgeren der bestemmer, det er det vi går med”. “For det er det, der giver mening.”</i>	Borgerinddragelse.

Nedenstående uddrag er fra frontlinjemedarbejder fra E-Kommune som tilkendegiver: (Bilag x)	<i>Ja, altså vi møder jo ofte, du ved, at det er meget modstridende i forhold til hvad nogle har brug for. Hvad vi sådan ser rent fagligt, den unge har brug for og så hvad de gerne selv vil.</i>	Virksomhedspraktik.
Nedenstående uddrag er fra en dialog mellem frontlinjemedarbejder og borger fra K-Kommune: (Bilag x)	<i>“Hvis du skulle lave noget, hvor du skal bruge dit kørekort, hvad skulle det så være?” Hvor borgeren fortæller: “Det ved jeg ikke, skadedyrsbekæmper, det kunne være meget sjovt” Hvorpå frontlinjemedarbejderen svarer. “Det er klart noget vi ville kunne finde ud af hvis du fik dit kørekort og det må vi så kigge på, på et eller andet tidspunkt”</i>	Borgerinddragelse
Nedenstående uddrag er fra vores kvalitative interview med en frontlinjemedarbejder fra S-Kommune.	<i>Ja, det gør man, vi kigger altid først og fremmest på borgerens ressourcer og egenskaber. Hvis man har kendskab til at borgeren har de her ressourcer, så vil man jo heller ikke give dem en virksomhedspraktik bare for at afprøve dem i den.</i>	New Public Governance
Dette er en dialog mellem frontlinjemedarbejder og borger i K-Kommune.	<i>Hvis du skulle lave noget, hvor du skal bruge dit kørekort, hvad skulle det så være?” Hvor borgeren fortæller: “Det ved jeg ikke skadedyrsbekæmper, det kunne være meget sjovt” Hvorpå frontlinjemedarbejderen svarer: “Det er klart noget vi ville kunne finde ud af hvis du fik dit kørekort og det må vi så kigge på, på et eller andet tidspunkt”</i>	Borgerinddragelsesformen Selv-Refleksion

Teoriafsnit

I dette afsnit vil vi redegøre for de teoretiske udgangspunkter, som vi har valgt for at besvare vores problemformulering gennem analysen. Der vil blive taget afsæt i de fire borgerinddragelsesformer, som er opstillet af Merete Monrad, anerkendelse af Axel Honneth samt udvalgte begreber af Lipsky. Herudover vil vi gennem analyserne fremkomme med andre teoretiske perspektiver, som vil blive forklaret undervejs gennem analysedelene.

Borgerinddragelsesformerne

Vi starter med at redegøre for borgerinddragelsesformerne. Vi vil komme ind på de fire borgerinddragelsesformer: *Demokrati*, *Forbrug*, *Selv-Refleksion* og *Samskabelse*, anerkendelsesteorier, samt krydspres.

Demokrati

Ved deltagelse som selvbestemmelse er den demokratiske form for deltagelse anlagt af, at deltagelse er en del af et levende demokrati. Deltageren i denne opfattelse er en borger, som har en vis form for beslutningsmagt. Inddragelsen indebærer derfor omfordeling af magten. Derudover bliver borgeren et omdrejningspunkt for deres udtryk af egen problemforståelse og problemdefinition i deres sagsforløb (Monrad, 2020, s. 548).

Forbrug

Ved deltagelse i forbrug centrerer der omkring borgerinddragelse, herunder ved tilvalg af indsats eller fravalg, samt ved afslutning af indsats.

Derved opnås borgerinddragelse i “forbrug” individuelle valg. Et af de helt centrale punkter i denne form for inddragelse er, at forbrugeren som i dette tilfælde er borgeren, at han har mulighed for fravalg. Når muligheden for fravalg er gældende, skal borgeren i situationen oplyses i forbindelse med de konsekvenser, der kan være ved dette fravalg. Derfor er forbrugerdeltagelse afhængig af evnen til at informere omkring valg, hvilket kræver et højt niveau af information af mulige alternativer såvel som omkostninger og konsekvenser, som gør at borgeren bliver velinformeret. Denne deltagelsesforms fundament bygger på tre betingelser, som skal efterleves, før denne inddragelse finder sted i relation med borgeren. De tre betingelser er:

1. Borgeren har behov for information om de muligheder vedkommende har og dermed de konsekvenser der kan være ved muligheder
2. Borgeren skulle kunne vælge mellem relevante indsatser eller tjenester i form af eksempelvis virksomhedspraktik eller lignende.
3. Borgerens beslutning skal have en konsekvens for tjenesteudbydere så sidstnævnte har et grundlag for at være aktiv lyttende i forbindelse med borgeren behov og præferencer (Monrad, 2020, s. 549 - 550).

Selv-Refleksion

I selv-refleksion bliver det en dialog omkring borgerens ønsker og drømme for fremtiden. Derudover bliver der i selv-refleksion fokuseret på borgerens planlægning og selvudvikling i forhold til den pågældende indsats. Ydermere bliver konflikter i sagsbehandling betragtet som noget, der efterhånden kan håndteres gennem åben dialog mellem frontlinjemedarbejder og borger. (Monrad, 2020, s. 550-552).

Samskabelse

Denne form for inddragelse hviler på, at man er pragmatisk, og dermed er indstillet på at samarbejde. Inddragelsen i samskabelse indebærer dermed, at det er inddragelse i processen vedrørende planlægning og levering af indsatser. Det berører ikke nødvendigvis beslutningstagen i forhold til indsatser. Derfor bliver det i samskabelse borgerens viden og kompetencer, som danner et grundlag for de pågældende indsatser, og hvordan det bliver implementeret i samarbejdet med organisationens indsats. Borgeren får en central rolle i forhold til at være styrende for indsatsen, og det bliver baseret på et fundament af samarbejde og gensidig tillid (Monrad, 2020, s. 551-552).

Argument for tilvalg af teori

Teori om borgerinddragelse er relevant i forhold til at finde ud af, hvordan frontlinjemedarbejderen anvender borgerinddragelse ved udvælgelse og tildeling af virksomhedspraktikker til de aktivitetsparate i jobcenteret. Derudover er det relevant, da der i dag, i høj grad er behov for at

borgerne deltager aktivt, for at beholde deres ydelse og hjælp fra jobcenteret, idet der i lovgivningen lægges op til en aktiv beskæftigelsespolitik.

Honneths anerkendelsesteori

Honneth har opstillet en normativ anerkendelsesteori, hvori han tager udgangspunkt i at forskellige sociale relationer har betydning for at skabe og udvikle en positiv selvidentitet og hermed, at dette skaber det gode og acceptable liv (Høilund og Juul, 2015, s. 26). Honneth skelner hermed mellem tre forskellige former for anerkendelser, som er den kærlige form for anerkendelse, den retlige form for anerkendelse og social værdsættelse (Høilund og Juul, 2015, s. 27).

Den kærlige form for anerkendelse findes i de primære relationer til andre mennesker (Høilund og Juul, 2015, s. 27)

Den retlige anerkendelse opnås ved at der er overensstemmelse mellem de formelle rettigheder og de rettigheder som der bliver åbnet op for i det praktiske arbejde med borgerne i et samfund (Høilund og Juul, 2015, s. 27).

Den sidste form for anerkendelse er den sociale værdsættelse også kaldet den solidariske anerkendelsesform, hvor enkelte individer bliver anerkendt for, at have en helt særlig værdi for det omkringliggende samfund (Høilund og Juul, 2015, s. 28).

Der har de senere år været en øget tendens til, at individer i højere grad forventes at leve mere pluraliseret og individualiseret, hvilket har medført, at der er en større nødvendighed for den enkelte i at blive bekræftet og anerkendt for deres levevis (Høilund og Juul, 2015, s. 28).

Mod de tre anerkendelsesformer er der tre krænkelserformer, som vi vil forklare yderligere undervejs i analysedelene.

Street-level-bureaucracy

I forbindelse med udarbejdelsen af vores problemformulering, indsamlede interviews samt kodning, finder vi det relevant at inddrage *street-level-bureaucracy*perspektivet, som her vil blive oversat til

frontlinjeperspektivet. Vi vælger at inddrage frontlinjeperspektivet, idet vi i vores kodning af den indsamlede empiri kan se, at når der er et stort fokus på bestemte indsatser, vil dette sætte frontlinjemedarbejderne i situationer, som kan forklares ud fra Michael Lipskys teoriramme.

Frontlinjeperspektivet

Frontlinjeperspektivet handler om, hvordan socialpolitik og mere generelle arbejdsmålsætninger bliver implementeret i mødet mellem borgeren og frontlinjemedarbejderen (Monrad og Danneris, 2021, s. 70). Frontlinjeperspektivet er ligeledes optaget af, hvordan dette arbejde bliver organiseret af den organisation, de er en del af. Herunder hvordan for eksempel arbejdsgivere tilrettelægger og muliggør arbejdet med borgerne (Monrad og Danneris, 2021, s. 71).

Skøn

Michael Lipsky understreger samtidig, at det er interessant, hvordan frontlinjemedarbejdere er nødt til at foretage konkrete og individuelle skøn i mødet med borgerne, selvom de har standardiserede lovgivninger og målsætninger (Lipsky, 1980, s. 15). Når frontlinjemedarbejdere møder borgere og skal foretage afgørelser og andre beslutninger, vil dette i høj grad afhænge af, hvilke skøn frontlinjemedarbejderne tager, som kan have stor betydning for borgernes liv (Lipsky, 2010, s. 13). Det er forventet, at frontlinjemedarbejderne kan arbejde under de politiske målsætninger og lovgivninger, der kommer ovenfra, samtidig med at de kan foretage skøn inden for disse forventninger (Lipsky, 2010, s. 14). Dette sker, idet frontlinjemedarbejderne arbejder under forhold, som ikke kan koges ned til standardiserede løsninger, fordi de borgere de møder, har individuelle udfordringer, behov samt målsætninger, holdninger og værdier (Lipsky, 2010, s. 15).

Krydspres

Der kan, i dette møde, hermed opstå et krydspres, idet frontlinjemedarbejderen bliver placeret mellem de diskurser, der findes på makroniveau, og de diskurser der findes på mikroniveau (Monrad og Danneris, 2021, s. 70). Makrodiskurserne vil komme fra lovgivere, politikere og egne arbejdsgivere, mens mikrodiskurserne vil komme fra forventninger til eget arbejde, samt opstå i mødet med borgerne. I denne opgave, kan dette krydspres handle om, at det, både i lovgivningen, af arbejdsgivere og politikere, bliver understreget, at det er vigtigt at få borgerne ud i virksomhedspraktikker hurtigt. Men der kan være individuelle udfordringer hos borgerne, som gør, at deres forløb tager længere tid, eller det kan være svært at finde en virksomhedspraktik, som passer til netop dem.

Copingstrategier

Hermed kan frontlinjemedarbejderen udvikle copingstrategier, som for eksempel *creaming* og *parking*. *Creaming* opstår, ifølge Lipsky, når en frontlinjemedarbejder har flere borgere på en sagsstamme, end denne kan håndtere. Hermed vil frontlinjemedarbejderen vurdere, hvilke borgere der er mest udviklingspotentiale i og hermed kan opnå succes (Lipsky, 1980, s. 107). Dette sker, ifølge Lipsky, selvom der er formelle krav fra ledere og politikere i forhold til, at alle borgere skal have de samme chancer for at opnå succes (Lipsky, 1980, s. 107). Denne *creaming*proces sker, fordi der er en belønning til frontlinjemedarbejderen, når en borger opnår succes. Det er derfor ikke værd for denne at løbe den risiko, det er, at forsøge at udvikle en borger, som der ikke er rimelig chance for at opnå udvikling (Lipsky, 1980, s. 107 - 108). Hermed kan der opstå *parking*, hvor frontlinjemedarbejderen parkerer borgere, som der ikke anses at være en stærk udvikling i.

Vi vælger at inddrage disse begreber fra Lipskys frontlinjeteori, idet vi i vores indledende empiriindsamling samt i vores kodning af vores indsamlede empiriske materiale kan se, at frontlinjemedarbejderne oplever forskellige dilemmaer i forbindelse med de virksomhedsrettede tilbud, samt i forhold til samtalerne med borgerne.

Analyse

Som det ses i problemformuleringen og de efterfølgende arbejdsspørgsmål, vil analysen blive delt op i fire forskellige dele, for at komme hele vejen rundt om problemformuleringen. Der vil være delkonklusioner efter hver analysedel og vi vil til sidst svare på den overordnede problemformulering gennem de fire delanalyser. Vi vil desuden til sidst i analysen diskutere om borgerne kommer tættere på uddannelse eller arbejde.

Analysedel 1: Inddragelse af borgeren i udvælgelse og tildeling af virksomhedsrettede indsatser

Vi vil i følgende analysedel belyse, hvordan frontlinjemedarbejderne anvender borgerinddragelse i udvælgelsen og tildeling af virksomhedsrettede indsatser, som eksempelvis virksomhedspraktik samt sekundær vejledning og opkvalificering. Borgerinddragelse er som nævnt et komplekst fænomen, og dermed kan forskellige frontlinjemedarbejdere have forskellige tilgange til, hvilken grad og måde de anvender dette i samarbejde med borgeren i beskæftigelsesindsatsen. Larsen argumenterer for, at

borgerinddragelse er vigtigt for, at indsatserne får mere kvalitet og er mere inddragende i forhold til borgernes behov. Dette kommer af, at borgerne ikke er ens, men forskellige og kan have forskellige problematikker, som skal håndteres i det sociale arbejde (Larsen, 2022, s. 19). Herunder særligt aktivitetsparate borgere, som har komplekse udfordringer udover ledighed, og indsatserne derfor i høj grad skal individualiseres.

I vores undersøgelse vedrørende de virksomhedsrettede indsatser med udgangspunkt i de aktivitetsparate borgere, er det relevant at undersøge, om borgerinddragelsen har en vigtig rolle, når det gælder om, at disse indsatser skal bidrage til, at borgeren kommer tættere på ordinær beskæftigelse eller uddannelse. Vi spurgte frontlinjemedarbejderne i vores kvalitative interviews, hvordan de inddrager borgerne. Herunder fortæller en frontlinjemedarbejder i nedenstående citat, hvordan vedkommende anvender borgerinddragelse i det sociale arbejde, hvoraf der svares:

“Hvordan inddrager jeg borgeren? Jamen, egentlig så ligger det i den første afklarende kontakt, hvor jeg sådan får en følelse af, hvad det er for en borger, jeg sidder med. Derudover har jeg også nogle lægelige oplysninger. Det kan for eksempel være kognitive tests. [...]. At jeg kender dem, og at jeg ved hvad borgeren responderer på, fordi der er nogen, der har behov for rigtig meget visuelt. Der inddrager jeg faktisk borgeren på den måde, hvor vi sammen, ved samtals afslutning, sætter os og skriver en plan ned. Altså simpelthen kuglepen på papir, og så skriver vi ned, hvad er det vi har aftalt i dag, og så hele tiden i den proces også få afklaret med borgeren, hvad vi er enige om” [...] (Frontlinjemedarbejder - E-Kommune)

I citatet tilkendegiver frontlinjemedarbejderen, hvordan hun inddrager borgerne. Hun fortæller, at hun starter med at få en følelse af, hvilken type borger hun har siddende over for sig, men at hun især i samtals afslutning sætter sig ned sammen med borgeren, og udarbejder en plan i fællesskab. Når frontlinjemedarbejderen og borgeren sætter sig ned i fællesskab, kan det være med til at give borgeren en følelse af indflydelse og hermed at føle sig som et værdifuldt menneske. Her kan man tage afsæt i Monrad og Larsens borgerinddragelsesformer; *Forbrug* og *Samskabelse*, da der i *forbrug* er fokus på,

at borgeren i fællesskab med frontlinjemedarbejderen er med til at tilrettelægge og udvælge borgerens fremtidige virksomhedspraktik. Dette kan samtidig ses som et udtryk for den mere fremtrædende aktivlinje, som tidligere er beskrevet. Det ses, at borgeren forventes at være en aktiv medspiller i sagsforløbet, idet frontlinjemedarbejderen siger *‘vi sætter os ned og laver en plan sammen’*. Samtidig kan også borgerinddragelsesformen selv-refleksion ses, idet denne form relaterer sig til planlægning af sagsforløb i samarbejdet med borgeren (Monrad, 2020, s. 535). Denne form for borgerinddragelse findes vigtig i dagens beskæftigelsesrettede og virksomhedsrettede indsatser, og det er samtidig vigtigt, at borgeren kan finde eller eventuelt opbygge disse ressourcer. Dette kan imidlertid blive en udfordring, idet denne borgergruppe, som nævnt, er en gruppe med komplekse sociale problemstillinger udover ledighed.

Samme frontlinjemedarbejder uddyber yderligere i forhold til borgerinddragelsen, når der skal træffes beslutninger i forhold til borgerens forhold og sagsforløb:

“Ja, altså hvis man vil inddrage borgeren, og ligesom det jeg selv lægger op til, hvor jeg siger; jamen, det er borgeren der bestemmer, så er det, vi går med. For det er det, der giver mening. Så kan det ikke hjælpe noget at der er en klokke der løber ud, og man så siger; jamen, nu er det nu og så må vi finde et eller andet, så ham der er 100% angst, han ryger i Fakta eller et eller andet, ikke? Det duer bare ikke, fordi så smadrer vi sådan nogle personer.” (Frontlinjemedarbejder, E-Kommune)

Dette citat tager udgangspunkt i, hvordan hun anvender borgerinddragelse i hendes arbejde med de aktivitetsparate borgere. Her anvender hun det på den måde, at borgeren bliver inddraget i beslutningerne, og at ansvaret i højere grad deles mellem frontlinjemedarbejderen og borgeren. I dette citat vil Monrad argumentere for, at der her er brug af borgerinddragelsesformen *demokrati*, da denne borger får muligheden for at beslutte, hvad vedkommende har lyst til og herunder at tilrettelægge og være med til at lave reguleringer af indsatsen. Dette kan udledes, da frontlinjemedarbejderen fortæller, at hvis borgeren har angst, og vi placerer borgeren i Fakta eller lignende, vil dette være med

til at *smadre* nogle borgere og hermed ikke bringe dem tættere på det ordinære arbejdsmarked. Forskning viser, at hvis borgeren ikke inddrages, mistes meningen for de indsatser der iværksættes, samtidig med at borgeren mister muligheden for at fremkomme med egne ønsker og kompetencer over for frontlinjemedarbejderen (Monrad og Danneris, 2022, s. 37), hvilket også bekræftes i ovenstående citat.

Derudover er der en frontlinjemedarbejder fra GS-Kommune, der påtænker, at borgerinddragelse er af større betydning i forhold til det positive resultat, som kan komme af de pågældende indsatser. Hertil har vi spurgt ind til, om borgeren selv kan komme med ønskede virksomhedspraktikker og herved få dem godkendt. Frontlinjemedarbejderen fortæller, at langt de fleste virksomhedspraktikker bliver etableret i form af, at borgeren kommer med eget forslag til en virksomhedspraktik, hvilket frontlinjemedarbejderen belyser i nedenstående afsnit:

“Ja, langt de fleste praktikker jeg får, bliver lavet herfra. Der kommer borgeren selv med dem, fordi det er det jeg anbefaler dem [...]. Der er også lidt praktisk i det. Hvis jeg sender til virksomhedskonsulenterne og siger; jamen jeg har en borger her, han vil gerne på kontor for eksempel”
(Frontlinjemedarbejder, GS-kommune)

Frontlinjemedarbejderen fortæller om hans oplevelse vedrørende, hvad han synes, der vil fungere bedst i forhold til udvælgelse og tildeling af virksomhedspraktik. Han anbefaler, at borgerne kommer med egne forslag til, hvor de ønsker at skulle afprøves i virksomhedspraktik. Det kan her vurderes, at dette vil give anledning til at kunne reflektere over, hvad de har af ønsker og drømme for fremtiden. Frontlinjemedarbejderen gør samtidig brug af borgerinddragelsesformen *Selv-refleksion*, og det centrale i *Selv-refleksion* er, at borgeren får mulighed for at reflektere over vedkommendes drømme og mål for fremtiden. Dette kan være med til at give et positivt resultat, da det der bliver fremlagt for borgeren, giver mening, og at det dermed kan være med til at styrke borgerens vej mod delvist eller helt fodfæste på det ordinære arbejdsmarked. Derudover, som Monrad argumenterer for, kan dette også være borgerinddragelsesformen *Samskabelse*, da begge er indstillet på at samarbejde, og der ønskes inddragelse i processen omkring levering og planlægning af indsatser. Ydermere kan fordelene være, at borgeren her får mulighed for at reflektere, hvilket kan være med til at styrke borgerens

ressourcer, og at dette giver anledning til, at de bliver opmærksomme på, hvad det er, de gerne vil, og ikke hvad jobcenteret gerne vil.

Derudover fortæller frontlinjemedarbejderen sit synspunkt i forhold til, at det ikke kun skal give mening for frontlinjemedarbejderen, men at det også skal give mening for borgeren, ellers mener frontlinjemedarbejderen, at det er ligegyldigt at tildele borgeren den pågældende virksomhedspraktik, hvilket frontlinjemedarbejderen fortæller i nedenstående afsnit:

“Altså netop ved at som jeg siger de tilbud, jeg har, og de skal lægge dem ud og lade borgerne selv vælge ikke? Det der giver mening for dig, for jeg har den der, og det siger jeg også højt til dem. Jeg siger; jamen jeg kan finde på mange sjove ting, men giver det kun mening for mig, så kan det være fuldstændig ligegyldigt. Det vigtigste er, at det giver mening for borgeren, ikke? Så det er den taktik, jeg bruger langt størstedelen af tiden. Plus det her med, at de selv går ud og finder deres praktikker, og ligesom kommer og siger; jamen jeg vil gerne derhen.”
(Frontlinjemedarbejder, GS-kommune)

Det kan udledes i ovenstående afsnit, at frontlinjemedarbejderen lægger de relevante tilbud ud og fremlægger dem for borgeren, og her fortæller frontlinjemedarbejderen, at det skal give mening for den pågældende borger. Netop *meningsfuldhed* er et vigtigt element, når der skal iværksættes virksomhedsrettede indsatser. Hvis en indsats ikke giver logisk og følelsesmæssigt mening for borgeren, kan der opstå en situation, hvor borgeren ikke har lyst til at deltage i indsatserne længere, som også kan udledes i ovenstående citat. Dermed kan borgerne komme endnu længere fra arbejdsmarkedet, end de i forvejen var. Monrad og Danneris peger desuden på, at hvis borgeren ikke tages med på råd i forhold til de indsatser, som der iværksættes, kan dette skabe en situation, hvor borgeren ikke stoler på frontlinjemedarbejderen længere og dermed stagnerer sagsforløbet (Monrad og Danneris, 2022, s. 38).

Dertil bruger frontlinjemedarbejderen den *taktik*, at han lader det være op til borgeren selv, og at han gør det en større del af tiden i hans arbejde. Dermed understøtter frontlinjemedarbejderen borgerens egen proces mod uddannelse eller arbejde. Det vigtigste er, at virksomhedspraktikken giver mening

for borgeren. Dette kræver imidlertid også en del ressourcer af borgeren, som frontlinjemedarbejderen også skal være opmærksom på. Hermed kan det i ovenstående citat forstås, at han praktiserer borgerinddragelse, og de relevante borgerinddragelsesformer kan være *selv-refleksion* og *samskabelse*, da borgeren er med i udvælgelsen og tilrettelæggelsen af den givne beskæftigelsesindsats, samt at borgerens egne holdninger og værdier bliver medtænkt i indsatsen. Hermed ser denne frontlinjemedarbejder også borgeren, som værende en *being*, hvilket betyder, at borgeren ses som værende et selvstændigt individ med egne holdninger og handlekraft (Larsen, 2022, s. 19). Dette kan betyde og være med til, at en virksomhedsrettet indsats opnår dens formål, som er at bringe borgeren tættere på det ordinære arbejdsmarked eller at være afklarende i forhold til borgerens arbejdsevne. Herudover kan det give ulemper i form af, at borgeren kan have manglende selvindsigt, og derfor foreslår borgeren virksomhedsrettede indsatser, der på nuværende tidspunkt ikke er realistiske for borgeren. Monrad og Danneris argumenterer for, at borgerinddragelsen skal medvirke til, at borgeren kommer videre med sit liv på en måde, som er værdifuld for borgeren (Monrad og Danneris, 2022, s. 42). Når borgerne kommer med ønsker, som ikke er realistiske, handler det om at indgå i dialog med borgeren og give borgeren en meningsfuld forklaring på, hvorfor den virksomhedsrettede indsats ikke er mulig. Her kan for eksempel borgerinddragelsesformen selv-refleksion bruges, idet frontlinjemedarbejderen her kan være medvirkende til, at borgeren forstår andre ting om sig selv, og får øje på nye kompetencer.

Frontlinjemedarbejderen fra S-Kommune fortæller netop, at når hun praktiserer borgerinddragelse, skal det være en balancegang, da det ikke altid er tilfældet, at borgeren har denne selvindsigt og viden til selv at foreslå relevante beskæftigelsesindsatser, som kan være med til at hjælpe borgeren ud af det sociale system, hvilket kan forstås af frontlinjemedarbejderens nedenstående citat:

“Jeg kunne ikke forestille mig det, fordi det som sagt er den målgruppe. Der er rigtig mange af dem, der ikke har selvindsigt, og det er selvfølgelig i sidste ende socialrådgiveren som, ikke bestemmer, men som gør det, der er det bedste for borgeren. Det kan godt være, at man lytter til dem og inddrager dem, men hvis det ikke giver mening, så giver det ikke mening” (Frontlinjemedarbejder, S-kommune)

I ovenstående citat er frontlinjemedarbejderen blevet spurgt indtil hendes svar omkring, hvordan man skulle kunne arbejde mere inddragende, end der bliver gjort nu. Hertil svarer frontlinjemedarbejderen, at det er svært for hende at forestille sig, da hun tilkendegiver, at flere af borgerne ikke har selvindsigt, hvilket kan gøre, at der opstår udfordringer i forbindelse med etablering af beskæftigelsesrettede indsatser.

Ydermere skal borgerinddragelse og de virksomhedsrettede indsatser hænge sammen for at skabe en positiv progression for borgerne (KL - helhedsorienterede indsatser for udsatte borgere, 2022, s. 8). Frontlinjemedarbejderens praktisering af borgerinddragelse kan samtidig også blive udfordret, hvis borgeren har en anden indstilling end frontlinjemedarbejderen. For eksempel udtaler frontlinjemedarbejder i G-kommune, at nogle borgere vil have en førtidspension, før de overhovedet har haft deres kontakt med jobcenteret, hvilket hun fortæller i nedenstående citat:

“[...] Vi har jo desværre også nogen, som før de overhovedet kommer, har sat sig for, at de skal have en førtidspension. De skal ikke ud at lave noget. Det vil de ikke. Det er ligegyldigt, hvad man sætter dem til, og hvor mange timer de er på. Dét kan være svært.”
(Frontlinjemedarbejder, G-Kommune)

Frontlinjemedarbejderen fortæller her, at det kan være udfordrende at arbejde inddragende, hvis borgerens forventning ikke nødvendigvis er den samme som frontlinjemedarbejderens. I dette tilfælde er det vigtigt for frontlinjemedarbejderen at anvende borgerinddragelsesformen *selvrefleksion* og hermed få borgeren til at reflektere over, hvad de har af ønsker og drømme for fremtiden. Dermed prøve at arbejde på, at få borger til at ændre retning fra førtidspension til deltagelse i de mere virksomhedsrettede tilbud, da det er påkrævet at borgerens arbejdsevne skal afklares, før en førtidspension er relevant.

Dertil fortæller frontlinjemedarbejderen, at borgeren muligvis ikke har kendskab til proceduren i jobcenteret, og hun uddyber herunder, at borgerne ikke kender til de mellemregninger, der skal til, før der kan tilkendes en førtidspension:

“[...]Det kan de. De kender ikke proceduren. Jamen altså mellemregninger, hvor jeg ligesom fortæller dem: Prøv at hør; førtidspensionen, den er måske herude, men før de overhovedet vil gå ind og kigge på, om det er det, du skal have, så skal du lige den afklarende praktik igennem.” [...] (Frontlinjemedarbejder, G-kommune)

Dette understreger vigtigheden af, at borgeren bliver inddraget fra start til slut i de tiltag, der bliver udarbejdet, og ikke kun i dele af sagsforløbet. Dermed kan borgernes forventning være en udfordring i forhold til frontlinjemedarbejderens anvendelse af borgerinddragelse. Dette kan medvirke til at forventningen muligvis kan have en negativ effekt på borgerinddragelsesformerne; *forbrug* og *samskabelse*. Det kan være svært at tilrettelægge og etablere en virksomhedspraktik eller lignende, hvis borger ikke har en positiv indstilling for at forandre vedkommendes nuværende livssituation.

En frontlinjemedarbejder fra GS-Kommune fortæller også omkring vigtigheden af borgerens aktive deltagelse i deres sag og etableringen af virksomhedspraktik for at opnå den beskæftigelsesrettede indsats formål, hvilket han fortæller i nedenstående citat:

“Ja, altså når det er, vi kan efterkomme de ønsker, og som sagt enten få solgt ideen, så de kan se meningen med det, eller at [...] det modsatte, hvis det er, at jeg ikke kan sælge ideen. Altså det vil sige, at borgeren egentlig er motiveret for at der skal ske noget, f.eks; jeg vil gerne ud og arbejde eller et eller andet, og jeg siger; jamen så lad os da gøre det på den og den måde. Hvis jeg ikke kan sælge den idé, så borgeren kan se sig selv i det, så er det en kæmpe udfordring, fordi så er det dømt til at mislykkes.” (Frontlinjemedarbejder, GS-Kommune)

Det kan udledes, at frontlinjemedarbejderne har stort fokus på at efterkomme de ønsker og drømme, som borgeren har og dermed ønsker at inddrage dem i deres valg af praktik, men også at tage hensyn til deres generelle ønsker for fremtiden. Det kan her tyde på, at frontlinjemedarbejderen anvender borgerinddragelseformen *demokrati*, som indebærer, at man tager udgangspunkt i, at borgeren får indflydelse på de valg, der bliver taget for borgerens liv. Det ses, at frontlinjemedarbejderen

understøtter borgerens egne ønsker for fremtiden, hvilket er et vigtigt element i den nævnte borgerinddragelsesform. Borgeren hjælpes hermed til at planlægge og udføre de pågældende indsatser. Fordelen ved dette er, at borgeren ikke føler, at det er kommunen som sender dem i praktik, uddannelse eller lignende, men at borgeren selv vælger. Dette kan være med til at vække borgerens motivation og lyst til at bidrage til sit eget sagsforløb.

Det er som nævnt vigtigt, at borgeren selv er med til selv at vælge og tilrettelægge deres egen virksomhedspraktik, for at det skal være muligt at gennemføre den. Ydermere er borgerinddragelse under forløbet på praktikpladsen vigtig for at borgerens mulighed for at få en positiv oplevelse, og det er samtidigt vigtigt at frontlinjemedarbejderen er aktivt lyttende undervejs i deres virksomhedspraktikforløb. Herunder fortæller en frontlinjemedarbejder at:

“Hvis jeg kan se, at de bliver lidt små trætte af at være i en praktik eller et eller andet. Jamen så tager jeg et møde, også med virksomheden, hvor vi siger; hvad kan vi gøre, for at ændre på noget af det her? Tit og ofte skal der ikke mere til end man lige siger; ved du hvad, i en periode så skal vedkommende have nogle andre opgaver.”
(Frontlinjemedarbejder, G-Kommune).

I det ovenstående citat fortæller hun at borgere, kan begynde at blive småtrætte af at være i virksomhedspraktik. Her vil frontlinjemedarbejderen etablere et møde med virksomheden, hvor de drøfter, hvad der kan gøres anderledes, og hvad kan der ændres for, at borgeren fastholdes. Det kan hermed forstås, at frontlinjemedarbejderen anvender flere af borgerinddragelsesformerne, som her er *demokrati* og *forbrug*. Borgeren får indflydelse i forhold til regulering af den givne indsats som kan ses ved at hvis borgeren er lidt småtræt af virksomhedspraktikken er frontlinjemedarbejderen villig til at etablere et møde i et forsøg på at ændrer nogle arbejdsopgaver som kan gøre at han kan fastholde sin praktik. Den demokratiske borgerinddragelsesform ses ved, at borgeren inddrages i de tiltag, der skal medvirke til, at borgeren fortsætter i virksomhedspraktikken.

Borgerinddragelseformen *forbrug* kommer til udtryk, da borgeren har mulighed for ændringer af arbejdsopgaver i virksomhedspraktikken. Det kan muligvis få et negativt udfald i form af, at virksomhedspraktikken opgives, hvis borgeren enten føler sig træt eller umotiveret for det

pågældende arbejde. Ydermere fortæller frontlinjemedarbejderen, at det kan have en negativ effekt, hvis borgeren ikke bliver inddraget i regulering af indsatser. Da vi spørger ind til, hvordan han ville navigere, hvis en borger fortæller, at han ønsker at ændre i forhold til antal timer, fortæller frontlinjemedarbejderen således:

“Ja, fordi ellers så risikerer jeg, at det hele går i vasken. Det kan både være selvom den skal ændres den ene eller den anden vej, hvis det er flere timer, siger jeg; lad os lige vente lidt, så dræber du motivationen, ikke? Hvis det er om at skrue ned, og man ikke gør det, så risikerer vi, at borgerne knækker nakken, ikke” (Frontlinjemedarbejder, GS-Kommune).

Det kan forstås i ovenstående afsnit at frontlinjemedarbejderen tilkendegiver, at han anser regulering i de virksomhedsrettede indsatser som af stor betydning. Det her kan udledes, at han inddrager borgeren, hvis det enten er nødvendigt at gå op eller ned i antallet af timer samt ændringer i borgerens skånebehov. Der bliver muligvis anvendt borgerinddragelsesformen *forbrug*, da der tages udgangspunkt i de individuelle valg, hvor de centrale punkter er, at borgeren har muligheden for fravalg, da det kan have konsekvenser, hvis fravalg ikke sker til fordel for borger i de virksomhedsrettede tilbud.

Derudover kan ændringer som nævnt være det, som giver det bedste resultat i forhold til at fastholde borgeren i virksomhedspraktik. Frontlinjemedarbejderen udtaler dog, at det ikke er uden udfordring, da borgeren i nogle tilfælde ikke altid vil have reguleret timetal grundet helbreds-mæssige årsager, men de simpelthen ikke ønsker at arbejde den mængde, der kræves, men at frontlinjemedarbejderen som ofte ændrer antallet af timer, da det gør, at borgeren har større chance for at gennemføre sin virksomhedspraktik, hvilket der bliver tilkendegivet i nedenstående citat:

“Ved ændring af timetal gør det at borgeren kan fastholde og dermed muligvis gennemføre sin virksomhedspraktik.”
(Frontlinjemedarbejder - G-Kommune).

Af ovenstående citat, kan det udledes, at frontlinjemedarbejderen skal tænke over ændringer i timeantal, da nogle borgere vil foreslå et antal timer, som ikke stemmer overens med deres nuværende helbredsmæssige tilstand. Her bliver det frontlinjemedarbejderens opgave at få borgeren til at reflektere over, at de ikke behøver at starte på et for højt timeantal. Der kan dermed udledes af citatet, at der er tale om Monrads borgerinddragelsesformer: *demokrati og forbrug*, da borgeren i dette tilfælde får mulighed for at have indflydelse på antallet af timer, som borgeren skal arbejde i deres virksomhedspraktik.

Det er påkrævet, at frontlinjemedarbejderen skal tilegne sig, så vidt det er muligt, et retvisende billede af borgerens arbejdsevne, samt at tilpasse de timer borgeren arbejder i virksomhedspraktikken for ikke at overbelaste borgeren. Det er desuden vigtigt, at frontlinjemedarbejderen holder sig for øje, at borgeren har et økonomisk incitament for at forblive tilknyttet til jobcenteret og derfor måske vil forsøge at opfylde de krav der stilles, men at det kan gå ud over borgeren fysiske eller psykiske tilstand.

Borgere tilknyttet jobcenteret kan måske føle sig usikker på tilbagevenden til ordinært arbejdsmarked qua deres nuværende eller tidligere psykiske eller fysiske udfordringer. Derudover kan borgerne som nævnt have et andet formål med deres tilknytning til jobcenteret, hvilket en frontlinjemedarbejder tilkendegiver i nedenstående citat:

"Jamen, hun ville bare have en førtidspension. Og det er også fint, men så er jeg nødt til at sige til dig; hvis du bliver ved med det her, så får du den ikke foreløbigt fordi rehabiliteringsteamet ikke kan se et billede i hele det forløb, hvor vi prøver at afklare folk." (Frontlinjemedarbejder, G-Kommune)

Det kan i ovenstående citat ses, at borgerens formål med sin tilknytning til jobcenteret er at vedkommende er meget interesseret i at få tilkendt en førtidspension, da borgeren mener, at det er det rette for vedkommende. Dette kan være med til at skabe en udfordring i forhold til inddragelse af borger. Herunder kan det være en udfordring, da frontlinjemedarbejderen som Monrad argumenterer for, kun kan inddrage i borgerinddragelsesformen *selvrefleksion*, da denne tager afsæt i borgerens ønsker og drømme for fremtiden, og at i dette tilfælde er at få tilkendt en førtidspension. Borgerens

eget formål med jobcenteret kan skabe en konflikt med de tre andre borgerinddragelsesformer, da de på nuværende tidspunkt ikke er relevante grundet hendes beslutning om førtidspension. Dette kan udgøre måden hvorpå frontlinjemedarbejderen anvender borgerinddragelse i det sociale arbejde, da borgerens indstilling kan få både en positiv og negativ indvirkning på deres sagsforløb.

Derudover kan det i nedenstående samtale mellem frontlinjemedarbejder og borger udledes, at der er en oplevelse af borgerinddragelse, da borgeren efterspørger uddannelse, og at den uddannelse han gerne vil søge ind på, er mulig, hvis den er relevant, hvilket der bliver fortalt i nedenstående citat:

Borger efterspørger 6 måneders uddannelse, men mener uger:

“altså ja det skulle være i forhold til de der 6 måneders [uger] kursusuddannelse, er jeg i position til det? Hvorpå frontlinjemedarbejder svarer:

“Jamen det afhænger af, at det skal være relevant i relation til, at der gerne skulle være et job i den anden ende. Hvis du søgte ind som negletekniker, ville jeg nok sige; det sgu ikke er særlig sandsynligt, nej, men hvis der er et eller andet. Jeg skal søge om det, og her skal jeg skrive grundlaget for det søgte kursus. Er der noget specielt du tænker på?” (Borger og frontlinjemedarbejder, K-Kommune)

Det kan i ovenstående citat forstås, at borger efterspørger seks ugers uddannelse, hvorpå frontlinjemedarbejderen spørger ind til kursets eller uddannelsens relevans, da det skal være med til at give et job i den anden ende, og at han skal sende en begrundelse med i ansøgningen. Det kan her udledes, at frontlinjemedarbejderen gør brug af borgerinddragelsesformen *forbrug*, da det her kan ses, at borgeren kan være med til at bidrage til relevante indsatser i form af eksempelvis virksomhedspraktik eller uddannelse. Dette kan være med til, at borgeren er villig til at gøre det “ekstra” for, at han kommer et skridt tættere på ordinær beskæftigelse. Herunder, at deres samarbejdsrelation forbliver positiv, da det kan påvirke samarbejdsrelationen mellem frontlinjemedarbejder og borgeren, negativt, hvis frontlinjemedarbejderen er afvisende overfor uddannelse eller virksomhedspraktik.

Derudover spørger frontlinjemedarbejderen ind til, hvad borgeren kunne tænke sig at arbejde med, når han engang har fået generhvervet sit kørekort, hvilket bliver tilkendegivet i nedenstående citat:

“Hvis du skulle lave noget, hvor du skal bruge dit kørekort, hvad skulle det så være?” Hvor borgeren fortæller: *“Det ved jeg ikke, skadedyrsbekæmper, det kunne være meget sjovt”* Hvorpå frontlinjemedarbejderen svarer. *“Det er klart noget vi ville kunne finde ud af, hvis du fik dit kørekort. Det må vi så kigge på, på et eller andet tidspunkt”* (Borger og frontlinjemedarbejder, K-Kommune)

Der kan forstås i ovenstående samtale mellem frontlinjemedarbejder og borger, at der bliver talt om fremtidsplaner, hvorpå borgeren fortæller, at han godt kunne tænke sig i fremtiden at være skadedyrsbekæmper, hvor frontlinjemedarbejderen dertil svarer, at det er noget, de sagtens ville kunne finde af, hvis han fik sit kørekort igen. Det kan her være relevant at tage afsæt i borgerinddragelseformen *selv-Refleksion*, da der her bliver snakket om ønsker og drømme for fremtiden. Derudover kan der også argumenteres for *demokrati*, da han selv har mulighed for at tage en beslutning omkring forandring af livssituation.

Samtidig kan det i vores empiriske materiale ses, at en frontlinjemedarbejder fortæller, at borgerne godt selv kan komme med forslag i forhold til de virksomhedsrettede indsatser:

"Ja, det kan de faktisk godt, når vi har skulle udfylde planer, så er de kommet med nogle ønsker, og dem har man faktisk forsøgt at imødekomme. Vi lavede nogle jobordrer, og der forsøgte man, ud fra deres beskrivelser, at gå ind og se, hvilket job der passer til dem. Derefter plejer man at ringe til dem og sige, at vi har fundet det her, hvis det kunne være noget for dig, da du siger, at du interesserer dig for det her. Vi prioriterer det rigtig meget, fordi det handler også rigtig meget om, hvad borgeren selv har lyst” (Frontlinjemedarbejder, S-Kommune)

Det kan hermed udledes, at der her bliver gjort brug af både *demokrati* og *forbrug*, da borgeren kan komme ind og fremlægge en mulig etablering af virksomhedspraktik eller uddannelse. Det kan udledes, at borgeren er med til at definere sin egen problematik, herunder skånebehov og antallet af timer i den pågældende praktik, og at det kan være med til at borgeren fastholdes i praktikken, og hermed muligvis kan gennemføre den, da det er noget han selv har valgt, og at det ikke er noget, frontlinjemedarbejderen har sendt ham ud i.

Delkonklusion

Vi har i vores analysedel fundet frem til, at hvis de virksomhedsrettede indsatser skal have chance for succes, så forudsætter det borgerinddragelse, og at det er af stor vigtighed, at frontlinjemedarbejderen tænker over borgerens livssituation og forventninger til fremtiden. Borgerinddragelsen og de virksomhedsrettede indsatser kan ikke stå alene, da de er afhængige af hinanden for succes. Hvis borgerens indstilling ikke er til stede, kan dette påvirke at virksomhedspraktik og andre relevante virksomhedsrettede tilbud bliver irrelevante. Dette kan som medføre, at der bliver skabt en vis form for mistillid, og at jobcenterets tilbud kommer til at være irrelevant i deres arbejde med borger. Derudover er det vigtigt, når der bliver anvendt borgerinddragelse, at man ser borgeren an og vurderer, om det er hensigtsmæssigt, da nogle borgere kan have manglende selvindsigt. Derfor vurderes det, at borgerinddragelse og virksomhedsrettede indsatser og tilbud er afhængige af hinanden, og derfor ikke kan stå alene.

Analysedel 2 - Forhandlinger mellem frontlinjemedarbejder og borger

I denne analysedel vil vi belyse, hvordan borgerinddragelsen mellem frontlinjemedarbejderne og borgerne kommer til udtryk, samt hvilke forhandlinger der fremkommer i mødet mellem dem, i forhold til opstartsmøder og møder inden de aktivitetsparate borgere kommer ud i de virksomhedsrettede indsatser, samt i forhold til udvælgelsen af virksomhedspraktikkerne. Dette bidrager til opgavens samlede forståelse ved, at vi kan se, hvilke forhandlinger samt samtaler der går forud for, at borgerne skal ud i virksomhedspraktikkerne. Herunder hvordan borgerne positionerer sig selv, og hvordan frontlinjemedarbejderen forstår borgeren samt inddrager i forhold til problemdefinition og indflydelse på indsatsen. Vi inddrager forskellige perspektiver på forhandling og de begreber, som indgår i denne, blandt andet fra Healy, Eskelinen, Olesen og Caswell. Samtidig inddrager vi enkelte af Lipskys analytiske begreber for at få en forståelse af, hvilke rammer frontlinjemedarbejderne arbejder under, som kan være en hindring for forhandlinger, og vi inddrager

empowerment-tilgangen, idet vi i de udvalgte citater kan se, at frontlinjemedarbejderen gør brug af denne tilgang.

Vi ønsker at undersøge, hvordan det store politiske fokus på de virksomhedsrettede indsatser påvirker borgerinddragelsen og de forhandlinger, som der foregår mellem frontlinjemedarbejderen og borgeren, samt hvordan de kommer til udtryk.

Vi kommer til at inddrage udtalelser og samtaler fra de kvalitative interviews, hvor vi kan se, at en frontlinjemedarbejder og en borger indgår i forhandlinger med hinanden. Dette gør vi, idet det giver mening i forhold til vores overordnede problemformulering, fordi vi vil se på, hvordan borgerinddragelsen kommer til udtryk, samt til at få en forståelse af, hvordan frontlinjemedarbejderen positionerer sig selv. Hovedparten af det empiriske materiale til denne analysedel vil dog komme fra de observationer mellem en frontlinjemedarbejder og forskellige borgere i K-kommune. Som nævnt fik vi lov til at optage alle tre samtaler, og de vil derfor indgå i deres transskriberede form, men der vil også indgå observationsnotater.

Mellemmenneskelige forhandlinger forekommer alle steder, hvor der er interaktion og helt centralt for dette sociale arbejde er, at borgere og frontlinjemedarbejdere har samtaler, som er virkende til at skabe en relation samt skabe progression i borgernes liv og arbejdsliv (Eskelinen, Olesen og Caswell, 2008, s. 41). Forhandlinger i den beskæftigelsesrettede indsats med de aktivitetsparate borgere, er desuden et helt centralt greb specielt for borgerne, idet de befinder sig i en situation, hvor de ikke beslutningskompetence uden frontlinjemedarbejderens medvirken, samt de kan, hvis ikke de deltager aktivt, blive udsat for sanktioner (Larsen, 2022, s. 21). For de aktivitetsparate borgere kan disse forhandlinger have stor betydning for deres liv både privat og professionelt, og det kræver samtidig en stor del af ressourcer hos borgeren at indgå i disse forhandlinger om en eventuel virksomhedspraktik eller andre virksomhedsrettede indsatser eller bare helt grundlæggende i sagsbehandlingen af deres sager. Frontlinjemedarbejderne vil også selv have faglige udfordringer, organisatoriske udfordringer samt eventuelt personlige udfordringer, når de indgår i disse forhandlinger med borgerne. Samtidig har både frontlinjemedarbejderne og borgerne brug for hinanden i sagsbehandlingen. Frontlinjemedarbejderne har brug for, at borgerne medvirker i deres sag, for at skabe progression og borgeren har brug for frontlinjemedarbejderen for at opnå og opretholde den nødvendige ydelse og støtte i det, der bliver iværksat (Eskelinen, Olesen og Caswell,

2008, s. 50). En forhandling er inden for det sociale arbejde en løbende proces, som hvor frontlinjemedarbejderen og en borger diskuterer forskellige emner vedrørende borgerens private og professionelle liv (Eskelinen, Olesen og Caswell, 2008, s. 50). Forhandlingen vil også her have et asymmetrisk udgangspunkt, idet den for det første omhandler borgeren, og fordi frontlinjemedarbejderen, som også vil blive uddybet senere, er underlagt organisatoriske rammer, som ikke vil kunne omgås. Jobcenteret er en politisk styret organisation, og dette vil gennemstrømme ned i arbejdet med borgeren, og der kan derfor være hindringer for, hvad frontlinjemedarbejderen kan indgå af aftaler og hermed indgå i forhandlinger med borgerne. På den anden side kan en høj grad af inddragelse eller forhandlinger give borgerne tro på sig selv, motivation til at følge et kursus eller gøre det godt i en virksomhedsrettet indsats, samt i sidste ende måske føre til et arbejde eller uddannelse. En sådan situation kan samtidig sættes i forbindelse med de teoretiske begreber fra de nævnte borgerinddragelsesformer, som vil blive inddraget løbende i denne analysedel. Samtidig kan der være helt modsatrettede ønsker for borgerens situation, og der kan være forskellige behov for, hvad der findes vigtigst at opnå (Eskelinen, Olesen og Caswell, 2008, s. 52).

Forhandlinger og relationen til borgeren

Uden for de mere fastsatte krav fra de lovgivningsmæssige rammer, som vi har behandlet og behandler i andre analysedele, og som vil blive behandlet indenfor et specifikt område i nedenstående, findes der forhandlinger, hvor både borgerinddragelsen og dele af teorien fra borgerinddragelsesformerne kommer til udtryk. Dette vil stadig tage udgangspunkt i, at der er forskellige ønsker og behov, som ønskes opfyldt af de to forskellige handlende parter, samtidig med, at det kan handle om, at der skal opbygges en relation til hinanden, og at de forsøger at positionere sig overfor hinanden, på en måde så de opnår det, de hver især ønsker (Eskelinen, Olesen og Caswell, 2008, s. 52). Det, de hver især ønsker, kan for borgeren handle om, at de gerne vil opretholde den ydelse de får, samt få hjælp til de komplekse udfordringer, de kan have. For frontlinjemedarbejderen kan disse ønsker bestå i, at de gerne vil have borgerne ud af deres egen sagsstamme og hjælpe borgerne videre i deres sagsforløb. Dette kommer vi også nærmere ind på i analysedel 4. Det er samtidig vigtigt at nævne, at forskellige frontlinjemedarbejdere vil have forskellige greb til dette, og vi vil her tage udgangspunkt i tre forskellige samtaler med den samme frontlinjemedarbejder. Det er åbenbart, at en anden frontlinjemedarbejder vil bruge andre greb, og det er også derfor, vi vælger at inddrage citater fra de kvalitative interviews.

I to af samtalerne mellem frontlinjemedarbejdere og borgere i K-kommune, ser vi at frontlinjemedarbejderen bruger sin egen position, som et argument for, at borgerne skal ud og finde et arbejde. Dette ses på nedenstående citat, hvor frontlinjemedarbejderen bringer borgerens tidligere løn og arbejde ind i samtalen.

“SB: Jeg skal finde ud af, hvor er du henne, hvad er det vi kan hjælpe dig med og så videre og så videre. Jeg har skimmet din sag. Det betyder, at jeg ikke har læst alt, og jeg er sådan set også lidt ligeglad, for jeg ser fremad, og ser hvad mulighederne er. Jeg kan se, at du har været her lidt tid. Jeg kan godt se, at du har været ude. Jeg har lige noteret mig, at du havde været ude i noget arbejde fra februar '22 til juli '22, et halvt år cirka.

B: Ja, det tror jeg nok.

SB: Jeg kan bare konstatere, at du får da noget mere i løn, eller fik noget mere i løn der.

B: Det må man sige.

SB: End man gør som jobrådgiver så.

B: Ja. Nåå [Overrasket], [Borger griner]

[Alle griner]

B: Ej, men jeg havde et godt job.

SB: Ja, det kan jeg godt forestille mig. Det er jo mere end det, ja, det er jo nærmest det tredobbelte, nå men skide være med det.

B: Det er også derfor, at jeg ikke bare gider at gå ud og finde et eller andet lorte arbejde, kan man sige. Der må jo godt være noget i det, jo, der må godt være en gulerod i sidste ende.” (Borger og frontlinjemedarbejder, K-kommune).

Det er her vigtigt at nævne for konteksten, at denne borger er ny for frontlinjemedarbejderen, og derfor første gang de to møder hinanden. Frontlinjemedarbejderen har på forhånd skimmet denne nye borgers sag, for at få en grundlæggende forståelse af, hvorfor borgeren er kommet ind i beskæftigelsessystemet som aktivitetsparat, samt hvilke udfordringer der ligger til grund for visitationen som aktivitetsparat. Borgeren har udfordringer både af psykisk og fysisk karakter og har desuden udfordringer ved at fastholde et arbejde, og dette er grunden til at han er aktivitetsparat. På citatet ses det, hvordan frontlinjemedarbejdere forsøger at opbygge en forhandling med borgeren ved

først at inddrage borgerens tidligere arbejde, som han mener er et højtbetalt arbejde. Herefter inddrager han sig selv, hvor han siger at borgeren fik noget mere i løn, end han selv gør, og her forstår borgeren, hvad frontlinjemedarbejderen mener, og han indgår i forhandlingen og samtalen. Borgeren siger, *'der må godt være en gulerod i sidste ende'*, hvilket kan fortolkes som, at han føler sig anerkendt som en person der ikke bare skal gå ud og finde sig et hvilket som helst arbejde. Hermed gør frontlinjemedarbejderen brug af borgerinddragelsesformen *demokrati*, idet borgeren får mulighed for at tage beslutninger om sit eget arbejdsliv, og det bliver altså ikke forventet, at han skal tage et arbejde, som han ikke synes om. Samtidig ses også borgerinddragelsesformen *selv - refleksion* idet der gives mulighed for, at han reflekterer over, hvad han gerne vil med sit fremtidige arbejdsliv, samtidig med at der tages højde for de udfordringer, han i forvejen har. Selv-refleksion forudsætter, at borgeren kan blive *empowered*, altså at deres færdigheder og planlægning kan mobiliseres og iværksættes til, på sigt, at finde vej ud på arbejdsmarkedet (Monrad, 2019, s. 546). Hermed kan det altså, på ovenstående citat ses, at frontlinjemedarbejderen forsøger at mobilisere de kræfter, som borgeren har besiddet og potentielt stadig besidder, idet han på et tidspunkt har haft et højt betalt arbejde.

Frontlinjemedarbejderen lykkedes med denne understøttende proces, idet borgeren siger *'ej, men jeg havde et godt job'*. Frontlinjemedarbejderen signalerer hermed også ligeværd, og at de kan indgå i et samarbejde, altså han inddrager borgeren. Et lignende eksempel med en anden borger er dette nedenstående, som tidligere har arbejdet inden for IT-branchen, men var nødt til at stoppe, da virksomheden lukkede ned:

"SB: Det er bare fordi, hvis du laver en udsøgning på IT [jobs], og det ikke er søgbart, så kommer du ikke med. Det ville være ærgerligt, hvis der var et eller andet IT-job i den anden ende. De gør nogle gange det, når de går ind og søger på IT-supporter, og når de er så presset, så går erhvervshuset ind og henter dem.

B: Det ved jeg, fordi sjovt nok før jeg kom i arbejde sidste gang, der ringede jeg faktisk ind til jobnetsupporten, tror jeg det var, og fik en snak og fik noget hjælp. Jeg faldt i snak med ham, der sad og lavede support og fik hans historier. Han var også havnet derinde, fordi han ringede ind og skulle have hjælp, ikke også? Så sagde jeg: "Jamen, det kan være, at

jeg skulle ringe til dig igen” Hvad er det, det hedder, men altså, jeg har nogle skibe i søen, der er en butik nede på hovedgaden.

SB: Det er megagodt. Jeg tænker bare i forhold til at have været på kontanthjælp til 12.000, og at du har været oppe at tjene mere end det dobbelte, så er det sgu ikke fedt altså.

B: Nej, men altså, been there done that, ik?” (Borger og frontlinjemedarbejder, K-kommune).

Her ses det igen, at frontlinjemedarbejderen bringer det, at borgeren tidligere har tjent *'det dobbelte'* ind i samtalen, for at give borgeren et tro på sig selv om, at han godt kan arbejde, og frontlinjemedarbejderen siger tilmed *'det er sgu ikke fedt'*, hvor han hermed indleder med en logik og en forforståelse om, at det må være bedre at få en høj løn end at få kontanthjælpsydelsen, og at det hermed er ærgerligt, at borgerens CV ikke kan fremsøges af potentielle arbejdsgivere, og som bevirker, at borgeren ikke får tilbud om IT-jobs. Hermed lægger frontlinjemedarbejderen ud med at opmuntre og motivere til at finde et arbejde, som borgeren kender til. Healy argumenterer for, at frontlinjemedarbejdere skal opmuntre borgerne til at deltage i samtalen, og at stille spørgsmål og lave kommentarer til dem (Healy, 2000, s. 16). Det ses i de ovenstående citater, at denne frontlinjemedarbejder formår at få borgerne til at deltage i samtalen på en så ligeværdig måde som muligt i situationen. Det ses samtidig, at denne borger er i gang med at positionere sig selv væk fra IT-verdenen, da han siger *'been there done that'*, hvilket kan forstås, som at det er et overstået kapitel i borgerens liv. Hermed prøver denne borger altså at vende blikket mod en anden karrierevej end på IT-branchen og kan ikke motiveres af frontlinjemedarbejderens forsøg på at sige, at han fik en *høj løn*. Hvilket også kan ses tydeligere i nedenstående citater, da frontlinjemedarbejderen og borgeren fortsætter:

”SB: Jeg skriver, at du stadigvæk er aktiv jobsøgende, du har kontakt til flere virksomheder.

B: Ja, nogle af dem skal jeg jo følge op på. Jeg har jo haft kontakt til rimelig mange af dem, blandt andet [Virksomhed der hjælper menneskers sundhed] med hjælpemidler og kundeservice.

SB: Hvad skete der med det?

B: Jamen, fuglen var fløjet, ikke? Og pladsen var blevet besat til anden side. Det er præcis sådan noget, jeg godt kunne tænke mig grundet min alder, og det er jo ældre borgere. Kundegruppen er primært plus 45 år.

SB: Jeg var faktisk... kender du noget der hedder seniorerhverv?

B: Nej, det kender jeg ikke. Er det et vikarbureau eller?

SB: Nej, var du nogensinde ude ved Powerjobsøgerne dengang, talte vi om det dengang?

B: Ja, det gjorde vi. Jeg mødte dem på rådhuset dengang. Hvad hedder det; jobfest, tror jeg vist nok.” (Borger og frontlinjemedarbejder, K-kommune).

Her ses det altså, at frontlinjemedarbejderen opgiver logikken om, at borgeren skal ud i en IT-virksomhed og skriver i journalcitatet, at borgeren er aktivt jobsøgende. Det ses samtidig, at borgeren fortsætter sin positionering. Borgeren vil gerne arbejde med *'ældre borgere'* på sin egen alder. Ifølge Eskelinen, Olesen og Caswell vil borgerne forsøge at positionere sig selv på bestemte måder overfor frontlinjemedarbejderne, for enten at gøre sig selv mere troværdige eller for ikke at blive kategoriseret i en bestemt retning. En borger kan ved en forhandling, altså få sig selv inddelt i forskellige kategorier for at overbevise frontlinjemedarbejderen (Eskelinen, Olesen og Caswell, 2008, s. 63 - 64). I ovenstående citat ses det, hvordan borgeren positionerer sig selv som en, der søger mange jobs, og samtidig giver udtryk for, hvilken form for arbejde han gerne vil varetage. Han siger *'jeg har haft kontakt til rimelig mange af dem'* og *'det er præcis sådan noget jeg godt kunne tænke mig'*. Borgeren er altså i gang med at positionere sig selv som aktivt jobsøgende inden for et specifikt felt, hvilket det også ses, at frontlinjemedarbejderen opfatter i den første sætning af citatet. Borgeren nævner mange gange i løbet af samtalen, at han søger jobs. Frontlinjemedarbejderen prøver en gang til med logikken om, at borgeren kan få arbejde i en IT-virksomhed:

”SB: Det er lidt sjovt, hvis du søger på IT-supporter inde på Jobindex, så er der 222 ledige job i København. Det er alligevel mange.

B: Hvor mange siger du?

SB: 222 jobs.

B: Du skal også regne med, at hvis du kigger det igennem, finder du ud af, at jobopslagene ligger der flere gange.

SB: Nårh okay...

B: *Det der tal kan du ikke altid regne med.*” (Borger og frontlinjemedarbejder, K-kommune).

Her ses altså den løbende forhandling om, hvilken branche borgeren skal forsøge at finde job i. Der ses en vekselvirkning, hvor frontlinjemedarbejderen forsøger gentagende gange, at få borgeren hen på at søge jobs i IT-branchen, hvor borgeren på forskellige måder afviser dette. Forhandlingen opstår hermed og frontlinjemedarbejderen opgiver på et tidspunkt og begynder at tale om en gruppe af mennesker, der har startet 'seniorerhverv', som borgeren kan forsøge at kigge ind i for at finde et job. Her åbner borgeren igen lidt op og går med på tanken om, at han kan kigge ind i seniorerhverv. Frontlinjemedarbejderen prøver her igen at komme tilbage til emnet om IT-jobs og søger på Jobindex, og finder 222 aktive jobs inde for IT-branchen. Borgeren vil stadig ikke gå ind i samtalen om dette IT-job, og prøver at sige, at man '*ikke kan regne med det*', altså regne med de opslag der er på Jobindex, fordi '*opslagene ligger der flere gange*'.

Økonomiske incitamenter

På grund af det stærke politiske fokus på virksomhedsrettede indsatser, samt skiftet fra den mere passive beskæftigelsesindsats til den aktive beskæftigelsesindsats, er der lagt forskellige måder ind i beskæftigelseslovgivningen, hvorpå frontlinjemedarbejderne har mulighed for, på forskellig vis, at sanktionere eller underlægge borgeren regler, der skal være medvirkende til, at borgeren kommer tættere på arbejdsmarkedet. Disse former for økonomiske incitamenter kan forhandles mellem frontlinjemedarbejderne og borgerne, men dette er i høj grad afhængigt af borgerens ressourcer og deres muligheder for at positionere sig. Et eksempel på et økonomisk incitament er *sanktioner*. Sanktioner kan bruges ved udeblivelse fra samtaler, udeblivelse fra virksomhedspraktikker, samt afvise et arbejde, som borgeren vurderes til godt at kunne have taget (Beskæftigelsesudvalget, 2016, s. 17 og 25). Sanktioner skal være medvirkende til, at borgeren udfører og opfylder de krav, som der ligger i at modtage offentlige ydelser (Beskæftigelsesministeriet, 2016, indledning, b). En økonomisk sanktion, kan hermed bruges, som et incitament til, at en ledig borger tager et arbejde, møder til samtalerne i jobcentrene, opretter deres CV i de jobrettede IT-systemer samt er aktive jobsøgende eller deltager i virksomhedsrettede tilbud. For en aktivitetsparat ydelsesmodtager, skal der tages højde for den lediges udsatte situation, inden der sanktioneres (Beskæftigelsesministeriet, 2013, s. 7). I en

samtale, som vi observerede i k-kommune, ser vi for eksempel en frontlinjemedarbejder gå ind i en forhandling med borgeren, hvor sanktionsmuligheden bliver nævnt.

”SB: Men der står her, at du skal udnytte dine arbejdsmuligheder uden hensyntagen til, at du er aktivitetsparat. Så står der også her, at du skal registrere dine CV-oplysninger på JobNet. Det har du ikke gjort, og det skal du gøre. Ikke fordi jeg siger det, men hvis du gerne vil have den smule kontanthjælp... fordi der står hernede nogle sanktioner, hvis man ikke gør det jævnfør loven, så vil du blive trukket i kontanthjælp, og det er noget pis. Så du er nødt til at gå ind og lave det der CV. Hvis du ikke selv kan finde ud af at lave det CV, så kan du komme her en dag, og så kan vi lave det sammen.

B: Ja, ja. Det synes jeg... [Bliver afbrudt af F]

F: Det synes jeg, er en rigtig, rigtig god ide.” (Borgere og frontlinjemedarbejder, K-kommune).

Her ses det altså, hvordan frontlinjemedarbejderen efter at have nævnt sanktionsmuligheden, indgår i en forhandling med borgeren om, at de kan lave CV’et sammen, hvis borgeren er usikker på, hvordan man gør. Det ses også, hvordan frontlinjemedarbejderen lægger sanktionsmuligheden over på lovgivningen på området, og altså tager det væk fra sig selv som sagsbehandler i frontlinjen. Som nævnt i teoriafsnittet, har Lipsky kortlagt, hvordan frontlinjemedarbejderne bliver dem, der fortolker og bliver udfører af en bestemt politisk retning i praksis. Hermed kan frontlinjemedarbejderne blive en form for mur imellem politikken og leveringen af politiske, idet de har mulighed for at bruge deres skønsmæssige handlerum (Caswell og Larsen, 2015, s. 9). Som det ses på citatet, kan en sanktion altså, under de rigtige forhold, forhandles mellem en aktivitetsparat og en frontlinjemedarbejder, og sanktionen kan hermed omgås. Som før nævnt, har der de senere år været et stadigt tiltagende fokus på den aktive beskæftigelsesindsats, hvor borgerne skal hurtigst muligt i arbejde, eller der skal etableres virksomhedsrettede indsatser, hvilket også har været intentionen med sanktionsmulighederne. Hermed ses det altså, hvordan denne frontlinjemedarbejder potentielt bliver et forstyrrende element i denne politiske intention, idet han for det første lægger kravet om CV’et væk fra sig selv og for det andet skubber sanktionsmuligheden ud i fremtiden.

Et andet økonomisk incitament til at finde et arbejde er 225-timersreglen. 225-timersreglen er et skærpet rådighedskrav og gælder for kontanthjælpsmodtagere, der har modtaget kontanthjælp i sammenlagt 1 år ud af de sidste 3 år. Reglen blev første gang indført i 2016, og er siden blevet ændret til det, den er i dag. Den blev indført med henblik på at give borgerne et incitament til at have en arbejdsmarkedstilknytning (Beskæftigelsesministeriet - Aftale mellem Regeringen (Venstre) og Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti, 2015). Hvis ikke man lever op til at have arbejdet 225-timer inden for det sidste år, får man en ydelsesreduktion jf. VEJ nr. 9514 af 30/06/2021. For aktivitetsparate borgere skal der tages hensyn til borgerens situation inden reglen iværksættes jf. VEJ nr. 9514 af 30/06/2021. De borgere som vi mødte i samtalerne mellem en frontlinjemedarbejder og borgerne, var alle enten undtaget 225-timersreglen, og en blev undtaget under selve mødet.

”SB: Lige nu er du undtaget det, der hedder 225-timersreglen. Ved du hvad det er for noget?

B: Nej.

SB: 225-timersreglen det er... Det er endnu et tiltag, der er lavet for, at man skal presse folk til at få et arbejde. Hvis du ikke arbejdede 225 timer om året, så ville din kontanthjælp falde med 1000 kroner. Det er du undtaget for lige i øjeblikket, for det første fordi vi ikke kender hinanden, og fordi du har haft en eller anden historik. Indtil videre så bliver du ved med at være undtaget af den, indtil jeg finder ud af, at du godt kan arbejde, og kommer til at tjene 41.000. Fordi hvis du tjener 41.000 igen, så kan det... så er det lige meget [griner], eller hvad du nu måtte komme til at tjene, ikke?” (Borger og frontlinjemedarbejder, K-kommune).

Her kan det ses, hvordan frontlinjemedarbejderen forsøger at skabe en relation til borgeren, ved at lægge 225-timersreglen væk fra sig selv som sagsbehandler og over på lovgivningen og systemet. Selvom borgeren altså har været i beskæftigelsessystemet før og før har haft et arbejde, hvor han fik en god løn, så bliver han altså alligevel undtaget 225-timersreglen, hvilket kan være et udtryk for, at frontlinjemedarbejderen forsøger at skabe en relation til borgeren og inddrager ham, inden der tages økonomiske incitamenter i brug, hvilket også ses idet han siger, at de skal kende hinanden først. En anden borger, som også havde en samtale med den samme frontlinjemedarbejder, bliver fritaget fra 225-timersreglen under samtalen. Denne borger taler ikke meget dansk og går tit over i engelsk.

Borgeren har for nyligt været ude i en virksomhedspraktik, hvor hun siger at de rigtig godt kunne lide hende, og hun kunne selv også godt lide at være der, men hun kunne ikke varetage arbejdet på grund af smerter. Inden mødet, forbereder frontlinjemedarbejderen sig på, at borgeren snart skal ud i en virksomhedspraktik igen, *'hvis hun har det bedre'*. (Observationsnotat).

“SB: Of course, they will not throw you out. I say due to the fact that you're not have been not feeling well for a while, I'll take you out of the 225-timersreglen.

B: They all say, you are ok. You are ok. [B får tårer i øjnene.] I'm not.

SB: No, but we changed that. [Frontlinjemedarbejder har ændret 225-timersstatus]

B: For a long time, I told the doctor that always here [B peger og holder på sine fingerspidser] is like burning, you know, it's like a fire. I don't always feel good here.

SB: It's not good.

B: I don't feel good.” (Borger og frontlinjemedarbejder, K-kommune).

Frontlinjemedarbejderen lægger ud med at sige, at virksomhedspraktikken selvfølgelig ikke vil smide borgeren ud. Han forsikrer og bekræfter hermed borgeren i, at hun har leveret et godt og meningsfuldt arbejde i virksomhedspraktikken, og at det ikke er fordi, de ikke kan lide hende, men fordi hun ikke kan på grund af sine fysiske smerter. Derefter informerer han borgeren om, at hun bliver fritaget for 225-timersreglen, idet hun *'ikke har det godt'*. Her inddrager han altså borgeren, som udtrykker sine bekymringer, og fritager hende for det økonomiske incitament, som det er, når der tages nogle penge væk fra hende. Hermed kan det ses, hvordan denne frontlinjemedarbejder bruger de økonomiske incitamenter om, at borgerne ville få flere penge mellem hænderne, hvis de fik et arbejde. Borgerne kan få et arbejde gennem virksomhedspraktikkerne, hvilket dermed også bliver et incitament for borgerne.

Frontlinjemedarbejdernes forhandlinger om virksomhedspraktikker

Også fra de kvalitative interviews, har vi nogle empiriske eksempler på, at frontlinjemedarbejderne beskriver, at de har lavet forhandlinger med borgerne. I disse interviews beskrives det meget, at relationen er vigtig i forhold til det, som borgerne gerne vil, og som ikke nødvendigvis kan lade sig gøre. Frontlinjemedarbejderen i e-kommune taler om, hvordan hun gennem relationen til borgeren, i en tidligere situation har været nødsaget til, at *'tale borgeren væk fra'* og hermed indgå i en forhandling om, hvor det er mest hensigtsmæssigt, at sende borgeren i en virksomhedspraktik. Vi spurgte hende om etiske dilemmaer i forbindelse med en udvælgelse af et virksomhedsrettet tilbud:

”Ja, vi møder ofte, at det er meget modstridende i forhold til, hvad nogle har brug for. Hvad vi ser rent fagligt, den unge har brug for, og hvad de gerne selv vil. Altså et eksempel, det kan være en ung kvinde, som har fået tvangsfjernet sit barn, fordi hun ikke kan varetage forældrerollen. Nå, men hun vil gerne ud og arbejde i praktik i en vuggestue. Altså du ved... og det er der, hvor man også tit igennem relationen til den unge også skal snakke sig frem til, om det her virkelig er den bedste ide for dem [...]”
(Frontlinjemedarbejder, E-kommune).

Her ses det altså, at frontlinjemedarbejderen har haft en borger, som har fået fjernet sit barn og derefter gerne vil virksomhedspraktik i en vuggestue, hvilket vækker bekymring hos frontlinjemedarbejderen, idet borgeren ikke vurderes til, på nuværende tidspunkt, være i stand til at tage sig af børn. Hun nævner, at hun gennem relationen til den unge snakker sig frem til, hvad der er det bedste for borgeren. Logikken hos frontlinjemedarbejderen er, at når borgeren ikke kan tage vare på eget barn, så er det heller ikke hensigtsmæssigt, at hun tager sig af andres børn. Forhandlingen kommer altså til at omhandle, at tale borgeren væk fra ideen om, at hun skal i praktik i en vuggestue, idet det ikke er logisk for hende at borgeren skal i virksomhedspraktik, idet borgeren ikke kan tage vare på sit eget barn. Frontlinjemedarbejderen skal altså forsøge at få borgeren til at indse denne logik, hvilket kan være svært, uden at det går ud over borgerens selvidentitet eller helt grundlæggende, borgerens følelser. Noget af det samme gør sig gældende for frontlinjemedarbejder i G-kommune, som ligeledes har været i en situation, hvor hun ikke vurderede, at en bestemt virksomhedspraktik var det bedste for borgeren. Vi spurgte hende om hun har været uenig med borgeren om en bestemt praktikplads:

“Ja. Altså, det har jeg haft få gange, i netop den der omkring dyrepasseren, jeg fortalte jer om, fordi det er jo faktisk det eneste vedkommende rigtigt ville, det var at arbejde med dyr. Men udfordringen er jo, at dyr jo ikke er alene på den måde. Uanset om vi er i en stald, er der jo mennesker omkring. Der vil jo også være det i dyreinternater, der vil være... Altså, det er der hvor man ligesom så går ind og bruger nogle af sine kollegaer, og siger prøv lige at hør; er der noget jeg har overset? Hvad tænker I kunne være en idé? Hvorfor er det, jeg ikke kan finde noget? Og der er de altså gode til også at spørge ind og sige; jamen har du prøvet... og hvordan er det med det? Og plus, at man må holde nogle flere møder med borgerne og sige; er der noget jeg har overset? Hvad er det, du kan? Hvad tænker du i forhold til det og det og det? Og så må vi

granske det hele frem og tilbage for at se, er der noget. Når det så er udtømt, så er det, vi når dertil, hvor vi vil sige til borgerne, kunne det slet ikke være en mulighed at prøve noget helt andet? Og så prøver vi at være fortalere for, at det her, det handler jo om en afklaring af, hvor meget du kan. Hvad kan du ellers lide? Du ved at prøve at tale ind i, om de har andre ønsker, eller om der er nogle ting, deres hoved måske bedre kan klare, men som de ikke selv er kommet på.” (Frontlinjemedarbejder, G-kommune).

Det kan altså udledes, idet to forskellige frontlinjemedarbejdere uafhængigt af hinanden udtaler, at forhandlingen om, hvor en aktivitetsparat borger skal i virksomhedspraktik er en forhandling som frontlinjemedarbejderne møder ofte, og altså er noget, de skal forsøge at navigere i. Det er klart, at dette ikke kan give et billede af samtlige frontlinjemedarbejdere i Danmark, men det giver en indikation på, at det opleves i nogen grad. Dette, sammenholdt med det meget store politiske fokus om at borgerne skal ud i så mange virksomhedspraktikker som muligt, gør at der kan være risiko for, at borgerne ikke bliver matchet med den rette virksomhedspraktik.

Delkonklusion

I denne analysedel har vi hermed vist, hvordan både borgerne og frontlinjemedarbejderne positionerer sig selv i de møder og samtaler de har med hinanden i den aktive beskæftigelsesindsats. Det ses, at frontlinjemedarbejderen i k-kommune i høj grad gør brug af borgerinddragelsesformen *selv-refleksion*, og hermed forhandles der med borgeren om, hvad der skal ske med borgeren i fremtiden. Som nævnt indledningsvist lægger dette en høj grad af ansvar på borgerne, og det kræver hermed ressourcer, som borgerne i denne målgruppe kan have svært ved at udvise, idet de har komplekse problemstillinger ud over ledighed. Det ses hermed, hvordan frontlinjemedarbejderen inddrager logikker, som virker rationelle og åbenlyse for dem selv, men som ikke nødvendigvis gør det for borgerne, hvis de gerne vil gå en anden vej med deres fremtidige arbejdsliv. I sidste ende, skal disse positioneringer og forhandlinger ende i, at borgerne finder vej ud på arbejdsmarkedet og opfylder de politiske målsætninger, hvilket vi også har vist, at frontlinjemedarbejderne også er optaget af, selvom det til tider er en kritisk tilgang til, det politiske fokus. Med det større og større fokus på en aktiv beskæftigelsesindsats, strammere krav til borgerne og en work-first-orienteret tilgang, findes der en større nødvendighed i, at borgerne også bringes i spil og er deltagende. Det kræver en høj grad af borgerinddragelse, og at frontlinjemedarbejderen er opmærksom på dette, når der skal udvælges virksomhedspraktikker til borgerne samt i de indledende faser til disse virksomhedspraktikker. De

positioner som borgeren og frontlinjemedarbejderen sætter sig selv i er, at borgeren sætter sig i den position, hvor borgeren har nogle forventninger til jobcenteret, da der er økonomiske incitamenter, og at der er meget på spil for borgeren, og på den anden side forsøger frontlinjemedarbejderen at navigere i de organisatoriske rammer men samtidig prøver at finde de bedste kompromis løsninger både for borgeren men i sidste også vedkommende selv, da der nogle mål som frontlinjemedarbejderen skal indfri.

Analysedel 3 – De organisatoriske rammers indflydelse på de virksomhedsrettede indsatser

Denne analyse vil tage udgangspunkt i, om og hvordan de organisatoriske rammer har indflydelse på samt påvirker borgerinddragelsen, når de aktivitetsparate borgere skal i virksomhedsrettede indsatser. Denne analysedel har relevans for specialets samlede problemstilling, idet, som vi vil vise, er en række faktorer i forhold til de organisatoriske rammer, som i sidste ende kan påvirke borgerinddragelsen. Vi er samtidig opmærksomme på, at de organisatoriske rammer også nævnes i nedenstående analysedel 4, som mere specifikt omhandler de dilemmaer, som frontlinjemedarbejderne møder i arbejdet med de aktivitetsparate ledige og de virksomhedsrettede indsatser. Denne analysedel vil imidlertid handle om, hvilken indflydelse de har på de organisatoriske rammer.

Der vil i denne analyse blive inddraget forskellige forskningsrapporter, teoretiske styringsinstrumenter, borgerinddragelsesformerne, udvalgte begreber fra Lipsky, samt citater fra den indhentede empiri af de kvalitative interviews.

Det vil i følgende afsnit blive undersøgt, hvordan frontlinjemedarbejderen bliver påvirket af de organisatoriske rammer, når borgerne skal inddrages i de virksomhedsrettede indsatser, og her kan det eksempelvis være: *Virksomhedspraktik* og sekundær vejledning og opkvalificering.

De organisatoriske rammers indflydelse på borgerinddragelsen

Vi har i den første analysedel undersøgt, hvordan frontlinjemedarbejderne anvender borgerinddragelsen i praksis, og i anden analysedel undersøgte vi de forhandlinger, der foregår i mødet mellem frontlinjemedarbejderen og borgeren. Dertil er det relevant at undersøge de organisatoriske rammers betydning, når frontlinjemedarbejderen skal arbejde inddragende, og hvilken indflydelse det får. Vi starter analysedelen med at lave en rammesætning af jobcenteret for at få en forståelse af, hvilke rammer der arbejdes under.

Siden aktivlinjens indtog i den offentlige styring i 1980'erne har der været en gradvis udvikling af den førnævnte NPM-tankegang, som i dag er blevet styrende for jobcentrene. NPM blev indført som et modsvar på det tidligere meget bureaukratiske styringsparadigme, som kan kaldes det traditionelle styringsparadigme (Monrad og Danneris, 2021, s. 62) og havde til formål at styre offentlige myndigheder mere som forskellige leverandører af services, som borgerne selv kunne sortere i (Monrad og Danneris, 2021, s. 65). Nogle af grundprincipperne i NPM-tankegangen er, at der er meget fokus på økonomiske incitamenter, styring gennem kontrakter, markedskonkurrence, udlicitering af services og at borgeren følger sine egne interesser og ønsker for fremtiden (Bundesen, 2016 s. 62). Derudover er der fokus på nyttemaksimering, effektivitet og fastsatte mål, for i sidste ende at mindske omkostningerne til de sociale velfærdsydelser (Monrad og Danneris, 2021, s. 63). Denne form for styring har stadig stor indflydelse i de danske jobcentre, hvilket vi også kan finde eksempler på, at vores interviewpersoner arbejder under. Eksempelvis spurgte vi frontlinjemedarbejderen i GS-kommune, om han gerne vil arbejde med mere frihed under ansvar. Altså om han mener at grebet, omkring de organisatoriske rammer skal løsnes, så der ikke er lige så stor opmærksomhed omkring præstationsmålinger og effektivitet. Hertil svarede han:

“Ja, ja, og selvfølgelig så er de [ledelsen] velkommen til at komme og kigge mig over skulderen. Jeg skal ligesom stå til ansvar for de beslutninger, jeg tager. Fordi stadigvæk synes jeg også... Det er jo også med til at udvikle os, at man ved, jamen jeg laver det her, og det er der andre, der kigger med på. Det er sådan set i orden, at de gør det, fordi det gør, at jeg skal... Jeg skal holde mig op til speed, men jeg skulle også gerne udvikle mig i et eller andet omfang, ikke?” (Frontlinjemedarbejder, GS-kommune)

Her ses det altså, at denne frontlinjemedarbejder ikke har noget imod, at ledere og andre kommer og *kigger ham over skulderen*. Denne tankegang kan udledes fra det som Monrad og Danneris kalder for *præstationsmålinger* (Monrad og Danneris, 2021, s. 63), hvori det skal dokumenteres og argumenteres for, at de indsatser denne frontlinjemedarbejder laver, har validitet, og at det kan skabe en forandring for borgerens situation, samt at borgeren bliver flyttet tættere på arbejdsmarkedet. NPM-tankegangen har imidlertid været stærkt omdiskuteret og kritiseret, selvom det egentligt til at begynde med, var tænkt som en optimering af borgerens egne muligheder i forhold til deres fremtidige beskæftigelse (Monrad og Danneris, 2020, s. 65). Denne kritik kan for eksempel handle om, at der i indsatserne bliver fokuseret alt for meget på de målsætninger som for eksempel bliver fastsat af lovgivningen eller politisk, og hermed bliver borgerinddragelsen sat i baggrunden eller måske helt glemt (Monrad og Danneris, 2021, s. 63). Desuden går kritikken på, at NPM ikke skaber indsatser, der på lang sigt koster mindre end tidligere (Torfing, 2016). Dette har vi en udtalelse om fra samme frontlinjemedarbejder som i ovenstående citat. Vi spurgte ham om, hvilken indflydelse, de organisatoriske rammer har på borgerinddragelsen, når der bliver taget afsæt i de virksomhedsrettede indsatser, hvorpå han tilkendegiver, at:

“Altså man kan sige, i forhold til deres ønsker, i forhold til hvad de kunne tænke sig af praktik, som jo er den optimale inddragelse, at de får lov at være bestemmende. Så kan der jo selvfølgelig være det problem, at vi ikke kan finde en praktik indenfor enten den branche eller i den virksomhed, som de har et ønske om. Og så kan man sige så, dét, kontra, hvad hedder det rettidighed? Altså det tidspres, hvor STAR går ind og siger, jamen inden den dato der, skal der ske et eller andet” så kan man godt komme ud i en situation, hvor man måske trykker lidt mere til en borger i forhold til, hvordan skal det her foregå, end man egentlig har lyst til.” (Frontlinjemedarbejder - GS - Kommune).

Derudover fortæller frontmedarbejderen, at man har et ønske om at inddrage borgeren i deres valg af virksomhedspraktik, da han vægter borginddragelse som værende det mest optimale forhold til at

skabe progression i borgerens sagsforløb. Dette kan forbindes til den demokratiske borgerinddragelsesform. Frontlinjemedarbejderen har dog oplevet udfordringer med at udøve denne form for borgerinddragelse, idet der helt grundlæggende stadig ses, på trods af omfattende kritik af NPM-styringen, at jobcentrene stadig er styret af tanker, der centrerer sig omkring dette. Der er fortsat et stort fokus på mål og præstationsstyring, hvilket kan komme helt fra STAR, altså den overordnede styrelse, der *“skal fremme en effektiv arbejdsmarkedspolitik”* (STAR, 2022 c), hvilket må siges at være en bureaukratisk tilgang til arbejdet med de mest udsatte ledige.

Også frontlinjemedarbejder i E-kommune kommune har oplevet, at de organisatoriske rammer er en hindring for borgerinddragelsen. Adspurgt om de organisatoriske rammer har været en hindring for de mål, frontlinjemedarbejderen gerne ville opstille sammen med borgeren:

“Ja, det kan det godt være. Altså, det er ikke altid sådan, fordi nogle gange så kan der jo også være lagt en linje ned, som faktisk fungerer rigtig godt for den enkelte unge. Vi... altså jeg tænker, at både mine kolleger og jeg har da oplevet mere end én gang, at de krav der bliver stillet, simpelthen er for høje altså. Den unge får en rigtig dårlig oplevelse med det, fordi jamen alle skal i praktik, eller alle skal kunne deltage på et virksomhedscenter eller sådan noget, og der er bare nogle af dem, der ikke kan.” (Frontlinjemedarbejder, E-kommune).

Frontlinjemedarbejderen oplever altså, at de aktivitetsparate borgere ikke altid har ressourcerne til at kunne fastholde eller gennemføre en virksomhedspraktik, men grundet det markante jobfokus kan frontlinjemedarbejderen i denne situation blive nødsaget til at inddrage borgeren i en proces, som hun igennem hendes faglighed ikke mener, er det rette for den gældende borger. I den her proces som den aktivitetsparate befandt sig i, fik borgerinddragelsesformen *demokrati og samskabelse* en negativ indflydelse, da hun igennem de organisatoriske rammer blev nødt til at skulle handle mere efter de organisatoriske rammer i stedet for, hvad borgeren i sidste ende måske havde brug for, og dermed havde en dårlig oplevelse af virksomhedspraktikken. Derudover som Monrad argumenterer for, kan dette også være en udfordring for borgerinddragelsesformen samskabelse, idet denne borgerinddragelsesform tager afsæt i, at borgeren og frontlinjemedarbejderen skal samarbejde i de løsninger, som skal føre borgeren videre mod det ordinære arbejdsmarked, samt at borgeren er en

medvirkende faktor til, hvilke indsatser der skal iværksættes (Monrad, 2020, s. 551). Hermed opstår der en udfordring ved, at kravet om, at borgerne skal ud i virksomhedsrettede indsatser, og borgerne får en *dårlig oplevelse med det*, når de ikke bliver taget med på råd om, hvornår de er klar til praktikker, hvilke praktikker de skal ud i, og om de skal opbygge deres kompetencer inden en virksomhedspraktik.

Adspurgte om hvordan hun mærker jobcentrets rammer påvirke sit arbejde, og om hun her ville have lyst til at give nogle eksempler på det:

“Jeg vil sige, uden at sige noget, så vil jeg sige, at hvis jeg skulle tænke lidt over, hvad stiller jeg af forventninger til teamlederen, så har jeg den forventning, at det jo er vores driftschef, altså (navne anonymiseret) der sidder og taler og laver aftaler i forhold til, at vi får noget i hus. Så vi kan få noget at lave. Men når det så er sagt, så har jeg en forventning om, at vores teamleder, at det ligesom er dem der siger; jamen vi sørger for at beskytte folkene i marken fra, hvis sagsbehandlere, de for eksempel kan sige, jamen, vi vil gerne have det. [...] Men havde de nu ikke gjort det, så havde vi jo selv måske skulle tage slagsmålene, og så have vores øverste med ind over, mens vi venter på, at der kommer en chef eller leder ikke? Og når de er pressede, så mærker vi det også. Jobcentrene. Det er der slet ingen tvivl om.”
(Frontlinjemedarbejder, G-kommune).

Det kan ses, at i deres arbejde er det meget bureaukratisk, og at der bliver reflekteret over, hvad der kan stilles af forventninger til teamlederen, men at det er driftschefen, der laver aftaler i forhold til, hvad de får i *hus*. Dette kommer også af NPM tankegangen, idet driften af de offentlige virksomheder bliver meget opdelt, og at det kan virke som om, at den selvstændige beslutningstagen svinder ud, da det hele skal igennem en driftschef. Denne form for siloopdeling kan også have konsekvenser for borgerinddragelsen, idet der skal tænkes over hvilke ting, der kan blive tilkendt, og hvilke der ikke kan.

Dertil fortæller hun, at det mærkes, at hvis jobcentrene er pressede, så mærker virksomhedskonsulenterne det også, og som Lipsky argumenterer for i det sociale arbejde, kommer

hans begreb krydspres til udtryk, når myndighedssagsbehandlerne er pressede, mærkes det også hos frontlinjemedarbejderne uden myndighed.

Et andet eksempel på en meget resultatorienteret tilgang, er en udtalelse fra frontlinjemedarbejder i E-kommune. Adspurgt om der er nogle bestemte tilbud, der vælges før andre:

“[...] men vi prøver selvfølgelig at sætte alle de tilbud i spil, som vi tænker de er i målgruppen til. Men selvfølgelig gør det individuelt, sådan at man ikke bare sidder og jabber et helt tilbudskatalog af, og får præsenteret nogle tilbud, som de måske ikke kan... hvor de ikke kan honorere kravene.”
(Frontlinjemedarbejder, E - Kommune).

Her ses det, at de sender borgerne ud, i *alle tilbud der er relevante*. Dette vidner om, at borgerne bliver sendt ud i tilbud, uden at det måske giver mening for borgeren, at de bliver sendt i virksomhedspraktik, men at de har nogle målsætninger, de ønsker at få effektiviseret inden for tidsrammen, og at der fokus på effektivisering. Derfor afprøves borgeren altså i de forskellige mulige tilbud, som måske passer til den pågældende borger.

I forlængelse af at vi har spurgt hvilke tilbud der vælges først, fortæller frontlinjemedarbejderen, at man som ofte har en mavefornemmelse, når man læser om den aktivitetsparate, hvor hun derudover fortæller, at det er *“rimelig nemt at spotte”*, hvis de har komplekse problemstillinger foruden ledighed. Her har vi et eksempel på at NPM prøver at gøre det, den fik til formål at gøre:

“[...]Men så kan det også være, at de nede i visitationen har snakket om, at de gerne vil i praktik, og så sidder det jo ret meget til højrebenet, det der med at få dem shuset ned til en jobkonsulent. [...]” (Frontlinjemedarbejder - E-Kommune)

I det ovenstående citat kan det ses, at der bliver fortalt om arbejdet i visitationen. Når borgerne første gang har indgivet en ansøgning om at modtage uddannelseshjælp eller kontanthjælp, kommer de i visitationen. Visitationen i det beskæftigelsesrettede sociale arbejde er, at borgerne bliver

målgruppeplaceret, som eksempelvis jobparate eller uddannelsesparate. NPM udfører det formål, som den blev udarbejdet til, hvilket blandt andet består i, at borgerne får mulighed for at udvælge egne indsatser. Det kan udledes i ovenstående citat ved, at borgeren har mulighed for at sige, at de gerne vil i praktik, og at jobcenteret åbner op for den mulighed.

Fra NPM til NPG - empiriske tendenser

Hen over de senere år, er der begyndt at vinde et nyt styringsparadigme frem, nemlig New Public Governance (NPG). NPG har i højere grad fokus på forskellige former for, at borgernes egne ressourcer skal i spil, og at en bredere gruppe af relevante aktører skal inddrages, herunder både frivillige organisationer, private og offentlige virksomheder samt andre borgere, som har lyst til at deltage i indsatserne (Monrad og Danneris, 2021, s. 67). Herudover er der i højere grad fokus på de mere langsigtede løsninger, samt at der skabes og opbygges en tillid mellem systemet og borgeren, hvor der i NPM, i højere grad var fokus på de nævnte præstationsmålinger og effektivitet. I vores empiriske materiale kan vi se, at disse nævnte tendenser fra NPG er begyndt at vinde indpas i frontlinjemedarbejdernes arbejde. Vi kan specielt udlede det fra nedenstående citat. Adspurgt om, hvordan frontlinjemedarbejderen handler, hvis borgeren selv finder et kursus, som denne gerne vil deltage i:

“Jeg har da også haft borgere herinde, som har fået truckkort og sådan nogle ting, fordi der så har stået og ventet et fleksjob på den anden side af praktikken, hvor virksomheden har sagt, altså hvis han får det der, eller hun får det der, så vil vi gerne give dem et fleksjob. Det er jo der hvor sagsbehandleren så går ind, og siger ved du hvad? Så skal de bare have det, for så har de et job bagefter. Selvfølgelig gør de det.” (Frontlinjemedarbejder, G-kommune)

I citatet fortæller frontlinjemedarbejderen, at hun har haft borgere, som eksempelvis har fået tilkendt et truckkort, da vedkommende har stået og ventet på et fleksjob på den anden side af virksomhedspraktikken. Hermed ses det, at der tænkes i mere langsigtede løsninger for borgeren. Det kan her argumenteres ved afsæt i Monrads fire former for borgerinddragelse, at frontlinjemedarbejderen anvender borgerinddragelsesformerne: *forbrug* og *samskabelse*, da der i *forbrug* tages udgangspunkt i, at det er et selvvalgt kursus, og at det efter borgerens ønske var noget,

han gerne ville i forbindelse med hans jobmuligheder på det ordinære arbejdsmarked, samt at borgeren var garanteret en ansættelse efterfølgende.

Samskabelsen kommer til udtryk ved, at frontlinjemedarbejder og borger skaber en løsning i fællesskab. I forskningsrapporten fra Kommunernes Landsforening i 2022: *Helhedsorienterede indsatser for udsatte borgere - metoder og redskaber* giver den udtryk for, at der bliver skabt bedre resultater, hvis løsninger kommer i samarbejde med borgeren, da der i rapporten bliver bygget på borgerens ønsker og inddragelse (KL, 2022, s. 8).

I vores empiriske materiale, kan vi udover dette se, at i hvert fald denne kommune begynder at bevæge sig over en styring, der minder om NPG. Denne interviewperson nævner en model, som bruges i den virksomhedsrettede indsats i kommunen, hvorefter vi beder ham om at fortælle lidt mere om denne model. Vi har ændret navnet på modellen, idet den relaterer sig til kommunenavnet, og kalder den her Blomstermodellen.

“Ja [...]. Man starter sådan lidt, hvis man siger den normale SOSU-uddannelse, den starter med grundforløb 1 for eksempel. Men for at starte på grundforløb 1, så skal du for eksempel have 02 i dansk og matematik. Den her, der behøver du ikke have 02 i dansk og matematik, for det er der den starter. Hvor de så starter med at have lidt lidt undervisning i dansk og matematik primært. Og samtidig er de i praktik, hvor de rent faktisk får løn, så der er noget økonomisk incitament til at komme i gang. Men det er jo også den her, lige hånden under dem i forhold til det faglige og blive hjulpet i gang. Til gengæld, når de så rammer der, hvor det starter med grundforløbet, så skal de leve op til de samme krav som alle andre [...].” (Frontlinjemedarbejder, GS-kommune).

Her kan tanker fra NPG-tankegangen altså ses, idet der tænkes i langsigtede løsninger for borgerne i det, der er udviklet en model, som skal fastholde borgerne i uddannelse, og på længere sigt i arbejde. Borgerne kommer i et skoleforløb, hvor de består med mindst 02 i dansk og matematik, så de kan fortsætte på SOSU-uddannelsen. Herefter vil de indgå på lige fod med andre elever på uddannelsen. Dette vil altid være en positiv udvikling for de aktivitetsparate, idet de også vil kunne bruge deres

karakterer i forbindelse med andre relevante erhvervsuddannelser, hvis ikke SOSU-uddannelsen er en succes for dem.

Dette nedenstående citat er en fortsættelse af talestrømmen fra ovenstående citat. Vi har valgt at dele det op på denne måde, idet vi gerne vil fremhæve et særligt træk ved NPG-tankegangen.

“Og endelig så har vi her hen over vinteren haft virksomheder, der mangler mange smede, struktører og taglæggere. Så har nogle virksomheder [udeladt lokation] sagt; jamen vi vil gerne have nogle smede, så er smedevirksomhederne gået sammen og sagt; [...] jamen det er fint, vi ansætter dem, og så laver vi dem mere praksisrettet. Det vil sige, at de kommer ud og får elevløn med det samme, og skal ikke på VUC og sådan noget. [...] Det har altså også været en succes, men det er virksomhederne selv, der har taget initiativ. Så det synes jeg er rimelig godt.” (Frontlinjemedarbejder, GS-kommune)

Frontlinjemedarbejderen fortæller om deres samarbejde med eksterne virksomheder, hvor virksomhederne har manglet både smede, struktører og taglæggere. Virksomhederne har været villige til at udarbejde et forløb, hvor det minder om en virksomhedspraktik, men at de får en elevløn med det samme. Disse kendetegn udspringer sig fra NPG, hvor det centrale i NPG er, at der tænkes i langsigtede løsninger, og der inddrages andre relevante aktører i indsatsen omkring de aktivitetsparate borgere, samt at der skabes værdi for borgerne i de indsatser, der iværksættes (Monrad og Danneris, 2021, s. 67).

Det er vigtigt at nævne, at NPG-tankegangen ikke skal anses som den gyldne løsning på de udfordringer, som der opstod under og i NPM. Idet der er flere forskellige aktører, der opbygger et samspil omkring borgeren, som for eksempel i ovenstående eksempler, hvor der både ses en frontlinjemedarbejder, VUC, sosu-uddannelsen og private virksomheder er der en risiko for, at borgerinddragelsen træder i baggrunden. I disse former for indsatser kan det blive en udfordring at differentiere mellem hvem der egentlig har beslutningskompetencen i forhold til borgerne, og hvornår der træffes beslutninger (Monrad og Danneris, 2021, s. 67). For eksempel nævner ovenstående frontlinjemedarbejder, at der er *økonomiske incitament*er for, at borgeren fortsætter sin uddannelse

som SOSU, samt at borgerne får elevløn i smedevirksomhederne. Her kan der altså være en risiko for, at det bliver uklart for alle parter, inklusiv borgeren, hvem der drager konklusioner og tager beslutninger. Vil det være myndighedsfrontlinjemedarbejderen som ham selv, eller vil det være dem, der udbetaler borgerens elevløn? Der vil naturligvis være nogle administrative rammer om disse spørgsmål, for eksempel at borgeren nok vil blive afmeldt jobcenteret, hvis de får elevløn af en virksomhed. Det der dog er vigtigt at påpege i denne sammenhæng er, at borgerne er aktivitetsparate, og derfor har de muligvis stadig brug for anden hjælp, som en virksomhed ikke kan give dem, og derfor har de stadig brug for indsatser der foregår i jobcenteret, hvis de skal opretholde elevpladsen.

Et andet eksempel på at NPG kan være udfordrende for de aktivitetsparate borgere, taler frontlinjemedarbejder i E-kommune om. Adspurgt om hun har oplevet udfordringer med udvælgelse af virksomhedspraktik:

Vi har for eksempel et tilbud, hvor man selv skal være meget... man skal selv være med til at skabe rammerne, og man skal være meget opsøgende, og det kan være svært for nogle unge. Særligt hvis de har, for eksempel, er ovre i skizofrenispektret, ikke? Eller en autismspektrumforstyrrelse, jamen så har de mere brug for, at der er nogle andre, der skaber rammerne, som de så kan være indenfor, ikke også? (Frontlinjemedarbejder, E-kommune).

Her kan det altså ses, at det kan være svært for nogle borgergrupper, der har psykiske udfordringer, at være med til selv at skabe rammerne for de tilbud de lovgivningsmæssigt skal ud i. Her vil det altså være af stor vigtighed, at jobcentret kan tilpasse sine indsatser i forhold til de forskellige grupper af borgere, og at de kan tilgodese borgernes individuelle behov.

Delkonklusion

I denne delanalyse har vi forsøgt at give et billede af, hvordan de organisatoriske rammer har indflydelse på borgerinddragelsen, når de aktivitetsparate borgere skal i virksomhedsrettede indsatser. Vi har gennem vores empiriske materiale fundet ud af, at der stadigvæk er en større styring, der kommer fra New Public Management, og her kan borgerinddragelsen blive udfordret, da der er nogle

lovgivningsmæssige og organisatoriske krav, som gør det udfordrende for frontlinjemedarbejderne at inddrage på den mest optimale måde.

Derudover finder vi ud af, at jobcentrene i nogle tilfælde stadigvæk er meget bureaukratisk styret, hvor frontlinjemedarbejderne kan blive sat i krydspres mellem ledelsen og borgerne. Ydermere fandt vi ud af, at New Public Management i nogle tilfælde kommer til at virke som det, den blev udarbejdet til, idet borgerne får muligheden for at udvælge de ønskede indsatser. Herudover fandt vi ud af, at jobcentrene er begyndt at arbejde mere New Public Governance orienteret, idet der tænkes i langsigtede løsninger samt inddragelse af forskellige relevante aktører, og dette skaber imidlertid nye udfordringer, da der er en højere forventning om, at borgerne har mange ressourcer.

Analysedel 4 - dilemmaer i forbindelse med de virksomhedsrettede indsatser

I denne analysedel vil vi ud fra det indsamlede empirimateriale og ved brug af forskningsartikler analysere de dilemmaer, der kan opstå i det sociale arbejde, når der skal iværksættes og tildeles virksomhedsrettede indsatser. Dilemmaer der både relaterer sig til de organisatoriske rammer i forhold til borgerne og i forhold til de virksomheder, som borgerne er i virksomhedspraktik i. Til at besvare dette arbejdsspørgsmål inddrager vi begreberne fra Lipsky og Honneth, som er beskrevet i teoriafsnittet. Denne analysedel bidrager til opgavens samlede problemformulering, idet vi i vores empirimateriale har kunnet kode os frem til en række dilemmaer, som frontlinjemedarbejderne står i, både i forhold til de virksomhedsrettede indsatser og borgerinddragelsen.

Etiske dilemmaer og dilemmaer generelt er et grundvilkår i det sociale arbejde med udsatte mennesker, og når frontlinjemedarbejdere møder disse dilemmaer, vil de i høj grad skulle benytte sig af deres faglighed, herunder skøn og deres positionering mellem dem selv, de rammer de arbejder under samt borgerne og virksomhederne. Dilemmaer i forhold til den aktive beskæftigelsesindsats med aktivitetsparate borgere vil særligt stille frontlinjemedarbejderne overfor valg, der kan synes modstridende med deres faglighed, idet de skal vægte både organisatoriske rammer og borgerens behov.

Etiske dilemmaer er desuden så stor en del af hverdagen for både frontlinjemedarbejderne i myndighedspositioner og frontlinjemedarbejderne uden myndighed, at socialrådgivernes fagforbund, *Dansk Socialrådgiverforening*, har opstillet 4 professionsetiske værdier, som er:

1. Individets værdighed
2. Social retfærdighed
3. Professionel integritet
4. Medmenneskeligt ansvar (Dansk Socialrådgiverforening, u.å)

Disse værdier skal være en hjælp for socialrådgiverne til at være reflekterende og til at åbne op for faglige diskussioner, når de møder etiske dilemmaer i arbejdet med borgerne (Dansk Socialrådgiverforening, u.å). I beskæftigelsesindsatsen med de udsatte aktivitetsparate er der også i forskningen fokus på de dilemmaer, som frontlinjemedarbejderne møder i det daglige arbejde med denne borgergruppe, og der er hermed udarbejdet forskellige undersøgelser om emnet. For eksempel har Væksthusets Forskningscenter udarbejdet en undersøgelse, der har vist, at de dilemmaer som

frontlinjemedarbejderne møder handler om tidsmangel, manglen på de rette virksomhedsrettede tilbud og de organisatoriske rammers indflydelse på, at borgerne skal i aktivering hurtigst muligt (Væksthusets Forskningscenter, 2019). Også KL opstiller spørgsmålet om, hvornår det er realistisk at sende mennesker i virksomhedspraktikker og herunder, hvor grænsen skal trækkes for de udsatte borgere (KL, 2022, s. 5 b).

Dilemmaerne kan også bestå i de organisatoriske rammers indflydelse på beskæftigelsesindsatsen, hvor der på den ene side er bureaukratiske målsætninger, organisatoriske problemstillinger, lovgivningsmæssige krav og styringsinstrumenter, der skal tilgodeses og på den anden side, findes der borgere med udfordringer, som ikke nødvendigvis kan tilgodeses inde for disse rammer (Andersen og Breidahl, 2022, s. 91). Idet, der er så stort et fokus på de virksomhedsrettede indsatser i beskæftigelsesindsatsen og et højt politisk fokus på disse indsatser, kan dette stille frontlinjemedarbejderne overfor nogle dilemmaer, idet de skal opretholde de lovmæssige krav i jobcentre og de organisatoriske målsætninger samtidig med, at de skal inddrage borgerne samt anerkende og lytte til deres ønsker og mål for fremtiden. Andersen, Dall og Madsen kalder dette fokus på de virksomhedsrettede indsatser for en *masseproduktion* af virksomhedspraktikker, hvori der er større fokus på at få borgerne ud i en virksomhedspraktik end at finde den rette virksomhedspraktik, hvor både borgeren og virksomheden bliver inddraget, i forhold til tilrettelæggelsen af arbejdet (Andersen, Dall og Madsen, 2022, s. 122). Dette dilemma nævnes for eksempel af virksomhedskonsulent fra g-kommune, hvor der blev spurgt ind til de rammer, som en virksomhedskonsulent arbejder under i forhold til jobcenteret:

“[...] jeg har også på et tidspunkt siddet med sådan noget som kontanthjælpsmodtagere, som er virkelig i den tunge ende at få ud. Hvor det bare har været alene det at komme ud, der har været svært. Altså, hvor jeg har brugt næsten lige så lang tid, inden vi overhovedet kommer ud i en praktik, for bare at få talt dem ind i det og være trygge ved det. Der kan man godt nogle gange møde nogle rammer, hvor de ligesom sidder inde på kommunen siger; vi skal have dem ud nu, og hvor jeg er til stede, så må sidde og sige; det er også rigtig fint, men her har vi måske med et menneske at gøre, som er så psykisk overbelastet, så der er lang, lang vej. Der går man... så må man gå ind og så kaste håndklædet i ringen og sige; jamen jeg foreslår i den afsluttende rapport, at hun skal udredes meget mere eller skal ud i psykisk

behandling eller noget, før hun overhovedet kommer dertil, hvor hun er klar til at kan træde ind i praktik, ikke også? Og den vej er man nødt til, fordi det er jo at skyde både borgerne og sig selv i foden og sige; jamen, du skal jo ud. Altså, der går jo ikke engang 2 timer af praktikken, så går hun grædende hjem, og så kommer hun aldrig mere, og så kan vi starte endnu mere forfra.” (Frontlinjemedarbejder, G-kommune).

Her ses det altså, at virksomhedskonsulenten fra g-kommune har været i et dilemma, hvor hun er blevet mødt med krav fra frontlinjemedarbejderne i myndighedspositionen, hvor hun er blevet bedt om at finde en virksomhedspraktik til pågældende borger hurtigst muligt, ud fra de fastsatte krav i lovgivningen om, at borgerne skal ud i de virksomhedsrettede indsatser. Virksomhedskonsulenten bliver altså sat i et krydspres over for en frontlinjemedarbejder med myndighed og hendes egen faglige vurdering og skøn af borgerens behov, samt borgerens muligheder på dette tidspunkt i vedkommendes sagsforløb. Som nævnt i teori afsnittet, taler Lipsky om, at frontlinjemedarbejderne, som også inkluderer denne virksomhedskonsulent, har et fagligt skøn og observationer, som beror på deres faglighed i forhold til det sociale arbejde, og som ikke kan nedfældes eller skrives ind i standardiserede pjecer eller lovgivning (Lipsky, 1980, s. 15). Det ses altså, at der er en opfattelse fra virksomhedskonsulenten om, at sagsbehandlere i jobcentret har disse standardiserede lovtekster for øje, og altså ikke, i lige så høj grad inddrager sin socialfaglighed samtidig med, at de ikke ser ud over det tidspres, der kan være med at få disse borgere ud i praktik. Det er samtidig vigtigt her at nævne, at nævnte myndighedssagsbehandler, med høj sandsynlighed, arbejder under nogle helt andre organisatoriske rammer, end denne virksomhedskonsulent. Myndighedssagsbehandleren kan også være sat i et krydspres, som kan bevirke, at nævnte borgers udfordringer og problematikker *simplificeres*, det vil sige at myndighedssagsbehandlerens vurdering af borgeren sag bliver gjort mere ligefrem uden af det er hendes direkte hensigt (Monrad og Danneris, 2021, s. 71). Virksomhedskonsulenten bruger selv sit faglige skøn om, at borgeren ikke er klar til at komme ud i en virksomhedsrettet indsats på grund af psykisk overbelastning, og hun forsøger dermed at overbevise myndighedssagsbehandleren om det samme samt om at skrive sig ud af situationen. Også informant 1, som arbejder i GS-kommune som er myndighedssagsbehandler, har oplevet at skulle skrive sig ud af en situation med en borger, som var blevet et dilemma på grund af tidspres. Adspurgt direkte om, han har oplevet etiske dilemmaer:

“Jo, på grund af tidspres, men ikke hvor man siger, at jeg måtte tvinge dem ud i noget, fordi så er det også den der med, at vi kan skrive os ud af det, ikke? Og det kan vi, fordi det er aktivitetsparate. Det kan man ikke med de bedre stillede.”
(Frontlinjemedarbejder, GS-Kommune).

Denne frontlinjemedarbejder har altså set sig nødsaget til *at skrive sig ud af* bestemte situationer, hvor han med sit faglige skøn har vurderet, at den aktivitetsparate ikke er klar til en indsats, der forventes iværksat af de organisatoriske rammer. Som tidligere nævnt er gruppen af aktivitetsparate den gruppe af ledige, som er mest udsatte, fordi de har komplekse sociale problemer, som gør, at de ikke altid og hurtigt kan tage et ordinært arbejde. Samtidig ses det på de to ovenstående citater, at begge frontlinjemedarbejdere bruger Honneths solidariske anerkendelse, og dermed forsøger ikke at krænke deres selvidentitet, samt at der også skal være tid til at finde de rette virksomhedsrettede indsatser, hvor der er mindre risiko for, at borgerne oplever et nederlag. Det at være aktivitetsparat borger kan være forbundet med ensomhed, forkerthedsfølelse, samt en følelse af at være udenfor fællesskabet, selvom der er helt individuelle grunde til at være i beskæftigelsessystemet (Benjaminsen, Andrade og Enemark, 2022) og det er hermed vigtigt, at frontlinjemedarbejderne også kan navigere mellem disse følelser og organisatoriske forventninger. Denne frontlinjemedarbejder benytter sig altså af, at han kan skrive sig ud af bestemte situationer, og han bliver en slags stopklods mellem de organisatoriske forventninger og borgerens situation og vinder altså mere tid til at arbejde omkring borgernes udfordringer. Som nævnt indledningsvist, findes der imidlertid mange former for dilemmaer, som vi vil uddybe i følgende afsnit.

Prioriteringer af borgerne

Et andet dilemma i forhold til de virksomhedsrettede indsatser, som frontlinjemedarbejderne nævner, er prioriteringer mellem borgerne. At finde den rette virksomhedspraktik til aktivitetsparate borgere kan være en udfordring idet, der kan være specielle skånebehov, både fysiske og psykiske, det kan tage lang tid, fordi der er andre udfordringer, som for eksempel misbrugsudfordringer eller kompetencer, der skal opbygges, inden en virksomhedspraktik starter og det kan være en udfordring at finde de virksomhedspraktikker som borgerne ser sig selv i. Det kan samtidig tage tid at opbygge et tillidsfuldt forhold, både mellem frontlinjemedarbejder og borger, men også mellem frontlinjemedarbejder, borger og den arbejdsplads, hvor borgeren skal i virksomhedspraktik. Hermed kan der opstå forskellige prioriteringer. Ifølge Lipsky opstår prioriteringer, når der er flere

arbejdsopgaver, end der er tid til at udføre dem (Lipsky, 1980, s. 107). Her vil frontlinjemedarbejderen sortere i opgaverne for at udføre dem, de med deres erfaringer og faglige skøn, vurderer er de hurtigste, og dem der hurtigere kan opnå succes med. Det er som nævnt dette, som Lipsky kalder for *creaming*, hvor frontlinjemedarbejderen *skummer* de borgere af, som tager længst tid at arbejde med, og de bliver hermed parkeret, og deres sager bliver sat på hold, indtil der igen er ressourcer til at genoptage arbejdet med at finde en virksomhedspraktik. Informant i GS-kommune udtaler, at han har gjort dette i arbejdet med de aktivitetsparate. Han blev spurgt ind til om nogle borgere prioriteres før andre, og det der ligger til grund for dette:

“Ved lidt ligesom at sige; jamen hvis jeg har 2 opgaver, og vi har det her tidspres for eksempel, ikke? Og den ene han vil gerne i et supermarked. Det er supernemt at få dem ud i supermarkedet, så kommer han først. Hvor den anden, han vil gerne på et museum eller et bibliotek, hvor vi ved, det er supersvært at få dem ind, så siger man; okay, det kommer til at tage tid det her.” (Frontlinjemedarbejder, GS-kommune).

Her ses det tydeligt, hvordan en borger, som gerne vil i et supermarked prioriteres, fordi det er ligetil at lave virksomhedspraktikaftaler med supermarkeder, og en anden borger nedprioriteres, fordi denne gerne vil i virksomhedspraktik, hvor det er sværere at lave aftaler med virksomhederne. Ifølge Lipsky, laver frontlinjemedarbejderen her en vurdering af, hvor det er mest gavnligt at bruge sine i forvejen sparsomme ressourcer i forhold til tid, samt den tid der er fastlagt til at få dem ud i den virksomhedsrettede indsats, og derfor parkeres borgeren i første omgang. Det er vigtigt at pointere, at dette er en nødvendig prioritering af frontlinjemedarbejderne under de rammer, som denne har i forhold til lovgivningen på området og lokale arbejdsmålsætninger, som også er pointeret af Lipsky. Samtidig er dette også en krænkelse af deres retlige anerkendelse, idet borgerne rent faktisk har ret til de indsatser, der tilbydes, hvis de er klar til dem og har mod på dem, også selvom deres ønsker for en virksomhedsrettet indsats er svær at opfylde. Dette kan medføre, at borgeren ikke føler sig, som en vigtig del af den indsats, der skal iværksættes (Høilund og Juul, 2015, s. 29) og kan i sidste ende skabe mistillid til jobcenteret, frontlinjemedarbejderen og systemerne generelt. Disse dilemmaer kan imidlertid ikke kun koges ned til manglende tid. De dilemmaer som frontlinjemedarbejderne møder, handler også om at give plads til borgerinddragelse. Vi har et empirisk eksempel på dette. Der blev ikke lyttet til borgerens oprindelige ønske om en virksomhedspraktik, og det medfører, at

virksomhedspraktikken ikke bliver en succes og må stoppes for tidligt. Adspurgte om hvilke metoder der bruges til at finde virksomhedspraktikker:

“[...] Som sagt, og hvis de kommer med en, jamen så kanon, og så kører vi den vej. [...] Jeg har for eksempel en, han er meget fagligt udfordret [...]. Han er gået ud af ottende klasse, har ikke gået i skole siden. Har overhovedet ikke nogen, præferencer til skole siden da, [...] og han vil gerne enten arbejde på museum eller bibliotek, ikke? Og begge to, de er rimelig meget udelukket. Men så har vi prøvet at sætte ham i en tøjbutik, fordi det var hans tredje ønske, og det kunne så lade sig gøre. Så gjorde vi det. Det holdt i to dage. Nu er han på et bibliotek. Den er lige blevet forlænget for anden gang, hvor han virkelig trives og så siger man; jamen fint, så er du på biblioteket [...].” (Frontlinjemedarbejder, GS-kommune).

Her ses det altså, at frontlinjemedarbejderen prøvede at sende en borger ud i en virksomhedspraktik, som ikke var borgerens førsteprioritet, men tredjeprioritet, hvilket mislykkedes og der er hermed en risiko for at dette går hårdt ud over borgerens selvtillid og at sagsforløbet bliver forlænget. Som nævnt flere gange, er gruppen af aktivitetsparate borgere, med til tider tunge sociale problemer, og når en borger kommer ud for et forløb, som det i ovenstående, kan dette give borgeren en oplevelse af, ikke at blive anerkendt for sine drømme og ønsker, og måske i sidste ende krænkede af systemet og det kan skabe en mistillid både mellem nuværende frontlinjemedarbejder og borger, men også eventuelt mellem fremtidige frontlinjemedarbejdere og systemer som borgeren møder. Som det ses, endte ovenstående situation godt, idet borgeren til sidst kom ud på et bibliotek, som var det han ønskede fra start af. Hvis den offentlige beskæftigelsesindsats gav plads til, at der var tid til at finde en plads på et bibliotek eller et museum, ville hele situationen være undgået, og borgeren ville have undgået at få endnu en dårlig oplevelse med skole og arbejdsmarked. Det er et udtryk for den førnævnte *masseproduktion* af virksomhedspraktikker, hvori der er risiko for, at borgerinddragelsen mistes, og dermed kan vejen til uddannelse eller arbejde blive endnu længere. Samtidig kan det også gå ud over relationen til borgeren, idet der kan komme en mistillid, hvilket kan skabe mindre motivation for, at borgeren har lyst til at ændre sin livssituation. Hermed ses det, at navigering og refleksion over dilemmaer er en udfordring i de rammer som frontlinjemedarbejderne arbejder under, men vigtigheden af disse refleksioner ses som værende meget tilstedeværende i de interviews vi har foretaget.

Dilemmaer i forhold til organisatoriske rammer og de virksomheder, hvor der etableres virksomhedspraktikker

Der kan også opstå dilemmaer for frontlinjemedarbejderen i forbindelse med de organisatoriske rammer, som de er underlagt, samt etiske dilemmaer i forhold til de virksomheder, som borgerne bliver sendt ud at arbejde i. Disse etiske dilemmaer kan for eksempel handle om arbejdsgivernes manglende forståelse for den aktivitetsparates situation eller en opfattelse af, at arbejdsgiver forsøger at finde billigere arbejdskraft inde for jobcenterets rammer. Dette sammenlagt med, at der fra organisatorisk niveau er krav om hurtig iværksættelse af virksomhedspraktikker, skaber ofte et dilemma for frontlinjemedarbejderen.

Som tidligere nævnt er frontlinjemedarbejderne dem, der udfører de politiske og lokale målsætninger, som der er i beskæftigelsesindsatsen. Dette kan sætte frontlinjemedarbejderen i et dilemma, hvis disse målsætninger er modstridende i forhold til deres faglighed eller eventuelt personlige overbevisninger. Dette kan hermed blive et dilemma over for borgerne, da disse målsætninger skal udmøntes i beskæftigelsesindsatsen. Dette fortæller frontlinjemedarbejder i S-kommune om. Vi spurgte, om de organisatoriske rammer kan være en udfordring for samarbejdet med borgeren:

“[...] nogle borgere kan for eksempel ikke acceptere den indsats eller virksomhedspraktik eller lignende, hvor socialrådgiveren ikke rigtigt kunne gøre andet, da der var en lovgivning, som jeg skulle følge. Det var her, de organisatoriske rammer gjorde det udfordrende, da jeg netop skulle følge dem, samt skulle følge lovgivningen. Dette kunne være med til at gøre, at der kunne opstå den her afstand mellem borger og mig, når man ikke rigtig kunne få kontakten til dem, eller at borgerne ikke dukkede op, fordi det var svært at acceptere. Her kan de handlemuligheder man har som socialrådgiver blive begrænset. [...]”
(Frontlinjemedarbejder, S-kommune).

Her ses det altså, hvordan frontlinjemedarbejderen i s-kommune har haft udfordringer med de organisatoriske rammer, hvor borgerne ikke nødvendigvis kunne forstå, at hun var nødt til at følge disse rammer, hvilket gjorde, at borgerne måske ikke mødte op eller bare havde svært ved at acceptere de handlemuligheder, de havde i denne kommune. Dette kan hermed blive et dilemma for

frontlinjemedarbejderne, idet det kan være svært at opbygge en god relation til borgeren, som gør, at de kan komme videre i sagsforløbet. Borgeren føler sig ikke solidarisk anerkendt, hvilket skaber en kløft imellem dem og frontlinjemedarbejderen, selvom det ikke er frontlinjemedarbejderens intention at behandle borgeren sådan. De organisatoriske rammer på beskæftigelsesområdet har gradvist bevæget sig hen imod en NPM-tankegang, som også nævnt i analysedel 1, hvor der er fokus på incitament, brugerbetaling og udlicitering af opgaver. Der er samtidig sket en udvikling i forhold til 'Work-first'-tilgangen, hvor borgerne i beskæftigelsesindsatsen hurtigst muligt skal i arbejde (Caswell og Larsen, 2015, s. 13). Dette kan hermed have skabt en endnu større kløft mellem borgerne og frontlinjemedarbejderne, hvilket blandt andet ses på ovenstående citat, idet hun havde en lovgivning, hun skulle følge, hvori det er fastlagt, at borgerne skal ud i virksomhedspraktikker efter et bestemt tidspunkt, som borgerne ikke nødvendigvis kan se ideen med.

Idet denne borgergruppe er nogle af de mest udsatte borgere i forhold til sociale problemer ud over ledighed, og som ofte kun har meget lidt eller delt ud over lang tid, kontakt til arbejdsmarkedet (Andersen, Dall og Madsen, 2022, s. 125), vil de virksomhedsrettede indsatser også kræve mere af de arbejdsgivere der har disse borgere i arbejde. Dette fortæller, særligt frontlinjemedarbejder i E-kommune om. Vi spurgte hende om virksomhedspraktikkerne bringer borgerne tættere på ordinær uddannelse eller arbejde:

“[...] Det her med hvordan arbejdsgiveren håndterer at have for eksempel en ung i praktik med særlige udfordringer. Der synes jeg også tit, at vi stiller store krav til vores arbejdsgivere i forhold til, hvad de skal kunne håndtere. Altså du ved, i forhold til måske sådan lidt aparte adfærd, eller lidt tvivlsom egenomsorg, eller ja, manglende fremmøde eller måske konflikter eller sådan noget. Der er virkelig nogle arbejdsgivere, der bare tager det fuldstændig i stiv arm altså, og jeg bliver altid sådan nærmest rørt, når jeg sådan ser det, fordi jeg tænker, hvor er det bare fedt for den unge og så opnå den der succes men tit der, hvor den unge klikker rigtig godt med arbejdsgiveren. Så har vi også rigtigt stor succes med unge i afklaring til fleksjob, hvor arbejdsgiveren siger; jamen vi vil gerne ansætte dig, når du får tilkendt det her fleksjob, men indtil da vil vi faktisk gerne give dig lønnede timer, så de måske får 5 lønnede timer i ugen” (Frontlinjemedarbejder, E-kommune).

Her ses det altså, hvordan frontlinjemedarbejderen reflekterer over det, som arbejdsgiverne også nogle gange skal håndtere. Det er vigtigt her at nævne, at der eksisterer et ret ulige forhold mellem både frontlinjemedarbejder og borgere, som er åbenlyst, men også mellem arbejdsgivere og virksomhedspraktikanter. Dette er fordi, virksomhedspraktikker ofte er ulønnede og stiller derfor ikke lige så store krav til arbejdsgiveren, ud over dem som jobcenteret udarbejder i samarbejde med netop arbejdsgiver og borger. I citatet ses det, at når først der findes en rigtig virksomhedspraktik til borgerne, vil borgerne også ofte trives i virksomhedspraktikken. Her ses altså vigtigheden i, at der i sagsbehandlingen tages tid til at finde den helt rigtige virksomhedspraktik, så borgerne ikke får en dårlig oplevelse.

Dette skæve forhold er endnu mere vigtigt at være opmærksom på i forhold til denne borgergruppe, idet de har disse komplekse problemstillinger. Derfor er det også vigtigt, at frontlinjemedarbejderne udvælger virksomheder, som både passer til borgerne, men som også varetager deres sociale ansvar. Der kan hermed også opstå udfordringer i samarbejdet med virksomhederne. Det kan, som nævnt, handle om, at der er en opfattelse af, at nogle bestemte virksomheder udnytter den gratis arbejdskraft, som en virksomhedspraktikant i mange tilfælde er. Dette dilemma fortæller frontlinjemedarbejder, fra E-kommune også om, da vi spurgte om, hvordan de positive egenskaber ved en borger blev inddraget i en udvælgelse af praktik.

[...] Eller den meget klassiske, nå men jeg vil gerne være tatovør. Det er sådan lidt temaer, der ofte kommer op, og særligt for dem der er meget kreative, men du ved, det er også bare en svær branche at få en fod indenfor. Vi oplever desværre også, at de tatovørshops, tatooshops, vi har sådan i vores nærområde, har vi haft nogle udfordringer med. Vi føler lidt, at de udnytter, at de kan få unge i virksomhedspraktik, og det skal jo heller ikke... Altså vi skal jo ikke bare, du ved, sige; nå men du vil gerne være tatovør, så de må godt få lov til at udnytte din arbejdskraft, ikke? [...]
(Frontlinjemedarbejder, E-kommune).

Her ses det for eksempel, hvordan frontlinjemedarbejderen har reflekteret over, at tatovørbutikkerne i nærområdet *udnytter* de unge aktivitetsparate og bruger dem derfor ikke længere som virksomhedsrettet indsats. Hun har altså brudt med den meget fokuserede politiske målsætning om, at borgerne skal i virksomhedsrettede indsatser, for at sørge for, at borgerne både får en god oplevelse

i deres virksomhedspraktik, men også at de eventuelt kommer videre i systemet og på sigt i ordinær uddannelse eller arbejde, selvom det nok er forholdsvist nemt at etablere en virksomhedspraktik i en tatovørshop. Hermed anerkender hun også borgerens retlige og solidariske anerkendelse, idet der i en virksomhedspraktik skal være udsigt til enten ordinær ansættelse eller afklaring, samt hun anerkender med den solidariske anerkendelsesform borgerne, idet hun ikke lader dem komme ud i denne form for virksomhedspraktik, da det kan give dem et tryk på deres selvværd og selvtillid, hvis de for eksempel ikke bliver ansat eller, hvis de bliver sat til opgaver, som ikke er meningsfulde for dem. Hermed baner hun vejen for en succesfuld oplevelse for borgerne og bryder med den overordnede målsætning om så mange i virksomhedspraktikker, som muligt.

Dilemmaer i forhold til borgernes ønsker samt håndtering af dilemmaerne fra sagsbehandlerne

Der kan også, helt grundlæggende ses dilemmaer i forhold til borgernes ønsker og holdninger til det samarbejde, der skal opbygges mellem frontlinjemedarbejderen og borgeren. Dette blev også analyseret mere i dybden i analysedel 2, men det findes alligevel relevant her, da vi, i vores empiriske materiale, har fundet dilemmafyldte situationer i forhold til dette. Som nævnt indledningsvist, kræver borgerinddragelsen i dag en aktiv deltagelse fra borgerne, når der skal iværksættes indsatser, og når der skal problemdefineres. Hermed kan der opstå dilemmaer, enten hvis borgerne ikke fortæller alt, der er relevant og nødvendigt for en grundig og velovervejet sagsbehandling, eller hvis borgeren ikke er enig i de indsatser, der igangsættes. En frontlinjemedarbejder i G-kommune taler om et sådant dilemma, hun har haft med en borger:

"Hun har været på et arbejde tidligere, hvor hun har arbejdet i 18 timer. Så sagsbehandleren sagde, at vores udgangspunkt er, at vi går lidt ned. Så kan man starte på 12. [timer] Men hun gad ikke. Hun er slet ikke motiveret for det. Vi prøvede alverdens ting. Vi byttede rundt på opgaver, på tider, og på dage. Alt prøvede vi for hende, og hun blev ved med det der. Der måtte jeg så sige til hende; Nu skal du høre her, jeg er nødt til at vide, hvad er dit mål. Jamen, hun ville bare have en førtidspension. Og det er også fint, men så er jeg nødt til at sige til dig, hvis du bliver ved med det her, så får du den ikke foreløbig, fordi rehabiliteringsteamet, ved jeg bare, de sidder og siger, hvis ikke de kan se et billede i hele det der forløb, hvor vi prøver at afklare folk. Hvis ikke de kan se, vi har prøvet at

gå op og ned i tid. Vi har prøvet at gøre noget for, at det kunne blive bedre, og vi heller ikke kan argumentere for det, så vil de sige; så skal vi have en ny praktik, og så starter vi forfra i 13 uger. Så kunne hun, fordi hun godt kunne se, okay jeg er simpelthen nødt til at stramme op, og det handler jo ikke om, at hun ikke kunne, men hun havde bare ikke lyst til at prøve mere. Hun havde været i en del praktikker, og hun var kørt træt. Så ja, så kunne hun godt fremover, men nogle gange er man nødt til at sige at de barske realiteter, de er sådan her, og hvis du ikke gør sådan, så ender det sådan her. Og så sidder jeg faktisk igen og siger til borgeren, jeg vil hjælpe dig alt, hvad jeg kan, men beslutningen er din.” (Frontlinjemedarbejder, G-kommune).

Det er her vigtigt at nævne, at denne frontlinjemedarbejder arbejder som virksomhedskonsulent, og er altså uden myndighedsrolle. Det er derfor, hun omtaler *sagsbehandleren*. Denne frontlinjemedarbejder bliver sat i et dilemma, fordi borgeren ikke er deltagende og enig i de indsatser, der er blevet igangsat. Her ses vigtigheden i, at frontlinjemedarbejderen har en høj faglighed, og er i stand til at danne en god kommunikation med borgeren. Det er samtidig et eksempel på, at der er en udfordring med borgerinddragelsesformen *samskabelse*. Som nævnt tidligere er det i denne borgerinddragelsesform vigtigt, at begge parter deltager, når der skal iværksættes indsatser for borgerne (Monrad, 2019, s. 551). Her bliver frontlinjemedarbejderen altså sat i et dilemma, idet borgeren i den første del af virksomhedspraktikken vil deltage i de indsatser, der bliver igangsat. Begge parter værende henholdsvis frontlinjemedarbejderen og borgeren. Frontlinjemedarbejderen får forklaret borgeren, at hun er nødt til at deltage i en virksomhedspraktik, hvis hun gerne vil have tildelt en førtidspension af rehabiliteringsteamet.

Det ses hermed, at der er en vigtighed i, at frontlinjemedarbejderne kan varetage disse dilemmaer, reflektere over dem og handle på dem, når de opstår. Det er vigtigt, at borgerne også inddrages i denne proces, for at få de virksomhedsrettede indsatser til at lykkes, samt at der er et velfungerende samarbejde mellem frontlinjemedarbejderne og de virksomheder, som borgeren kommer ud til, hvilket vi også har analyseret os frem til, i analysedel 2, hvor vi inddrog samtalerne mellem borgerne og frontlinjemedarbejderne. Der er ikke altid en konkret løsning på dilemmaerne, og derfor er der en vigtighed i, at frontlinjemedarbejderne både inddrager deres kollegaer, ledere, virksomhederne samt borgerne, når disse skal indgå i en virksomhedsrettet indsats.

Delkonklusion

Som nævnt indledningsvist, er dilemmaer i det beskæftigelsesrettede sociale arbejde et grundvilkår. Med denne analysedel har vi vist de forskellige dilemmaer, som vores interviewpersoner møder i beskæftigelsesindsatsen og som dermed har en afgørende betydning for, hvordan virksomhedspraktikker udvælges samt hvordan borgerinddragelsen bliver praktiseret.

Vi har yderligere vist, at der vil opstå dilemmaer i forbindelse med den meget politisk aktive beskæftigelsesindsats, og fokus på, at borgerne skal ud i virksomhedspraktikker. Disse vil måske kunne undgås, hvis tidspres og hurtighed blev lempet, så der undgås prioriteringer, men at det samtidig er klart, at løsningen på disse dilemmaer ikke kun vil være at give frontlinjemedarbejderne mere tid. Det kræver frontlinjemedarbejdere, der er i stand til at navigere i de organisatoriske rammer, og som kan udnytte de muligheder og åbninger, der trods alt er indenfor disse rammer. Når borgerne bliver inddraget i deres egne sager, vil der også i højere grad være mulighed for, at frontlinjemedarbejderne kan navigere i disse dilemmaer, idet der så kan argumenteres for forskellige løsninger.

Diskussion af om borgerne kommer tættere på uddannelse eller arbejde

Vi vil nu diskutere, med vores egne empiriske erfaringer og analyser, om de virksomhedsrettede indsatser bringer borgere tættere på arbejdsmarkedet. Vi vil også bruge forskellige forskningsartikler og effektanalyser til diskussionen. Som tidligere nævnt, viser forskellige effektanalyser, at hvis man udelukkende ser på tallene rent gennemsnitligt, vil borgere, der deltager i virksomhedsrettede indsatser, herunder særligt virksomhedspraktik komme tættere på ordinær uddannelse eller arbejde (Beskæftigelsesministeriet, u.å). Dette nævnes også af en af vores informanter, da vi spurgte ham direkte, om de virksomhedsrettede indsatser fører ud i ordinært arbejde eller beskæftigelse, hvoraf han svarer:

“Klart hvis jeg får nogle af mine ud af systemet, altså af fordøren til at arbejde eller uddannelse, så er det gennem virksomhedsrettet indsats. Ingen tvivl om det. De kommer ikke fra et mentortilbud og så vupti, så starter de en uddannelse. Det sker ikke. Jeg har ikke oplevet det.”
(Frontlinjemedarbejder, GS-kommune).

Dette skaber imidlertid, som vi har vist, en række udfordringer og dilemmaer, idet der kan opstå udfordringer med både borgerinddragelse, og at borgerne kommer i de rette virksomhedsrettede indsatser, hvis der er et for stort fokus på kun praktikkerne. Men den høje tilgang der er til NPM-styringsparadigmet, som der er til stede i kommunerne, vil der være en risiko for, at der bliver for højt et fokus på, at borgerne skal hurtigt ud i indsatserne, og altså at borgernes individuelle behov og hermed borgerinddragelsen træder i baggrunden. Gennem analyserne har vi vist, at vigtigheden af at indsatserne og forløbene bliver individuelt tilpasset til de behov og udfordringer som borgeren har, samt at det er vigtigt, at borgeren inddrages i udvælgelsen af disse indsatser, for at de virksomhedsrettede indsatser bliver succesfulde. Dette viser både tidligere forskning også (KL, 2022), samt vi har også et eksempel på, at en frontlinjemedarbejder fra vores indsamlede empiri taler om dette:

“SB: Jeg har gjort mig de erfaringer, at nogle gange så kan borgeren eller den unge faktisk mere, end jeg lige havde tænkt. Altså, ved at komme ud på en rigtig god arbejdsplads med en praktik, der ligesom opfylder de, ja som vi også snakkede om før, skånevilkår og sådan noget, og behov der er, jamen så kan de faktisk blomstre rigtig, rigtig meget af de her praktikker. Altså men jeg synes tit også det er meget arbejdsgiverafhængigt.” (Frontlinjemedarbejder, E-kommune).

Her ses det altså, at frontlinjemedarbejderen har erfaret, at når borgerne kommer ud i den *rigtige* virksomhedspraktik, vil borgerne ofte lykkedes med deres mål og *blomstre op*. Dette viser tydeligt vigtigheden af, at borgerne ikke kun skal passe ned i systemets regler og mål, men at systemet og myndigheden må tilpasse sig borgerne, specielt når det handler om nogle af de mest udsatte ledige og aktivitetsparate. Virksomhedspraktikkerne viser en øget beskæftigelse og hermed en effekt, men det er vigtigt, at borgerne ikke glemmes i denne effektmåling.

Vi har hermed gennem analyserne vist, at det kræver en høj inddragelse af borgeren, at lykkes med de beskæftigelsesrettede indsatser. Samtidig kræver det en høj socialfaglighed af frontlinjemedarbejderen at navigere i de dilemmaer samt forhandlinger, som der fremkommer, både

i mødet med borgerne, men også i mødet med andre relevante aktører, herunder særligt virksomheder og eventuelle fremtidige arbejdsgivere.

Konklusion

Dette speciale skal ses i lyset af den allerede eksisterende viden om mennesker i udsatte positioner, som samtidig er ledige.

Vores speciale er blevet udarbejdet både med den kvalitative observerende metode og afholdte kvalitative interviews, og vi har belyst vores problemformulering gennem vores indhentede empiri, samt de inddragede teoretiske perspektiver. Vi har fundet frem til, at borgerinddragelse ikke kommer konkret til udtryk på den samme måde i de forskellige frontlinjemedarbejderes arbejde, men at borgerinddragelsen tilpasses de forskellige borgers individuelle behov og mål for fremtiden. Dette er et vigtigt element for, at indsatserne får mere kvalitet, i særdeleshed for de aktivitetsparate borgere som har komplekse problemstillinger af enten psykisk eller fysisk karakter. Derudover kan det konkluderes, at borgerinddragelsen kommer til udtryk i form af, at denne i sig selv ikke kun handler om at videregive handlerummet til borgeren, men at borgeren derimod også har brug for den faglighed, som frontlinjemedarbejderen besidder, både i forhold til forhandlinger og dilemmaer. Dette er for at kunne skabe og tilrettelægge et forløb, som samtidig giver mening for borgeren, men at det også er et forløb, som er realistisk for de mål som borgeren har og dermed kan fastholde borgeren i den pågældende virksomhedspraktik.

Vi har derudover undersøgt, hvilke forhandlinger som finder sted i samtalerne mellem en frontlinjemedarbejder og en borger, hvor både frontlinjemedarbejderen og borgeren vil positionere sig selv i forhold til det, de hver især ønsker at opnå. Herudover fandt vi, at de vil bringe forskellige logikker i forhold til, hvilke jobs borgerne kan tage, eller hvor mange penge de kan tjene, ind i samtalen, som der forsøges at forhandle rundt om. Desuden kræver forhandlingerne en høj grad af ressourcer hos borgerne, som det, i vores observerede tilfælde, var en vigtig faktor. Den afgørende faktor for disse forhandlinger er, at borgerne i sidste ende opnår delvist eller helt fodfæste på det ordinære arbejdsmarked. Derudover skal frontlinjemedarbejderne opfylde de politiske målsætninger, hvilket også har påvirket deres prioriteringer blandt borgerne.

I delanalyse tre har vi forsøgt at give et billede af, hvordan de organisatoriske rammer har indflydelse på borgerinddragelsen, når de aktivitetsparate borgere skal i virksomhedsrettede indsatser. Der er blevet fundet frem til, at der stadig er elementer af New Public Management styrets tilgange i jobcenteret, og at dette i nogle tilfælde kan komme i konflikt med borgerinddragelsen. Dog er denne

styringsform også i stand til at kunne udføre dens formål i det sociale arbejde, da den giver borgerne mulighed for eksempelvis at vælge en virksomhedspraktik. Vi kunne desuden udlede af vores empiriske materiale, at tendenser fra New Public Governance-tankegangen begynder at vinde indpas i jobcentrene. Der tænkes herunder i højere grad i langtidsløsninger, samt inddragelse af relevante aktører, herunder virksomheder. Der er forskellige nuancer i styringsparadigmerne, og der vil være udfordringer ved begge nævnte handlingsrationaler. Vi har dermed fundet frem til, at borgerinddragelse og de organisatoriske rammer er afhængige af hinanden, og får indflydelse på hinanden i det sociale arbejde.

Vi har i analysedel fire undersøgt de dilemmaer, som er til stede for frontlinjemedarbejderne, når der skal udvælges virksomhedsrettede indsatser, både i forhold til borgerne, organisationen og virksomhederne. Som nævnt er dette et grundvilkår i det sociale arbejde. I frontlinjemedarbejdernes arbejde er vi kommet frem til, at der vil opstå dilemmaer. For eksempel at borgere har nogle ønsker og drømme, som ikke stemmer overens med borgerens helbredsmæssige tilstand. Tidspres er et etisk dilemma i det sociale arbejde med målgruppen, idet det kan tage lang tid at få borgerne videre i systemet. Tidspres gør, at der er en risiko for, at borgere parkeres i en bestemt situation, mens frontlinjemedarbejderen arbejder videre med opgaver, der tager kortere tid. I den ideelle verden ønskes det, at tidsrammen ikke har indflydelse på frontlinjemedarbejdernes arbejde, da der i så fald kunne skabes mere rum til, at frontlinjemedarbejderen udfolder sin faglighed omkring borgerens situation. Samtidig kan også organisatoriske målsætninger sætte frontlinjemedarbejderne i et krydspres mellem organisationen og borgerne, som de herunder skal navigere i. Til sidst, findes der også dilemmaer i forhold til de virksomheder, som borgerne sendes ud til og laver aftaler med. Det kan herunder være nemt at sende borgeren ud til en bestemt virksomhed, men der vil for eksempel ikke være jobmuligheder inde for virksomheden bagefter, eller der er en oplevelse af, at borgerne udnyttes af arbejdsgivere, idet det er gratis arbejdskraft.

Perspektivering - Borgerens vej gennem de beskæftigelsesrettede indsatser

Det som kommer til at stå tilbage i projektet er, at de aktivitetsparates vej gennem det sociale system ikke er ensartet, men forskellig for den enkelte borger, og skal dermed individualiseres og tilpasses til den enkeltes behov. At sikre borgerinddragelse er ikke en ensrettet vej, samtidig med, at de beskæftigelsesrettede indsatser har ikke en konkret og enkel måde at blive løst på, herunder er vi kommet frem til, at de virksomhedsrettede indsatser i beskæftigelsesindsatsen skal personificeres, og hermed ikke lægger borgerne ned i de samme kasser, da borgerne er forskellige. Inddragelse kommer her ikke altid til at handle om selve inddragelsen i sig selv, men at borgeren føler, at de bliver motiverede, og at de er med til at vælge indsatserne. Hermed at det ikke er jobcenteret, som sender dem ud i noget, der ikke giver mening for borgeren at være i. Sagsbehandlingen og tilrettelæggelsen af indsatser bliver til i samarbejde med borgeren, og borgeren herunder får et større ansvar for indsatsen. Udfordringen med dette kan være, hvis borgere har en forventning til noget, som ikke kan imødekommes af enten den ene eller anden årsag.

Det kan her vurderes, at frontlinjemedarbejderen skal have en anerkendende tilgang og frembringe borgerens styrker, kompetencer og positive egenskaber samt at det her kan være med til forme de virksomhedsrettede indsatser, som borgeren på sigt i beskæftigelsesindsatsen skal i. Dette kan medføre, at borgerne opnår enten en fastholdelse i virksomhedspraktikkerne, eller at de kommer i ordinær uddannelse eller arbejde.

I disse processer, hvor frontlinjemedarbejderen anerkender og inddrager borgeren, er det helt tydeligt, at kommunikation og dialog bliver meget vigtige elementer, da borgerens forventninger måske ikke altid kan efterleves. Frontlinjemedarbejderne bliver nødt til at indgå et samarbejde med borgeren, og at få borgeren til at reflektere over andre muligheder og de kompetencer som besiddes, når der er indsatser der ikke kan muliggøres. Dette kan få borgeren til at føle sig meningsfuld og værdifuld. Hvis inddragelsen af borgeren ikke sker, kan det have en negativ effekt på deres samarbejde, og borgeren kan muligvis rammes på deres selvværd og kan skabe mistillid. Dette kan medføre, at borgeren tager et større skridt tilbage, og dermed kommer længere væk fra den ordinære uddannelse eller arbejdsmarked end før.

Derudover skal frontlinjemedarbejderen forholde sig til de fællesmål der opstilles og herved få afstemt dette med borgeren, da borgere som er tilknyttet jobcenteret, muligvis har en anden indstilling

til hvad de vil have ud af deres samarbejde med frontlinjemedarbejderes, hvorpå nogle borgere gerne vil have en førtidspension, som det sås i vores empiriske materiale, hvorimod andre gerne vil have afklaret deres faktiske arbejdsevne eller har brug for hjælp til deres udfordringer, så de på sigt kan komme i ordinær uddannelse eller arbejde.

Forslag til optimering af beskæftigelsesindsatsen

Det er klart, at det skal tages med det forbehold, at selvfølgelig har vi ikke kunnet undersøge alle kommuner i hele Danmark, men at vi har undersøgt et lille udsnit. Derfor vil vi alligevel pege på nogle interessante tendenser, som kan være med til at optimere beskæftigelsesindsatsen.

I vores undersøgelse er vi kommet frem til, at de tidsrammer som frontlinjemedarbejderne er underlagt i deres arbejde, kan komme til at være en hindring i deres arbejde med borgerne. Derved kan frontlinjemedarbejderne muligvis ikke udfolde deres faglighed vedrørende borgeren. Vi har i vores projekt nævnt, at indsatser skal tilrettelægges i samarbejde med borgerne, og for at disse indsatser skal gennemføres med succes, skal de kunne tilpasses borgernes individuelle behov, som særligt de aktivitetsparate borgere har. Tidsrammen kan dermed påvirke dette negativt, og der kan fra frontlinjemedarbejderens side, ønskes friere rammer til deres faglige arbejde, altså frihed under ansvar, da de tror på, at dette vil give et endnu bedre resultat af deres arbejde.

I de interviewede kommuner brugte flere af dem en slags kombimodel, hvor de kombinerede de virksomhedsrettede indsatser med undervisningsforløb og virksomhedsrettede indsatser, blandt andet med den nævnte Blomstermodel. Dette bevirkede, at borgerne skiftevis var i uddannelse og i praktik, som var relevante i forhold til hinanden. Dette kan synes vejen frem i beskæftigelsesindsatsen, idet borgerne både får opbygget deres uddannelsesmæssige kompetencer og får relevant erhvervserfaring indenfor et givent område. Frontlinjemedarbejderne i kommunerne gav ligeledes udtryk for denne kombimodels positive effekt, idet borgerne kom ud af jobcenterets rammer og blev fastholdt i ordinært arbejde eller uddannelse.

Den nye regering af 2022, vil desuden reformere beskæftigelsesområdet, igen. Dette vil de blandt andet gøre ved at nedlægge jobcentrene og få flere private aktører, samt de nuværende a-kasser til at overtage noget af det arbejde, som tidligere lå i jobcentrene (Venstre, u.å). Regeringen vil samtidig spare 3 milliarder kroner på beskæftigelsesområdet, ved at skabe en mere 'fri beskæftigelsesindsats'

med mindre bureaukratisering og mere effektivitet (Venstre, u.å). Fremtiden vil vise, hvordan denne udvikling vil påvirke indsatsen for de mest udsatte borgere, nemlig blandt andre de aktivitetsparate. Det kan imidlertid bekymre, som vi også har vist i dette specialeprojekt, at New Public Management-tangegangen bliver for dominerende i denne udvikling, og at frontlinjemedarbejderne vil stå overfor helt nye og hidtil usete dilemmaer, som de skal bruge tid på at finde vej i. Det kan på den anden side, også være med til at implementere de virkningsfulde effekter, som ses fra New Public Governance-tankegangen, idet der inddrages flere aktører i indsatsen.

Litteraturliste

Bøger

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.

Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2020). *Kvalitative metoder - en grundbog*. (3. udg.). Hans Reitzels Forlag.

Bundesen, P. & Hansen, C. (2016) *Kommunal økonomisk styring - på det sociale område*. (3. udg.). Hans Reitzels Forlag.

Caswell, D. & Larsen, F. (2022). *Borgerinddragelse i beskæftigelsespolitikken*. Djøf Forlag

Eskelinen, L., Olesen, P. S. & Caswell, D. (2008). *Potentialer i socialt arbejde - et konstruktivt blik på faglig praksis*. København: Hans Reitzels Forlag.

Healy, K. (2012). *Social Work Practices: Contemporary Perspectives on Change*. Sage Books.

Hutchinson, S. G. & Oltedal, S. (2006). *Modeller i socialt arbejde*. (2. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.

Høilund, P. & Juul, S. (2015). *Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde*. (2. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.

Juul, S. & Pedersen, B. K. (2012). Videnskabsteoretiske retninger og projektarbejdet. I Juul, S. & Bransholm, K. (2012). *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori - en indføring*. Hans Reitzels Forlag.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Interview - Introduktion til et håndværk*. (2. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy*. Russell Sage Foundation.

Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.* Russels Sage Foundation.

Maxwell, A. J. (2012). Understanding and Validity in Qualitative Research. I Huberman, M. A. & Miles, M. M. (2012). *The Qualitative Researcher's Companion*. California: Sage Publications.

Monrad, M. & Danneris, S. (2021). *Borgerinddragelse i socialt arbejde*. Samfundslitteratur.

Møller, H. I. & Larsen, E. J. (2016). *Socialpolitik*. (4. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.

Olesen, P. S. & Monrad, M. (2018). *Forskningsmetode i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.

Thurén, T. (2016). *Videnskabsteori - for begyndere*. (2. udg.). Rosinante

Tidsskriftsartikler

Caswell, D. & Larsen, F. (2015). Frontlinjearbejdet i leveringen af aktiv beskæftigelsespolitik - hvordan faglige, organisatoriske og styringsmæssige kontekster påvirker dette. *Tidsskrift for arbejdsliv*. Nr. 1, 17. årgang, s. 9 - 27

Websider

Aktivsocialrådgiver, (2021) *Definitioner: Jobparat, uddannelsesparat eller aktivitetsparat...?*
Lokaliseret d. 29. maj 2023 <https://aktivsocialraadgiver.dk/definitioner-jobparat/>

Benjaminsen, L., Andrade, B. S. & Enemark, H. M. (2022). *Fællesskabsmålingen 2022 - En undersøgelse af livsvilkår og social eksklusion i Danmark*. Lokaliseret d. 16. maj 2023 på:
<https://www.vive.dk/da/udgivelser/faellesskabsmaalingen-2022-18468/>

Beskæftigelsesministeriet (u.å) a. *Effektanalyse af virksomhedspraktik for voksne kontanthjælpsmodtagere*. Lokaliseret d. 23. april 2023 på: <https://bm.dk/arbejdsomraader/analyser-publikationer/analyser/2016/effektanalyse-af-virksomhedspraktik-for-voksne-kontanthjaelpsmodtagere/>

Borger.dk. (u.å.) *Kontanthjælp - hvis du er 30 år eller derover*. Lokaliseret den 11. april 2023 fra: <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Dagpenge-kontanthjaelp-og-sygedagpenge/Kontanthjaelp/Kontanthjaelp-30-eller-derover>

Buhl, F. A. (2022). *Stort fald i kontanthjælpsmodtagere*. Lokaliseret d. 16. maj på: <https://www.kl.dk/okonomi-og-administration/okonomi-og-styring/flis-faelleskommunal-ledelsesinformation/flis-nyheder/stort-fald-i-kontanthjaelpsmodtagere/>

Cabi (u.å). A: *Unge ledige - uddannelsespålæg og tilbud*. Lokaliseret d. 23. april 2023 på: <https://www.cabiweb.dk/lovstof/unge-ledige-uddannelsespaalaeg-og-tilbud/>

Cabi (u.å). B: *Virksomhedspraktik*. Lokaliseret d. 23. april. 2023 på: <https://www.cabiweb.dk/lovstof/virksomhedspraktik/>

Cabi (u.å).C: *Kontanthjælpsmodtagere*. Lokaliseret den 27. maj 2023 på: <https://www.cabiweb.dk/temaer/kontanthjaelpsmodtagere/>

Dansk Socialrådgiverforening. (u.å). *DS' Professionsetik*. Lokaliseret d. 16. maj 2023 på: <https://socialraadgiverne.dk/fag-og-debat/faglige-fokusomraader/professionsetik/ds-professionsetik/>

Greve, C. (2012). *NPM eller/ og NPG - Hvad kan de bruges til?* Lokaliseret d. 29. maj 2023 på: <https://www.lederweb.dk/artikler/npm-ellerog-npg-hvad-kan-de-bruges-til/>

Håndbog til dansk- litteratur, sprog og medier, (2023) *Dansk er et hermeneutisk fag*. Lokaliseret d. 30. maj 2023. <https://hbdansk.systime.dk/?id=253>

Jensen, V. M. (2022). *Skrækhistorier om jobcentre fylder i medierne: Men er de så dårlige som deres ry? Her er svar på fem centrale spørgsmål*. Lokaliseret d. 29. maj på: <https://avisend danmark.dk/erhverv/skraekhistorier-om-jobcentre-fylder-i-medierne-men-er-de-saa-daarlige-som-deres-ry-her-er-svar-paa-fem-centrale-spoergsmaal>

Legal Desk (2023). *Uddannelseshjælp*. Lokaliseret den 9. marts 2023 på: <https://www.legaldesk.dk/privat/diverse/uddannelseshjaelp>

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering a (2022). *Virksomhedspraktik*. Lokaliseret den 9. marts 2023 på: <https://star.dk/indsatser-og-ordninger/virksomhedsrettede-redskaber/virksomhedspraktik/>

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering b (2022). *Vejledning og opkvalificering*. Lokaliseret den 9. marts 2023 på: <https://star.dk/indsatser-og-ordninger/jobrettet-voksen-og-efteruddannelse-veu/uddannelser-for-ledige/ordninger-jobrettet-veu/vejledning-og-opkvalificering/>

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering c (2022). *Om styrelsen for Arbejdsmarked og rekruttering*. Lokaliseret d. 26. maj 2023 på: <https://www.star.dk/om-styrelsen/>

Torring, J. (2016). *New Public Management har fejlet*. Lokaliseret d. 28. maj 2023 på: <https://videnskab.dk/kultur-samfund/ny-bog-new-public-management-har-fejlet/>

Venstre (u.å). *En ny og mere fri beskæftigelsesindsats*. Lokaliseret d. 30. maj 2023 på: <https://www.venstre.dk/politik/venstres-politiske-udspil/en-ny-og-mere-fri-beskaeftigelsesindsats>

Aarhus Universitet (u.å). *Gatekeepers*. Lokaliseret d. 16. maj 2023 på: <https://metodeguiden.au.dk/gatekeepers>

Forskningsrapporter

KL (2022). *Gentænk den aktive beskæftigelsesindsats b*. Lokaliseret d. 26. maj 2023 på: https://www.kl.dk/media/52134/udspil_gentaenk-den-aktive-beskaeftigelsesindsats.pdf

KL (2022). *Helhedsorienterede indsatser for udsatte borgere - metoder og redskaber a*. Lokaliseret d. 26. maj 2023 på: <https://www.kl.dk/media/52209/helhedsorienterede-indsatser-for-udsatte-borgere-metoder-og-redskaber.pdf>

Væksthusets Forskningscenter (2017). *Fra udsat til ansat - set fra et arbejdstagerperspektiv*. Lokaliseret d. 23. april 2023 på: <https://vaeksthusets-forskningscenter.dk/projekter/fra-udsat-til-ansat-set-fra-et-arbejdsgiverperspektiv-2/>

Væksthusets Forskningscenter (2019). *En dilemmafyldt beskæftigelsesindsats*. Lokaliseret d. 16. maj 2023 på: <https://vaeksthusets-forskningscenter.dk/publikationer/en-dilemmafyldt-beskaeftigelsesindsats/>

Online artikler og rapporter

Beskæftigelsesministeriet (2013). *Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet - flere i uddannelse eller job*. Lokaliseret d. 29. maj 2023 på: https://bm.dk/media/6496/aftaletekst_kontanthjaelpsreform-pdf.pdf

Beskæftigelsesministeriet (2015). *Aftale mellem Regeringen (Venstre) og Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti - Aftale om et kontanthjælpssystem hvor det kan betale sig at arbejde - Jobreform fase 1*. Lokaliseret d. 16. maj 2023 på: <https://bm.dk/media/6473/aftaletekst-pdf.pdf>

Beskæftigelsesministeriet (u.å). *Reform af kontanthjælpssystemet*. Lokaliseret den 9. marts 2023 på: <https://bm.dk/arbejdsomraader/politiske-aftaler/politiske-aftaler/2013/reform-af-kontanthjaelpssystemet/>

Beskæftigelsesministeriet b (2016). *Analyse: Effekt af at få en sanktion for ledige i kontanthjælpssystemet*. Lokaliseret d. 16. maj 2023 på: <https://bm.dk/media/5961/effektanalyse-af-sanktioner.pdf>

Lovgivning

Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. LBK nr. 701 af 22/05/2022. Lokaliseret d. 29. maj 2023 fra: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/701>

Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. LBK nr. 2394 af 14/12/2021. Lokaliseret den 9. marts 2023 fra: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/1647>

Beskæftigelsesudvalget. *Vejledning om rådighed og sanktioner for personer der ansøger om eller modtager selvforsørgelse- og hjemrejseydelse, overgangsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp som aktivitetsparate*. VEJ nr. 9333 af 12/06/2020. Lokaliseret d. 29. maj 2022 på: <https://www.ft.dk/samling/20161/almdel/beu/spm/643/svar/1435267/1805843.pdf>

Vejledning om 225-timersreglen for ægtepar og ugifte der modtager hjælp efter lov om en aktiv socialpolitik § 11. VEJ nr. 9514 af 30/06/2021.

Bilagsoversigt

Bilag 1 - interviewguide

Bilag 2 - portfolio