



## NÅR BESKÆFTIGELSEN RYKKER UD

*Et frontlinjeperspektiv på at balancere forskellige normative værdier, når det ene ben er placeret inde i Jobcentret og det andet ben er ude i Den Boligsociale Helhedsplan*

KANDIDAT I SOCIALT ARBEJDE  
AALBORG UNIVERSITET

MARIANNE JARLSKOV BØGELUND  
STUDIENUMMER: 20221771

METTE WINTHER HANSEN  
STUDIENUMMER: 20220246

VEJLEDER:  
MATHIAS HERUP NIELSEN

ANTAL ANSLAG: 191.340

*(Billedet er af eget ophav)*

## Indhold

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abstract .....                                                                 | 1  |
| Indledning.....                                                                | 3  |
| Problemfelt .....                                                              | 4  |
| Det boligsociale arbejde .....                                                 | 4  |
| Oprindelse og formål .....                                                     | 4  |
| Den politiske vision .....                                                     | 5  |
| Aktører, indsatser og metoder .....                                            | 5  |
| Præsentation af en boligsocial helhedsplan .....                               | 6  |
| Rammerne omkring det traditionelle beskæftigelsesrettede sociale arbejde ..... | 8  |
| Fra welfare til workfare – aktivstrategien i dansk beskæftigelsespolitik.....  | 8  |
| Styring af beskæftigelsesindsatsen .....                                       | 9  |
| Nye vinde blæser mod mere borgerinddragelse, værdighed og tillid .....         | 9  |
| Præsentation af den fremskudte beskæftigelsesindsats .....                     | 10 |
| Problemformulering .....                                                       | 11 |
| Videnskabsteoretisk perspektiv .....                                           | 12 |
| Hermeneutikken .....                                                           | 12 |
| Forforståelse .....                                                            | 12 |
| Litteraturgennemgang.....                                                      | 14 |
| Fremskudt beskæftigelsesindsats.....                                           | 14 |
| Frontlinjeperspektivet set ud fra en international vinkel .....                | 15 |
| Frontlinjeperspektivet set ud fra en dansk vinkel .....                        | 17 |
| Sammenfatning.....                                                             | 18 |
| Teoretisk ramme .....                                                          | 19 |
| Frontlinjeperspektivet.....                                                    | 19 |
| Bernardo Zacka .....                                                           | 20 |
| Normative værdier i offentlige organisationer .....                            | 21 |
| Skøn.....                                                                      | 21 |
| Tre former for moralske dispositioner .....                                    | 22 |
| The Indifferent.....                                                           | 23 |
| The Caregiver .....                                                            | 24 |
| The Enforcer .....                                                             | 25 |
| Erving Goffman.....                                                            | 26 |
| Forskningsstrategi og metode.....                                              | 28 |
| Præsentation af casen .....                                                    | 28 |
| Præsentation af frontmedarbejderne .....                                       | 31 |

|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Det kvalitative forskningsinterview.....                                                     | 31 |
| Interviewguide.....                                                                          | 33 |
| Metodeetiske overvejelser .....                                                              | 34 |
| Transskribering.....                                                                         | 34 |
| Kodning og operationalisering af begreber .....                                              | 35 |
| Diskussion af fund ud fra videnskabelige kvalitetskriterier .....                            | 37 |
| Generaliserbarhed.....                                                                       | 37 |
| Validitet .....                                                                              | 38 |
| Reliabilitet .....                                                                           | 39 |
| Analyse.....                                                                                 | 39 |
| Analysedel 1 - rammesætningsanalyse.....                                                     | 39 |
| Analyse af de normative forventninger for beskæftigelsesindsatsen.....                       | 41 |
| Effektivitet set i lyset af måltalsstyring .....                                             | 42 |
| Retfærdighed - når lovgivning og proceskrav bliver en hæmsko .....                           | 42 |
| Når retfærdighed og effektivitet trumfer responsivitet og respekt .....                      | 43 |
| Et ben i hver lejr kan gøre det sværere at holde balancen .....                              | 45 |
| Analyse af de normative forventninger i Helhedsplanen .....                                  | 46 |
| En ekstra støtte kræver lydhørhed .....                                                      | 48 |
| De fysiske- og organisatoriske rammer underbygger responsiviteten.....                       | 50 |
| Findes effektivitet i Helhedsplanen? .....                                                   | 50 |
| Delkonklusion.....                                                                           | 52 |
| Analysedel 2 - Frontmedarbejderperspektivet.....                                             | 53 |
| Normative værdier.....                                                                       | 54 |
| I krydsfeltet mellem det hårde og det bløde - når Jobcentret rykker ud i Helhedsplanen ..... | 55 |
| Effektivitet og måltal i to forskellige normative verdener.....                              | 58 |
| Moralske dispositioner .....                                                                 | 60 |
| Bagsiden af medaljerne .....                                                                 | 64 |
| Frontmedarbejderens styring af den normative maske .....                                     | 68 |
| Kulissen der både kan bidrage og udfordre frontmedarbejderens rolle.....                     | 72 |
| Konklusion .....                                                                             | 75 |
| Litteraturliste .....                                                                        | 77 |

## Abstract

The thesis investigates how frontline workers in a Danish Job Center experiences and handles moving the employment-oriented work into a Comprehensive Social Housing Plan via a so-called *Forward Employment Effort*. The frontline workers in the thesis thus represents the Job Center and the employment discourse but must also be part of the collaboration locally in the Comprehensive Social Housing Plan close to the citizen. This means that the frontline worker must navigate in two different frameworks, which have different normative expectations, but the task is the same: *getting the citizen into employment or education*.

The thesis has its scientific theoretical basis in hermeneutics, which forms the framework for the methodological approach and the angle of the research field. It is a qualitative case study carried out in Aalborg Municipality, and to collect empirical data, the qualitative research method is used. To outline the Job Centers and the Comprehensive Social Housing Plan's framework, an analysis of central authoritative documents combined with two exploratory semi-structured interviews of two leading representatives for each area was conducted. The case study is further based on four semi-structured interviews with the frontline workers, who constitute the Forward Employment Effort.

The thesis predominantly has a deductive approach, where the theory from the start has played a significant role. The theoretical basis springs from the street-level bureaucracy theories with an onset of primarily Bernardo Zacka's perspectives and concepts to illuminate the frontline workers' role and understanding of responsibility. Through this, the frontline workers' challenge of balancing four central normative values concerning: efficiency, justice, responsiveness, and respect are clarified. The focus is on their margin of discretion, where the possibility of varied moral weighting arises. To highlight how the frontline workers in a more conscious and strategic way can take on their role, Bernardo Zacka's abstract theoretical perspectives are supplemented with parts of Erving Goffman's more concrete theater metaphors.

The focus of the thesis is initially to investigate how the two different frameworks either promote or inhibit the normative values. This is to subsequently illuminate how the frontline workers in the effort experience the two normative worlds and how they handle their role, including how they develop moral dispositions tied to their ideal values. Finally, the thesis looks at how the frontline workers strategically put on masks that fit their ideal image and how the physical setting matters to either support or counteract their ideal role.

The conclusion and findings of the thesis indicate that in the Forward Employment Effort, a fusion between two different normative worlds takes place. With the Job Center's employment perspective, more "hard" normative values - such as efficiency and evidence are weighted, and out in the Comprehensive Social Plan, more "soft" values - such as responsiveness, meaningfulness, and respect are weighted. The two sets of values are reflected in the different physical settings, each of which underpins their normative weighting. The frontline worker must therefore balance between the two different normative frameworks in their role. The thesis concludes that the frontline workers, in various ways, experience how "moving employment out" can both give rise to continuing the same work as in the Job Center, but it also creates a larger margin of discretion, which to a greater extent allows for the realization of soft ideal values. It is also in the discretion that the frontline worker has the opportunity to handle their role by putting on a consciously strategic mask. The thesis concludes that it can be problematic if the values tip too much to either side in the organization or the frontline worker, as it can create a basis for the development of reducing pathological moral dispositions.

## Indledning

Boligsocialt arbejde har rødder tilbage i socialt arbejdes oprindelseshistorie og i dag er det fortsat en væsentlig del af indsatsen i forhold til at fremme social integration, løfte udsatte borgeres livskvalitet og bidrage til forandringsprocesser i retning mod fx en bedre sundhedstilstand og deltagelse på arbejdsmarkedet. Inden for de seneste 15 år er jobcentre og beskæftigelsesdiskursen også rykket ud i de udsatte boligområder i form af såkaldte *fremskudte beskæftigelsesindsatser*<sup>1</sup>. Ansatte fra jobcentre rykker altså ud, med eller uden myndighedskasket, og forankrer deres arbejde tættere på borgerne og samarbejdspartnerne i lokalsamfundet.

Beskæftigelsesdiskursens indtræden på den boligsociale arena er omdrejningspunktet for specialet. Caswell & Larsen har i en artikel advokeret for, at den beskæftigelsespolitiske diskurs kan være i modstrid med de normer og værdier, som er helt grundlæggende for socialt arbejde. Det handler fx om at tilrettelægge individuelt tilpassede indsatser ud fra et helhedssyn i et samarbejde båret af tillid mellem borger og socialarbejder (Caswell & Larsen 2015:17).

Vi er nysgerrige på, hvordan det opleves som frontmedarbejder i den fremskudte beskæftigelsesindsats, når rammerne og konteksten for ens arbejde flytter lokation, men opgaven er den samme – at få udsatte beboere i beskæftigelse eller i uddannelse. Vi ønsker at kigge ind i, hvordan man som frontmedarbejder balancerer mellem to forskellige rammesætninger, der traditionelt set vægter forskellige normative værdier.

Med valget af forskningsfelt forenes vores faglige baggrunde og indsigter fra henholdsvis sundheds- og beskæftigelsesområdet ind i det sociale arbejdes felt. Som kommende kandidater i socialt arbejde kan vi komme til at stå over for lignende udfordringer, der kræver et samarbejde på tværs af forskellige normative rammesætninger.

---

<sup>1</sup> Center for boligsocial udvikling (CFBU) lavede i 2021 en rundspørge blandt landets jobcentre, som viste, at man i 28 ud af landets 98 kommuner arbejder med en fremskudt beskæftigelsesindsats (CFBU 2022)

## Problemfelt

I de følgende afsnit vil vi redegøre for vores problemfelt relateret til henholdsvis det boligsociale arbejde og den aktuelle beskæftigelsesdiskurs. Afsnittet bidrager med en overordnet kontekstuel viden, som er relevant for at forstå de to forskellige rammesætninger frontmedarbejderen fra Jobcentret befinder sig i.

## Det boligsociale arbejde

Vi starter med at belyse den første rammesætning forstået som det boligsociale arbejde. Afsnittet indledes med et kort historisk tilbageblik over oprindelse og formål, den politiske vision, aktører, indsats og metoder. Herefter ser vi nærmere på indsatsen vedrørende boligsociale helhedsplaner.

## Oprindelse og formål

Det boligsociale arbejde i Danmark har en lang historie tilbage til starten af 1900-tallet og mange af de arbejdsmetoder, der i dag anvendes, kan genfindes i det ”community work”, som vandt frem i Danmark i 1960’erne og 1970’erne (Fallow 2017:29-30). Arbejdet både dengang og i dag er kendetegnet ved, at der arbejdes lokalsamfundsorienteret og de mest anvendte metoder og tilgange er relationsarbejde baseret på tillid og opsøgende kontakt, et helhedsorienteret blik på den enkelte og problemkomplekset, samt brobygning til relevante aktører. Et andet væsentligt element er, at boligsociale medarbejdere ofte arbejder samskabende og har et fokus på beboernes ressourcer og på at understøtte dem i at klare sig selv ud fra et empowerment orienteret perspektiv (Aner & Mazanti 2017:10-14). Gennem de seneste godt 100 år er der sket en bevægelse i det boligsociale arbejde, hvor tendensen er en udvikling imod en øget grad af lokalsamfundsorganisering og professionalisering af arbejdet på bekostning af græsrodsarbejdet. Det er, ifølge Fallow (2017:36), en naturlig følge af et politisk ønske om øget viden om effekter, som også kalder på mere formaliserede samarbejdsflader, proces og målstyring.

Det boligsociale arbejde er forebyggende og understøttende socialt arbejde målrettet udvalgte geografiske boligområder, hvor der er en høj koncentration af udsatte beboere med lavere indkomst, lavere uddannelsesniveau, højere kriminalitetsrate eller ringere beskæftigelsesgrad end den øvrige befolkning (CFBU 2023:8-9). På boligområdeniveau er formålet at skabe socialt bæredygtige områder, hvor der arbejdes for at skabe gode trygge lokalmiljøer med trivsel og sammenhængskraft og med at højne integrationen mellem boligområdet og det omkringliggende samfund. I forhold til den enkelte er fokus på at styrke udsatte beboere, samt give dem bedre forudsætninger og livschancer og der arbejdes med udvikling af sociale, personlige og handlingsmæssige kompetencer (Aner & Mazanti 2017:11; CFBU 2023:9).

## Den politiske vision

Boligsocialt arbejde opererer i et politiseret felt, hvor det formes af de symbolpolitiske strømninger. Det overordnede politiske mål med boligsociale indsatser er at forebygge og afhjælpe, at almene boligområder udvikler sig i en negativ retning, samt styrke beboernes livschancer (CFBU 2023:8-9). Ifølge Fallow (2017:39) kan man se boligsociale tiltag som statens måde at mildre konsekvenserne af de økonomiske og sociale strukturer på arbejds- og boligmarkedet for at sikre den sociale sammenhængskraft.

Ifølge Center for Boligsocial Udvikling (CFBU 2023:8) er det danske samfund de seneste årtier blevet mere segregeret forstået som, at der er sket en koncentration af socialt udsatte borgere med samme indkomst- og uddannelsesniveau i bestemte bydele. Med henblik på at modvirke segregering er der politisk sket et skifte, hvor der i stigende grad er kommet et bystrategisk fokus ved udviklingen af de udsatte boligområder (CFBU 2023:8). Et eksempel herpå er *Parallelsamfunds aftalen* fra 2018 (Regeringen 2018), der har som overordnet formål, at der ikke skal være ghettos i Danmark i 2030, og at parallelsamfund skal forebygges og nedbrydes. Kommunerne anvender i dag boligsocial monitorering for på den måde at kunne flytte ressourcer hen, hvor der ses behov for at yde en ekstra indsats – fx i form af en fremskudt beskæftigelsesindsats, som vi ser det i vores case i Aalborg Sydøst.

## Aktører, indsatser og metoder

Boligsocialt arbejde foregår i samarbejde mellem boligorganisationer, kommuner, NGO'er, fonde og andre aktører. Ifølge CFBU (2023:7) ses der i disse år en udvikling af arbejdet med udsatte boligområder, hvor nye aktører bidrager til udviklingen og nye samarbejdskonstellationer opstår. Det ligger i tråd med den generelle udvikling i samfundet, hvor der ses en tendens til i højere grad at inddrage civilsamfundet i samskabelsesprocesser set ind i en New Public Governance (NPG)-diskurs (Larsen & Caswell 2022:8-9; Espersen & Andersen 2017:205).

I udsatte boligområder arbejdes der med en lang række indsatser med forskellige formål, som overordnet har det til fælles at skabe udvikling og en positiv forandring i beboernes hverdagsliv. Det kan være indsatser som lektiecafeer, fædreklubber & bydelsmødre, lommepengeindsats, sundhedsfremmende tilbud og sociale viceværter (CFBU 2023). Metodisk arbejdes der ud fra et bottom-up perspektiv, hvor elementer som beboerinvolvering, lokalt ejerskab, lokal handlingskapacitet og lokale ressourcer er centrale (Aner & Mazanti 2017:12-13; CFBU 2023:24).

Udfordringerne i udsatte boligområder er ofte kendetegnet ved at være såkaldte "vilde problemer" forstået som komplekse problemer, hvor der ikke findes én problemforståelse eller én løsning

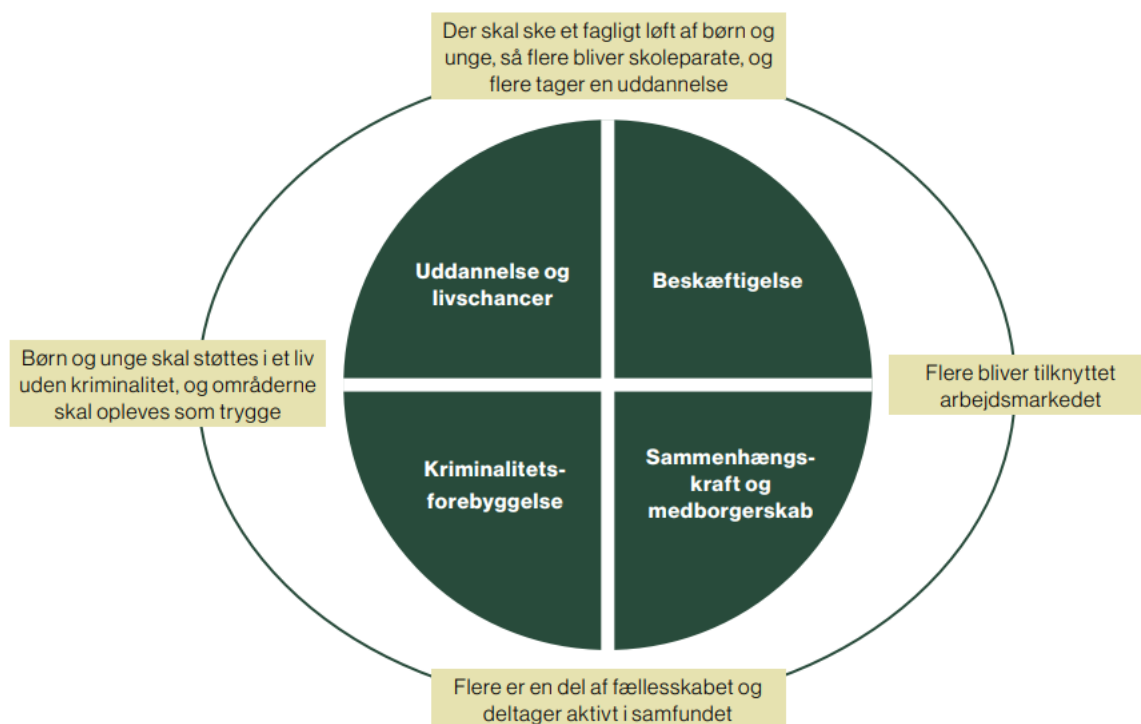
(Krogstrup 2011:96-97). Det betyder, at der er behov for et helhedsorienteret perspektiv og en høj grad af tværfagligt samarbejde mellem professioner og sektorer. Boligsocialt arbejde har altså en placering imellem fagligheder og organisationer, hvilket betyder, at det ikke nødvendigvis er bundet af samme organisatoriske rammebetingelser som kernerdrift og myndighedsarbejde. Det har dermed en høj grad af frihed i forhold til metodevalg og individuel tilpasning af indsatser (CFBU 2023:11).

Samlet har vi nu et billede af boligsocialt arbejde, der udgør den ene rammesætning for frontmedarbejdernes arbejde i den fremskudte beskæftigelsesindsats. I det følgende afsnit bevæger vi os lidt længere ned i tragten, når vi præsenterer en boligsocial helhedsplan og indsatsområdet beskæftigelse.

### Præsentation af en boligsocial helhedsplan

En boligsocial helhedsplan er en tidsbegrænset, strategisk og social indsats i specifikke udsatte boligområder (VIVE 2022). Indsatsen gennemføres i et tværgående partnerskab mellem kommune, boligorganisationer og civilsamfund, som forpligtiger sig i en fireårig samarbejdsaftale (BL 2021).

En af de helt centrale aktører inden for boligsocialt arbejde er Landsbyggefonden. Det er en selvejende fond stiftet af en række almene boligorganisationer og oprettet ved lov i 1967. Fondens formål er at fremme det almene byggeris selvfinansiering, herunder at yde tilskud til boligsociale helhedsplaner. De overordnede rammer for den boligsociale helhedsplan fastsættes af Folketinget gennem en såkaldt boligaftale. Med baggrund i Parallelsamfundsaftalen fra 2018 bidrager Landsbyggefonden i perioden 2019-2026 med finansiering inden for fire definerede indsatsområder, som parterne er lovgivningsmæssigt forpligtet til at arbejde med. Indsatsområderne fremgår af Figur 1. Det skal bemærkes, at mange af problemstillingerne går på tværs af de fire områder, da der er tale om komplekse problemstillinger (CFBU 2023:18).



Figur 1 - Indsatsområder og mål (CFBU 2023:17)

Landsbyggefonden er altså med til at skitsere rammerne for det boligsociale arbejde på baggrund af de fastlagte politiske aftaler, som er vedtaget i Folketinget jf. Almenboligloven §91a. Indsatsområderne er fastlagt ud fra samarbejdsaftaler, hvori organisering, indsatser, mål og indikatorer er fastsatte (Landsbyggefonden 2024). Rammerne og de definerede problemer er altså politiske bestemte og afhænger af, hvilken boligaftale der indgås, hvorfor det boligsociale arbejde påvirkes væsentligt af den vedtagne politik, som skaber krav fx om at opnå specifikke måltal.

Vi har fokus på indsatsområdet *beskæftigelse*, da det er her, den fremskudte beskæftigelsesindsats er forankret. En af de store udfordringer i udsatte boligområder er den høje koncentration af beboere med en svag arbejdsmarkedstilknnytning. Ifølge Landsbyggefondens beboerdata er beskæftigelsesgraden procentuelt markant lavere i udsatte boligområder og antallet af langtidsledige borgere er tre gange så højt som landsgennemsnittet (CFBU:19-20). Mange af de ledige beboere har udfordringer ud over ledighed, som relaterer sig til fx fysisk og psykisk helbred, familieforhold, økonomi og personlige og sociale udfordringer (CFBU 2023:19). Under indsatsområdet arbejdes der med, at flere beboere opnår tilknytning til arbejdsmarkedet gennem beskæftigelsesrettede indsatser som fx en fremskudt beskæftigelsesindsats.

## Rammerne omkring det traditionelle beskæftigelsesrettede sociale arbejde

Vi har nu præsenteret det boligsociale arbejde, som er den rammesætning, frontmedarbejderne har deres ene ben placeret i. Vi vil i nedenstående afsnit beskrive den rammesætning, de har deres andet ben placeret i - det beskæftigelsesrettede arbejde ind i en jobcenterkontekst. Afsnittet starter med et kort historisk tilbageblik for at belyse, hvilke rationaler der ligger bag beskæftigelsesindsatsen, som vi kender den i dag. Derefter sættes særligt spot på den politiske styring, herunder styring via måltal. Afsluttende ses på, hvilke nye vinde der blæser på området, der har betydning for frontmedarbejderen.

## Fra welfare til workfare – aktivstrategien i dansk beskæftigelsespolitik

Jobcentrene blev dannet i 2007 i forbindelse med kommunalreformen og med jobcentrene flyttede beskæftigelsesindsatsen fra en statslig forankring til en mere lokal forankring i kommunerne. Indsatsen skulle fortsat styres centralt af staten – i dag foregår det via Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR), som er en styrelse under Beskæftigelsesministeriet. Forud for oprettelsen af jobcentrene var gået en periode fra omkring 1950'erne med økonomisk opblomstring, hvor beskæftigelsesområdet var kendetegnet ved såkaldt welfare. Her modtog borgerne overvejende passiv forsørgelse som en rettighed og compensation med det formål at forbedre deres livskvalitet (Caswell & Larsen:10). I 1970'erne var det økonomiske opsving forbi, ledigheden var høj og man begyndte at se den eksisterende beskæftigelsesindsats som umyndiggørende og afhængighedsskabende. I løbet af 1990'erne og starten af 00'erne blev der derfor gennemført en lang række reformer, hvor målet var at gøre de passive social- og arbejdsmarkedspolitikker mere aktive og der kom fokus ikke kun på *ret*, men også *pligt* til at yde en indsats for sin forsørgelsesydelse. Samtidig blev problemfokuset rettet fra strukturelle forhold, som efterspørgsel på arbejdskraft, til manglende incitamenter hos den enkelte ledige til at tage et arbejde (Larsen 2009:23; Caswell & Larsen 2015:1.). Løsningen blev en aktiv strategi, hvor alle borgere skulle deltage i aktivering og via disciplineringspolitikker forsøgte man at øge arbejdsudbuddet og sænke ledigheden. Den såkaldte workfare epoke var i gang (Villadsen 2004:210,216; Torfing 2004:9-11).

De senere år er perspektivet om en aktiv beskæftigelsespolitik blevet yderligere udvidet. I dag anses alle borgere for "parate til en aktivitet" uanset graden af deres øvrige sociale problemer, og beskæftigelse og selvforsørgelse ses i dag som vejen ud af en marginaliseret position (Danneris 2016:11). Politisk har man med forskellige virkemidler forsøgt at implementere lovgivning, der tilskynder, at den lediges vej til beskæftigelse er så kort som mulig. Retorisk er der sket et skifte fra fokus på barrierer og problemer til et optimistisk ressourcesyn (Nielsen 2019:22). Det kan ses i procesværktøjer såsom ressourceprofilen og rehabiliteringsplanen, hvor der er et eksplicit fokus på

fx ressourcer, potentialer og udviklingsmuligheder hos borgeren. Der ses også at være sket et skifte fra universelle ydelser til, at der i højere grad anvendes en behovstestende selektiv velfærdslogik, hvilket kan danne grobund for moralske normative implikationer i forhold til en diskussion af, hvem der er i kategorien værdigt trængende og hvem der ikke er (Nielsen 2019:22-23,33-34).

### Styring af beskæftigelsesindsatsen

Jobcentrene er en politisk styret organisation og beskæftigelsesområdet er generelt et politiseret felt reguleret af lovgivning og central styring fra staten. Politisk forsøger man at sikre, at den ønskede politik implementeres ved at regulere arbejdet i frontlinjen både mere eksplicit via fx lovgivning, minister mål, monitorering og benchmarking, men også via processtyring i form af fx lovpligtige metoder og krav til indhold i samtaler. Det betyder konkret for den enkelte frontmedarbejder, at de oplever en indskrænkning i deres muligheder for faglige skøn. Ifølge Høybye-Mortensen (2013) er særligt frontlinjen i kommunale forvaltninger udsat for denne mere indirekte form for styring.

Ifølge Andersen (2019:235-237) har jobcentrene siden omkring starten af 1990'erne været styret ud fra et NPM-rationale. De seneste årtiers reformer på beskæftigelsesområdet kan ses ind i det rationale, hvor elementer fra den private sektor som udlicitering, kontraktstyring, ranglister og resultatstyring er centrale ud fra et hovedformål om en mere effektiv offentlig sektor.

Som en del af både den lokale og centrale styring arbejdes der i jobcentrene i dag med måltal. Det kan være i de enkelte jobcentre, hvor der fastsættes måltal fx i forhold til hvor mange samtaler frontmedarbejderen skal afholde eller hvor mange borgere der skal i virksomhedsrettede tilbud. I den enkelte afdeling kan frontmedarbejderen se sine tal via dashboards og ledelsen kan sammenligne medarbejdere og vurdere, om den enkelte lever op til fastsatte parametre. Gennem STAR ses en central styring, hvor der to gange årligt udarbejdes benchmark målinger, hvor jobcentrene ud fra deres rammevilkår måles op imod hinanden og placeres på listen alt efter, hvor gode de er til at få borgerne væk fra offentlig forsørgelse (Beskæftigelsesministeriet 2024).

### Nye vinde blæser mod mere borgerinddragelse, værdighed og tillid

Afsnittet herover belyser en række parametre, der kan forstås som eksplicite forventningskrav, som frontmedarbejderen måles ud fra og dermed styres efter. Gennem tiden er der kommet flere mere subtile forventninger til medarbejderen om fx at "tro på borgeren", "inddrage borgeren" og "behandle borgeren med værdighed". Forventninger som, ifølge Nielsen & Monrad (2023), kan opleves modsætningsfyldte for frontmedarbejderne, når de samtidig skal forvalte en stram lovgivning med kontrol og sanktioner, og spændingerne kan sætte dem i et krydspres mellem uforenelige krav.

Lovgivningen og forventningerne kan også anskues som lag-på-lag politik, hvor nye reformer, ny lovgivning og nye forventninger ikke har erstattet det tidligere, men er lagt oven på, således at beskæftigelsesområdet i dag er kendetegnet ved komplekse knopskydninger.

Aktuelt pågår der fra politisk hold et større reformarbejde på flere af de store velfærdsområder. Det gælder også for beskæftigelsesområdet, hvor Regeringen har erklæret, at de vil lukke jobcentrene, sætte kommunerne fri af statslige proceskrav og give dem mere frihed til at organisere beskæftigelsesindsatsen. Politisk tales om en blødgøring af de stramme krav for særligt de sårbare grupper af ledige og mere værdighed og tillid i behandlingen af sager (Statsministeriet 2022).

Ifølge Andersen (2019:250-251) debatteres det, om NPM-æraen er forbi og er afløst af NPG eller Digital-era Governance (DEG), som bryder med NPM rationalets ensidige fokus på effektivitet. Nielsen & Andersen (2024:5-6) taler om en styringshybriditet bestående af elementer fra både Public Administration (PA), NPM og NPG, hvor balancen mellem de forskellige logikker ændrer sig over tid, men frontmedarbejderen skal balancere mellem flere former for styringsrationaler samtidigt.

### Præsentation af den fremskudte beskæftigelsesindsats

I dette afsnit præsenteres den fremskudte beskæftigelsesindsats, der kan ses som det element, der binder det boligsociale arbejde og beskæftigelsesdiskursen sammen. Ifølge Mygind og Vinter (2022) er en fremskudt beskæftigelsesindsats en kommunal indsats, der er placeret fysisk i et boligområde og er målrettet ledige beboere i udsatte positioner. Indsatsen er typisk kendetegnet ved en eller flere af følgende faktorer: Fysiske kontorfaciliteter i boligområdet, mindre formelle fysiske rammer end på jobcenteret, et tværfagligt team bestående af minimum en jobkonsulent og mentor, udvidet metodisk frihed og tilpasning til borgerens situation og behov, samt samarbejde med lokale aktører i området. I den fremskudte beskæftigelsesindsats har en boligsocial helhedsplan en understøttende rolle i forhold til kombinationen af det helhedsorienterede arbejde med beboernes samlede livssituation over til brobygning og adgang til støtte med et jobrettet fokus (CFBU 2023:74).

Målgruppen for en fremskudt beskæftigelsesindsats er beboere med langvarig ledighed. Derudover oplever de som regel komplekse udfordringer som fysisk og psykisk nedsat funktionsevne og begrænset netværk. Det kan også dreje sig om ringe uddannelses- og arbejdsmæssige erfaringer (CFBU 2023:74).

Indsatsen omfatter typisk åben rådgivning, hvor en beskæftigelsesmedarbejder vejleder i forhold til jobsøgning og indgår aftaler med virksomheder om fx praktik, lønnede timer eller job. Det kan også handle om at guide beboeren videre i velfærdssystemet (CFBU 2023:75). Et centralt metodisk princip

er, at den jobrettede indsats foregår samtidig med en helhedsorienteret indsats, som støtter op om og afhjælper de barrierer, som beboeren oplever, står i vejen for at komme i job (CFBU 2023:76).

Undersøgelser udarbejdet af CFBU (Mygind & Vinter 2022) viser, at der er en række potentialer i den fremskudte beskæftigelsesindsats. Det handler fx om den lokale placering i boligområdet, som gør indsatsen mere tilgængelig for beboeren. De mere uformelle rammer kan også styrke tilliden mellem beboer og frontmedarbejderen fra jobcentret, hvor borgeren har en ”hjemmebanefordel” og den mere regelmæssige dialog giver færre udeblivelser.

Med ovenstående afsnit har vi skitseret konteksten for den fremskudte beskæftigelsesindsats, som organisatorisk befinder sig i et grænseland mellem jobcentret som primær opgavestiller og den boligsociale helhedsplan, som det sted hvor opgaven skal udføres. Kombineret med et frontlinjeperspektiv leder det os frem til problemformuleringen.

## Problemformulering

*Hvordan oplever og håndterer frontmedarbejderen i den fremskudte beskæftigelsesindsats at flytte det beskæftigelsesrettede arbejde ud i det boligsociale område i Helhedsplanen?*

### Forskningsspørgsmål:

- *Hvordan kan autoritative kilder bidrage til at forstå, hvordan henholdsvis Jobcentret og Helhedsplanen på forskellig vis vægter normative værdier såsom effektivitet, retfærdighed, responsivitet og respekt?*
- *Hvordan oplever og håndterer frontmedarbejderen modstridende normative værdier i de to rammesætninger?*
- *Hvordan anvender frontmedarbejderen forskellige masker til at udleve sine idealværdier, og hvilken betydning har den fysiske kulisse herfor?*

## Videnskabsteoretisk perspektiv

I nedenstående afsnit vil vi præsentere samt argumentere for vores videnskabsteoretiske afsæt med udgangspunkt i hermeneutikken.

### Hermeneutikken

I specialet finder vi den hermeneutiske tilgang relevant. Denne positionering er fremkommet på baggrund af interne drøftelser, hvorigennem der er skabt en refleksion og bevidsthed om, at vores forforståelser indenfor feltet har en essentiel betydning for metodevalg og vinkling. Vi finder det urealistisk at sætte vores forforståelser og indsigt til side, når fokus er på en kontekst, hvor vi begge har forskellige teoretiske og praksisnære erfaringshorisonter. Ifølge den hermeneutiske tilgang er vores forforståelse og fordomme skabt på baggrund af vores historiske tilstedeværelse i verden (Juul 2018:325). Vi vælger aktivt at anvende disse horisonter og erkendelser undervejs i vores forståelses- og fortolkningsproces, hvor den nye tilegnede viden fra den fremskudte beskæftigelsesindsats bliver skabt på baggrund af vores egen forståelse af det undersøgte.

Hermeneutikken, der også kaldes for fortolkningskunst, fokuserer på at skabe mening på baggrund af en fortolkningsproces. Menneskelige handlinger og udtryk bliver fremført og gjort forståelige, hvorefter de bliver fortolket for at skabe en given mening (Berg-Sørensen 2010:149). Den givne mening opstår som en horisontsammensmeltning, hvor eksisterende opfattelser møder nye erfaringer fra den menneskelige virkelighed og sammen skabes der en ny forståelse (Juul & Pedersen 2012:404). Det kan ses som en cirkel- eller spiralformet proces, hvor tolkninger foregår i en kontinuerlig bevægelse imellem del og helhed (Gilje 2017:136). Vi frembringer fx vores forståelseshorisonter via forskningsspørgsmål i interviewguiden. Vores forståelser mødes så med informanternes forståelser, hvorigennem der sker en fortolkning og forståelsesproces, som således danner grobund for en horisontsammensmeltning. Vi er samtidig opmærksomme på den kritik, der kan anlægges i forhold til, om vores normative forståelse bliver trukket ned over feltet, således at vi ikke formår at se nye forståelseshorisonter (Juul 2018:332). Det er forsøgt imødekommet ved generelt at stille os åbne, nysgerrige og undrende over for informanternes udsagn.

### Forforståelse

Vi har nu præsenteret, hvorledes vores tilgang grundlæggende er præget af et hermeneutisk afsæt. Det kræver en særlig opmærksomhed på vores egne forforståelser og fordomme overfor forskningsfeltet, hvorfor dette beskrives mere eksplicit med henblik på at skabe transparens. I afsnittet vil vi præsentere os som henholdsvis *Socialrådgiveren* og *Fysioterapeuten*. Afsnittet tager teoretisk

udgangspunkt i artiklen *Når Mauren også skal være ørn: Om å analysere sin egen organisasjon* (Nielsen & Repstad 2006).

Socialrådgiveren blev professionsuddannet i 2007 og hun har siden arbejdet inden for beskæftigelsesområdet i flere funktioner i det private og i kommunale jobcentre og hun har et indgående kendskab til beskæftigelsesområdet. Aktuelt arbejder hun som underviser på socialrådgiveruddannelsen. Hun har ingen erfaring med boligsocialt arbejde og et meget begrænset kendskab til fremskudte beskæftigelsesindsatser. Fordelene ved Socialrådgiverens indgående kendskab til beskæftigelsesområdet har fx været, at hun har kunne stille mere dybdegående spørgsmål i hele processen baseret på egne erfaringer.

Fysioterapeuten blev professionsuddannet i 2009 og hun har siden primært arbejdet inden for den private sektor. Hun fik kendskab til Aalborg Kommunes boligsociale helhedsplan i Sydøst, da hun på sidste semester afviklede Projektorienteret Forløb via AAU. Undervejs i forløbet har hun haft flere samarbejder med Helhedsplanen og hun er pr. 1. marts 2024 ansat som projektmedarbejder i den boligsociale helhedsplan. Hermed er hendes positionering overgået fra at komme udefra til i stedet at skulle analysere egen organisation. Informanterne får med Fysioterapeutens ansættelse dermed også en relationel forbindelse, som er anderledes end den tidligere samarbejdsrelation. Det betyder, at der er fulgt nogle forskningsetiske spørgsmål, som har været relevante at stille og håndtere. Disse redegøres der for under afsnittet om metodeetiske overvejelser. At have dette interne kendskab til organisationen har indvirket på specialeprocessen, fx i interviewsituationen, men også i analyseprocessen hvor Fysioterapeuten nemmere har kunne validere informanternes udsagn (Nielsen & Repstad 2006:2,50-252).

Nielsen og Repstad skriver (2006:245), at man kan risikere at være mere myre end ørn, når man vælger at se ind i egen organisation. Hermed kan man risikere ikke at evne at se *skoven for bare træer*, idét man kan være for tæt på organisationen. Grundet bevidstheden om denne mulige begrænsning har vi taget et bevidst valg om, at den primære interviewer skulle være Socialrådgiveren, der ikke har samme relationelle forbindelse. Hun har således kunnet stille de mere udfordrende og kritiske spørgsmål både i interviewsituationen, men også undervejs i analyseprocessen. En funktion som Nielsen og Repstad omtaler *Rasmus Modsæt* eller *Djævelens advokat* (Nielsen & Repstad 2006:259). Fysioterapeuten har omvendt suppleret med spørgsmål, der kunne bryde og udfordre de forudfattede holdninger, samt forforståelser omkring beskæftigelsesområdet. En anden måde at hæve sig op i et

ørneperspektiv er at stille teori mellem sig selv og informanterne (Nielsen & Repstad 2006:257). Det er også en tilgang, vi har anvendt, hvilket vi redegør for i vores forskningsstrategiske afsnit.

Samlet mener vi, at vi har haft et godt udgangspunkt for at undersøge vores case, da det har været muligt for os at indtage flere positioner bundet af forskellige erkendelsesteoretiske ståsteder i vores tilgang til både indsamling af empiri og i den senere analyse.

## Litteraturgennemgang

Ifølge Danneris & Monrad (2018:62) er gennemgang af eksisterende litteratur vigtigt for at påvise relevansen af ens studie. Det er samtidig væsentligt at kontekstualisere sit studie i forhold til den eksisterende forskning på området. En litteraturgennemgang kan tydeliggøre ens vidensbidrag og ved at sammenligne med eksisterende viden på området, kan man diskutere overførbareheden af ens fund.

I den indledende fase har vi kigget ind i eksisterende litteratur og studier primært med det formål at undersøge problemfeltet, kvalificere problemstillingen og blive skarpere på en afgrænsning. I den senere del af processen har vi gennem analysearbejdet søgt efter at forbinde eksisterende forskning med vores egne undersøgelser og med puslespils analogien har vi således bidraget med endnu en brik til at danne et nyt og mere nuanceret billede af, hvordan det opleves at være frontmedarbejder i en kontekst, hvor normative værdier kan konflikte.

Vi foretog indledningsvis en systematisk litteraturgennemgang via relevante databaser og søgemaskiner som Primo, Dansk Forskningsportal, Bibliotek.dk og Google Scholar. Vi anvendte søgeord på dansk og engelsk samt anvendte værktøjer som trunkering og boolske operatorer til at udvide og indsnævre vores søgninger (Danneris & Monrad 2018:70). Vi har endvidere løbende gennem processen gjort brug af referencelistetjek og citationstjek mhp. at identificere relevante tekster. Særligt referencelistetjek har vi fundet frugtbart, da flere af de anvendte udgivelser ikke er fremkommet gennem traditionel søgning i databaser. For nærmere indblik i litteratursøgningen henvises til Bilag 4.

I nedenstående afsnit vil vi opsummere udvalgte studier, der vurderes særligt relevante for vores problemstilling i relation til den fremskudte beskæftigelsesindsats og frontlinjeperspektivet set i både en dansk og en international kontekst.

## Fremskudt beskæftigelsesindsats

Ser man på eksisterende forskning omkring en fremskudt beskæftigelsesindsats, så har det alene været muligt at belyse området i en dansk kontekst. Vi har ikke fundet eksempler på, at man i andre lande

har en lignende organisering, hvor man flytter en del af jobcentret (og en myndighedsrolle) *ud* i et udsat boligområde.

Når vi har set efter studier omhandlende fremskudt beskæftigelsesindsats, har vi alene fundet studier, der belyser *effekten* af indsatsen i relation til, hvorvidt den bringer udsatte borgere tættere på arbejdsmarkedet (Mygind, R. E. & Vinter, U. 2022; Madsen, M. F. & Glad, A. 2020; Madsen, M. F., Nielsen, H., Larsen, S. B., Glad, A., & Lund, N. 2015). Der ses dog at være elementer i evalueringerne, der sætter spot på nogle af de udfordringer, vi også kan se i den fremskudte indsats i vores case. Det drejer sig fx om, at frontmedarbejderne er splittede mellem *både* at arbejde i den fremskudte indsats *og* på Jobcentret, hvor de mødes af forskellige normative forventninger. Det handler også om, at frontmedarbejderne har forskellige ledere i jobcentret og samtidig refererer de til en leder i Helhedsplanen. Det kan give udfordringer i forhold til retning, ejerskab og prioriteringer, som i yderste led påvirker frontmedarbejderen i deres daglige arbejde med borgeren.

Evalueringerne har også fokus på problematikker omkring måltalsstyring, hvor de belyser det problematiske i et primært fokus på ambitiøse mål og målbare resultater, men minimalt eller intet fokus på de mere socialt orienterede parametre. Der peges også på, at det er problematisk, hvis der bliver for meget fokus på at ”høste de lavthængende frugter”, så ikke alle borgere får samme behandling og støtte til at komme tættere på arbejdsmarkedet. En problematik som Aner (2017) også påpeger, når hun skriver om dilemmaet i forhold til, at krav om øget målstyring og evidens på den ene side står over for en kompleks og foranderlig virkelighed med borgerne på den anden side, som ikke egner sig til effektmålinger. Aner påpeger også, at der kan være en vis risiko for, at aktiviteter, der *kan* effektmåles, bliver prioriteret over andre aktiviteter – et aspekt som også Brodtkin belyser (Aner 2017:143-144,162; Brodtkin 2011). Når vi vælger at medtage dette perspektiv, skyldes det, at det normative krav om effektivitet i relation til at opnå specifikke mål også ses at spille en væsentlig rolle i vores case og det er således et område, vi har særligt fokus på.

### Frontlinjeperspektivet set ud fra en international vinkel

I litteratursøgningsprocessen har det ikke været vanskeligt at finde studier af frontlinjeperspektivet i en international kontekst. Lige siden Michael Lipsky i 1980 præsenterede dette perspektiv, har et utal af forskere verden over beskæftiget sig med det ind i forskellige kontekster. Tre af de fremtrædende forskere inden for feltet er Michael Lipsky, Evelyn Brodtkin og Bernardo Zacka. Vi har valgt at tage udgangspunkt i Bernardo Zackas teori. Han har et særligt blik for, hvordan frontmedarbejdere forstår deres rolle, hvordan de påvirkes af deres miljø og tilpasser sig det og hvordan de oplever et krydspres,

når de skal agere i et institutionelt miljø præget af normative krav, der ofte peger i konkurrerende retninger. Bernardo Zackas teori udfoldes nærmere i teoriafsnittet. Gennem processen har vi dog kontinuerligt kredset omkring både Michael Lipskys og Evelyn Brodkins bidrag og begge har på forskellig vis præget vores problemforståelse og løbende drøftelser, hvorfor vi kort vil skitsere deres perspektiver herunder.

Sociologen Michael Lipsky kan ses som foregangsmanden inden for street-level bureaucrazy teorierne<sup>2</sup>. Han skrev i 1980 bogen *Street-level bureaucracy – dilemma of the individual in public services*<sup>3</sup> og siden er der udgivet adskillige forskningsartikler, der inddrager dette perspektiv (Christensen 2021:9). Til trods for at det er over 40 år siden bogen udkom, ses hans perspektiv på hvordan professionelle embedsmænd i frontlinjen agerer og håndterer mødet med borgerne, fortsat relevante. Michael Lipsky skriver om en række forhold, som frontmedarbejderen står overfor. Det handler fx om *skøn* og handlerum, *krydspres* grundet et modsætningsforhold mellem borgernes ønsker og behov og de begrænsede ressourcer, samt *afværgemekanismer*, som er den måde frontmedarbejderen forsøger at håndtere krydspres på.

Den amerikanske forsker og professor Evelyn Brodtkin, som var Michael Lipskys studerende, har i sin forskning beskæftiget sig med frontlinjeperspektivet ind i et NPM-inspireret system med et særligt blik for, hvordan man fra politisk og ledelsesmæssig side har mere fokus på at *opnå* mål og mindre fokus på, *hvordan* de opnås (Brodtkin 2011:272-273). I sin artikel: *Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerlism* anfægter hun de nye ledelsesstrategier og deres antagelser om, at street-level organisationerne selvstændigt kan styre deres praksis ved udelukkende at fokusere på central incitamentsstyring og overholdelse af præstationsparametre. Hun betvivler effekten, hvis der kun styres efter kvantitative tal til at illustrere mål og resultater for arbejdet. I lighed med Michael Lipsky anskuer Evelyn Brodtkin organisationerne på gadeplan til at være toneangivende i den udførte offentlige politik til trods for, at de ikke styrer politikken eksplicitte indhold. Det sker i stedet gennem den måde, hvorpå de tilpasser sig og reagerer på centralt bestemte præstations- og resultatmålinger. Herigennem får organisationerne en grad af autonomi og skøn, der giver mulighed for et vist selvstyre (Brodtkin 2011:253). Evelyn Brodtkin problematiserer, at i valget af måleparametre ligger også et fravalg og hvad man vælger at måle på, er politisk bestemt – hun skriver videre: *"the selection of what to measure - what "counts"* (Brodtkin 2011:256). Evelyn Brodtkin anfægter yderligere, at det

---

<sup>2</sup> I specialet anvendes gennemgående den danske oversættelse "frontlinjeperspektivet"

<sup>3</sup> Bogen er siden blevet opdateret og genudgivet i 2010

ikke i kvantitative målinger er muligt at indfange omsorgen og de individuelle kvalitative gevinster, der er i professionelt velfærdsarbejde (Brodkin 2011:256-258,273).

Evelyn Brodkins perspektiver har været interessante for specialets fokus i relation til, hvordan frontmedarbejderne oplever det store fokus på måltal og hvordan det influerer forskelligt på deres tilgang til deres rolle og funktion over for borgerne. Evelyn Brodkins perspektiver har fx indvirket på, hvordan vi i interviews med frontmedarbejderne har spurgt specifikt ind til fx hvor meget kendskab de har til måltal i henholdsvis jobcentret og i den boligsociale helhedsplan, samt hvor meget det fylder hos dem i deres daglige arbejde at skulle leve op til måltal.

### Frontlinjeperspektivet set ud fra en dansk vinkel

De internationale perspektiver på frontlinjearbejdet er på mange områder sammenlignelige med danske forhold, men vi finder det alligevel relevant kort at præsentere nogle af den danske forsknings bidrag. Vi vil dog her zoome ind på studier, der specifikt omhandler frontlinjeperspektivet i beskæftigelsesregi, hvor vi yderligere har afgrænset til studier, der beskæftiger sig med, hvad der sker, når frontmedarbejderen mødes med både “hårde” og “bløde” normative forventninger. Det hårde skal forstås som fx effektivitet, evidens, kontrol og myndighed og det bløde skal forstås som fx relationsdannelse, tillid, værdighed og meningsfuldhed.

Nielsen & Monrad (2023) belyser det krydspres, som frontmedarbejderne i et jobcenter befinder sig i, når de skal balancere normative værdier om legalitet, autenticitet, realisme og resonans, der følger af deres rolle med kravet om en øget grad af borgerinddragelse i beskæftigelsesindsatsen. Studiet bidrager også med bud på, hvilke copingstrategier frontmedarbejderen kan anvende for at håndtere disse modsætningsforhold og “dæmpe spændingerne”. Et andet studie (Nielsen 2024) har et mere dybdegående perspektiv på frontmedarbejderens “emotional labour” i en beskæftigelseskontekst med mangefacetterede krav i et disciplinært system præget af bureaukratiske logikker, kontrol og regler. Den dilemmafyldte frontlinje i beskæftigelsesrettet socialt arbejde er også omdrejningspunktet for Leif T. Kongsgaards Ph.d.-afhandling *Faglig refleksiv praksis* (2022) og hans pointer i afhandlingen omhandler den dilemmaprægede hverdag ses også relevante i forhold til specialets fokus. Det særligt med udgangspunkt i hvordan i forvejen normativt modstridende dilemmaer kan få et ekstra lag, når arbejdet skal udføres både i jobcentrets og helhedsplanens rammesætning.

Studierne ses samlet at have relevans for specialet, da de på forskellig vis bidrager til en forståelse af de mange lag af krav og forventninger, der stilles til en frontmedarbejder i den danske beskæftigelsesindsats. De viser også, hvordan forskellige, og til tider modsatrettede, krav og

forventninger kan sætte frontmedarbejderne i et krydspres, hvor de anvender forskellige copingmekanismer for at dæmpe spændingerne. Flere af studierne har også fokus på det *normative*, som vi særligt kredser om. I specialets case tilføjes en ny rammesætning via den boligsociale helhedsplan, der lægger et yderligere lag på af forventninger og krav. Det stiller frontmedarbejderen over for endnu mere komplekse situationer, der skal vurderes og tages stilling til i det daglige. Et perspektiv som vi ikke ser de øvrige studier have øje for.

Et sidste relevant studie vi vil fremhæve, handler om hybrid styring (Nielsen & Andersen 2024). Her ses på, hvordan frontmedarbejdere i det danske beskæftigelsessystem oplever og håndterer udfordringer, der opstår fra hybrid styring i en organisation med flere styringslogikker. I studiet er der et bottom-up perspektiv på, hvordan frontmedarbejderen håndterer modsatrettede styringsrationaler. Dette studie er interessant, da det forholder sig til det krydspres, der kan opstå både organisatorisk og blandt frontmedarbejderne. Vi undersøger netop et krydsfelt, hvor et styringsrationale som NPM fra jobcentret skal mødes og fusionere med et mere NPG præget styringsrationale i den boligsociale helhedsplan. Her kigger vi ind i, hvordan fx styring via måltal kan balanceres og forenes med en blød kontekst som helhedsplanen, der i højere grad handler om små skridt, det lange seje træk, relationsdannelse og borgerinddragelse. Nielsens og Andersens artikel anvender begrebet “ignoring by complying”, forstået som en medarbejderresponsstrategi, hvor de overholder (minimalt) kravene fra en logik som et middel til at kunne ignorere den samme logik det meste af tiden. Det ser vi også eksempler på i vores case, hvilket vil fremgå af analysen.

## Sammenfatning

Når vi i litteratursøgningen kobler den fremskudte beskæftigelsesindsats med frontmedarbejderperspektivet, så har det ikke været muligt for os at finde studier, der specifikt belyser det område. Der findes, som angivet, flere danske studier der belyser effekten af en fremskudt beskæftigelsesindsats ligesom der er lavet adskillige studier relateret til frontlinjeperspektivet både i en dansk og i en international kontekst. Der er også studier, der beskæftiger sig med modsatrettede normative værdier og forventninger, men det har ikke været muligt for os at finde studier, der belyser *kombinationen* af en fremskudt beskæftigelsesindsats, et frontmedarbejderperspektiv og ind i det håndteringen af forskellige normative krav og forventninger fra forskellige rammesætninger i henholdsvis jobcentret og den boligsociale helhedsplan.

Dette område vurderes således forskningsmæssigt underbelyst og specialet ses at bidrage med en væsentlig forståelse ind i, hvordan frontmedarbejderen forvalter sin rolle, når beskæftigelsesopgaven

delvist flytter lokation fra jobcentret ud i et boligsocialt område. Vi bygger videre på eksisterende forskning omkring normative værdier og forventninger, som frontmedarbejderen stilles overfor i en dansk beskæftigelseskontekst, som er belyst via andre danske studier. Vi tilføjer et nyt element, når vi inddrager en fremskudt beskæftigelsesindsats, hvor selve rammesætningen og konteksten fremmer forskellige, og til tider modsætningsfyldte, normative værdier.

## Teoretisk ramme

Vi vil herunder redegøre for specialets teoretiske ramme med udgangspunkt i primært Bernardo Zacka og supplerende hertil Erving Goffman. Vi vil samtidig argumentere for, hvordan vi ser at de to udvalgte teoretikere komplementerer hinanden, men også hvor de adskiller sig fra hinanden, således at de på hver deres måde bidrager ind i analysen af vores empiri.

## Frontlinjeperspektivet

Valget om at indtage et frontlinjeperspektiv giver mulighed for at fokusere på frontmedarbejderen og dennes møde med borgeren under de givne organisatoriske betingelser, der rammesætter arbejdet (Christensen 2021:13). Frontlinjeperspektivet skal forstås som måden, hvorpå politik forbliver en abstraktion, indtil den er implementeret af frontmedarbejderen - altså et bottom up perspektiv på velfærdsstaten. Fokus er på de medarbejdere, der arbejder i velfærdsstaten og er ansvarlige for at levere offentlige tjenester og håndhæve loven. De arbejder i grænsefladen mellem stat og samfund, hvor de fungerer som oversættere og formidlere af politikken, men de bidrager også selv til at forme politikken gennem deres daglige praksis, hvor de fungerer som statens ansigt udadtil (Christensen 2021:15). Lovgivning og politik giver ofte vage eller tvetydige signaler og overlader dermed et skønsmæssigt råderum til frontmedarbejderen, som dagligt foretager fortolkninger, afvejninger og afbalanceringer i hvert møde med borgeren. Eller sagt med Bernardo Zackas ord: *“policy implementation is not just a seamless continuation of policymaking. It gives rise to its own breed of normative questions and brings into play its own normative standards”* (Zacka 2017:22).

Når vi i specialet anvender termen *frontmedarbejder* menes der: *“En medarbejder der har direkte borgerkontakt i en offentligt drevet organisation”* (Christensen 2021:10-11). Da vi tager afsæt i socialt arbejde, og mere konkret i en fremskudt beskæftigelsesindsats, så er frontmedarbejderen i det perspektiv en medarbejder fra Jobcentret, der også arbejder i Helhedsplanen<sup>4</sup>. Vi er bevidste om, at når nedenstående teoretikere taler om frontmedarbejdere, så er det ud fra en bred definition lige fra

---

<sup>4</sup> I specialet anvendes stort forbogstav til at beskrive Jobcentret og Helhedsplanen, når der refereres til de specifikke rammesætninger i casen

politimænd til skolelærere, hvor inklusionskriteriet er, at der foregår en interaktion med borgere og der er en vis grad af skøn forbundet med professionsudøvelsen (Zacka 2017:24).

### Bernardo Zacka

Som tidligere angivet tager vi primært udgangspunkt i teoretikeren Bernardo Zacka, hvorfor vi herunder redegør for hans teori i relation til vores problemfelt, herunder præciserer hvordan vi anvender udvalgte begreber. Vi er opmærksomme på, at vi ikke blot kan overføre Bernardo Zackas teori til specialets casestudie, da hans forskning, herunder omfanget af hans empiriske studie, er af en helt anden størrelse. Vi ser hans teori og begreber værende anvendelige som en fortolkende linse til at se vores egne empiriske iagttagelser igennem.

Bernardo Zacka er en amerikansk politisk teoretiker, som med sit værk *When the State meets the Street: Public Service and Moral Agency* fra 2017 er kommet med et væsentligt bidrag til frontlinjeforståelsen. Zacka belyser, hvordan bureaukratiet ser ud indefra og han har et fokus på, hvordan frontmedarbejderne forstår deres rolle og ansvar, hvordan de påvirkes af deres miljø og tilpasser sig det og hvordan de agerer som moralske agenter i deres politikimplementering. Zacka skriver også om, hvordan frontmedarbejderne oplever et krydspres, når de skal agere i et institutionelt miljø præget af normative krav, der ofte peger i konkurrerende retninger: *“They must navigate a terrain mined by conflicting expectations that cannot all be satisfied at once”* (Zacka 2017:4,10-12).

Zacka har overvejende fokus på begrebet *moral* forstået som den måde, hvorpå frontmedarbejderne udøver deres skøn på. De er ikke blot en forlængelse af staten eller tandhjul i statsmaskinen, men de er moralske aktører og der er moralske implikationer i enhver skønsudøvelse. Zacka har ikke fokus på selve den beslutning, frontmedarbejderen skal foretage, men på de moralske dispositioner, der ligger bag enhver skønsmæssig beslutning. Ifølge Zacka er det bureaukratiske møde mellem frontmedarbejderen og borgeren ikke bare et øjeblik, hvor goder fordeles, men det er også et øjeblik af medborgerskab, hvor status og anseelse tildeles, og hvordan man behandles, er lige så afgørende, som det man får. Mødet er der, hvor legitimiteten og pålideligheden til de politiske institutioner formes (Zacka 2017:9-10). I specialet ses frontmedarbejderne til at indgå i det bureaukratiske møde i to forskellige arenaer - både inde i Jobcentret og ude i Helhedsplanen, hvor de begge steder er med til at forme de politiske institutioner.

### *Normative værdier i offentlige organisationer*

Zacka fremhæver særligt fire centrale normative værdier<sup>5</sup>, som frontmedarbejderen skal leve op til, når politik skal implementeres (Zacka 2017:21-23,100). Hvordan de balancerer de normative værdier, kræver en kontekstuel dømmekraft. Frontmedarbejderne står dagligt overfor normative udfordringer, hvor de skal fortolke situationer og løse de konflikter, der opstår mellem værdierne eller forholde sig til, hvordan man anvender dem på specifikke tilfælde (Zacka 2017:16-17). Værdierne gennemgås kort herunder:

*Effektivitet:* Frontmedarbejderen skal forvalte de tildelte, og begrænsede, ressourcer så effektivt som muligt, hvilket indebærer at handle økonomisk forsvarligt, hurtigt og effektivt i det daglige arbejde.

*Retfærdighed:* Frontmedarbejderen skal handle upartisk over for borgeren og sikre, at alle borgere får de ydelser, som de har ret til og behandles lige – og med omsorg og respekt som ligemænd i et demokratisk samfund.

*Responsivitet:* Frontmedarbejderen skal have øje for borgernes forskellighed, hvor ikke to borgere er ens, og derfor har brug for, man responderer forskelligt og er lydhøre over for deres unikke situation og behov.

*Respekt:* Frontmedarbejderen skal tage hensyn til den enkelte borger og dennes autonomi, herunder det enkelte individs oplevede erfaringer. Borgerne skal behandles på en måde, der ikke er fornærmende eller nedværdigende, men i stedet høfligt og med tillid.

Zacka stiller sig tvivlende overfor, hvorvidt det er muligt, at frontmedarbejderen på den ene side kan behandle borgere retfærdigt, være responsiv over for deres behov, opføre sig respektfuldt og *samtidig* behandle sager så effektivt som muligt (Zacka 2017:9). Zacka hævder, at disse konkurrerende bureaukratiske krav har en tendens til at nedbryde frontmedarbejdernes moralske følsomhed og forkorte deres forståelse af deres rolle og ansvar, hvilket vi kommer ind på i afsnittet om moralske dispositioner.

### *Skøn*

Der foretages skøn i stort set alle processer af et sagsforløb - lige fra en vurdering af borgerens problemer (problemforståelsen) til hvilken indsats borgeren er berettiget til. Skønnet er ikke frit, men det er underlagt en række organisatoriske rammebetingelser som fx lovgivning, procedurer, politiske og ledelsesmæssige udmeldinger m.m. (Christensen 2021:16-17). I forhold til vores case kan det fx

---

<sup>5</sup> Zacka er ikke entydig i brugen af hhv. standarder, idealer eller værdier. Vi har valgt at anvende termen værdier

handle om aftalerne for den fremskudte indsats, herunder hvilke måltal der skal opnås, som kan få betydning for, hvordan borgerne prioriteres. At foretage skøn er både individuelt og situationelt, men samtidig rammesat og styret (Christensen 2021:17).

Zacka har også fokus på det skønsmæssige råderum, som frontmedarbejderne har som en del af deres rolle i velfærdsinstitutionerne. Ifølge Zacka er det, at bureaukrater udøver skøn i forbindelse med deres arbejde en både uundgåelig, men også en ønskelig tilstand. Uundgåelig fordi love ofte er vage, tvetydige og konfliktrige. Det er ikke muligt at lave så detaljerede bestemmelser, at det vil kunne ramme alle situationer, men også fordi lovgiverne langt fra har samme ekspertise, som frontmedarbejderen i det administrative led (Zacka 2017:43-44). Ønskeligt da man ikke vil have "mekaniske" frontmedarbejdere, der uden dømmekraft følger detaljerede regler. Man ønsker også, at de tager hensyn til normer og værdier og har øje for den enkelte borgers specifikke behov (Zacka 2017:48-49).

Zacka skriver om den tekniske skønsudøvelse. Det omhandler frontmedarbejderens evne til at kunne fortolke, kategorisere og vælge den korrekte indsats for at opnå de politiske eller ledelsesfastsatte mål (Zacka 2017:40-41). Skønnet rækker dog, ifølge Zacka, langt videre end det og han opremser en række årsager til behovet for skøn i frontlinjen. Det kan fx handle om tvetydige mål eller mål og værdier, som direkte er i modstrid med hinanden. Det kan også handle om uklare grænser fx i forhold til, hvordan man kategoriserer borgere. Der er også tidspunkter, hvor frontmedarbejderen kan befinde sig i situationer, hvor der må foregå en kalibreringsproces mellem midler og mål eller proces og resultat (Zacka 2017:49-62).

### *Tre former for moralske dispositioner*

Som beskrevet i ovenstående skal frontmedarbejderen dagligt afveje normative og værdimæssige forhold, der ikke altid går hånd i hånd og skal forvalte bestemmelser, der ofte er vage, tvetydige og konfliktfyldte. Zacka skriver mere præcist om dette:

*The proper implementation of public policy depends on their capacity to act as sensible moral agents who can, among other things, interpret vague directives, strike compromises between competing values, and prioritize the allocation of scarce resources. And yet, they must operate in a working environment that is particularly challenging and that tends, over time, to erode and truncate their moral sensibilities* (Zacka 2017:4)

Frontmedarbejdere kan, via deres skønsmæssige råderum, indtage deres rolle på forskellige måder. Zacka har beskrevet tre måder. Han kalder dem *moralske dispositioner* og han ser dem som patologiske. I det patologiske ligger, at dispositionerne på hver deres måde indebærer en *reducerende* måde at betragte eller forvalte rollen på, hvor man kun anvender én dimension af rollen på bekostning af de to øvrige, hvilket kan give et tunnelsyn på borgerne (Zacka 2017:12,66-68,110). Ifølge Zacka bidrager dispositionerne til at forme, hvad frontmedarbejderen vil finde betydningsfuldt i en bestemt sag eller situation. Dispositionerne inkluderer både, hvad frontmedarbejderne ser eller hører (hermeneutisk gitter), hvordan de føler (affektiv disposition) og hvad de prioriterer (normativ følsomhed). Dispositionerne fungerer altså som filtre, der regulerer, hvordan de anvender deres skønsmæssige råderum (Zacka 2017:12,87).

Zackas fokus er altså på frontmedarbejderens respons på det organisatoriske pres gennem reduktive og patologiske moralske holdninger. Ifølge Zacka spiller organisationen i sig selv en betydningsfuld rolle, i forhold til, hvilke moralske dispositioner der fremmes. Han pointerer, at det ikke handler om at se på frontmedarbejderens individuelle karakter i relation til moralsk handlekraft og moralske tilbøjeligheder, men man skal have øje for de løbende praksisser og det miljø, som den enkelte frontmedarbejder befinder sig i (Zacka 2017:16).

En væsentlig opmærksomhed er, at ifølge Zacka kan en frontmedarbejder gennem et sagsforløb godt skifte mellem forskellige måder at forholde sig til borgeren – kaldet *local dispositions* (situationsbestemte *vurderingsformer*). Frontmedarbejderen udvikler dog over tid mere generelle varige situationsuafhængige arbejdsstile eller moraldispositioner og opfattelser af deres rolle, hvor de er tilbøjelige til at vurdere sager ud fra en af de tre håndteringsmåder (Zacka 2017:79,87). Zacka anvender her begrebet *i karakter*, når frontmedarbejderen handler ud fra sin moralske disposition og *uden for karakter*, når en frontmedarbejder der normalt handler som fx *Caregiver* i en given situation handler som fx en *Enforcer*. De tre former for moralske dispositioner beskrives nærmere herunder.

### The Indifferent

Den første moralske disposition omhandler *ligegyldighed*. Ligegyldighed kan let få en negativ klang, men her handler det om, at man som systemrepræsentant og lovgivningsforvalter også skal agere personneutralt og upartisk, hvor man ikke må lade egne værdier og præferencer påvirke sagsbehandlingen. Det er med til at sikre borgernes retssikkerhed fx i forhold til ligebehandlingsprincippet. Når man indtager denne disposition, arbejder man ofte mere effektivt, da man ikke er personligt involveret, hvilket er væsentligt for at nå de fastsatte kvantificerbare mål.

Tilbagetrækning er en måde for Indifferents at distancere sig på og fordelene ved det er, at man kan undgå omsorgstræthed og følelsesmæssig udbændthed. For Indifferents er retfærdighed særlig vigtigt ligesom effektivitet også er en fremtrædende værdi. Til gengæld levnes mindre plads til responsivitet og respekt.

Det problematiske i rollen ligger i den manglende anerkendelse af, at ens rolle også kræver individuel dømmekraft - ikke alle sager er ens og det ligger i ens rolle, at man skal anvende abstrakte principper på konkrete tilfælde. Indifferents kan også have en tendens til at lave tommelfingerregler, hvilket igen kan være en trussel mod den individuelle differentierede vurdering af sagerne. Der kan også ligge en fare i, at Indifferents ikke får alle relevante oplysninger fra borgerne til at kunne behandle deres sager relevant og som de har krav på. Det kan, som oven for angivet, ses som positivt at distancere sig personligt, men det er negativt, hvis ens beredvillighed til at anvende regler eller arbejde mod mål er helt uden overvejelser i forhold til, om de er egnede eller passende (Zacka 2017:101-104).

### The Caregiver

Den anden moralske disposition omhandler *omsorg*. Et bureaukrati fremtræder ofte fremmedgørende og vanskeligt at navigere i for borgerne og her kan Caregivers berolige og vejlede de “fortabte borgere” og yde værdifuld assistance og trøst. Caregivers er lydhøre over for den unikke borger og de vil engagere sig i arbejdskrævende, følelsesmæssigt belastende og skræddersyede former for serviceydelser. Som Caregiver forholder man sig til borgerens behov og ikke forhold som fx effektivitet eller hvor mange sager man ellers kunne have nået i stedet for at bruge lang tid på én borger. For Caregivers er den normative værdi responsivitet særlig vigtig og også værdien respekt er betydningsfuld. Værdien effektivitet er ikke væsentlig ligesom retfærdighed forstået som, at alle borgere får ens og lige behandling, ikke er mulig, da ressourcerne ikke er til det, hvis der skal bruges ekstra meget tid på alle borgere.

Det problematiske i rollen ligger i en fare for, at man får en paternaliserende rolle, hvor borgeren skal “udstille sin hjælpeløshed” for at få mest mulig hjælp. Caregivers har også i mindre grad øje for borgerens autonomi og selvhjulpethed og kan komme til at skabe et afhængighedsforhold mellem borgeren og dem selv. Derudover er det ressourcekrævende, mindre effektivt og man kan ikke tilbyde samme dedikation og service til alle. Endelig er det en tilstand, der nemt kan føre til stress og udbændthed, når borgerne ikke lykkes og det kan føles som en personlig fiasko (Zacka 2017:104-106).

### The Enforcer

Den tredje moralske disposition handler om *håndhævelse*. Enforcers er strenge håndhævere af loven – de er statens agenter og de gransker hver borger gennem linsen af berettigelseskriterier og overholdelse af systemkrav. Enforcers hæver sig op over den enkelte borger, evner at distancere sig og bringer overvejelser om kontekstualisering og sammenligning i spil, når de skal træffe en afgørelse. Enforcers overholder ikke blot lovens bogstav, men de føler sig ansvarlige for at bevare og beskytte dens ånd. Rollen som håndhæver kan være gunstig, når man som lovgivningsforvalter i frontlinjen, ikke skal engagere sig personligt i borgerne, hvilket kan være vanskeligt, da relationer med borgerne kan være langvarige og have tendens til at blive (for) tætte. For Enforcers spiller den normative værdi retfærdighed en særligt vigtig rolle og også værdien respekt er betydningsfuld. Responsivitet er ikke så væsentlig ligesom effektivitet kommer i baggrunden, da arbejdet som Enforcer kan være ressourcekrævende.

Det problematiske i rollen er, at Enforcers kan være så ihærdige i forhold til at overholde loven og bevare systemets retfærdighed, at deres mistroiske blik gør dem blinde for borgernes reelle nød og behov. Den manglende tillid kan opleves særligt krænkende for borgere, der er en del af samfundets mest udsatte grupper. Ligesom Caregiverrollen er Enforcerrollen også ressourcekrævende og mindre effektiv og Enforcers kan også opleve sig utilstrækkelige, da de aldrig vil kunne “fange” alle dem, som snyder systemet (Zacka 2017:106-110).

Zacka har et normativt ideal, hvor han finder det væsentligt, at en pluralisme afspejles inden for den organisatoriske ramme, som frontmedarbejderen udvikler sig i, og den korrekte implementering af politik afhænger af, at der kulturelt og ledelsesmæssigt skabes mulighed for en mangfoldighed af normative verdener. Zacka finder det problematisk, hvis en af verdenerne systematisk får forrang over de andre og kommer til at formørke dem, da det netop kan være det, der forårsager, at frontmedarbejderen indtager en reducerende moralsk disposition (Zacka 2017:13-14). Ifølge Zacka handler det grundlæggende om at indtage en lokal moralsk disposition, som er situationsbestemt og passende til den enkelte sag – og det kan være alle tre former (Zacka 2017:97).

Zackas teori og begreber ses særligt anvendelige til at belyse specialets problemstilling og fokus, da vi også har øje for modsatrettede normative værdier og forventninger. Derudover giver Zacka et relevant bud på, hvordan frontmedarbejderen ud fra forskellige moralske dispositioner kan håndtere det pres. Zackas syn på organisationens rolle for, hvilke reducerende moralske dispositioner der fremmes, alt efter hvor vægtningen af de normative værdier lægges, ses også særlig interessant for

specialet. Vi kigger netop ind i to forskellige organisatoriske kontekster, hvor vi hurtigt i processen fik øje for deres forskellige værdimæssige og normative udgangspunkter og hvordan det påvirkede frontmedarbejderne på forskellig vis.

Afsluttende vil vi fremhæve, at det er væsentligt at være opmærksom på, at Zacks teorier er udviklet i en amerikansk kontekst og hans etnografiske feltarbejde har været som frivillig receptionist i en større velfærdsorganisation i USA, som ikke er direkte sammenlignelig med fx et dansk jobcenter. Zacka er blevet kritiseret for at fremdrage markante konklusioner på baggrund af et forholdsvist begrænset empirisk studie ligesom han kritiseres for et manglende fokus på årsagerne eller hvad der organisatorisk forårsager frontmedarbejderes moralske dispositioner (Purser 2019; Werner 2019). De kontekstuelle forskelle og kritikken til trods mener vi, at der er væsentlige elementer og begreber i Zacks teori, der er relevante ind i vores casestudie.

## Erving Goffman

Vi vælger at supplere Zacka med teoretiske elementer fra den canadisk-amerikanske sociolog Erving Goffman, vedrørende hans dramaturgiske perspektiv, også kaldet teatermetaforen. Dette for at illustrere frontmedarbejderens strategiske rolleopfattelse- og indtagelse, når der skal navigeres indenfor forskellige normative verdener. Desuden finder vi det relevant at koble Zacks mere abstrakte begreb omhandlende rammesætningen med Goffmans mere konkrete begreb *setting* (kulisse).

I bogen: *The presentation of Self in Everyday Life* (1959)<sup>6</sup> præsenterer Goffman hverdagslivets *face-to-face interaction* (ansigt-til-ansigt samhandling) som små teaterforestillinger, hvor aktørerne konstant forsøger at præsentere et overfladisk og iscenesat selv:

*Sometimes the individual will act in a thoroughly calculating manner, expressing himself in a given way solely in order to give the kind of impression to others that is likely to evoke from them a specific response he is concerned to obtain* (Goffman 1959:6)

Det er altså i selve interaktionen imellem aktørerne, hvori der skabes et ansigtsarbejde i en form for rollespil med indtagelse af facader og strategiske manipuleringer. I dette rollespil fremføres en idealisering af specifikke værdier (Goffman 2014:81-83). Goffman anvender metaforen *maske* som en repræsentation for selve rolleopfattelsen (Goffman 1959:19).

---

<sup>6</sup> På dansk oversat til: *Hverdagslivets rollespil* (2014)

Goffman fokuserer på den kompleksitet, der er forbundet med sociale facader og roller, der udspilles i samfundet. Ligesom Zucka mener han, at en konkret organisatorisk sammenhæng påvirker aktøren med normative forventninger (Goffman 2014:75; Zucka 2017:16). Ydermere anskuer Goffman, at sociale facader er indlejret i samfundet og bliver ofte institutionaliseret på baggrund af abstrakte stereotype forventninger. Facaden udgør derfor en kollektiv repræsentation, hvor adfærdsmønstre bliver standardiseret eller formaliseret (Goffman 2014:75).

Goffman beskriver, at et centralt element er at kunne udtrykke og fastholde en bestemt definition af situationen ved at anvende *impression management* (indtryksstyring) i form af kommunikative værktøjer og adfærd. Det indebærer, at man i samhandlingssituationen vil orientere sig mod hinanden i et forsøg på at skabe enighed omkring denne definition ud fra de aktuelle gældende normative forventninger. Goffman har derfor fokus på, hvilken effekt aktørens optræden får udadtil, herunder hvorledes de modtages, vurderes, fortolkes og modsvares af andre. Når aktøren udstråler en specifik definition af situationen, stilles samtidig et modkrav udadtil (Goffman 2014:63).

Ud fra Goffmans perspektiv vil frontmedarbejderen i sin optræden udtrykke en idealstandard (værdi), som indebærer, at vedkommende på samme tid vil evne at undertrykke sine egne følelser og behov for at imødekomme den specifikke definition. I kampen om at få defineret situationen indgår der et kontrolleret, styret og dermed strategisk manipuleret spil. Det for at undgå at tabe ansigt som et sammenbrud i en ansigt-til-ansigt samhandling vil kunne fremkalde (Goffman 2014:55-56).

Goffman anvender begrebet kulisse som reference til de fysiske omgivelser og rekvisitter, hvor interaktionen finder sted. I vores case skifter frontmedarbejderen mellem at skulle befinde sig på Jobcentrets officielle kontor og ude i Helhedsplanens fysiske omgivelser som en del af den fremskudte beskæftigelsesindsats. Ifølge Goffman har kulissen indflydelse på forløbet i ansigt-til-ansigt samhandlingen, samt hvilke roller frontmedarbejderen strategisk vælger at indtage (Goffman 2014:71-73).

Vi er bevidste om, at Goffman i høj grad har anvendt etnografiske metoder til at udfærdige sine teoretiske perspektiver. I casen har vi kun haft adgang til frontmedarbejdernes egne beskrivelser af, hvorledes de udfører "rollespillet" i interaktionen og hvordan de opfatter, at andre oplever det. Det er væsentligt at være opmærksom på, da specialets empiri alene stammer fra de afholdte interviews. Specialets data er altså fremkommet ensidigt fra frontmedarbejderne, hvor vi har en særlig opmærksomhed på, empirien har et *ekstra filter*.

Vi ser, at Goffmans begreber kan bidrage med relevante nuancer i analysen af vores empiri i forhold til den mere bevidste og strategiske indtagelse af rollen. Desuden ser vi, at Goffmans begreb omhandlende kulisse kan bidrage til en nuancering af Zackas forståelse af organisationens rammesætning, når kulissen forstås som de fysiske artefakter som fx indretning af kontorer og mødefaciliteter.

## Forskningsstrategi og metode

I de følgende afsnit præsenteres og begrundes de metodologiske valg, som danner baggrund for specialets forskningsstrategi. Valg af metodisk design er taget med udgangspunkt i, hvordan vi bedst muligt besvarer problemformuleringen, hvilken type viden vi har ønsket at generere samt hvorvidt det har været muligt ud fra vores case.

Vi har fra start overvejende haft en deduktiv tilgang, hvor vi indledningsvist har læst og orienteret os i teori om blandt andet frontlinjeperspektivet og modsætningsfyldte forventninger. Vi tilgik indledningsvist forskningsfeltet med en hypotese om, at en egentlig myndighedsrolle havde betydning for frontmedarbejderens oplevelsen af krydspres, når det eksplicitte beskæftigelsesfokus skulle indgå i samarbejdet i Helhedsplanen. Det var også på den baggrund, at vi forberedte vores interviews. Allerede efter første interview med en af frontmedarbejderne fik vi dog øje for, at det modsætningsfyldte er langt mere subtilt og ligger indlejret i forskellige organisationskulturer, som på forskellig vis vægter henholdsvis bløde værdier som lydhørhed og fairness og mere hårde værdier som effektivitet og evidens. Ydermere blev vi klar over, at kun to ud af fire frontmedarbejdere i den fremskudte beskæftigelsesindsats har en myndighedsrolle. Samlet førte det til en ændring i fokus fra at se frontmedarbejderen i et krydspres mellem bureaukrati og autenticitet til i højere grad at rette sig mod rammesætning, moral og normer, når to organisationskulturer *møder* hinanden ved at beskæftigelsen rykker ud i det boligsociale område.

Vi har valgt et kvalitativt casestudie, da vi mener, at den metode vil muliggøre en grundig og dybdegående undersøgelse af vores valgte problemstilling. Casestudiet anvendes til at kunne forstå et specifikt fænomen eller en problemstilling ved at gengive en detaljeorienteret indsigt i komplekse spørgsmål (Flyvbjerg 2015:497-499). Casen involverer alle relevante aktører i den fremskudte beskæftigelsesindsats bestående af fire frontmedarbejdere.

## Præsentation af casen

Adgangen og kontakten til casen er, som tidligere nævnt, kommet i stand på baggrund af Fysioterapeutens kendskab til Helhedsplanen. Inden den officielle opstart af specialeprocessen

afviklede vi et onlinemøde, hvor Socialrådgiveren og Projektlederen af Helhedsplanen blev introduceret for hinanden. Mødets formål var blandt andet at underbygge den skabte tillid således, at der var tryghed til at lade os som feltundersøgere indhente empiri (Karpatschof 2015:456). Mødet blev derudover afviklet som en form for brainstorm, hvor Projektlederen fortalte om tiltag vedrørende den fremskudte beskæftigelsesindsats. Efter mødet drøftede vi, hvor vi ville lægge fokus og ud fra hvilket perspektiv, vi ønskede at belyse den fremskudte beskæftigelsesindsats. Projektlederen har fungeret som gatekeeper ind til frontmedarbejderne og hun har sørget for videreformidling til dem samt indhentelse af en officiel godkendelse fra deres ledere i de respektive afdelinger.

Casen omhandler Aalborg Kommunes fremskudte beskæftigelsesindsats ind i Den Boligsociale Helhedsplan i Aalborg Sydøst, der har betegnelsen *SØ i Centrum*. Den er lavet som en tillægsbevilling til den eksisterende helhedsplan i Aalborg Øst, kaldet *Øst i Centrum*. Den aktuelle helhedsplan i Aalborg Øst har en bevillingsperiode fra 2021-2025, hvor *SØ i Centrum* er blevet indlemmet pr.1.5.2023. Aftalens parter består af en række boligforeninger og Aalborg Kommune, hvor samarbejdet er rammesat til at omhandle to ud af de fire tidligere omtalte indsatsområder - disse er: *Uddannelse og Livschancer* samt *Beskæftigelse*. Som en del af indsatsen er der indgået en aftale om, at Jobcentret rykker ud i Helhedsplanen hver tirsdag og torsdag. I ugens øvrige dage befinder frontmedarbejderne sig inde på Jobcentret (Alabu Bolig 2024a).

Den fremskudte beskæftigelsesindsats er fysisk placeret sammen med Helhedsplanen i et 16 etagers alment boligbyggeri, kaldet *Højhuset*. Bygningen er opført i 1963 ved Grønlands Torvet og er renoveret i starten af 1990'erne. Grønlandstorvet er centreret i et lokalområde, som Aalborg Kommune har klassificeret som et *udsat boligområde*. I Højhusets stueplan findes der, udover kontorer, også et aktivitetscenter for seniorer i Aalborg Kommune samt en lokal politistation (Alabu Bolig 2024b; Alabu Bolig et al. 2023:1).



## Præsentation af frontmedarbejderne

Den fremskudte beskæftigelsesindsats hører under Forvaltningen Job og Velfærd i Aalborg Kommune. De fire frontmedarbejdere i casen repræsenterer to forskellige afdelinger, som uddybes herunder.

**Job & Aktivhuset:** Her arbejdes med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år, ressourceforløb, fleksjob samt afklaring til revalidering, fleksjob og førtidspension. I afdelingen er der omkring 140 medarbejdere, herunder eget mentorkorps, psykologer og ergoterapeuter.

**Frontmedarbejder F1:** F1 er en 41årig kvinde, som har 16 timer/uge i Helhedsplanen. Hendes titel er *rådgiver* og hun har myndighedsansvar. Hun er uddannet socialrådgiver i 2020 og hun har været ansat i Job & Aktivhuset siden maj 2020.

**Frontmedarbejder F2:** F2 er en 46årig kvinde, som har 16 timer/uge i Helhedsplanen. Hendes titel er *virksomhedskonsulent* og hun har myndighedsansvar. F2 har tidligere arbejdet som områdeleder i et rengøringsfirma. Hun har taget en gymnasial uddannelse. Hun startede i Job og Aktivhuset i august 2023.

**Uddannelseshuset:** I Uddannelseshuset arbejdes der med ledige unge mellem 18-30 år, som er åbenlyst uddannelsesparate, uddannelsesparate, unge på ressourceforløb samt aktivitetsparate unge. Ungdommens Uddannelsesvejledning, som også arbejder med unge under 18 år, har til huse samme sted.

**Frontmedarbejder F3:** F3 er en 51årig kvinde, som har 16 timer/uge i Helhedsplanen. Hendes titel er *virksomhedskonsulent* og hun har ikke myndighedsansvar. F3 er uddannet bygningsingeniør i 1999. Hun har en uddannelse som NLP-coach og arbejder tillige som frivillig ungerådgiver ved Headspace. F3 startede i Uddannelseshuset i august 2023.

**Frontmedarbejder F4:** F4 er en 52årig mand, som har 9 timer/uge i Helhedsplanen. Hans titel er *fritidsjobkonsulent* for målgruppen under 18 år og han har ikke myndighedsansvar. F4 er uddannet socialpædagog og han har også en proceskonsulentuddannelse. F4 er pr. december 2023 flyttet til en afdeling i Uddannelseshuset, som indebærer opgaver i den fremskudte beskæftigelsesindsats.

## Det kvalitative forskningsinterview

Vi har anvendt det kvalitative forskningsinterview til at indsamle empiri. I det kvalitative forskningsinterview søger man “at forstå verden ud fra subjekternes synspunkter, udfolde betydningen af deres oplevelser og afdække deres levede verden” (Kvale & Brinkmann 2015:19).

Metoden findes værdifuld til at kunne belyse og give en indsigt i frontmedarbejderens oplevelse af at skulle rykke det beskæftigelsesrettede arbejde ud i Helhedsplanen.

Vi har som en del af at belyse rammesætningen i den fremskudte beskæftigelsesindsats afviklet to eksplorative interviews med henholdsvis Projektlederen af Helhedsplanen samt Rådmanden for Job og Velfærd i Aalborg Kommune<sup>7</sup>. Ydermere har vi lavet individuelle interviews med de fire frontmedarbejdere, der udgør selve den fremskudte beskæftigelsesindsats.

Vi prioriterede at afvikle alle interviews i fysisk form. Det valgte vi for bedre at kunne skabe en autentisk interpersonel tillid samt optimere muligheden for at kunne opfange nonverbale signaler som kropssprog, ansigtsudtryk og tonefald. Vi havde på forhånd en formodning om, at nogle af spørgsmålene kunne åbne op for personlige oplevelser (Kvale & Brinkmann 2015:53; Brinkmann & Tanggaard 2015:36). Ydermere kunne vi drage nytte af hinandens styrker i interviewsituationerne jf. afsnittet om vores forforståelser. Vi var samtidig bevidste om, at vi med vores begges tilstedeværelse kunne være med til at understrege det asymmetriske magtforhold, som det kvalitative forskningsinterview indeholder (Kvale & Brinkmann 2015:55-56). Vi forsøgte at afvæbne det ved blandt andet at tale mere uformelt (smalltalk) inden det reelle interview ligesom vores interviews foregik på frontmedarbejdernes hjemmebane i Helhedsplanen.

Vi valgte at gøre brug af den semistrukturerede interviewform, da vi på den måde kunne stille foruddefinerede spørgsmål kombineret med en åbenhed overfor nye vinkler, der måtte opstå undervejs i interviewene. Spørgsmålene var forinden nedfældet i interviewguides, der var udarbejdet på baggrund af vores begrebslige og teoretiske forståelseshorisont, som udgjorde en form for åben dagsorden. Hermed havde vi mulighed for både at teste og forfølge mulige hypoteser, samt være åbne overfor uventede informationer. Vi fandt fx under vores andet interview, med en af frontmedarbejderne, ud af at kun to af frontmedarbejderne har en myndighedsrolle, hvorfor vi måtte korrigere i vores spørgsmål undervejs. Den semistrukturerede interviewform bidrog til, at vi nåede igennem alle de prædefinerede temaer og uden det blev for styret af os. Vi stillede således overvejende spørgsmål foranlediget af vores teoretiske afsæt, men med en åbenhed over for emner, som vi oplevede betydningsfulde for informanterne og som samtidig havde en relevans i forhold til specialets fokus. Til trods for vores professionelle målrettethed havde vi fokus på, at interaktionen i interviewene skulle føles som en naturlig samtale således, at der blev skabt et forum, hvor

---

<sup>7</sup> Da der er tale om to *konkrete* personer, har vi valgt at skrive deres titler med stort forbogstav

informanterne havde lyst til at dele og indvie os i deres livsverden og dermed respondere med egne ord og umiddelbare tanker (Brinkmann & Tanggaard 2015:35-37; Kvale & Brinkmann 2015:49-53).

### Interviewguide

Som nævnt herover valgte vi at udfærdige interviewguides til at strukturere de udvalgte forskningsrettede temaer. Vi udarbejdede tre forskellige interviewguides, som alle har udgangspunkt i det samme teoretiske afsæt omkring frontlinjeperspektivet (Bilag 1-3). Interviewguiden starter med en briefing omkring formalia, herunder den skriftlige samtykkeerklæring. Det indbefatter, at informanterne blev oplyst om undersøgelsens overordnede formål samt de væsentligste træk i designet. Ydermere blev det præciseret, at deltagelsen var baseret på frivillighed og at samtykket kunne trækkes tilbage indtil afleveringsdatoen. Tillige orienterede vi om mulige risici og fordele ved deltagelsen (Kvale & Brinkmann 2015:116-117) ligesom vi præciserede, at grundet vores design kunne vi ikke love anonymisering til trods for sløring af navne. Denne information blev også givet inden selve interviewene for at sikre informanterne en refleksionsmulighed over samtykket til videregivelsen af data. Interviewene blev afrundet med en debriefing, hvor informanten havde mulighed for at tilføje eventuelle manglende kommentarer eller præciseringer. Vi erfarede ved stort set alle interviews, at der skulle styring til at slutte interviewene, da informanterne havde meget på hjerte i forhold til emnerne (Kvale & Brinkmann 2015:183-184).

I de to interviewguides til henholdsvis Projektlederen og Rådmanden tog vi primært udgangspunkt i lokale autoritative dokumenter, som vi ønskede udfoldet af de to repræsentanter for hver deres kontekst (Helhedsplanen og Jobcentret). Interviewguiden til frontmedarbejderne måtte vi justere efter første interview, da den i praksis viste sig at være for omfattende.

Som nævnt under det teoretiske afsnit om Goffman har vi ikke foretaget observationer, hvilket bevirker, at det kan være vanskeligt at vurdere ansigt-til-ansigt samhandlingen, da udsagnene kun er fra den ene part. Vi mener dog, at Fysioterapeutens professionelle relation til informanterne har givet en økologisk validitet grundet en basisviden om praksis. Det indebar, at vi under selve interviewene kunne vurdere, om udsagnene fra frontmedarbejderen repræsenterer en realistisk praksisviden og erfaring. Det til trods anerkender vi, at der er forskel på selv at studere praksis via observationer fremfor at høre den genfortalt. Vi forsøgte at kompensere for dette ved at stille konkrete spørgsmål ind i dagligdags praksiserfaringer, som fik frontmedarbejderne til at komme med konkrete eksempler og herigennem blive detaljeret på at gengive forskellige ansigt-til-ansigt samhandlinger. Eksempelvis

spurgte vi frontmedarbejderen ind til: *“Hvad betyder særlig støtte for dig – og hvordan udlever du det overfor borgerne?”*

### Metodeetiske overvejelser

Vi har undervejs gjort os forskellige etiske overvejelser for bedst muligt at kunne balancere hensynet til de involverede informanter samt hensynet til at kunne opretholde gode videnskabelige standarder.

Vi har i præsentationen og i analysen af frontmedarbejderne valgt at sløre deres navne og i stedet kalde dem F1, F2 osv. I præsentationen har vi dog bevidst valgt at uddybe deres faglige baggrunde, da det underbygger nogle af fundene i analysen. Hermed har det betydning for, at de og andre, som kender til den specifikke beskæftigelsesindsats, kan udlede, hvem der er hvem. Da vi i specialet har valgt ikke at anonymisere fuldt ud, hverken i forhold til casen eller frontmedarbejderne, har vi haft en særlig opmærksomhed overfor de involverede i forhold til at uddybe fordele og ulemper ved at være pseudoanonymiseret. Det er blevet nedfældet og tydeliggjort i en skriftlig samtykkeformular. Særligt udtalelserne fra Rådmanden og Projektlederen repræsenterer en autoritativ stemme, hvilket yderligere har vanskeliggjort en sløring. Med involvering af den organisatoriske ledelse har vi også forsøgt at mindske et evt. dilemma for frontmedarbejderen over at skulle deltage, da begge parter således er repræsenteret. Flere af de involverede udtrykker, at de gerne vil have en stemme i forhold til forskningsfeltet (Brinkmann 2015:466-467,477-478).

### Transskribering

Vi har samlet afviklet seks fysiske individuelle interviews, som har haft en varighed imellem 48 – 85 minutter. De blev alle både optaget på telefon samt i vores lukkede Microsoft Teams-kanal. På den måde har vi haft en ren lydoptagelse samt en optagelse, hvor vi kunne kombinere de visuelle indtryk fra de forskellige seancer. Netop den visuelle optagelse har i den efterfølgende bearbejdning vist sig at være gavnlig i de interviews, hvor der var afbrydelser af den ene eller anden art. På den måde var det nemmere at rekonstruere dét, som var relevant uden at blande forkerte udsagn ind fra eksempelvis kollegial snak i baggrunden. Desuden kunne vi med den visuelle optagelse supplere med at tydeliggøre stemmeføring, ansigtsudtryk og kropslig gestus (Kvale & Brinkmann 2015:50). De forskellige former for optagelse var også for at undgå eventuelle tekniske fejl, således at interviewene kun skulle laves en gang for at sikre, at data er så tro som muligt overfor frontmedarbejderens fortællinger (Brinkmann & Tanggaard 2015:36,43).

Interviewene blev umiddelbart efter optagelserne transskriberet digitalt. Efterfølgende blev de manuelt gennemgået og tilrettet ved fx at ændre flere forkerte skriftlige gengivelser samt manglende

ord og nuanceringer. Inden den manuelle transskribering koordinerede vi vores fremgangsmåde for at opnå den mest mulige konsistente tilgang til materialet (Brinkmann & Tanggaard 2015:45).

### Kodning og operationalisering af begreber

Vi gik systematisk til værks i processen med at nedbryde datamaterialet og selektere det med forskellige koder. Det var en proces, som foregik af flere omgange med lidt forskelligt nuanceret teoretisk fokus. Fælles var dog, at kodningsstrategierne var deduktive, hvor vi tog udgangspunkt i en forhåndsdefineret teoretisk ramme med tilhørende begreber (Kristiansen 2015:485). De inddelte selektioner repræsenterede forskellige teoretiske/analytiske begreber, som vi gav hver sin overstregningsfarve for at skabe overblik og en visuel repræsentation i datamaterialet. Farverne bidrog yderligere til at synliggøre hyppigheden og forekomsten af de udvalgte teoretiske begreber, hvilket også tydeliggjorde, at vores teoretiske hypoteser var at finde i datamaterialet. Vi valgte bevidst ikke at anvende Nvivo-programmet til kodning grundet det relativt begrænsede empiriske grundlag.

Vi har en bevidsthed om, at der kan være andre måder at fortolke datamaterialet på, hvilket også er et udtryk for vores forforståelse ind i en hermeneutisk tilgang. Ind i vores forskningsdesign anskuer vi dog den deduktive kodning, som den mest relevante til at belyse vores problemfelt og svare på vores problemformulering.

Den første kodning til rammesætningsanalysen omhandlede de udvalgte autoritative kontekstdokumenter samt de eksplorative interviews med Rådmanden og Projektlederen. Disse blev kodet ud fra Zackas fire normative værdier: *effektivitet*, *retfærdighed*, *responsivitet* og *respekt*. Med henblik på at skabe transparens i forhold til, hvordan vi forstår, fortolker og anvender begreberne ind i empirien, har vi herunder foretaget en nærmere præcisering af, hvordan vi forstår de fire værdier:

*Effektivitet*: Vi har kodet efter ord som: Måltal, produktion/producere, resultater – herunder at synlige resultater er dem, vi kan se af måltallene, hurtighed, kvantitet, effektive indsatser, effektmålinger, resultater, ressourceprioritering og NPM. Vi har også kodet efter udtryk som: “det skal kunne betale sig” og “økonomisk forsvarligt”. Vi har endvidere set efter udsagn omkring mål om at få lukket sager og afgang til uddannelse og beskæftigelse.

*Retfærdighed*: Vi har kodet efter ord som: Lighed, lige fordeling/ingen forfordeling, alle er lige for loven (ligebehandlingsprincippet), retningslinjer, proceskrav, detailregulering og bureaukrati. Vi har set efter udsagn om, at alle skal behandles ens fx i forhold til mål (beskæftigelse eller uddannelse), samtaler (jobfokus i alle samtaler) og indsatser (virksomhedsrettede indsatser). Ind i det har vi kodet efter ord som: begrænsninger, kontrol af krav/sanktioner, ufleksibelt og ikke individuelt behovsrettet.

Vi har også set efter eksempler på, hvordan regler og proceskrav fungerer som ensartede opskrifter på, hvordan alle borgere skal behandles ens. Endelig har vi haft blik for ord/udsagn som: Professionel, lovgivningsforvalter, professionelle rammer og et institutionelt perspektiv.

*Responsivitet:* Vi har kodet efter ord som: Borgerperspektiv, behovsstyring/behovsafstemning - hvad har den enkelte borger behov for? forskellighed, unikhed, nysgerrighed, ikke kategorisere, relationen, troen på borgeren, det individuelle, kvalitativt og den enkelte borger i fokus. Vi har også kodet efter udsagn omkring en mere fleksibel ramme med et bredere samtalefokus og indsatsvifte og mere plads til individuelle konkrete vurderinger med en menneskelig forståelse og rummelighed. Vi har set efter eksempler på ord og udsagn omkring en mere udefineret ramme, som ikke er så firkantet med plads til mindre fastlåste måder at støtte borgerne (fx gå en tur med borgeren eller hjælpe med E-Boks) og ind i det udsagn om mere tid og flere ressourcer. Endelig har vi set efter ord og udtryk omkring det helhedsorienterede, helhedssyn/blik og en tværfaglig inddragelse, som bidrager til en mere nuanceret forståelse af borgerens situation.

*Respekt:* Vi har kodet efter ord som: Tillid, ydmyghed, medinddragelse, værdighed, mening, samarbejde og det at være en gæst i borgerens hjem/boligområde.

I forhold til værdierne *responsivitet* og *respekt* har det til tider været vanskeligt i vores datamateriale at skelne mellem dem og vi har oplevet, at det er få nuancer, der adskiller dem. Et eksempel på dette er ordet “mening”. Det kan både falde ind under, om noget giver mening for borgeren – det er en måde at behandle borgerne respektfuldt på, men samtidig er det også en måde at være responsiv over for borgerens unikke behov. På samme måde har vi i kodningsprocessen set eksempler på, hvordan udsagn kan tolkes både inden for værdierne *retfærdighed* og *respekt* – fx i forhold til det at dokumentere og journalisere. Det kan både gøres som en del af retfærdighed, hvor borgernes retssikkerhed er i fokus, men det kan også tolkes som væsentligt i forhold til at give borgerne den bedste og mest respektfulde sagsbehandling, så man kan huske, hvad man har talt om ved sidste samtale eller hvis en anden skal overtage sagen.

I den anden kodningsproces omkring frontmedarbejdernes oplevelse og håndtering af deres arbejde i den fremskudte beskæftigelsesindsats, har vi anvendt data fra de fire interviews med frontmedarbejderne. Her har vi, ligesom under den første kodning, kodet efter de normative værdier. Vi har derudover valgt at foretage en optælling på specifikke ord relateret til de normative værdier. Det har vi gjort for på en mere objektiv måde at eksemplificere forskellige vægtninger af værdierne, hvilket også kan styrke validiteten af analysen. I denne kodningsproces har vi tillige set efter

eksempler på, hvordan frontmedarbejderne italesætter, at de opfatter deres rolle og funktion mhp. at afkode tegn på moralske dispositioner. Uddybende har vi set efter følgende:

*Moralske dispositioner:* Vi har i kodningen set efter eksempler, hvor frontmedarbejderne giver udtryk for, hvilke forventninger de oplever ledelse eller kollegaer har til dem, hvordan de opfatter deres funktion eller hvordan de forvalter deres rolle. Det er altså ord som funktion, forventninger, opgaver, rolle og “mit arbejde” eller lignende, der er kodet efter. Det er centralt her at bemærke, at det er “rolleopfattelser” vi belyser og koder ud fra, da det i modsætning til vurderingsformer er muligt at gøre via første-persons beretninger indsamlet gennem interviews (Zacka 2017:91).

Derudover har vi kodet efter Goffmans begreber omhandlende indtryksstyring og kulisse. Når vi i data har set efter frontmedarbejderens egne eksempler på indtryksstyring, har vi kodet ud fra, hvor de giver udtryk for en bevidst styring af deres fremtoning udadtil. Altså hvordan de kontrollerer og justerer den maske og de indtryk, som de reflektivt viser udadtil på henholdsvis Jobcentrets og Helhedsplanens scene. Når vi i data har set efter eksempler på kulissens betydning, har vi kodet ud fra beskrivelser af de fysiske rammer og artefakter for de to rammesætninger, som er inde på Jobcentret og ude i Helhedsplanen. Der er kodet ud fra frontmedarbejderens udtalelser om rammernes rekvisitter og attributter, samt hvilken indflydelse de oplever, at det har på deres rolle.

## Diskussion af fund ud fra videnskabelige kvalitetskriterier

I nedenstående afsnit vil vi diskutere specialets fund i relation til videnskabelige kvalitetskriterier med udgangspunkt i begreberne *generaliserbarhed*, *validitet* og *reliabilitet*.

### Generaliserbarhed

Generaliserbarhed handler grundlæggende om, hvorvidt ens specifikke fund kan overføres fra en kontekst til en anden baseret på ligheder mellem de to kontekster (Monrad & Olesen 2018:306-307). Vi vil indledningsvis præcisere, at det ikke er specialets formål at lave en formel generalisering ud til en bredere population, men nærmere et mål om, via et konkret casestudie, at give en værdifuld indsigt i og forståelse af, hvordan det kan opleves for frontmedarbejderen at arbejde i en fremskudt beskæftigelsesindsats.

Med vores casestudie har vi lavet et nedslag i et afgrænset felt. Når man skal forholde sig til, hvorvidt ens fund er overførbare, er et grundspørgsmål, hvad ens population er - altså den gruppe man ønsker at drage konklusioner om (Monrad & Olesen 2018:307). Vi ser, at populationen i specialet også kan indeholde andre frontmedarbejdere – fx inden for andre velfærdsprofessioner, der udfører funktioner i skiftende normative kontekster, hvor de skal vægte forskellige moralske værdier. Det er ikke kun

frontmedarbejderne i casen, der står overfor at skulle balancere “hårde” værdier som effektivitet, evidens og dokumentation med mere “bløde” værdier som responsivitet, mening og respekt. Det taler for, at specialets fund kan overføres til andre kontekster.

I artiklen *Fem misforståelser om casestudiet* (Flyvbjerg 2015) argumenterer Flyvbjerg for, at det er muligt at generalisere ud fra enkelttilfælde, såfremt visse forhold tages med i betragtning (Flyvbjerg 2015:497). I relation til artiklen ser vi vores case har karakter af en *paradigmatisk case* (Flyvbjerg 2015:510-511), hvor casen kan ses som et “mønstereksempel” på de konflikter, der kan udspille sig, når man som frontmedarbejder står i skellet mellem normative værdier, som kan trække en i forskellige retninger og håndteres på forskellig vis. At afgøre det endeligt kan dog være vanskeligt, da der, ifølge Flyvbjerg (2015:510), ikke findes nogen norm for den paradigmatiske case, da den selv sætter normen.

Anvendelsen af etablerede teorier på et vist abstraktionsniveau, indeholdende generelle begreber og som ydermere er udarbejdet i andre kontekster, bidrager også til at øge den analytiske generaliserbarhed af specialets påstande (Kvale & Brinkmann 2015:334).

## Validitet

Validitet, også kaldet sandhedsværdi, handler om overensstemmelse mellem data og det fænomen, man ønsker, data skal beskrive (Monrad & Olesen 2018:299-302). I specialet har vi søgt efter at skabe sammenhæng mellem problemformulering, data og teori via bevidste metodologiske valg. Vi har indledningsvis sat os grundigt ind i de to rammesætninger omkring Jobcentret og Helhedsplanen for at skabe en nødvendig baggrundsviden for den empiriske dataindsamling. Da vi ønsker en indsigt i frontmedarbejderens *oplevelser*, har vi strategisk valgt individuelle interviews, som kan give os den rette form for data til at belyse det. Vi har overvejende valgt en deduktiv tilgang, da vi forud for indsamlingen af data havde et specifikt teoretisk afsæt. Vores interviewguides var dog tilstrækkelig åbne til, at informanterne ikke skulle føle sig begrænsede af vores spørgsmål i forhold til at fortælle om deres oplevelser. Under vores interviews har vi spurgt uddybende ind for at sikre os den korrekte forståelse af informanternes udsagn. I operationaliseringen af de teoretiske begreber har vi valgt koder, der var tro mod, hvad vi har ønsket at undersøge - fx har vi kodet efter de fire normative værdier og vi har kodet efter, hvordan frontmedarbejderne har givet udtryk for, hvordan de ser og *håndterer* deres rolle.

## Reliabilitet

Reliabilitet handler om nøjagtighed og præcision i ens undersøgelse (Monrad & Olesen 2018:302-303). For at sikre pålideligheden af vores undersøgelse har vi foretaget en systematisk og grundig kodning af data, hvor vi har været eksplicitte omkring, hvordan vi har fortolket og kodet informanternes udsagn. Vi har sammen prædefineret kategorier, som vi har kodet ud fra på tværs af data, men vi har ikke kodet sammen. Det er valgt for at undgå subjektive bias og for at se, om vi havde en fælles forståelse af vores datamateriale. Da vi i høj grad har set de samme mønstre i data, taler dette for en høj grad af inter-reliabilitet. Ifølge Flyvbjerg kan ”den gode fortælling ikke opsummeres”, hvilket er baggrunden for, at vi i analysen og fortolkningen af empirien har lagt vægt på længere citater, som bidrager til at kunne se tolkninger og fund i en sammenhæng, hvilket også højner reliabiliteten (Flyvbjerg 2015:515-519).

## Analyse

Vi har nu præsenteret både den teoretiske ramme samt det metodiske afsæt, der til sammen danner baggrunden for vores tilgang til problemfeltet. I de følgende afsnit vil vi præsentere analysen, der er delt i to analysedele. Hver analysedel starter med en kort skitsering af den specifikke analysestrategi. Samlet bidrager analysen til at besvare specialets overordnede problemformulering, som lyder:

*Hvordan oplever og håndterer frontmedarbejderen i den fremskudte beskæftigelsesindsats at flytte det beskæftigelsesrettede arbejde ud i det boligsociale område i Helhedsplanen?*

### Analysedel 1 - rammesætningsanalyse

I specialets problemfelt har vi på et mere overordnet niveau redegjort for rammerne omkring henholdsvis det boligsociale arbejde og beskæftigelsesområdet. Nedenstående analyse skal bidrage til at komme længere ned i tragten og blive mere konkrete i forhold til den specifikke rammesætning omkring den fremskudte beskæftigelsesindsats i Helhedsplanen.

For at skitsere Jobcentrets og Helhedsplanens normative retninger har vi valgt at inddrage udvalgte centrale politiske dokumenter til at belyse, hvilke værdier og forventninger frontmedarbejderen stilles overfor. Dokumenterne er udvalgt grundet deres autoritative lokale status, hvor de er med til at sætte kursen og vise vejen for frontmedarbejderen. Vi ser, at dokumenterne repræsenterer forskellige vægtninger af de normative forventninger, som strømninger fra to forskellige positioner, der møder frontmedarbejderne i casen og kan stille dem i et spændingsforhold mellem det ”hårde” Jobcenter og den ”bløde” Helhedsplan.

Dokumenterne kategoriseres som sekundære, da de er offentligt tilgængelige (Lynggaard 2015:153-155). De udvalgte dokumenter er Aalborg Kommunes Beskæftigelsesplan 2024<sup>8</sup> (Aalborg Kommune 2024) samt Den Boligsociale Helhedsplans tillægsansøgning til Landsbyggefonden (Alabu Bolig et al. 2023). Beskæftigelsesplanen skitserer de politiske prioriteringer i Aalborg Kommunes beskæftigelsesindsats - både på et mere overordnet visionært niveau, men også helt ned til måltal, som ledelse og medarbejdere skal pejle efter i arbejdet med ledige borgere. Tillægsansøgningen bidrager med en forståelse for den særlige kontekst, som det boligsociale arbejde i Helhedsplanen udgør ind i et helhedsperspektiv på borgerens samlede livssituation og sociale udfordringer. I dokumentet tydeliggøres områdets måltal, der har skabt kategoriseringen *Forebyggelsesområde* og ydermere nævnes konkrete tiltag og indsatser på baggrund af de opstillede udfordringer. Det er essentielt at pointere, at vi ikke betragter dokumenterne som neutrale, objektive og passive skildringer af en eksisterende virkelighed. Tværtimod har dokumenterne en påvirkning ved fx at kategorisere, legitimere og problematisere virkeligheden (Järvinen & Mik Meyer 2005:21).

For at få en dybere og mere nuanceret indsigt i de gældende normative værdier og forventninger, har vi søgt supplerende autoritative svar, hvor vi har udført eksplorative interviews med en repræsentant fra hver sin normative strømning. Særligt tillægsansøgningen til Landsbyggefonden er relativt kort formuleret, hvorfor især denne del ønskes uddybet i interviewet. I de eksplorative interviews har vi valgt to centrale aktører, der har hvert deres overordnede ansvar for at rammesætte de to kontekster, frontmedarbejderen skal navigere i. Det er Rådmanden for Job og Velfærd i Aalborg Kommune og Projektlederen for Helhedsplanen. Begge har et ledelsesmæssigt ansvar og har hver især bidraget til udfærdigelsen af de udvalgte dokumenter.

For at begrebsliggøre og konkretisere de normative værdier, og de derudaf stillede forventninger, har vi anvendt Zackas fire normative værdier, som er nærmere beskrevet i specialets teoretiske afsnit og vores operationalisering af begreberne er beskrevet i det metodiske afsnit. Værdierne kan ses som abstrakte teoretiske perspektiver, der skal rumme generelle og overordnede forventninger til samtlige frontmedarbejdere. Vores ærinde har været at få konkretiseret de normative forventninger i relation til den fremskudte beskæftigelsesindsats.

---

<sup>8</sup> I analysen er der ved brug af citater fra Beskæftigelsesplanen ikke angivet sidetal, da disse ikke fremgår af planen på hjemmesiden

I nedenstående ses en oversigt over de udvalgte dokumenter og repræsentanter samt hvilke ledere vi har talt med for at få udfoldet de to rammesætninger:

|                                                   | Jobcenter - beskæftigelsesrammen            | Helhedsplanen – det boligsociale arbejdes ramme    |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| <b>Dokumenter</b>                                 | Aalborg Kommunes<br>Beskæftigelsesplan 2024 | Tillægsansøgningen omhandlende<br>Helhedsplanen SØ |
| <b>Empiri fra<br/>eksplorative<br/>interviews</b> | Rådmand for Job & Velfærd                   | Projektleder af den boligsociale<br>Helhedsplan    |

### Analyse af de normative forventninger for beskæftigelsesindsatsen

Et centralt dokument til at belyse rammerne omkring beskæftigelsesindsatsen i Aalborg kommune er Beskæftigelsesplanen. Kommunerne har gennem mange år udarbejdet lovpligtige beskæftigelsesplaner, hvori de har givet deres bud på, hvordan de vil imødekomme udfordringer på beskæftigelsesområdet. Planerne har medvirket til at sikre en sammenhæng mellem beskæftigelsespolitik, politiske mål og prioritering af indsatsen (De Regionale Arbejdsmarkedsråd 2024). Omdrejningspunktet for planerne har blandt andet været Beskæftigelsesministerens fastsatte mål (Beskæftigelsesministeriet 2023) og de lokale beskæftigelsespolitiske udfordringer. Fra og med 2024 er det ikke længere obligatorisk for kommunerne at udarbejde beskæftigelsesplaner og indsende dem til De Regionale Arbejdsmarkedsråd, men ifølge rådene, så udarbejdes de fortsat af flere kommuner, herunder Aalborg kommune.

Aalborg Kommunes Beskæftigelsesplan for 2024 er underskrevet af Rådmanden<sup>9</sup> for Job & Velfærd, som vi har udført et interview med. Rådmanden har siddet i Byrådet i Aalborg Kommune de seneste 12 år og har været rådmand for Job & Velfærd siden 2022. Han er oprindelig uddannet socialrådgiver og har selv erfaring med både beskæftigelsesrettet socialt arbejde og boligsocialt arbejde blandt andet som SSP-konsulent. I analysen tages der som nævnt udgangspunkt i, hvordan det ses, at de fire normative værdier omtales og vægtes både i selve Beskæftigelsesplanen, men også i interviewet med Rådmanden. Omtalen og vægtingen er med til at belyse væsentlige elementer, som er rammeskabende for frontmedarbejdernes arbejde ud fra beskæftigelsesperspektivet.

---

<sup>9</sup> Refereres i citaterne ”RM”

### *Effektivitet set i lyset af måltalsstyring*

Vi fortolker det at arbejde efter måltal som en del af den normative værdi *effektivitet*. Ind i den tidligere beskrevne NPM-diskurs, hvor det at arbejde måltalsstyret er et væsentligt element, er hovedformålet netop at fremme en mere effektiv og økonomisk forsvarlig forvaltning. Når man læser Beskæftigelsesplanen, er det tydeligt, at måltal er et væsentligt parameter i styringen af beskæftigelsesindsatsen og måden at arbejde på i Jobcentret – alene ordet mål/måltal er nævnt omkring 40 gange i planen. I indledningen til planen står der da også: *“Formålet med Beskæftigelsesplanen er at give et samlet overblik over indsatser og mål i Job- og Uddannelsesafdelingen”* og grafisk fremgår det eksplicit, hvor der er lavet en kasse omkring måltallene i planen. I en af kasserne fremgår det fx at: *“Jobcenter Aalborg skal gennemsnitligt afslutte 1.287 borgere til job eller uddannelse om måneden”*. Derudover fremgår måltal for fem øvrige områder, som fx hvor mange ordinære job der skal besættes, måltal for virksomhedsvendte indsatser og måltal for brugen af kompenserende ordninger. I forhold til måltal og effekten af den fremskudte beskæftigelsesindsats i Helhedsplanen udtaler Rådmanden:

*Hvad giver det af værdi? Og hvis det ikke giver den værdi, vi forventer, så skal vi jo ændre på det. For mig er det jo vigtigt, at vi skal gøre det, der virker, og vi skal stoppe det, der ikke virker. Så mere tid til den enkelte jobkonsulent ude i Helhedsplanen, det skal jo helst kunne føre til, at der er flere, der kommer i beskæftigelse, at der er flere, der kommer i uddannelse osv. [...]Jobcenteret er også underlagt nogle regler og lovgivninger i forhold til, hvad de skal producere”*  
(RM:11,13).

Det er altså tydeligt, at effektiviteten måles ud fra en mere snæver betragtning, hvor målet alene handler om uddannelse og beskæftigelse og at en effekt skal kunne aflæses i tallene. Det er ikke tilstrækkeligt, at borgerne fx tager små skridt henimod at komme i arbejde – det er i hvert fald ikke et parameter, der måles på. Rådmandens brug af ordet “producere” kan også indikere en mere effektivitetsorienteret tankegang, hvor den enkelte borger forsvinder og normative værdier som responsivitet og respekt levnes mindre plads.

### *Retfærdighed - når lovgivning og proceskrav bliver en hæmsko*

Som tidligere nævnt skal frontmedarbejderen arbejde ud fra en række regler og proceskrav, der levner mindre plads til det individuelle skøn, hvor den normative værdi responsivitet får plads til at udfolde sig. I stedet er der en række regler, der gælder for alle og skal medvirke til at sikre, at alle behandles lige. Det kan synes værdifuldt, når man kigger på det ud fra den normative værdi retfærdighed, men

der kan opstå udfordringer, når det spænder ben for at give den enkelte borger den mest værdifulde, og måske også mest effektive, indsats.

Rådmanden stiller sig i interviewet på flere tidspunkter kritisk over for detailstyringen af frontmedarbejderen. Det er fx i forhold til de lovgivningsfastsatte krav om et vist antal samtaler, som han ser, kan blive unødige proceskrav, der kan spænde ben for frontmedarbejderens mulighed for at vurdere, hvad der er bedst for den enkelte borger og det kan sætte medarbejderen i et krydspres (RM:9). I citatet herunder ses det også, hvordan Rådmanden ser konflikten mellem responsivitet og retfærdighed, hvor de lovgivningsmæssige rammer fremmer sidstnævnte:

*Jeg synes, der er for mange, hvad skal man sige, bureaukrati og for mange kontroller og begrænsninger, hvis du spørger mig [...] Vi forsøger hele tiden og sige til vores landspolitikere - giv os nogle fleksible rammer, så vi ligesom kan afstemme med borgerne, hvad der er behov for. Så det ikke er nogle regler, der er udstukket af en eller anden STAR styrelse eller Beskæftigelsesministeriet, der skal definere, hvad der er behov for, når vi sidder med borgerne. Vi er jo inden for det område helt ned - det er jo et detailstyret område. Det er jo lige før, at de skriver, om vi skal servere en kop kaffe eller ej (RM:8,14)*

#### *Når retfærdighed og effektivitet trumfer responsivitet og respekt*

Som det tidligere er beskrevet, har den danske beskæftigelsesindsats de seneste årtier i høj grad været præget af et syn, hvor det at komme i arbejde ses som løsningen på stort set alle sociale problemer. Det fremgår også helt eksplicit af Beskæftigelsesplanen: “Beskæftigelse er en væsentlig faktor i forhold til både at forebygge og overkomme sociale og mentale problemer for udsatte borgere”. Det fremgår også af planen, at beskæftigelse og uddannelse ses som et redskab til at fremme social mobilitet og reducere ulighed i fx sundhed samt til at reducere ensomhed. Rådmanden udtaler også i interviewet:

*Altså jeg synes jo, at beskæftigelsesområdet er enormt interessant og enormt vigtigt for vores lokale samfundsudvikling - og enormt vigtigt for menneskets mulighed for at lykkes [...] Hvor vi dels taler om at rådgive dem (borgerne), hjælpe dem med at få det overblik, de har brug for. Støtte dem i forskellige løsninger. Samtidig med, at vi i fællesskab er bevidste om målet - det er beskæftigelse og uddannelse. Og så kan det jo godt være vejen til beskæftigelse eller uddannelse det er, at vi skal have ryddet mange sten af vejen. Men man må bare ikke være i tvivl, at det er det, der er målet” (RM:4,8)*

Vi tolker, at det kan ses som et udtryk for både retfærdighed, hvor alle borgere behandles lige ud fra et mål om, at de skal i beskæftigelse uanset deres øvrige problemer og samtidig kan det tolkes som et mål om effektivitet, hvor beskæftigelse kan være den hurtigste og mest effektive måde at løse borgernes øvrige sociale problemer på. Vi ser dog, at det kan blive på bekostning af værdierne responsivitet og respekt. Det kan både være i forhold til, at borgeren kun kan “lykkes”, hvis vedkommende kommer i beskæftigelse. Det kan også handle om, at de indsatser der iværksættes, ikke tilpasses den enkelte borger, der måske i højere grad har behov for sociale og sundhedsfaglige indsatser eller hvis borgerne oplever at blive mødt af mistillid og kontrol fx i form af sanktioner.

Der arbejdes også i Jobcentret med et eksplicit og konstant jobfokus i alle samtaler. I Beskæftigelsesplanen står der:

*Samtaler er en af grundpillerne i indsatsen og skal have et klart jobfokus. Borgerne skal opleve, at de får en god og værdig behandling i Job- og Uddannelsesafdelingen, og at samtalerne giver mening og har effekt i forhold til deres situation*

Vi tolker passagen som, at man på den ene side fremmer retfærdighed - i *alle* samtaler skal der være et klart jobfokus – og samtidig fremmes værdien effektivitet – man ved fra forskningen, at “samtaler virker”, hvorfor samtaler ses som en “grundpille” i beskæftigelsesindsatsen og man skriver eksplicit, at de har en “effekt”. Samtidig ønsker man at fremme værdien respekt, når man anvender ord som “god og værdig behandling” eller at “samtalerne skal give mening”. Man kan i den sammenhæng tænke om god, værdig, meningsfuld og effektiv altid er det samme set i et borgerperspektiv – og det kan måske netop ses som et eksempel på konfliktende normative værdier. Det er heller ikke sikkert, at borgerne oplever det som værdigt og meningsfuldt, hvis de har massive sociale problemer, de ser som uoverstigelige barrierer for at komme i arbejde, og frontmedarbejderne i deres samtaler så har et primært fokus på at de skal i arbejde. Vi fortolker passagen som et eksempel på det krydspres, frontmedarbejderen kan opleve at stå i og som Zacka netop beskriver som et *minefelt af konfliktende krav*. Rådmanden omtaler specifikt det krydspres, da vi i interviewet spørger ham ind til, hvad “værdighed” i beskæftigelsessystemet er for ham:

*Inden for det her område, der møder vi jo mange borgere i svære situationer, som oftest også er presset på økonomien, helbredet, forskellige ting og derfor har vi jo brug for nogle både fagligt dygtige og robuste medarbejdere, der er i stand til at kunne møde de her borgere på en professionel måde og også i samarbejde med borgerne, finde ud af, hvad er det så, der skal til, for at de hjælper borgerne godt på*

*vej. Men når der så er sagt, så stiller lovgivningen også en række krav, som vi også skal overholde og skal være loyale overfor, og det giver frustration og det er jo her, vi snakker om krydspres for vores medarbejdere [...] Christiansborg kan jo sige værdig sagsbehandling med den ene hånd, og så med den anden hånd, kan de detaillovgive nogle ting, som vi bare ved præcis, er en modsætning til det her”*  
(RM:13-14)

Et sidste eksempel hvor vi ser, at værdierne retfærdighed og effektivitet kan trumfe responsivitet og respekt er i forhold til det ensidige fokus på anvendelsen af virksomhedsvendte indsatser, som det primære redskab til at få borgerne i beskæftigelse. Her angives der i Beskæftigelsesplanen:

*Det er målet, at alle borgere, hvor det er relevant, tilbydes en virksomhedsvendt indsats inden for områder med gode beskæftigelsesmuligheder. Træning og udvikling af de lediges kompetencer sker bedst på en arbejdsplads ved at ”virkeligheden virker”*

Samtidig er det i Beskæftigelsesplanen angivet at: *“Indsatsen tager udgangspunkt i den enkelte ledige”*. Med det eksplicite fokus på virksomhedsvendte indsatser og måltal for samme, så prioriteres værdierne retfærdighed og effektivitet. Vi forestiller os, at det kan opleves modstridende for frontmedarbejderne, når de samtidig skal balancere det med værdien responsivitet, hvor de skal tage udgangspunkt i den enkelte borger, som angivet i sidste citat.

I Beskæftigelsesplanen er også angivet, at frontmedarbejderne skal “være nysgerrige” på borgerens jobønsker, men det er samtidig angivet, at de skal *“tilskynde de ledige til at søge job indenfor områder, hvor der er gode beskæftigelsesmuligheder”*, hvilket vi også tolker kan være et eksempel på konfliktende værdier mellem responsivitet og effektivitet eller realisme og resonans.

#### *Et ben i hver lejr kan gøre det sværere at holde balancen*

Den fremskudte beskæftigelsesindsats i Helhedsplanen er ikke nævnt eksplicit i Beskæftigelsesplanen, men vi har talt med Rådmanden om indsatsen og ind i det også, hvordan den fremskudte indsats netop kan give plads til en anden vægtning af de normative værdier. Rådmanden udtaler om indsatsen, at den er værdifuld og den giver mulighed for at få indsigt og kendskab til borgerens hverdag og hvem, der er omkring borgeren. Han udtaler fx i forhold til frontmedarbejdernes arbejdsvilkår:

*Jeg synes, at vi burde give nogle af de her medarbejdere nogle endnu bedre rammer og vilkår for at de ligesom kan komme i dybden med nogle af de borgere, de sidder*

*med. Fordi de her borgere, vi snakker om, de har så massivt nogle gange udfordringer og problemstillinger, som virkelig kræver, at vi har tiden til at kunne være det samme med dem (RM:9-10)*

Rådmanden har også øje for, hvordan det netop er muligt at vægte værdien responsivitet (som vi fortolker det) højere, når man arbejder i den fremskudte beskæftigelsesindsats:

*Dem, der er ansat, de er der. De er på borgernes banehalvdel og møder dem, og ser dem, og hører om de her problemer. Og også bliver en del af tværfagligt samarbejde, hvor der er andre, der kender borgeren endnu bedre, og fortæller om borgernes situation [...] Jeg er sikker på, at det er med til at give vores medarbejdere det helhedssyn, som er vigtigt i socialt arbejde og forståelse af, hvorfor er det, at de her borgere, at det kan være et skridt frem og to tilbage” (RM:12,7)*

Når vi ser på Beskæftigelsesplanen nævnes det helhedsorienterede blik og en helhedsorienteret indsats *alene* i forhold til integrationsborgere. Vi tolker sammenfattende udsagnene ovenfor som et udtryk for, at Rådmanden finder det meningsfuldt at give værdien responsivitet en større rolle i frontmedarbejderens beskæftigelsesrettede arbejde, men han er samtidig opmærksom på, at det er mere omkostningstungt og kræver længere tid og kan altså have betydning for effektiviteten, hvor han udtaler: *“Men det er jo ikke alle vores jobkonsulenter, der ligesom kan have den tid. Vi har simpelthen ikke ressourcer til, at de 500 medarbejdere vi har i Jobcenter Aalborg, de alle sammen skal have nedsat sagstal” (RM:13).*

### **Analyse af de normative forventninger i Helhedsplanen**

I nedenstående analyse vil vi udfolde, hvilken påvirkning rammesætningen omkring Den Boligsociale Helhedsplan har i forhold til at facilitere og fremme bestemte normative værdier. I analysen inddrages, som tidligere nævnt, tillægsansøgningen om udvidelse af Den Boligsociale Helhedsplan, som indeholder en overordnet rammebeskrivelse af indsatsen. For at få nuanceret flere af elementerne herfra, inddrages uddybende forklaringer fra Projektlederen<sup>10</sup> af Den Boligsociale Helhedsplan, som også har bidraget med udfærdigelsen af tillægsansøgningen. Projektlederen har en baggrund som socialrådgiver og hun har arbejdet i Helhedsplanen i syv år.

Af tillægsansøgningen fremgår: *“Der er et velfungerende samarbejde omkring boligområdet, hvilket kan bygges videre på indenfor rammerne af en boligsocial helhedsplan” (Alabu Bolig et al. 2023:2).* Et af argumenterne for at få bevilget Helhedsplanen er derfor, at der i området er skabt et veletableret

---

<sup>10</sup> Refereres i citaterne ”PL”

helhedsorienteret samarbejde, hvori forskellige aktører indgår. Specifikt beskrives samarbejdet med Jobcentret om den fremskudte beskæftigelsesindsats, der blev startet op umiddelbart inden udfærdigelsen af ansøgningen. Beskæftigelsesindsatsen beskrives til at være en *“håndholdt beskæftigelsesindsats målrettet en gruppe på 25 beboere i boligområdet”* (Alabu Bolig et al. 2023:2), som derfor implicit referer til, at der her arbejdes med det nære møde med udvalgte borgere. Ydermere beskrives, hvordan Jobcentrets frontmedarbejdere fysisk flytter lokation ud i Helhedsplanen for at foretage den håndholdte indsats. I nedenstående citat uddyber Projektlederen sit syn på Helhedsplanens væsentligste fokus og hvorledes hun oplevede borgernes umiddelbare reaktion, da de drøftede mulighederne om at indgå samarbejdet med Jobcentret:

*Altså, vi er der for beboerne. Det er faktisk noget af det, vi italesætter rigtig meget og ofte. Man skal føle sig velkommen, når man kommer her. Det er jo ikke nogen hemmelighed, at beboerne ikke havde hænderne op over hovedet, da vi sagde, at nu kom Jobcentret. De synes, at det var verdens omtrent dårligste idé. Ja, så det er også noget med at legitimere, hvorfor man er her og overholder de aftaler, man laver (PL:7)*

I ovenstående citat argumenterer vi for, at Projektlederen fremhæver vigtigheden af de normative værdier responsivitet og respekt overfor borgeren. Her skal beskæftigelsesindsatsen legitimeres ud fra, at den enkelte borger skal føle sig velkommen og at frontmedarbejderen respektfuldt overholder de vedtagne aftaler. Projektlederen uddyber i interviewet, at den umiddelbare modstand fra beboerne, efter hendes opfattelse, er opstået grundet borgernes tidligere negative erfaringer med Jobcentret. Herfra tolkes det, at Projektlederen kæder det sammen med, at Jobcentret har praktiseret en tilgang, som har været mere lig med de mere “hårde” normative værdier. Projektlederen uddyber i interviewet, at for hende indebærer den gode beskæftigelsesindsats en individuel forståelse af borgeren:

*Det er svært for vores beboere at forstå det der med at passe ned i en helt bestemt defineret ramme. Ofte ved de dårligt nok selv, hvilken kasse de er i [...] Der vil altid være nogen, man ikke rammer. Jeg synes balancen er også ikke at gøre det for firkantet. Vi kan også blive så firkantede på målgruppen, at vi også mister dem lidt der (PL:8)*

I dette citat tolkes, at Projektlederen yderligere fremmer den normative værdi responsivitet overfor borgeren, da hun ikke mener, at alle borgere passer ned i en forhåndsdefineret ramme. Ifølge Zacka indbefatter denne normative værdi, at frontmedarbejderen har fokus på borgernes forskelligheder og derigennem efterlever og realiserer en respons, som er lydhør overfor den enkeltes behov.

Projektlederen kommer med et eksempel på, at den håndholdte indsats eksempelvis kan være følgeskab til tandlægen alt afhængig af, hvad borgeren har behov for. Hun argumenterer for, at det kræver et mindset, som ikke er for firkantet, hvilket hun anser, at den boligsociale rammesætning kan bidrage til:

*Der er da i hvert fald ikke noget lovgivningsmæssigt til hinder for, at man kunne gøre præcis alle de her håndholdte indsatser (i Jobcentret). Og det er også én af mine kæpheste. Jeg tænker, det koster heller ikke mere at sidde herude og arbejde. Det koster ikke mere at gå en tur med en beboer eller tage på hjemmebesøg for at holde møde - tværtimod, fordi man kan spare nogle lokaler. Så det er også noget med mindsettet, mere end det er lovgivningen (PL:16)*

Vi tolker ud fra ovenstående, at der i rammesætningen omkring Helhedsplanen er en forventning til, at frontmedarbejderen skal tilegne sig et mindset, hvor man er omstillingsparat og kan tilpasse sig den enkelte borgers behov. Ydermere tolkes det, ud fra udsagnet, at man generelt forventer en efterlevelse af responsivitet og en individuelpræget tilgang ind i processerne omkring beskæftigelsesindsatsen. I interviewet tilføjer Projektlederen, at det er nemmere at efterleve det ude i Helhedsplanen, da frontmedarbejderne her har færre borgere på deres sagsstamme sammenlignet med deres kollegaer i Jobcentret. Her tolkes det som om, at Projektlederen anerkender, at frontmedarbejderne har nemmere ved at efterleve og realisere det i Helhedsplanen, eftersom de har mulighed for at slække på den normative værdi effektivitet, da frontmedarbejderne her har færre borgere.

### *En ekstra støtte kræver lydhørhed*

I tillægsansøgningen beskrives det, at man i Helhedsplanen ønsker at udvikle og udvide indsatsen overfor de borgere, der står udenfor arbejdsmarked og uddannelse. Der henvises til erfaringer fra forskellige indsatser og initiativer fra den oprindelige Helhedsplan i Aalborg Øst. Disse indsatser har et bredt fokus, herunder på borgerens mentale sundhed, for at nå de borgere der er længst væk fra arbejdsmarkedet. Projektlederen uddyber i interviewet, at rammerne i Helhedsplanen faciliterer til en helhedsorienteret tilgang med udgangspunkt i den enkelte borgers behov:

*Dét at give en ekstra støtte, det kan jo eksempelvis være det der med at have nogle ekstra samtaler efter behov. Ikke fordi man skal snakke ekstra meget om job, nødvendigvis. Fordi man skal gribe de ting, der er behov for. Og faktisk har frontmedarbejder 1, sammen med én af beboerne, også lavet sådan et samtalskema,*

*så man kommer omkring og kan lave nogle konkrete aftaler med beboerne om, hvem der tager hånd om hvad [...] Det bliver lidt mere helhedsorienteret! (PL:15)*

*Vi kan også se nogle mønstre på de her sagsstammer. Vi kan for eksempel se, at der er rigtig mange, der måske vil kunne profitere af et forløb i forhold til depression. Og derfor har vi som konsekvens af dét etableret et samarbejde med Depressionsforeningen og har startet det her gruppeforløb. På samme vis, så har vi lavet et kreativt værksted, fordi vi kan se, at der er mange, der godt kunne tænke sig noget i den retning, og måske har siddet og isoleret sig i mange år og har brug for støtte til de første skridt for at komme videre [...] Men det giver jo så god mening, det der med at have en relation, altså relationel velfærd. Se på beboerne der, hvor de er, og have det som udgangspunkt (PL:5)*

Ovenstående citater underbygger en tolkning af, at Projektlederen fremhæver især den normative værdi responsivitet, hvor indsatsen tilrettelægges ud fra borgerens behov og ønsker. Ydermere argumenterer vi for, at vi også i citaterne kan se værdien respekt. Projektlederen mener, at frontmedarbejderen skal tage de samtaler og give den støtte, som den enkelte borger har behov for. Det findes essentielt, at borgeren bliver inddraget og der bliver taget individuelle hensyn på baggrund af borgerens oplevede erfaringer. Vi tolker udsagnene som, at Projektlederen ser den individuelle indsigt, og især responsiviteten overfor borgeren, som relevant for at skabe indsatser som borgeren kan profitere af. Det tolkes yderligere, at hun ser, at denne tilgang kan bidrage til at opfylde værdien effektivitet idét indsatsen skaber løsninger på de svære udfordringer og den dermed bliver mere effektiv på den lange bane med de mere udfordrede borgere.

Samtidig skal det bemærkes, at Projektlederen har oplyst, at indsatsen med Depressionsforeningen prioriteres til de borgere, hvor der ses et beskæftigelsesperspektiv (PL:10). Det er et godt eksempel på, hvorledes forskellige normative værdier kan konflikte. På den ene side står responsivitet – man udvælger borgere med et “behov” sammen med effektivitet – man udvælger samtidig ud fra, hvor der ses en mulighed for at opnå måltal om, at flere borgere skal i beskæftigelse. De to værdier trumfer dermed retfærdighed, da ikke alle borgere får tilbuddet, hvis de fx modtager førtidspension, selvom behovet måske er der – alle er altså ikke stillet lige i forhold til den indsats. Man kan også argumentere for, at der er tale om en art *selektiv responsivitet*, da nogle borgere med behovet jo ikke imødekommes, hvis de modtager den “forkerte offentlige ydelse”.

### *De fysiske- og organisatoriske rammer underbygger responsiviteten*

Undervejs i interviewet med Projektlederen bliver vi afbrudt flere gange. Det har forskellige årsager, herunder at frontmedarbejdere mangler fysiske lokaler til deres samtaler samt grundet borgere der henvender sig. Projektlederen italesætter, at afbrydelserne er meget beskrivende for hverdagen i Helhedsplanen. Det tolkes til også at være en latent forventning fra hendes side til frontmedarbejderen, om at være til rådighed, når borgeren har behov for det. Ydermere tolkes det, at de uformelle rammer i Helhedsplanen underbygger den nære tilgang til borgeren:

*Jamen, jeg tænker, det er jo det der med at se beboerne der, hvor de er. Og også i øvrigt den fysiske tilgængelighed. Og det der med at være på udebane. Altså, den der ydmyghed, man også bliver nødt til at have, når man faktisk er i nogle andres boligområde, og nogle gange i nogle andres hjem. Det er så også sådan lidt en af mine kæpheste...” (PL:10)*

Ovenstående citat udtrykker en forventning om, at frontmedarbejderen skal påtage sig en ydmyg og tilgængelig rolle, da den fremskudte beskæftigelsesindsats foregår på borgerens hjemmebane. Vi argumenterer for, at citatet endnu engang underbygger en forventning om, at frontmedarbejderen skal være responsiv og respektfuld overfor borgeren og dermed indrette sig efter at være “gæst” hos denne. Det må siges at være modsætningsfyldt sammenlignet med de dage i ugen, hvor frontmedarbejderen udfører sit arbejde på Jobcentrets officielle lokation og kontor. Frontmedarbejderen skifter derved fra at være en officiel repræsentant på et kommunalt kontor til at være gæst hjemme hos borgeren.

### *Findes effektivitet i Helhedsplanen?*

I tillægsansøgningen refereres til data, der viser procentsatsen for områdets borgere, som enten er i job eller uddannelse samt en procentsats for uddannelsesgraden blandt unge imellem 18 – 29 år. Ydermere præciseres det, som tidligere nævnt, at kvarteret er udpeget til at opfylde parallelsamfundskriterierne for at være et *Forebyggelsesområde*. Netop det specifikke fokus på arbejdsmarkedet er et tydeligt parameter i den ønskede indsats. I tillægsansøgningen står: “Den høje andel af borgere, der står udenfor arbejdsmarkedet og uddannelse er dog en gennemgående udfordring i alle boligafdelingerne i Grønlandskvarteret og dermed et vigtigt indsatsområde for at løfte boligområdet af Forebyggelseslisten” (Alabu Bolig et al. 2023:1). I interviewet spørger vi uddybende ind til de måltal, som bliver angivet i tillægsansøgningen:

*I det her område har man jo valgt at have beskæftigelse & uddannelse og livschancer som de eneste to målepunkter. Men der er jo også det målepunkt, der hedder kriminalitet og sammenhængskraft & medborgerskab, som man har valgt ikke at*

*medtage her. Det er selvfølgelig det, der gør, at vi bliver lidt ekstra skarpe på det med de snitflader. Men det betyder ikke, at vi ikke også gør nogle andre ting” (PL:9)*

Vi fortolker udsagnet som et udtryk for, at Projektlederen anerkender, at der skal være nogle måltal, der afgør de snitflader, som Helhedsplanen skal navigere indenfor. I denne Helhedsplan er der et beskæftigelsesfokus, hvor tallene skal “bedres” på de officielle lister. Hermed tolker vi, at der også i Helhedsplanen er krav om effektivitet for at få beboerne i job. I udsagnet fremgår det dog, at det ikke er et ensidigt fokus, hvorfor vi også her ser en konflikt imellem de normative værdier. Projektlederen ser ikke, at det hindrer, at man også fokuserer på andre elementer, som er mere helhedsorienterede. Vi ser derfor udsagnet som et udtryk for den tidligere omtalte responsstrategi ”Complying by ignoring”, hvor Projektlederen er bevidst om, at det at leve op til nogle måltal, kan give en større frihed til at ”gøre nogle andre ting”.

I interviewet hører vi Projektlederen anfægte måden, hvorpå måltal opgøres. Hun mener ikke, at den kvantitative data kan stå alene:

*Ja, parametrene som vi bliver målt på af Landsbyggefonden, det er jo altså kun jobmålet. Og så prøver vi lidt ... vi er faktisk også i gang med at lave interviews med alle dem, der deltager i det her kreative værksted. Sådan et forhåndsinterview med dem alle sammen, en projektmedarbejder er ved at hive dem ud for at følge op på, hvordan de udvikler sig i det forløb, så vi har nogle mere kvalitative mål (PL:20)*

Vi tolker citatet som et udtryk for, at ressourcerne i Helhedsplanen ikke kun skal anvendes til at efterleve og realisere de officielle kvantitative måltal, men også til at skaffe mere individuelle måleparametre. Derfor argumenterer vi for, at den normative værdi effektivitet tones ned for at fremme responsiviteten overfor den enkelte borger i Helhedsplanen. Ydermere angiver Projektlederen i interviewet, at måltallene for parallelsamfundslisten og den forsinkelse, der er på de frigivne data, også er med til at skabe et eksternt pres på Helhedsplanen:

*Det er jo hvert år den 1. december, vi får den her tidlige julegave. Og de beskæftigelsesdata der er på listen fra 2023, de går jo helt tilbage til januar, jeg mener det er januar 2022. Så der er ret meget forsinkelse på vores indsats, ikke? Derfor synes jeg egentlig, at vores egne og Jobcentrets tal er meget mere interessante at kigge på i den sammenhæng. Men selvfølgelig er det da et pres... der er jo ingen ... vi vil ikke være på den liste (Parallelsamfundslisten) (PL:22)*

Ud fra citatet ser vi, at Projektlederen sætter spørgsmålstejn ved, om de officielt anvendte måltal, som skal sikre effektivitet, giver et anvendeligt retvisende billede af Helhedsplanens indsats, og at det i hendes optik er en forsimplet måde at kategorisere på. Desuden italesætter Projektlederen paradokset med, at der er en frygt for at havne på parallelsamfundslisten over for det, at “negative” tal åbner op for argumentet for en boligsocial indsats med dertilhørende midler:

*Ja, det har jo også de, nogle ville sige, positive konsekvenser, man kan få nogle flere midler til et område, men vores opgave er jo at forsøge at holde os af den liste. Ja, hvad gør det? Reelt set tænker jeg jo ikke, at det ændrer verden markant for dem, der bor her, men det er ret stigmatiserende, og dem, der bor her, ved godt, om de er på en liste eller ej, og de kan også italesætte det (PL:22)*

Projektlederen åbner op for, at rammesætningen for at lave en boligsocial helhedsplan også kan bidrage til en territorial stigmatisering af det geografiske område, herunder også af de beboerne som er bosat der. Vi argumenterer for, at der i udsagnet ligger endnu en nedtoning af værdien effektivitet via simple målbare data. Disse lister, mål og kvantitative data kan i stedet bidrage til en stigmatisering, som er med til at erodere, undergrave og fortrænge øvrige normative værdier som responsivitet og respekt.

## Delkonklusion

På baggrund af ovenstående analysedel kan det konkluderes, at frontmedarbejderen står med et ben i hver normative lejr ved at være trådt fra Jobcentret over i Helhedsplanen. Indenfor de to organisatoriske rammesætninger findes forskellige normative vægtninger, hvorved frontmedarbejderne i den fremskudte beskæftigelsesindsats får et ekstra lag af forventninger, som de skal forholde sig til.

Det er også blevet tydeligt, at autoritative planer ikke alene kan ses som “planer for hvad man vil med en indsats”, men der anvendes også et særligt sprog og retorik, en normativ diskurs, som på forskellig vis sætter retningen for frontmedarbejdernes prioritering og hvordan de skal udføre deres arbejde helt ind i relationen med borgeren. Dokumenterne og de ledelsesmæssige ytringer medvirker således til at udvikle forskellige sæt brille, som frontmedarbejderne skal påføre sig alt efter hvilken rammesætning, de befinder sig i. Man kan også se det som, at de befinder sig i to forskellige *normative verdener*.

Ud fra Beskæftigelsesplanen og interviewet med Rådmanden fremskrives normative værdier om effektivitet og retfærdighed. Det indebærer en vægtning på tydeligt definerede kvantitative mål

omhandlende uddannelse og beskæftigelse. Ydermere opvejes ressourcerne op med disse mål, således at fokus bliver på en kontinuerlig evidensvurdering af, om indsatsen også skaber de ønskede resultater. Den normative forventning indeholdende det klare jobfokus i alle samtaler udfordrer at inddrage værdierne responsivitet og respekt. Disse er modsat de fremherskende værdier indenfor rammesætningen omkring Den Boligsociale Helhedsplan. Tillægsansøgningen understøttet af interviewet med Projektlederen fremhæver et helhedsorienteret syn med fokus på den individuelle tilgang til borgeren. Her forventes en omstillingsparathed, samt en ydmyghed overfor borgeren, da frontmedarbejderen her anses for at være “gæsten”. Den normative værdi effektivitet bliver nedjusteret i form af færre borgere på sagsstammerne, samt et ønske om at skabe mere nuancerede og kvalitative måleparametre. Det er tydeligt, at Helhedsplanen også skal rumme borgere, der ikke nødvendigvis passer ned i de snævre kvantitative måltal.

Det er samtidig væsentligt at bemærke, at det ikke kan konkluderes, at responsivitet og respekt ikke findes i beskæftigelseskonteksten eller at effektivitet er helt fraværende i Helhedsplanen. Det er særligt i *vægtningen og prioriteringen*, at forskellene skal findes, hvor nogle normative værdier må vige pladsen for andre og det er i det spændingsfelt, frontmedarbejderne befinder sig i den fremskudte beskæftigelsesindsats. I nedenstående oversigt fremgår, hvilke værdier vi finder særligt fremtrædende i de to kontekster:

| Kontekstuel ramme                             | Fremtrædende normative værdier                   | Vigende normative værdier    | Fremtrædende perspektiv |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------|-------------------------|
| <b>Jobcenter - beskæftigelsesperspektivet</b> | Effektivitet (primær)<br>Retfærdighed (sekundær) | Responsivitet<br>Respekt     | System perspektiv       |
| <b>Helhedsplanen - Helhedsorienteret</b>      | Responsivitet (primær)<br>Respekt (sekundær)     | Effektivitet<br>Retfærdighed | Borger perspektiv       |

## Analysedel 2 - Frontmedarbejderperspektivet

Vi har nu præsenteret, hvordan forskellige rammesætninger vægter normative værdier på forskellig vis og hvordan der stilles forskellige forventninger og krav til frontmedarbejderne, som de skal balancere, når de bevæger sig mellem “det hårde” Jobcenter og ”den bløde” helhedsplan. For at besvare vores problemformulering bevæger vi os nu helt ind på frontmedarbejdernes domæne for at

få indsigt i, hvordan de oplever de forskellige moralske kontekster og hvordan de håndterer at befinde sig i to forskellige normative verdener.

Indledningsvis vil vi se på, hvordan de to forskellige rammesætninger giver frontmedarbejderen mulighed for at vægte normative værdier på forskellig vis. Herefter belyser vi, hvordan frontmedarbejderne indtager moralske dispositioner som en måde at håndtere de forventninger og krav, der stilles i henholdsvis Jobcentret og Helhedsplanen, når de står i et spændingsfelt, der trækker dem i forskellige retninger. Vi vil også vise, at der er en “bagside af medaljen”, når de vægter visse normative værdier til fordel for andre. I den sidste del af analysen vil vi forholde os til, hvordan frontmedarbejderne ifører sig forskellige masker som en bevidst strategi for at opretholde et idealbillede af deres rolle. Endelig vil vi via begrebet kulisse sætte spot på, hvordan fysiske rammer og artefakter har indflydelse på den rolle og normative forventning, som frontmedarbejderen indtager, og hvordan kulissen enten kan fremme eller hæmme normative værdier.

### Normative værdier

I dette afsnit vil vi analysere empirien med udgangspunkt i de normative værdier. Som tidligere beskrevet har vi redegjort for, hvordan vi har operationaliseret relevante begreber og kodet data. Som nævnt har vi også foretaget en optælling på udvalgte ord, som kan relateres til de normative værdier, og som kan bidrage til at sige noget om vægtningen. Optællingen fremgår af Tabel 1. Øverst er angivet det ord, vi har kodet efter og i parentes den værdi, vi tolker, at ordet repræsenterer.

| Ord   | Effektivitet<br>(effektivitet) | Opgave<br>(effektivitet) | Professionel<br>(retfærdighed) | Samme<br>(retfærdighed) | Relationen<br>(responsivitet) | Mening<br>(respekt) |
|-------|--------------------------------|--------------------------|--------------------------------|-------------------------|-------------------------------|---------------------|
| Antal | 1                              | 23                       | 4                              | 22                      | 27                            | 71                  |

Tabel 1: Oversigt over optælling på ord i data valgt ud fra de normative værdier

Tabellen giver et indblik i, at det primært er de bløde værdier, værende relationen til borgeren og det at udføre meningsfulde indsatser, frontmedarbejderne italesætter som væsentlige. De har også blik for, at der er en opgave, der skal løses og grundlæggende ser de opgaven, som den samme uanset om de befinder sig på Jobcentret eller i Helhedsplanen. Det er i *konteksten* forstået som rammesætningen, at de oplever væsensforskelle i forhold til, hvordan de kan udleve deres foretrukne normative værdier. Det er altså interessant at se på, hvad der sker, når “arbejdet krydser grænsen” mellem Jobcenter og Helhedsplan - og hvordan konteksten gør noget ved moralen.

### *I krydsfeltet mellem det hårde og det bløde - når Jobcentret rykker ud i Helhedsplanen*

Det første vi vil se på er, hvordan frontmedarbejderne italesætter forskellene på de to rammesætninger i relation til de normative værdier. Her er det bemærkelsesværdigt, at vi i vores interviews, særligt med tre af frontmedarbejderne, tydeligt kan mærke på dem, at de oplever konteksten forskellig, men at de har vanskeligt ved at sætte ord på forskellene. De kan godt fortælle om, hvordan de har færre sager og dermed mere tid til borgerne, men det er mere subtilt og vi måtte spørge uddybende ind for at få dem til at sætte flere ord på forskellene.

F1 tilkendegiver, at for hende giver rammesætningen i Helhedsplanen mulighed for at arbejde med borgerne på den måde, som hun finder mest værdifuld - og hun vil faktisk foretrække kun at arbejde i Helhedsplanen:

*Ja, det er noget andet end Jobcenteret. De (borgerne) føler, at det er noget andet end Jobcenteret. Fordi Jobcenteret har jo den der, jamen du skal, og vi synes, og vi vurderer, at det er bedst for dig. Og sådan er det ikke herude. Der er vi jo ligesom inde på deres hjemmebane, eller hvad kan man sige. Så det føles sådan lidt nemmere at arbejde med dem. At motivere dem, når vi er herude (F1:6)*

I nedenstående citat udtrykker F1 også, at Jobcentret afspejler de organisatoriske og politiske målsætninger, som er nedarvet i miljøet:

*Jeg tror, det er mere det her krydspres, vi sidder i, i forhold til, at vi skal gøre de her ting på Jobcentret. Altså rammerne i Jobcentret. Og hvad man egentlig selv tænker giver mening for borgerne. Og hvad det har betydning for borgerne. Det er sådan lidt hårdt at være i nogle gange (F1:17)*

På baggrund af ovenstående citat ser vi en normativ konflikt hos F1 i forhold de værdier, som hun også forventes at indfri via sin rolle med at være udsendt fra Jobcentret. F1 vil gerne arbejde responsivt samt gøre det, der giver mening for borgerne, men det ser hun ikke altid, at rammerne i Jobcentret giver hende mulighed for.

I interviewet med F3 er det særlig tydeligt, at værdier som respekt og mening er betydningsfulde for hende og hun anvender fx ordene "relation" 21 gange og "mening" hele 53 gange. F3 er ligesom F1 tydelig omkring, at hun foretrækker at arbejde i Helhedsplanen:

*Det er jo det, der er det gode ved at være herude. Her kan vi få lov til at gøre det, der giver mening, og vi har mere tid pr. ung. Der bliver ikke målt på ting på samme måde, som man gør inde i huset (Jobcentret) (F3:9)*

F3 har også en oplevelse af, at Projektlederen i Helhedsplanen understøtter, at hun kan arbejde ud fra mere bløde værdier - hun udtaler:

*Det lyser ud af Projektlederen, hvad vores værdier er (i Helhedsplanen) [...] altså, hun er bare en fantastisk leder i forhold til, at hun bakker jo op om alt det positive, der sker, og alt det, som vi synes giver mening (F3:19)*

Vi tolker det som, at F3 oplever en sammenhæng mellem sine værdier samt det hun finder meningsfuldt og det organisatoriske miljø i Helhedsplanen. F3 ser, at Projektlederen har en positiv holdning til, at frontmedarbejderne iværksætter meningsfulde indsatser i Helhedsplanens regi og hun støtter op om det. F3 fortæller endvidere om sin måde at arbejde på uanset rammesætningen:

*Jeg ved, at herude er det i orden. Derinde (Jobcentret) ved jeg jo godt, at jeg måske ikke helt lever op til det, jeg skal [...] Jeg gør nok lidt det, jeg synes er rigtigt – uden at tænke for meget over kasserne. Også fordi for mig er det her noget, der er, altså jeg gør det her med hjertet” (F3:19,5)*

F3 giver altså udtryk for en bevidsthed omkring “kasserne” og det at skulle leve op til de forventninger, der stilles fra Jobcentret, men for hende er det vigtigste at have hjertet med - også selvom det betyder, at hun måske ikke “lever op til dét hun skal” i forhold til Jobcentrets forventninger til hende.

F4 fortæller i interviewet, hvordan han finder det værdifuldt at være i Helhedsplanen ude i de unges miljø:

*Det er måske lettere at danne sig et overblik over den unges hverdag, når jeg er i den unges område, og ved, hvad der rører sig, udover skolen, så går den unge måske på Fristedet eller på B52, den lokale fodboldklub. Det giver bare et mere helt billede af, hvad det er for et liv, den unge har (F4:6)*

Vi tolker udsagnet som udtryk for, at F4 kan se værdien i en fremskudt indsats, som kan bidrage til et helhedssyn på borgeren, hvilket igen tolkes som en vægtlægning på responsivitet og det at tage udgangspunkt i den enkelte unges hverdagsliv.

Den eneste frontmedarbejder der ser opgaven og sin rolle som fuldstændig den samme, uanset om hun arbejder inde på Jobcentret eller i Helhedsplanen, er F2. Hun udtaler også, at hendes tilgang til borgerne er den samme – den eneste forskel er, at de har lidt mere tid til borgerne i Helhedsplanen. I

den forbindelse er det bemærkelsesværdigt, at F2 anvender ordet “samme” ni gange i det forholdsvis korte interview. Hun udtaler fx:

*Ja, men altså opgaven er jo den samme. Målet er jo det samme. Det er jo at finde ud af, hvad folk skal. Hvor de skal hen, og hvad de kan, og hvad de ikke kan. Så om det er derinde eller herude, det er det samme. Det er bare, at det herude, det kan måske være en lidt længere proces, end det kan med de andre (borgere) derinde (i Jobcentret) (F2:5)*

F2 er opmærksom på, at borgerne kan være mere “skrøbelige” (hendes ord), men hun udtaler alligevel, at hendes tilgang til dem er “meget det samme” uanset, om hun befinder sig på Jobcentret eller i Helhedsplanen (F2:6).

To af frontmedarbejderne udtaler, at de oplever, at en af de særlige indsatser, som de udfører inden for Helhedsplanens rammesætning er at tage hjem til borgerne. Vi spørger derfor også F2, om det er noget, hun gør? Til det svarer hun nej, og da vi spørger hvorfor, svarer hun: *“Jamen, det er jo en professionel virksomhed, som vi er ansat i”* (F2:6). Hun angiver videre, at hun ikke mener, at det er en del af hendes opgave og det går over hendes grænse – det må ifølge hende ligge hos en mentor (F2:6,8). Så selvom Helhedsplanen giver mulighed for en større grad af responsivitet overfor borgernes behov, fx behovet for at afholde en samtale i eget hjem eller udenfor i naturen, så ser F2 det ikke som en del af hendes opgave, hvis hun skal opretholde en professionel rolle.

Ud af ovenstående kan vi udlede, at til trods for at opgaven er den samme uanset om frontmedarbejderne befinder sig i Jobcentret eller Helhedsplanen, så opleves konteksten for tre ud af fire frontmedarbejdere forskellig. Rammen i Helhedsplanen giver i højere grad mulighed for at vægte normative værdier som responsivitet, respekt og mening. Der ses dog også at være plads til, at man som frontmedarbejder kan udføre sit arbejde med vægtlægning på værdier som effektivitet og retfærdighed, når man som F2 oplever sin rolle som “den samme” og med et ønske om at udvise professionalitet udadtil. Rammesætningen i Helhedsplanen giver altså mulighed for, at frontmedarbejderne kan udføre deres arbejde i overensstemmelse med værdier, som er vigtige for dem og tre ud af fire vil faktisk foretrække alene at arbejde inden for rammerne af Helhedsplanen, hvilket også kan indikere, at rammerne i Helhedsplanen i højere grad giver dem mulighed for at kunne arbejde ud fra deres idealværdier.

### *Effektivitet og måltal i to forskellige normative verdener*

Som det fremgår af rammesætningsanalysen, er styring via måltal en central del af særligt Jobcentret, hvilket kan ses som en del af den normative værdi effektivitet. Der er fokus på at iværksætte evidensbaserede indsatser, der virker, ud fra et mål om at flest mulige borgere skal i beskæftigelse eller uddannelse. Der er også måltal omkring at skulle afholde et vist antal samtaler og få en vis andel borgere i virksomhedsrettede indsatser. I den fremskudte beskæftigelsesindsats i Helhedsplanen arbejdes der også ud fra måltal, hvorfor vi eksplicit har spurgt ind til det i vores interviews med frontmedarbejderne. At forholde sig så eksplicit til måltal i specialet finder vi relevant, da det netop kan ses som et eksempel på, hvordan frontmedarbejderne i den fremskudte beskæftigelsesindsats håndterer en normativ værdi som effektivitet, selvom de måske ikke synes, at det er specielt vigtigt og selvom rammerne i Helhedsplanen måske ikke indbyder til det på samme vis som i Jobcentret.

Når vi ser på vores empiri, forholder alle fire frontmedarbejdere sig til det at arbejde med måltal på forskellig vis, hvor de italesætter, hvordan de arbejder med måltal og hvordan de særligt i Jobcentret mødes af forventninger om at opnå specifikke mål. Med Zackas begrebsapparat ser vi det som et område, hvor frontmedarbejderne skal foretage skøn på baggrund af enten tvetydige eller decideret modstridende mål og værdier - skal de fx arbejde effektivt og få borgere hurtigt ud? Eller skal de tage det lange tunge træk med de mest udsatte borgere på bekostning af dårligere tal?

F1 udtaler, at for hende er det vigtigere, at borgerne opnår en forandring og en bedre livskvalitet end at nå opsatte måltal:

*Jamen, jeg tror, det er fordi, at jeg tager mere afsæt i borgeren end i at nu skal borgeren bare ud i job, fordi så når vi de her måltal, vi skal nå hver måned og så ser det fint ud og så får vi måske en ekstra pose penge i sidste ende af kommunen. Altså, det er jeg ret ligeglad med. For mig der handler det om, hvis borgeren står her, når jeg møder ham, og jeg kan flytte ham herhen. For det første har han fået en bedre livskvalitet, for det andet, så er han tættere på det job, som vi egentlig skulle snakke om, da han stod herhenne (F1:11)*

F3 har bevidst valgt ikke at forholde sig til måltal, hvilket uddybes i et kommende afsnit. For hende er relationen og de små progressionsskridt langt mere vægtige end måltal:

*Men jeg synes jo, at jeg lykkes med ham her, fordi jeg har en relation, som gør, at han har lyst til at snakke med mig. Fordi så er det første skridt. Han oplever hos mig, tænker jeg, en anerkendelse og at blive set, og jeg tænker, det gør en forskel i hans liv, det er han ikke vant til, vel. Det gør en forskel i hans liv, og jeg tænker, jeg gør*

*et skridt på vejen. Mit mål er ikke, at han skal i fuldtidsjob. Mit mål er at hjælpe ham videre, kan man sige. Så når jeg får en relation, og han har lyst til at komme hos mig, så gør det første skridt (F3:34)*

F4 føler sig generelt udfordret af de mange krav om at skulle dokumentere, registrere og leve op til måltal. Det giver han ikke meget for: *“Og jeg har det sådan med måltal, at jeg ved det godt, at det er nødvendigt. Det er nødvendigt med nogle tal. Men jeg giver ikke så meget for det! Det gør jeg ikke!”* (F4:8). Han udtaler sig også konkret om, hvordan han arbejder i det daglige i relation til måltal:

*Jamen, så netop det der, som jeg nævnte med, altså, det har været nogle svære forløb. Det har været meget håndholdte indsatser, som jeg har været nødt til at bruge, ikke også, i min værktøjskasse. Altså, der er nogen, der tager længere tid end andre. Og jeg tænker jo også, at det handler om at have fokus på, at det handler rigtig meget om, at vi skal prioritere vores ressourcer. Altså, at vi skal bruge dem dér, hvor det batter. Altså, man kan jo godt komme til at tænke, hvis det er sådan (fokus på måltal), at jeg tidligere ville have tænkt: “Jamen, jeg kan også bare tage ud på gymnasiet og så få en masse af dem i gang derude, som ét eller andet sted godt kunne selv. Så fik jeg jo nogle fine tal, ikke også (F4:9)*

Vi tolker udsagnet som et eksempel på, at F4 er bevidst om, at han kan få gode tal ved bare at tage ud på gymnasierne og få en masse unge ud, men han vil gerne iværksætte meningsfulde indsatser og prioritere de unge, som har mest behov for støtte. Vi ser det også som et eksempel på, at F4 er responsiv og tager udgangspunkt i den enkelte unges behov. Det er vigtigere for ham end effektivitet med et ensidigt fokus på at opnå nogle fine tal.

I forhold til det at arbejde ud fra en normativ værdi om effektivitet i relation til at opnå måltal italesætter F2, at hun motiveres af måltal og prøver at leve op til dem – hun siger: *“Jeg har indfriet alt det, jeg skulle. Så jeg tror at, altså målet er jo hele tiden, at vi skal få folk ud og at vi skal afholde samtaler”* (F2:13). F2 motiveres af at arbejde med måltal og hun ser det som en naturlig del af hendes opgave og de forventninger, der stilles til hende.

Ovenstående ser vi samlet som et udtryk for, at der blandt frontmedarbejderne er forskellige måder at håndtere måltalsregimet på. I Jobcentret er rammerne mere snævre og der er et meget eksplicit fokus på måltal, hvor man som frontmedarbejder kan være mere udfordret, hvis man ikke forholder sig til sine tal og ikke lever op til ledelsens forventninger om at præstere på udvalgte parametre, hvorimod det i Helhedsplanen er muligt at “gradbøje måltalsregimet”. Det er altså muligt for

frontmedarbejderne i denne kontekst at anvende andre strategier, fordi rammen er en anden. Omvendt er det også muligt fortsat at gå efter gode tal og indfri forventninger til præstation, som F2 italesætter.

### Moralske dispositioner

I rammesætningsanalysen har vi påvist, hvordan de forskellige rammesætninger i henholdsvis Jobcentret og Helhedsplanen enten fremmer eller hæmmer specifikke normative værdier. Ydermere har vi i ovenstående analyse vist, hvordan konteksten og rammerne omkring ens arbejde kan opleves og håndteres forskelligt blandt frontmedarbejderne.

I det teoretiske afsnit har vi med udgangspunkt i Zackas begrebsapparat beskrevet, hvordan frontmedarbejdere kan opleve et krydspres mellem divergerende og konkurrerende normative krav og forventninger, som kan bidrage til en nedbrydning af deres moralske følsomhed og forkorte deres forståelse af deres rolle og ansvar. Zacka peger på, at de via deres skønsmæssige råderum indtager forskellige moralske dispositioner, der får betydning for den måde, som de forvalter deres rolle på. I dette afsnit vil vi belyse, hvordan frontmedarbejderne i den fremskudte beskæftigelsesindsats grundlæggende forstår deres rolle og ansvar på forskellig vis, og hvordan den omkringliggende rammesætning, her forstået som henholdsvis Jobcentret og Helhedsplanen, er med til enten at understøtte eller modvirke, at de kan udleve deres rolle. Vi er bevidste om, at vi grundet vores metodiske afsæt i interviews ikke kommer med helt ind i maskinrummet, hvor både frontmedarbejder og borger befinder sig, hvilket sætter en række begrænsninger for, hvordan vi kan se skønsudøvelsen i praksis. Vi tager derfor alene udgangspunkt i frontmedarbejdernes *fortællinger* om, hvordan de opfatter og udlever deres rolle.

I interviewet italesætter F2 flere gange, hvordan hun ser sin rolle som professionel og hun ser også, at det er en berettiget forventning at stille ikke kun til hende, men også til rammesætningen og kulissen i Helhedsplanen, som hun ikke finder optimale (F2:8) - det vender vi tilbage til senere i analysen. F2 er også tydelig omkring, at hun oplever, at hendes rolle er afgrænset med klare forventninger til hende – hun siger: *“Jamen, der er jo nogle klare procedurer om, hvordan vi skal gøre tingene. Altså igen, jeg er jo virksomhedskonsulent, så jeg skal jo ikke... Jeg skal jo ikke gøre andre ting end det”* (F2:22).

Omkring sin rolle udtaler F2 videre: *“Så det er ikke så komplekst. Min tanke er ikke så kompleks som regel. Men jeg er jo heller ikke uddannet socialrådgiver eller noget som helst andet”*. Til det spørger vi: *“Oplever du, at der kan være nogen, altså med den socialfaglige baggrund, der gør det lidt mere kompliceret, end du tænker, det er?”* hvortil F2 svarer:

*Det kan man jo ikke forklejne! At de ser tingene anderledes. Det må du også selv have stødt på? Fordi du kan ikke se det fra samme vinkel som mig. Nej. Du sidder med en hel anden baggrund, og du screener dem på en anden måde, end jeg gør. Og igen, jeg har jo ikke siddet på Jobcenter i mange år. Jeg kommer direkte ude fra den virkelige verden - hvor pulsen den bare er høj, hvor vi tonser derud af. Du skal finde de rigtige hele tiden. Så det der med at nå ind til folk, det er nemmere for mig, end det ville være for jer. Det ville det altid være (F2:12)*

F2 udtaler altså på den ene side, at det er nødvendigt at udvise forståelse over for den borger, man sidder overfor – hvilket vi antager kræver bløde værdier som responsivitet, respekt og et helhedssyn – og på den anden side udtaler hun, at hendes tankegang ikke er så kompleks og at hun ikke screener borgere, som socialfaglige medarbejdere vil gøre. Hun mener, på baggrund heraf, at hun har bedre forudsætninger for at nå ind til borgerne end de socialfaglige medarbejdere. Vi tolker det som et udtryk for, at det for F2 er væsentligt at kunne indtage en mere distanceret position, hvor hun har fokus på at være effektiv og få borgerne ud og ikke fortabe sig i screeninger af borgerne.

Der er mange fællestræk blandt de tre øvrige frontmedarbejdere, som vi i højere grad ser opfatte deres rolle som individuelt understøttende for udsatte borgere med forskelligartede komplekse problemer. At indtage den rolle kræver værdier som responsivitet, respekt og at skabe mening for borgeren.

Det er tydeligt, at F1 vægter borgerens perspektiv højt i sit arbejde og i forståelsen af hendes rolle over for borgerne. Hun taler om vigtigheden i at tage udgangspunkt i, hvor borgerne er – og der giver det fx ikke altid mening at tale om job med det samme:

*Fordi jeg er personligt ikke fan af, at man snakker job i første samtale, og så forsvinder alle borgerens udfordringer, og så kommer de ud og får et job og har det meget bedre. Vi starter tit den modsatte vej, hvor vi snakker om, hvad er borgerens udfordringer, og hvorfor er det, at borgeren ikke kan komme i job. Og så er det dem, vi prøver at arbejde videre med (F1:10)*

Det kan tolkes som et udtryk for, at F1 ser værdien responsivitet vigtigere end retfærdighed og en ensartethed i forhold til, at “skulle” tale job i alle samtaler, som det fremgår af Beskæftigelsesplanen og Rådmandens udtalelser. Gennem interviewet får vi også fornemmelsen af, at F1 strækker sig længere for borgerne end andre frontmedarbejdere og adspurgt herom svarer hun: “Ja, det gør jeg 100 procent” (F1:13).

For F3 er det væsentligt, at hun kan indtage en rolle, hvor hun støtter og hjælper borgerne og at hendes arbejde giver mening. Hun har i sit liv taget et bevidst valg om at gå fra et fag som ingeniør, præget af mere hårde værdier, og ind i det sociale arbejde og hun har også har taget en coachuddannelse. F3 udtaler: *“Jeg skal have lov at hjælpe mennesker”* (F3:3). Omkring sin rolle udtaler hun blandt andet:

*Han (ung borger) siger: “jeg skal fucking ikke snakke med flere mennesker”, siger han. Nå okay. Og heldigvis så siger han også, at “du er ikke kommunedame og det er godt”. Det tænker jeg, det tager jeg som et kompliment”* (F3:16)

F3 er også tydelig i forhold til, at hun ikke ser en myndighedsrolle som noget positivt: *“Så på den måde har jeg ikke, føler jeg ikke, at jeg har den der forfærdelige myndighedskasket. Det gør jeg faktisk ikke”* (F3:7). Adspurgte hvordan F3 så ser sin rolle, siger hun: *“Øhm, jeg ser mig som en eller anden form for støttefunktion”* (F3:16). Omkring relationen til borgerne siger F3 blandt andet: *“Dét jeg tænder på, er relationerne. Så jeg er ikke vild med, at jeg bare skal have dem (borgerne) videre. For mig er det også vigtigt at lære dem at kende og få dem det rigtige sted hen”* (F3:10).

Ud fra ovenstående citater tolker vi det således, at F3 ser sin rolle som en “hjælperrolle” med en støttefunktion og hun ser ikke sig selv som en myndighedsperson, hvilket hun decideret tager afstand fra. For F3 er relationsdannelsen særlig betydningsfuld og for at lykkes med at danne en god relation, kræver det responsivitet, så hun kan hjælpe borgeren ind på den rette hylde.

F4 ser heller ikke myndighedsrollen som noget positivt – adspurgte til, om han har myndighed som en del af hans funktion, svarer han: *“Dét, det har jeg gudskelov ikke, altså. Nej, jeg arbejder på, hvad skal man sige, på tillid og respekt og jeg har ikke nogen sanktionsmuligheder”* (F4:9). Bløde værdier som tillid og respekt er altså betydningsfulde for F4 i hans rolle over for de unge. Han italesætter også flere gange relationen som vigtig: *“Ja, det er ekstremt relationsbåret, det her arbejde”* (F4:10). F4 giver også udtryk for, at han vil ønske, at den mere “hårde” del af hans arbejde og funktion forstået som tal, systemer og procedurer ikke fylder så meget – han siger: *“Jamen, så kunne det være fint, hvis det var sådan, at systemerne og procedurerne, de ting som jeg ligesom er underlagt, ikke fylder så meget”* (F4:16).

Vi tolker det som, at F4 har en oplevelse af, at den hårde jobcenterverden står i vejen for hans mulighed for at udfylde sin rolle med vægt på værdier som respekt og responsivitet, samt tid til at danne relationer med de unge, som han kan hjælpe mod en forandring i deres liv.

Et sidste meget konkret eksempel på, hvordan vi ser de moralske dispositioner komme til udtryk, er i forhold til de forskellige måder, frontmedarbejderne tilbyder borgerne kontakt på, og ind i det hvordan de skønner, at de bedst muligt kan forvalte deres rolle. To af frontmedarbejderne (F3 & F4) har fx deres telefoner med under interviewet og den ene skal lige ringe og sms'e til en ung mand, som skal vækkes, så han kan komme i praktik. De giver begge udtryk for, at borgerne kan komme i kontakt med dem også udenfor, hvad man vil betegne som normal arbejdstid. F4 udtaler: *"Ja, det gør jeg som regel (finder tid til at tage telefonen), det gør jeg altid, jeg kan ikke lade være"* (F4:10).

Der er dog ikke enighed blandt frontmedarbejderne om, at det er den korrekte måde at forvalte sin rolle på. En anden af frontmedarbejderne ser helt anderledes på det, hvor hun generelt ser sin rolle som meget mere afgrænset - det er en professionel rolle og det ved borgerne:

*Men borgeren ved, at vi har en kontortid, der hedder fra otte til tre, så skal jeg jo ikke bombardere dem klokken fem. Det kan jeg jo heller ikke tillade mig. Man skal jo være professionel, det kan jeg jo rigtig godt lide. Og om torsdagen har vi jo lang dag* (F2:16)

Det tolkes som udtryk for, at nogle frontmedarbejdere strækker sig meget langt for borgerne og finder det vigtigt at være der for borgerne, når de har et behov. Det ligger nærmest i deres natur og som en del af deres personlighed, hvilket kan ses ud af en udtalelse som *jeg kan ikke lade være*. Hjælpergenet tager altså over - også selvom det ikke er en eksplicit ledelsesmæssig forventning til deres rolle. En anden frontmedarbejder er dog slet ikke enig i, at det er en professionel adfærd - hun ser sin rolle som langt mere afgrænset og finder det faktisk problematisk, hvis hun også er i kontakt med borgerne efter arbejdstid.

Med Zackas begrebsapparat omkring moralske dispositioner kan vi ud af ovenstående aflede, at rammesætningen i Helhedsplanen giver mulighed for, at man som frontmedarbejder både kan indtage en moralsk disposition, som overvejende er *Indifferent* og en disposition som overvejende er *Caregiver*. Vi har i vores empiri ikke fundet tegn på, at dispositionen som *Enforcer* fylder særlig meget for frontmedarbejderne i den fremskudte beskæftigelsesindsats. Det kan muligvis skyldes, at kun to ud af de fire frontmedarbejderne har myndighedsansvar – de øvrige to arbejder alene som virksomhedskonsulenter.

Som Indifferent har man i Helhedsplanen mulighed for at forholde sig personneutralt og upartisk til borgerne og have fokus på den afgrænsede professionelle rolle og de samme ensartede opgaver, der skal udføres, uanset om man befinder sig på Jobcentret eller i Helhedsplanen. Det er muligt at have

fokus på effektivitet og at *tonse derud af* samt få borgerne i beskæftigelse og nå sine måltal. Som Caregiver kan man derimod indgå i tætte relationer med borgerne og skabe meningsfulde indsatser, som også inkluderer bedring af livskvalitet for borgeren – og man behøver i mindre grad at forholde sig til snævre måltal, effektivitet og proceskrav om fx at tale job i hver eneste samtale. Caregiverne kan udvise omsorg for borgerne, være lydhøre over for deres særskilte behov, og som det også vil fremgå af nedenstående afsnit, kan de engagere sig følelsesmæssigt og iværksætte skræddersyede indsatser til borgerne. For dem er ingen sager eller opgaver “de samme”.

Det er interessant, at når man ser ind i de muligheder, rammesætningen i Helhedsplanen giver frontmedarbejderen i forhold til at løse opgaver ud fra forskellige normative værdisæt, så opleves det helt forskelligt. Man kan tolke det således, at for Indifferents så betyder selve rammen omkring ens arbejde måske mindre og i vores case virker det som om, at F2 nærmest ikke bemærker forskellene. For Caregivers opleves det måske nærmest som et varmt paradys og et sted man har lyst til at blive, så man kan undgå at komme ind i det “kolde” Jobcenter.

Et andet interessant element er, at der blandt frontmedarbejderne er forskellige blikke på, om ‘afstanden’ til borgeren bør være stor eller lille. For Indifferents virker det som om, at det er væsentligt for at indtage en professionel rolle, at afstanden er større. For Caregivers synes det væsentligt ind i det at danne en god relation at komme tættere på borgeren og formindske afstanden mellem myndighed og borger. Begge dele ses muligt i Helhedsplanens rammesætning.

Vi ser altså i vores empiri tegn på to forskellige moralske dispositioner – Indifferent og Caregiver. Vi argumenterer for, at frontmedarbejderne på enkeltpersonsniveau ikke er dynamiske indenfor de forskellige normative værdier, men i stedet udviser en stilstand og vægtning af visse værdier, som fører til en specifik moralsk disposition, der således kan anses for reducerende eller patologisk. Det er væsentligt ind i denne opdeling at være opmærksom på, som Zacka også beskriver, at det er moralske dispositioner, som frontmedarbejderne *overvejende* identificerer sig med, hvor “identificerer” er vores tolkning af deres udtalelser og de normative værdier, de lægger vægt på. Det betyder ikke, at de ikke også indtager andre dispositioner end deres foretrukne, men det mener vi, vil kunne tolkes som, at de indtager en *vurderingsform*, hvor de er enten “i karakter” eller “uden for karakter”.

### *Bagsiden af medaljerne*

Zacka beskriver, at der er positive elementer ved alle tre moralske dispositioner, men der er også omkostninger for den enkelte frontmedarbejder ved at indtage en moralsk disposition. Derudover er

der det reducerende og patologiske element, hvor Zacka ud fra sit normative standpunkt finder det problematisk, hvis frontmedarbejderne både som enkeltperson, men også som organisation ikke repræsenterer alle fire normative værdier. Dette da det er i vægtningen af værdierne og i balanceringen af de moralske dispositioner, vi finder det optimale udgangspunkt for både organisation, frontmedarbejder og borger. I dette afsnit vil vi se på bagsiden af medaljen ved de to moralske dispositioner, vi har identificeret i casen.

Som Caregiver kan det være slidsomt at befinde sig i den støttende og hjælpsomme rolle, hvor man giver så meget af sig selv og det kan have omkostninger for ens sundhedstilstand at “gå den ekstra mil” for borgerne. Zacka siger om dette, at Caregiver rollen nemt kan føre til stress og udbændthed, når borgerne ikke lykkes og det kan føles som en personlig fiasko. Om den ekstra belastning fortæller F1 da også, at hun tidligere har været sygemeldt med stress. Hun giver et eksempel på, hvordan det kan opleves at gøre noget ekstra for borgerne:

*Hvis jeg har en sag på et sparringsmøde, hvor jeg tænker, det er en førtidspension, så skal det jo på sparringsmøde først. Der har vi, tror jeg, ti minutters sparring. Der har jeg tit siddet i en halv time, fordi jeg simpelthen ikke er enig med dem. Netop fordi jeg kender borgeren. De har læst nogle dokumenter, og de tænker, ej, du kan bare lige prøve med noget mentor. Hvor jeg bare ved, det vil ikke give mening. Og så har jeg næsten siddet og blevet helt irriteret, ikke? Frustreret på borgerens vegne [...] Der er jo nogle andre, der har siddet og vurderet det, men jeg har altid endt med at få, hvad jeg vil have. Også selvom, at jeg er næsten helt rystet bagefter, fordi jeg har været så sur over, at jeg har skullet snakke så meget borgerens sag (F1:13)*

Et andet problematisk element kan være, når man som Caregiver i mindre grad har øje for borgerens autonomi og selvhjulpethed og man kan komme til at “overtage” funktioner, som borgeren ellers selv forventes at klare og hermed skabe et afhængighedsforhold mellem borger og frontmedarbejder. F1 har fx taget med en borger til lægen for at sikre sig, at lægen skrev en attest, som “lukkede huller”, så borgeren kunne få en førtidspension:

*Hvis det er en borger, som jeg ved, aldrig nogensinde kommer ud og har været i misbrug i 30 år, dybt alkoholiseret og usoineret og ikke får nok at spise, får rengøringshjælp og udvidet økonomisk hjælp og alt sådan noget. Hvor jeg ved, at hvis han selv tager til lægen, så bliver der ikke stillet de rigtige spørgsmål. Han svarer heller ikke ordentligt på det. Så kan jeg godt finde på at tage med for næsten at få lægen til at skrive det, som vi gerne vil have, at han skal skrive. For ellers så*

*skriver lægen, jamen hvis han (borgeren) nu skulle lave noget, så skal det være siddende og stående. Og det vil så gøre at der kommer en åbning i sagen igen, så den ikke kan lukkes (F1:16)*

Udover at der er en risiko for at fratage borgeren handlekraften i sit liv og sætte borgeren i et afhængighedsforhold til sin rådgiver, så kan det også være omkostningstungt, hvis frontmedarbejderen skal tage med borgeren til lægen.

F3 italesætter, at hun har strakt sig længere end, hvad der måske ligger i hendes rolle, hvor hun har fået lov at "beholde" en ung borger, selvom han er kommet i arbejde og egentlig er ude af systemet:

*Ja, så der var jeg jo ved min chef og sige, kan vi ikke lave et eller andet, fordi ellers så ryger han jo ud af systemet, så vi lavede en 'uden-ydelse' sag på ham, så får jeg lov at holde fast i ham. Og han har flere gange kontaktet mig, fordi noget var svært. Og jeg tænker, det er vi simpelthen også nødt til at gøre, fordi ellers ender de jo bare tilbage hos os igen (F3:13)*

F3 har også en borger, hvor hun har taget en mentorrolle på sig, så borgeren ikke skulle have en tredjeperson ind: *"Det giver jo ikke mening, at der skal en mentor fra Mentorkorpset på som en tredje relation, vel? Altså det giver slet ikke mening for ham i hvert fald, vel?" (F3:16).*

Det kan ses som eksempler på, at frontmedarbejderne har strakt sig udover, hvad der reelt ligger i deres rolle, hvor de har indtaget et rent "borger perspektiv" uden at have øje for omkostningerne for systemet i forhold til de ekstra ressourcer, de anvender på borgerne, men umiddelbart også uden blikket for, at det kan skabe et afhængighedsforhold eller anses for at være paternalisme.

Når vi ser på rollen som Indifferent, så kan det problematiske i denne rolle, ifølge Zacka, ligge i en manglende anerkendelse af, at ens rolle også kræver individuel dømmekraft - ikke alle sager er ens og det ligger i ens rolle, at man skal anvende abstrakte principper på konkrete tilfælde. I eksemplerne i analysen herover ser vi det fx, når F2 generelt taler om, at hun "gør det samme", "målene er de samme" og hun udtaler også, at forholdene i henholdsvis Jobcenter og Helhedsplanen er, og bør ifølge hende være, "de samme" - de skal udstråle professionalisme. I det kan ligge en risiko for, at Indifferents ikke udviser lydhørhed over for den enkelte borgers situation og via sit skøn og dømmekraft tilrettelægger en indsats, der er tilpasset den enkelte borger. Vi spurgte fx også F2, om hun kender til værdierne i afdelingen (Bilag 5), som taler meget ind i de normative værdier responsivitet og respekt. F2 angiver, at hun ikke kender til dem – og videre:

*Det vil være godt, det bliver italesat, men jeg hører ikke så meget efter, altså jeg tænker mest på, hvem jeg kan få videre. Det er jo det – og det lyder ensporet. Og det er det også, meget, det er sådan, at jeg gør det (F2:11)*

Det kan ses som et udtryk for, som F2 også selv italesætter, en relativ ensporet arbejdsgang, hvor fokus er på effektivitet og at få borgerne videre uden aktivt at forholde sig til, hvilke normative værdier der skal understøtte processen og relationen. Eller som Brodtkin anfægter - at målet er vigtigere end midlerne.

F2 tilbyder heller ikke alternative måder at mødes tilpasset den enkelte borger – alle borgere skal til samtaler på et kontor. Spurgt ind til det med at tage på hjemmebesøg angiver hun:

*Jeg synes jo sådan helt personligt, og den private mig, at hvis jeg skal se udefra og ind på det, så synes jeg, at man overskrider nogle grænser og nogle værdier, som jeg mener, det må ikke blive mixet sammen (F2:18)*

Det kan ses som udtryk for, at når man overvejende arbejder som Indifferent, så har man ikke det samme blik for, at borgerne er forskellige og det kræver differentierede indsatser, som tilpasses den enkelte borger.

Så hvad betyder det samlet set, når vi har identificeret, at rammesætningen i Helhedsplanen til dels giver plads til alle fire normative værdier og alle tre moralske dispositioner, men vægtingen hos frontmedarbejderne ligger overvejende på værdier som responsivitet, respekt, meningsfuldhed og tættere relationer. På samfunds niveau så er det at arbejde med færre borgere på ens sagsstamme, friere rammer og mindre fokus på effektivitet og måltal en omkostningstung indsats. Rådmanden udtaler da også, at denne indsats ikke kan tilbydes alle borgere, da det vil blive alt for dyrt. Samtidig er det vanskeligt at “måle på de små skridt” og således vide, om indsatserne virker og der er “value for money”, hvilket kan være både i politikernes og skatteborgernes interesse at få vished for. Som vi har været inde på, så betyder det for frontmedarbejderne også, at det at gå en ekstra mil for borgerne kan være slidsomt og medføre stress. Vi ser også, at frontmedarbejderne i Caregiver rollen måske strækker sig længere end intenderet, fx ind i mentor funktioner, hvilket igen ikke er tanken bag den fremskudte indsats i hvert fald ikke ifølge Rådmanden, som i interviewet udtaler, at det er væsentligt, at frontmedarbejderne i den fremskudte beskæftigelsesindsats ikke transcenderer sig til nye boligsociale medarbejdere, men at de bevarer deres konstante beskæftigelsesperspektiv og taler job med borgerne (RM:10-11). Ydermere opleves det som en yderligere belastning for flere af frontmedarbejderne, at de både skal indfri normative forventninger fra det hårde Jobcenter om fx at

nå visse mål, når de *samtidig* opererer i den bløde Helhedsplan, hvor andre værdier vægtlægges. Man kan tænke, at en løsning kan være at indtage dispositionen som Indifferent, men som det også fremgår, så kan man sætte spørgsmålstejn ved, om Indifferents reelt opnår målet om at nå ind til de mest udsatte borgere, som man netop ledelsesmæssigt har erkendt ikke kan nås via mere traditionelle metoder.

Afsluttende kan det nævnes, at vi ikke her har forholdt os til borgerperspektivet. Det kan ud fra et humanistisk og etisk perspektiv umiddelbart synes mest sympatisk, når frontmedarbejderne indtager en Caregiver rolle, men det kan blive problematisk, når den rolle samtidig indeholder krav om en vis myndighed, hvori der kan ligge en kontrol og sanktionsfunktion. Så bliver billedet mudret og for borgeren kan det være svært at skelne, om frontmedarbejderen nu er en ven eller en myndighed – og det i én og samme person.

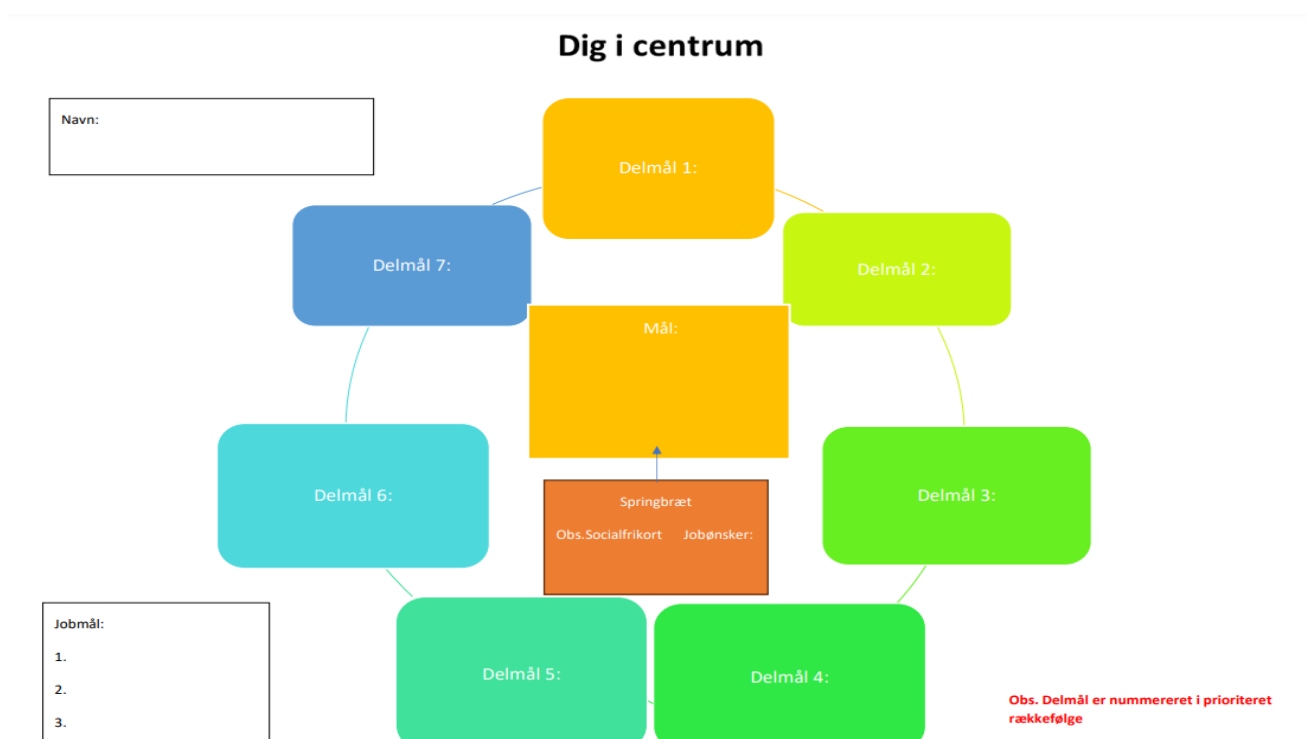
### Frontmedarbejderens styring af den normative maske

Frontmedarbejderne er, som nævnt i ovenstående analyse, alle bevidste om, at de skal løbe efter bestemte mål, som er styret af de forskellige rammesætninger. I empirien finder vi, at netop dén bevidsthed undervejs skaber nogle situationsbestemte refleksioner hos frontmedarbejderne over, hvordan de kan opnå målene ved at fremstå på en specifik måde. Det bliver også tydeligt for os, at de har en bevidsthed om, at både delmål og målsætninger repræsenterer forskellige moralske værdier. De er trådt ind i en verden, hvor de "hårde" værdier skal forenes med de "bløde" værdier. I denne fusion argumenterer vi for, at der skabes mere vide rammer for, at frontmedarbejderne legalt kan udtrykke refleksive værdibaserede valg alt afhængig af den situation, som de står i.

Ud fra empirien fortolker vi, at frontmedarbejderne i flere situationer er bevidste om, at de kan vælge at have forskellige masker på som en måde at håndtere en given situation: *"Mm. Altså, jeg tror bare, jeg nikker og siger ja. Når det er, at de siger, at nu skal vi nå noget bestemt. Og så arbejder jeg stadig videre, som jeg plejer"* (F1:12). I citatet giver F1 udtryk for, hvordan hun reagerer, når det i situationen kræves, at hun skal efterleve de "hårde" normative værdier. Vi argumenterer for, at F1 udtrykker en bevidsthed og en strategisk forståelse af den maske, som hun vælger at vise i den definerede situation. Hun fortsætter sin sceneoptræden med en maske, der både kan understøtte (hun arbejder videre som hun plejer) og afvige fra hendes moralske værdier (hun nikker og siger ja). Masken er derfor en repræsentation for selve rolleopfattelsen og illustrerer, at frontmedarbejderne har en vis bevidsthed om den maske og rolle, som de tager på sig. De har en refleksivitet omkring, hvordan de gør indtryk og fremtræder overfor andre, hvor de sammen skal finde en fælles definition

af situationen ud fra de to forskellige rammesætninger. Det er situationen, der afgør, hvad “der kan vindes” og derudaf kan frontmedarbejderen foretage sin refleksion over, hvilken maske der skal anvendes.

F1 fortæller yderligere, at hun sammen med en borger, og efter aftale med Projektlederen i Helhedsplanen, har udformet et samtalskema kaldet *Dig i centrum*, som hun bruger sammen med borgerne i samtalen. Her kan borgeren italesætte sine mål og delmål, som ikke behøver være beskæftigelsesrettede, men de kan også handler om borgerens gæld, børnenes udfordringer eller helbredssituationen. Sammen med frontmedarbejderen kan de så løbende “måle” på borgerens progression.



F1 siger om skemaet:

*Men så får de lov til at lave deres mål og derefter så snakker vi ikke om, hvad der er alle dine udfordringer. Hvad er alle dine barrierer? I stedet for så kalder vi dem delmål [...] Og så starter vi med at sige til dem: “Dét som du tænker, fylder mest for dig lige nu”. Det kan jo godt være, at jeg synes noget andet end borgeren [...] Vi skriver efter, hvad borgeren synes, at vi skal tage hul på først. Nogle gange kan vi tage målene sideløbende ellers tager vi dem én og én. Og så skriver vi herovre deres jobmuligheder: “Hvis du skulle ende i job, hvilke områder skulle det så være i?”*

*Eller uddannelseshalløj. Det kalder vi ligesom springbrættet. For os er dét det usynlige job, beskæftigelse og selvforsørgelse” (F1:21-22)*

I forhold til den lille kasse i hjørnet med “jobmål” spørger vi ind til, om det så er de jobmål, der også fremgår af borgerens “Min Plan”? Til det svarer F1: *“De er der kun, fordi de skal være der”* og videre *“Min chef (på Jobcentret) vil nok gerne have dem (jobmålene) herind (peger i midten af skemaet)”* (F1:22). Vi argumenterer for, at skemaet udtrykker en bevidst strategi fra F1’s side, hvor hun bruger indtryksstyring til at imødekomme Jobcentrets normative forventninger samtidig med, at hun kæmper for at kunne anvende masken, der udstråler de “bløde” værdier fra Helhedsplanen, når skemaet overvejende handler om den enkelte borger og hvordan borgeren definerer sine mål for indsatsen. F1 kæmper for, at det er Helhedsplanens bløde værdier, der skal vinde terræn i forhold til definitionsretten. Med Zackas begrebsapparat kan vi se det som et udtryk for “modstridende mål eller værdier”, hvor F1 anvender sit skøn og sin dømmekraft til at gå med værdien responsivitet. F1 har fokus på balancen i det, da hun har udarbejdet en lille kasse med “jobmål” i hjørnet, så hun fortsat kan leve op til forventningerne fra Jobcentret. F1 fortæller, at hun også anvender skemaet inde i Jobcentret til de borgere, hun har der. Vi tolker, på baggrund af Goffmans perspektiver, at F1 vurderer, at redskabet er i overensstemmelse med definitionen af situationen, også inde i Jobcentret. Man kan sige, at hun trækker den bredere skønsmæssige mulighed med sig ind i Jobcentret, og her får hun til dels lov at bære den maske, som hun også anvender ude i Helhedsplanen. Vi argumenterer altså for, at rammesætningen tillader, at F1 legalt kan vælge en maske, der ikke umiddelbart afspejler Jobcentrets normative værdi omkring et mere ensidigt jobbrettet fokus.

Frontmedarbejdernes rolle i den fremskudte beskæftigelsesindsats er defineret af to normative verdener, hvor man tolkende kan sige, at begge tillader, at de kan efterleve de idealer og værdier, som de finder betydningsfulde. Netop muligheden for selv at vælge maske og tilhørende rolle, hører vi også fra F3. Hun italesætter, at hun aktivt har reflekteret over den rolle, hun som frontmedarbejder skal udføre. Hun ønsker, ligesom F1, at bære en maske der udtrykker Helhedsplanens normative værdier. F3 ønsker ikke længere at repræsentere effektivitetsværdien, hvilket hun ellers tidligere har gjort i rollen som ingeniør:

*Måske har jeg også bare tænkt, jeg vil ikke se det (måltal) fordi så bliver jeg presset af det, for jeg er faktisk sådan én, der gerne vil præstere. Og den er jeg nødt til at slippe. Sådan har jeg altid haft det i forhold til min ingeniøruddannelse og mit arbejde der, hvor jeg har knoklet, fordi alt skulle være til et 13-tal. Og her tænker jeg bare, hvis ikke jeg ved, hvor det er mine tal ligger, og om de er, hvor de skal*

*være, så behøver jeg ikke at blive presset af det. Så der har jeg altså valgt at være blind for det. Jeg ved godt, jeg er lidt rebel, men sådan er det bare (F3:11)*

Vi argumenterer for, at F3 udtrykker en opfattelse af, at den scene hvorpå der optrædes, kan defineres ud fra den maske, som hun aktivt har valgt at bære. Ydermere anerkender hun, at effektivitet også er en del af den rammesætning og scene, som hun indgår i. Hun italesætter, at hun ikke ønsker at anvende sin tidligere maske fra ingeniørrollen. Man kan tolkende sige, at hun har taget et refleksivt valg om at gemme masken ned i skuffen. Skulle hun opleve, at definitionen af situationen ændrer sig, hvor det kræves at hun ifører sig den gamle "effektivitets maske", så ønsker hun at stoppe i rollen: *"Hvis de så på et eller andet tidspunkt inde i Jobhuset siger, du gør ikke det, du skal, i forhold til vores tal eller et eller andet, jamen så må vi bare slutte samarbejdet"* (F3:11). Med udgangspunkt i citatet tolker vi, at F3 kontrollerende fremfører sin selvrepræsentation ud fra et bevidst valg om, hvordan hun ønsker at fremstå udadtil. Ændrer rollespillet sig, hvor fokus tipper til Jobcentrets "hårde" værdier, så vil hun trække sig fra scenen for at undgå en åben konflikt omkring den normative kurs.

Vi ser, at der i den fremskudte beskæftigelsesindsats skabes rum for frontmedarbejdernes individuelle skøn, hvor F2 fx oplever at kunne fortsætte Jobcentrets normative forventning ude i Helhedsplanen:

*Altså, det er ikke sådan, at man siger: "Okay, så har jeg hatten på derinde, og så har jeg hatten på herude – og det er noget helt forskelligt. Det tror jeg absolut ikke på [...] Nej, jeg tager det såmænd som det samme. Det er jo Jobcentret, jeg er ansat af. Så kan det godt være, at jeg er i et projekt herude, men min leder er jo inde i Jobcentret. Så det er jo ikke... Jeg tænker ikke, at der er friere rammer. Jeg tænker, man skal passe sin opgave uanset [...] Målet er jo at få borgeren ud og afklaret. Det er min opgave! (F2:7-8)*

Vi argumenterer for, at F2 bevidst bærer masken, der udtrykker et ideal om effektivitet, som hun anser for at repræsentere den rolle, som hun forventes at spille - uanset om det foregår inde i Jobcentret eller ude i Helhedsplanen. Hun forstår sin rolle som værende ens og det ændrer sig ikke, når hun, på scenen, møder en anden normativ tilgang. Vi forstår herved, at hun oplever rum til, at hun ude i Helhedsplanen fortsat kan anvende den maske, der passer til, hvordan F2 bedst kan være i karakter med sin rolle. Der er enighed om, hvordan situationen skal defineres. Hun udtrykker følgende om sin oplevelse af, hvad der forventes af hende: *"Fordi, det er jo det logo, vi har på."* (F2:10). Vi tolker, at F2 anvender masken som et redskab for at kunne fremføre Jobcentrets effektivitetsblik og professionalisme.

### Kulissen der både kan bidrage og udfordre frontmedarbejderens rolle

Vi har i ovenstående analyse redegjort for de strategiske og styrende valg, som frontmedarbejderen foretager for at kunne udfylde rollen i den fremskudte beskæftigelsesindsats ud fra et normativt værdiideal. Vi har set, at frontmedarbejderne er bevidste om de modsatrettede normative forventninger, der dominerer i de to forskellige rammesætninger, og som skal forenes, når beskæftigelsen rykker ud i Helhedsplanen.

I nedenstående analyse bevæger vi os ud i kulissen. Som tidligere skrevet skal kulissen ses som de fysiske rammer, placering, artefakter og lignende omkring henholdsvis Jobcentret og Helhedsplanen. Vi har valgt at fremhæve den del, da vi i kodningsprocessen har fundet, at kulissen har en betydning for frontmedarbejderne. De fortæller, at kulissen i Helhedsplanen har et markant anderledes udtryk end kulissen inde i selve Jobcentret. Det synes at appellere til de frontmedarbejdere, der strategisk vælger masken med de "bløde" værdier. I nedenstående analyse vil vi vise, hvordan frontmedarbejdere, der karakteriseres som Caregivers, anvender kulissen til at underbygge deres maske og til at fremføre en reflekteret idealistisk praksis med vægt på særlige normative værdier. Modsat, hvis frontmedarbejderen karakteriseres som Indifferent, så lægges der ikke positivt vægt på kulisseeændringen ude i Helhedsplanen. Den kan tværtimod give udfordringer samt være et decideret irritationsmoment, når rollen skal fremføres i en kulisse, der ikke understøtter ens foretrukne maske. I citatet fortæller F2, at hun er udfordret i forhold til kulissen ude i Helhedsplanen:

*Det (lokalerne) synes jeg, det er den eneste udfordring, der har været. Det er rammerne, fordi der er jo en masse omkring GDPR. Der er en masse ting i forhold til, hvordan borgerne opfatter situationen, og om de har lyst til at sidde et sted, hvor der også sidder nogle andre. Fordi vi har ikke et alene kontor. Eller: "Nu skal vi ned på det ene kontor" eller: "Nu skal I lige gå ud, for jeg har en samtale". Det er for én, der kommer, der ikke sidder med det hver dag, der måske er nervøs omkring, hvad samtalen går ud på. Det kan det godt være forstyrrende, at man møder nogen, der skal rykke ud, fordi nogle andre skal rykke ind. Det kan jeg sige, det synes jeg ikke er optimalt. Men det ved de godt, for det har jeg sagt før (F2:9)*

Ovenstående udsagn fra F2 forstår vi som en kritik af selve kulissen, da den besværliggør det frontstagearbejde, hun skal udføre sammen med borgeren. Hun oplever, at hun her skal gå på kompromis med rammerne, da hun ikke har de samme fysiske artefakter som inde i Jobcentret. Vi tolker det som, at F2 anser kulissen for at udstråle et uprofessionelt set up når hun, som repræsentant for Jobcentret, skal møde borgeren. Hun har en rolleforståelse, hvor det fortsat er borgeren, der skal

besøge Jobcentret og ikke hende, der med en anden normativ maske, skal besøge borgeren. Som vi ser det, inddrager F2 borgerens perspektiv til at underbygge, at det ikke kun er hendes definition af situationen, men også borgerens. Hun oplever ikke, at de dynamiske rammer harmonerer med den normative maske, hun bærer. F2 forklarer sit strategiske valg af maske med, at hun ellers vil overskride både hendes og borgerens grænse. Man kan tolkende sige, at hendes rolle som offentlig myndighed ikke stemmer overens med at skulle bære den "bløde" maske, da hun her vil rykke for tæt på borgerens privatsfære. Ydermere tolkes det, at hun argumenterer for en ændring af kulissen, så den kan understøtte den rolle, hun ønsker at fremføre:

*Altså, det er jo fint nok, at vi er rykket ud til borgeren i deres område, men derfor behøver forholdene jo ikke at være sådan. Forholdene skal jo gerne være, at vi løfter niveauet. Det er jo derfor, vi er herude. Det er jo for at løfte dem fra det, de er i. Det kan vi jo ikke, hvis vi kommer under, hvor de er (F2:9)*

Ovenstående ser vi som illustration af, hvordan F2 har behov for, at kulissen understøtter en professionel visualisering, som er en essentiel del af hendes rolleforståelse. Generelt udtrykker hun, at arbejdet er det samme og derfor burde udstråle det samme uanset, om hun befinder sig inde i Jobcentret eller ude i Helhedsplanen. Vi tolker derfor, at det for F2 er væsentligt, at de to fysiske kulisser udstråler en ensartethed for at skabe den optimale ramme for hendes sceneoptræden.

Som nævnt i indledningen til dette afsnit så forholder det sig anderledes med de frontmedarbejdere, der strategisk vælger en maske, der understøtter Helhedsplanens bløde normative værdier. De kan se de strategiske fordele i, at Helhedsplanens fysiske rammer adskiller sig fra Jobcentrets og udtaler fx: "100 procent (en forskel) at de (borgerne) ikke skal ind i Jobhuset. At vi har dem hernede. Og det siger de også selv. Det er de mega glade for, at det ikke er så Jobhusagtigt, Jobcenteragtigt" (F1:5). F1 italesætter, at den fysiske indretning giver Helhedsplanen en fordel, da kulissen netop ikke har et Jobcenterudtryk, men i stedet giver en mere hjemlig følelse.

F4 forholder sig også positivt til, at hans rolle rykker tættere på borgerens hjem. Han mener, at det fremskudte kontor åbner op for, at han kan få flere nuancerede informationer omkring borgeren:

*Ja, altså når jeg er derinde (Jobcentret), så er det sådan, at jeg godt kan have oplevelsen af at være sådan lidt på distancen. Altså, det er jo, det er jo rigtig fint at være herude i området og lære kulturen at kende, ikke også? Få lidt mere kendskab til, hvad det er for et miljø, de unge færdes i. Hvad er det for nogle familier, de*

*kommer fra? Jeg synes klart, at man har fat i den lange ende i forhold til at sende medarbejdere ud i de områder, det handler om, ikke også? (F4:5)*

Vi forstår F4 som, at han anvender den nye kulisse som en måde at optimere sin rolleforståelse på. F4 fortæller, at han oplever at sidde lidt på distancen, når han er inde i Jobcentrets lokaler. Vi argumenterer for, at det skyldes kulissen, som opleves at repræsentere en anden verden end den, han oplever i nærmiljøet. Han ønsker at rykke tættere på de borgere, han arbejder med for at skabe en større indsigt i deres livsverden.

F3 italesætter også, at hun anvender kulissen som et redskab, hvor hun i nedenstående citat giver en indsigt i, hvordan hun benytter kulissens muligheder til at opnå de fastsatte mål med borgeren:

*Det kreative værksted, det har jeg jo faktisk brugt. Det var så godt, jeg kom med hende der, der ikke kunne snakke dansk, ikke? Og det er jo, når jeg kommer til at snakke – det er jo en måde at komme til at lære dem at kende på og snakke med dem på, som er knap så formel, som det der med at sidde over for dem, og skal have en dagsorden. Alt sådan noget, ikke? Så på den måde er det noget, der giver rigtig god mening herude, at vi laver de der forskellige muligheder (F3:30)*

F3 omtaler en specifik indsats i Helhedsplanen, hvor der er lavet et kreativt værksted for Jobcentrets målgruppe i området. Denne indsats og understøttende kulisse bidrager til, at F3 kan nå nogle af de mere udfordrede borger. Vi tolker, at kulissen understøtter hendes strategiske valg af maske, som repræsenterer et uformelt og responsivt ideal. F3 fortæller, at denne kulisse giver forskellige muligheder for, at hun kan udføre sit frontstage-arbejde uden at skulle spille den stereotype Jobcentermedarbejder-rolle.

Ud fra ovenstående analyse tolker vi, at Helhedsplanen og Jobcentret tilbyder forskellige kulisser, som på hver deres måde afspejler en normativ forventning og et sæt normative værdier. Selvom disse kan være modstridende, så åbnes der alligevel op for, at frontmedarbejderne får bredere skønsmæssige muligheder til at balancere og justere de normative værdier og forventninger. Det er accepteret fra begge kontekster, at frontmedarbejderne må vælge den type maske, som de finder mest fordelagtig til deres rolle. Frontmedarbejderen har både accept til at indtage den effektive rolle, hvor borgerne hurtigt skal ud i arbejde og en accept til at være mere responsiv for at nå de mere udfordrede borgere. Der er skabt en fælles enighed om, at den brede definitionen af situationen bevirker, at frontmedarbejderen ikke taber ansigt ved at anvende en maske, som udstråler en anden normativ forventning end den, som kulissen og rammesætningen indbyder til. Den brede fælles definition og

forståelse af den fremskudte indsats giver større refleksive muligheder for frontmedarbejderen. Det er uanfægtet, om rollespillet foregår inde i Jobcentrets kulisse eller ude i Helhedsplanen.

## Konklusion

Formålet med specialet har været at få et frontmedarbejderperspektiv på den fremskudte beskæftigelsesindsats, der er rykket ind i Helhedsplanen, hvor frontmedarbejderne er ansat af Jobcentret, men de skal også repræsentere fusionen med det boligsociale felt. De er derfor i front for en indsats, som påvirkes fra forskellige sider og med forskellige forventninger. Man kan sige, at de skal holde balancen, når de tager skridtet fra Jobcentret og videre ind i Helhedsplanen. Specialet har derfor taget udgangspunkt i følgende problemformulering:

*Hvordan oplever og håndterer frontmedarbejderen i den fremskudte beskæftigelsesindsats at flytte det beskæftigelsesrettede arbejde ud i det boligsociale område i Helhedsplanen?*

I første analysedel var formålet at kridte banen op og skitsere de to forskellige rammesætninger for frontmedarbejdernes arbejde i henholdsvis Jobcentret og Helhedsplanen. På baggrund af autoritative kilder kan vi fastslå, at frontmedarbejderne skal dribble imellem to forskellige rammesætninger, der repræsenterer forskellige normative vægtninger. På den ene side skal frontmedarbejderne leve op til Jobcentrets "hårde" forventninger med fokus på effektivitet og evidens og på den anden side skal de indgå i et samarbejde omkring en mere "blød" og individuel borgerrettet orientering med Helhedsplanen. Til trods for disse til tider konfliktende og modstridende normative værdier og forventninger kan vi konkludere, at ledelse og frontmedarbejderne i både Jobcentret og Helhedsplanen ser mulighederne og berettigelsen til den fremskudte beskæftigelsesindsats. Der er enighed om, at man med den traditionelle jobcenterindsats ikke formår at løfte alle borgerne over i enten uddannelse eller beskæftigelse, men at det i stedet kræver en anden normativ platform med mulighed for andre indsatser og en anden tilgang. Vi kan konkludere, at Jobcentret forstår indsatsen som en økonomisk investering, da frontmedarbejderne i den fremskudte beskæftigelsesindsats har færre borgere på deres sagsstammer. Officielt er den normative forventning effektivitet, derfor blevet nedtonet for på sigt at få flere i beskæftigelse. Det er dog ikke ensbetydende med, at modsatrettede normative forventninger ikke eksisterer, tværtimod oplever frontmedarbejderne fortsat et spændingsfelt af konfliktende værdier. Frontmedarbejderne har en bevidsthed om den kasse og måltalstænkning, som ansættelsen i Jobcentret repræsenterer, men giver udtryk for, at den fremskudte beskæftigelsesindsats giver større muligheder for at nå ud til de borgere, som ellers kan være svære at nå. Disse muligheder indbefatter fx, at frontmedarbejderne i højere grad kan skabe andre

måleparametre sammen med borgerne, som er mere nuancerede end de officielle måltal. Ydermere kan det konkluderes, at der er forskel på, hvordan man som frontmedarbejder forstår “at rykke beskæftigelsen ud”. Det kan af frontmedarbejderen både anses for at være en legal mulighed for at efterleve nogle idealværdier som meningsfuldhed, respekt og responsivitet, der harmonerer med Helhedsplanens normative vægtninger. Det kan også ses som en videreførelse af Jobcentrets normative værdier, hvor man som professionel blot rykker tættere på borgerens bopæl. Frontmedarbejderne oplever altså på forskellig vis, at der i foreningen af de normative værdier i den fremskudte beskæftigelsesindsats opstår et bredere skønsmæssigt råderum til at udfylde rollen. Ud fra analysen kan det også udledes, at hvis frontmedarbejderen hælder for meget til den ene side i sin vægtning af værdier, kan det udløse en patologisk moralsk disposition, som kan have en slagside både for organisationen, frontmedarbejderen og borgeren.

Vi ser yderligere, at det brede skønsmæssige råderum giver frontmedarbejderne mulighed for at håndtere rollen ved at iføre sig bevidste strategiske masker. I forlængelse heraf kan det konkluderes, at de har en bevidsthed om, hvilket normativt ideal de fremfører i frontlinjen. Hertil har den fysiske kulisse en betydning for, hvordan frontmedarbejderen oplever at kunne indtage sin idealrolle. Det kan konkluderes, at kulissen i Helhedsplanen understøtter en rolle, der idealistisk forsøger at repræsentere bløde normative vægtninger og modsat kan det konkluderes, at selv samme kulisse synes at udfordre den hårde Jobcenterrolle og fremførelsen heraf.

Samlet kan vi ud fra analysen konkludere, at der findes både dilemmaer og potentialer, når man er frontmedarbejder i en fremskudt beskæftigelsesindsats, hvor man indgår i en mere helhedsorienteret rammesætning. Det kan blive en udfordring for frontmedarbejderen, der med de bredere skønsmæssige muligheder skal forene de to normative verdener for herigennem at kunne løfte de mere udsatte borgere samtidig med, at de skal leve op til måltal i både Jobcenter og Helhedsplan.

Afsluttende kan vi konkludere, at det er komplekst at skabe en praksis i frontlinjen, hvor alle normative værdier skal spille sammen, og det er væsentligt, at man organisatorisk og ledelsesmæssigt skaber en fælles platform, hvor man gør det muligt for frontmedarbejderen at balancere de forskellige værdier.

## Litteraturliste

- Alabu Bolig (2024a). *Boligsocial helhedsplan*. Lokaliseret den 8.3.2024 fra: <https://alabubolig.dk/om-os/vores-profil/social-ansvarlighed/boligsocial-helhedsplan/>
- Alabu Bolig (2024b). *Højhuset*. Lokaliseret den 8.3.2024 fra: <https://alabubolig.dk/selskabs-og-afdelingshjemmesider/alabu-bolig/afdelinger/hoejhuset/>
- Alabu Bolig, Lejerbo, Vivabolig, Himmerland Boligforening & Aalborg kommune (2023). *Ansøgning om udvidelse af boligsocial helhedsplan i Aalborg Øst*. Lokaliseret den 8.3.2024 fra: <https://apps.aalborgkommune.dk/aakReferater/Pdf.aspx?pdfnavn=24539666-28673041-1.pdf&type=bilag&pdfid=147289>
- Aalborg Kommune (2024). *Beskæftigelsesplan 2024*. Lokaliseret den 27.5.2024: <https://www.aalborg.dk/om-kommunen/politikker-strategier-og-planer/beskaeftigelsesplan>
- Andersen, S. C. (2019). Udviklingen i de forvaltningspolitiske rationaler. I: J. Blom-Hansen, P. M. Christiansen, T. Pallesen & S. Serritzlev, *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv*, s. 235-254. Hans Reitzels Forlag
- Aner, L. G. (2017). Evidens, metode og teori i boligsocialt arbejde. I: L. G. Aner & B. Mazanti (red.), *Socialt arbejde i udsatte boligområder* (s.143-167). Hans Reitzels Forlag
- Aner, L. G. & Mazanti B. (2017). Introduktion. I: L. G. Aner & B. Mazanti (red.), *Socialt arbejde i udsatte boligområder* (s.9-23). Hans Reitzels Forlag
- Berg-Sørensen, A. (2010). Hermeneutik og fænomenologi. I: M. H. Jacobsen, K. Lippert-Rasmussen, & P. Nedergaard, *Videnskabsteori i statskundskab, sociologi og forvaltning* (s.147-167). Hans Reitzels Forlag
- Beskæftigelsesministeriet (2024). *Benchmarking: Hvilke kommuner gør det godt?* Lokaliseret den 19.3.2024 fra: <https://bm.dk/arbejdsomraader/aktuelle-fokusomraader/benchmarking/>
- Beskæftigelsesministeriet (2023). *Udmelding af de beskæftigelsespolitiske mål for 2024*. Lokaliseret den 28.3.2024 fra: <https://star.dk/media/jvvdyewz/udmelding-af-de-beskaeftigelsespolitiske-maal-2024.pdf>
- BL (2021). Danmarks Almene Boliger. *Boligsocialt arbejde*. Lokaliseret den 23.5.2024 fra: <https://bl.dk/om-bl/om-almene-boliger/boligsocialt-arbejde/>
- Brinkmann, S., & Tanggaard, L. (2015). Interviewet: Samtalen som forskningsmetode. I: S. Brinkmann & L. Tanggaard, *Kvalitative metoder, en grundbog* (2. udg., s. 29-54). Hans Reitzels Forlag
- Brinkmann, S. (2015). Etik I en kvalitativ verden. I: S. Brinkmann & L. Tanggaard, *Kvalitative metoder, en grundbog* (2. udg., s. 463-479). Hans Reitzels Forlag

- Brodtkin, E. Z. (2011). Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 21 (Suppl. 2), p.253-p.277
- Caswell, D. & Larsen, F. (2015). Frontlinjearbejdet i leveringen af aktiv beskæftigelsespolitik – hvordan faglige, organisatoriske og styringsmæssige kontekster påvirker dette. I: *Tidsskrift for Arbejdsliv* 17. årg. nr. 1, s. 9-27
- Center for udvikling af boligsociale indsatser (CFBU) (2023). *Inspirations- og videnskatalog. Viden om boligsociale aktiviteter støttet af Landsbyggefonden*. Lokaliseret den 30.1.2024 fra: <https://cfbu.dk/wp-content/uploads/2023/05/inspirations-og-videnskatalog-2023-10.pdf>
- Christensen, A. B. (2021). *Socialrådgiveren i frontlinjen. En introduktion til street-level bureaucracy i socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag
- Danneris, S., (2016). *Er du klar til at arbejde? Et kvalitativt forløbsstudie af forandringer i arbejdsmarkedspartnerskabet blandt kontanthjælpsmodtagere på kanten af arbejdsmarkedet*. Aalborg Universitetsforlag
- Danneris, S., & Monrad, M. (2018). Litteraturgennemgang. I: M. Monrad, & S. P. Olesen (red.), *Forskningsmetode i socialt arbejde* (s.61-82). Hans Reitzels Forlag
- De Regionale Arbejdsmarkedsråd (2024). *Beskæftigelsesplaner i kommunerne – RAR Østjylland*. Lokaliseret den 28.3.2024 fra: <https://rar-bm.dk/rar-ostjylland/beskaeftigelsespolitik/beskaeftigelsesplaner-i-kommunerne/>
- Espersen, H. H. & Andersen, L. L. (2017). Styring og samarbejde i det boligsociale – civilsamfund, partnerskaber, samskabelse og samproduktion. I: L. G. Aner & B. Mazanti (red.), *Socialt arbejde i udsatte boligområder* (s.197-222). Hans Reitzels Forlag
- Fallow, M. A. (2017). De boligsociale indsatser set fra tidsmaskinen og helikopteren – historiske tendenser og nutidige styringsdilemmaer. I: L. G. Aner & B. Mazanti (red.), *Socialt arbejde i udsatte boligområder* (s.25-46). Hans Reitzels Forlag
- Flyvbjerg, B. (2015). Fem misforståelser om casestudiet. I: S. Brinkmann & L. Tanggaard, *Kvalitative metoder*. Hans Reitzels Forlag
- Gilje, N. (2017). Hermeneutik -teori og metode. I: M. Järvinen, & N. Mik-Meyer, *Kvalitativ analyse, syv traditioner* (s.127-152). Hans Reitzels Forlag
- Goffman, E. (1959). *The presentation of self in everyday life*. Anchor Books
- Goffman, E. (2014). *Hverdagslivets rollespil*. (S. W. Jørgensen, Ovs.) Samfundslitteratur
- Høybye-Mortensen, M. (2013). Styring af skøn. I: M. Høybye-Mortensen, *I Velfærdsstatens frontlinje. Administration, metoder og beslutningstagning* (s.109-116). Hans Reitzels forlag
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2005). Indledning: Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv. I: M. Järvinen & N. Mik-Meyer (red.), *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv* (s.9-24). Hans Reitzels Forlag

- Juul, S. (2018). Videnskabsteoretiske kontroverser i forskningen i socialt arbejde. I: S. P. Olesen & M. Monrad, *Forskningsmetode i socialt arbejde* (s.319-346). Hans Reitzels Forlag
- Juul, S. & Pedersen, K. B. (2012). *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori. En indføring*. Hans Reitzels Forlag
- Karpatschof, B. (2015). Den kvalitative undersøgelsesforms særlige kvaliteter. I: S. Brinkmann & L. Tanggaard, *Kvalitative metoder, en grundbog* (2. udg., s.443-462). Hans Reitzels Forlag
- Kongsgaard, L. T. (2022). *Faglig refleksiv praksis. En undersøgelse af organisatorisk dilemmahåndtering i velfærdsarbejdets frontlinje*. Aalborg Universitetsforlag
- Kristiansen, S. (2015). Kvalitative analyseredskaber. I: S. Brinkmann & L. Tanggaard, *Kvalitative metoder, en grundbog* (2. udg., s.481-496). Hans Reitzels Forlag
- Krogstrup, H. K. (2011). *Kampen om evidens. Resultatmåling, effektevaluering og evidens*. Hans Reitzels Forlag
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Interview -Det kvalitative forskningsinterview som håndværk* (3 udg.). Hans Reitzels Forlag
- Landsbyggefonden 2024. *Boligsociale indsatser*. Lokaliseret den 20.5.2024 fra: <https://www.lbf.dk/boligsociale-indsatser/>
- Larsen, F. (2009). Operationelle reformer som drivkraft for politisk forandring. Kommunale jobcentre som det gode eksempel? I *Samfundsøkonomen* nr. 5, 2. s.23-31
- Larsen, F. & Caswell, D. (2022) Co-creation in an era of welfare conditionality – Lessons from Denmark. *Journal of Social Policy* 51 (1) p.58–76
- Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucrazy – Dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foundation
- Lynggaard, K. (2015). Dokumentanalyse. I: S. Brinkmann, & L. Tanggaard, *Kvalitative metoder, en grundbog* (2. udg., s.29-54). Hans Reitzels Forlag
- Madsen, M. F. & Glad, A. (2020). Fremskudt beskæftigelse i udsatte boligområder - Slutevaluering af projekter under puljen 'Uddannelse og Jobgaranti i ghettoer og udsatte boligområder'. *CFBU – Center for Boligsocial Udvikling*. Lokaliseret den 30.1.2024 fra: <https://cfbu.dk/wp-content/uploads/2023/07/fremskudt-beskaeftigelse-i-udsatte-boligomraader-2020-2.pdf>
- Madsen, M. F., Nielsen, H., Larsen, S. B., Glad, A., & Lund, N. (2015). Evaluering af fremskudt beskæftigelsesindsats i København – En virkningsevaluering af indsatsens effekt i forhold til selvforsørgelse. *CFBU – Center for Boligsocial Udvikling*. Lokaliseret den 30.1.2024 fra: <https://cfbu.dk/wp-content/uploads/2023/06/fremskudt-beskaeftigelse-web.pdf>

- Mygind, R. E. & Vinter, U. (2022). Fremskudt beskæftigelse. En lovende metode til at hjælpe sårbare borgere ind på arbejdsmarkedet. *CFBU – Center for Boligsocial Udvikling*. Lokaliseret den 30.1.2024 fra: <https://cfbu.dk/wp-content/uploads/2023/07/vidensblad-fremskudt-beskaeftigelse-2022-2.pdf>
- Nielsen, J. C. R., & Repstad, P. (2006). Når mauren også skal være ørn: Om å analysere sin egen organisasjon. I: F. Nyeng, & G. Wennes (red.), *Tall, tolkning og tvil* (s. 245-279). Cappelen Damm Akademisk
- Nielsen, M. H. (2024). Conflicting demands and emotional labour: Balancing and swapping at the front line of the welfare state. *Current Sociologi*, p.1-19
- Nielsen, M. H. & Monrad, M. (2023). Client Participation and Conditionality: Navigating Conflicting Normative Demands in Employment Services. *Administration & society*, 2023-05, Vol.55 (5), p.802-823
- Nielsen, M. H. & Andersen, N. A. (2024). Ignoring by complying: How public officials handle hybridity to pursue the goals of new public governance. *Wiley Public Administration* 2024; p.1-15
- Nielsen, M. H. (2019). *Optimismens politik: Om skabelsen af uværdigt trængende borgere* (s. 18-36). Frydenlund Academic
- Olesen, S.P. & Monrad, M (red.). (2018). *Forskningsmetode i socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag
- Purser, G. (2019). Book Review. When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency by Bernardo Zacka. *American Journal og Sociology*, 2019-01, Vol.124 (4), p.1280-1281
- Regeringen (2018). *Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti om: Initiativer på boligområdet, der modvirker parallelsamfund*. Lokaliseret den 2.2.2024 fra: [https://www.regeringen.dk/media/5205/aftaletekst-9-maj-2018\\_end-2.pdf](https://www.regeringen.dk/media/5205/aftaletekst-9-maj-2018_end-2.pdf)
- Statsministeriet (2022). *Ansvar for Danmark. Det politiske grundlag for Danmarks regering*. Lokaliseret den 23.5.2024 fra: <https://www.stm.dk/statsministeriet/publikationer/regeringsgrundlag-2022/>
- Torring, J. (2004). *Det stille sporskifte i Velfærdsstaten – En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Aarhus Universitetsforlag
- Villadsen, K. (2004). *Det sociale arbejdes genealogi – Om kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker*. Hans Reitzels Forlag
- VIVE (2022). *Chanceulighed i udsatte boligområder. Kort fortalt*. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Werner, T. (2019). Book Reviews. Bernardo Zacka. When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency. In: *Sage Journals. Administrative Science Quarterly. Volume 64, Issue 1*

Zacka, B. (2017). *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard