

BORGERINDDRAGELSE I FRONTLINJEARBEJDE

Et kvalitativt casestudie af beskæftigelsesområdet i rigsfællesskabet mellem Danmark
og Færøerne



Kandidatuddannelse i socialt arbejde

Dato for aflevering: 31.07.2023

Vejleder: Mikkel Bo Madsen

Udarbejdet af:

Malang Yaseen: (20210662)

Hans Arni Saltá: (20210720)

Anslag: 191.363

Abstract

This thesis explores how street-level bureaucrats involve unemployed citizens, with complex social problems who receive social welfare, in their case processing in the street-level bureaucracy. In this regard, we will be comparing how street-level bureaucrats involve unemployed citizens with complex social problems on social welfare in Denmark and Faroe Islands by using the methodology of case study. Our overall methodology is qualitative in the form of qualitative interviews, where we have interviewed street level-bureaucrats or social workers from two Danish job centers representing case Denmark, and social workers from three different places from Faroe Islands representing case Faroe Island.

In this thesis, we will be mainly investigating how street-level bureaucrats themselves understand or define citizen involvement in the case process, and how they practice citizen involvement in the case process in the street level bureaucracy. Furthermore, we will be examining how organizational frameworks surrounding this street-level bureaucracy affect or influence citizen involvement.

To understand the phenomenon of citizen involvement or participation, we will be using ladders of participation by Arnstein which sheds light on the degree of citizen participation from nonparticipation and tokenism to citizen power. Additionally, in combination with Monrad and Danneris' understanding of strong and weak citizen involvement, we will be assessing whether there is a strong or weak degree of citizen involvement in our two cases. We will be further looking into what factors and conditions contribute to weak and strong citizen involvement in the case processes in our two cases.

Likewise, we will be using Monrad & Danneris' focus on four theoretical perspectives of citizen participation in the street-level bureaucracy in order to understand how street-level bureaucrats or social workers themselves understand and practice citizen participation. These four theoretical perspectives are: democratic, consumerist, co-productive and self-reflective.

In order to understand the organizational aspects of these street-level organizations regarding citizen participation or involvement, we will be using primarily Lipsky's theoretical framework about street-level bureaucracy. We will be utilizing a broad range of Lipsky theoretical framework and theoretical concepts about street-level bureaucracy and street-level bureaucrats such as routinization, discretion,

simplification, work bias, cross pressure etc. Furthermore, coupled with Lipsky's theories, we will be using Brookins theoretical framework about street-level organizations and their complexities which can affect citizen involvement in street-level organizations.

Indholdsfortegnelse

Abstract.....	1
1. Problemfelt	5
1.2 Problemformulering	7
1.3 Afgrænsning.....	8
1.4 Den danske kontekst	9
1.5 Den færøske kontekst.....	10
2. Begrebsafklaringer.....	11
2.1 Borgerinddragelse.....	11
2.3 Frontlinjemedarbejdere og Frontlinjearbejde	11
3. Videnskabsteori	11
3.1 Casestudie	11
3.1 Filosofisk Hermeneutik.....	12
4. Metode.....	14
4.2 Interviewguiden.....	15
4.3 Gatekeeper	15
4.5 Databearbejdning.....	18
4.6 Kodning.....	19
4.7 Kvalitetskriterier.....	19
4.9 Validitet (gyldighed).....	20
4.10 Ethiske overvejelser	20
5. Teorier	21
Forbrugerinddragelse	22
Selvrefleksiv inddragelse	23
5.2 A ladder of participation - Deltagelsesstigen	24
5.3 Street-level bureaucracy og Street-level bureaucrats	26

5.4 Street-level organisationer.....	28
6. Analyse	30
6.1 Målgruppen og deres komplekse sociale problemer ud fra frontlinjemedarbejderens oplevelser i praksis	30
6.2 betydning af borgernes komplekse sociale problemer for borgerinddragelse	33
6.3 Hvornår er borgerinddragelse ikke muligt.....	35
6.4 Frontlinjemedarbejdernes subjektive forståelse af borgerinddragelse	37
6.5 Kategorisering af borgerne i frontlinjearbejde.....	44
6.6 Flexibilitet i praktisering af borgerinddragelse.....	45
6.7 Borgerinddragelse i praksis	47
7. Organisatoriske rammer	53
7.1 Tildeling af sager og specialisering	53
7.2 Bestemt mål angående antal borgere, der skal komme i aktivering eller beskæftigelse	57
7.3 Sagsstammer og det administrative arbejde	62
7.4 Siloopdeling.....	72
7.5 De økonomiske og lovmæssige rammer betydning for borgerinddragelse.....	75
8. konklusion.....	81
9.0 Litteraturliste	84

1. Problemfelt

Der er en bred enighed om, at borgerinddragelse er en afgørende del af socialt arbejde og især i beskæftigelsesindsatsen spiller borgernes inddragelse eller den aktive medvirkende deltagelse af borgerne en positive rolle for at få borgerne at komme i aktivering eller beskæftigelse. Borgerinddragelse påvirker også borgernes lyst til at bidrage aktivt samt til at borgerne kan føle sig forpligtede til at holde de aftaler der laves med frontlinjemedarbejdere (Monrad & Danneris, 2022, s. 35-39). Derudover fremkalder borgerinddragelse hos borgerne en fornemmelse af medbestemmelse, ejerskab og en oplevelse af mening i jobfremmende indsatser. Samtidigt har borgerinddragelse potentialet til at styrke relationen mellem frontlinjemedarbejdere og borgere og eventuelt et bedre samarbejde mellem sagsbehandlere og borgere (Monrad & Danneris, 2022, s. 35-39). Gennem inddragelse af borgerne bliver frontlinjemedarbejdere bedre positionerede til at foretage en velbegrunnet faglig vurdering af kompleksiteten af borgernes situation og komplekse sociale problemer.

Men borgerinddragelse er et komplekst fænomen og der er forskellige nuancer i det alt efter hvor og i hvilken sammenhæng borgerinddragelse bliver praktiseret eller anvendt i frontlinjearbejde. Det kan være, at borgerne kun bliver inddraget for at blive informeret om forløbet i forhold til deres muligheder, ret og pligter eller problemdefinitionen, men bliver ikke inddraget hele vejen igennem fra problemdefinition til bestemmelser af tiltag over for problemerne, timing af tiltagene og endelig en del indflydelse på den endelige afgørelse. De forskellige grader af inddragelse har implikationer for borgernes følelse af ejerskab af deres sager, empowerment samt samarbejdet mellem frontlinjemedarbejdere og borgere mv. (Monrad & Danneris, 2022, s. 35-42).

I øvrigt kan borgerinddragelse kategoriseres i en svag og stærk grad af borgerinddragelse. En svag grad af borgerinddragelse kan defineres som at borgerne bliver informeret eller hørt i beslutningsfora, men ingen reel medbestemmelse eller indflydelse har på de endelige beslutninger eller afgørelser, der træffes. En stærk grad af borgerinddragelse kan forstås sådan, at borgerne selv er med til at definere deres problemer og dermed kommer med deres ønsker om hvordan de skal hjælpes. Borgerne bliver inddraget hele vejen igennem i en stærk borgerinddragelse, og deres inddragelse har betydning for de beslutninger og endelige afgørelser, der træffes (Monrad & Danneris, 2022, s. 39). Ud fra

frontlinjemedarbejderne praksis og deres udsagn om inddragelse af borgerne tager vi i et nærmere kig på, hvorvidt der er tale om en svag eller stærk grad af borgerinddragelse i vores speciale.

I denne henseende finder vi det relevant at kigge nærmere på hvordan frontlinjemedarbejdere i både case Danmark og case Færøerne selv definerer og forstår borgerinddragelse. Ligeledes er vi i vores forskning også meget optagede af at dykke dybere ned i hvordan disse forståelser af borgerinddragelse manifesterer sig i frontlinjemedarbejdernes praksis på beskæftigelsesområdet i feltet både i case Danmark og i case Færøerne. På den måde sammenligner vi frontlinjemedarbejdernes forståelse af fænomenet borgerinddragelse i vores to cases samt hvordan deres forståelse af borgerinddragelse hænger sammen med deres praksis ud i feltet i deres møde med borgerne.

Men borgerinddragelse finder sted under nogle bestemte organisatoriske rammer og strukturer, som har en betydning for kvaliteten af borgerinddragelse. Det kan være, at i nogle kontekster er inddragelse af borgere lovpligtige, mens det i andre kontekster ikke er lovpligtige. I nogle sammenhænge kan frontlinjemedarbejderne have et åbent og bredt handlingsmæssigt råderum samt en større beslutningsbemyndelse, mens de i andre sammenhænge kan have begrænset handlingsmæssigt råderum og beslutningsbemyndelse. Derudover er der nogle styringsmæssige rammer i en organisation, som kan være fremmende eller hæmmende for frontlinjemedarbejdere at inddrage borgerne i deres sager (Brodtkin, 2012. s. 944-946).

Borgerinddragelse med hensyn til at tage i betragtning den enkelte borgeres inddragelse i sagsbehandling i den danske kontekst blev en del af overordnede lovgivning først i 1998 i form af retssikkerhedsloven § 4 og loven lyder således: "*Borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Kommunalbestyrelsen tilrettelægger behandlingen af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed.*" (LBK, nr. 1630 af 27/12/2019). Men problemet med retssikkerhedsloven § 4 er, at den ikke er særlig præcis og handlingsanvisende, og kan derfor være problematisk i forhold til implementering og praksis af loven ude i feltet i frontlinjearbejde (Harder, 2013 s. 169-170). Det er interessant for os at undersøge, hvordan loven bliver inddraget i frontlinjemedarbejdernes arbejde med borgerne. Vi kigger nærmere i vores undersøgelse for at finde ud hvilke betydning kan sådan en lovgivning have for borgerinddragelse i frontlinjearbejde. Derudover har det ikke været muligt for os at finde en tilsvarende lovgivning på Færøerne, og det dykker vi mere ned i analysen.

Vi kunne ikke finde noget eksisterende forskning som kan afdække fænomenet borgerinddragelse og de organisatoriske rammers betydning for borgerinddragelse i frontlinjearbejde i en sammenlignende sammenhæng, hvor man sammenligner Færøerne med Danmark. Der findes heller ikke nogen forskningsrapporter om borgerinddragelse, som udelukkende handler om borgerinddragelse på Færøerne. Men der findes mange forskningsrapporter og faglige artikler om emnet i en dansk kontekst. En af de forskningsrapporter som vi nævner her og blev inspireret af er *“Forsøget med lavere sagsstammer i jobcenteret på Lærkevej”* og forsker Mikkel Bo Madsen har stået i spidsen for at lave en evalueringsrapport af forsøget, som viser at sagsbehandling blev væsentlig bedre da frontlinjemedarbejdernes sagsstamme blev reduceret fra omkring 200 sager til 50 sager. Forsøget peger på, at frontlinjemedarbejdere udtrykte større faglig sikkerhed og skabte en bedre og mere tillidsfuld relation til borgere på grund af reducerede sager i deres sagsstamme (Madsen, 2020). Frontlinjemedarbejdere i forsøget med lavere sagsstamme blev bedre forberedt på samtalerne med borgerne og borgeren oplevede et bedre samarbejde med sagsbehandleren end hvad tidligere var tilfældet (Madsen, 2020). Det viser, hvordan de organisatoriske rammer, hvor frontlinjemedarbejderne er pålagt mange sager, kan have en betydning for kvaliteten af sagsbehandling og borgerinddragelse i frontlinjearbejde. I vores undersøgelse kigger vi også nærmere på de organisatoriske rammer blandt andet sagsstammes betydning for borgerinddragelse i frontlinjearbejde.

1.2 Problemformulering

Hvordan forstår og praktiserer frontlinjemedarbejdere borgerinddragelse med de voksne kontanthjælpsmodtagere med komplekse sociale problemer i Danmark og på Færøerne, og hvilke betydninger de organisatoriske og lovmæssige rammer kan have for borgerinddragelse i to lande i rigsfællesskabet?

1.3 Afgrænsning

Med hensyn til vores problemformulering og fokus på borgerinddragelse i frontlinjearbejde, er det svært at trække en linje, som afgrænsning af målgruppen. Problematikken vedrørende inddragelse af borgere i deres sager omfatter næsten alle aspekter af socialt arbejdes udøvelse i frontlinjearbejde. Derfor har vi først valgt at afgrænse målgruppen på beskæftigelsesområdet, det vil sige frontlinjemedarbejderes sagsbehandling med borgere som modtager kontanthjælp. Derudover lægger vi fokus på de kontanthjælpsmodtagere, som har andre problemer udover ledighed, det vil sige kontanthjælpsmodtagere med komplekse sociale problemer. I den sammenhæng har vi yderligere afgrænset målgruppen aldersmæssigt til de voksne kontanthjælpsmodtagere med komplekse sociale problemer som er over 30 år. Aldersmæssigt afgrænsning er delvis på grund af de seneste reformer, hvor kontanthjælpsmodtagere, unge uden uddannelse blev fjernet fra kontanthjælp og fik uddannelseshjælp i stedet for kontanthjælpen (Beskæftigelsesministeriet, 2022). Men der er også problemer med denne afgrænsning med hensyn til Færøerne, hvor ret til kontanthjælpen er indrettet forskelligt og der ikke findes kategoriseringer som uddannelseshjælp for kontanthjælpsmodtagere under 30 år osv. Men vi har nævnt over for alle interviewpersonerne, at vores fokus i projektet er frontlinjemedarbejdernes inddragelse af borgere, som er voksne kontanthjælpsmodtagere over 30 år og har problemer ud over ledighed, det vil sige komplekse sociale problemer.

Vi antager, at de komplekse sociale problemer for kontanthjælpsmodtagere ud over ledighed kan gøre inddragelse af borgere i deres sager mere komplekse og besværlige. I relation til dette prøver vi at vise, hvordan frontlinjemedarbejdere udøver borgerinddragelse i deres arbejde med voksne kontanthjælpsmodtagere over 30, som har komplekse sociale problemer i case Danmark og i case Færøerne. Derudover vil vi gerne undersøge, hvordan de overordnede organisatoriske rammer kan påvirke frontlinjemedarbejdernes handlingsmæssigt råderum i forhold til inddragelse af borgerne i deres sager i frontlinjearbejde.

Vi vil i den følgende afsnit komme ind på den danske kontekst i forbindelse med beskæftigelsesområdet og vilkårene for de voksne kontanthjælpsmodtagere med komplekse sociale problemer samt den færøske kontekst ved at kontekstualisere, hvilke forudsætninger frontlinjemedarbejdere arbejder under i deres møde med de voksne kontanthjælpsmodtagere.

1.4 Den danske kontekst

Ifølge Danmarks statistik ligger arbejdsløsheden på 2.8 procent i 2023 i Danmark og blandt dem er 66.500 ledige på dagpenge og 14.500 kontanthjælpsmodtagere. Dermed var de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i den 4. kv. af 2022 lidt over 78 procent af alle kontanthjælpsmodtagere (Danmarks Statistik, 2023).

Med hensyn til de seneste reformer kom refusionsreformer i 2016, hvor den danske stat skærpede refusionsprocenter angående kontanthjælpsmodtagere, det vil sige jo hurtigere kommunerne sender kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse, jo højere refusionsprocenter får kommunen. Selvom der eksisterede refusionssystemet fra 1900'erne, blev reglerne skarpere med de seneste reformer hvor refusionsprocent går med ledighedsperioden fra 80 til 40 til 30 til 20 procent for kontanthjælpsmodtagere. (Pedersen, Ejerbo, Houlberg, Koldziejczyk, og Kristensen. 2019). Men forskning viser, at selvom disse reformer har haft en positiv effekt for borgerne med formodet korteste vej til arbejdsmarkedet, har det ikke haft lige så positiv en effekt for borgerne med komplekse sociale problemer som er længere væk fra arbejdsmarkedet, tværtimod kom de langsommere i beskæftigelse. (Pedersen, Ejerbo, Houlberg, Koldziejczyk, og Kristensen. 2019).

I forhold til medarbejderne i frontlinjearbejde kom der gradvis styringsformer. Efter reformen fra 2002 "flere i arbejde" var der et styrket fokus på work-first og etablering af et monitoreringssystem senere hen i form af jobindsats.dk lagt pres på kommunerne for at opnå konkrete præstationer og resultater (jobindsats). Disse resultatmålinger og forskellige økonomiske incitamenter, som er inspireret af New public management, pålagt implicit eller eksplicit pres på frontlinjemedarbejderne ud på de danske kommunerne (Larsen, 2022, s. 13-16). Vi retter fokus mod disse udviklinger og deres betydning for frontlinjemedarbejdere i forhold til deres sagsbehandling af de voksende kontanthjælpsmodtagere samt inddragelse af disse borgere i deres sager på Færøerne og i Danmark.

I Danmark er styring af beskæftigelsesindsatsen indrettet således, at de kommunale jobcentre står for beskæftigelsesindsatserne, hvorfra kommunerne har en del selvstyre og autonomi. Men det er Folketinget som delegerer ansvaret for beskæftigelsesindsatserne gennem lovgivningen, og disse love afklarer også borgernes rettigheder og pligter. Selvom kommunerne har selvstyre på driften af

beskæftigelsesindsatserne, har statens økonomiske incitament i form af forskellige refusioner, driftsloft og tilskuds- og puljeordninger påvirket de kommunale jobcentres organisering og prioriteringer (Hansens, 2022, s. 116-124). Disse varierende rammer kan have en betydning for frontlinjemedarbejdernes arbejde med borgerne og inddragelse af borgerne i deres sager i frontlinjearbejde, som vi kigger nærmere på i vores speciale.

1.5 Den færøske kontekst

Færøerne fik delvis selvstyre i rigsfællesskabet i 1948 som blev kaldt Heimastýrslógin (hjemmestyrelsesloven), hvor Færøerne fik fuld autonomi og selvstyre over flere områder i samfundet. Helt konkret blev forholdet mellem Færøerne og Danmark ændret efter 1948, idet Færøerne fik autonomi over sagsområder, men der var stadigvæk en del af de danske love, dog skulle lovgivning vedtages af lagtinget (det færøske parlament) (*Nr. 11 af 31.03.1948*)

Færøerne har indbyggertal på 54.503 mennesker ifølge hagstovan, hvor samfundet har en højkonjunktur, hvilket også viser sig at arbejdsløsheden er historisk lav, målt i maj 2023, hvor der er 198 fuldtidsledige (Hagstova, 2023). Specialets målgruppe, kontanthjælpsmodtagere, over 30 år med komplekse sociale problemer indgår i ovenstående tal, dog forbundet med en uvished præcist hvor mange af disse udgør de 198.

Når en borger bliver ledig på Færøerne og ansøger om kontanthjælp, så er det organisationen Almannaverkið, som har til opgave at løfte den sociale sag. Almannaverkið er en organisation der varetager hele det sociale område på Færøerne her kan nævnes, pensioner, kontanthjælp, fleksjob, revalidering, handicap, hjælpemidler, enkeltydelse, botilbud, m.m. Der er over 1000 folk beskæftiget i organisationen. Kendetegnet for Almannaverkið er at den er landsdækkende, det vil sige at socialrådgiverne har borgere i hele landet. For at modtage kontanthjælp skal der opstå en social begivenhed for at modtage ydelsen jf. §11 i lóg um almanna trygd og tænastu. (Logir 2020).

2. Begrebsafklaringer

2.1 Borgerinddragelse

Vi har valgt ikke at anvende en endelig definition af borgerinddragelse, da der ikke findes en altomfattende definition af borgerinddragelse. Derfor skal borgerinddragelse forstås i forlængelse af de teorier og reference fra den etablerede faglitteratur som vi inddrager i deres helhed i vores speciale.

2.3 Frontlinjemedarbejdere og Frontlinjearbejde

Vi anvender begrebet frontlinjemedarbejde for Lipskys Street-level bureaucrats på dansk ud fra Christensens forståelse af begrebet på dansk (Christensen, s. 10). Endvidere anvender vi frontlinjearbejde som street-level bureaucracy i vores speciale (Caswell, Larsen, 2015)

3. Videnskabsteori

3.1 Casestudie

Vi har anvendt casestudie for at besvare vores problemformulering om borgerinddragelse i en sammenlignende kontekst mellem Danmark og Færøerne. Formålet er at forstå hvordan fænomenet borgerinddragelse kommer til udtryk i feltet i en praksissammenhæng, som tager udgangspunkt i sagsbehandlernes egne forståelser af borgerinddragelse og de organisatoriske rammers betydning for inddragelse af borgere i deres sager. Vi bruger casestudie i en kvalitativ sammenhæng, hvor vi prøver at forstå borgerinddragelse i sagsbehandling på jobcentrene i Danmark og på Færøerne ud fra frontlinjemedarbejdernes forståelse af fænomenet borgerinddragelse, praksis af borgerinddragelse og de overordnede organisatoriske rammers betydning for frontlinjemedarbejdernes borgerinddragelse, og med en kort henvisning til de økonomiske og lovmæssige rammer, men mest inden for de bredere organisatoriske rammer angående borgerinddragelse.

Ifølge Bent Flyvbjerg er det svært at finde en endegyldig og enkel definition af casestudie som en metode i forskning. Men casestudiemetoden er hensigtsmæssig og egner sig til at undersøge et fænomen i et enkelt eller i et begrænset antal tilfælde i sin kontekst. Formålet med casestudie er at få en nuanceret og dybdegående forståelse af forskningsgenstanden i en bestemt kontekst. (Flyvbjerg, 2010, s. 621-624). I denne forbindelse har vi valgt at sammenligne borgerinddragelse på Færøerne og i Danmark for at forstå hvordan borgerinddragelse bliver udøvet i frontlinjearbejde af frontlinjemedarbejdere i deres arbejde med voksne kontanthjælpsmodtagere med komplekse sociale problemer. Derfor sætter vi vores interviews med de færøske sagsbehandlere fra Torshavn, Østerø og Suderø som en case, mens vi tager vores interviews med frontlinjemedarbejderne i to kommuner, nemlig Rødovre Kommune og Solrød Kommune i Danmark som en anden case. Med dette i mente er vi bevidste om begrænsningerne med hensyn til repræsentation og generalisering ud fra få interviews med frontlinjemedarbejdere som afdækkende for Danmark og Færøerne som helhed. Men på trods af begrænsninger er casestudie metode generaliserbare og kan dermed give en dybdegående forståelse af et fænomen i en kvalitativ kontekst (Flyvbjerg, 2010, s. 628-632).

I forhold til vores udvælgelse af cases har vi ikke valgt tilfældige udvælgelse eller cases med maksimal variation, men vi har valgt kommuner i Danmark, som nogenlunde ligner Færøerne befolkningsmæssigt. Samtidig er vi bevidste om de andre faktorer som adskiller vores valgte kommuner fra Færøerne i forhold til budget, arbejdsløshedstal og forskellige rammer således lovgivnings- og organisering. (Flyvbjerg, 2010, s. 636). Vi håber, at en sammenligning mellem Færøerne og Danmark i forhold til forståelse af borgerinddragelse og de organisatoriske rammers betydning for borgerinddragelse i frontlinjearbejde giver os en dybere forståelse af hvordan borgerinddragelse kommer til udtryk i forskellige kontekster og hvordan de overordnede organisatoriske rammer påvirker frontlinjemedarbejdernes mulighed for at inddrage borgerne i deres sager. Set i en større sammenhæng håber vi at opnå en mere nuanceret forståelse for borgerinddragelse i frontlinjearbejde og bliver klogere på hvilke påvirkning de organisatoriske samt økonomiske og lovmæssige rammer kan have på borgerinddragelse i frontlinjearbejde.

3.1 Filosofisk Hermeneutik

Vi tager afsæt i den hermeneutiske tilgang, som vores overordnede videnskabsteoretiske udgangspunkt i specialet. Ifølge Hans George Gadamer er forståelse og fortolkning forbundet, hvor

enhver forståelse er forbundet med forudgående forståelse eller forforståelse (Gilje, 2017, s. 134-139). Al forskning forudsætter således en vis forforståelse og med andre ord er vores forståelse eller fortolkning af virkeligheden betinget af vores fordomme og forforståelser (Gilje, 2017, s. 134-139) Derfor er det vigtigt, at vi som undersøger et fænomen i feltet, skal være klar over vores egne fordomme og forforståelser med hensyn til hvordan det kommer til at påvirke forskning. Det er nemlig ikke kun meningen i teksten, udsagnene eller interviewene, men også aktørernes og forskernes intention og forudgående perceptioner og opfattelser, som er relevante og bør tages med i betragtning i forskningen.

Gennem vores uddannelse i socialt arbejde har vi læst rigtig meget om borgerinddragelse og dermed dannet os en teoretisk forståelse af begrebet, som præger vores forforståelse om fænomenet. Vi anskuer borgerinddragelse som kernen af vores moderne socialfaglige indgangsvinkel i vores arbejde med borgerne. Men vi forholder os åbent til at spille vores forforståelser og meninger i vores forskning for at få en dybere og mere nuanceret forståelse af fænomenet, som udfolder sig i feltet. Det er gennem frontlinjemedarbejdernes udsagn, at vi gerne vil forstå borgerinddragelse i frontlinjearbejde og på baggrund af det vil vi sammenligne hvordan borgerinddragelse kommer til udtryk i vores to cases.

I forhold til vores to cases har vi også hørt at sagsbehandlerne en gang imellem tager hjem hos borgerne for at møde dem, hvis de ikke dukker op til deres aftaler på Færøerne. Ydermere har vi læst, at der er mindre arbejdsløshed på Færøerne end i Danmark. Disse informationer og opfattelsen af, at Færøerne er et lille samfund hvor alle kender hinanden og de danske jobcentre er præget af NPM hvor sagsbehandlerne ikke har tid til borgerne og frihed til at praktisere deres sociale faglighed, kan anses som værende fordomme som vi er bevidste om at vi har til at starte med. Måske kan vi ikke helt lægge vores forforståelse og mening til side i vores forskning, men vi er åbne overfor og klar til at spille vores forforståelse i et hermeneutisk samspil for at danne os en ny horisont om borgerinddragelse i frontlinjearbejde i vores to cases.

3.3 Den hermeneutiske cirkel

Vi anvender den hermeneutiske cirkel for at forstå borgerinddragelse i frontlinjearbejde og betydning af de overordnede organisatoriske rammer for borgerinddragelse i frontlinjearbejde i vores to cases.

Vi bruger den hermeneutiske cirkel i vores speciale i den forstand, at vi prøver at danne os en helhedsforståelse ud fra delene, dvs. vi sætter det enkelte interviews og herunder de enkelte temaer foran alle andre interviews og temaer i vores to cases både indbyrdes og på tværs i en sammenligning sammenhæng for at skabe os en ny forståelse af borgerinddragelse i frontlinjearbejde. Ifølge Gadamer kan den hermeneutiske cirkel forstås som en vekselvirkning mellem del og helhed og den kan desuden opfattes som en erkendelsesmæssig spiral som i princippet er en uendelig proces, men igennem den proces får man en ny forståelseshorisont. I vores undersøgelse kommer vores forforståelse, forudgående meninger og fordomme i møde med frontlinjemedarbejdernes subjektive praksiserfaring af borgerinddragelse i frontlinjearbejde samt de organisatoriske rammer omkring borgerinddragelse i frontlinjearbejde samt interviewpersonernes subjektive forståelse af fænomenet borgerinddragelse i frontlinjearbejde med hensyn til deres arbejde med kontanthjælpsmodtagere med komplekse sociale problemer. Det er gennem vekselvirkning af den sammensatte del og helhed af interviewpersonernes subjektive udsagn kombineret med de overordnede organisatoriske rammer samt vores forforståelse, at vi prøver at danne os en nuanceret forståelse af borgerinddragelse i frontlinjearbejde. (Højberg, s. 292-294)

4. Metode

4.1 kvalitativ forskning

Vores speciale er bygget på den kvalitative interviewforskning. Gennem den kvalitative forskning stræber vi efter at opnå en dybere forståelse af borgerinddragelse i frontlinje arbejde ud fra imperierne, som er baseret på interviewpersonernes oplevelse og udsagn om deres praksis i feltet. Eftersom den kvalitative forskning fremgår i en intersubjektiv sammenhæng, kommer vores teoretiske forståelse og forforståelse om borgerinddragelse også i spil. Selvom vi besidder nogle forudgående meninger og forforståelse om borgerinddragelse i frontlinjearbejde, går vi induktivt til værks, da vi ikke har nogle fastlagte hypoteser om borgerinddragelse i sagsbehandlingernes arbejde med kontanthjælpsmodtagere borgere med komplekse sociale problemer. Den kvalitative forskning passer godt til vores undersøgelse idet vi har som mål at opnå en forståelse af borgerinddragelse i frontlinjearbejde og sammenligning af borgerinddragelse i frontlinjearbejde i vores to cases med fokus på frontlinjemedarbejdernes subjektive forståelse, praksis samt de større organisatoriske rammer angående borgerinddragelse i frontlinjearbejde. (Brinkmann & Tanggaard, s. 565-575)

4.2 Interviewguiden

Vi har valgt at lave en interviewguide med forskellige fokuspunkter og temaer grundet vores problemformulering. Temaer ifølge Kvale og Brinkman er de fokuspunkter, som forskerne mener er vigtige at komme omkring inden interviewet (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 152). Vores temaer giver en struktur og systematisere form til vores interviewguide og disse temaer er nemlig: Frontlinjemedarbejderens forståelse og definition af borgerinddragelse, organisationsopbygning, organisatoriske mål, sagsstammer, borgernes komplekse sociale problemer, kategorisering og visitering af borgerne, lovmæssige rammer angående borgerinddragelse, økonomiske rammers betydning osv. Derudover har vi nogle hovedspørgsmål og flere underspørgsmål i vores interviewguide, som har til formål at imødekomme og besvare vores problemformulering.

Vores interviewguide reflekterer også vores forforståelse og delvis vores teoretiske indblik i borgerinddragelse i frontlinjearbejde. Men vi prøvede at lave spørgsmålene i vores interviewguide i et enkelt og alment sprog, hvor vi prøvede at undgå de svære faglige jargoner og termer samt omformulerede dem til et letforståeligt sprog, som vi vurderer ville passe til frontlinjemedarbejdernes daglige praksis. Men næsten alle undtagen en enkelt interviewperson har samme faglige baggrund som os selv og det har gjort det nemmere for os at forstå hinanden. Vi har taget hensyn til den enkelte interviewperson, der ikke har samme faglige baggrund som os, og derfor har vi tilpasset vores spørgsmål til et alment forståeligt sprog. Mange af vores spørgsmål i interviewguiden er åbne, og der har været plads til opfølgende spørgsmål, da interviewene blev gennemført i et semistruktureret format (Kvale & Brinkmann, 2015, s.189-194). Vi har ikke nogen fastlagte hypoteser i vores interviewguide, men vi har noget forforståelse og nogle forudgående meninger samt mulige fordomme med hensyn til borgerinddragelse i vores to cases og det har vi været bevidste om og derfor taget med i betragtning. Herudover vil vi gerne tilføje, at vi hele vejen igennem har været åbne for at få vores forståelser og forudgående meninger udfordret i lyset af interviewpersonernes udsagn om deres erfaring, oplevelse, meninger og forståelse om borgerinddragelse i frontlinearbejde.

4.3 Gatekeeper

I forhold til udvælgelse af informanter, har vi på Færøerne haft en gatekeeper, der har videreformidlet vores projekt på den Færøske organisation almannaverkið, herunder jobcentret og mindre afdelinger, der arbejder med kontanthjælpsmodtagere over 30 år. Gatekeeperen har kontaktet kolleger på flere

afdelinger, og derefter har gatekeeperen givet os kontaktoplysninger, hvorefter vi selv har etableret kontakt til de fem socialrådgivere samt en fuldmægtig, der havde interesse og mulighed for at stille op til interview (Carlsen 2018, s. 259). I forbindelse med vores gatekeeper, har vi reflekteret over, at hun/han har videreformidlet kontakten, og den magtposition vedkommende besidder, når hun/han udvælger de informanter, som arbejder præcis indenfor, hvad vores speciale tager afsæt i, og den magt vedkommende besidder i at udvælge specifikke frontlinjemedarbejdere. Ydermere har vi reflekteret over, at udvælgelse af disse informanter kan have påvirket vores speciales undersøgelse ved, at der udvælges informanter gennem gatekeeperen (Carlsen 2018, s. 259).

Vi etablerede kontakt til Rødovre Kommune ved at sende en e-mail til Rødovre Jobcenter. Jobcenterchefen besvarede e-mailen, og Rødovre Kommune ønskede, at vi skulle præsentere vores projekt, før de tog stilling til, om kommunen ville stille op. Efter fremlæggelsen for hele afdelingen, der arbejder med kontanthjælpsmodtagere over 30 år, blev spørgsmålet stillet i plenum, om der var nogen, der havde mulighed for at stille op til interview. Efterfølgende får vi kontaktinformationer på tre frontlinjemedarbejdere igennem jobcenterchefen, hvor vi selv etablerer kontakten, hvorefter den ene vælger at aflyse i sidste øjeblik. Vi har dermed gjort brug af en gatekeeper i Rødovre Kommune. Det kan fremhæves, at kontakten til frontlinjemedarbejderne blev formidlet gennem jobcenterchefen, hvilket kan have en indflydelse på, at lederen udvælger specifikke medarbejdere. Ligeledes kan det påvirke, hvilke udtalelser og meninger der ytres ligesom medarbejderne kan forsøge at efterleve nogle udtaler eller forestillende forventninger fra deres chef (Carlsen 2018, s. 259).

Vores kontakt til Solrød Kommune havde samme tilgang som til Rødovre Kommune, hvor vi fremsendte en e-mail til Jobcenter Solrød, hvorefter vi fik etableret kontakt til den faglige koordinator. Efter en lang korrespondance får vi kontaktinformation på to socialrådgivere og en jobformidler, som alle stiller op til interviews. Vi har også gjort brug af gatekeeper i Solrød Kommune, hvor den faglige koordinator har udvalgt frontlinjemedarbejderne, hvilket kan påvirke specialet ved, at informanterne besvarer spørgsmålene efter, hvad der muligvis forventes af organisationen (Carlsen 2018, s. 259).

Det kan udledes fra vores arbejde på Færøerne, i Rødovre Kommune samt Solrød Kommune, at vi har gjort brug af gatekeepere i alle organisationer for at kunne få adgang til feltet. Ydermere har vi reflekteret over, at jobcenterregi har en høj hastighed, hvilket kan besværliggøre at få informanter uden at anvende gatekeepers til at kunne få adgang til feltet.

4.4 Præsentation af informanter

Case Færøerne

I casestudie Færøerne sidder alle interviewpersoner med borgere over 30 år, der modtager kontanthjælp og har komplekse sociale problemer ud over ledighed. Dog skal det nævnes, at de også sidder med andre målgrupper end kontanthjælpsmodtagere. Eksempler på andre grupper end kontanthjælp er fleksjob, førtidspension, flygtninge, revalidering, pensionister, enkeltydelser, bevilling af botilbud, m.m.

I dette speciale har vi valgt at give de seks socialrådgivere fiktive navne for at pseudonymisere vores informanter til udarbejdelse af vores analyse.

Anna, Josephine Kaja, Nadja, Ida og Karl.

Case Danmark

I casestudie Danmark har vi foretaget interviews med socialrådgivere, der arbejder med målgruppen voksne kontanthjælpsmodtagere over 30 år med komplekse sociale problemer . Alle undtagen jobformidleren i case Danmark er socialrådgiver og har en myndighedsrolle. Vi har valgt at give disse fem frontlinjemedarbejdere fiktive navne for at pseudonymisere vores informanter til udarbejdelse af vores analyse.

Johanne, Klara, Ali, Marie og Thea.

I det følgende afsnit vil vi præsentere vores informanter, og hvilke roller de besidder i kommunerne samt deres erhvervs erfaringer, stillinger og uddannelser.

Informant 1: Han blev uddannet socialrådgiver fra den sociale højskole i 1990. Derefter har han haft beskæftigelse i Albertslund Kommune, hvorefter han flyttede til Færøerne for at arbejde med målgrupper indenfor revalidering og kontanthjælp i en lang årrække. Han har været afdelingsleder. Nuværende stilling er som fuldmægtig på 22'ende år.

Informant 2: Er uddannet socialrådgiver og har arbejdet som socialrådgiver siden 2013. Hun har en anden uddannelse inden for regnskab og har tidligere været beskæftiget hos Finansministeriet i 12 år.

Informant 3: Er uddannet socialrådgiver og har læst på Aalborg Universitet. Kaja har arbejdet i en handicapafdeling i Thisted Kommune, og så har hun arbejdet de første otte år indenfor børneværn i en familieafdeling. Kaja har været beskæftiget i den færøske afdeling i to og et halvt år.

Informant 4: Er uddannet socialrådgiver i 2014 fra Metropol i København, og så har hun læst sin kandidatuddannelse på Aalborg Universitet i socialt arbejde, hvilket hun blev færdig med i 2016. Hun har været i beskæftigelse på den pågældende afdeling i seks år.

Informant 5: Er uddannet socialrådgiver i 2014 fra Metropol i København. Hun har erhvervs erfaring fra børne- og ungeområdet i Danmark, hvor hun var i beskæftigelse i syv år som sagsbehandler og skolesocialrådgiver. Hun er i beskæftigelse på et jobcenter på Færøerne

Informant 6: Er uddannet socialrådgiver fra skolen i Esbjerg i 1993. Hun har primært arbejdet indenfor beskæftigelsesområdet.

Informant/Jobformidler 7: Hun har en studentereksamen, og så har hun en højere handelseksamen. Hun var salgs- og marketingschef, før hun blev ansat som jobformidler.

Informant 8: Er uddannet socialrådgiver og har arbejdet med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i 2 år.

Informant 9: Er uddannet socialrådgiver i 2008. Hun har været beskæftiget inden for kontanthjælpsområdet, siden hun var i sin første praktik på socialrådgiveruddannelsen.

Informant 10: Er uddannet fra Absalon i 2020 og har arbejdet med målgruppen aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og ressourceforløb, siden han dimitterede sin uddannelse.

Informant 11: Er uddannet socialrådgiver i 2019 og har arbejdet som koordinerende sagsbehandler inden for målgruppen, aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og ressourceforløb, siden hun dimitterede sin uddannelse.

4.5 Databearbejdning

Det mundtlige interview udspiller sig sådan, at vi begge to studerende har været til alle interviews, hvorefter samtalen bliver nedskrevet, præcist som det bliver sagt. I denne proces

transformeres talesprog til skriftsprog, og vi har reflekteret over at komme så tæt på det udtalte som muligt. Udsagn, som virker meget upræcise i interviewsituationen, har vi fravalgt at transskribere dem såsom formuleringer ligesom *Ehm, øh* og pauser fra informanter, da dette vurderes ikke at have relevans for analysen (Kvale og Brinkmann 2015). Efter vi havde indsamlet empiri fra de 11 kvalitative interviews, har vi anvendt flere tilgange til at bearbejde det. For at få et mere struktureret grundlag for det skriftlige produkt, har vi organiseret vores empiri ved at opdele interviews i temaer, kodning, meningskondensering og meningsfortolkning (Kvale og Brinkmann 2015, s. 258). Denne tilgang vil blive udfoldet i de kommende afsnit. Alle interviews fra case Færørne er lavet online i teams samt interviews fra Rødovre Kommune i case Danmark. Interviewpersonerne fra Rødovre Kommune selv foretrak interviews i teams. Derudover er de resterende tre interviews i Solrød Kommune foretaget fysisk.

4.6 Kodning

Vi har valgt at anvende kodning, efter vi havde gennemført vores kvalitative, semistrukturerede interviews, idet dette er med til at få organiseret frontlinjemedarbejdernes og den fuldmægtiges udtalelser i de 11 gennemførte interviews. Kvale og Brinkman skelner imellem to typer af kodning; begrebsstyret kodning og datastyret kodning (Kvale og Brinkmann 2015, s. 263). Den begrebsstyrede kodning omhandler, hvorvidt vi som forskere gør brug af koder, som vi har i forvejen, og/eller inddrager eksisterende forskningslitteratur til at kode vores empiri (Kvale og Brinkmann 2015, s. 263). Datastyret kodning er, når man tilgår sit materiale uden koder, og udvikler koder gennem bearbejdelse af empirien ved at tilgå det åbent som induktivt forankret (Kvale og Brinkmann 2015, s. 263). I dette speciale har vi anvendt den datastyrede kodning, idet vi har haft en induktiv tilgang, men også med nogle få elementer af begrebsstyret kodning, hvor vi fik frontlinjemedarbejderne til at komme med deres subjektive forståelse af borgerinddragelse. Men for det meste er det empirien der styrende i specialet, således at teorier og begreber bliver udvalgt efter, hvad der viste sig i empirien.

4.7 Kvalitetskriterier

I udførelsen af videnskabelige undersøgelser, herunder specialet, er der visse kriterier, som kan sikre kvaliteten i undersøgelsen (Kvale og Brinkmann 2015, s. 222-223). Dette har vi reflekteret over, inden vi udførte vores kvalitative interviews med frontlinjemedarbejdere, med henblik på at

styrke kvaliteten af vores undersøgelse samt i databearbejdeprocessen. I det følgende afsnit vil vi uddybe vores forståelse af reliabilitet og validitet.

4.8 Reliabilitet (troværdighed)

Reliabilitet handler om, hvorvidt et resultat kan reproduceres af andre studerende og forskere på et givet tidspunkt, og om interviewpersonerne vil besvare spørgsmålene på samme måde eller ændre deres svar, hvis interviewet blev udført igen (Kvale og Brinkmann 2015, s. 318). Vi har været bevidste om reliabilitet undervejs, når vi har indhentet vores empiri, og vi har derfor udarbejdet spørgsmål præcist til dette formål. Selvom vi har haft en bevidsthed om reliabilitet, tager vores speciale afsæt i den hermeneutiske tilgang, hvilket har resulteret i, at vi har været åbne for, hvad der har vist sig i feltet. Når frontlinjemedarbejderne tilkendegav specifikke temaer, fokuspunkter og emner, har vi været åbne for feltet, hvilket har reproduceret nye forståelser og indgangsvinkler. På baggrund af dette, har vi systematiseret vores databearbejdelse gennem grundig kodning af den indsamlede empiri for at styrke reliabiliteten (Kvale og Brinkmann 2015).

4.9 Validitet (gyldighed)

Validitet handler om gyldighed i en undersøgelse, og hvorvidt der er sammenhæng mellem det, der bliver undersøgt, og det, der faktisk undersøges (Kvale og Brinkmann 2015, s. 154-155). Det betyder grundlæggende, at vi besvarer vores problemformulering og undersøger det faktiske forhold i den konkrete relation til vores problemstilling (Kvale og Brinkmann 2015, s. 318). Vi har anvendt den samme interviewguide til begge cases, hvilket kan være med til at styrke validiteten og skabe et sammenligningsgrundlag. Både deltagerne i casen Færøerne og i case Danmark får stillet de samme spørgsmål, hvorefter udsagnene sammenlignes.

4.10 Ethiske overvejelser

Der er nogle grundlæggende forskningsetiske principper, når man laver videnskabelige undersøgelser, herunder vores speciale, hvilket vi har reflekteret over under hele processen (Carlsen 2018). I den indledende fase, når vi afsøgte viden om borgerinddragelse og organisatoriske rammer, kunne vi ikke finde lignende projekter, der laver en sammenligning mellem Færøerne og Danmark. Hvor vi har haft spørgsmålet i mente, som Kvale og Brinkmann opstiller ”*Hvilke gavnlige konsekvenser får undersøgelsen*”. Hvorefter vi prøver at afsøge, hvordan frontlinjemedarbejdere forstår

og praktiserer borgerinddragelse, og hvordan de organisatoriske rammer påvirker dette (Kvale og Brinkmann 2015, s. 113). Ydermere har vi overvejet, hvem der kan få gavn af specialet. I vores interviewguide har vi endvidere været opmærksomme på de konsekvenser, der kan være for frontlinjemedarbejdere ansat i jobcentrene, både på Færøerne og i Danmark, hvorfor vi har valgt at pseudonymisere vores informanter, så de ikke er genkendelige i specialet.

Da vi fik etableret kontakt til feltet og lavet aftaler, tilsendte vi en samtykkeerklæring, hvori det fremgår, at vi følger GDPR-reglerne (General Data Protection Regulation) i forbindelse med anonymisering, at vi som forskere opbevarer lydoptagelser samt det udarbejdede materiale på en sikker og forsvarlig måde, hvad projektet omhandler, samt hvilke informationer vi anvender. Det fremgår, at følgende oplysninger kan fremhæves; almindelige personoplysninger, arbejdsfunktion, erfaringer på området samt hvilke kommuner de er beskæftiget i. Disse informationer danner grundlag for, at vi kan foretage et fyldestgørende casestudie. Under interviewene blev vores informanter yderligere oplyst omkring optagelserne, hvor de både skriftligt og mundtligt gav samtykke. Endvidere har vi reflekteret over at praktisere gennemsigtighed og ærlighed i forbindelse med udførelse af interviews, hvor informanterne er blevet oplyst om klagemuligheder, samt at de har mulighed for at tilbagetrække deres interview.

En anden overvejelse, vi har gjort os, er, at der er asymmetri i forholdet mellem os som forskere og feltet. Der vil altid være asymmetri i relationer. Vores tilgang har været at oplyse informanten forinden de foretagne interviews, således at de har haft et informeret grundlag for deltagelse. Helt konkret har vi sendt dem oplysninger om de temaer, som fremgår i interviewguiden, så de har haft en forståelse for, hvad vores interviews ville omhandle, hvilket har skulle formindske asymmetrien og danne grundlag for, at vores informanter var tilstrækkeligt oplyst i forbindelse med udførelse af interviewet.

5. Teorier

Formålet med dette afsnit er at præsentere de teorier, som vi har inddraget i vores analyse. Hermed kommer de fire borgerinddragelsesformer, som er sammensat af Monrad og Danneris, og Arnsteins deltagelsesstige. Derudover præsenterer vi Lipskys teoretiske rammeværk og anskuelser om street-level bureaucracy og street-level bureaucrats sammen med Brodskins teorier om street-level organisationer.

5.1 Fire former af borgerinddragelse

Merete Monrad og Sophie Danneris har udarbejdet fire former for borgerinddragelse; *demokratisk, forbrug, selv-refleksiv og samskabelse*. Vi har valgt teorien, da vi anskuer den er relevant i forhold til at undersøge, hvordan frontlinjemedarbejdere forstår fænomenet borgerinddragelse, og hvordan det praktiseres på beskæftigelsesområdet henholdsvis i case Danmark og Færøerne. Igennem vores metodadesign med casestudier giver den teoretiske forståelse en dybere indsigt og et teoretisk sammenligningsgrundlag i specialet for at besvare vores problemformulering. Det følgende afsnit vil redegøre for de fire ovenstående former for borgerinddragelse.

Demokratisk inddragelse

Den demokratiske form for borgerinddragelse er baseret på perspektivet, at det er en demokratisk ret, borgeren har at blive inddraget. Dette kan gøres gennem, at forvaltningen giver magten til borgeren igennem betegnelsen (Voice), hvor borgeren har ret til inddragelse, klage, råd og vejledning (Monrad og Danneris 2021, s. 39-40). En central del af denne form for borgerinddragelse er, at borgeren har indflydelse på, hvilke indsatser der kan iværksættes, indflydelse på problemdefinition, samt hvornår indsatserne skal starte. Dette udmønter sig i, at borgeren får styrket sin selvbestemmelsesret (Monrad og Danneris 2021, s. 41-42). *“Demokratisk borgerinddragelse handler bl.a. ”Om, at det er borgerens egen problemforståelse, der lægges til grund for indsatsen også selv om praktiker har en anden problemforståelse end borgeren.”* (Monrad og Danneris 2021, s. 44). Vi vil i specialet anvende den demokratiske form for borgerinddragelse til at kunne operationalisere, om den udspiller sig i frontlinjemedarbejderenes forståelse af borgerinddragelse og herunder bliver praktiseret i deres møde med borgeren (Monrad 2020, s. 548-549).

Forbrugerinddragelse

Denne form for borgerinddragelse er centreret omkring, at borgeren frit kan vælge imellem eksempelvis interne såvel som anden aktør i given indsats, samt afslutning af indsatsen. Forbrugerinddragelse praktiseres gennem borgerens individuelle valg. Essensen af denne form for borgerinddragelse er, at borgeren “Forbrugeren” har autonomi og er tilstrækkeligt oplyst om konsekvenserne i forbindelse med til og fravalg af en indsats. Dette fordrer, at frontlinjemedarbejderen oplyser borgeren tilstrækkeligt, således at borgeren er informeret om

muligheder og konsekvenser i beskæftigelsessystemet (Monrad og Danneris 2021, s. 46-47). Dette skal ses som værende "Forbrug" ved, at borgeren kan træffe individuelle valg, og dette kan udmøntes i, at borgeren trækker sig, også betegnet som exit. Det er en central del af forbrugerinddragelse, at borgeren kan forlade en indsats. Dette fordrer at borgeren er tilstrækkelig oplyst af frontlinjemedarbejderen om de konsekvenser, som et fravalg kan have. Denne form for borgerinddragelse er funderet over tre betingelser, før den efterleves:

1. Borgeren bliver informeret gennem råd og vejledning om, hvilke muligheder borgeren har, samt konsekvenser af valg (Monrad og Danneris 2021, s, 47).
2. Borgeren er forbruger i velfærdsstaten og har derfor mulighed for at vælge indsatser eller udbydere (ibid).
3. Borgerens beslutning har konsekvens for udbyderne, så de er lydhøre for borgerens præferencer og ønsker (Monrad 2020 s, 549-551).

Vi vil anvende tilgangen forbrugerinddragelse til at se på, hvordan borgeren får tildelt indsatser, og hvorvidt dette sker i samråd med borgeren, eller om der træffes afgørelser om indsatser uden borgernes inddragelse. Ydermere ser vi på, hvilken betydning det kan have for borgernes inddragelse i deres sager.

Selvrefleksiv inddragelse

Den selvrefleksive inddragelse har fokus på borgerens ønsker og drømme om fremtiden. I praksis vil dette udføres i selv-reflektion, hvor borgeren får redskaber og strategier til at opstille mål, hvor disse kan indfries (Monrad og Danneris 2021, s. 49-50). Denne form for inddragelse udføres i interaktion med og via dialog mellem frontlinjemedarbejderen og borgeren, hvor de reflekterer over fremtiden. Hvis der opstår konflikter, håndteres disse gennem dialog. Denne form for borgerinddragelse anskuer borgeren for selventreprenør i eget liv (Monrad og Danneris 2021, s. 56). Vi vil undersøge, hvorvidt frontlinjemedarbejdere bruger den selvrefleksive form af borgerinddragelse i deres møde med borgeren, for at kunne få borgerne til at få nye perspektiver og redskaber i forhold til deres sager.

Samskabende inddragelse

Den samskabende form for borgerinddragelse hviler på en pragmatisk indstilling, og dermed forgår inddragelse i samskabelse, ved processen, ved planlægning og levering af indsatser (Monrad og Danneris 2021, s. 52). I denne form er borgerens viden og engagement afgørende, og de inddrages i den planlægning, der lægges til grund for indsatserne og samspillet med organisationen. For at samskabelse skal lykkes, kræver det en høj grad af samarbejde og gensidig tillid mellem frontlinjemedarbejderen og borgeren. Borgeren får en central rolle som partner i samskabelse i forhold til at være den styrende (Monrad 2020, s. 551-552). Vi vil forsøge at finde frem til at samskabelse er en del af frontlinjemedarbejdernes praksis, og om frontlinjemedarbejdere inddrager samskabelse i deres forståelse og praktisering af borgerinddragelse eller ej. Ydermere hvorvidt borgerens egen viden inddrages i planlægningen af iværksættes af indsatser.

5.2 A ladder of participation - Deltagelsesstigen

Vi vil bruge deltagelsesstigen til at operationalisere, hvordan frontlinjemedarbejdere praktiserer borgerinddragelse i case Færøerne og case Danmark. Sherry Arnstein skrev den omtalte artikel ”*A ladder of citizen participation*” i 1969, herefter omtalt som deltagelsesstigen. Arnstein operationaliserer begrebet participation ved at niveau-opdele graden af borgerinddragelse i form af en stige, som går fra *non participation* til den demokratiske *Citizen power*, hvor borgeren har indflydelse og selvbestemmelse (Arnstein 1969). Arnsteins stige består af otte trin, som bliver illustreret i nedenstående figur 2:

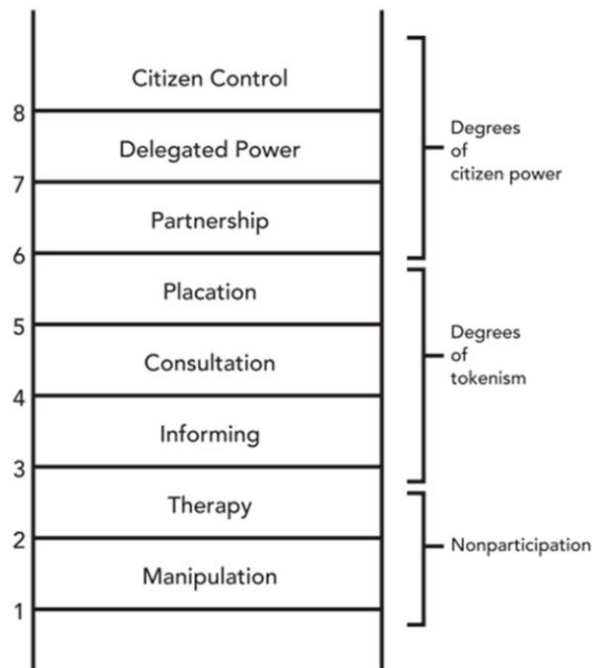


Figure 2. Eight rungs on a ladder of citizen participation.

(Arnstein 1969 s, 26)

I nederste trin på deltagelsesstigen opererer Arnstein med manipulation og terapi, hvor borgeren ikke bliver inddraget i egen sag, idet borgeren hverken får indflydelse på det processuelle, eller når der skal træffes en afgørelse, idet borgerinddragelsen skal forstås som magt gennem indflydelse (Arnstein 1969). De næste tre, *informing*, *consultation*, *placation*, bliver placeret under grader af tokenism (symbolsk inddragelse). Disse tre former for inddragelse har symbolsk betydning, idet borgeren bliver informeret og hørt, men borgeren har ingen reel indflydelse på deres egen sag. På det sjette trin, *partnership*, er borgeren inddraget og har mulighed for at deltage med frontlinjemedarbejderen, når der skal træffes afgørelser i deres sager. På de to øverste trin, *delegated power* og *Citizen control*, bliver magten omfordelt således, at borgeren er med og aktiv deltagende igennem borgerkontrol, når magten delegeres imellem frontlinjemedarbejderen og borgeren. I det øverste trin er *citizen control* kendetegnet ved en omfordeling af magt, hvor borgeren er med til beslutningsprocesser og har en direkte indflydelse på disse. I denne forbindelse vil vi forsøge at placere frontlinjemedarbejderens udsagn på deltagelsesstigen i forhold til i hvilken grad borgeren bliver inddraget i sagsbehandlingen i det beskæftigelsesrettede forløb. Ydermere

kigger vi nærmere på i lyset af Arnsteins deltagelsesstige, om der er en sammenhæng i frontlinjemedarbejdernes subjektive forståelse og praktisering af borgerinddragelse

5.3 Street-level bureaucracy og Street-level bureaucrats

For at analysere frontlinjearbejde perspektiv og street level organisationers dynamikker i vores to cases, drager vi nytte af Michael Lipskys teoretiske perspektiver på street level bureaucrats eller frontlinjemedarbejdere. Lipskys er ikke den eneste der har skrevet om frontlinjearbejde eller street-level bureaucracy, men hans bog "Street-level Bureaucracy" som udkom i 1980 havde bragt feltet i spidsen og inspireret andre til at forske i frontlinjemedarbejderen arbejdsfelt (Christensen, 2021, s.13) Men Lipskys teori om frontlinjearbejde er en generel teori, hvor frontlinjemedarbejdere har direkte borgerkontakt og frontlinjemedarbejdere prøver at implementere den offentlige politik i de offentlige organisationer over for borgerne (Christensen, 2021, s.13-16). Lipsky opsummerer selv sin teori i 2010 udgaven af bogens forord med disse ord: "*I originally intended— was to define street-level bureaucracy as public service employment of a certain sort, performed under certain conditions. In this second approach, street-level bureaucrats interact with citizens in the course of the job and have discretion in exercising authority; in addition, they cannot do the job according to ideal conceptions of the practice because of the limitations of the work structure.*" (Lipsky, 2010, s. xvii)

Som Lipsky siger, kan der opstå nogle dynamiske processer i implementering af politik på grund af bestemte vilkår og rammer i form af frontlinjemedarbejderen skøn og rammesætning af frontlinjemedarbejdernes arbejde. Vi finder anvendelse og teoretiske rammesætning af Lipskys teori om frontlinjearbejde relevant i vores speciale, da det hjælper os med at analysere og forstå frontlinjemedarbejderen møde med borgerne samt de idealer og begrænsninger som de møder i feltet. Lipsky rammesætter teoretisk kompleksitet og teoretiske funktioner og dilemmaer på frontlinjemedarbejderen arbejde i feltet mellem borgerne og systemet. Lipsky argumenterer for, at frontlinjemedarbejdere ikke er passive udøvere af policy, men de er også aktører i implementering af policy med deres handlingsmæssige råderum, hvor de kan træffe skønsmæssige afgørelser (Lipsky, 2010, s. 13). Vi er interesseret i at kigge nærmere på det handlingsmæssige råderum i vores to cases, om hvordan borgerne bliver inddraget i deres sager og hvordan de overordnede rammer

angående handlingsmæssige råderum begrænser eller muliggør borgerinddragelse i fronlinjearbejdere i fronlinjemedarbejderes praksis.

Men selvom fronlinjemedarbejdere har en vis grad af autonomi med hensyn til at træffe afgørelse i det handlingsmæssigt råderum, er der også konflikter og ambiguiteter forbundet i sagsbehandlerens råderum: "Street-level bureaucracies encounter conflict and ambiguity in the tensions between client-centered goals and organizational goals." (Lipsky, 2010, s. 44). Disse konflikter sætter fronlinjemedarbejdere i et krydspres, hvor de skal handle i et handlingsmæssigt råderum med modsattede krav. Yderligere konstaterer Lipsky et andet sted om kompleksiteten og vilkårene i fronlinjearbejde således: "*To deliver street-level policy through bureaucracy is to embrace a contradiction. On the one hand, service is delivered by people to people, invoking a model of human interaction, caring, and responsibility. On the other hand, service is delivered through a bureaucracy, invoking a model of detachment and equal treatment under conditions of resource limitations and constraints, making care and responsibility conditional.*" (Lipsky, 2010, s. 71)

Vi finder det interessant at undersøge disse modsætninger og kompleksiteten i fronlinjearbejde nærmere i vores to cases på Færøerne og i Danmark. Vi vil hermed forsøge at få en nærmere inspektion af sagsbehandlerens krydspres i deres handlingsmæssige råderum med hensyn til organisatoriske mål og prioriteringer samt hvordan disse rammer og prioriteringer kan påvirke inddragelse af borgere i deres sager i vores to cases. I vores analyse tager vi bestik af Lipskys teoretiske rammesætning af fronlinjemedarbejdernes handlingsmæssige råderum, hvor det på den side er baseret på menneskelige interaktion, inddragelse af borgerne og socialt ansvar og på den anden side er der begrænsninger i forhold til ressourcer og forskellige idealer og prioriteringer. I den sammenhæng er det også interessant at se på hvilken grad af begrænsninger og modsattede krav i fronlinjearbejdernes handlingsmæssige råderum på Færøerne og i Danmark der findes og hvordan de manifesterer sig og med hvilken effekt på inddragelse af de voksne borgere på kontanthjælp med komplekse sociale problemer.

For at balancere disse konfliktende krav i deres handlingsmæssige råderum i deres praksis anvender fronlinjemedarbejdere nogle coping- eller håndteringsstrategier. Nogle af de relevante coping strategier som Lipsky nævner og som vi finder dem anvendelige i vores projekt er: routine and simplification (Lipsky, 2010, s. 83) samt creaming (Lipsky, 2010, s. 107). Lipsky fremhæver, at

frontlinjemedarbejdere som reaktion på presset i deres handlingsmæssige råderum bruger simplificering og rutinisering som en coping strategi. Når frontlinjearbejde bliver rutinepræget med forenkling i deres skøn og vurdering vedrørende borgernes problemer og anmodning om hjælp, går det ud over frontlinjemedarbejderes idealer, hvor de skal tage hensyn til borgernes unikke livssituation og kompleksiteten af deres sociale problemer. Derfor kan det have en afgørende betydning for inddragelse af borgere, og det går ud over borgerinddragelse, hvis frontlinjemedarbejdere ikke tager hensyn til borgernes levevilkår, komplekse sociale problemer, ønsker og ressourcer i deres møde med borgerne i feltet. Derudover inddrager vi også andre aspekter af Lipskys teoretiske anskuelser om frontlinjearbejde i vores projekt, hvor vi finder dem relevante og referere til disse teoretiske rammer og anskuelser yderligere i vores analyse.

5.4 Street-level organisationer

Som det fremgår i vores problemformulering, betragter vi de organisatoriske rammesætninger, prioriteringer og indretninger som værende afgørende i forhold til frontlinjemedarbejderes handlingsmæssige råderum, hvor borgerinddragelse kan blive muliggjort eller begrænset. Derfor er det gældende at inddrage teoretiske overvejelser for at analysere street-level organisationer og deres betydning for frontlinjemedarbejdernes med hensyn til borgerinddragelse. I den sammenhæng argumenterer Evelyn Brodtkin for, at street-level organisationers funktion har ændret sig gennem tiden, og det er vigtigt for os at forstå disse ændrede rammer for at forstå velfærdsstatens handlemåder og fremfærd i den offentlige sektor (Brodtkin, 2013, s. 17-19).

Brodtkin har udviklet sin teori i linje med Lipskys forståelse om street-level bureaucracy, men i stedet for, at kun fokuserer på street-level bureaucracy, fokuserer hun som udgangspunkt på organisationernes rolle i frontlinjearbejde og hvordan frontlinjemedarbejdernes rolle forstås i de forskellige sted-level organisationers modeller. I den forbindelse kommer Brodtkin med en typologisk klassifikation af street-level organisationer, det vil sige: en endimensionel opfattelse, en todimensionel opfattelse og en tredimensionel opfattelse af street-level organisationer (Brodtkin, 2013, s. 20).

Ifølge Brodtkin har den klassiske forståelse af Street-level organisationen været endimensionel, hvor man generelt betragtede frontlinjemedarbejderne som statens agent. Det vil sige, at street-level

bureaucrats eller forntlinjemedarbejderne var anset som udførende og udøvende af statens policy og lov i street-level organisationer. Men i 1970'erne kom den todimensionelle opfattelse af street-level organisation, hvor fronlinjemedarbejderne ikke alene betragtes som værende agenter af staten, men også som mediator og aktører i velfærdsstaten: *“A two-dimensional view of SLOs recognizes that frontline workers are neither agents who simply do what they are told nor fully autonomous actors who simply do what they want. Rather, they do what they can under organizational conditions that shape the range of possibilities in critical ways (Brodkin 1997, 24).”* (Brodkin, 2013, s. 23).

Brodkins todimensionelle opfattelse af street-level organisation, hvor frontlingearbejdere er aktører med handlingsmæssige råderum og har plads til skøn, er næsten den samme forståelse som Lipskys skildring af frontline medarbejdernes position og rolle i street-level bureaucracy, som vi har påpeget tidligere afsniter under Lipskys teorier og derfor bruger vi disse teorier i specialet i en komplementere sammenhæng i vores projekt.

Derudover kommer Brodkin med den tredimensionelle opfattelse af street-level organisationer og betragter det den mest komplekse form af street-level organisation, hvor forskellige styringer og administrative reformer kan ændre udførelsen af frotnlinjearbejde eller street-level bureaucracy: *“The three-dimensional perspective directs attention to SLOs as sites of policy conflicts, wherein politically contested policy projects may be advanced indirectly through administrative means, including through managerial reforms that alter the arrangements and conditions of street-level policy work.”* (Brodkin, 2013 s. 23)

Det vil sige, at i den tredimensionelle opfattelse af street-level organisation er der flere interessenter og aktører med vidt forskellige interesser som mødes i frontlinjearbejde. Nogle gange prøves der gennem forvaltningsmæssige reformer, organisatoriske prioritering og styringsformer at justere frontlinjearbejde for at nå et bestemt mål. I sin ideelle version i den tredimensionelle opfattelse af street-level organisation er det muligt at gøre staten opmærksom på de sociale problemer, som frontlinjemedarbejdere møder i street-level bureaucracy (Brodkin, 2013, s. 24). I sin helhed argumenterer Brodkin for, at street-level bureaucracy har ændret sig gennem tiden og med det har street-level organisationer også forandret karakter. Derfor er det relevant for os at se street-level bureaucracy sammen med street-level organisationer i vores to cases for at forstå og analysere frontlinjemedarbejdernes praksis med hensyn til inddragelse af borgerne. I denne sammenhæng er det interessant for os at se nærmere på hvordan fronlinjearbejde og street-level organisationers

overordnede rammer påvirker frontlinjemedarbejdernes handlingsmæssige råderum og dermed hvilke konsekvenser og effekter de kan have for borgerinddragelse både i case i Danmark og på Færøerne.

6. Analyse

Analysen er opdelt i forskellige temaer og fokuspunkter for at besvare problemformulering angående forståelse, praksis og de organisatoriske rammer når det gælder borgerinddragelse i frontlinjearbejde. Vi begynder med at analysere målgruppens komplekse sociale problemer og deres betydning for borgerinddragelse. Dermed analyserer vi forståelsen af borgerinddragelse ud fra frontlinjemedarbejderens subjektive forståelse i kobling med frontlinjemedarbejdernes praksis af borgerinddragelse i feltet, hvor de sidder ansigt til ansigt med borgerne. Derudover analyserer vi de organisatoriske rammer med hensyn til borgerinddragelse i frontlinjearbejde i begge cases og de organisatoriske rammers betydning for borgerinddragelse i feltet. Til sidst analyserer vi de økonomiske og lovmæssige rammers betydning for borgerinddragelse i frontlinjearbejde.

6.1 Målgruppen og deres komplekse sociale problemer ud fra frontlinjemedarbejderens oplevelser i praksis

For at få en nuanceret forståelse af borgerinddragelse i frontlinjearbejde, er det vigtigt at have et indblik i, hvilke komplekse sociale problemer borgerne knokler med og vil have hjælp til, når de mødes med frontlinjemedarbejdere. I det følgende afsnit vil vi inddrage forskellige udsagn fra frontlinjemedarbejdere, både fra case Færøerne og case Danmark, for at få en nuanceret forståelse af borgernes komplekse sociale problemer, og vi kigger også nærmere på, om borgernes komplekse sociale problemer har en betydning for deres inddragelse i deres sager i frontlinjearbejdet.

Case Færøerne

Anna fortæller om kontanthjælpsmodtagere med komplekse sociale problemer ud over ledighed med disse ord: *“Dem jeg har på nuværende tidspunkt, har psykiske udfordringer, blandet måske med misbrug, boligløse og økonomiske problemer.”* (Anna, Færøerne). Anna fortæller, at der i hendes

sagsstamme findes borgere på kontanthjælp, som har en kombination af flere forskellige sociale problemer. En kombination af psykiske lidelser og misbrug kan blive betegnet som en dobbeltdiagnose, dernæst at stå uden tag over hovedet samt at lide under økonomiske problemer. Dobbeldiagnoseproblematikken i sagsstammer fylder hos flere af de færøske frontlinjemedarbejdere. (Mangler kilde om dobbeltdiagnose)

Josephine, som arbejder med både revalidering og kontanthjælpsmodtagere, fortæller følgende:

"Ja, med min målgruppe, det med dobbeltdiagnose som alle ved, er en svær ting. hvor de ligesom imellem to stole, de har svært ved at få hjælp på psykiatrisk afdeling, fordi de har psykiatriske problemer, så kan de komme på en afrusning og så videre. Så det bliver ligesom sådan frem og tilbage, det er den sværeste målgruppe." (Josephine, Færøerne).

Kontanthjælpsmodtagerne, der både har en psykiatrisk diagnose og et misbrug, illustreres i ovenstående citat ved, at de falder imellem to stole. Det vil sige, at psykiatrien har fokus på, at afrusning og misbrug skal behandles først, hvor de i misbrugsbehandlingen har fokus på, at de psykiske udfordringer skal behandles først. Dette kan besværliggøre, at borgeren kan navigere rundt i de sociale systemer. Ydermere påpeger Josephine, at målgruppen er svær at arbejde med, idet deres komplekse sociale problemer kan være så indgribende, at det kan være svært at inddrage borgeren i sagsbehandlingen.

Kaja fortæller yderligere om, hvilke komplekse sociale problemer hendes sagstamme døjer med:

"En anden målgruppe er tunge misbrugere, som ikke holder til andre steder – de er rigtig svære at flytte. Vi har mange som er inde pga. sygdomme og er psykisk sårbare. Vi har de rigtig tunge borgere, som de andre ikke vil have – de holder til hos os." (Kaja, Færøerne).

Kaja har en mangfoldig sagsstamme, misbrugere og somatisk såvel som psykisk sårbare voksne. Kajas udsagn om hendes målgruppe trækker tråde til de tunge sociale sager, idet de kontanthjælpsmodtagere, hun har i sin sagsstamme, er længst væk fra arbejdsmarkedet og kræver en helhedsorienteret indsats.

Case Danmark

Frontlinjemedarbejderne i den danske case arbejder primært med kontanthjælpsmodtagere med komplekse sociale problemer udover ledighed, hvor nogle også har ressourceforløbsborgere i deres sagsstammer. Frontlinjemedarbejderen Johanne fortæller i følgende citat om, hvilke problematikker borgerne i hendes sagsstamme døjer med:

”Det kan være alt fra hjemløshed til misbrug af stoffer til sygdom til børnesager til ADHD og blandinger af både diagnoser og misbrug osv. Folk der aldrig har været på arbejdsmarkedet, psykisk sygdom osv. De mennesker, som vi arbejder med, er folk som ikke har ressourcer eller kompetencer til at komme ud på arbejdsmarkedet.”
(Johanne, Rødovre Kommune).

De komplekse sociale problemer spænder bredt i Johannes sagsstamme, hvor hun lister flere problematikker, som borgerne slås med, herunder alt fra hjemløshed, til misbrug, til børnesager, samt psykisk sygdom og dobbeltdiagnoser.

Frontlinjemedarbejderen Marie fortæller følgende om de komplekse sociale problemer, som borgerne døjer med i hendes sagsstamme.

“ [...] den gruppe med etniske danskere, de er primært ramt af fysiske udfordringer, de har forskellige diskusprolaps, forskellige fysiske sygdomme, men over tid, når man har været passiv i systemet, så begynder man at udvikle psykiske. Så næsten alle sammen der har en kombination af psykiske og fysiske udfordringer. Den tredje gruppe, som jeg har primært, det er kriminelle. De har fuldstændig anden, de udvikler også PTSD i fængslet eller ud fra det liv, hvor de lever. Så nogen af dem har det virkelig svært ved at komme ud af kriminalitet og andre har lyst at komme ud af kriminalitet, så vi støder i forskellige problemer.” (Marie, Solrød Kommune).

Marie præciserer, hvilke udfordringer borgerne har i hendes sagsstamme, nemlig somatiske udfordringer, passivitet som følge af langtidslidighed og psykiske udfordringer. Maries oplevelse er, at hvis borgeren bliver i systemet i lang tid, er det muligt, at borgeren udvikler flere problemer i form af psykiske problemer. Marie har også kriminelle borgere i hendes sagsstamme, der modtager kontanthjælp, hvor hun præciserer, at når borgeren afsoner, så kan de udvikle psykiske lidelser i fængslet, og at de fortsat er kriminalitetstruet, efter de bliver løsladt. Maries oplevelse og opfattelse

er, at borgernes sociale problemer på et felt ledsager dem til et andet felt med mere kompleksitet, og dermed kommer disse komplekse sociale problemer ind i en negativ spiral.

Angående de voksne borgere med komplekse sociale problemer, kan det konkluderes, at borgere både i case Danmark og i case Færøerne har næsten samme komplekse sociale problemer. De komplekse sociale problemer, der kendetegner målgruppen ud fra frontlinjemedarbejdernes oplevelser og erfaringer, er, at borgerne er udfordret på flere parametre parallelt. Det kan være problemer ud over ledighed i form af *psykiske udfordringer, misbrug, dobbeltdiagnoser, hjemløshed, fysiske udfordringer, passivitet som følge af langtidsarbejdsløshed, kriminalitet osv.* Det kan udledes, at målgruppen kontanthjælpsmodtagere med komplekse sociale problemer på Færøerne og i Danmark består af de samme problematikker, hvoraf dette kræver en håndholdt indsats for at kunne afhjælpe og få borgerne tættere på arbejdsmarkedet (Larsen, 2022, s. 21-22).

6.2 betydning af borgernes komplekse sociale problemer for borgerinddragelse

Borgernes komplekse sociale problemer kan have en betydning for inddragelse af borgernes. Derfor har vi spurgt interviewpersonerne, hvilken betydning borgernes komplekse sociale problemer kan have i forhold til borgernes inddragelse i deres egne sager i frontlinjedarbejde. I denne sammenhæng besvarer frontlinjemedarbejderen Johanne således:

“Jeg inddrager borgeren meget, og jeg indkalder dem også til møde bl.a. for at høre deres meninger og deres synspunkter. Men det kan godt være, at borgeren ikke selv har den oplevelse, at de bliver inddraget særlig meget, fordi deres manglende ressourcer og kompetencer begrænser deres inddragelse.” (Johanne, Rødovre Kommune).

Johanne tilkendegiver, at hun inddrager borgerne. Men selvom hun prøver at inddrage dem, oplever hun, at det også kræver noget af borgerne. I dette tilfælde kan de komplekse sociale problemer være medvirkende til, at en borger ikke har ressourcer og kompetencer til at blive inddraget i sagsbehandlingen. Det kan udledes fra Johannes udsagn, at for at blive inddraget kræver det ressourcer og kompetencer hos borgeren, hvilket peger på, at borgere med komplekse sociale problemer er udfordret og i en sårbar position, når det kommer til borgerinddragelse. Men hun fremhæver også, at borgerne måske oplever ikke at blive inddraget, hvilket kan skyldes borgernes manglende ressourcer. Her kan man lægge mærke til, at borgerne bliver hørt, men at hun ikke

garanterer, at borgerne kommer til at få en oplevelse af inddragelse og medbestemmelse i deres sager. Det kan ikke betragtes som en stærk grad af borgerinddragelse, når borgerne ikke får en oplevelse af medbestemmelse. Johanne opfatter at høre borgernes meninger og synspunkter som værende nok i forhold til borgerinddragelse (Monrad og Danneris, 2022 s. 39-40)

En anden frontlinjemedarbejder i case Danmark besvarer samme spørgsmål med disse ord:

“Ja f.eks. har jeg en borger med mental retardering, og så er det jo svært At vejlede og inddrage borgeren, for det er begrænset, hvor meget de forstår. Så der kan det være svært at inddrage.” (Ali, Solrød Kommune).

Ali fortæller om en borger, som er udfordret ved mental retardering. Det vil sige, at borgeren har nedsatte kognitive evner, og det gør det svært for borgeren at forstå og navigere i beskæftigelsessystemet og dermed blive inddraget i egen sag. Nedsatte kognitive evner kan gøre sagen kompleks, når borgerens forståelsesevne er begrænset. Det peger på, at når borgernes komplekse sociale problemer er så omfattende, påvirker det deres inddragelse. Dette bliver også uddybet lidt senere under afsnittet om, hvornår borgerinddragelse ikke er muligt.

Frontlinjemedarbejderen Nadja i case Færøerne besvarer det samme spørgsmål således:

“Det kan den have i forhold til, hvor meget de kan magte. [...] jo, det kan have en betydning, også hvor meget de møder op her og sådan noget, fordi de har alt det her er frivilligt. Du må gerne gå ud ad døren, hvis de ikke vil have kontanthjælp at leve af, men får man noget fra det her jobcenter, som jeg arbejder i, så står det også i lovgivningen, at man skal være medvirkende, og det er hellere ikke så firkantet, at hvis de siger nej en enkelt gang, så siger jeg fint, du får ikke din kontanthjælp. Sådan er det ikke.” (Nadja, Færøerne).

Nadja fortæller, at borgernes komplekse sociale problemer har en indflydelse på, hvor meget de magter eller har overskud til at blive inddraget i deres sager. Det kan fortolkes, at borgerne ikke er modtagelige i forhold til at blive inddraget, når deres komplekse sociale problemer overskygger deres evne til at blive inddraget i sagsbehandlingen. Ydermere tilkendegiver Nadja, at møderne i jobcentret er frivillige, hvor lovgivningen kræver, at borgerne er medvirkende, og hvis borgerne ikke samarbejder og deltager, kan det forvolde sanktioner, Nadja siger, at hun ikke praktiserer direkte

sanktion af en udeblivelse og tager hensyn til borgernes komplekse sociale problemer. Men hvis en borger ikke er medvirkende over længere tid, kan det resultere i sanktion. Der fortolkes yderligere, at de komplekse sociale problemer kan hæmme borgerne i at være aktiv deltagende i beskæftigelsesindsatsen.

Ud fra frontlinjemedarbejdernes udsagn kan man sige, at borgernes komplekse sociale problemer kan have en betydning for deres inddragelse i egen sag. Men det afhænger igen af de komplekse sociale problemer og graden af borgernes udfordringer. Det kan også være, at mange borgere uden komplekse sociale problemer ikke er ressourcestærke nok til at forstå kompleksiteten af frontlinjearbejdet og deres rettigheder. Derfor er det vigtigt, at man er påpasselig med at skynde skylden på komplekse sociale problemer, når der mangler en stærk grad af borgerinddragelse. Men i nogle tilfælde, som vi kan se her, kan komplekse sociale problemer, især hvis det begrænser borgernes kognitive evner, resultere i begrænsning af borgernes inddragelse i egen sag.

6.3 Hvornår er borgerinddragelse ikke muligt

I nogle tilfælde er borgernes komplekse sociale problemer af en sådan alvorlig grad, at det gør deres inddragelse i frontlinjearbejdet næsten umuligt. Det er vanskeligt at kræve medvirkende deltagelse fra borgerne, hvis de ikke er stand til at have en stor indsigt i deres problemer. I den sammenhæng spørger vi interviewpersonerne, hvornår borgerinddragelse ikke er muligt.

Case Danmark

Ali tager i sit udsagn afsæt i en konkret sag i hans sagsstamme, hvor han fortæller følgende:

“Jeg har en borger, som har været i systemet i mange år og har en diagnose, men han snakker ikke rigtig. Og hvis han snakker noget, siger han bare ja eller nej. Og så er det der, jeg giver nogle forslag, men det er svært. Udfordringerne kan være så massive, at vi ikke ved, hvad vi skal gøre.” (Ali, Solrød Kommune).

Det kan udledes fra ovenstående, at borgerinddragelse kræver, at borgeren er en aktiv medspiller i beskæftigessystemet. Ali tilkendegiver, at hans borger svarer ja eller nej på spørgsmålene, men at vedkommende ikke kommer med forslag til sine problemer eller sagens videre forløb. Det er igen borgerens diagnoser, som gør det besværligt for deres inddragelse i frontlinjearbejdet.

Johanne fortæller overordnet om, hvilke komplekse sociale problemer de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere kan have, når borgerinddragelse ikke er muligt i praksis:

“Folk, der er psykisk syge, hjemløse og misbrugere. Det er meget svært, for de har ofte hverken telefon eller adresse, så det kan være umuligt at komme i kontakt med dem. Der kan også være borgere, som skal tvangsindlægges.” (Johanne, Rødovre Kommune).

Johannes udsagn gengiver de sociale problemer, som kan være altoverskyggende for, hvornår det er muligt at inddrage borgere i samtaler og sagsbehandling. Problemerne kan være psykisk sygdom, hjemløshed samt misbrug, som ligger til grund for, at det kan være svært at få etableret kontakt til borgerne. Her er fokus ikke kun på borgernes kompetencer eller evner til at blive inddraget, men de vilkår og omstændigheder i borgernes sociale problemer, f.eks. hjemløshed og vanskeligheder i at træffe borgerne, som kan besværliggøre at få fat på borgerne til at starte med og etablere en kontakt.

Case Færøerne

Frontlinjemedarbejderne Anna og Ida fortæller, hvornår borgerinddragelse ikke er muligt eller besværligt i praksis:

“Jeg tænker på dem, som er indlagt på psykiatrien. Dem, der er i gang med at afsone deres dom. I sådanne tilfælde kan der være forhindringer. Jeg vil sige, at dem, der afsoner deres dom, har det tungt, da det er så tabuiseret.” (Anna, Færøerne).

“Jeg synes, at selvom borgerne har psykiske problemer eller dobbeltdiagnoser, har de ret til at blive inddraget. Jeg tænker, at det er svært at få fat på borgere, som bor i gaderne.” (Ida, Færøerne).

Det kan udledes fra de to ovenstående citater, at indlæggelse i psykiatrien, afsoning af domme, samt hjemløshed og psykiske lidelser, kan sammen med svære komplekse sociale problemer besværliggøre at styrke borgernes autonomi og inddragelse i deres egne sager. Afsoning af dom er tabuiseret, og forhindrer borgeren i at komme på arbejdsmarkedet. Hjemløshed kan være en barriere for at få skabt kontakt til borgeren. Disse komplekse sociale problemer kræver, at

frontlinjemedarbejderne har de nødvendige kompetencer og ressourcer til at kunne opretholde kontakt til borgerne.

Det kan udledes fra ovenstående udsagn, at de komplekse sociale problemer i nogle tilfælde kan være en barriere for at praktisere borgerinddragelse både på Færøerne og i Danmark. Der er ligheder i begge cases, når de besvarer spørgsmålet omkring, hvornår borgerinddragelse ikke er muligt. Det kan fremhæves, at nogle af de komplekse sociale problemer, som ligger til grund for, at det ikke er muligt at praktisere borgerinddragelse, Det betyder dog ikke, at alle borgere med komplekse sociale problemer ikke kan inddrages i deres egne sager. Det skal tilføjes her, at frontlinjemedarbejdere ikke selv nævner særlig meget om borgernes komplekse sociale problemers betydning for deres mulighed for inddragelse i deres egne sager, men at de først fremhæver de komplekse sociale problemers betydning for borgerinddragelse, når vi spørger direkte om det i vores interviews.

6.4 Frontlinjemedarbejdernes subjektive forståelse af borgerinddragelse

Som nævnt tidligere i specialet, er der mange måder at definere borgerinddragelse på ud fra forskellige bøger og forskningsrapporter, og der er derfor heller ikke en endegyldig og bestemt definition eller forståelse af borgerinddragelse for alle frontlinjemedarbejderne. Til gengæld findes der nogle perspektiver og teoretiske anskuelser, som kan hjælpe os med at identificere, hvornår der er tale om borgerinddragelse, hvilken karakter en forståelse eller definition af borgerinddragelse har, og om der er tale om en stærk eller svag borgerinddragelse. I den sammenhæng finder vi det relevant at inddrage frontlinjemedarbejdernes egne subjektive forståelse af borgerinddragelse i forhold til deres møde med borgerne. Det vil sige især i mødet med de voksne kontanthjælpsmodtagere med komplekse sociale problemer. Først analyserer vi frontlinjemedarbejdernes forståelse af borgerinddragelse, og bagefter kigger vi nærmere på, hvordan de praktiserer borgerinddragelse ude i feltet, når de møder borgerne. Derudover ser vi også nærmere på, hvorvidt der findes en sammenhæng mellem deres forståelse eller deres syn på borgerinddragelse sammenlignet med deres praksis.

Case Færøerne

Frontlinjemedarbejderen Nadja uddyber i følgende citat, hvordan hun forstår fænomenet borgerinddragelse:

“Det definerer jeg nok på den måde, at borgeren kender bedst sin egen situation, så det er altid med udgangspunkt i, hvad og hvordan borgeren forstår sit eget liv, og hvordan vedkommende forstår sin egen sygdom eller sin situation. Men vi kan være medvirkende til og hjælpe borgeren med at se sit liv med andre briller eller perspektiver.” (Nadja, Færøerne).

Det kan udledes, at Nadjas forståelse af fænomenet borgerinddragelse, hvor hun anerkender borgerens egen problemforståelse og tager udgangspunkt i dette, trækker tråde til den *demokratiske* form for borgerinddragelse. Dette kommer til udtryk ved, at frontlinjemedarbejderen tager afsæt i borgerens egen problemforståelse, og det kan udledes, at indsatsen tilrettelægges efter borgerens behov (Monrad og Danneris 2021, s. 39-46). Selvom frontlinjemedarbejderen tager afsæt i borgerens forståelse af sin situation, så er der elementer af borgerinddragelsesformen *selvrefleksion*, idet hun er medvirkende til at få borgeren til at forstå og se verden på en anden måde. Det kan udledes af den sidste del af ovenstående citat, at hun i interaktionen med borgeren gennem refleksion prøver at få borgeren til at se sine egne ressourcer, så det kan udmunde i, at borgeren kommer tættere på arbejdsmarkedet (Monrad og Danneris 2021, s. 49-51).

I det følgende citat tilkendegav frontlinjemedarbejderen Ida, hvordan hun konkret forstår og praktiserer borgerinddragelse:

”Borgerinddragelse for mig er et komplekst fænomen. Altså jeg tænker, om jeg gør det her godt nok eller ikke. Jeg fortæller borgerne om, hvordan vi arbejder om mulighederne. Hvis borgerne har søgt om noget, får hun en briefing med det samme, og hvis hun får afslag, briefer jeg også og også om, hvordan man kan anke. Jeg siger til borgerne, at de altid er velkommen til at ringe, hvis de er i tvivl om et eller andet. Jeg har det sådan, at borgerne ikke sidder med den følelse, at de ikke bliver hørt eller forstået. Jeg ser borgerinddragelse som en demokratisk ret for borgere.” (Ida, Færøerne).

Ida tilkendegiver, at borgerinddragelse for hende er komplekst, idet hun opstiller det som et målbart fænomen: *“Altså jeg tænker, om jeg gør det her godt nok eller ikke”*. Det kan udledes fra ovenstående citat, at der findes elementer af *samskabelse*. Ida er åben overfor borgeren gennem samarbejde og gensidig tillid, når der skal iværksættes en indsats, såvel som når borgeren ansøger om specifikke ydelser (Monrad og Danneris 2021, s. 51-55). Frontlinjemedarbejderen rådgiver og

vejleder borgeren i de muligheder, som ligger inden for lovgivningen, og hvis det udmunder i et afslag, får borgeren en vejledning til at kunne klage over afgørelsen. Der kan udledes elementer af *demokratisk* borgerinddragelse, idet borgeren bliver inddraget i det omfang, som er muligt, ved at frontlinjemedarbejderen: *“Fortæller borgeren om, hvordan vi arbejder om mulighederne.”*. Det kan fortolkes som, indenfor den ramme som er stillet i Almannaverkið, at Ida praktiserer borgerinddragelse i det omfang, som det er muligt indenfor den lovgivning og hjemmel, som er stillet hende i frontlinjen. Ydermere i ovenstående citat, beretter Ida, at borgeren skal blive hørt og forstået, hvilket hun anskuer som værende en demokratisk ret for borgeren, hvilket trækker yderligere tråde til den demokratiske borgerinddragelsesform (Monrad og Danneris 2021, s. 39-46).

En anden frontlinjemedarbejder, Josephine, har en anden opfattelse af fænomenet borgerinddragelse, hvor hun berører begrebet empowerment som værende bærende for, at borgeren oplever borgerinddragelse:

”Vi gør meget ud af, at de gør meget ud af borgerinddragelse, og føler empowerment for deres liv, at de selv kan være med til at bestemme, hvordan det hele kommer til at se ud. Men så er det ikke alt, vi kan bevillige, eller der er ikke alt, der kan lade sig gøre, så prøver man at samarbejde med borgeren at give dem ansvar. Så vi har, eller jeg har tæt forhold til borgeren.” (Josephine Færøerne).

Frontlinjemedarbejderen Josephine fortæller i ovenstående citat, at hendes afdeling på Almannaverkið, gør meget ud af, at borgeren selv er med til, at der praktiseres borgerinddragelse og empowerment. Borgeren skal kunne føle ejerskab over sit forløb og er med til at designe og præge, hvordan det beskæftigelsesrettede forløb skal udmunde. Selvom Josephine er underlagt lovgivningsmæssige regler, så prøver hun at give magten tilbage til borgeren, hvilket resulterer i et tæt forhold til borgeren. Det kan udledes af ovenstående citat, at der er elementer af *demokratisk* borgerinddragelse (Monrad og Danneris 2021, s. 39-46). Den demokratiske form tydeliggøres, når Josephine beretter: *”...de selv kan være med til at bestemme, hvordan det hele kommer til at se ud,”*. Josephine tager afsæt i borgerens problemforståelse, dernæst hvor og hvordan tiltag skal iværksættes efter borgerens behov, hvor borgeren får selvbestemmelsesret (Monrad og Danneris 2021, s. 39-46).

Frontlinjemedarbejderen Kaja spørges ind til fænomenet borgerinddragelse og tilkendegiver følgende:

“Jeg synes jo, at det er afgørende, at de bliver inddraget. Hvis ikke man inddrager dem, så vil de føle, at man bare tager en masse beslutninger og taler dem over hovedet. Hvis man vil forandring for dem – hvilket man vil som socialrådgiver, så bliver man også nødt til at have dem med i det omfang, det er muligt. Nogle har sindssygt svært ved det, men nogle gange er det bare ét menneske, der skal til for at skabe forandring i dem, og det er et privilegium nogle gange at kunne være det menneske. Jeg synes, det er altafgørende, at de er med.” (Kaja, Færøerne).

Der kan udledes ud fra Monrad og Danneris teoretiske ramme omkring borgerinddragelse, at Kaja forstår og anvender den demokratiske form for borgerinddragelse. Borgeren skal inddrages i problemdefinitionen, hvilke tiltag der kan afhjælpe problemerne samt timing af disse (Monrad og Danneris 2021, s. 36). *“Hvis ikke man inddrager dem, så vil de føle, at man bare tager en masse beslutninger og taler dem over hovedet.”* Hvis borgeren ikke oplever inddragelse og anerkendelse, så kan dette udmunde i, at borgeren føler, at der bliver truffet beslutninger over hovedet på dem. Det kan derfor udledes, at Kajas subjektive forståelse af borgerinddragelse som delelementer af den demokratiske form, idet hun inddrager borgerne i det omfang, det er muligt i den givne situation.

Case Danmark

Frontlinjemedarbejderen Klara fra Rødovre Kommune fortæller om, hvordan hun forstår og praktiserer borgerinddragelse:

“Altså man kan sige, altså borgerinddragelse har til formål at skabe bedre løsninger for borgeren sammen med dem eller i sådant fællesskab med borgeren, og der vil jeg mene, at borgerne de kommer med input og idéer til de kommunale beslutningsprocesser, og der forsøger vi jo at inddrage dem, inden der ligesom tages stilling til eller træffes afgørelse om, hvad der skal ske. Og det er selvfølgelig naturligvis ikke altid de er enige i den beslutning, men jeg vil vove at påstå, at vi altid forsøger at inddrage dem og høre, hvad tænker du? Det kan være, hvis vi har et, hvad hedder det, et møde med en jobkonsulent, så hører vi, hvad kunne du godt tænke dig at komme ud i? Har du nogen arbejdsmarkedserfaring, hvilke ønsker har du i forhold til

fremadrettet eller et praktikforløb, og så forsøger vi jo at inddrage borgerne i det.”
(Klara, Rødovre Kommune).

I citatet tilkendegiver Klara, hvordan hun forstår borgerinddragelse, hvor formålet er ”...at skabe bedre løsninger for borgeren”. Dernæst fremgår det, hvordan hun praktiserer dette ved, at hun inddrager borgeren i det omfang, det er muligt. Det kan udledes af ovenstående udsagn, at der i Klaras forståelse af borgerinddragelse er elementer af den *demokratiske* form for borgerinddragelse. Klara tilkendegiver i citatet: hvor dette kan tolkes som værende elementer af den demokratiske form, idet hun praktiserer det således, at hun forsøger at tildele borgeren magt ved at inddrage dem i beslutningsprocesser (Monrad og Danneris 2021, s. 41-42). Den demokratiske form bliver tydelig i citatet, når hun inddrager borgeren i forløbet, og når der skal ”... træffes afgørelse om, hvad der skal ske.”. Det kan udledes, at borgeren får medinddragelse i valg af indsatser, hvornår de skal iværksættes og varighed. Dette er med til at give borgeren medbestemmelse. (Monrad og Danneris 2021, s. 41).

En anden frontlinjemedarbejder, fra samme kommune som ovenstående, tilkendegiver, hvordan hun forstår og praktiserer fænomenet borgerinddragelse i praksis:

“Vores arbejde er umuligt uden at inddrage borgeren, og lovgivningen foreskriver også inddragelse af borgeren. Borgeren får også alt på skrift, og så kan de også selv gå ind og læse aftalerne. Derfor behøver jeg ikke at bekymre mig om, hvorvidt borgeren er inddraget, for det er noget som sker automatisk gennem måden, systemet er sat op. Inde på jobnet.dk kan borgeren f.eks. både se deres jobplan og møde notater Mv.” (Johanne, Rødovre Kommune).

Det kan udledes ud fra ovenstående citat, at borgerinddragelsesforståelsen er en formalitet, som skal opfyldes gennem lovgivningsmæssige rammer, hvor der nærmest sættes et kryds i, hvorvidt borgeren bliver inddraget gennem journalisering af samtaler: “*Borgeren får også alt på skrift, og så kan de også selv gå ind og læse aftalerne*”. Denne forståelse af borgerinddragelse tydeliggør, at rollerne helt konkret er værende som, at frontlinjemedarbejderen er eksperten i beskæftigelsessystemet, hvori borgeren tillægges ansvaret for selv at følge op på, hvorvidt de føler sig inddraget, hvilket kendetegner en svag grad af borgerinddragelse (Monrad og Danneris, 2022, s. 39-40) Ydermere kan det udledes, at i Monrads og Danneris udlæg af fire former for

borgerinddragelse, kan der ikke fortolkes elementer af disse i Johannes subjektive forståelse af borgerinddragelse. Borgerinddragelsen fortolkes til at være en formalitet, hvor borgeren selv, skal tage initiativ for at kunne føle sig inddraget i egen sag.

Frontlinjemedarbejderen Ali fra Solrød Kommune tilkendegiver hans forståelse og praktisering af borgerinddragelse:

“Måden jeg inddrager på, er ved at stræbe efter så meget gennemsigtighed så meget som muligt. Og ved at gøre dem opmærksom på, at det er deres liv og din beskæftigelse sag. Jeg fortæller dem også, at det er dem, som oplever konsekvenser, f.eks. at det er deres penge, som bliver trukket.” (Ali, Solrød Kommune).

Det kan udledes fra Alis ytring, hvordan han forstår og praktiserer borgerinddragelse gennem “gennemsigtighed”. Dette betyder, at han råd og vejleder borgeren omkring deres rettigheder i beskæftigelsessystemet, og hvilke regler og krav der stilles for at være en forbruger af ydelsen kontanthjælp. Det kan udledes yderligere af Monrad og Danneris teoretiske ramme, at Ali gør brug af borgerinddragelsesformen forbrug, idet han opfylder de tre kriterier ved at informere borgeren om deres rettigheder. Han oplyser borgeren om, at denne har ret til at kunne vælge indsatser og tjenester, som kommunen kan stille, samt at borgerens beslutning kan have konsekvenser, hvis han eksempelvis gør brug af “Exit” ved at fravælge kontanthjælpen/indsatser, hvilke kan resultere i sanktioner, og at borgerens forsørgelsesgrundlag bliver trukket. Dette trækker tråde til en ret og pligt diskurs, idet borgeren får råd og vejledning omkring de rettigheder og pligter, som lovgivningen stiller (Monrad og Danneris 2021, s. 46-48).

Frontlinjemedarbejderen Marie fra Solrød Kommune fortæller om sin forståelse af fænomenet borgerinddragelse:

“Borgeren skal være med til den plan og forstå, hvad det handler om. Borgeren skal forstå, hvorfor de er her, hvorfor de er i den målgruppe, og hvad skal der ske?” Hvad er muligheden indenfor lovgivningen, og selvfølgelig vi kan høre, hvad borgeren selv ønsker og vejlede, er det muligt eller ikke muligt.” (Marie, Solrød Kommune).

Der kan udledes elementer af den *demokratiske* form for borgerinddragelse. Dette er tydeligt ved, at borgeren bliver inddraget, når der skal laves en plan. Inddraget i Maries synspunkter for det beskæftigelsesrettede forløb dernæst deres ønsker og problemdefinition, når der skal udarbejdes en minplan i det praktiske forløb i jobcenteret (Monrad og Danneris 2021, s, 46-48). Det kan også fortolkes således, at der er delelementer af borgerinddragelsesformen *forbrug*, da borgeren får råd og vejledning og har medindflydelse, når Marie tilkendegiver udsagnet "*Borgeren skal være med til den plan og forstå, hvad det handler om.*" Planen kan også fortolkes til at være, at borgeren har mulighed for at tilgå til- og fravalg af indsatser og forholde sig uenig, dog på bekostning af, at udeblivelse, kan resultere i sanktioner. (Monrad og Danneris 2021 s, 46-48).

Det kan udledes fra frontlinjemedarbejdernes forståelse af borgerinddragelse, at der findes forskellige variationer af, hvordan de enkelte frontlinjemedarbejdere forstår fænomenet borgerinddragelse.

I case Færøerne tilkendegiver socialrådgiverne vigtigheden af, at borgerne er med i forløbet, og at de bliver hørt, set og anerkendt i sagsforløbet. Det kan udledes, at den *demokratiske form* eller syn på borgerinddragelse er bærende i case Færøerne. I deres forståelse af borgerinddragelse, er det vigtigt for dem at tage afsæt i borgernes egne problemforståelser og problemdefinitioner, herunder vejledes borgerne om, hvilke tiltag der er mulige at iværksætte, og det styrker borgernes selvbestemmelse og medvirkende deltagelse i deres sager. Men derimod er der i mindre grad tendenser eller elementer af *samskabelse* og *selvrefleksion* i frontlinjemedarbejdernes forståelse af fænomenet på Færøerne. Samskabelsen udspiller sig ved, at borgeren inddraget i form af, når der skal iværksettes indsatser som baseret på samarbejde og gensidig tillid. Selvrefleksion udspiller sig ved, at interaktionen mellem frontlinjemedarbejderen og borgeren, hvor borgeren får indsigt i nye med nye perspektiver til at forstå verden på en anden måde. I case Danmark er der også forskellige variationer af forståelse af fænomenet borgerinddragelse på tværs af Rødovre Kommune og Solrød Kommune. Tendenserne peger på, at frontlinjemedarbejdernes forståelse tager afsæt i borgerinddragelsesformen *forbrug*, hvor borgerne bliver informeret om deres rettigheder, herunder at borgerne har ret til at vælge indsatser, som kommunen kan udbyde, men at fravalg af disse indsatser kan have en konsekvens i form af sanktioner. Dernæst er der i deres forståelse også elementer af den *demokratiske form*, hvor borgerne får råd og vejledning og har medindflydelse, når der udarbejdes jobplaner. Elementer af den demokratiske borgerinddragelse hos

frontlinjemedarbejderne i case Danmark er relativt mindre end hos frontlinjemedarbejderne i case Færøerne. Ydermere udledes også tendens i case Danmark, hvor borgerinddragelse fremstår som en formalitet. Men alt i alt, betragter frontlinjemedarbejderne i begge cases inddragelse af borgere i deres egne sager som en vigtig og afgørende del af deres arbejde med borgerne.

6.5 Kategorisering af borgerne i frontlinjearbejde

I 2013 indførte den daværende regering en ny reform, hvor de afskaffede matchkategoriseringer i Danmark, og der blev indført et visitationssystem for kontanthjælpsmodtagere. Visitationssystemet tager afsæt i parathedskategorier, hvor kontanthjælpsmodtagere over 30 år skal vurderes som værende: *jobparat* eller *aktivitetsparate* (Beskæftigelsesministeriet, 2013). Det fremgår i rapporten “Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet – flere i uddannelse og job“, at der højst skal gå en uge, før kommunen visiterer borgeren til kategorierne jobparat eller aktivitetsparat (Beskæftigelsesministeriet, 2013).

Den færøske lovgivning på beskæftigelsesområdet er en anden end den danske, og den lovgivning der bruges på Færøerne derfor ikke betegnelser borgerne som jobparate eller aktivitetsparate. Tidligere har det været lovpligtigt på Færøerne at matche og kategorisere i match 1, 2 eller 3, alt efter hvor langt borgeren var væk fra arbejdsmarkedet. Socialrådgiveren Ida på Færøerne fortæller følgende:

“Førhen har vi haft en kategorisering, som vi kaldte match dvs. match 1, 2 og 3, men efter de senere reformer er match væk. Det er ikke længere en del af vores lovgivning, men alligevel tænker vi som match. Hvis for eksempel får jeg en borger med problemer ud over ledigheden, tænker jeg med det samme match 2.” (Ida, Færøerne).

“Hvis det var match 1, vurderede vi sådan, at vi kan hjælpe de borgere hurtigt til at få et arbejde. Med match 2 var der dem, der har haft problemer ud over ledigheder, og hvor man tit skal hente lægeerklæringer osv. Match 3 var de langsigtede ledige borgere, hvor de skulle vurdere, hvor meget de kunne arbejde.” (Ida, Færøerne).

De ovenstående uddrag fra vores empiri viser, at selvom de på Færøerne ikke har betegnelserne jobparate og aktivitetsparate, så ligner deres tidligere tilgang den danske, hvor de anvendte en match opdeling til at kategorisere borgerne i forhold til, hvor langt væk borgerne var fra arbejdsmarkedet eller fra at komme i beskæftigelse. Der kan argumenteres for, at match 2 er det samme som

aktivitetsparate borgere i den danske kontekst. Selvom match kategoriseringen ikke er lovpligtig på Færøerne, så finder frontlinjemedarbejderne det stadig relevant at anvende i praksis til at kunne identificere og kategorisere borgerne, alt efter hvor langt de er fra arbejdsmarkedet.

Ida fortæller yderligere, at: *“ det har været lovpligtigt før i tiden, men det er det ikke mere. Selvom vi ikke har det mere den matchkategorisering, tænker vi stadigvæk sådan i vores hoved.”* (Ida, Færøerne).

Disse matchkategoriseringer har været lovpligtige og en del af deres praksis, når de har skulle tilrettelægge de beskæftigelsesrettede forløb hos borgerne. Dette har også indflydelse på borgerinddragelsen, idet match 1 svarer til jobparate borgere, der hurtigt skal ud i arbejde gennem en intensiv indsats. Match 2 er kontanthjælpsmodtagere med mere langvarige forløb, der skal have en helhedsorienteret indsats. Match 3 er borgere, hvis arbejdsevner skal afklares gennem et længere forløb, herunder hvilken ydelse borgerne kan blive indstillet til, såsom ressourceforløb, fleksjob eller eventuelt en førtidspension. Men det viser yderligere, hvordan lovgivningen og de overordnede rammer bliver en del af frontlinjemedarbejdernes habitus og rutinesering. Frem for at tænke selvstændigt, er det også en vane for Ida at tænke på den gamle lovgivning, som er i hendes bagehoved hele tiden. Det kan også pege på, hvor stor en betydning de overordnede rammer kan have for frontlinjemedarbejdere, hvor vi kan se, at selvom rammerne og loven forsvinder, fortsætter frontlinjemedarbejdernes rutinisering af det i nogle tilfælde stadigvæk.

6.6 Flexibilitet i praktisering af borgerinddragelse

Frontlinjemedarbejderne på Færøerne tilrettelægger deres egne kalendere med indkaldelse til samtaler, hvor disse samtaler skal afholdes m.m. Der er flere socialrådgivere i vores empiri i case Færøerne, der tilkendegiver, at de er fleksible og anerkendende overfor borgerne ved eksempelvis at kunne møde borgerne, hvor de befinder sig i livet. Ydermere er de fleksible om, hvor jobsamtaler afholdes: om det er på et sygehus, arresthus, herberg, på en café og eller hos borgerne.

Ida fortæller, hvordan en hverdag ser ud for hende:

“Vi tilrettelægger vores opgaver alt efter vores tid, og det er rigtig gode arbejdsvilkår, som vi har. Vi laver opfølgninger, men det er alt efter borgernes behov og vores vurdering.” (Ida, Færøerne).

Det kan udledes, at Ida har frie rammer til at tilrettelægge sin hverdag. Dette kommer også borgeren til gode, idet hun har mulighed for at afholde samtaler, alt efter hvad der giver mening for den enkelte og i samråd med borgeren. De frie rammer er også med til, at hun kan praktisere fleksibilitet i samtaler i forhold til varighed, idet disse ikke er tidsbestemte. Dette kan medvirke til, at hun har rammer til at udføre en stærk grad af borgerinddragelse (Monrad og Danneris 2022, s. 39-40)

“ [...] Jeg er meget fleksibel, og jeg mener, at vi skal være fleksible og være der, hvor borgerne er. Det kan være svært for dem at komme til et, som er en institution, så de kan ikke slappe af på som måde, som de er, hvor de er. Derfor kører jeg nogle gange hos dem, det vil sige borgerne med tunge problemer. [...]” (Anna, Færøerne).

I Annas fortælling i ovenstående citat, anvender hun ordet *fleksibel*. Hun anskuer dette som en nøgle til at kunne udføre og praktisere borgerinddragelse, idet hun kan møde borgerne præcist der, hvor de befinder sig i livet. Anna eksempel præciserer at nogle borgere kan have svært ved at komme op på jobcenteret, når der skal afholdes jobsamtaler. Ydermere forsøger at møde borgerne, især de tunge borgere, på deres præmisser, så relationen til og trygheden hos borgerne kan styrkes.

En anden frontlinjemedarbejder fortæller om, hvor hun møder sine borgere:

“Jeg tager til behandlingscenter, kriminalforsorgen og kommer også ude til mange arbejdsgivere og læger. Vi er meget ude af huset.” (Ida, Færøerne).

Det kan udledes fra ovenstående citat, at Ida er fleksibel i sin hverdag, og at hun praktiserer borgerinddragelse på forskellige fronter, alt efter hvad der giver mening i den enkelte situation, samt møder borgerne, hvor de befinder sig i livet. Ida tilkendegiver ved at sige *“Vi er meget ud af huset”*, at de organisatoriske rammer tillader, at de praktiserer borgerinddragelse på forskellige fronter og ikke kun i *“Jobcentret”*. De har en fleksibilitet til at koordinere egen hverdag, alt efter hvad der giver mening, når de skal holde samtaler med og om borgerne.

I case Danmark fortæller Ali, at det er muligt at afholde samtaler andre steder end på kommunen:

“Jeg har endnu ikke været hjemme hos nogle af mine borgere. Som regel forslår jeg walk-and-talk og skype, hvor man bare ser hinanden face to

face der. Hvis en borger f.eks. har pollenallergi og derfor ikke gider gå ud den dag, så kan man tage den over computeren.” (Ali, Solrød Kommune).

Ali fortælling fremhæver, at han er fleksibel i forbindelse med, hvor samtaler afholdes. Han koordinerer dette efter borgerens ønske, hvor det kan forekomme som værende walk-and talk eller via den digitale platform Skype. De andre frontlinjemedarbejdere i case Danmark nævner ikke, at samtaler afholdes, andre steder end på kommunen.

Det kan udledes, at frontlinjemedarbejderne på Færøerne er fleksible, når de tilrettelægger møder og jobsamtaler med borgerne. Frontlinjemedarbejderne er også udkørende som en del af deres hverdag, herunder til forskellige enheder såsom sygehuse og kriminalforsorgen. Dernæst kører de også hjem til borgere og afholder samtaler, hvis de vurderer, at dette er nødvendigt, eller hvis borgeren ønsker det. Det fortolkes, at fleksibiliteten og rammerne i organisationen kan medvirke til, at de har mulighed for at praktisere en stærk grad af borgerinddragelse. I case Danmark tilkendegiver kun en frontlinjemedarbejder, at han afholder samtaler uden for kommunen via gåture og/eller digitale platforme. Vi fortolker, at den danske case kan ansues som værende mindre fleksibel i forhold til når frontlinjemedarbejdere skal tage til borgerne med komplekse sociale problemer.

6.7 Borgerinddragelse i praksis

I denne følgende afsnit kigger vi nærmere på frontlinjemedarbejdernes inddragelse af de voksne kontanthjælpsmodtagere, borgere med komplekse sociale problemer i en praksissammenhæng både i case Danmark og case Færøerne.

Case Færøerne:

Nadja fortæller, hvordan hun praktiserer borgerinddragelse:

“ [...] Vores arbejdsdag er meget blandet. Selvfølgelig er der møder, hvor vi har booket folk ind til samtaler, eller vi kommer på hjemmebesøg, eller vi mødes et helt andet tredje sted, og det er også i forhold til, nu snakker I borgerinddragelse, så er det også at mærke efter, hvornår er borgeren tryk, fordi mere vi skaber tryk i samarbejdet med dem, jo mere får vi ud af dem, og nogle gange kræver det, at man er

lidt kreative og villig til at gøre noget, der er måske nogle gange udenfor ens egen komfortzone.” (Nadja, Færøerne).

Som nævnt i ovenstående citat, så er Nadja fleksibel i det praktiske arbejde med kontanthjælpsmodtagere, hvor hun tilrettelægger sin hverdag efter, hvad der giver mening, når borgerne skal inddrages. Det kan udledes fra citatet, at Nadja baserer borgerinddragelse på ord som *tryghed, kreative, villig* samt *komfortzone*. Dette kan fortolkes ud fra Arnsteins deltagesstige som værende placering af trin 6: *partnerskab*, hvor borgerne har mulighed for at indgå i forhandlinger med Nadja, når det drejer sig om det beskæftigelsesrettede forløb. Selvom der kan argumenteres for, at Nadjas praktisering af borgerinddragelse svarer til trin 6, *partnerskab*, kan der også modargumenteres, idet borgerne ikke kan influere, hvilken afgørelse, Nadja træffer, da hun har beslutningskompetencen og myndighed til at få borgerne hurtigst muligt ud på arbejdsmarkedet. Sidstnævnte er en del af trin 5, *placation* (Arnstein 1969). Nadjas tilgang til at praktisere borgerinddragelse stemmer overens med hendes subjektive forståelse af borgerinddragelse, hvor især den selvrefleksive form kan fremhæves ved, at hun er kreativ og går ud af sin komfortzone. Dette kan fortolkes som værende, at hun efterlever borgernes ønsker og drømme om fremtiden. Derudover fortolkes det, at der indgår delelementer af den demokratiske borgerinddragelse ved, at hun prøver at efterleve borgerens ønsker i forbindelse med, hvor samtaler finder sted, og at hun forsøger at skabe tryghed. Dette kan udledes til, at hun tager afsæt i borgernes egne problemforståelser, hvilket kendetegner en stærk grad af borgerinddragelse.

En anden frontlinjemedarbejder i samme organisation, Almannaverkið, fortæller, hvordan hun praktiserer borgerinddragelse i det praktiske arbejde:

“ Jo mere åben man kan være, jo bedre er det. Det altid en individuel vurdering, men jeg fortæller dem årsagerne til tingene, f.eks. hvorfor det er vigtigt, at jeg indhenter oplysninger, eller hvorfor det er vigtigt, at de kommer, og hvad er det for nogle informationer, jeg har brug for osv. Jeg vil ikke gøre det alt for abstrakt for dem, men jeg fortæller dem, hvad jeg specifikt sidder med, og hvad jeg har indflydelse på, hvilke tråde jeg kan trække i osv. Så min rolle bliver synlig og tydelig for dem. Tryghed og fortrolighed, og det at være lyttende og observerende er vigtigt for mig. Det er vigtigt for mig, at der er plads til det hele.” (Kaja, Færøerne).

I dette citat fremhæver Kaja, hvordan hun praktiserer borgerinddragelse. Dette kan spores ved, at hun fortæller om åbenhed, dog med det forbehold, at hun skal bruge informationer fra borgerne, hvilket hun omtaler som gennemsigtighed, da hun informerer om, hvad hun helt konkret skal bruge informationerne til. *“Jeg vil ikke gøre det alt for abstrakt for dem, [...]”* illustrerer, at hun efterspørger informationer, og tydeliggør, at borgerne har komplekse problemer, når hun bruger *abstrakt* som værende at nedtone hendes myndighedsrolle. Det kan fortolkes til, at hun er placeret på deltagelsesstigen i den symbolske borgerinddragelse på trin 3 og 4: *informing* og *consultation*. Når hun praktiserer den rådgivende del, har borgerne ikke en reel indflydelse og skal afgive informationer til Kaja. Borgerne bliver inddraget i form af at blive hørt. Det kan fortolkes, at Kaja praktiserer en relativ svag borgerinddragelse, idet borgerne bliver informeret og hørt, men de har ingen indflydelse, når der skal træffes en afgørelse. Kajas subjektive forståelse af borgerinddragelse efterleves i mindre grad hendes praksis af borgerinddragelse i feltet, hvor der er manglende plads til, at borgeren kan være med til at definere deres problemer og vælger tiltag over for de komplekse sociale problemer.

Frontlinjemedarbejderen Josephine fortæller, hvordan hun praktiserer borgerinddragelse:

“Jeg går meget op i, at borgeren har den indflydelse i, hvad de skal. Samtidig med jeg ved, at jeg har erfaring, og jeg har ved, hvad der er muligt, hvilke tilbud der er muligt, så derved har de en medbestemmelse, sådan så kan jeg også guide dem til det, jeg synes er kunne være det er ikke altid de ser det for sig selv. Jeg gør det i samarbejde med dem.” (Josephine, Færøerne).

Det kan udledes af ovenstående citat, at Josephine inddrager borgerne i det omfang, det er muligt, og at hun tager afsæt i sin faglige viden og borgernes viden til at tilrettelægge indsatser. Når hun tilkendegiver, at hun guider borgerne, og *“Jeg gør det i samarbejde med dem.”*, peger det på Arnsteins trin 6, *partnerskab*. Ydermere er borgerne med i beslutningsprocesser omkring bevilling af tilbud, dog inden for rammerne. Dette er kendetegnet for en stærk borgerinddragelse. Det fortolkes, at Josephines subjektive forståelse af borgerinddragelse, som demokratisk og empowerment, efterleves i hendes praktisering ved, at hun giver borgerne medbestemmelse til en vis grad, idet de får oplyst, hvilke tilbud er mulige og kan foretage et valg på et informeret grundlag. Dette er med afsæt i deres egen problemforståelse, og de får dermed styrket deres selvbestemmelse hvilket kendetegner er stærk borgerinddragelse (Monrad og Danneris, 2022. 39-40).

Case Danmark

Frontlinjemedarbejderen Ali fra Solrød Kommune fortæller, hvordan han praktiserer borgerinddragelse i sit praktiske arbejde:

“[...] jeg er som en coach for dem, som vejleder dem i lovgivningen, og ellers er det mig og dig. Vi har nogle rammer, og derefter har vi super meget selvbestemmelse i forhold til, hvilken vej vi skal gå, og jeg fortæller borgeren, at jeg går med dem hundrede procent af vejen.” (Ali, Solrød Kommune).

Det kan udledes af Alis udsagn om, hvordan han inddrager sine borgere, at han kan indplaceres på femte trin af deltagelsesstigen: *placation* (Arnstein 1969, s. 26-30). [...] *jeg er som en coach for dem, som vejleder dem i lovgivningen,*”. Når Ali tilkendegiver dette, giver det igen anledning til at fortolke, at han er placeret på trin fem som myndighedsrådgiver, der vejleder borgeren i ret og pligt, hvor borgerinddragelsen er symbolsk inddragelse også kaldet *”Tokeism”*. Dog giver han borgeren selvbestemmelse til at tage styringen til, hvilken vej den beskæftigelsesrettede sag skal gå, med det forbehold, at der er nogle lovgivningsmæssige rammer, der er styrende. Alis subjektive forståelse stemmer overens med, hvordan han praktiserer borgerinddragelse. Hans forståelse er kendetegnet ved borgerinddragelsesformen *forbruger*, hvor han vejleder og informerer om beskæftigelsessystemet, herunder hvilke tilbud der kan iværksættes, hvorefter hans rolle er som coach for borgerne, som er forbrugere.

En anden frontlinjemedarbejder, i samme kommune som ovenstående, fortæller, hvordan hun praktiserer borgerinddragelse i det daglige arbejde med målgruppen:

“ [...]Det er meget individuelt. Vi sidder også ned, hvad borgeren har tænkt, hvad jeg har tænkt, og vi tager en dialog på lige fod, hvad de mener begge to, og så tager vi det og laver nogle overskuelig plan for fremtiden, og så tager vi det et skridt ad gangen.” (Marie, Solrød Kommune).

Det kan udledes, at Marie inddrager borgerne ved at lave planer sammen med dem. Dette ses i interaktionen med borgerne, hvor deres mening bliver fremlagt, hvorefter hun har en plan, hvor åbenhed og inddragelse i egen sag er bærende. Ud fra Arnsteins deltagelsesstige, kan der argumenteres for, at det er en symbolsk inddragelse, hvor Marie bevæger sig imellem trin fire og fem, *informing* og *placation* (Arnstein, 1969). Hun både inddrager borgerne i egne sager ved, at de

kan fremstille deres synspunkter, hvorefter Marie er underlagt, lovgivningsmæssige rammer. Marie tilkendegiver i citatet ”*plan for fremtiden*” Det kan udledes, at dette er en plan, også kaldet (min plan), over det beskæftigelsesrettede forløb, hvor der kan sættes mål og delmål til, at borgeren kommer tættere på beskæftigelse. *Borger viden vs. Faglig viden* kan ydermere udledes af citatet, når Marie spørger ind til, hvad borgerne har tænkt om ideer, mål og ønsker, således at hun inddrager dem korrekt, hvorefter hendes egne faglige viden ligger til grund for det videre forløb, hvor de kan lave en relevant, realistisk plan for at skabe progression for det videre forløb (Monrad og Danneris 2022, s. 50-54,). Ydermere er der en vekselvirkning mellem borgernes viden om eget liv, og hvor hun eksekverer sin faglighed i praksis til at udføre borgerinddragelse, således at borgeren er med til at blive inddraget. Det tolkes, at Maries subjektive forståelse af borgerinddragelse også praktiseres i form af delelementer af den demokratiske og forbruger form.

Johanne fortæller, hvordan hun praktiserer borgerinddragelse:

“Borgeren er altid inddraget, for det er jo med deres samtykke, vi kan få relevante oplysninger om dem og kontakte deres læge eller andre instanser. Hvis jeg f.eks. skal indhente oplysninger, som er relevante for borgerens sag, så sørger jeg for at få borgerens samtykke. Borgeren selv starter med at tage initiativ til flere ting, og jeg spørger ind til borgerens ønsker og behov.” (Johanne, Rødovre Kommune).

Det kan fortolkes af ovenstående, at Johanne ser *samtykke* som værende en form for inddragelse, idet hun efterspørger borgerens samtykke, så hun har hjemmel til at indhente oplysninger om pågældende borgere. Dernæst praktiserer hun, at borgeren selv f.eks. tager initiativ til “*Flere ting*”, hvilket kan fortolkes som værende et beskæftigelsesrettet forløb såsom virksomhedspraktik, løntilskud, vejledning. Dette kan ifølge Arnsteins deltagelsesstige placere ovenstående citat og praktisering af borgerinddragelse i trin 3 *informing*, som er en symbolsk borgerinddragelse (Arnstein 1969). Johanne lytter og spørger ind til borgernes ønsker, men det er hende, som udelukkende har myndighed og i sidste ende træffer en afgørelse om, hvilken indsats/aktivering borgerne får tildelt. Johannes praktisering af borgerinddragelse kan fortolkes som en svagere grad, Johanne udfolder yderligere omkring praktiseringen af borgerinddragelse:

“Når man er på kontanthjælp, har man både rettigheder og pligter, men den

målgruppe som jeg sidder med, er oftest meget ressourcetsvage, så det kan være svært for dem at forstå de pligter, som de har. Borgeren kan f.eks. synes, at han eller hun er for syg til at arbejde og kan få en ide om, at så snart han eller hun træder ind i et jobcenter, så skal de bare ud og arbejde med det samme. Men så forklarer jeg dem, at vi først skal arbejde med nogle ting, før de skal i arbejde. De ressourcetsvage ved ikke, hvordan systemet er opbygget, og derfor er det op ad bakke, når man arbejder med dem, for de bidrager oftest ikke selv med noget. Ofte ved de ikke engang, hvad de vil.” (Johanne, Rødovre Kommune).

Johanne arbejder med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år. Hun ytrer, at borgerne har *rettigheder og pligter*, samt at borgerne i hendes sagsstamme er ressourcetsvage, hvilket fordrer til, at hun råd og vejleder dem ekstra meget, så de forstår beskæftigelsessystemet og rammerne under dette system. De kan udledes af citatet *”Men så forklarer jeg dem, at vi først skal arbejde med nogle ting, før de skal i arbejde,”*, at borgerinddragelsen befinder sig i bunden af Arnsteins stige om inddragelse, idet hun prøver at behandle og uddanne i beskæftigelsessystemet borgerne, hvilket kan placeres som værende trin to, *therapy*, hvilket hører under non participation, idet hun ikke tilstrækkeligt inddrager dem i deres egne sager (Arnstein, 1969). Dette tydeliggøres i hendes fortælling *”De ressourcetsvage ved ikke, hvordan systemet er opbygget, og derfor er det op ad bakke, når man arbejder med dem, for de bidrager oftest ikke selv med noget.”*. Det kan udledes fra dette citat, at Johanne har en forventning om, at borgerne skal bidrage med noget. Det kan fortolkes, at det er hendes opgave at skabe en relation til den enkelte, som kan udmunde i motivation hos borgerne og give mulighed for at inddrage borgerne højere på Arnstein stigen, hvor graden af borgerinddragelse og omfordeling af magt er det optimale for, at borgerne kan få et positivt forløb i jobcentret og komme tættere på et ordinært arbejdsmarked eller at blive selvforsørgende. I kontekst af borger viden vs faglig viden kan det udledes af ovenstående, at Johanne tænker, at hendes faglige viden er det afgørende og skal komme i spil ved, at hun *”forklarer jeg dem, at vi først skal arbejde med nogle ting, før de skal i arbejde.”*, hvor dette kan fortolkes som, at hun er ekspert i borgernes beskæftigelsesrettede forløb (Monrad og Danneris 2022, s. 50-54). Eksempelvis skal borgerne afprøves, afklares og arbejde på de bagvedliggende årsager til, at borgerne er ledige, fremfor at de bare kan gå ud på det ordinære arbejdsmarked (Monrad og Danneris 2022, s. 50-54). Ydermere kan det fortolkes, at Johannes tilgang og praktisering af borgerinddragelse kendetegner en svag grad af borgerinddragelse. Dette viser sig i, at hun informerer dem om ret og pligt uden en reel indflydelse og inddragelse, når der skal træffes afgørelser. Det fortolkes, at Johannes subjektive forståelse af

borgerinddragelse også efterleves i hendes praktisering ved, at Fortolkes at Johanne ikke tager afsæt i begrebsrammen som Monrad & Danneris, stiller af de fire former for borgerinddragelse. (Monrad og Danneris, 2021. 39-54).

I case Færøerne kan praktisering af borgerinddragelse i frontlinjearbejde fortolkes som, at frontlinjemedarbejderne har frie rammer til at tilrettelægge, hvor og hvordan samtaler skal afholdes, alt efter hvad der giver mening. Det kan fortolkes, at de frie rammer og fleksibiliteten er en sammenhæng og kan skabe en stærk form for borgerinddragelse, når man prøver at møde borgerne, hvor borgerne er. Derudover har frontlinjemedarbejderne et stort handlingsmæssigt råderum, hvor der er plads til deres faglige skøn og vurdering. Selvfølgelig er der nogle undtagelser og begrænsninger, og det nævner vi senere i opgaven under de organisatoriske og økonomiske rammers betydning for borgerinddragelse. I case Danmark praktiseres borgerinddragelse lidt forskelligt i henholdsvis Solrød Kommune og Rødovre Kommune, hvor socialrådgiverne har et relativt større handlingsmæssigt råderum i Solrød Kommune end i Rødovre Kommune. Tendenserne i Solrød Kommune peger på symbolsk inddragelse, hvor borgerne bliver oplyst om deres rettigheder og pligter, hvoraf indsatsene bliver tilrettelagt i fællesskab, når der skal udarbejdes en plan for det videre forløb. I Rødovre Kommune peger analysen på, at de har fokus på borgernes manglende ressourcer, som nogle gange peger på, at det kun er borgernes ansvar at tage initiativ vedrørende inddragelse i deres egne sager.

7. Organisatoriske rammer

7.1 Tildeling af sager og specialisering

Beskæftigelsesrettet socialt arbejde er indrettet forskellige på Færøerne og i Danmark. Denne indretning og organisering af organisationer har en betydning for kompleksiteterne af frontlinjearbejde og street-level organisation med hensyn til muligheder og begrænsninger i borgerinddragelse. Organisationernes rammesætninger viser os hvilke styringsmekanismer der bruges til at nå nogle bestemte mål og hvad der skal prioriteres. Derudover kan de organisatoriske rammer have en betydning for relationer med borgerne og sagsbehandlingens,

frontlinjemedarbejdernes indbyrdes mulighed for sparring, samarbejde med eksterne aktører eller på tværs af forskellige sektor osv.

Sammensætning af organisation på beskæftigelsesområdet på Færøerne er således:

“Vi er fire socialrådgivere, og har vi vores leder, han sidder og så han kommer ind først en gang om ugen, men vi kan næsten tage fat på ham hver dag på telefonen, hvis der er et eller andet, som vi er tvivl om osv.” (Ida, Færøerne)

“Vi sidder i team på 5, men lige nu sidder vi tre grundet sygemeldinger. Vores leder har kontor i Thorshavn. Det er fedt, at man altid har en kollega til sparring og lederen, eller har et spørgsmål, så det er dejligt, at man har en kollega.” (Anna, Færøerne)

“Vi er 16 ansatte socialrådgivere. Jeg sidder i et team der er 2 personer der tager sig af at følge op på alle de fleksjob. Så er der to, der har de helt unge, som har autisme, adhd, som skal have særtilbud f.eks. Så er der 2 der sidder og arbejder med førtidspension. Så er jeg i et team hvor vi er 3 personer, hvor vi har de mere komplekse sager, med dobbeltdiagnoser. “Vi har en teamleder og mellemlider.” (Josephine, Færøerne)

Da vi har lavet interviews med frontlinjemedarbejdere fra forskellige lokationer på Færøerne, kan man se at der findes en del variationer i deres organisering, størrelse og tæthed med ledelsen. Som Ida giver udtryk for, har de adgang til lederen gennem telefonen og så mødes de med lederen en gang om ugen. Derimod sidder Anna ikke så langt væk fra lederen og tolker det som en privilegeret position, hvor hun kan drøfte nogle sager direkte med lederen, hvis der er behov for det. Men den afdeling som Josephine sidder i er den største og mere komplekse med specialisering inden for afdelingerne med fokusområder såsom fleksjob, komplekse sager og førtidspension. Derudover har den største afdeling på Færøerne, hvor Josephine sidder i, deres egen teamleder og mellemlider. Det vil sige, at sammensætning af beskæftigelsesrettede enheder på Færøerne ikke er af den samme størrelse og der findes variationer på den måde de arbejder på og får tildelt sager iblandt dem. Det kan yderligere uddybes længere ned i analysen.

I case Danmark er indretningen af organisationen på beskæftigelsesområdet således:

“Vi er tre koordinerende sagsbehandlere, en faglig og så to jobformidlere.” (Ali, Solrød Kommune)

“Vi har en afdelingsleder, fordi vi er en lille kommune. Og der er dem, der arbejder indenfor serviceloven i team socialservice og dem der arbejder i team beskæftigelse med aktivitetsparat. I team beskæftigelse er vi nogle 3 sagsbehandlere, en faglig koordinator og 2 jobformidlere.” (Marie, Solrød Kommune)

“Vi er to sagsbehandlere i ressourceforløb gruppen og mht. aktivitetsparate, så vi er 7-8 stykker. Vi er et team, og i jobcenteret er vi organiseret i forskellige målgrupper, f.eks. aktivitetsparate, ressourceforløb, jobparate osv. Og i det team hvor jeg sidder, er vi organiseret i forhold til målgrupperne.” (Johanne, Rødovre Kommune)

“Vi har nogle små grupper, så man kan sige grupper med kontanthjælpsmodtagere, gruppe med integration og gruppe med ressourceforløb. Så er der afklaringskonsulenter, der er jobkonsulenter også, så er vi sådan et større team bestående af små grupper.” (Klara, Rødovre Kommune)

I Danmark er det offentlige beskæftigelsesområde opdelt i meget specialiserede organisationer i form af jobcentre, som er tilknyttet kommuner og derfor kaldes kommunale jobcentre (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2023). I case Danmark kan man se at beskæftigelsesarbejde inden for jobcentrene er yderligere opdelt i små enheder med specialiserede teams med fokus på forskellige målgrupper. Denne slags yderligere fragmentering, som Johanne giver udtryk for i form af målgruppe, kan også ses på Færøerne, hvor den største street-level organisation, som Josephine sidder i, også er delt op i forskellige fokusområder og målgrupper. De små afdelinger på Færøerne er derimod organiseret således at de har forskellige og blandede sager ud over de arbejdsløse. Som Anna giver udtryk et andet sted i interviewet: *“ Vi er ikke delt op sådan, jeg har arbejdet og arbejder med arbejdsløse, syge, folk der har skillsmæssige situationer eller deres forældre døde (...).”* (Anna, Færøerne). Derudover siger Ida også noget i den samme retning: *“Jeg har også andre opgave, der kan være borgere, som søger en enkelt ydelse eller enkepension.”* (Ida, Færøerne). Det vil sige på

Færøerne, hvor frontlinjemedarbejdere arbejder i en små afdeling, har de blandede sager og målgrupper med alle mulige sociale problemer og dermed når vi kigger på den største enheder, hvor Josephine arbejder, er der en øget specialisering vedrørende målgrupper og adskilte ansvarsområder for frontlinjemedarbejdere såsom fleksjob, førtidspension og andre komplekse borgere med dobbeltdiagnose osv.

Et andet væsentligt aspekt af organisering er, at der eksempelvis i mindre organisatoriske enheder på Færøerne bliver fordelt borgere mellem frontlinjemedarbejderne ud fra deres fødselsdagsdatoer. Det vil sige, at det er ud fra et tilfældighedsprincip, hvoraf borgerne bliver fordelt og det kan fortolkes som, at der er en lighed mellem frontlinjemedarbejdere og at der lægger man ikke stor vægt på den yderligere specialisering med flere underafdelinger og delområder:

"Borgerne er delt op blandt os efter deres fødselsdage. For eksempel kommer der en borger og han har fødselsdag den 28. december, så kommer han automatisk til mig, medmindre er ham min fatter eller onkel, så er han inhabil." (Anna, Færøerne)

Men der findes ikke tilfældige fordeling af sager blandt frontlinjemedarbejdere i de større organisationer både på den største organisations afdeling på Færøerne med 16 sagsbehandlere og i de to jobcentre i øjeblikket. Som svar til spørgsmålet om hvordan sager bliver fordelt blandt jer i case Danmark, svar Klara og Marie henholdsvis med disse ord:

"Det er vores leder der sidder med den opgave og så fordeler han til hvad hedder det til os." (Klara, Rødovre Kommune)

"Vores faglige koordinator og så de finder i fællesskabet, hvem der bliver det bedste match, så man matcher der om hvilket medarbejdere er det bedste til at tage den."
(Marie, Solrød Kommune)

I case Danmark er det en afdelingsleder eller faglig koordinator, der tildeler sager til frontlinjemedarbejdere ud fra kriterierne om, hvem der er bedst egnet til at klare sagen. Det peger på en mere specialisering af organisationen, hvor en enkelt sag skal tildeles ud fra et kriterium for match. Hvorimod findes der i små street-level organisationer på Færøerne ikke sådan nogle tildelingskriterier og sager bliver tildelt til sagsbehandlere ud fra et tilfældighedsprincip i forhold

til borgernes fødselsdagsdatoer. Det kan også vise, at der er en stor lighed og tiltro til frontlinjemedarbejdere i små Street-level organisationer på Færøerne i sammenligning med Street-level organisationer i case Danmark. I konteksten af case Danmark kan man ikke undgå at mærke, at der findes en hierarkisk indretning af street-level organisationer, hvor en afdelingsleder eller en faglig koordination tildeler sager til de frontlinjemedarbejdere og dem der er op i hierarkiet, der vurderer hvilke sagsbehandlere, er bedste egnet til en bestemt sag. Sådan nogle tildelinger af sager og specialisering har sine fordele og ulemper, som vi senere vil uddybe længere ned i opgaven under temaet siloopdeing.

7.2 Bestemt mål angående antal borgere, der skal komme i aktivering eller beskæftigelse

De seneste reformer i form af refusioner for at få flere kontanthjælpsmodtagere i aktivering og job i Danmark har lagt et pres på kommunernes jobcentre, og det kan have en betydning for jobcentrenes organisatoriske prioriteringer og målsætninger som tidligere nævnt under den danske kontekst. Når vi kigger på case Færøerne og case Danmark, kan vi sammenligne hvilke påvirkninger benchmarking og målsætninger kan have for frontlinjearbejdernes arbejde i feltet især med hensyn til inddragelse af borgerne. Gennem vores empiri kan vi aflæse, at der findes forskellige rammer for frontlinjemedarbejderne i case Danmark og case Færøerne blandt andet når det kommer til at nå et bestemt mål angående hvor mange der skal sendes i aktivering eller komme i beskæftigelse. Vi begynder med case Danmark:

“Spørgsmål: Er der ligesom nogle organisatoriske mål om hvor mange af de kontanthjælpsmodtagere, der skal komme i praktik eller job eller er det noget lignende, som I måler på?”

Klara: Ja altså som noget hvad hedder det noget der sker, hvornår pokker var det i slutning af marts eller sådan noget Ehm der var hvad hedder det. Der var 70% der skal ud i en praktik af den målgruppe, som vi sidder med nu.

Spørgsmål: Hvem er det, der sætter de mål?

Klara: Ehm, det er jo,, det er ikke herfra det er oppefra. Det er længere oppefra.”
(Klara, Rødovre Kommune)

Klara siger, at der er et mål med hensyn til målgruppen, som går ud på at 70 procent af dem skal enten komme i aktivering eller beskæftigelse. Som svar til spørgsmålet om hvem der holder øje med eller følger op på målene, siger en anden sagsbehandler Johanne fra samme kommune: *“Det gør vores teamleder.”* (Johanne, Rødovre Kommune). Derudover besvare Johanne det samme spørgsmål om organisatoriske mål med disse ord: *“Selvfølgelig har vi det som organisation, men det er primært lovbestemt, f.eks. at 70% af vores borgere skal være i virksomhedspraktik.”* (Johanne, Rødovre Kommune). De er dermed meget bevidste om målet med at sende 70 procent kontanthjælpsmodtagere ud i aktivering og betragter det som en selvfølgelighed. Selvom Johanne formulerer det som, at det er lovbestemt, ved vi, at det ikke er lovbestemt at halvfjerds procent af ledige borgere i målgruppen skal kom i aktivering eller beskæftigelse: Men det viser tydeligt, at “halvfjerds procent” målet betragtes som en selvfølgelighed og er styrende i deres arbejde. Som Klara giver udtryk for, kommer 70 procent målet oppefra og ud fra hendes sprogbrug og på den måde hun formulerer dette 70 procent mål såsom “ja altså” og “hvornår pokker var det”, kan man få fornemmelsen af, at hun selv ikke er helt enig i eller tilfreds med det. Johanne tilføjer også, at det er hendes teamleder, der holder øje med, at frontlinjemedarbejdere opnå målet i jobcenteret.

Målsætning ud i frontlinjearbejde med fokus på at nå et bestemt 70 procent mål med hensyn til aktivering af målgruppen kan påvirke frontlinjemedarbejderne handlingsmæssige råderum og kan sætte dem i en situation som Lipsky peger på, hvor frontlinjemedarbejderne oplever et krydspres mellem client-oriented og organisation-oriented goals (Lipsly,2010, s. 44). Når sådanne mål ligesom 70 procent skal komme i aktivering bliver styrende, kan det også påvirke og ændre street-level organisation. På en måde kan man fortolke sådan en udvikling med Brodkins klassiske one-dimensionelle street-level organization, hvor frontlinjemedarbejderne betragtes som agent af staten og deres rolle er at implementere statens lov med en bureaukratisk nøjagtighed uden særlig meget plads til skøn (Brodkin, 2013, s 21-22). Det er sikkert, at man skal være forsigtig med kategorisering af denne udvikling i de danske jobcentre under en bås, men disse senere udviklinger som vi nævnt tidligere i projektet i forhold til refusioner, benchmarking og resultatmåling, hvor 70 procent kontanthjælpsmodtagere med komplekse sociale problemer skal aktiveres, kan ændre

frontlinjemedarbejderne praksis og mulighed for at inddrager borgerne i deres sager. I den sammenhæng siger Marie om det 70 procent mål og den kompleksitet forbundet i det med disse ord:

“70 procent skal komme i aktivering, virksomhedspraktikker, løntilskud, eller lønnet timer. Ja. Kun 30% kan være ligesom fritaget og vi er meget dygtige her i vores kommune at gøre alt muligt, men lige pludselig der kan komme en anden sammensætning så det kan være svært. Og den mål selvfølgelig, vi prøver at gøre det bedste for borgeren, men jeg kan ikke love at vi kan på et tidspunkt at vi ikke kommer tilbage til det man kalder praktikmøde, man aktiverer for aktivering skyld det bliver vi virkelig ked af det hvis det skal ske men sådan kan det også være.” (Marie, Solrød Kommune)

Her kan man se, at sådan et klart mål ligesom den halvfjerds procent benchmarking påvirker sagsbehandlerens handlingsmæssige råderum. Hvis man skal nå det organisatoriske mål om, at halvfjerds procent borgere i målgruppen skal i aktivering eller komme i beskæftigelse, kan inddragelse af borgerne i praksis i feltet foregå i en bestemt kontekst, hvor frontlinjemedarbejderne hele tiden i baghovedet er bevidste om, hvordan en bestemt borgerne skal rykkes frem i retning af som Lipsky kalder det ‘det organisation-oriented goal’. Det er det, som Marie giver udtryk for her og indrømmer, at hun ikke lover, at borgerne bliver inddraget og ikke kørt over for at opnå det 70 procent mål, hvor aktivering kan blive for aktiveringens skyld. Derudover påpeger og bemærker Marie, at hun er ked af det, men der kan være en cirkel uden reel værdi ud over, at man skal aktivere borgerne og opnå målet som sagt aktivering for aktiveringens skyde. I den sammenhæng nævner Marie senere i interviewet et andet aspekt af aktivering og indsatserne, som kan nogle gange have en tidsmæssig rammebetingelse:

“Nogle har indsats garanti som skal være i de første seks måneder det presser os, at man ikke kan vælge noget først eller man skal kunne argumentere, det er ikke så nemt at argumentere fordi når en borger kommer fra døren først, så få lov til at opbygge en tillidsfuld relation så skal vi få lov til at danne os et overblik og snakke med lægen og alt muligt, det er ikke lige nemt og være klar på seks måneder.” (Marie Solrød Kommune)

Både målsætninger vedrørende hvor mange der skal komme i aktivering og indsatsgaranti indenfor 6 måneder i nogle sager over for en alt for komplekse målgruppe, som kontanthjælpsmodtagere

med komplekse sociale problemer, placerer frontlinjemedarbejdere i en besværlig situation. Som Marie siger, at kernen af hendes arbejde er at opbygge en tillidsfuld relation til borgerne og det kan ske gennem inddragelse af borgerne og kommunikation, hvor borgerne føler sig hørt og set, men det bliver umuligt på grund af disse rammer med halvfjerds procent mål og tidsmæssig guarantee med hensyn til nogle indsats. Det peger også på de seneste udviklinger af New public Management, hvor policy og rammer kommer oppefra med fokus på nogle bestemte mål og resultater, som frontlinjemedarbejdere skal opnå og den objektive målbarhed logik fik sit indpas i den offentlige regi fra private organisationer, hvor fokuset er resultatsmåling præstationsmåling osv. (Monrad og Danneris, 2021, s. 62-64). Thea, der er jobformidler i Solrød Kommune, tilføjer i den sammenhæng: *“(…) Vi konkurrerer lidt med andre kommuner, men målene skal ikke være på bekostning af borgerne. Men vi har været gode til at overholde mange ting.”* (Thea, Solrød Kommune). Det er også i overensstemmelse med de seneste udviklinger af ankomsten af jobindsats.dk, refusioner, NPMs styringslogikker, at de offentlige organisationer eller de jobcentre konkurrerer med andre jobcentre for at få så mange borgere i aktivering eller beskæftigelse som muligt for at blive den bedst. Sådan en tilgang kan presse både frontlinjemedarbejdere og borgere og kan gå over en stærk borgerinddragelse, hvis fokuset bliver at blive det bedste eller nå et bestemt mål. Men Thea siger også, at det ikke må gå ud over borgerne, men vi vurderer ud fra interviews med andre interviewpersoner ligesom Marie, at det man ikke kan undgå hvis fokus om konkurrence og halvfjerds procent mål om aktivering eller beskæftigelse kommer til at blive styrende i deres praksis.

At sætte målbart og opnåeligt mål ikke er et problem i sig selv, men derimod en styrke i frontlinjearbejde ifølge Lipskys med hensyn til de stree-level organisationer (Lipsky, 2010, s. 40-45). Men Lipsky også siger, at målet skal være realistisk og opnåeligt: *“Public service goals also tend to have an idealized dimension that make them difficult to achieve and confusing and complicated to approach.”* (Lipsky, 2010, s.40). Udfordringen med sådan noget halvfjerds procent mål angående aktiverings af borgernes, konkurrencen om at blive den bedste og seks måneders indsats guarantee kan være urealistiske og uopnåeligt og dermed gør frontlinjemedarbejderen sociale arbejde meget mere indviklet og sætter dem i en krydspres, hvor rammernes rigiditet og ufleksibilitet påvirker deres handlingsmæssige råderum. Det er skøn og vurdering af frontlinjemedarbejdere, som er kernen af frontlinjearbejde og de handler også om balancegangen mellem client-oriented og organisation-oriented mål. Hvis organisationsorienteret mål bliver alt for snæver og ufleksibel, påvirker det klienternes eller borgernes inddragelse. Det er det, som Marie

giver udtryk for, og Johanne betragter som en del af arbejdsvilkår i hendes arbejde med borgerne, selvom det nødvendigvis ikke er en ønskelig situation for dem.

Case Færøerne

I forhold til et bestemt mål vedrørende hvor mange af de kontanthjælpsmodtagere med komplekse sociale problemer skal komme i aktivering eller beskæftigelse, findes der ikke et bestemt mål på Færøerne ligesom det eksisterende eller bevidstheden om det organisatoriske mål af 70 procent i de to kommuner i case Danmark. Da vi stillede samme spørgsmål til de frontlinjemedarbejdere på Færøerne, som vi har stillet til frontlinjearbejderne i case Danmark angående hvis der findes et bestemt organisatorisk mål om hvor mange af de voksende kontanthjælpsmodtagere skal komme i aktivering, virksomhedspraktik, job osv., svarede frontlinjemedarbejderne fra Færøerne således:

“ Nej, vi har ikke sådan et mål. Vi har jo sådan et nummer om hvor meget bliver sendt til praktik eller kom i job, men det er ikke sådan noget som vi er pålagt, at vi skal nå på en bestemt periode i forhold til om hvor mange måneder eller så noget. Vi får ikke sådan noget spørgsmål fra lederen, for eksempel om nu har borgere været i systemet så lang tid, slet ikke. "I den sammenhæng har vi det rigtig rigtig godt og det er jeg rigtig glad for, det må jeg sige.” (Ida, Færøerne)

“ Jeg ved at vi måler på hvor mange henvendelser vi har hvert år, i forhold til kontanthjælp og enkeltydelser. Og man måler på hvor mange sager den enkelte sagsbehandler sidder med. Men jeg ved ikke om succesraten bliver målt. Det er også svært at måle for borgere bliver jo sendt videre.” (Kaja, Færøerne)

Som man kan læse ud fra Ida og Kajas svar, bliver det ikke målt på at opnå et bestemt mål i forhold til hvor stor en succesrate de har haft med hensyn til at sende borgere i aktivering og beskæftigelse. Det vil se, at der ikke findes en NPM styringslogik på Færøerne i den forstand, hvor man hele tiden skal sætte nogle mål, delmål og til sidst tælles man om hvor stor en succesrate frontlinjemedarbejderne har med hensyn til målet. I den sammenhæng ved vi heller ikke så meget om hvis der findes nogle bestemte eller specifikke mekanismer, hvor man måler succesraten i forhold til de organisatoriske mål om aktivering af borgerne i case Danmark, men som Johanne fra Rødovre Kommune giver udtryk for, at det er deres teamleder, som holder øje med det, at de skal nå målet med hensyn til aktivering og beskæftigelse af målgruppen.

Derudover minder færøske frontlinjemedarbejderes praksis (uden tjek af succesraten og blanding fra lederne eller chefen i deres arbejde) lidt i retning af den todimensional organisation administration, men med åbne rammer, hvor frontlinjemedarbejdere ikke er underlagt nogle bestemte målsætninger. I den todimensionelle med et stort handlingsmæssigt råderum arbejder frontlinjemedarbejdere som mediator mellem client-oriented og organisation oriented mål og med åbne organisatoriske rammer er der plads til deres faglige skøn og vurdering i deres møde med borgerne (Brodkin, 2013, s. 23).

Hvis man sammenligner den måde som færøske og danske frontlinjemedarbejdere beskriver de organisatoriske mål i forhold til aktivering, kan man mærke, at frontlinjemedarbejdere på Færøerne er meget tilfredse med deres åbne organisatoriske rammer, hvor der ikke findes et bestemt mål i form af benchmarking eller procentdel. Det er det, som Ida siger klart og tydeligt, at hun er meget glad for og det er noget som hun synes godt om i hendes arbejdsplads. Derimod betragter de frontlinjemedarbejdere i case Danmark målet om halvfjerds procent skal komme i aktivering eller beskæftigelse, som en del af deres arbejdsvilkår og rammesætning som de bliver nødt til at tage hensyn til eller acceptere og de ser på de som noget som kommer oppefra. Disse rammer med 70 procent benchmarking i forhold til aktivering kan påvirke frontlinjearbejderes handlingsmæssige råderum, hvis Danmark arbejder og inddrager borgere i deres sager. Som en af de sagsbehandlere fra Rødovre kommune udtrykker det angående de organisatoriske rammers mulige påvirkninger: *“Det er svært at svare på, men man er selvfølgelig farvet af (de organisatoriske rammer) det, men det afhænger også af borgeren og den kompleksitet som er i sagen.”* (Johanne, Rødovre Kommune). Sådan noget NMP styringslogik med 70 procent benchmarking i forhold til aktivering kan gå ud over sagens kompleksitet og frontlinjearbejdernes handlingsmæssige råderum og det er også det som ifølge Lipskys teori om frontlinjearbejde betragtes nogle ikke realistiske og ikke opnåelige mål, som kan gøre frontlinje arbejde endnu mere indviklet og besværligt.

7.3 Sagsstammer og det administrative arbejde

Ud over organisatoriske rammer i form af målsætninger i tal eller procentdel kan sagsmængder og volumen eller omfanget af administrative arbejde kan have en betydning for frontlinjemedarbejderes praksis med hensyn til inddragelse af borgere i deres sager. Som nævnt i

problemfeltet, så har jobcenter Lærkevej oplevet at sagsbehandlerne gik fra over 200 sager til 50 sager og i dette forsøg kunne man se effekterne af færre sagsstammer i sagsbehandling. Sagsbehandlerne på Lærkevej Jobcenter fik mere tid til at danne relationer med borgerne, sætte sig mere grundigt i borgernes sager samt sagens kompleksitet, og dermed lavede mere oplyste handleplaner til ressourceforløb osv. (Madsen, 2020). Derfor kigger vi også her nærmere på betydningen af sagsstammer i en sammenligning kontekst på Færøerne og i Danmark. Her tilføjer vi også administrative under de organisatoriske rammer som kan have en betydning for med hensyn til hvor meget det fylder i frontlinjearbejde på Færøerne og Danmark og hvordan sagsbehandlerne betragter de administrative del af arbejde i vores to cases.

Frontlinjemedarbejdere	Cases	Sagsstamme	Administrative arbejde
Johanne	Danmark (Rødovre Kommune)	35	50 procent
Klara	Danmark (Rødovre Kommune)	48	Sætter ikke en bestemt procentdel angående det administrative arbejde, men dermed siger, at det fylder meget.
Ali	Danmark (Solrød Kommune)	30	50 procent
Marie	Danmark (Solrød Kommune)	30	60 procent
Thea	Danmark (Solrød Kommune)	23	70 procent
Ida	Færøerne	70	Det administrative arbejde fylder meget

Anna	Færøerne	30 plus	50 procent
Kaja	Færøerne	70	Det administrative arbejde fylder meget
Nadja	Færøerne	40	Det administrative arbejde fylder meget
Josephine	Færøerne	50-60	50 procent

Gennem vores interviews kunne vi se, at vores interviewpersoner i case Færøerne har flere sager end vores interviewpersoner i case Danmark. Men næsten alle frontlinjemedarbejdere som vi har interviewet, bruger 50 procent eller mere end 50 procent af deres tid på det administrative arbejde i deres praksis. På Færøerne har sagsbehandlerne i flere tilfælde blandede målgrupper og idet nogle af de sager ikke er så tidskrævende eller indviklede, men det er klart at vores interviewpersoner fra Færøerne har generelt mere end 20 sager per person end vores interviewpersoner fra Danmark. Mange sager kan være tidskrævende og det kan påvirke sagsbehandlingen, hvor sagsbehandler på grund af manglende tid som Lipsky siger bruger afværgemekanismer i form af rutiner og simplificering af borgernes komplekse sociale problemer (Lipsky,2010, s.83-86). Klara fra Rødovre kommune sidder med 48 sager og føler sig presset:

“Altså nu hører jeg fra mine kollegaer, de har ligget markant højere før så tænker jeg bare ”Åhh råb” okay jeg synes 40 sager er mange sager. Jeg synes det er det hvor jeg oplever, kan opleve mig presset der er det i forhold til altså de tungeste sagsarbejde ikke i forhold til ligesom at holde de her hvad kan man sige jobsamtaler og få indhentet relevante oplysninger og få oplyst sagen bedst muligt og samarbejdet med anden aktør det synes jeg egentlig er fint i forhold til tiden Ehm i forhold til de tungere sagsarbejde hvor man skal foreligge en sag for rehab, det kræver enormt meget Ehm arbejde der kan jeg godt føle mig tidspresset.” (Klara, Rødovre Kommune)

Klara føler sig presset på grund af de tunge eller komplekse sager, som hun skal foreligge over for rehabiliteringsteamet og i forhold til den administration arbejde siger hun:

"Ja, det fylder meget. Der er rigtig mange sådan administrative klik når man bare har holdt en samtale med en borger eller en borger ringer. Vi har jo selvfølgelig notatpligt hver gang der er en borger der ringer så skal vi jo naturligvis notere det ehm, så der er meget administrativt og meget administrativt man ikke har forberedt sig på i løbet af en arbejdsdag så man er også nødt til ens kalender skal ikke være fuldstændig tæt pakket fordi så går du hjem med arbejdsopgaver hver dag ikke? Så det administrative fylder meget." (Klara, Rødovre Kommune)

På trods af presset både med hensyn til sagsstammer og det administrative arbejde siger Klara ikke meget om hvorvidt det går ud over borgerne eller inddragelse af borgerne. Men Johanne, der arbejder i samme afdeling som Klara i den samme kommune og sidder med 38 sager, som svar til vores spørgsmål om, hvorvidt mange sagsstammer går ud over inddragelse af borgere, siger:

"Lige nu gør det ikke, fordi det sagsantal jeg har er fint. Men så snart sagerne kommer over 35 så mærker man presset, for den målgruppe jeg har er nogle borgere som kræver meget fra min side (...) Nej, det går ikke ud over inddragelsen, men det går udover kvaliteten af behandlingen af sagen, for så har man hverken tid eller ressourcer nok til at behandle en sag tilfredsstillende." (Johanne, Rødovre Kommune)

Man kan sige, at både Klara og Johanne er nogenlunde presset på grund af deres sagsstammer, heraf de tunge eller komplekse sager og begge to sætter barren lavere i forhold til sagsstallet end de sager de selv sidder med. For eksempel fortæller Klara, der sidder med 48 sager, at man mærker presset, hvis man får flere end 40 sager, og på samme måde har Johanne 38 sager og konstaterer, at man bliver presset hvis sagsstamme stiger mere end 35 sager. Derudover hævder begge to, at deres sagsantal ikke går ud over inddragelse af borgere, hvoraf Johanne siger, at flere end 35 sager kan gå ud over kvaliteten, men ikke inddragelse af borgerne. Det vil sige, hvis de får flere sager, kan det gå ud over kvaliteten som viste i forsøg på Lærkevej jobcenter og det vil sige, oplysningsgrundlaget for sagerne, relation med borgere og borgernes inddragelse i deres sager bliver påvirket negativt (ibid). I sådanne tilfælde påpeger Lipsky, at der sker en rutinisering og simplificering af sager, hvor kompleksiteten bliver simplificeret og nuancerne forsvinder og som konsekvens heraf taber inddragelse af borgere

terræn i sådan sagsbehandling på grund af frontlinjemedarbejdernes pressede vilkår og rammer (Lipsky, 2010, s. 85-86).

Men der er også flere nuancer i det med hensyn til, hvor mange sager der er optimale og ideale at have for frontlinjemedarbejdere og hvorvidt det administrative arbejde indtager så stor en del af frontlinjemedarbejdernes tid, at det går ud over borgerne. Med hensyn til de ideelle sagsstal siger Klara: *“Jeg tror også det er ligesom at jeg er lidt biased at jeg stadig føler mig lidt relativ ny, så jeg tænker måske i ville få et andet svar hvis det var en anden en af de mere erfarne.”* (Klara, Rødovre Kommune). Det vil sige, som Klara sætter ord på, at der er et erfaringsmæssigt element i det, hvis nogle sagsbehandlere, der har arbejdet med den samme målgruppe i flere år, er det måske nemmere for dem at klare flere sager på grund af deres arbejdserfaring end dem, der er relativt nye i feltet. Endvidere er der også et periodemæssigt element i det i forhold til borgernes egne initiativer og opfordringer angående deres sager, som kan tidsmæssigt presse frontlinjemedarbejdere, og det siger Ali lidt om som sidder med 30 sager:

“Det kommer an på perioden, omkring nytår var der ekstra travlt, fordi borgerne blev mere kreative og derfor havde brug for oftere vejledning og støtte. Og der var meget sparring i forhold til deres støtte, kontaktpersoner og mentorer. Så der er ekstra pres på. Men lige i øjeblikket ligger jeg komfortabelt og har god tid med borgerne.” (Ali, Solrød Kommune).

Det, at borgere selv tager initiativer og frontlinjemedarbejdere bruger tid og ressourcer på borgernes initiativer, er positivt med hensyn til inddragelsen af borgerne.

Selvom alle interviewpersonerne siger, at den administrative del af arbejdet fylder meget hos dem, så betragter de det ikke nødvendigvis som noget negativt der går ud over inddragelse af borgerne, men derimod synes nogle af frontlinjemedarbejderne, at de er en vigtig del af deres arbejde. Marie er en af vores interviewpersoner, der bruger mest tid på det administrative arbejde og når vi spurgte hende om det, svarede hun:

“Måske det fylder 60% det administrative og 40% med borgeren, som er højst nødvendigt, så vi oplever det ikke som noget som ikke er nødvendigt. Selvom det presser med alt det, men der er for borgerne sikkerhed for jo mere vi kan dokumentere og i de tider, i kender det måske rigtigt godt, at med sagsbehandlerskift så der sker rigtige

mange ting så det er for borgerne interesse at vi kan journalisere, dokumentere det hele der sker i forløbet.” (Marie, Solrød Kommune)

Det administrative arbejde i frontlinjearbejde fylder meget både i form af journalisering, skriftlige udvekslinger med andre aktører for at belyse sager samt at lave rehabiliteringsplan som skal forelægges foran et rehabiliteringsteam. Det er særligt den forberedende del af sagen som sagsbehandlerne skal skrive sammen med borgerne og skal fremlægge over for rehabiliteringsteamet, hvor man oplyser om borgerens erfaring med hensyn til arbejde, arbejdsevne, praktik, frivillige jobs samt uddannelse osv. (Star, 2023). Det er sådanne komplekse sager som tager en stor del af arbejdstiden hos Johanne i case Danmark. Vi har set, at arbejdspresset og flere sager end man kan klare (som Klara giver udtryk for) kan gå ud over kvaliteten, men vi ved ikke med sikkerhed, om der sker en creaming på grund af flere sager eller tidspresset og eller det kan ske med hensyn til prioritering af nogle borgere frem for andre pga. en vurdering i forbindelse med potentialet om succesraten eller chancen for at få borgeren ud af systemet. Det siger Marie lidt om vedrørende hun prioriterer nogle borgere frem for andre:

“Jeg prioriterer dem, der har mest gavn af nogle aktiveringer her og nu fordi, vi arbejder tværfagligt. Det kræver lidt at inddrage de andre og dem der er under nogle helbredsudredninger, dem der ikke skal i noget rigtigt her og nu, det kunne godt være, at de venter lidt.” (Marie, Solrød Kommune).

Det som Marie siger kan fortolkes som værende hendes faglige vurdering, hvor hun prioriterer de borgere, som hun synes er klar til at få gavn af hendes fokus og indsats netop i øjeblikket. Men hendes udsagn kan på den anden side også fortolkes i tråd med det som vi ved fra hendes tidligere udsagn om bevidstheden om at der findes et halvfjerds procentmål i forhold til målgruppens aktivering i en eller anden form. På den måde kan det fortolkes som creaming hvor frontlinjemedarbejdere prioriterer nogle borgere frem for andre borgere, for at få dem ud af systemet og rykker tættere på at opnå halvfjerds procent målet om aktivering.

I case Færøerne kan vi lægge mærke til, at frontlinjemedarbejdere har flere sager end frontlinjemedarbejdere i case Danmark. I denne sammenhæng er der nogle sagsbehandlere, der føler sig tidspresset på grund af deres mange sager og andre giver udtryk for ligesom nogle af

interviewpersoner i case Danmark, at presset ændrer sig i forbindelse med forskellige perioder og hvor tung eller komplekse sager en sagsbehandler sidder med i sin sagsstamme. Derudover er der ikke en stor forskel med hensyn til, hvor mange arbejdstid de frontlinjemedarbejdere bruger på det administrative arbejde. I begge vores cases bruger sagsbehandlerne mindst 50 procent af deres tid på det administrative arbejde, og flere af dem giver udtryk for, at det fylder meget, men de siger ikke så meget om, at det administrative arbejde ikke er relevant eller går direkte ud over inddragelse af borgere. Josephine fra Færøerne sidder med mellem 50-60 sager og besvarer vores spørgsmål angående tidspressethed og betydning af tidspresset for inddragelse af borgere således:

“Spørgsmål: Føler du dig tidspresset i forhold til sagsantallet?”

Josephine: Ja det gør jeg det synes jeg fordi jeg har meget tunge sager. Det er meget i forhold til målgruppen synes jeg.

Spørgsmål: Oplever du arbejdspresset og sagsmængden går ud over din inddragelse af borgeren?”

Josephine: Ja det tror jeg vi alle gør, I ved hvis vi havde 30 sager så ville der være mere tid til hver enkelt. Så dem, der ikke er så aktive selv, altså når de ikke har overskud og tid, så kan de jo altid prioritere nogle frem for andre. Så vi prøver så godt vi kan, men det er tidspresset.” (Josephine, Færøerne).

Josephine føler sig tidspresset på grund af mange tunge og komplekse sager, og hun mener klart, at det kan gå ud over inddragelse af borgerne. Det som er interessant, som hun giver udtryk for her, er, at hvis hun ikke var tidspresset på grund af mange tunge sager, kunne hun have brugt tid på de sager, hvor borgeren mangler lidt mere opmærksomhed og hvor borgerne ikke selv har overskud eller ressourcer til at tage initiativer. Man kan jo sige, at på grund af tidspresset bruger hun creaming som en coping mekanisme på trods af hendes faglige eller skønsmæssige idealer, hvor hun ikke har tid nok til de borgere som mangler lidt ekstra ressourcer tidsmæssigt fra hendes side. Det er det som Lipsky siger kan ske, hvis fornljemedarbejdere er så pressede, at de må bruge creaming som coping mekanisme og prioritere de sager som er nemmere at løse frem for komplekse sager. Selvom i mange tilfælde er de tungere sager og borgere som ikke har overskud til at selv tage initiativer, har mest brug for frontlinjemedarbejdernes tid og ressourcer for at komme videre i deres liv.

En anden sagsbehandler, Kaja i case Færøerne føler sig også tidspresset og hun sidder med 70 sager på tidspunktet: *“Ja, jeg er maks presset lige nu. Vi er underbemandet.”* (Kaja, Færøerne). Og senere interviewet siger hun, at der er pga. sygemelding fra andre sagsbehandlere i afdelingen. Men med hensyn til prioritering af nogle borgere frem for andre nævner hun ikke presset i forhold til sagsstallet, men snarere kommer med en helt anden vinkel:

“Det kan det godt være. Vi er jo også kun mennesker i vores arbejde, og nogle målgrupper er måske mere interessante end andre målgrupper. Sommetider har jeg også sager hvor jeg tænker at det her skal bare overstås og så har jeg sager hvor jeg tænker at det skal jeg dykke ned i. Fordi vi i vores arbejdsgruppe er så forskellige, kan vi også have forskellige holdninger og det skaber diskussioner, hvilket jeg synes er sundt. Jeg synes, det fedt, at man kan blive mere nuanceret i sin tankegang og få større forståelse.” (Kaja, Færøerne).

Lipsky kalder sådanne nogle personlige prioriteringer som “worker bias” og Lipsky siger, det sker fordi nogle gange frontlinemedarbejdere foretrækker nogle borgere frem for andre og der kan være forskellige årsager til det og dermed nævner Lipsky tre primære årsager til work bias: *“First, some clients simply evoke workers’ sympathy or hostility (...). A second circumstance of biased behavior is evident when street-level bureaucrats respond to general orientations toward clients’ worthiness or unworthiness that permeate the society (...).”* (Lipsky, 2010, s. 109) Ud fra Kajas udsagn angående hendes præferencer af nogle borgere frem for andre er det ikke helt klart om hvad er de endelig årsag til hendes fortykkelse af nogle borgere, som hun finder meget interessant og vil gerne dykke ned i deres sager for at få nuancerne med. Men problemet opstår, når hun sidder med borgere som hun ikke er særlig interesseret i, og derfor som hun helst bare vil af med - eller som hun siger “det skal bare overstås”. Det kan gå ud over borgerinddragelse, hvis man til at begynde ikke tager eller viser interesse i borgernes problemer eller livssituationer. Yderligere peger Lipsky også i den sammenhænge den tredje årsag til work bias, som kan forekomme i frontlinjearbejde i frontlinjemedarbejderne møde med borgerne: *“A third circumstance in which street-level bureaucrats regularly display biased behavior arises when they are able to act on the view that some clients are more likely to respond to treatment than others. This category of favoritism is similar to creaming except that the motivation comes not from the reward structure of the agency (although this may play a part) but from the gratification that comes with helping people who are thought likely to respond to help.”* (Lipsky, 2010, s. 111). Det kan også være, at Kaja finder nogle borgere og deres problemer

lidt mere håndterbare og derfor vælger eller prioriterer dem frem for andre borgere for at få en følelse af succes når hun hjælper borgerne at komme ud af systemet eller få et job eller uddannelse. Men uanset hvad er det ikke særligt professionelt, når man har den tilgang til nogle borgere hvor man mener, at jeg skal af med den sag hurtigst muligt eller det skal bare overstås.

Som vi har nævnt tidligere angående hvordan sagerne bliver tildelt i mindre organisatoriske afdelinger på Færøerne ud fra borgerne fødselsdatoer samt med blandede målgrupper, kan sådan en tilfældige tildeling af sager og blandede målgrupper være også med til at man få tildelt nogle sager, som man ikke finder interessant eller mangler de faglige eller erfaringsmæssige evner til at gennemskue, forstå og afklare. Men der kan være nogle fordele med blandede målgrupper i en afdeling, som ikke er helt siloopdelt og det uddyber vi også lidt senere hen i vores special, Men på den måde, hvor Kaja bliver tildelt nogle sager og sidder med nogle borgere, som hun ikke særligt bryder sig om, er ikke synderligt holdbart og kan være hindrende for inddragelse af borgere i deres sager. For at inddrage borgerne i deres sager er det en forudsætning, at man interesserer sig i borgerne og spørger borgernes om deres livssituationer og problemer, som de knokler med i deres hverdag og derefter kan man danne sig en nuanceret forståelse for kompleksiteten af borgernes sociale problemer og hjælpe dem videre i deres liv. Hvis en sagsbehandler har en sådan tilgang som Kaja til nogle borgere og samtidigt føler sig tidspresset på grund af de mange sager, er det klart, at det påvirker inddragelse af især de borgere som hun ikke bryder sig meget om. Desuden skal det nævnes her for at få nuancerne med, at der ikke findes andre frontlinjemedarbejdere som har sådan en tydelig præference med hensyn til nogle borgere og målgrupper frem for andre i case Færøerne.

En anden frontlinjemedarbejder, Ida der sidder med 70 sager ligesom Kaja, føler ikke sig særligt tidspresset på grunde af sin sagsstamme og som svar til vores spørgsmål om hvorvidt hun føler sig presset på grunde af de mange sager, svarer hun:

“Nej, det tror jeg ikke. Der var i de sidste måneder, da jeg mangler nogle opfølgninger. Men vi har også mange møder, for eksempel går vi til supervision, afdelingsmøder og der er forskellige ting, som vi også er pålagt. Det er langt mere sidst på måneden og jeg tænker at alle i vores afdeling har det på samme måde. Vi forlænger også ydelserne for vores borgere sidst på måneden. Det er tit sådan at kalenderen er fyldt sidst på måneden.” (Ida, Færøerne)

Ida føler sig lidt presset sidst på måneden, ellers føler hun ikke generelt sig tidspresset på grund af mange sager. Det er delvis ligesom Ali i case Danmark fra Solrød Kommune som føler sig presset sidst på året og omkring nytår, hvor han siger, at borgere bliver lidt kreative og kommer med forskellige ideer med hensyn til deres sager og han bruger ekstra tid på det og der kan han mærke presset. Det tyder på, at for mange frontlinjemedarbejdere kan presset være afhængig af nogle bestemte tidspunkter som kan ses hos Ida og Ali i form af sidst på måneden eller sidst på året. På trods af 70 sager har Ida ikke mange samtaler med borgerne på kalenderen: “ *Gennemsnit, cirka har jeg 8 samtaler om ugen og måske mere da vi også har sygedagpenge opfyldning.* ” (Ida, Færøerne). Derudover med hensyn til det administrative arbejde føler hun på som måde som de fleste at det fylder meget, men siger ikke særlig meget om hvorvidt det kan gå ud over inddragelse af borgerne på en eller anden måde: “ *Det fylder meget, altså fordi det tager meget tid, hvor vi godt belyse sagen og journalen. Men jeg prøver at skrive notater frisk så hurtigt som muligt. Det fylder meget.* ” (Ida, Færøerne) Ud fra hendes udsagn kan man se, at hun kobler de forarbejde af belysningen af sagen og journaliseringen sammen og på den måde er det administrative arbejde en vigtig forudsætning for hendes sagsbehandling.

Der er individuelle variationer angående, hvorvidt frontlinjemedarbejderne føler sig presset på grund af deres sagsstamme både i case Danmark og Færøerne. Frontlinjemedarbejdere i case Danmark giver udtryk for, at hvis de får mange sager i deres sagsstamme, påvirker det kvaliteten af sagsbehandlingen og oplysningsgrundlaget i sagen. I case Færøerne siger nogle af frontlinjemedarbejdere at mange sager i deres sagsstamme går direkte ud over borgerinddragelse, hvor man ikke har tid nok til gå dybere i sagerne, så der sker en simplificering af borgernes komplekse sociale problemer. Med hensyn til det administrative arbejde siger frontlinjemedarbejdere i begge cases, at de føler meget, men flere af dem giver også udtryk for, at det administrative arbejde er en vigtig del af deres arbejde, og de siger ikke direkte, om det går ud over borgerinddragelse eller ej. Mange af frontlinjemedarbejderne kobler også det administrative arbejde med indhentning og samling af oplysninger om borgernes komplekse sociale problemer, og på den måde kan det ikke vurdere det administrative arbejde noget som er i modsætning til inddragelse af borgerne.

7.4 Siloopdeling

Som det blev fremhævet før i specialet, at det på Færøerne især i de mindre afdelinger hvor sagsbehandlere sidder med blandede målgrupper. Organisation er heller ikke opdelt yderligere i specialiserede afdelinger som eksempelvis for hjemløse, arbejdsløse, misbrugere, dagpengemodtagere, enkeltydelser eller kontanthjælpsmodtagere osv. I denne sammenhæng fortæller vores interviewpersoner fra Færøerne, at de sidder med blandede målgrupper og med borgere som har komplekse sociale problemer, som ovennævnt under målgruppens komplekse sociale problemer ud fra frontlinje medarbejdernes oplevelse og praksis i feltet dvs. især de komplekse sociale problemer synkront med ledighed. Med henblik på dette har vi lagt mærke til, at frontlinjemedarbejdere arbejder forskelligt i forhold til hvor socialområdet er siloopdelt og hvor der ikke findes en tydelig og fastgroet siloopdeling.

Med hensyn til beslutningsmyndighed og helhedsorienterede indsatser siger Anna:

“Altså det er sådan, at de af os, der sidder herude og har arbejdet mange år, også nogle gange træffer nogle afgørelser og kigger senere og snakker om hvordan det er ift. loven. Det kan være ift. en bolig, da vedkommende ikke har haft en bolig og sov hos bekendte osv.” (Anna, Færøerne)

Annas udsagn indikerer to vigtige elementer, nemlig hendes handlingsmæssige råderum og beslutningsmyndigheden og hendes adgang til en bred vifte af indsatser eller foranstaltninger, som hun kan sætte i gang for at hjælpe borgerne. Som man kan læse ud fra citatet, hvor hun bemærker, at nogle gange træffer hun nogle beslutninger og tænker senere om hjemmel eller hvordan afgørelsen forholder sig til loven. Det kan forstås som en stor faglig autonomi, hvor man generelt ikke befinder loven eller andre organisatoriske rammer som en hindring for at træffe en afgørelse eller sætte nogle foranstaltninger i gang. Derudover er det i den samme afdeling, hvor hun finder en bolig til borgere samt arbejder for, at borgere kan komme i aktivering, uddannelse, job osv. Hvis sagsbehandlerne har adgang til flere tiltag og foranstaltninger, kan det være nemmere for dem at gå til værks med en helhedsorienteret tilgang, hvor sagsbehandlerne kan prioritere i samarbejde med borgerne, om hvad der skal komme først og hvad det er, som er mest presserende og hæmmende for borgere at komme i beskæftigelse. Det er frontlinearbejderens faglige vurdering, handlingsmæssige

råderum, beslutningsbemyndigelse og samarbejde med borgerne samt borgerinddragelse, hvor frontlinjemedarbejderen bliver i stand til at tage hånd om borgerne mest krævende og akutte problemer, som eksempelvis kan være aktivering i form af praktik eller boligproblem, der skal have forrang for at hjælpe borgere eller også skal begge problemer håndteres samtidig. Der kan lige så godt være andre sammenhænge såsom misbrug problemer sammen med ledighed, psykiske vanskeligheder sammen med ledighed, stofmisbrug problemer sammen med ledighed osv. men det vigtigste er, at frontlinjemedarbejdere har myndighed nok til at træffe en beslutning baseret på frontlinjemedarbejderens faglige vurdering og skøn for at iværksætte en helhedsorienteret løsning af de komplekse sociale problemer.

I case Danmark Kan vi se en lignende men konkrete eksempel, hvor borgere som slås med hjemløshed sammen med ledighed og i den sammenhæng siger Klara:

“Ehm altså ja, ja det oplever jeg så sent som her forleden altså vi har jo ikke bemyndigelse til at skaffe borgerne en lejlighed, men vi har jo borgere der er hjemløse eller som bliver smidt ud af deres lejlighed og der må jeg indrømme, at man føler sig lidt presset fordi at det er svært at komme videre i deres beskæftigelsessag når de ikke har noget sted at bo, men det tager lovgivningen ikke rigtig hensyn til så man kan sige på den måde der synes jeg ofte, at jeg føler mig presset i forhold til at skulle gå videre med deres beskæftigelsessag når hele deres hvad kan man sige deres sikkerheds under dem smuldrer. Det der kan jeg godt opleve sådan et pres.” (Klara, Rødovre Kommune)

I denne kontekst føler Klara sig meget begrænset, da hun ikke har myndighed til at gøre noget ved borgerens boligproblem. Selvom det er evident for hende, at borgerens hjemløshed er en hindring for at få borgeren i beskæftigelse, kan hun alligevel ikke gøre særligt meget ved det på grund af siloopdelingen og de adskilte ansvarsområder, hvor Klara ikke har beslutningsmyndighed. Det kan også gå ud over inddragelse af borgerne i den forstand, at sagsbehandleren ikke hjælper borgerne med det meste pressede og akutte sociale problem i deres liv, men vil gerne have dem til at komme i aktivering eller deltage i de jobfremmende foranstaltninger. Det er Klara overbevist, at det ikke kommer til at virke. Derudover kan det også påvirke negative sagsbehandlerens handlingsmæssige råderum, hvor der ikke er plads til helhedssynet, som er en forudsætning for socialarbejdernes

faglige vurdering og skøn. *“Til idegrundlaget for socialt arbejde hører tanken om et helhedssyn forstået som et samlet syn på klientens situation og på koblingen mellem klientens situation og valget af social indsats og fremgangsmåde:”* (Olesen, 2011, s. 213). Hvis man er så begrænset ligesom Klara i sin position som frontlinjemedarbejder, bliver det besværligt at rykke borgerne frem i retning af aktivering eller evt. et job. Men det er for det meste denne siloopdeling og organisatoriske rammer som gør det besværligt for Klara til at tage et helhedssynet vurdering af borgerens situation og derefter komme med en helhedsorienteret tiltag, som kunne gavne borgerne i den positive retning og tættere på beskæftigelse eller arbejde.

Den siloopdeling er en del af NPM, som fik sit indpas i frontlinjearbejde i midten af 1980'erne. Sidenhen skete der en øget specialisering og udlicitering af frontlinjearbejde med private aktører og samtidigt blev frontlinjearbejdes store sektorer delt i mindre enheder, som har fremkaldt udfordringer med hensyn til koordineringer på tværs af siloer eller de små enheder i frontlinjearbejde (Monrad & Danneris, s. 63-64). Det er lige præcis den udfordring som Klara sidder med, hvor hun er begrænset i sin rolle for at gøre noget ved borgerens hjemløshed på grunde af specialiserede enheder med special ansvar og hendes ansvar er afgrænset og restriktiv kun til det beskæftigelsesfremmende arbejde. I den sammenhæng bliver hun nødt til arbejde tværsektorielle og koordinerer med andre enheder, men det er igen et spørgsmål om hvorvidt organisationen delegerer ressourcer, mulighed og tid til at arbejde på tværs for at støtte og hjælpe borgerne med helhedsorienterede indsatser, som tager hånd om borgernes komplekse problemer ligesom vores målgruppe på forskellige fronter sideløbende eller parallel. Foruden denne kompleksitet føler Klara sig tidspresset i forvejen som ovennævnt og for at hjælpe en borger med sådanne komplekse problemer i et komplekse sammenhæng, kræver det modifikation enten i form af, at sagsbehandlere får mere tid samt beslutningsbemyndigelse og mulighed for koordinering på tværs af siloer eller organisationerne skal afvikler og blander nogle af disse isolerede enheder sammen, hver der ikke er en fungerende koordinering på tværs af siloer. Klaras eksempel viser, at når street-level organisationer bliver komplekse kalder Brodtkin det tredimensionelle street-level organisation med flere aktører, interessenter, enheder, specialiseringer osv. og så kommer der konflikter og hindringer, som kan påvirke frontlinjemedarbejderens arbejde (Brodtkin, 2013, s. 23-24). Derfor er det vigtigt, at der skal være nogle mekanismer på plads, hvor man kan koordinere på tværs af siloer og udnytte de positive potentialer af specialisering med hensyn til ekspertise og faglighed.

I den sammenhæng er det relevant at inddrage Lipsky som peger på den problematik, at en øget specialisering i små enheder kan have en fremmedgørende effekt, især på frontlinjemedarbejdere og kan gå ud over helhedssynet: *“Street-level bureaucrats also tend to work only on segments of the process. In the name of efficiency, convenience, or optimal utilization of resources the world of social services has become more and more specialized (...) The more the problems are or remain interconnected, the more the alienation of categorization will impinge on street-level work.”* (Lipsky, 2010, s. 77). Den segmentering eller siloopdeling som kom med NPM styringslogikker for at effektivisere frontlinjearbejde som ovennævnt kan være hindrende og det kan vi tydeligt se i tilfælde af Klaras oplevelse og møde med borgeren. En konsekvens af sådan et arbejde, hvor Klara føler sig magtesløs, kan ifølge Lipsky være at frontlinjemedarbejdere til sidst underlægger sig de organisatoriske og det går ud over inddragelse af borgerne: *“To the extent that street-level bureaucrats are alienated in their work, they will be more willing to accept organizational restructuring and less concerned with protecting clients’ interests and their own connection with clients.”* (Lipsky, 2010, s. 79)

Men det skal tilføjes her, at Klaras eksempel er en af det yderste eksempel i case Danmark, som kan vise siloopdeling og segmenterings problemer i frontlinjearbejde og sætter sagsbehandlerne i et krydspres. Andre sagsbehandlere har ikke oplevet siloopdeling problematikken i sådan grad. Men siloopdelinger uden en klar mekanisme eller mulighed for tværsektorielle koordinering kan have en forhindrende effekt med hensyn til at hjælpe eller inddrage borgere med komplekse sociale problemer i deres sager. De to eksempler af frontlinjemedarbejdere i case Danmark og Færøerne viser, at frontlinjearbejde i Danmark er siloopdelt og frontlinjemedarbejdernes beslutningsmyndighed er også begrænsede, som kan hindre en stærk borgerinddragelse. Derimod er organisationen mindre siloopdelt i case Færøerne og frontlinjemedarbejdere har en meget stor beslutningsmyndighed i feltet, som kan gøre det nemmere for dem at tage en helhedsvurdering af borgerens komplekse sociale problemer og dermed komme med nogle helhedsorienterede indsatser for at hjælpe borgerne.

7.5 De økonomiske og lovmæssige rammer betydning for borgerinddragelse

Lipsky siger, at i frontlinjearbejde er ressourcer næsten altid utilstrækkelige i forhold til udbuddet af tjenester, og det kan have konsekvenser for kvalitet af frontlinjearbejde (Lipsky, 2010, s.81). Hvis

organisationen er optaget af at spare penge eller ikke har tilstrækkelige ressourcer, kan det gå ud over sagsbehandlingerne, indsatser, borgernes valgmuligheder angående forskellige tiltag og indsatser, og inddragelsen af borgerne i deres sager. Derfor kigger vi her lidt nærmere på, hvorvidt de økonomiske rammer præger sagsbehandlingen i frontlinjemedarbejdernes møde med borgere og hvor stor en grad påvirker de økonomiske rammer i en organisation borgernes ønske om nogle bestemte indsatser og deres inddragelse i deres sager. Et eksempel af økonomiens rolle i frontlinjearbejde og dets betydning for inddragelse af borgere er således i case Færøerne:

“Spørgsmål :Kan de organisatoriske rammer påvirke borgerinddragelsen positivt eller negativt? Du var lidt inde på det før.

Svar: Jeg synes det har negative påvirkninger i den forstand, at vi lige nu ikke har afklaret støttepersoners funktion, at vi ikke har økonomi til det. Det vil sige, at sårbare personer de ikke har, de har ingen som de ligesom kan ringe til og sige jeg magter ikke at få en læge tid eller hvad det nu kan være, eller tale med om livet. Så ja, det kan det godt.

Spørgsmål: Hvad er årsagen til det?

Svar: Det er simpelthen bare økonomisk styring på det politiske plan, som man har valgt at ikke putte så mange penge i det. Man kan sige, at den nye regering ikke har, er ikke færdig med den økonomiske plan. Jeg kan ikke huske, hvad det hedder på dansk. Ja de kommende par år færdigt nu, men de er i gang med at lave den. Så vi ved faktisk ikke nu om der kommer til at være penge nok til at vi kan få støtte om ja vi kan få støttepersoner. Ja sidste år, et eksempel fra sidste år, sommeren sidste år fik vi at vide, at vi ikke må sætte/ansætte flere støttepersoner i værk fordi der er ikke flere penge, så dem der var i værk måtte godt fortsætte, men ja. Det har det været i det seneste år. Nu står vi og venter om der kommer noget i den pulje som vi måske, det andet punkt er også det er svært at få nogen at tage jobbet her på suderø.” (Nadja, Færøerne).

Ud fra Nadja udsagn er det klart, at hun ikke kan tilbyde borgerne en støtteperson eller en mentorordning på grund af manglende penge i afdelingen. Dette er på trods af hendes faglige vurdering af borgerens situation, at der er behov for sådan et tiltag for borgeren, hvor borgeren er opgivende og har ikke nogen til at støtte hende eller hun. Men street-level organisationer er

afhængig af ressourcer som Nadja siger kommer oppefra og det vil sige policy eller ressourcefordeling, som er topstyret fra makroniveauet, kan have en afgørende betydning for mikroniveauet for en bestemt borgere og dermed påvirker frontlinjemedarbejderens handlingsmæssige råderum. Hos Nadja gør disse manglende støttepersoner hendes arbejde mere besværligt og sætter hende i et krydspres, hvor hun bliver nødt til at tage hensyn til de økonomiske rammer, som ikke er støttende for at tage hånd om borgernes komplekse sociale problemer. I dette eksempel er muligheden for mentorordning ikke til stede i Nadja værktøj for at støtte borgeren, og hun skal selv finde en alternativ måde at hjælpe borgere. Som ovennævnt med hensyn til Lipsky er utilstrækkelige ressourcer i forhold til udbuddet en del af vilkårene i frontlinjearbejde, men det kan påvirke kvaliteten af frontlinjearbejde og kan have fremmedgørende effekter for frontlinjemedarbejdere (Lipsky, 2010, s. 79).

I case Danmark, som ovennævnt har den aktive beskæftigelsespolitik med fokus på aktivering, refusioner, benchmarkingen og besparelse en betydning for frontlinjemedarbejdernes handlingsmæssige råderum for at imødekomme borgernes ønske om muligheder i form af indsatser, ydelser eller opkvalificering (Hansens, 2022, s. 116-124). Klara fra case Danmark siger vedrørende de økonomiske rammers betydning for hendes arbejde med borgernes følgende:

“Altså, ja, jeg kan jo ikke bare iværksætte alt i hele verden, havde jeg her sagt. Altså, vi er jo selvfølgelig, der er jo lovgivning til at tage hensyn til og det er jo klart, vi er jo inde i en sparerunde det er jo ikke nogen hemmelighed, at vi skal spare så selvfølgelig kommer det til at have en betydning for det videre sagsarbejde af det. (Klara, Rødovre Kommune).

Det som Klara siger her peger på den aktive beskæftigelsespolitik, hvor beskæftigelsesområdet og velfærdssektoren i jobcentre er underlagt den evige tilstand af besparelse (ibid). Men som forrige nævnt med en bevidsthed om målsætning om at få 70 procent borgerne i aktivering og beskæftigelse og effektivisering logikker i form af NPM, samt besparelse på beskæftigelsesområdet, bliver sagsbehandling påvirket og det mærker Klara tydeligt og siger, at det har en betydning for hendes arbejde med borgerne. Med andre ord bliver hun nødt til at tage hensyn til de økonomiske rammer over for hendes faglige vurdering og skøn. I den sammenhæng siger Ali også noget i den samme retning med hensyn til den markante bevidsthed om økonomiske rammer i organisationen:

“Hvis jeg får en god ide, og det koster nogle penge, så tager jeg den med min leder, for selvom jeg bliver inddraget meget i hvordan økonomien ser ud, så er det ham som har det store overblik. Så sent som i går fik jeg udarbejdet en psykiatrisk speciallægeerklæring, for jeg har en borger, hvor jeg var tvivl om det er hensigtsmæssigt at prøve ham via en praktik – det tror jeg ikke, at han er i stand til. Så jeg vil gerne have en god psykiatrisk beskrivelse om ham.” (Ai, Solrød Kommune).

I forhold til det gennemgående træk om bevidstheden om de økonomiske rammer siger Ali, at han ligesom Klara er opmærksom på økonomien og dermed bliver han også inddraget om, hvordan økonomien er på jobcenteret. I øvrigt kan en vurdering fra psykiatrien med hensyn til borgernes arbejdsevne betragtes en fundamentale komponent for frontlinjearbejde, når man arbejder med en målgruppe, der døjer med komplekse sociale problemer og mange af dem har psykiske besværligheder til at komme i aktivering eller beskæftigelse. Men det koster penge at have en psykiatrisk speciallægeerklæring og derfor skal det dobbelttjekkes hos lederen for at gå videre med det. Det viser igen, at de økonomiske rammer er styrende i feltet og i mange tilfælde begrænser disse rammer frontlinjemedarbejderes handlingsmæssige råderum og beslutningsmyndighed. Frontlinjearbejdernes begrænsede handlingsmæssige råderum som følge af de økonomiske rammer begrænser også en helhedsvurdering af borgerens situation og inddragelse af borgere med hensyn til deres indflydelse, valgmuligheder og ønsker. Samlet set kan man sige, at de økonomiske rammer har en betydning både i case I Danmark og i case Færøerne for frontlinjemedarbejdere at udøve en strækborgerinddragelse. Manglende ressourcer er et vilkår i frontlinjearbejde som forudgående nævnt med hensyn til Lipsky, men graden af disse økonomiske hensyn, manglende ressourcer, besparelspolitik kan påvirke negative frontlinjemedarbejderes faglige skøn og vurdering samt inddragelse af borgere, som vores to eksempler i case Danmark og case Færøerne tyder på.

Et andet aspekt af de overordnede rammer i frontlinjearbejde med hensyn til borgerinddragelse er, som nævnt hele vejen igennem specialet, at borgerinddragelse er lovpligtigt i Danmark, det vil sige frontlinjemedarbejdere har en pligt til at inddrage borgerne. Men som beskrevet ovenfor i specialet er retsikkerhedsloven § 4 meget abstrakt og åben til en bred fortolkning når det kommer til frontlinjemedarbejdernes praksis og i den sammenhæng kan retsikkerhedsloven både have en værdi, som kunne være symbolsk eller reelle og det omsættes i handling alt efter hvordan en sagsbehandler

fortolker, inddrager og lægger vægt på den. Som svar til vores spørgsmål angående Retssikkerhedslovens reelt eller formalitet betydning i sagsbehandling siger Ali i case Danmark:

“Jeg synes det vigtigt at borgeren inddrages og medvirker og jeg synes det fedt at det står i lovgivningen så jeg kan vise borgeren, at det ikke er mig som giver dig ansvar over dit eget liv, det er noget borgeren skal have ifølge lovgivningen. Så det er både og – både en formalitet og en gang i mellem bliver den nævnt.” (Ali, Solrød Kommune).

Det kan udledes fra Alis udsagn, at selvom loven om inddragelse af borgerne ikke er helt konkrete med hensyn til fremgangsmåder som et værktøj, har det alligevel en symbolsk betydning for at vise borgerne, at det har mulighed for at påvirke eller har en indflydelse på deres sager og har ret til inddragelse ifølge loven. Derudover kan man se, at Ali konstaterer, at loven også har en karakter af formalitet og ikke altid bliver nævnt i sagsbehandlerens møde med borgeren. Der er også et andet element af de lovpligtige borgerinddragelses rammer i sagsbehandling, som Johanne fremhæver som svar til det samme spørgsmål, som vi har stillet til Ali:

“Det er overordnet, at de skal inddrages, for det er deres sag, og borgeren skal vide, at de er hovedpersonen og er forstået med at de skal inddrages. Men det er svært for mange af dem fordi de ikke er fagligt stærke. Der er også dem med anden etnisk baggrund som ikke forstår systemet. Jeg går meget op i at borgeren skal have det bedste ud af min sagsbehandling og derfor går jeg også meget op i at inddrage borgeren. Jeg arbejder for deres skyld.” (Johanne, Rødovre Kommune).

Ud fra Johannes udsagn er det bemærkelsesværdigt at de som er ressourcestærke, har det nemmere med at blive inddraget i deres sager, da de kender deres rettigheder og er bedre i stand til at forstå systemet. Derimod har de ressource svage borgere, som typisk ikke har et så stort kendskab til systemet, sværere ved at blive inddraget i deres sager. I den sammenhæng siger Lipsky, at der er nogle forudsætninger i frontlinjearbejde, som kan være gavnlige for eller giver præference til de borgere, som har kendskab til systemet og formulerer deres behov i overensstemmelse med systemets præmisser frem for de borgere som er ressource svage og har ikke et stort kendskab til system og systemets præmisser: *“Citizens who receive public benefits interact with public agents who require*

certain behaviors of them. They must anticipate the requirements of these public agents and claimants must tailor their actions and develop "suitable" attitudes both toward the services they receive and toward the street-level bureaucrats themselves." (Lipsky, 2010, s. 11). Men det er positivt, at Johanne er bevidst om borgernes forskelligheder angående deres forståelse af systemet og dermed skal hun tage hensyn til borgernes varierende ståsteder for at få dem inddraget i deres sager og hjælpe dem videre med deres komplekse sociale problemer.

På Færøerne findes der ikke en lovpligtig lov ligesom retssikkerhedsloven § 4 i Danmark, som forpligter frontlinjemedarbejderne til at inddrage borgere i deres sager. Men det er ikke lige med, at der ikke findes borgerinddragelse i deres møde og arbejde med borgerne. Som svar til vores spørgsmål om, hvis der findes en tilsvarende lov på Færøerne ligesom retssikkerhedsloven § 4 i case Danmark, siger Anna:

"Nej altså nu, jeg prøvede at kigge lidt og ved der er nogen måske undersøge det mere end mig. jeg kan ikke hvor der står at vi skal gøre det, men vi gør det fordi vi mener at det er vigtigt (...) det er mest et eller andet som vi har lært gennem vore uddannelse og mange års erfaringer og med snakke frem og tilbage og det er jo sådan at tager nogle ting fra Danmark og det kan være både nogle gode og dårlige tinge. Jeg plejer at sige at vi skal nok tage de gode ting og ikke tage de ting som ikke er så gode. Og jeg må sige at borgerinddragelse er en god ting." (Anna, Færøerne).

Som vi kan se i ovenstående med hensyn til deres forståelse og praksis af borgerinddragelse i case Færøerne, er det ikke sådan, at frontlinjemedarbejderne er mere optagede af borgerinddragelse i case Danmark end frontlinjemedarbejderne i case Færøerne. Her siger Anna, at selvom der ikke findes en tilsvarende lov ligesom i case Danmark om inddragelse af borgere i deres sager, er borgerinddragelse noget, som de har lært gennem deres uddannelse og er en del af deres faglige ståsted. Det er relevant at tilføje her, at alle vores interviewpersoner fra Færøerne har taget deres socialrådgiveruddannelse i Danmark og mange har arbejds erfaringer fra Danmark inden de begyndte at arbejde på Færøerne. På den måde bliver borgerinddragelse en del af frontlinjemedarbejdernes habitus i case Færøerne, da de gik i de samme uddannelsesinstitutioner og fik samme undervisning samt mange af dem har samme arbejds erfaringer fra Danmark. Som Lipsky peger på at interaktion er en forudsætning for frontlinjearbejde, men det er graden af interaktion og inddragelse, som har en betydning i

frontlinjemedarbejderens arbejde med borgerne (Lipsky, 2010, s. 56). Derfor kan vi se i vores to cases, at det ikke er kun loven som garanterer en stærk borgerinddragelse, men der er også andre faktorer i spil om hvorvidt de overordnede organisatoriske rammer skaber muligheder eller begrænsninger for borgerinddragelse og hvordan frontlinjemedarbejderne selv vægter borgerinddragelse højt eller ikke i deres sagsbehandling med målgruppen.

8. konklusion

Formålet med specialet har været at besvare følgende: *Hvordan forstår og praktiserer frontlinjemedarbejdere borgerinddragelse med de voksne kontanthjælpsmodtagere med komplekse sociale problemer i Danmark og på Færøerne, og hvilke betydninger de organisatoriske og lovmæssige rammer kan have for borgerinddragelse i to lande i rigsfællesskabet?*

Det konkluderes, at borgernes komplekse sociale problemer næsten er de samme både i Danmark og på Færøerne. Frontlinjemedarbejderne tilkendegiver, at borgernes komplekse sociale problemer har betydning for deres inddragelse i egne sager, ligesom det fremhæves, at borgernes ressourcer og kompetencer, eller manglende ressourcer og kompetencer, også har betydning for deres inddragelse i egne sager. Endvidere har det betydning for deres evne til at forstå og orientere sig i systemet. I nogle tilfælde får man en fornemmelse af, at selv om frontlinjemedarbejderne lægger ansvaret for borgerinddragelse over på borgerne, Nogle gange kan borgernes komplekse sociale problemer gøre borgerinddragelse næsten umuligt, hvis borgernes kognitive evner er nedsat i en sådan grad, at det gør det besværligt for borgerne at have en realistisk forståelse eller indblik i deres situation og sociale problemer. Det er især i de yderste tilfælde, hvor borgernes mangel på ressourcer bliver en forhindring for deres inddragelse i egne sager. Disse tilfælde kan være, når borgerne har alvorlige psykiske problemer, misbrugsproblemer eller er berusede i mødet med frontlinjemedarbejderne, ligesom hjemløshed i kombination med andre psykiske og sociale problemer, kan vanskeliggøre at frontlinjemedarbejderne overhovedet kan træffe dem.

Der er forskellige måder at kategorisere målgruppen kontanthjælpsmodtagere med komplekse sociale problemer over 30 år. I case Færøerne var det tidligere lovpligtigt at matche borgerne alt efter kompleksitetsgraden af deres sociale problemer. Selvom loven, som indeholder kategoriseringskriterierne er afskaffet, og frontlinjemedarbejderne fik mere åbne rammer for at kategorisere borgerne ud fra deres egne faglige vurdering og skøn, tænker frontlinjemedarbejderne

stadigvæk efter de tidligere rammer i form af en rutinisering i deres kategorisering af borgerne. Case Danmark anvender de parathedsvurderinger som grundlag for kategorisering af borgerne, og de matcher målgruppen kontanthjælpsmodtagere som henholdsvis jobparate eller aktivitetsparate, alt efter hvor langt borgeren er fra arbejdsmarkedet.

I forhold til frontlinjemedarbejdernes forståelse af borgerinddragelse, konkluderes det, at der er forskellige tendenser på Færøerne og i Danmark. I case Færøerne peger tendenserne på en generel forståelse, i form af demokratisk borgerinddragelse, hvor der tages afsæt i borgernes egne problemforståelser og definitioner, hvilket skaber et fundament for, at borgerne udvikler selvbestemmelse i egne sager. Desuden er frontlinjemedarbejdernes subjektive forståelse af, at borgerne skal være med til at præge egne sager og opnå en følelse af ejerskab, med til at bestyrke omfordelingen af magt mellem borgerne og frontlinjemedarbejderne i retning af en *demokratisk* inddragelse af borgerne. Ligeledes har frontlinjemedarbejdernes subjektive forståelse af borgerinddragelse i mindre grad karakteristisk af *selvrefleksiv og samskabelse*. I case Danmark er der forskellige variationer af frontlinjemedarbejdernes subjektive forståelse af borgerinddragelse, hvor tendenserne peger på, at frontlinjemedarbejdernes forståelse af borgerinddragelse er præget af *forbrug* tilgangen. I denne sammenhæng bliver borgerne informeret om deres rettigheder, samt konsekvenserne af deres valg og fravalg af indsatser, men der forventes også, at borgerne selv skal tage initiativ til egen inddragelse i frontlinjearbejdet. Frontlinjemedarbejdernes forståelse af borgerinddragelse i case Danmark er relativt mindre demokratisk end i case Færøerne.

I forhold til praktisering af borgerinddragelse, peger analysen på, at frontlinjemedarbejderne i case Færøerne er fleksible, når de praktiserer borgerinddragelse, og at de har et større handlingsmæssigt råderum med hensyn til kategorisering af borgerne og afholdelse samtaler efter borgerens behov. Frontlinjemedarbejderne på Færøerne efterlever delvist deres subjektive forståelse af borgerinddragelse i praksis. I case Danmark er praktisering af borgerinddragelse præget af den symbolske borgerinddragelse, hvor borgerne bliver informeret om deres rettigheder og pligter, men borgerne bliver ikke inddraget i hele processen, hvor de kunne have en indflydelse på den endelige beslutning eller afgørelse i deres egne sager. Frontlinjemedarbejdernes subjektive forståelse af borgerinddragelse i case Danmark, som er præget af *forbrug* tilgangen, hænger dermed sammen med deres praksis ud i feltet. Det kan konkluderes, at praktisering af borgerinddragelse i case Danmark har en svagere grad af borgerinddragelse i forhold til case Færøerne.

I forhold til indretning af beskæftigelsesorganisationer, ligner den store afdeling på Færøerne de danske jobcentre med hensyn til specialisering, hvor frontlinjemedarbejdere har forskellige ansvarsområder. Men i mindre afdelinger på Færøerne, findes der ikke sådan en specialisering baseret på målgrupper, og borgere bliver fordelt blandt frontlinjemedarbejdere ud fra et tilfældighedsprincip, alt efter hvilke fødselsdatoer borgerne har. Men frontlinjearbejde på Færøerne er ikke ligeså siloopdelt som i Danmark, og frontlinjemedarbejdere på Færøerne har et større og bredere handlingsmæssigt råderum samt beslutningsmyndighed. Og på grund af deres store handlingsmæssige råderum og mindre siloopdeling af organisationen på Færøerne, opstår der ikke samme problemer, når det kommer til koordinering på tværs af siloer og bevilling af forskelligartede tiltag og indsatser til borgerne, så tiltag kan iværksættes parallelt med hinanden for at hjælpe borgerne med deres komplekse sociale problemer.

Siloopdelingsproblemer, i lyset af manglende koordination på tværs af siloer og manglende beslutningsbemyndigelse i case Danmark, er hindrende for en helhedsorienteret løsning på borgernes sociale problemer, hvor frontlinjemedarbejderne ikke kan hjælpe borgere med de mest pressede problemer. Det påvirker frontlinjemedarbejdernes relation med borgerne og borgerinddragelsen, samt sætter frontlinjemedarbejderne i et besværligt krydspres, som kan være fremmedgørende. Men vi har lagt mærke til, at også i mindre afdelinger på Færøerne kan der opstå nogle andre problemer, når frontlinjemedarbejdere bliver tildelt sager ud fra tilfældighedsprincippet. En gang imellem bryder en frontlinjemedarbejder sig ikke om en tildeling, og det går ud over borgerne.

Bevidsthed om at få halvfjerds procent af borgere med komplekse sociale problemer i aktivering eller beskæftigelse i case Danmark, presser frontlinjemedarbejderne, hvilket går ud over borgerinddragelsen og kvaliteten af sagsbehandling i den forstand, at frontlinjemedarbejderne i nogle tilfælde simplificerer borgernes komplekse problemer for at få dem ud af systemet. Når frontlinjemedarbejderne har halvfjerds procentmålet i baghovedet, bliver det handlingsmæssige råderum meget stramt og ufleksibelt. Vi vurderer, at manglen på fleksibilitet går ud over inddragelsen af borgerne, da der ikke er arbejdsro og ressourcer til at tage hensyn til kompleksiteten af borgernes sociale problemer og deres ønske om mulig løsning af deres komplekse sociale problemer. De organisatoriske rammer gør det svært for frontlinjemedarbejderne at finde balancegangen mellem client-orienteret og organisation-orienteret mål, da en afdelingsleder holder øje med frontlinjemedarbejdernes succesrate og budget. Et andet element i frontlinjearbejdet i case Danmark er, at på grund af presset oppefra i den aktive beskæftigelsespolitik med refusioner, benchmarking og

andre målinger af jobcentrenes konkurrence med hinanden, er det ikke nemt for frontlinjemedarbejderne inden for deres handlingsmæssige råderum at yde en client-oriented sagsbehandling med inddragelse af borgerne i betragtning af deres komplekse sociale problemer. Derimod er der ikke bestemte målsætninger om, hvor mange der skal komme i aktivering eller beskæftigelse på Færøerne, og det giver frontlinjemedarbejderne på Færøerne en relativt bredere og mere omfattende handlingsmæssigt råderum, hvor der er plads til deres faglige vurdering og skøn samt inddragelse af borgerne i deres sager.

Derudover har frontlinjemedarbejdere på Færøerne betydeligt flere sager end frontlinjemedarbejderne i Danmark, men det betyder ikke, at de føler sig mere presset end frontlinjemedarbejderne i Danmark. Det er lidt individuelt, men selvfølgelig kan vi se, at kompleksiteten af sagerne samt intensiteten af sagsbehandlingen, med hensyn til hvor mange samtaler man afholder man per uge, har en betydning for, at frontlinjemedarbejderne føler sig presset eller ej, og i nogle tilfælde påvirker det inddragelsen af borgerne igen i form af simplificering og creaming i nogle sager. I øvrigt siger næsten alle interviewpersoner, både i case Danmark og i case Færøerne, at det administrative arbejde fylder for meget, men vi ved ikke tilstrækkeligt nok til at konkludere, om det går ud over borgerinddragelsen eller ej.

Selvom borgerinddragelse ikke er lovpligtigt på Færøerne, betragter frontlinjemedarbejderne i case Færøerne borgerinddragelse som værende lige så vigtigt i deres sagsbehandling, og i nogle tilfælde vigtigere, end frontlinjemedarbejderne i case Danmark. Retssikkerhedsloven § 4, på trods af abstraktion, har en symbolsk betydning, og næsten alle frontlinjemedarbejdere i case Danmark er bevidste om det, men hvorvidt de inddrager retssikkerhedsloven i deres sagsbehandling af borgerne som en konkret ramme eller redskab for at sikre borgerinddragelse af borgerne, er svært at konkludere endeligt på. Endvidere er de økonomiske rammer også en begrænsning for frontlinjemedarbejdernes handlingsmæssige råderum, da det reducerer indsatsmuligheder og helhedsvurderingen af sagen for at inddrage andre professionelle vurderinger eller syn på sagen.

9.0 Litteraturliste

Bøger

Carlsen, L., T. (2018) Forskningsetik i praksis i: Olsen, S.P. & Monrad, M. *Forskningsmetode i socialt arbejde* (1. udg. s 255-257) København: Hans Reitzels forlag.

Caswell, D, & Larsen, F. (2022) *borgerinddragelse i Beskæftigelsespolitikken* - Djøf forlag

Christensen, B, A (2021) *Socialrådgiveren i frontlinjen: En introduktion til street level bureaucracy i socialt arbejde* (1 udg.) København, Hans Reitzels Forlag.

Flyvbjerg, B. (2010) Fem misforståelser om casestudiet. I L. Tanggard, & S. Brinkman, *kvalitative metoder, en grundbog*. (s. 463-487). Hans Reitzels forlag.

Gilje, N (2017) Hermeneutik-teori og metode. I: (red) Villadsen, K. Järvinen, M. *Kvalitativ analyse: syv traditioner*. (1 udg. 134-139) København Hans Reitzels forlag.

Hansen, H, E, (2022) Styring i beskæftigelsesindsatsen I: (Red) Goli, M., & Hansen, L. *Beskæftigelsespolitik og socialt arbejde i teori og praksis*. (3 udg. S. 116-124) København, Hans Reitzels Forlag.

Harder, M. (2013) Anerkendelse, Empowerment og brugerinddragelse I: Hansen, S., J. *Sociologi i socialrådgivning og socialt arbejde* (1 udg. S. 159-176) København Hans Reitzels forlag.

Højbjerg, H (2013) Hermeneutik. I: (Red) Fuglsang, L, Olsen, B & Pasborg, K. *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne på tværs af fagkulturer og paradigmer* (3 udg. S. 292-294)

Samfundslitteratur

Kvale, S & Brinkmann, S (2015) *Interview - det kvalitative forskningsinterview, som håndværk* (3 udg.) København: Hans Reitzels forlag

Larsen, F (2022) Borgerinddragelse for udsatte borgere i beskæftigelsespolitikken - potentialer og dilemmaer i: Caswell, D & F, Larsen. *Borgerinddragelse i Beskæftigelsespolitikken* (1 udg. s . 15-31)

Lipsky, M (2010) *Street level bureaucracy - dilemmas of individuel in public services* (1 udg.) New York: Russel sage foundation

M, Monrad & Danneris, S (2021) *Borgerinddragelse i socialt arbejde* (1. udg.) Samfundslitteratur

M, Monrad, & S, Danneris (2022) *Borgerinddragelse som fænomen i: Caswell, D & Larsen, F., Borgerinddragelse i Beskæftigelsespolitikken* (1 udg. S. 35-62). Djøf Forlag.

Olesen, Søren Peter (2011). *Helhedssyn nedefra - et bottom-up perspektiv på socialt arbejde*. I M. Harder & M. Appel Nielsen: *Helhedssyn i socialt arbejde*. (1 udg. 213) Akademisk Forlag

Forskningsrapporter, publikationer og tidsskrifter:

Arnstein, S, R, (1969) *A ladder of citizen participation*. Journal of the American institute of planners, issue (Side 216-224)

Brodkin, E, Z (2012) *Reflections on street-level bureaucracy and future*. Public administration review. (Side 940-948)

Brodkin, E. Z. (2013). Street-Level Organizations and the Welfare State. I Brodkin, E. Z. & Marston, G. (Red.), *Work and the welfare state – Street-level organizations and workfare politics* (s. 17–34). Georgetown: DJØF Publishing & Georgetown University Press.

Caswell, D & Lasen, F (2015) *Frontlinjearbejdet i levering af aktiv beskæftigelsespolitik - hvordan faglige, organisatoriske og styringsmæssige kontekster påvirker dette*. Tidsskrift for arbejdsliv, 17 (1), 9-27. Hentet fra (Lokaliseret 12.03.2023) <https://tidsskrift.dk/tidsskrift-for-arbejdsliv/article/view/108983>

Madsen, M., B. (2020) *forsøg med lavere sagsstammer i jobcenter Lærkevej: København professionshøjskole* hentet d. 20.04.2023
https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/392535055/Madsen_2020_Fors_g_med_lavere_sagsstammer_i_jobcentret_p_L_rkevej_Kvalitativ_devaluering_slutrapport.pdf

Monrad, M (2020) *Self-Reflexivity as a form of client participation: Clients as citizens, consumers, partners or self-entrepreneurs*. (Side, 546-563) Cambridge University Press.

Pedersen, N, J,M, Ejerbo, N, Houlberg, K, Koldziejczyk, C, Kristensen, N (2019)

Refosionsomlægning på beskæftigelsesområdet økonomiske og organisatoriske konsekvenser: Vive København. hentet fra (Lokaliseret 10.06.2023) <https://www.vive.dk/media/pure/14570/3654418>

Internet kilder:

Bekendtgørelse af lov om aktiv beskæftigelsesindsats, LBK, nr. 701 af 22/05/2022 hentet fra retsinformation (Lokaliseret 15.05.2023) <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/701>

Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område LBK, nr. 1630 af 27/12/2019 hentet fra (Lokaliseret 03.05.2023) <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/1152>

Beskæftigelsesministeriet (2022) *Uddannelseshjælp*. hentet fra Beskæftigelsesministeriet (Lokaliseret 15.05.2023) https://bm.dk/satser/satser-for-2022/uddannelseshjaelp/?fbclid=IwAR1GgVc2M9NIGzaGNhfkGMz5_QuZsEdmxECQ6gKRh4rWSbBv7Q7VIP2Qyvg

Beskæftigelsesministeriet (2013) Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet- flere unge i uddannelse og job hentet fra Beskæftigelsesministeriet (Lokaliseret 12.04.2023) https://bm.dk/media/6496/aftaletekst_kontanthjaelpsreform-pdf.pdf

Danmark Statistik (2023) *Indikator tyder på uændret ledighed i april*. Hentet fra (lokaliseret 03.07.2023) <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/nyt/NytHtml?cid=49398&fbclid=IwAR0WPLnlwd9bgN3C8xNlaZz3hLwrPuCIWF-T4odc29tdtVtEHdnrLNwkatg>

Færre af kontanthjælpsydelse i 4. Kvt. (2023) *Danmark statistik*. Hentet fra (Lokaliseret 15.07.2023) <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser->

[publ/nyt/NytHtml?cid=46132&fbclid=IwAR2lp3TPviNfxMMILDxqbBdAYcuYtamtbx9UVoevs13vWCMnS9tHF1_IcI8](https://publ.nyt/NytHtml?cid=46132&fbclid=IwAR2lp3TPviNfxMMILDxqbBdAYcuYtamtbx9UVoevs13vWCMnS9tHF1_IcI8)

Jobindsats - (Lokaliseret 31.07.2023)

<https://jobindsats.dk/>

Hagstova (2023) *Fólkatal*. Hentet fra hagstova. (lokaliseret 25.06.2023)

<https://hagstova.fo/fo/folk/folkatal/folkatal>

Hagstova (2023) *Arbeidsðsloysi*. Hentet fra hagstova (Lokaliseret 25.06.2023)

<https://hagstova.fo/fo/samfelag/arbeidi/arbeidsloysi>

Løgtingslóg um almannatrygd og tænaastur, sum seinast broytt við løgtingslóg nr. 71 frá 5. mai 2022. Løgtingslóg nr. 72 25/05/2022 hentet fra logir (Lokaliseret 05.06.2023)

<https://logir.fo/Logtingslog/72-fra-25-05-2020-um-almannatrygd-og-taenastur>

Nr. 11 af 31.03.1948 af Lov om Færøernes Hjemmestyre (1948) Logting. Hentet fra (Lokaliseret 20.07.2023)

<https://logting.elektron.fo/logkjak/logir/Heimastyrilog/Heimastyrilogin%20donsk%20-%20LOV%20nr%20137%20af%2023-03-1948.htm>

Star (U.Å) *rehabiliteringsteam*. Hentet fra (Lokaliseret 11.05.2023)

<https://star.dk/indsatser-og-ordninger/indsatser-ved-sygdom-nedslidning-mv/rehabiliteringsteam/>