

BALANCEGANGENS SVÆRE KUNST



EN EVALUERING AF VISITATIONSVÆRKTØJSKASSEN I
PROJEKT AKTIV AFKLARING I SLAGELSE KOMMUNE

SPECIALET ER UDARBEJDET AF DIANA LÜBBERT PEDERSEN & LISE KETTY WEINHANDLER
AALBORG UNIVERSITET, POLITIK OG ADMINISTRATION, MAJ 2007

Balancegangens svære kunst

- En virkningsevaluering af visitationsværktøjskassen i Projekt Aktiv Afklaring i Slagelse Kommune

Speciale, Politik & Administration, Aalborg Universitet, 2007

Antal normalsider: 125

Diana Lübbert Pedersen

20011860

Lise Ketty Weinhandler

20011723

Abstract

Employment policy is a highly politicized area which is a constant object of political discussions, demands and adjustments. Furthermore, has the supplementary benefit area recently gone through many changes in the shape of several reforms which is expected to influence and mould the area of practice e.g. the reform 'Flere i Arbejde' (more at work) which the 'visitationsværktøjskassen' (tool box) is a part of. The latter is the pivotal point or topic of this dissertation and consists of four process tools that structure the front line level working procedures and are supposed to support the professional judgements of the street-level bureaucrats.

The general focus of the dissertation is the schism between documentation/control and support/aid, thus evaluating autonomy (freedom of action) and regularity (lack of freedom) in the front line, where the primary assignments are characterized as a balancing act between the two. The dissertation is based on the assumption that there is a tendency towards increased control because of New Public Management, which has been contributory factor in increasing the strain of the street-level bureaucrats by the administrative and political management. The focal point is a realistic evaluation of the practical use of the tool box in the municipality of Slagelse in 'Projekt Aktiv Afklaring' (Project Active Clarification). This is based on the reconstruction of the programme theory in which the aim is to outline various causal links and outcome and then reality test the practical use of the tool box and the role of both autonomy and professional judgement.

In 'Project Active Clarification', the tool box is not implemented with enough liberty of action for the street-level bureaucrats' autonomy and professional judgements. This has resulted in marginalization of the 'weakest' groups of unemployed, lack of goal-oriented efforts, creaming and pervasive time-consuming documentation. The implementation of the tool box has resulted in a widely distributed standardization in the front line which in the long term can lead to de-professionalization. The main conclusion of the evaluation is that the administrative management must create space for autonomy and professional judgement at the front line level in order to avoid automation of the task execution. On the basis of this conclusion follows a series of recommendations concerning the application of the tool box in the municipality of Slagelse as well as the application of the tool box in general.

Forord

Dette speciale er et resultat af en virkningsevaluering af den praktiske anvendelse af visitationsværktøjskassen af visitationsteamet i Projekt Aktiv Afklaring i Slagelse Kommune. Evalueringen beskæftiger sig overordnet med skismaet metodestyrt og regelorienteret over for frontliniens autonomi og skøn. Specialet er udarbejdet i en omstillingsperiode i den offentlige sektor med eksempelvis gennemførelsen af en kommunalreform, herunder implementeringen af et enstrengt beskæftigelsespolitisk system, hvor den samlede gruppe af arbejdsløse, dagpengemodtagere, forsikrede såvel som ikke-forsikrede ledige skal gennem samme indgang. Dette har medført markante organisatoriske ændringer på området eksempelvis i forhold til, at frontliniemedarbejdere fra to forskellige systemer i højere grad skal samarbejde om at fremme de arbejdsløses integration på arbejdsmarkedet. Trods specialet indskrives sig i perioden *før* strukturreformen, er specialets tema og problemstilling ikke mindre relevant eller uaktuel, da arbejdet med visitationsværktøjskassen fortsætter i de nye kommuner og ikke mindst, fordi de organisatoriske forandringer udfordrer praksis og understreger behovet for at forstå frontliniepraksis og hensigtsmæssigheden i programmet.

Evalueringen er baseret på kvalitativt empirisk materiale, som er indsamlet i en kaotisk og stresset periode for såvel medarbejdere som ledere, hvilket naturligvis har sat sit aftryk på samarbejdet og muligheden for at få stillet ressourcer til rådighed. Vi vil derfor gerne takke visitationsteamet i Projekt Aktiv Afklaring for deres deltagelse i undersøgelsen i en meget travl periode. I særdeleshed tak til vores tålmodige vejleder Lene Dalgaard for et udbytterigt samarbejde med konstruktiv kritik, støtte og kyndig vejledning.

God læselyst!

INDHOLDSFORTEGNELSE

1 INDLEDNING	6
2 PROBLEMFORMULERING	10
2.1 BALANCEGANGEN MELLEM FAGLIGHED OG POLITISK-ADMINISTRATIV STYRING	11
2.2 DE STANDARDISEREDE VÆRKTØJER	13
2.3 PROBLEMSTILLING.....	15
3 FRONTLINIEMEDARBEJDERNES BETINGEDE HANDLERUM	17
3.1 AKTIV BESKÆFTIGELSESPOLITIK	17
3.1.1 Aktivliniens fremtrædende policyargumenter	19
3.2 ARBEJDSMARKEDSDREJNINGEN AF SOCIALPOLITIKKEN	20
4 VISITATIONSVÆRKTØJSKASSEN	21
4.1 VISITATIONSVÆRKTØJSKASSEN VERSION 3.....	21
4.1.1 Hvad er visitation?.....	22
4.2 MATCH-BEGREBET	23
4.3 DE KONKRETE VÆRKTØJER.....	24
4.3.1 Forberedelsespiecen	25
4.3.2 Forsørgelseshistorik	25
4.3.3 Job-barometret.....	25
4.3.4 Dialogguiden	26
4.4 STANDARDISERING?	28
4.4.1 Hvad er standarder og standardisering?	29
5 SOCIALRÅDGIVERNE SOM PROFESSIONEN	32
5.1 SOCIALRÅDGIVERUDDANNELSEN	32
5.1.1 Det sociale arbejde	35
6 SLAGELSE KOMMUNE	37
6.1 KOMMUNALE STRATEGIER.....	37
6.1.1 Projekt Aktiv Afklaring.....	39
6.2 ARBEJDSKULTUR	41
6.3 UDDANNELSE OG FAGLIGHED	42
6.3.1 Kategorisering	43
7 VIRKNINGSEVALUERING	44
7.1 EVALUERINGSDEFINITION.....	44
7.2 VIRKNINGSEVALUERING SOM EVALUERINGSMODEL.....	46
7.2.1 Forholdet mellem implementering og evaluering	46
7.2.2 Karakteristik af virkningsevaluering.....	47
7.2.3 Programteori.....	49
7.2.4 Konkretisering af programteorien	50
7.3 KRITISK REALISME OG VIRKNINGSEVALUERING	52
8 AKTIVE BESKÆFTIGELSESPOLITISKE MÅLSÆTNINGER?	57
8.1 DE LOVGIVNINGSMÆSSIGE MÅLSÆTNINGER	57
8.2 SLAGELSE KOMMUNES OFFICIELLE MÅLSÆTNINGER	58
8.3 DE OPERATIVE MÅLSÆTNINGER.....	60
9 DEN PRAKTISKE ANVENDELSE AF VISITATIONSVÆRKTØJSKASSEN	63
9.1 FORBEREDER PIECEN?	63
9.2 ANVENDELSESPOTENTIALET I FORSØRGELSESHISTORIKKEN OG JOB-BAROMETRET.....	64
9.3 REGISTRERINGSVÆRKTØJER	64
9.3.1 Dokumentation i Arbejdsmarkedsportalen.....	65
9.3.2 Registreringsværktøjerne – forrang og følgevirkninger?	65
9.4 SLÅR DIALOGGUIDEN SØMMET PÅ HOVEDET?.....	66
9.4.1 Guider de fem opmærksomhedspunkter dialogen?	66

Balancegangens svære kunst

9.4.2 Fokus i samtalen – For en hammer ligner alting søm?	68
9.4.3 Kontanthjælpsmodtagerens rolle i samtalen.....	71
9.5 KATEGORISERINGSSYSTEMET MATCH.....	72
9.5.1 Organisatorisk match.....	72
9.5.2 Kategorisering i match – en objektiv vurdering?.....	73
9.5.3 Hak en hæl og klip en tå.....	75
10 FAGLIGHEDSFORSTÅELSER I FRONTLINEPRAKSIS	77
10.1 HELHEDSSYN.....	77
10.1.1 Helhedssyn og visitationsværktøjskassen.....	78
10.1.2 Helhedssyn og helhedsorientering	81
10.1.3 Helhedens helhedssyn?	82
10.2 FAGLIGE OG PERSONLIGE KOMPETENCER	82
10.2.1 Betonningen af det motiverende arbejde – og barrierer herfor.....	84
10.2.3 Stærk faglig profil	85
10.3 AUTONOMI OG SKØNSUDØVELSE I DEN DAGLIGE PRAKSIS	86
10.3.1 Handlerum og skønsudøvelse i forhold til matchplacering.....	86
10.3.2 Autonomi og skøn i forhold til indsats	88
10.3.3 Mulighed for helhedssyn i praksis.....	92
10.4 STANDARDISERING ELLER SOCIALFAGLIG INDSATS?.....	94
11 TILSIGTEDE MÅL OG REELLE RESULTATER.....	97
11.1 MÅLRETTET INDSATS?.....	97
11.1.1 Barrierer for den målrettede indsats.....	97
11.1.2 Permanent tilknytning til arbejdsmarkedet – utopi?.....	99
11.2 RET SKAL VÆRE RET	101
11.2.1 Forskellige retssikkerhedsforståelser.....	104
11.2.2 Medinddragelse og retssikkerhed	105
11.3 VISITATIONSVÆRKTØJSKASSENS FAKTISKE EFFEKTER	106
11.4 SØGES: ACCOUNT MANAGER – HAVES: 'BÆNKEVARMER'	109
11.4.1 Det rummelige arbejdsmarked.....	112
12 RETROSPEKTIVE VURDERINGER OG ANBEFALINGER.....	115
12.1 FRONTLINIEMEDARBEJDERNE.....	115
12.2 KONTANTHJÆLPSMODTAGEREN	117
12.3 ANBEFALINGER OG VURDERINGER	118
13 KONKLUSION	122
13.1 VISITATIONSVÆRKTØJSKASSENS PRAKTISKE ANVENDELSE	122
13.2 VISITATIONSVÆRKTØJSKASSENS TILSIGTEDE SOM UTILSIGTEDE EFFEKTER.....	123
14 PERSPEKTIVERING	126
15 LITTERATURLISTE.....	129
BILAG 1 DE FEM MATCHKATEGORIER	139
BILAG 2 DE KLASSISKE PROFESSIONER	140
BILAG 3 CASEUDVÆLGELSE	144
BILAG 4 INFORMERET EVALUERING.....	147
BILAG 5 KØREPLANEN I VIRKNINGSEVALUERING.....	150
BILAG 6 METODISKE REFLEKSIONER.....	151
BILAG 7 JOBKONSULENTERNES DEFINITION AF AUTONOMI	157
BILAG 8 KVALITETSVURDERING	158
BILAG 9 ANALYTISK GENERALISERING	159
BILAG 10 SPØRGSMAÅLSKONSTRUKTION OG INTERVIEWGUIDE	162
BILAG 11 FØLGEBREVE	164

1 Indledning

Det sociale arbejdes¹ faglige grundlag og legitimitet har i de senere år fået såvel politisk som forskningsmæssig opmærksomhed men er stadigvæk underbelyst. Det beskæftigelsespolitiske område har i de seneste år gennemgået mange ændringer i form af flere gennemførte reformer, der forventes at påvirke og forme praksis på området eksempelvis Flere i Arbejde (2002), som *visitationsværktøjskassen* udgør et delelement af. Visitationsværktøjskassen kan opfattes som værende af vejledende og strukturerende karakter, men kritiseres samtidig for at være udtryk for en tendens til manualisering, standardisering eller rutinisering af frontliniepraksis² (Eskelinen 2006b: 9). Hvorvidt visitationsværktøjskassen medvirker til standardisering og ændring af frontliniemedarbejderrollen (Dahler-Larsen og Krogstrup 2003c: 237) må nødvendigvis afhænge af implementeringen af programmet og den praktiske anvendelse af redskaberne i visitationsteamet i forhold til, hvordan redskaberne spiller sammen med fagligheden i frontlinien. Den forudgående debat og indførelsen af visitationsværktøjskassen synes præget af ideologiske snarere end forskningsmæssige baserede og saglige argumenter.³ Dette begrundes hovedsagligt med, at der i forhold til visitationsværktøjskassen mangler – så vidt vi ved – undersøgelser af, om redskaberne virker såvel som effekterne indtræffer – koblingen mellem proces og effekt, som er specialets omdrejningspunkt. Værktøjskassen er ikke baseret på undersøgelser af, om ledige faktisk kommer i job hurtigt og forbliver i arbejde. Specialet har i den forbindelse ydermere til hensigt at sætte spørgsmålstegn ved problemforståelsen bag visitationsværktøjskassen, eksisterende handlingsnormer og selve normerne, der definerer, hvad der er effektiv organisatorisk adfærd og hensigtsmæssigt i forhold til de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere, hvorfor et af formålene er at opnå double-loop læring⁴ (Krogstrup 2003b: 205f).

Standarder og ensartede fremgangsmåder signalerer en stram, metodisk praksis, som kan kritiseres for at placere frontliniemedarbejderen i en spændetrøje og mindske mulighederne for faglige skøn, som traditionelt er karakteristisk for socialt arbejde. Omvendt er vide rammer for faglige skøn

¹ Det sociale arbejde defineres i nærværende speciale, som det arbejde frontliniemedarbejderne udfører i relation til kontanthjælpsmodtageren. Socialt arbejde drejer sig om at forebygge, behandle eller løse sociale problemer (Ejernæs og Guldager 2004: 11 & Krogstrup 2003c: 16).

² Frontliniepraksis er det arbejde, der udføres af personalet i velfærdsorganisationer med direkte kontakt til klienterne. Dette personale betegnes ofte *relationsprofessioner* og har en særlig position mellem system og klient (Eskelinen 2006b: 2).

³ Det kan åbenlyst diskuteres, hvilken rolle forskningen skal spille i den politiske proces, men denne diskussion ligger uden for specialets fokus.

⁴ I læringsprocesser skelnes der mellem single-loop og double-loop læring, hvor førstnævnte henviser til evnen til at opdage og rette fejl inden for den eksisterende rationalitet eller handlingsnorm. Derimod henviser double-loop læring til en feedbackmekanisme, når identifikationen af fejl ikke kun forbindes med strategier og forudsætninger for effektiv organisatorisk adfærd men også til selve normerne (Argyris og Schön 1978).

kritiseret for at medvirke til uklarhed vedrørende kriterier for indsatsen og manglende retssikkerhed. Specialet beskæftiger sig med skismaet mellem kontrol/dokumentation og hjælp/støtte, således undersøges handlefrihed (autonomi) og bundethed (regelorientering) i frontliniepraksis, hvor opgavevaretagelsen kan karakteriseres som en *linedans* mellem de to opgaver (Eskelinen 2006b: 10). Indgangsvinklen til specialet er dog en forventning om en tendens til øget kontrol grundet eksempelvis *New Public Management* strømninger,⁵ der har medvirket til øget pres på de professionelle fra den administrative og politiske ledelse (Greve 2002: 74ff). Udviklingen i *New Public Management* tankegangen i den offentlige sektor omhandler især økonomisk rammestyring, uddelegering af beslutninger og ansvar til administrative enheder, hvilket medfører øget krav om *accountability* i udførerledet i form af ansvarliggørelse for arbejdsprocesser og resultater samt øget brugerinddragelse (Dahler-Larsen 2003c: 79ff & Lassen 2003: 163f). Sidstnævnte medvirker ligeledes til et pres fra bunden i form af krav om lydhørhed og ligeværdig dialog (Sehested 2002: 1517ff). På denne baggrund synes kravene om øget kontrol at stå i kontrast til den fagprofessionelle forståelse omkring autonomi og skøn. Specialet undersøger den faktiske håndtering af intentionerne om individuel tilrettelagt indsats med medinddragelse og tendensen til metodestyring og procesregulering – skismaet mellem 'skræddersyning' og 'konfektionssyning' (Olesen 2006: 2). Nye reformer på beskæftigelsesområdet synes således at medvirke til, at frontliniemedarbejdernes rolle redefineres eller reduceres, ligesom reformerne udfordrer den skønsmæssige autonomi.

Specialet har ikke blot fokus på, *at* indsatsen virker, og målene nås, men også *hvordan* de ønskede resultater opnås samt hvorvidt redskaberne og målsætningerne er hensigtsmæssige i forhold til de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere.⁶ Specialets problemstilling belyses gennem en *virkningsevaluering* af visitationsværktøjskassen i Projekt Aktiv Afklaring i Slagelse Kommune, hvorved specialet tilstræber en 'white box'-forskning gennem fokus på såvel processer og mekanismer i programmet som dets effekter og forbindelsen herimellem.⁷ Frontlinievirksomhedens vilkår og processer indfanges kun ufuldstændigt af input-output fokuserede evalueringer, hvorved formålet med specialet er at undersøge og opnå viden om, *hvordan* visitationsværktøjskassen virker,

⁵ *New Public Management* er en samlebetegnelse for en række ledelses-, styrings- og organisationsredskaber. Begrebet er meget kritiseret og omdiskuteret, men debatten for og imod *New Public Management* betegnelsen er mindre relevant, idet *New Public Management* har betydet reelle ændringer i den offentlige sektor. *New Public Management* har således funktion som forkortelse af 'reformer i den offentlige sektor' (Greve 2001: 2). Disse reelle ændringer er eksempelvis mål- og rammestyring og udlicitering. Baggrunden for indførelsen af *New Public Management* har været ønsket om at sikre effektivitet, dokumentation og gennemsigtighed i ressourceanvendelsen - 'value for money'. (Greve 2002: 74ff).

⁶ Betegnelsen kontanthjælpsmodtagere er knyttet an til ledige i kommunerne, hvilket udgør omdrejningspunktet for evalueringen mens betegnelsen ledige anvendes som en samlet betegnelse for samtlige ledige forsikrede som ikke-forsikrede.

⁷ Der kan sondres mellem 'black box'-forskning, som drejer sig om at belyse et programs effekter og 'grey box'-forskning, der karakteriseres som pragmatisk fortolkende forskning med fokus på programmets komponenter i kombination med resultatstudier og endelig 'white box'-forskning (Eskelinen 2005: 13).

og *hvad* der har betydning for, om indsatsen fører til de tilsigtede resultater, samt *hvilken type virkning* indsatsen har for de berørte – *hvad virker for hvem, hvordan, hvornår og under hvilke omstændigheder*? Denne type undersøgelser på det sociale- og beskæftigelsespolitiske område er et uudforsket felt, og der mangler både teoretisk og metodisk forskning på området (Dahler-Larsen og Krogstrup 2003: 51ff). Analyser af virkninger eller konsekvenser (outcome) af en intervention skal ses i lyset af komplekse mekanismer, der har indvirkning herpå. Der er således flere forhold, der har betydning for indsatsens resultater, hvilket ikke systematisk er blevet belyst i den hidtidige forskning (Eskelinen 2006b: 17).

Forskning i socialt arbejde, frontlinepraksis eller beskæftigelsesindsatser er ikke et entydigt forskningsfelt, men er derimod kendetegnet ved stor diversitet eksempelvis i forskningsmæssige tilgange (Eskelinen 2006b: 2). Den professionelle side af socialt arbejde er et område, der i høj grad er underbelyst i dansk forskning af den beskæftigelsespolitiske indsats. Nedenstående præsentationen af forskellige forskningstilgange er en yderst summarisk og minimalistisk fremstilling af et komplekst forskningsområde, hvor hensigten er at skabe et overblik over den hidtidige forskning og placere specialets bidrag i forhold til denne.⁸

Der kan identificeres forskellige perspektiver i den hidtidige forskning: For det første *det institutionelle perspektiv* (Carstensen 1998, Mik-Meyer 2004 & Järvinen og Mik-Meyer 2003), som handler om, at velfærdsorganisationer rammesætter og former det sociale arbejde, hvorved perspektivet belyser begrænsninger og den styring, arbejdet er underlagt. For det andet *implementeringsperspektivet* (Lipsky 1980, Winter 1994 & Larsen et al 2001), hvor udførelsen og udfaldet af opgavevaretagelsen skal betragtes i forhold til de politiske intentioner og gældende lovgivning på området. Opmærksomheden rettes hovedsageligt mod barrierer for implementeringen, afværgemekanismer og aktørernes adfærd. For det tredje *evidensbaseret socialt arbejde*, der omhandler effekterne af givne programmer og metoder i socialt arbejde. For det fjerde *praksisforskning*, der drejer sig om at igangsætte lærerprocesser til udvikling af praksis gennem opsamling af praksiserfaring. For det femte *empowermentperspektivet* (Andersen et al 2003), som er orienteret mod en myndiggørelse af klienterne, så de får en stemme i politikken. Endelig for det sjette den *anerkendelsesteoretiske tilgang* (Højlund og Juul 2003), som interesserer sig for betydningen af etiske, retslige og magtmæssige forhold i praktisk socialt arbejde (Eskelinen 2005: 7ff). Den foreliggende viden om arbejdsmarkedsindsatser er overvejende af generaliserende art og bygger ofte på registerdata. Der forekommer en begyndende forskning om indsatsens organisering

⁸ Der henvises til Eskelinen (2005), Hansen (2005) og Olesen (2006) for en bredere kortlægning af forskningen.

og frontliniepraksis (Carstensen 1998 & Mik-Meyer 2004), men arbejdets faglige grundlag er sparsomt berørt (Eskelinen og Caswell 2003).

Forskningen har gennem flere undersøgelser omhandlet kontekstuelle forhold⁹ i bred forstand i enkelte kommuner og forvaltninger (Caswell 2005 & Olesen et al 2005). Et fællestræk ved disse undersøgelser er, at frontlinieadfærd hverken betragtes som bestemt af professionelle normer eller institutionelle vilkår, men påvirkes af begge forhold, hvorved arbejdsbetingelserne hverken udelukkende er institutionelt determineret eller gennemsyret af individuelle variationer efter individuelle holdninger, præferencer og karakteristika (Eskelinen 2006b: 4).

Specialet tager udgangspunkt i denne tilgang og undersøger den faglige praksis i den konkrete arbejdssituation. Der eksisterer spredt forskning af møder mellem kontanthjælpsmodtagere og sagsbehandlere, som bl.a. er kendetegnet ved asymmetri og magtforhold samt variationer i sagsbehandlerstrategi og coping-strategier. For en grundigere præsentation af denne forskning henvises til Olesen (2006). Specialet afgrænser sig fra at undersøge det konkrete møde og inddrager ikke et brugerperspektiv, idet interessen ikke ligger i at undersøge kontanthjælpsmodtagernes subjektive synspunkter eller tilfredshed med indsatsen, ligesom fokus vedrører de praktiske effekter på baggrund af den forudgående proces med visitationsværktøjskassen. Diskussionen af hvilke konsekvenser visitationsværktøjskassen kan have for de svageste kontanthjælpsmodtagere, bygger således på erfaringer i frontlinien jf. afsnit 7.2.4.

Afslutningsvis bør det fremhæves, at konklusionerne fra 'Kulegravningen af kontanthjælpsområdet' igangsat af Beskæftigelsesministeriet er offentliggjorte, hvorfor spørgsmålet om hvad nærværende speciale kan bidrage med synes relevant. Specialet beskæftiger sig på linie med flere af delrapporterne (Madsen et al 2006 & Stiggard et al 2006) med de kommunale frontliniemedarbejderes¹⁰ implementering af beskæftigelsespolitikken med fokus på visitationsværktøjskassen. Trods dette fællestræk fokuserer specialet, i modsætning til delrapporterne, på de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, ligesom specialet *evaluerer* visitationsværktøjskassen og dennes hensigtsmæssighed i forhold til de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere og de beskæftigelsespolitiske målsætninger.

⁹ Andre undersøgelser der har omhandlet kontekstuelle forhold er Eskelinen og Caswell 2003a.

¹⁰ I specialet anvendes betegnelsen frontliniemedarbejder med henvisning til Lipsky (1980) vel vidende om, at begrebet tilhører en politologisk tradition. Frontliniemedarbejderbegrebet anvendes for at pointere relationsprofessionens særlige position mellem system og klient (Eskelinen 2006b: 83). Frontliniemedarbejder er en samlet betegnelse for de medarbejdere, der er i direkte kontaktflade med de ledige.

2 Problemformulering

Beskæftigelsespolitikken er et højpolitiseret område, der til stadighed er udsat for politiske diskussioner, krav og justeringer. Dette understøttes af 'Kulegravningen af kontanthjælpsområdet', der sigter mod at foretage en gennemgribende analyse af hele kontanthjælpsområdet inden omfattende ændringer på området (Beskæftigelsesministeriet 2006: 8). En af disse reformer udgøres af *Flere i Arbejde* (Beskæftigelsesministeriet 2002), som visitationsværktøjskassen udgør et delelement af. Visitationsværktøjskassen er karakteriseret ved klart definerede målsætninger, hvor endemålet for de ledige er selvforsørgelse og integration gennem tilknytning til arbejdsmarkedet. Retorikken, initiativerne og de beskæftigelsespolitiske redskaber i reformen er centreret omkring en faldende ledighed, hvor målet er, at samtlige ledige skal den hurtigste vej i beskæftigelse (Regeringen 2002a: 4). Dette gælder i særdeleshed de svageste grupper af ledige, da regeringen fremhæver, "[...] at vi nu har en enestående chance for at få de svageste ledige ind på arbejdsmarkedet og i beskæftigelse" (Regeringen 2002a: 3). Der er således et politisk ønske om at reducere antallet af kontanthjælpsmodtagere på offentlig forsørgelse (Greerdsen og Greerdsen 2006: 47ff).¹¹ *Flere i Arbejde* er en omfattende reform, som markerer et skifte i den hidtidige beskæftigelsespolitik eksempelvis i form af neddrogning af uddannelsesaktiviteter i indsatserne, høj grad af aktivgørelse og reduktioner i de sociale ydelser, hvilket samlet kan betegnes som *aktiv beskæftigelsespolitik* med vægt på de lediges ret og pligt til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet (Torfing 2004: 24ff). *Flere i Arbejde* er yderligere kendetegnet ved betydelige, styringsmæssige ændringer eksempelvis i form af inddragelse af andre aktører i kontakten og formidlingsarbejdet samt implementeringen af standardiserede værktøjer og procedurer i visitationsforløbet hos beskæftigelsesaktørerne – *visitationsværktøjskassen* – med det formål at skabe en ensartet visitation, målrettet indsats, gennemsigtighed i forhold til frontliniemedarbejdernes indsats og målbarhed (Bredgaard et al 2005: 5, Caswell et al 2003b: 16 & Regeringen 2002a: 12). Grundtanken bag visitationsværktøjskassen er, at frontliniemedarbejderne foretager en socialfaglig vurdering af de lediges afstand eller *match* til arbejdsmarkedet ud fra et antal fastsatte parametre jf. kapitel 4.

Afsættet for specialet er en *evaluering* af visitationsværktøjskassen, dennes indvirkning på frontliniemedarbejdernes mulighed for socialfaglige vurderinger og i forlængelse heraf konsekvenser for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere. Det antages, at størstedelen af

¹¹ 'Kulegravningen af kontanthjælpsområdet' viser dog, at mange kontanthjælpsmodtagere 'hænger fast i systemet', hvorfor Regeringen har igangsat flere nye aktive tilbud til de svageste grupper, ligesom der økonomisk satses på kampagnen En ny chance til alle (Beskæftigelsesministeriet 2006: 3f) En ny chance til alle (2006) består af tre mål: Passive kontant- og starthjælpsmodtagere skal i højere grad kunne forsørge sig selv, de skal være mere aktive, og flere af dem skal i job eller ordinær beskæftigelse (www.nychance.dk).

kontanthjælpsforløbene er uproblematisk og kortvarige, hvorfor det på denne baggrund er relevant at fokusere på de problematiske forhold, og hvad der kan læres af disse for at sikre mod eksklusion og marginalisering, hvorfor specialet har fokus rettet på de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagerne. Derudover synes den professionelle 'mission' om hjælp og støtte mest fremtrædende i forhold til denne gruppe, som er karakteriseret som 'svag' og 'tung' (Larsen et al 2001: 45). Det kan således diskuteres om målsætningen om at få de ledige den hurtigste vej i beskæftigelse er vanskelig at indfri eller mulig i forhold til de grupper af kontanthjælpsmodtagere, der kendetegnes ved massive sociale, psykiske eller fysiske problemer. Specialet fokuserer på den kommunale frontlinie og den praktiske anvendelse af de standardiserede værktøjer¹² i forsøget på at føre de beskæftigelsespolitiske intentioner ud i livet. Specialet undersøger således den komplekse praksis, opgavevaretagelsen udfoldes i, der på den ene side rummer et vist *handlerum*, hvor frontliniemedarbejderne kan foretage socialfaglige vurderinger og skøn. På den anden side må praksis betragtes i lyset af visitationsværktøjskassen, organisatoriske såvel som kontekstuelle vilkår, der kan hæmme eller fremme en faglig indsats over for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere.

2.1 Balancegangen mellem faglighed og politisk-administrativ styring

Den offentlige sektor er generelt kendetegnet ved metodestyring, og visitationsværktøjskassen kan ses i klar forlængelse af de løbende styringstiltag og det politisk-administrative krav om ensartethed og gennemsigtighed. Intentionen med indførelsen af visitationsværktøjskassen er at opnå en højere grad af ensartethed i sagsbehandlingen på såvel kommunalt som frontliniemedarbejderniveau, idet hensigten er at skabe en ensrettet visitation og sammenhæng i indsatsen gennem standardiserede værktøjer og procedurer kombineret med socialfaglige vurderinger, hvorved visitationsværktøjskassen kan betragtes som et forvaltningsinstrument med ensrettede retningslinier for visitationen (BEK nr. 1101 af 16/11/2004). Introduktionen af visitationsværktøjskassen er et opgør med manglende retningslinier eller anbefalinger for, hvordan visitationen og den socialfaglige vurdering skal tilrettelægges, da det tidligere var op til den enkelte kommune og frontliniemedarbejderen, at forme den faktiske praksis (Eskelinen og Caswell 2003a: 17). Visitationsværktøjskassen skal således sikre dokumentation, fælles retningslinier, effektiv styring og retssikkerhed for de ledige (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 4).

¹² Standardiserede værktøjer skal betragtes som forvaltningsmæssige instrumenter, der i større eller mindre udstrækning dikterer arbejdsgangen og opgavevaretagelsen. Dette medfører ikke nødvendigvis en standardisering af indsatsen men der optræder et skarpt skel mellem standardiserede værktøjer og standardisering. Begreberne standardiserede værktøjer og standardiserede procedurer anvendes synonymt.

Intentionerne om en individuelt tilrettelagt indsats synes umiddelbart i modstrid med styringsbestrebelseerne i form af procesregulering og standardiserede værktøjer til kategoriseringen af den ledige. Visitationsværktøjskassen kan betragtes som det foreløbige sidste skridt i retning af strukturering og ensretning af frontliniemedarbejdernes opgavevaretagelse samt standardisering af indsatsen gennem forskellige kategorier (Caswell et al 2003a: 20). Det beskæftigelsespolitiske felt er præget af *vilde problemer* (Hamon og Meyer 1986), hvilket understreger vigtigheden af socialfaglige skøn, idet umiddelbart ensartede problemstillinger kan komme til udtryk på forskellig måde. Dette kræver, at frontliniemedarbejderne kan skønne i forhold til de nuancer af løsninger, som synes hensigtsmæssige, hvorfor frontliniemedarbejderens afgørelser i en vis udstrækning må bero på et individuelt socialfagligt skøn. Der kan derfor i praksis opstå et skisma mellem kravet om anvendelsen af standardiserede værktøjer i tilrettelæggelsen af en mere ensartet praksis ved fastsættelsen af matchkategori samt iværksættelsen af indsats baseret på frontliniemedarbejdernes socialfaglige vurderinger. Visitationsværktøjskassen er i denne sammenhæng blevet kritiseret for at indskrænke frontliniemedarbejdernes faglige frihed og mulighed for skøn.

Frontliniemedarbejderne kan på baggrund af ovenstående betragtes som værende i et spændingsfelt mellem den politisk-administrative styring og faglighed, som kendetegnes ved hjælp, støtte, styrkelse af menneskets egne ressourcer og mulighed for at forfølge egne visioner om det gode liv (Eskelinen 2006b: 10 & Eskelinen og Caswell 2003a: 10). Den politisk-administrative styring er bl.a. kendetegnet ved aktiv beskæftigelsespolitik, lovgivningsmæssige rammer, standardiserede metoder og krav om dokumentation¹³ (Caswell et al 2003b: 10). Balancegangen og de standardiserede metoder kan synes mere fremtrædende i opgavevaretagelsen i forhold til de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere, idet målsætningerne med arbejdet kan være mere u håndgribelige i forhold til en målrettet indsats og personlig udvikling.

Omdrejningspunktet i specialet er spændingsfeltet mellem politisk-administrativ styring og faglighed i den praktiske opgavevaretagelse, hvilket vil sige den konkrete implementering af visitationsværktøjskassen i det yderste led. Spørgsmålet er således, hvordan frontliniens handlerum konkret udmøntes i Projekt Aktiv Afklaring. Er handlerummet kendetegnet ved udstrakt råderum til socialfaglige vurderinger eller et udbredt krav om dokumentation og efterlevelsen af standardiserede procedurer, hvor en bestemt matchplacering pr automatik udløser en given indsats? Implementeres visitationsværktøjskassen efter sidstnævnte scenarium kan, det *for det første*

¹³ I forlængelse af visitationsværktøjskassen er udviklet Det Digitale Registreringsværktøj, som er et dokumentationsredskab, hvor det er obligatorisk for frontliniemedarbejderne at registrere oplysningerne fra dialogsamtalen og matchkategoriseringen.

resultere i, at en klassificering af de ledige afføder en stereotypificering, som fører til faste forvaltningsmæssige reaktioner. Denne standardisering skal dog ikke blot betragtes som et muligt udfald af indskrænket autonomi eller klassificeringen af de ledige men i høj grad også af tilgængelige indsatsstyper. Standardiseres selve indsatsen i praksis som en følge af de standardiserede arbejdsmetoder og kategoriseringen af den ledige, kan der ”[...] således opstå et stigende misforhold mellem arbejdsmarkedspolitikens ’medicin’ og ’patientens sygdom’, som forringer mulighederne for at (re)integrere arbejdsmarkedsmarginalgrupper [...]” (Bredgaard et al 2005: 44). For det andet kan sidstnævnte scenarium medvirke til et indskrænket handlerum til socialfaglige skøn, hvor den faglige ekspertise nedprioriteres i forhold til forfølgelsen af givne, standardiserede arbejdsmetoder i visitationsforløbet. Dette kan i sin yderste konsekvens medvirke til, at evnen til at forfølge givne formelle standarder og kravet om dokumentation opprioriteres på bekostning af hensynet til den lediges behov for individuel rådgivning og vejledning samt de overordnede målsætninger med opgaveløsningen – *målforskydning*. Det kan med andre ord problematiseres, hvilke konsekvenser de standardiserede værktøjer og den løbende dokumentation af frontliniemedarbejdernes arbejdsgange og resultater har for sagsbehandlingen samt de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere.

2.2 De standardiserede værktøjer

Hvorvidt de standardiserede værktøjer, arbejdsmetoder og kategoriseringen medfører en standardisering af indsatsen afhænger af, om visitationsværktøjskassen implementeres som et reflekteret *redskab*, der understøtter frontliniemedarbejderens faglige vurderinger og skøn i den daglige praksis eller som en standardiseret metode, der medfører en ureflekteret praksis og slavisk anvendelse i frontlinien. I forhold til nedenstående diskussioner af visitationsværktøjskassens hensigtsmæssigheder er det således væsentligt at have denne nuancering for øje.

Indførelsen af visitationsværktøjskassen og kategoriseringen har affødt væsentlige kritikpunkter i forhold til de uhensigtsmæssigheder det kan få for såvel frontliniemedarbejderne som de ledige. For det første retter kritikken sig mod, at de standardiserede værktøjer i sin yderste konsekvens kan fremme et reduktionistisk menneskesyn hos frontliniemedarbejderne, som forårsager en ureflekteret praksis, hvor værktøjerne og procedurerne overtager ansvaret for frontlinies arbejdsgange. På denne baggrund kan visitationen reduceres til en ”[...] teknisk matchning mellem klientoplysninger, diagnosekategorier og indsatsstyper uden kritisk refleksion af de anvendte instrumenter” (Caswell et al 2003b: 89). Det er dermed centralt, at frontliniemedarbejderne er bevidste om, at

socialrådgiverfunktionen ikke negligeres på baggrund af visitationsværktøjskassen. Frontliniemedarbejdernes faglige råderum, fleksibilitet og vurderinger skal på den anden side ikke alene betragtes som indsigtsfulde professionelle menneskekundskaber, idet differentiering og skøn også er betinget af tilfældigheder, manglende faglige kvalifikationer og specifikke omstændigheder (Caswell et al 2003b: 20). Visitationsværktøjskassen har til formål at modvirke udbredt forskellighed og vilkårlighed i sagsbehandlingen, hvorfor de standardiserede værktøjer skal imødekomme en socialfaglig vurdering og efterfølgende indsats præget af erfaringsbaseret og udokumenteret praksis, som skal medvirke til at sikre den lediges retssikkerhed. Flere undersøgelser påpeger i den sammenhæng, at frontliniemedarbejdernes faglige kompetencer og udvikling gennem arbejdslivet er utilstrækkelige (Eskelinen og Caswell 2003a: 14).

På denne baggrund kan der sættes spørgsmålstegn ved, hvorvidt frontliniemedarbejdernes arbejdsgange og den efterfølgende indsats er legitim og bygger på et evidensbaseret vidensgrundlag. De standardiserede værktøjer og arbejdsmetoder kan derved ses som et hjælpeværktøj for frontliniemedarbejderne. Ligeledes kan visitationsværktøjskassen 'blot' betragtes som et redskab til at kortlægge de lediges ressourcer og barrierer, ligesom visitationsværktøjskassen systematiserer og legitimerer hvilke emner, der skal debatteres under dialogsamtalen. De standardiserede værktøjer kan således være med til at synliggøre bevæggrundene for den socialfaglige vurdering samt indsatsen, hvormed den lediges retssikkerhed styrkes. En undersøgelse af visitationssamtaler inden indførelsen af visitationsværktøjskassen fremhæver, "[...] *hvordan sagsbehandlerne på aktiveringsområdet nærmest har 'den treenige magt' i og med, at de samtidig er lovgivende, udøvende og dømmende*" (Carstensen 1998 i Eskelinen og Caswell 2003a: 20). I forlængelse af dette argument om den udbredte grad af autonomi følger argumentet om en latent fare ved en autonom indsats præget af vilkårligheder i politikprioriteringerne og implementeringerne. Dette kan medvirke til at fremme usikkerhed om sammenhængskræften i indsatsen og de lediges retssikkerhed (Larsen et al 2001: 12), hvorfor visitationsværktøjskassen kan betragtes som en 'redningsvest' for fagligt svage frontliniemedarbejdere og dermed de ledige. Et yderligt positivt element er, at visitationsværktøjskassen, med indførelsen af et fælles sprog og standardiserede metoder, kan bidrage til at afhjælp den kritik der tidligere har været rettet mod frontliniemedarbejdernes "[...] *elitist behaviour by using professional jargon, disrespect their client, and deny their clients' knowledge and needs*" (Knijn 2006: 4).

For det andet har kritikken omhandlet, at de lediges problemer og karakteristika, der ikke entydigt kan indplaceres i de etablerede kategorier, kan negligeres med en marginalisering som den yderste

konsekvens. Derudover kan en stringent efterlevelse af de fem opmærksomhedspunkter i dialog samtalen sætte rammerne for, hvilke problemer og temaer de ledige kan problematisere i samtalen (Dahler-Larsen og Krogstrup 2003c: 240). *”Her foretages beslutningerne i højere grad for klienten ud fra systemets fortolkninger af klienternes problemer. Formålet med en sådan indsats er at påvirke og ændre (uønskede forhold hos) klienten og disciplinere denne i forhold til de eksisterende normer (fx integration på arbejdsmarkedet som det prioriterede mål/ succeskriterium for arbejdet)”* (Eskelinen 2003a: 86f). Visitationsværktøjskassen i kombination med blot tre indsatsstyper kan ligeledes medvirke til, at frontliniemedarbejdernes arbejdspraksis kan bygge på *”[...] en indsatsmodel, hvor det ikke er den arbejdsløses problemer, men systemets valg af relevante løsningskategorier eller foranstaltninger, som styrer sagsbehandlingen.”* (Johansson 1992 i Eskelinen og Caswell 2003a: 14).

Der eksisterer dog altid et dilemma i form af graden af handlingshenvisninger i forhold til at øge *træfsikkerheden* forstået som en indsats tilpasset det specifikke problem. På den ene side kan specifikke handlingshenvisninger eller procedurer for frontliniemedarbejdernes ageren, der afføder en given indsats, reducere træfsikkerheden i opgavevaretagelsen, idet der er en fare for ikke at ’ramme rigtigt’, hvormed indsatsen ikke tilpasses den aktuelle situation. På den anden side kan vage politiske målsætninger uden specifikke handlingshenvisninger resultere i, at frontliniemedarbejderne har så udstrakt grad af autonomi i opgavevaretagelsen, at det bliver muligt at foretage individuelle hensyn tilpasset den aktuelle situation og dermed ’ramme rigtigt’. Træfsikkerhed skal dog forstås som et analytisk begreb, hvor der ikke er en endegyldig og bedste strategi i forhold til at højne denne. Træfsikkerheden synliggør snarere et utal af de dilemmaer, der forefindes i det sociale arbejde end den hævder, at denne kan sikres under optimale betingelser. Trods ovenstående forbehold er der dog visse retningslinier eller parametre, der skal tages hensyn til i forhold til at øge træfsikkerheden, idet denne afhænger af, hvorvidt indsatsen kræver situationstilpasning eller i højere grad kan standardiseres (Krogstrup 2003c: 20ff).

2.3 Problemstilling

De standardiserede værktøjer og procedurer til klassificering og vurdering af de ledige har til formål at efterleve de stadigt stigende krav om effektivisering, styring, dokumentation og retssikkerhed i de beskæftigelsespolitiske indsatser. Gennem problemformuleringen er det løbende blevet problematiseret, i hvilken udstrækning indførelsen af visitationsværktøjskassen i praksis levner rum for frontliniemedarbejdernes faglige vurderinger og skøn. Ræsonnementet bag

visitationsværktøjskassen bygger imidlertid på, at kombinationen af de standardiserede værktøjer og frontliniemedarbejdernes faglige vurderinger skaber det bedst mulige visitationsgrundlag og dermed fundament for indsatsen. Der eksisterer således en eksplicit antagelse om, at de standardiserede værktøjer og procedurer for visitationsforløbet samt frontliniemedarbejdernes faglighed kan 'gå hånd i hånd' og supplere hinanden. Det er i den sammenhæng interessant at evaluere, hvorvidt visitationsværktøjskassen i praksis anvendes som et reflekteret *værktøj eller redskab* med vide rammer for faglige vurderinger eller som en standardiseret procedure i form af en ureflekteret praksis, hvor en bestemt matchplacering pr automatik udløser en given indsats, som ikke er sammenstemmende med kontanthjælpsmodtagernes behov. Den praktiske anvendelse af visitationsværktøjskassen har afgørende betydning for effekterne og konsekvenserne for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere, som på baggrund af standardiserede procedurer fejlklassificeres med en beskæftigelsesmæssig såvel som social marginalisering som den yderste konsekvens. I den sammenhæng er det væsentligt at pointere, at intentionen i udgangspunktet er at diskutere de mere langsigtede konsekvenser for kontanthjælpsmodtagerne – tilsigtede såvel som utilsigtede - frem for binære tilstande som 'i beskæftigelse'/'ikke i beskæftigelse'.

Specialets omdrejningspunkt er en virkningsevaluering af den praktiske anvendelse af visitationsværktøjskassen i Projekt Aktiv Afklaring i Slagelse Kommune, der har til formål at besvare spørgsmålet om, hvad virker for hvem, hvordan, hvornår og under hvilke omstændigheder. Første del af evalueringen har til formål at kortlægge implementeringen af visitationsværktøjskassen på frontliniemedarbejderniveau samt de kontekstuelle og organisatoriske vilkårs indvirkning herpå. I anden del af evalueringen undersøger frontliniemedarbejderens handlerum for faglige skøn og vurderinger med det formål at behandle evalueringens tredje del i forhold til at diskutere, hvilke effekter den praktiske anvendelse af visitationsværktøjskassen har for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere. På denne baggrund opstilles specialets problemstilling:

I hvilken udstrækning skaber den praktiske anvendelse af visitationsværktøjskassen mulighed for frontliniens autonomi, anvendelsen af socialfaglige vurderinger og skøn i opgavevaretagelsen, og hvilke konsekvenser har den praktiske anvendelse for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere?

3 Frontliniemedarbejdernes betingede handlerum

I nedenstående foretages en indkredsning af den problemforståelse, visitationsværktøjskassen er indlejret i og udspringer af, da denne har afgørende indflydelse på frontliniens handlerum. Frontliniemedarbejdernes praksis anskues i specialet som tosidet, idet praksis på den ene side er strukturelt betinget gennem forskellige kontekstuelle betingelser. På den anden side har frontliniemedarbejderne forskellige måder at anskue arbejdet på og rum for handling (Caswell 2005: 71f). I dette kapitel behandles de overordnede kontekstuelle betingelser eller begrænsninger for frontliniemedarbejdernes opgavevaretagelse. Beskæftigelsespolitikken er grundlæggende præget af forventninger om en arbejdsmarkedsorientering, hvilket socialrådgiveruddannelserne og efteruddannelserne indrettes efter. Frontliniemedarbejderne bliver således uddannet og socialiseret til en opgavevaretagelse inden for tendensen i social- og arbejdsmarkedspolitikken, som bl.a. vægter en opstramning af arbejdspligten og 'den hurtigste vej i beskæftigelse' (Bredgaard et al 2002: 49ff).¹⁴ Formålet med kapitlet er ikke at præsentere en detaljeret redegørelse af de mange og omfattende ændringer, men derimod at klarlægge udviklingen samt de problemforståelser eller policyargumenter, der ligger bag de ændrede beskæftigelsespolitiske strategier.

3.1 Aktiv beskæftigelsespolitik

Beskæftigelsespolitikken er et af de politikområder, hvor reformer og justeringer gennemføres i et højt tempo, og området har været under konstant forandring siden 1994-reformen.¹⁵ Den beskæftigelsespolitiske reform *Flere i Arbejde*, som visitationsværktøjskassen udgør et delelement af, kan ses i forlængelse af 1990'ernes skiftende reformer og justeringer, der peger i retning af en 'work-first-strategi'. Der er imidlertid anvendt flere distinktioner til at beskrive de beskæftigelsespolitiske strategier: Welfare versus workfare, human-capital versus work-first og i en dansk sammenhæng social integration over for social disciplinering¹⁶ (Kold et al 2005: 5). På trods af begrebslige nuancer hersker der ingen tvivl om, at der op gennem 1990'erne er sket et markant politikskifte mod en aktivgørelse af beskæftigelsespolitikken, hvilket ofte betegnes som *det stille*

¹⁴ I den forbindelse er socialrådgiveruddannelserne dog kritiseret for ikke at have en tilstrækkelig arbejdsmarkedsorientering i undervisningen.

¹⁵ Denne reform havde fokus rettet mod at reducere den historiske høje arbejdsløshed gennem bl.a. den socialt integrerende strategi gennem aktiv arbejdsmarkedspolitik (uddannelsesstilbud, forbedringer af den lediges færdigheder, arbejds erfaring m.m.) (Bredgaard 2001: 6)

¹⁶ *Welfare* (forsøgelse) er overordnet udtryk for rettighedsbaserede eller universelle ydelser, der sikrer borgerne et rimeligt levestandard i tilfælde af eksempelvis sygdom eller arbejdsløshed. I modsætning hertil lægger *workfare* (aktivering) vægt på ret og pligt til selv aktivt at forbedre muligheden for at få tilknytning til arbejdsmarkedet. *Human-capital-tilgangen* betragter workfare som et spørgsmål om at uddanne og opkvalificere de ledige, hvorimod *work first-tilgangen* ser løsningen i strammere kontrol, lavere dagpenge og minimumslønninger (Torfing 2004: 9ff).

sporskifte i velfærdsstaten. Den hurtige og forholdsvis ukomplicerede gennemførelse af aktivlinien er betinget af et skifte i den dominerende problemforståelse på området (Torfing 2003: 245). Det er vanskeligt at fremsætte en entydig typologisering af beskæftigelsespolitikken, idet eksempelvis politiske og lovgivningsmæssige vedtagelser ikke automatisk virker og får effekter, fordi de først skal implementeres, hvorved politikken i praksis bliver en sammenblanding af welfare og workfare elementer. Derudover er det en central pointe, når aktivlinien skal indkredses, at der ikke er tale om en entydighed i udviklingen, hvilket begrundes med, at beskæftigelsespolitikken kan favne flere intentioner (Jørgensen og Larsen 2003: 165 & Bredgaard et al 2002: 48ff). Med dette for øje er nedenstående en generel fremstilling af den beskæftigelsespolitiske udvikling.

I slutningen af 1980'erne og i starten af 1990'erne er der voksende politiske bekymringer vedrørende de passive beskæftigelses- og forsørgelsesordninger grundet ordningernes indvirkning på de arbejdsløses evne og vilje til at indgå på arbejdsmarkedet. De arbejdsmarkedspolitiske diskussioner omhandler således arbejdsmarkedets strukturproblemer og hovedsagligt det passive og veludbyggede beskæftigelsessystems negative betydning herfor. Diskussionen er især fokuseret på de tematikker, der knytter sig til ledige så som manglende fleksibilitet, kvalifikationer og utilstrækkelige økonomiske tilskyndelser til at arbejde (Andersen 2003: 13). *Aktivlinien* eller 'at yde for at nyde'-princippet lanceres i 1990 som nyt begreb i arbejdsløshedsbekæmpelsen. Et af elementerne i aktivlinien er *aktivering*, som er inspireret af workfare-principper, idet disciplinerende elementer opprioriteres med arbejdspligten eller ret og pligt princippet. Trods opprioriteringen af arbejdspligten og de disciplinerende elementer er der dog tale om workfare i en dansk afskygning, hvor de ledige udstyres med visse rettigheder, ligesom de søges opkvalificeret med udgangspunkt i individuelle forudsætninger (Larsen et al 2001: 19f & Jørgensen og Larsen 2003: 175ff). Et centralt element i aktivlinien er, at der i høj grad stilles krav om, at de arbejdsløse deltager i forskellige aktiviteter, når de modtager ydelser fra det offentlige. Aktivlinien er således en blanding af opkvalificering og aktivering, men medfører et skifte fra ydelsesbaseret til mere interventionistiske indsatser, som søger at fremme en adfærdsændring hos de ledige ikke blot gennem lovgivning, men også gennem specifikke løsninger for den ledige. Der er i den sammenhæng indført skærpede sanktionsregler, ligesom kravet om mobilitet er øget for at få de ledige til at tage og søge job (Bredgaard 2005: 41).

Inden for aktivlinien kan der identificeres to strategier eller policysyn, hvorfor beskæftigelsespolitikken synes at stå i et spændingsfelt mellem *social disciplinering* i form af workfare-inspirerede incitamenters såsom arbejdspligt, sanktioner, skrappe rådighedsvurdering

samt kortere ydelsesperiode og *social integration*, hvor de ledige skal aktivgøres gennem individuelt skræddersyet aktivering, opkvalificering og tættere tilknytning til arbejdsmarkedet (Larsen et al 2001: 25 & Hansen et al 2005: 28f). Aktivlinien er ikke en konstant størrelse, men har været under konstant forandring siden slutningen af 1990'erne. Generelt er den sociale disciplineringsstrategi opprioriteret på bekostning af den sociale integrerende, hvilket tydeligt fremgår af den lovgivningsmæssige udvikling jf. afsnit 3.2. Denne udvikling genfindes ligeledes i reformen Flere i Arbejde, hvor uddannelse nedprioriteres som beskæftigelsespolitisk instrument i forhold til 'den hurtigste vej i beskæftigelse' og kortere jobtrænings- og vejledningsindsatser samt CV-kurser. Derved syntes barriererne for tilknytning til arbejdsmarkedet i udstrakt grad at være udtryk for, at de ledige har motivationsproblemer og manglende incitamenter til at tage et arbejde frem for manglende kvalifikationer. Endelig synes økonomiske hensyn op gennem 1990'erne at have fået en mere fremtrædende rolle frem for velfærdspolitiske hensyn (Jørgensen og Larsen 2003: 181ff & Hansen et al 2005: 27ff).

3.1.1 Aktivliniens fremtrædende policyargumenter

Der er fremført forskellige argumenter og forventninger til indførelsen af aktivlinien, men som et minimum kan der identificeres fire dominerende policy-argumenter. *For det første* er der, som nævnt, stor politisk bevågenhed med det offentlige udgiftsniveau eller *velfærdspolitikens finansieringsproblem*. Dette betyder, at kontinuerligt stigende velfærdsudgifter ikke samstemmer med den brede politiske opfattelse af mulighederne for øget skatteprovenu. Det handler om en nedbringelse af de passive forsørgelsesudgifter. Der er *for det andet* sat politisk spot på *arbejdsmarkedets strukturproblemer*, hvilket vil sige manglende arbejdsudbud på trods af fortsat arbejdsløshed og makroøkonomisk ubalance grundet uoverensstemmelse mellem arbejdskraftudbud og efterspørgsel og heraf afledt inflation, lønpres og forværret konkurrenceevne. Der kan grundlæggende kortlægges to hovedtilgange til, hvordan disse problemer håndteres: En *neoklassisk inspireret tilgang* eller en *interventionistisk tilgang*.¹⁷ *For det tredje* skal en *umyndiggørelse* og *klientgørelse* forhindres ved at øge det personlige ansvar og hindre en afhængighed af offentlige velfærdsydelse. Endelig er der *for det fjerde* bevågenhed omkring sammenhængen mellem *sociale problemer* og *tilknytning til arbejdsmarkedet*, således er der en erkendelse af, at manglende tilknytning til arbejdsmarkedet medfører såvel økonomiske tab som sociale konsekvenser. Arbejde bliver derved universalmidlet til at løse sociale problemer såsom social marginalisering og

¹⁷ Den neoklassisk inspirerede tilgang fokuserer på at øge incitamenterne for at få de ledige til at påtage sig et arbejde, hvilket kan gøres via eksempelvis større lønspredning, aktiveringspligt og strammere rådighedsforpligtelse. Den interventionistiske tilgang fokuserer derimod på en målrettet opkvalificering og social integration gennem f.eks. behovsorienterede job og uddannelsesstilbud samt individuelle handleplaner.

udstødning (Larsen et al 2001: 20ff & Bredgaard et al 2002: 50f). Disse argumenter har forskellige perspektiver på hvilke problemer, der skal løse gennem den aktive beskæftigelsespolitik. På trods af uenighed omkring problemerne eller midlerne er der dog samstemmighed omkring løsningen: *Aktiv beskæftigelsespolitik* (Jørgensen og Larsen 2003: 178).

3.2 Arbejdsmarkedsdrejningen af socialpolitikken

Den centrale løsning på de politiske diskussioner i 1990'erne bliver tilknytning til arbejdsmarkedet, hvorved social integration, marginalisering og andre sociale problemer i høj grad kobles til det at arbejde jf. det fjerde policy-argument. Igennem en årrække har det arbejdsmarkeds og socialpolitiske område gennemgået en tilnærmelse, således indeholder det beskæftigelsespolitiske felt elementer fra både det social og arbejdsmarkedspolitiske område. Dette beskæftigelsespolitiske felt danner rammerne for frontliniemedarbejdernes håndtering af kontanthjælpsmodtagerne (Caswell 2005: 15). Sammenhængen mellem socialpolitik og arbejdsmarkedspolitik er dog ikke noget nyt. Damgaard (2003) har i en historisk analyse påvist, at aktivlinien kan spores langt tilbage i det socialpolitiske system, hvor bl.a. det rummelige arbejdsmarked og virksomhedernes sociale ansvar har bidraget til arbejdsmarkedsdrejningen. Det kan med andre ord tales om, at "[...] de to systemet har nærmet sig hinanden, men denne gang på arbejdsmarkedssystemets banehalvdel" (Damgaard 2003: 9). I hvilken udstrækning aktivlinie sætter begrænsninger for frontlinien handlerum må afhænge af implementeringen heraf, herunder kommunernes oversættelse af beskæftigelsespolitiske målsætninger jf. kapitel 8.

4 Visitationsværktøjskassen

Arbejdsmarkedsstyrelsen har et som led i 'Flere i Arbejde' udarbejdet '*Visitationsværktøjskassen version 3*', der består af et sæt værktøjer, der har til formål at understøtte løbende indsamling, strukturering, vurdering og registrering af informationer om den ledige med det formål at vurdere den lediges mulighed for at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet. I kapitlet præsenteres visitationsværktøjskassens formål og specifikke værktøjer, ligesom disses hensigtsmæssighed løbende problematiseres. Visitationsværktøjskassens praktiske anvendelse afhænger naturligvis af frontliniens implementering af værktøjerne, hvorfor nedenstående betragtninger bygger på Arbejdsmarkedsstyrelsens forskrifter.

4.1 Visitationsværktøjskassen version 3

Udarbejdelsen af visitationsværktøjskassen er "*[...] et vigtigt skridt på vejen mod en mere sammenhængende beskæftigelsespolitisk og et sammentænkt system*" (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 4). Kommunerne har siden 2004 været pålagt at opdele kontanthjælpsmodtagerne i fem matchkategorier, hvor vurderingen baseres på, hvor langt kontanthjælpsmodtageren er fra arbejdsmarkedet.¹⁸ I den forbindelse blev et nyt visitationsværktøj introduceret, som kommunerne skal anvende i det individuelle kontantforløb (BEK nr. 1101 af 16/11/2004 § 2).

Visitationsværktøjskassen har til formål at sikre, at ressourceanvendelsen målrettes og effektiviseres, således at ressourcerne anvendes på de grupper af ledige, der har vanskeligt ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Visitationsværktøjerne har til opgave at målrette og gøre beskæftigelsesindsatsen fleksibel over for de ledige (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 4). Redskaberne har til hensigt at bane vejen for en målrettet indsats over for alle grupper af ledige fra 'den stærke ledige', der blot mangler et nyt job til den ledige, hvis arbejdsevne er reduceret. Det er dermed tanken, at den systematiserede visitationsmodel fordrer en mere præcis kategorisering af de ledige, at de tilbydes en indsats, der i højere grad er rettet mod de faktiske forudsætninger og behov. Forsikrede og ikke-forsikrede ledige skal ligeledes vurderes efter de samme principper og vurderingskriterier, hvorved den lediges retssikkerhed forbedres gennem ensartet praksis i vurderingen af beskæftigelsespotentialet. Visitationsværktøjskassen muliggør, at frontliniemedarbejderne anvender den samme systematik og begreber i forhold til at dokumentere

¹⁸ Inddelingen af de ledige i målgruppetypologier er dog ikke et nyt element i beskæftigelsesindsatsen. I den hidtidige praksis var et af grundelementerne i visitationen også en kategorisering i målgruppetypologier (Larsen et al 2001: 93). Visitationsværktøjskassen er dog et opgør med de lokale variationer samt omfanget af og kriterierne for målgruppetypologier.

og registrere oplysninger om den ledige, hvilket skal benyttes til at genanvende informationer, ligesom de ledige vil opleve en sammenhæng i indsatsen (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 4f). Sammenfattende er formålet med visitationsværktøjskassen at kombinere standardiserede procedurer med en socialfaglig vurdering. Rationalet er således, at faktuelle data indhentet gennem forsørgelsehistorikken og Job-barometret samt kvalitative oplysninger indhentet i dialog samtalen kombineret med en socialfaglig vurdering skaber det bedst mulige visitationsgrundlag (Caswell et al 2003a: 66).

4.1.1 Hvad er visitation?

Begrebet visitation skal i denne sammenhæng forstås som en undersøgelse, eftersyn eller gennemsøgning. Grundtanken med visitation er at vurdere den ledige i forhold til arbejdsmarkedet og dermed tilbyde en passende foranstaltning, således at den ledige på sigt opnår permanent tilknytning til arbejdsmarkedet. Konkret kan visitationen inddrages i tre faser, hvor den første er den *indledende visitation*, hvor formålet er at vurdere omfanget og tilrettelæggelsen af indsatsen, som skal muliggøre at den ledig opnår fodfæste på arbejdsmarkedet. For det andet en *løbende vurdering af den lediges beskæftigelsespotentiale*, hvormed indsatsen hyppigt er til revision. Endeligt kan visitation også anvendes om den *konkrete indsats* forstået som en individuel tilrettelagt indsats. I visitationsværktøjskassen er værktøjerne udarbejdet i forhold til den indledende og løbende visitation, hvormed der ikke er udarbejdet værktøjer i forhold til vurderingen og tilrettelæggelsen af indsatsen (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 6f). Hensigten med den indledende visitation og løbende vurdering er en systematisk og kvalificeret vurdering af den lediges match til arbejdsmarkedet, så indsatsen målrettes de ledige med behov for en tidlig indsats (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 7). De forskellige værktøjer skal *understøtte* og være en hjælp til at indsamle information,¹⁹ som er et led i den endelige vurdering af beskæftigelsespotentialet. I den forbindelse fremhæves det, at værktøjerne ikke kan foretage en faglig vurdering, hvormed det understreges, at det i sidste ende er frontliniemedarbejdernes faglige vurderinger i kombination med den ledige, der afgøre hvilken indsats, der iværksættes (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 5).

¹⁹ Det kan være vanskeligt ud fra Arbejdsmarkedsstyrelsen beskrivelse at fastslå det præcise dominansforhold eller hierarki mellem værktøjerne og den faglige vurdering. Denne uklarhed kommer eksempelvis til udtryk i forhold til Job-barometret, hvor det fastslås, at dette ikke kan stå alene i forhold til vurderingen af den ledige, men altid skal *understøttes* af frontliniemedarbejdernes faglige vurdering. Omvendt syntes dominansforholdet ændret i forhold til, at dialogen skal *understøttes* af dialogguiden (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 22ff). Grundlæggende fremhæves dog de faglige vurderinger.

4.2 Match-begrebet

Den lediges beskæftigelsespotentialer kommer til udtryk gennem en vurdering af graden af *match*. Potentialer afspejler et dynamisk sammenspil mellem på den ene side den lediges ressourcer og kompetencer og på den anden side arbejdsmarkedets krav. På baggrund af visitationen skal frontliniemedarbejderne indplacere den ledige i én af de fem matchkategorier, hvor værktøjerne skal bidrage til, at de ledige vurderes ud fra samme kriterier. For en nærmere præsentation af matchkategorierne henvises til bilag 1.

1. Umiddelbar match
2. Høj grad af match
3. Delvis match
4. Lav grad af match
5. Ingen match

Placering i matchkategori afgør kontaktførelses hyppighed, således har ledige i matchgruppe tre til fem et hyppigere kontaktførelsesløb.²⁰ Vurderingen af den lediges ressourcer er baseret på fem opmærksomhedspunkter jf. afsnit 4.3.4. Trods matchkategorierne er der ikke entydige definitioner af begrebet arbejdsmarkedssparat (Beskæftigelsesministeriet 2006: 133).

Matchbegrebet er centreret omkring et arbejdsmarkedsperspektiv, hvor den lediges forudsætninger i form af kvalifikationer, kompetencer og ressourcer vurderes i forhold til en række jobfunktioner. Rådighedsvurderingerne har til formål at sikre, at den ledige lever op til aktivlinien i forhold til at stille sin arbejdskraft til rådighed og målet om selvforsørgelse jf. kapitel 3. *”Rådighedsvurderinger fokuserer således på både arbejdsevne, vilje og faktiske forhindringer i forhold til at stå til rådighed”* (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 44). Tilknytningen til arbejdsmarkedet synes at knytte sig til den lediges utilstrækkelige kvalifikationer, ligesom hensigten er, at *”[...] øge den arbejdsløses aktivitet i forhold til arbejdsmarkedet – hermed også at medvirke til at styrke den enkeltes forudsætninger og muligheder for dette”* (Caswell et al 2003b: 85).

I forbindelse med klassificeringen af de ledige i *kategorier* eller grader af match ’forenkles’ den ledige til en håndterbar størrelse, der har til formål at reducere variablene, hvorved der er tales om

²⁰ I dialog samtalen er formålet at afdække, hvorvidt den ledige i udgangspunktet er i stand til at finde beskæftigelse, eller om der er behov for et hyppigere kontaktførelsesløb og en tidlig indsats. *”Det centrale i disse samtaler er derfor at gøre status over borgernes aktuelle beskæftigelsessituation og planlægge fremadrettede aktiviteter, der kan bringe borgeren i arbejde eller tættere på arbejdsmarkedet.”* (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 41).

en reduktion eller stabilisering af forhold, der i udgangspunktet er karakteriseret ved at være enten komplekse, flydende eller diffuse (Rose 2000: 204f). Kategoriseringen anvendes parallelt med visitationen og er udtryk for hensigten med indeværende visitationspraksis, med andre ord en fordeling af de ledige i forskellige matchkategorier fastsat efter karakteristika og ressourcer såvel som arbejdsmarkedets karakteristika. Kategoriseringen er anfægtet for at være en forenklet og stiliseret fremstilling af virkeligheden, idet denne ikke indfanger mangfoldigheder og interne forskelle inden for de enkelte kategorier. ”*Der er altid en del af personbilledet og livspraksis, der vil stritte imod en bestemt type kategori*” (Caswell et al 2003a: 13). Visitationsværktøjskassen forsøger imidlertid at tage højde for denne problematik gennem en *helhedsvurdering* af den ledige ud fra de enkelte opmærksomhedsområder, ligesom frontliniemedarbejderens faglige vurderinger skal danne grundlag for kategoriseringen (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 42). Der vil imidlertid altid forekomme en reduktion af kompleksiteten, når mennesker kategoriseres ud fra en afvejning af opmærksomhedsområderne. Matchkategorierne er ligeledes blevet anfægtet for, at de indordner de ledige i eksisterende kategorier, hvormed frontliniemedarbejderne påfører de ledige karakteristika, som de ikke nødvendigvis kan identificere sig med, ligesom der ikke er mulighed for at skabe nye kategorier, der bedre vil indfange de lediges situation. En anden problematik, der knytter an til brugen af matchkategorier, er faren for, at disse fastsættes og anvendes, således at der kun i ringe grad levnes mulighed for, at frontliniemedarbejderne kan forholde sig reflektivt og kritisk til den lediges situation. Derudover kan matchen implementeres således, at kategoriseringen fører til en bestemt indsats, ligesom der kan være en risiko for ”[...] *en stereotypificering, hvor den sociale konstruktion af de lediges ’egenskaber’ fører til faste forvaltningsmæssige procedurer*” (Caswell et al 2003a: 22). Arbejdsmarkedsstyrelsen fremhæver imidlertid, at matchvurderingen ikke indeholder et udviklingsperspektiv, men er et udtryk for et ’her-og-nu-billede’. På denne baggrund er det væsentligt, at der løbende foretages en vurdering af den lediges beskæftigelsespotentiale og justering af indsatsen (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 7ff).

4.3 De konkrete værktøjer

Visitationsværktøjskassen består konkret af fire værktøjer, der skal anvendes i den indledende visitation i forhold til at klassificere i match og iværksætte en målrettet indsats for at få den ledige i beskæftigelse.

4.3.1 Forberedelsespjece

Forberedelsespjece, som fremsendes inden visitationssamtalen, har bl.a. til hensigt at forbedre og sikre, at den ledige får en forståelse for formålet med visitationssamtalen, får rettet fokus mod ressourcer og fremtidsperspektiv, ligesom forberedelsespjece tjener det formål at informere om, at den ledige selv skal være aktiv. Konkret består forberedelsespjece af en række spørgsmål, som har til formål at afdække den lediges vurderinger af eget beskæftigelsespotentiale (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 11). Der er intet lovkrav om anvendelse af pjece, men det anbefales i forhold til aktivt at inddrage den ledige i samtalen.

4.3.2 Forsørgelsehistorik

Forsørgelsehistorikken skal give et overblik over den lediges tidligere perioder på offentlig forsørgelse i de seneste fem år. Oplysningerne forefindes på Arbejdsmarkedsportalen opgjort i en oversigt over forsørgelsestyper måned for måned. Forsørgelsehistorikken skal anvendes i forbindelse med forberedelsen til samtalen og i selve dialogen med den ledige, hvormed forberedelsehistorikken skal være med til at kvalificere indsatsen (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 12).

4.3.3 Job-barometret

Job-barometret er ligesom forsørgelsehistorikken et kvantitativt værktøj, som skønner den lediges beskæftigelsesudsigter inden for det næste halve år.²¹ ”Anvendelsen af Job-barometret er et led i afdækningen af borgerens beskæftigelsespotentiale og skal ses som supplement til den personlige samtale” (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 20). Vurderingerne i barometret er baseret på en statistisk model – varighedsmodel, der baserer den lediges beskæftigelsespotentiale på historiske facts om, hvordan ledighedsforløbet har været for ledige med lignende karakteristika over de seneste fem år. Konkret består disse stamdata af eksempelvis *ydelsestype, A-kasse forhold, herkomst, bopælskommune og civilstand*. Job-barometret består af tre grafiske farvefelter – rød, gul og grøn, som indikerer risikoen for et langt ledighedsforløb (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 12ff). Farvefeltet er suppleret med en tekst, der beretter om beskæftigelsesudsigterne i den region, hvortil den ledige er tilknyttet.²²

²¹ Job-barometret skal hovedsagelig anvendes i forbindelse med forberedelsen af den indledende visitationssamtale, men kan dog også anvendes i det efterfølgende kontaktførløb.

²² Den lediges beskæftigelsesudsigter er beskrevet i to dele, hvor den første sammenholder den lediges beskæftigelsesudsigter med ledige i samme gruppe. Den anden del indeholder en beskrivelse af antallet af ledige i regionen, som er kommet i fire ugers sammenhængende og ustyrtet beskæftigelse i det første halve år. Modsat Job-

Der er imidlertid knyttet visse usikkerheder til barometrets evne til at vurdere beskæftigelsespotentialer, idet test af barometret har påvist, at vurderingerne er korrekte i syv ud af ti tilfælde, hvorved der er en risiko for *fejlklassificering*. Ydermere anvender Job-barometret viden på gruppeniveau til at klassificere den enkelte ledige, hvormed der er en fare for, at alle relevante individspecifikke informationer ikke kan rummes, ligesom der er metodiske begrænsninger i forhold til at identificere disse (Eskelinen 2003a: 70ff).

4.3.4 Dialogguiden

Dialogguiden anses for at være det mest centrale værktøj, der giver et overblik over relevante emner i mødet mellem den ledige og frontliniemedarbejderen. Denne har til formål at understøtte frontliniemedarbejderens dialog med den ledige. Konkret retter dialogguiden frontliniemedarbejderens opmærksomhed på fem centrale områder, der kan have indflydelse på den lediges beskæftigelsespotentialer samtidig med, at disse kan strukturere informationerne, der skal anvendes til at vurdere mulighederne eller indsatsen (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 28). Oplysningerne fra dialogsamtalen og frontliniemedarbejdernes samlede vurdering dokumenteres i Det digitale registreringsværktøj i Arbejdsmarkedsportalen²³. Dette har formål at understøtte en struktureret og systematisk opsamling af samtalen. Samtidig muliggør en sådan registrering genbrug af informationer senere i kontaktførelsen og dokumenterer den samlede kvalitative vurdering. Disse opmærksomhedspunkter udgøres af:

1. Eget arbejdsmarkedsperspektiv
2. Faglige og praktiske kvalifikationer
3. Personlige kompetencer
4. Økonomi og netværk
5. Helbred

I visitationsværktøjsskassen fremhæves det, at dialogguiden har til formål at skabe dialog og lade den ledige komme til orde under samtalen. Det understreges i tråd med aktivlinien, hvordan fokus altid skal rettes mod, hvordan den ledige kommer i beskæftigelse uafhængig af 'udfaldet' af de

barometret bygger beskrivelsen på historiske data og dokumenterer den faktiske fordeling af beskæftigede (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 19).

²³ Visitationsindsatsen skal digitaliseres på Arbejdsmarkedsportalen, som er et webbaseret informationssystem, der er udviklet som en føreløbsdatabase over den lediges deltagelse i arbejdsmarkedsrettet ordning. Portalen udgør et fælles datagrundlag for beskæftigelsesaktørerne.

foregående værktøjer. Disse har imidlertid til hensigt at supplere dialogsamtalen, således at der skabes et nuanceret grundlag for den efterfølgende socialfaglige vurdering af beskæftigelsespotentialer (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 28). *"Dialogguiden kan derfor bruges som en slags 'huskeliste' for, hvilke områder man bør være opmærksom på i samtalen med borgeren"* (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 29). I udgangspunktet skal fokus rettes mod den lediges eget arbejdsmarkedsperspektiv og de praktiske såvel som faglige kvalifikationer. I den sammenhæng fremhæves det, at det kun er relevant at behandle andre områder, hvis det vurderes at have relevans for beskæftigelsesudsigterne. *"Formålet er altså tidligt i forløbet at understøtte balancen mellem kun at belyse det nødvendige og samtidig identificere eventuelle barrierer for at opnå job"* (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 29).

Eget arbejdsmarkedsperspektiv forstås som den lediges egne opfattelser i forhold til arbejdsmarkedet i form af eksempelvis jobønsker, fremtidsudsigter og vurderingerne heraf, ligesom i hvilket omfang den ledige aktivt søger arbejde samt egne forventninger til indsatsen på arbejdsmarkedet, omfattes her. *Faglige og praktiske kvalifikationer* omhandler bl.a. jobberfaringer, skolegang, kurser og interesser, som er relevante for beskæftigelsen. *De personlige kompetencer* relaterer sig til, i hvilken udstrækning de ledige evner at indgå i jobmæssige og sociale relationer samt evner at lære nye ting. *Økonomi og netværk* knytter sig til den lediges netværk i forhold til at skabe kontakt til mulige arbejdspladser, ligesom det kan omhandle, hvorvidt den ledige oplever støtte og opbakning fra familie og venner til at opnå beskæftigelse. Slutteligt drejer *helbred* sig om den lediges opfattelse af eget helbred, fysisk såvel som psykisk i forhold til at varetage et job. Derudover dækker opmærksomhedspunktet også over eventuelle misbrug af rusmidler (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 29f).

Det centrale grundlag for vurderingen af beskæftigelsespotentialer er baseret på de informationer, der indhentes gennem dialogsamtalen, hvormed opmærksomhedspunkterne tillægges afgørende betydning. I denne forbindelse er der flere problematikker, der knytter sig til dialogsamtalen. *For det første* er samtalens fokus på forhånd defineret gennem opmærksomhedspunkterne, hvormed procedurene for samtalen er forsøgt ensrettet, selvom spørgsmålsformuleringerne kan variere, ligesom der skal foretages en faglig afvejning af relevansen af opmærksomhedspunkterne. *For det andet* kan opmærksomhedspunkterne ikke afdække alle relevante forhold, trods værktøjerne forsøger at indfange alle centrale informationer i kombinationen med oplysningerne indhentet fra de foregående, kvantitative værktøjer. Der kan optræde forhold, som påvirker og styrer den lediges valg, som ikke kan indfanges ved hjælp af værktøjerne (Eskelinen 2003a: 72). Ydermere vil

informationerne som oftest være modsætningsfyldte, hvormed det er vanskeligt entydigt at vurdere og placere den ledige i forhold til arbejdsmarkedet. I den forbindelse har frontliniemedarbejderne til opgave at foretage en faglig afvejning af informationerne, hvor Arbejdsmarkedsstyrelsen i tråde med aktivlinien fremhæver, at fokus skal rettes mod ressourcer, der kan anvendes i job (Arbejdsmarkedsstyrelse 2004: 38). I den sammenhæng er det frontliniemedarbejdernes faglige vurderinger, der afgør 'dybden' af dialog samtalen og dermed grundlaget for den endelige vurdering. Derudover kan det *for det tredje* være problematisk, hvis frontliniemedarbejderne på baggrund af de indledende værktøjer har dannet en forforståelse af den lediges situation, idet en sådan kan begrænse den åbne dialog uden fastlåste forhåndsvurderinger. Arbejdsmarkedsstyrelsen er tvetydighed i forhold til forforståelsens rolle, idet det på den ene side fremhæves, at dialogen skal bygge på en åben tilgang, mens det på den anden side påpeges, hvordan frontliniemedarbejderen i visse situationer på forhånd kan vurdere, at den ledige har behov for en tidlig indsats (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 39). Dialog samtalen er trods opmærksomhedspunkterne betinget af indsigtfuld fagprofessionelle menneskekundskaber og specifikke omstændigheder, hvor disse bl.a. udgøres af den ledige, frontliniemedarbejderen og kommunikationen dem imellem (Caswell et al 2003a: 20ff).

4.4 Standardisering?

Udviklingen af standardiserede procedurer og værktøjer til vurderingen af de ledige er ikke et ukendt fænomen på beskæftigelsesområdet jf. arbejdsevnetoden.²⁴ Metodeudbredelsen er kritiseret for at medføre en standardisering og rutinisering på bekostning af refleksiv og faglig opgavevaretagelse, da frontliniemedarbejderen undgår en personlig stillingtagen og ansvaret for den konkrete beslutning, som i stedet knyttes an til de standardiserede arbejdsprocedurer. (Eskelinen 2003b: 89). Hvorvidt visitationsværktøjsskassen medfører en standardisering af indsatsen eller anvendes som et reflekteret værktøj må nødvendigvis afhænge af den konkrete implementering, hvor eksempelvis organisatoriske og kontekstuelle forhold enten kan hæmme eller fremme implementeringen af visitationsværktøjsskassen som standard. Nedenstående afsnit er en begrebsafklaring, der skal danne platform for analysen af den konkrete anvendelse af værktøjerne i Projekt Aktiv Afklaring.

²⁴ Dette kan eksemplificeres ud fra følgende; "[...] *the more detailed administrative procedures of the kind treated in quality standards have seldom been of political interest. In other words, the typical politician has focused on the actual quality of public products and services more than on the procedures for achieving good quality*" (Henning 2000:117).

4.4.1 Hvad er standarder og standardisering?

En standard defineres teoretisk som en regel, der siger noget om, hvad der i bestemte situationer bør gøres, hvor det forventes, at de personer, reglerne gælder for, anvender disse (Krogstrup 2002: 123). Standarder betragtes som abstrakte og nedskrevne regler, der gør sig gældende i mange sammenhænge, hvor den enkelte sammenhæng eller kontekst er af mindre betydning²⁵ (Jacobsson 2000: 40). Overordnet konstituerer standarder regler for, hvordan aktører der adopterer standarden, skal agere i bestemte situationer (Brunsson og Jacobsson 2000: 4). Regler skal i denne sammenhæng forstås som passende eller tilrådelig adfærd i bestemte situationer, hvor disse gælder i flere tilfælde og omhandler mere end en aktør (Brunsson og Jacobsson 1998: 13). De standardiserede procedurer skal i forlængelse heraf forstås som den mest gængse, accepterede, normale og 'bedste' måde at håndtere givne situationer på. Det er imidlertid væsentligt at skelne mellem *standarder* forstået som specifikke regler og metoder for at opnå et bestemt kvalitetsniveau eller målsætning og *standardisering* som produktet eller effekten af reglerne (Brunsson og Jacobsson 2000: 15 og Henning 2000: 114).

Standarder har til opgave at gøre organisationens processer såvel som output gennemsigte og ensartet, hvilket muliggør kontrol og overvågning (Jacobsson 2000: 45). Standarder og ensartethed anvendes ofte synonymt, hvor ensartethed forstås som, at aktører agerer ens i lignende situationer, hvilket vil sige: *"When rules apply to many actors, as standards do, these actors will tend to behave in a similar way, producing uniformity across space"* (Brunsson og Jacobsson 2000: 14). I udgangspunktet skaber standarder ensartethed, der hævdes at være formålet med indførelsen af regler, men denne er også afhængig af en allerede eksisterende ensartethed, idet denne har betydning for, i hvilket omfang standarden spredes og adopteres (Brunsson og Jacobsson 2000: 131ff).

Standarder bygger på en forestilling om, at organisationer er *"[...] är styr- och kontrollerbare sociala enheter som kan användas som instrument av ledningen för att förverkliga förutbestämde mål, strategier och visioner"* (Furusten 1998: 50). Ydermere er rationalet bag standarder, at organisationer har en klar ansvarsfordeling, afgrænset fra omverdenen og har målbare mål som kan kontrolleres. Det vil sige, at organisationer betragtes som rationelt fungerende maskiner, hvor organisationen effektiviseres gennem struktureringen af arbejdsprocesserne, hvilket vil sige først overvejelser dernæst strukturering samt forestillinger om, hvordan tingene gribes an, og slutteligt gennemføres dette (Furusten 1998: 40ff). Dette syn på organisationer, som rationelle enheder, er

²⁵ Standarder kan adopteres forskelligt og graden af ensartethed kan variere.

imidlertid anfægtet, idet forskningen viser, at organisationer ikke er rationelle værktøjer for ledelsen til realisering af mål, ligesom der ikke er fuldstændig information. *"Att framgång skulle var en funktion av i förväg uttänkta strategier, optimala beslut och handlingar som innebär att strategierna och besluten förverkligas, kan med andra ord ifrågasättas"* (Furusten 1998: 44). Ligeledes beskrives organisationer i moderne forskning som komplekse sociale systemer, som styres af forskellige sociale faktorer, der har indvirkningen på implementeringen af en standard.²⁶

Standarder kan konkretiseres gennem differentieringen mellem *direktiver, normer* og *standarder*. Denne præcisering skal være behjælpelig med at identificere og nuancere implementeringen af visitationsværktøjskassen. Direktiver er eksplicite, nedskrevne regler, som er udarbejdet med det formål at påtvinge aktører givne handlinger, hvor tvangen manifesteres ved, at der er knyttet positive såvel som negative sanktioner hertil. Modsat direktiver skal normer betragtes som internaliseret regler uden entydig afsender. *"Normer är tvingande i betydelsen att det är svårt att bryta mot dem, och frivilliga i betydelsen att det verkar som om vi följer dem därför att vi vill det och inte därför att vi utsätts för något yttre tryck"* (Brunsson og Jacobsson 1998: 15). Standarder er ligesom direktiver eksplicite regler med synlig ophavsmand, men adskiller sig i den henseende, at de i udgangspunktet er frivillige, ligesom der ikke er knyttet eksplicite sanktioner hertil. Hvorvidt standarden efterleves afhænger af, om standarden er i modtagerens interesse snarere end magt og autoritet fra ophavsmandens side. I forlængelse heraf er det centralt at pointere, at standarder kan variere i flere henseender, idet standarder, trods deres frivillighed, kan være mere eller mindre påtvungne at benytte.²⁷ *"Direktiv kan i praktiken vare mer eller mindre tvingande, normer mer eller mindre internaliserade, standarder mer eller mindre frivilliga osv."* (Brunsson og Jacobsson 1998: 16).

Standarder kan, som nævnt, medføre standardisering, som kan gradbøjes, hvorfor der kan være tale om standardisering i større eller mindre omfang. Graden af standardisering kan analytisk fremstilles som yderpunkterne på et kontinuum, hvor det ene yderpunkt repræsenterer aktørniveauet og det andet yderpunkt standardisering. En aktør er en selvstændig enhed, enten stat, organisation eller individ, som forudsættes at kunne og ville bestemme selv, hvorfor det er en betingelse, at aktørerne kan handle relativt selvstændigt efter egen vilje, ligesom modtagerne er separate og tydelige

²⁶ Således udgør omverdenen, samspillet med andre organisationer og det interne samspil mellem frontliniemedarbejderne i organisationen også væsentlige faktorer, ligesom kultur, normer, værdier, ideer, viden og ideologier har betydning for, hvordan standarden adopteres (Furusten 1998: 44f).

²⁷ Offentlige organisationer adskiller sig fra private organisationer ved, at de ofte ikke har mulighed for frivilligt at adoptere en standard, idet denne ofte er vedtaget fra centralt hold og genfindes i lovgivningen, hvilket er tilfældet med visitationsværktøjskassen. Derfor er *frivillighed* i standarder problematisk i forhold til offentlige organisationer, hvor de standardiserede procedurer i visitationsværktøjskassen på ingen måde er frivillige.

Balancegangens svære kunst

enheder med bl.a. kontrol over egne handlinger og ressourcer (Meyer og Jepperson 1996 i Brunsson og Jacobsson 1998: 19). Standarder er, som nævnt, at følge regler og dels lade andre styre, hvorfor der grundlæggende er en modsætning mellem aktørskab og standardisering, idet autonomien indskrænkes gennem standardisering (Krogstrup 2002: 123). Denne indskrænkning må nødvendigvis afhænge af implementeringen jf. kapitel 9.

5 Socialrådgiverne som professionen

Frontliniemedarbejdernes faglighed udspilles under komplekse forhold – balancegangen mellem politisk og administrativ styring og professionsnormer, ligeledes er der flere forhold, som medvirkende til at konstruere praksis. De kontekstuelle forhold har afgørende betydning for den faglighed, eller de elementer af fagligheden, der kan udfoldes i det socialfaglige arbejde (Eskelinen et al 2006a: 86f). Problemstillingens anden del har til hensigt at undersøge, i hvilken udstrækning anvendelsen af visitationsværktøjskassens procedurer i praksis skaber handlerum for frontliniemedarbejders autonomi og anvendelse af faglige vurderinger og skøn i opgavevaretagelsen. En besvarelse heraf forudsætter imidlertid et nærmere kendskab til indholdet i den 'faglige udfoldelse', der kendetegner frontliniemedarbejderne, og hvilket værdigrundlag denne er forankret i. Afsnittes formål er således at fortage en nærmere indkredsning af professionen. Et væsentligt element i fagligheden er forankret i den uddannelsesmæssige baggrund, ligesom den konkrete arbejdspraksis fra feltet har indvirkning herpå, hvormed frontliniens faglighed kan karakteriseres ved fællestræk såvel som variation. Trods denne 'konstruktion' af fagligheden er der tale om, frontliniemedarbejderne deler et 'værdifællesskab', der har taget form gennem det faglige uddannelsesforløb (Eskelinen et al 2006a: 84). Det kan i en vis udstrækning påpeges, at frontlinien besidder en professionsforståelse med tilhørende viden, rolleforståelse, arbejdsmetoder og traditioner. Frontliniemedarbejderne kan mere specifikt karakteriseres som *relationsprofessioner*, idet denne betegnelse indfanger det særlige ved frontlinens arbejdskrav grundet forventninger om, at de besidder en række færdighedskrav, ligesom arbejdet fordrer kommunikative evner. For en nærmere diskussion af socialrådgiverprofessionen kontra de klassiske professioner henvises til bilag 2. På denne baggrund antages det, at den faglighed, der kommer til udtryk hos jobkonsulenterne i Projekt Aktiv Afklaring, kan betragtes som mere eller mindre fastlagte eller reformulerede ud fra en mere eller mindre specifik professionsforståelse. Kapitlet danner et afsæt i forhold til at vurdere, i hvilken udstrækning fagligheden udspiller sig i hverdagspraksis.

5.1 Socialrådgiveruddannelsen

Kortlægningen af socialrådgiveruddannelsen, dennes værdisæt og prioriteringer skal fungere som en ramme eller rettesnor i forhold til at præcisere jobkonsulenternes faglige værdigrundlag. Formålet med socialrådgiveruddannelsen²⁸ er "[...] at kvalificere den studerende fagligt og

²⁸ De kommunale frontliniemedarbejdere er primært uddannede enten socialrådgivere eller socialformidlere. De to faggrupper er uddannet efter samme bekendtgørelse, hvormed de begge er socialfaglig uddannet og har kompetence til at varetage samme opgaver. Forskellen på de to faggrupper er, at socialrådgiverne er uddannede på de sociale højskoler

personligt til efter endt uddannelse at fungere selvstændigt og i et tværfagligt samarbejde som socialrådgiver. Uddannelsen skal i overensstemmelse med den samfundsmæssige, socialfaglige og videnskabelige udvikling kvalificere de studerende inden for teoretisk og praktisk socialrådgivning og socialt arbejde. Uddannelsen skal kvalificere de studerende til at kunne identificere, beskrive, analysere, vurdere, evaluere og handle i forhold til livsbetingelser og sociale problemer på individ-, gruppe-, organisations- og samfundsniveau” (BEK nr. 536 af 28/06/2002). Det fremgår endvidere, at de studerende skal kvalificeres, så de opnår en kritisk kompetence, som skal anvendes til at identificere og vurdere sociale problemer i deres helhed samt vælge metoder og indsatser, der er relevante i den enkelte situation (BEK nr. 536 af 28/06/2002). Helhedssynet udgør på denne baggrund et af socialrådgiverfagets fælleselementer og fremhæves som et væsentligt element i uddannelsen, ligesom begrebet tillægges afgørende betydning i den faglige selvforståelse. Helhedssynet kan karakteriseres som en særlig form for ekspertise kendetegnet ved den helhedsorienterede, sammensatte og brede forståelse af problemer (Guldager 2004: 31f). Socialrådgiverfagets helhedssyn kan idealtypiske karakteriseres ud fra tre fordringer. For det første evnen til at ”[a]t begribe og forstå baggrunde for og sammenhænge mellem menneskers sociale problemer, ressourcer og behov” (Guldager 2004: 33). Det er således centralt, at sociale problemer ikke betragtes isoleret men i stedet for i sammenhæng med menneskers ressourcer og behov. I den sammenhæng relaterer det sociale arbejde sig til forebyggelse og behandling af sociale problemer. For det andet omhandler helhedssynet evnen til ”[a]t kunne koble problemer, ressourcer og behovsforståelser sammen – med opgaven som hjælper, rådgiver, advokat eller igangsætter” (Guldager 2004: 34). For det tredje evnen til at omsætte de foregående forståelser til handlinger eller indsatser i henhold til klienten, det sociale system og det omgivne samfund.²⁹ I den sammenhæng er uddannelsesforløbet såvel som frontliniens tilgang til det socialfaglige arbejde blevet anfægtet for at være for individorienteret i form af et entydigt fokus på individets behov og barrierer med fraværd af arbejdsmarkedskendskab i forhold til matchningsproblematikken (Olesen 2002a: 30).³⁰

Uddannelsen skal kvalificere de studerende til at udøve faglige skøn i form af at træffe ansvarlige beslutninger, individuelle valg og vurderinger, hvormed skønsbegrebet udgør et uomgængeligt

og socialformidlerne på Danmarks Forvaltningshøjskole (Eskelinen et al 2000: 29). I Projekt Aktiv Afklaring er samtlige respondenter dog uddannet socialrådgivere, hvor der i det følgende tages afsæt i socialrådgiveruddannelsen.

²⁹ Helhedssynet i sig selv er imidlertid ikke tilstrækkeligt, da det i praksis skal kunne udledes som systematisk, forståeligt og etisk forsvarligt. Med andre ord skal den indhentede viden og erkendelse kunne omsættes til væren og handlen i samspil med klienten.

³⁰ Dette understøttes ligeledes af formanden for KL's Social- og arbejdsmarkedsudvalg, der pointerer hvordan socialrådgivere oplever en identitetskrise ved overgangen fra uddannelsessystem til arbejdsplads. En krise der kan minimeres, hvis uddannelsesverdenen og arbejdsmarkedet rykker tættere hinanden (Nielsen 2001: 1).

princip i socialrådgivernes funktion og opgavevaretagelse. Det faglige skøn kan karakteriseres som et ”*profesionelt skjøn [der] skal foretas på grundlag av faglig kompetanse basert på utdanning. Regler kan være utgangspunkt for vurderingene, men disse skal brukes skjønnsmessig i det enkelte tilfelle*” (Jessen 2005: 29). Socialrådgiveren er dermed ”[...] tildelt myndighet til å foreta beslutninger ut fra et personlig, men likevel faglig skøn” (Jessen 2005: 27). Skønsudøvelsen afhænger imidlertid af, i hvilken grad skønnet er bundet i forhold til gældende kriterier og regler, hvorfor der kan differentieres mellem *stærke* og *svage skøn*, hvilket nuanceres i afsnit 10.3.2. Bekendtgørelsen fremhæver yderligere, at uddannelsen har til hensigt at kvalificere den studerende til at træffe afgørelser og agere ud fra gældende lovgivning, ligesom evnen til at tilgodese klientens situation og forvaltningens praksis betones (BEK nr. 536 af 28/06/2002). Socialrådgiverne skal gennem uddannelsen være i stand til at navigere mellem til tider modsætningsfyldte krav og interesser, der kan udspille sig mellem lovgivningen og klientens situation, hvilket kan betegnes som et *krydspres* i varetagelsen af de forskellige interesser.

Socialrådgiveruddannelsen³¹ er en *generalistuddannelse*, hvor uddannelsen har til hensigt at bidrage med generelle, faglige såvel som personlige kompetencer, færdigheder og forudsætninger til anvendelse i praksisfeltet. Socialrådgiverne skal derfor efter endt uddannelse introduceres til specialiseret indsigt og praksis inden for et konkret område f.eks. gennem efteruddannelse (Eskelinen et al 2000: 11ff). Uddannelsen består af teoretisk undervisning inden for fire fagområder, som omfatter *socialt arbejde*, hvorunder socialrådgivning, *det psykologiske og psykiatriske fagområde*, *det juridiske fagområde* samt *det samfundsvidenskabelige fagområde*. Uddannelsen har mere specifikt til hensigt at opkvalificere de studerende inden for det retslige og forvaltningsmæssige felt, ligesom udviklingen af de personlige kompetencer betones i form af bl.a. kommunikative evner, der fremhæves som et væsentligt element i uddannelsen, hvorfor der løbende trænes *samtaleteknik* og *aktiv lytning* med henblik på at kvalificere socialrådgiveren til *respekt*, *omsorg* og *lydhørhed* og *medinddragelse* (www.dsh-k.dk). De kommunikative evner forsøges udviklet gennem bevidstgørelse, læring og reflektiv praksis under uddannelsesforløbet. Ydermere betones udviklingen af det *motiverende arbejde* i uddannelsesforløbet, idet uddannelsen har til hensigt at opkvalificere den studerende til at indgå i dialog med klienten i forhold til at kortlægge ressourcer og opmuntre til at gøre brug af disse. I uddannelsen indgår herudover to praktikperioder, der strækker sig over i alt seks måneder. Socialrådgiveruddannelsen er normeret til 3½ år og giver ret til betegnelsen professionsbachelor, som betoner forskningstilknytning og udviklingsbaseret

³¹ I den forbindelse skal det nævnes, at de fire sociale højskoler og socialrådgiveruddannelsen ved Aalborg Universitet udarbejder egne studieordninger inden for bekendtgørelsens rammer, således kan de fire fagområder vægtes forskelligt alt efter uddannelsesinstitution.

(BEK nr. 536 af 28/06/2002 & Eskelinen et al 2000: 13). Socialrådgiveruddannelsen har således gennemgået en øget akademisering,³² men trods denne og kravene om evidensbaseret viden bygger socialrådgivernes kundskabsgrundlag i høj grad på *praktisk* viden og etik. Denne form for viden er en *"[...] analyse af værdier - 'godt' eller 'dårligt' - som udgangspunkt for handling. Phronesis er den intellektuelle aktivitet, som er relevant i forhold til praksis. Den fokuserer på det, der er variabelt. Det, som ikke kan fanges i universelle regler. Den forudsætter vekselvirkning mellem det generelle og det konkrete og kræver overvejelse, skøn og valg. Mere end noget andet kræver pronesis erfaring"* (Flyvbjerg 1991: 73). Vægtningen af denne form for praksis viden understøttes af uddannelsens vægtning af både teoretisk og metodisk viden samt viden fremkommet gennem feltarbejde og praktik (Buss og Strauss 2004: 244).

5.1.1 Det sociale arbejde

Socialt arbejde og den faglighed der karakteriserer dette, er afsætte, der skal danne rammerne for frontliniemedarbejderne faglige ageren i praksisfeltet, ligesom de værdier det sociale arbejde er baseret på, indgår i fagets etiske kodeks.³³ Det sociale arbejde kan dog ikke alene betragtes som den relation, der udspiller sig mellem klienten og frontliniemedarbejderen, idet relationen er indlejret i statslige, samfundsmæssige og organisatoriske rammer, som kan bidrage til at definere det sociale arbejde, ligesom det sociale arbejde kan virke tilbage herpå.

Ifølge Dansk Socialrådgiverforening bygger det sociale arbejde på respekt for lighed, menneskeværd og værdighed i forhold til det enkelte menneske, ligesom social retfærdighed og menneskerettigheder ligger til grund for retfærdiggørelsen af arbejdet.³⁴ Det sociale arbejde relaterer sig til de mangfoldige og komplekse situationer, der udspiller sig mellem mennesker og miljøer, hvorfor *"[f]ormålet med socialt arbejde er at sætte alle mennesker i stand til at udvikle deres potentialer, berige deres liv og forebygge funktionsforstyrrelser"* (www.socialrdg.dk 2007). Det sociale arbejde som samfundsmæssig aktivitet kan med andre ord karakteriseres ved en målrettet bestræbelse eller en tilsigtet indgriben i utilsigtede eller spontane processer og problemer

³² Socialrådgiveruddannelsen fik status som professionsbachelor med den nye bekendtgørelse i 2002 med den hensigt at styrke den faglige identitet og niveauet samtidig med, at uddannelsen skal skabe en bedre sammenhæng mellem teori og praksis. I denne sammenhæng fremgår det af bekendtgørelsen, at uddannelsen skal tilrettelægges på et videnskabsteoretisk grundlag. Socialrådgiveruddannelsens status som professionsbachelor skal betragtes som det foreløbige sidste skridt i oprustningen af uddannelsens teoretiske og videnskabelige grundlag (Buss og Strauss 2004: 240f).

³³ Det sociale arbejde kan dog ikke betragtes som en objektiv størrelse, idet opfattelsen af det sociale arbejde er samfundsmæssig eller kulturelt determineret, ligesom praksisfeltet bidrager til konstruktionen heraf (Krogstrup 2003c: 16f & Eskelinen 2005: 20).

³⁴ Det er dog underforstået, at socialt arbejde i det 21. århundrede er dynamisk og under løbende udvikling, hvorfor definition ikke bør betragtes som udtømmende (www.socialrdg.dk 2007).

(Eskelinen 2005:19f). Det sociale arbejde har til formål at understøtte det enkelte menneske i at frigøre sig selv, øge dets trivsel og forfølge egne visioner om det gode liv, ligesom det kan karakteriseres som en almennyttig, samfundsmæssig indsats, der har til hensigt at modvirke individets såvel som grupperes marginalisering i forhold til almindelige sociale fællesskaber og arbejdsmarkedsrelationer. Det sociale arbejde er baseret på værdier som respekt for klientens integritet, anerkendelse, et ligeværdigt møde, hjælp og støtte samt respekt (www.socialrdg.dk 2007). Det sociale arbejde betoner på denne baggrund en række færdigheder, teknikker og foranstaltninger, der er overensstemmende med *helhedssynet* – socialrådgivernes fokus på helheden er med andre ord universel. Det sociale arbejde udgør evalueringskriteriet i forhold til at bevare og nuancere, i hvilken udstrækning den praktiske implementering af visitationsværktøjskassen skaber handlerum for frontliniens autonomi og socialfaglige vurderinger jf. kapitel 10, idet profession er forankret i det gode sociale arbejde.

6 Slagelse Kommune

Kapitlet beskriver og fortolker en række kontekstuelle betingelser, der gør sig gældende i Slagelse Kommune. Kapitlet bevæger sig således ned i niveau i forhold til kapitel 3 ved at behandle den lokale kontekst frem for den nationale. Det er centralt at få en forståelse for den lokale kontekst i forhold til evalueringen, da denne bl.a. fokuserer på hvilke forhold, der kan hæmme eller fremme frontliniens handlerum. Kapitlet bevæger sig gradvis tættere på frontlinien, idet den kommunale organisering og målsætninger behandles i første del af kapitlet, hvorefter nogle af de kontekstuelle betingelser, der præger frontlinien efterfølgende behandles. Kapitlet afsluttes med en beskrivelse og fortolkning af væsentlige elementer såsom faglighed og arbejdskultur, der påvirker frontliniens praksis. Specialet er udarbejdet og empirien er indsamlet i en hektisk periode grundet kommunalreformen. Casen skal derfor betragtes som et empirisk øjebliksbillede i tidsrummet fra september til december 2006.³⁵

Inden den dybdegående behandling af de lokale kontekstuelle elementer i Slagelse Kommune gives en kort gennemgang af kommunens karakteristika. Slagelse er en mellemstor bykommune med ca. 37.000 indbyggere med en ledighedsprocent på 5,7 procent.³⁶ Valget af en mellemstor kommune er bevidst, idet ønsket er at foretage en kvalitativ evaluering blandt en *gruppe* af frontliniemedarbejdere, hvorfor det er hensigtsmæssigt at vælge en lidt større kommune med en del socialfagligt personale. For en nærmere argumentation for valget af case henvises til bilag 3. I den undersøgte afdeling Projekt Aktiv Afklaring er der ansat fem jobkonsulenter, hvor hovedparten er uddannet socialrådgivere.

6.1 Kommunale strategier

I nedenstående behandles Slagelse Kommunes strategier i forhold til organisering og målsætninger, idet disse kontekstuelle betingelser har indvirkning på jobkonsulenternes måde at håndtere arbejdet på. I forhold til den politisk-administrative struktur har Slagelse Kommune fem stående udvalg henholdsvis økonomiudvalget, teknisk udvalg, børne- og ungeudvalget, kulturudvalget og socialudvalget, hvor de beskæftigelsespolitiske problemstillinger behandles i sidstnævnte. I forhold

³⁵ Dette skal imidlertid ikke forstås således, at evalueringen ikke har relevans for området generelt eller er forældet grundet kommunalreformen. Dette begrundes med fokuset på den kommunale frontlinies praksis i forhold til visitationsværktøjskassen, som fortsat er et redskab i den beskæftigelsespolitiske indsats i Ny Slagelse Kommune trods ny organisering jf. kapitel 1.

³⁶ Samlede ledighedsprocent beregnet ud fra forsikrede såvel som ikke-forsikrede ledige (Kilde: Danmarks Statistik).

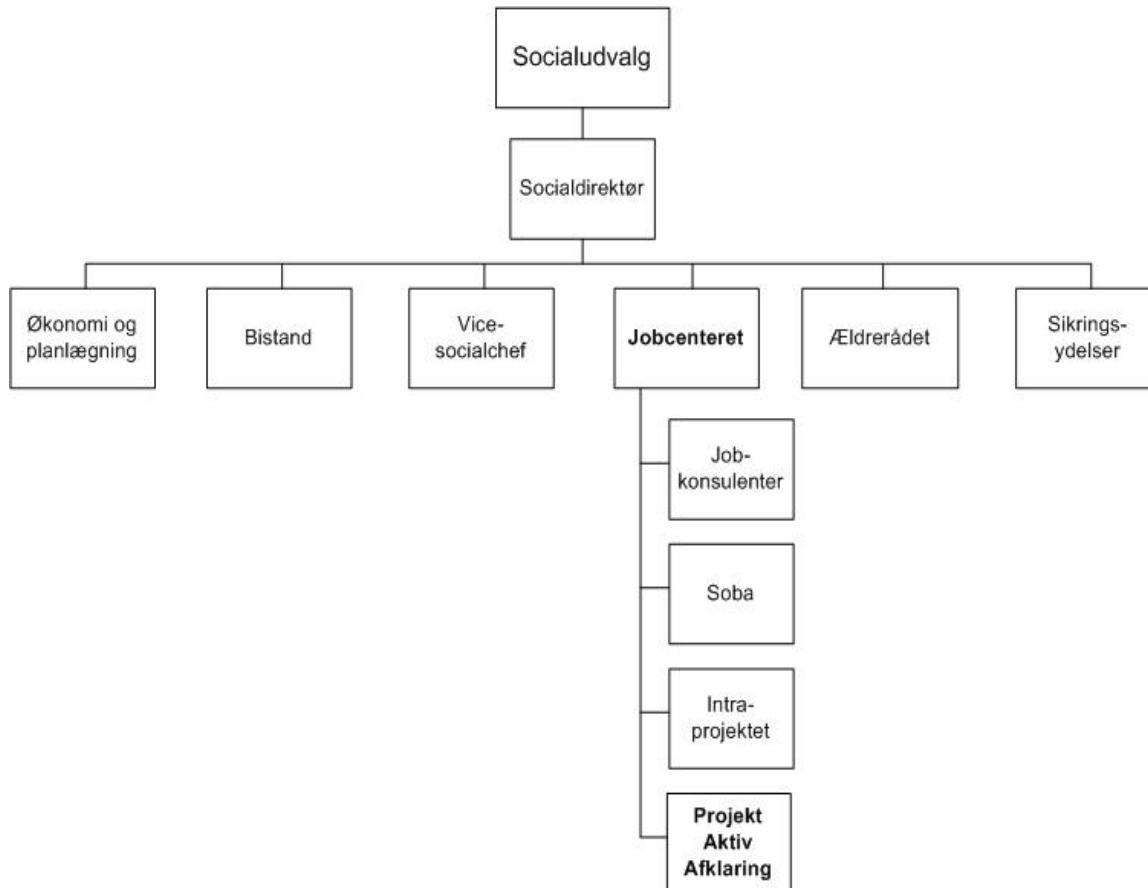
til organiseringen er forvaltningen forholdsvis traditionelt organiseret, og socialforvaltningen består af en lang række underafdelinger jf. figur 1. En af disse afdelinger er *Jobcentret*, hvortil Projekt Aktiv Afklaring er en underafdeling, som udgør genstandsfeltet for det empiriske arbejde. Denne afdeling beskæftiger sig med ”[...] borgere, der midlertidig er uden for arbejde samt særlige udsatte grupper” (Slagelse Kommune 2004: 22), herunder hovedparten af kommunens kontanthjælpsmodtagere. Jobcentret varetager en lang række opgaver eksempelvis drift af kommunale beskæftigelsesprojekter, aktivering af samtlige kontanthjælpsmodtagere, fleksjobs, ungdomsvejledning, arbejdsprøvning samt visitering til uddannelse og arbejde hos private arbejdsgivere med eller uden løntilskud. Organisatorisk består Jobcentret af Intro-projektet (Intro), Projekt Ung uddannelse og Projekt Aktiv Netværk for kontanthjælpsmodtagere uden problemer udover ledighed og fleksjob for kontanthjælpsmodtagere med nedsat arbejdsevne samt Projekt Aktiv Afklaring og SOBA (arbejdsprøvning) for kontanthjælpsmodtagere med problemer udover ledighed (Slagelse Kommune 2004: 23).

Det fremgår af organisationsdiagrammet, at kommune udover Jobcentret rummer en bistandsafdeling, der beskæftiger sig med udbetaling af kontanthjælp. Bistandsafdelingen foretager den indledende visitation af nye kontanthjælpsmodtagere, hvorefter kontanthjælpsmodtagere med andre problemer end ledighed placeres i Projekt Aktiv Afklaring. Det fremgår af interne papirer fra kommunen, at afdelingen anvender visitationsværktøjskassen til denne udredning, men begge afdelingsledere forklarer, at bistandsafdelingen alene foretager en ’grovsortering’ af kontanthjælpsmodtagerne til Intro eller Projekt Aktiv Afklaring. ”[...] [F]or det første er det kontanthjælpsafdelingen [bistandsafdelingen], som har myndighedsopgaven i forhold til at vurdere hvem, der er berettiget til kontanthjælp. Det er ligesom den ene del af deres opgave, og så har de også ydelsesdelen til kontanthjælp, altså den administrative del. Det de så også har, det kan kaldes en indledende visitation, hvor de vurderer, om borgeren skal over i det ene eller det andet” (Ledelsesinterview: 31-35). På denne baggrund har vi valgt at fokusere på Projekt Aktiv Afklaring, idet den egentlige socialfaglige udredning, dialog og langvarige kontakt med kontanthjælpsmodtagerne forefindes i denne afdeling, ligesom hovedparten af jobkonsulenterne har en socialfaglig uddannelse i modsætning til de ansatte i bistandsafdelingen.

Der er et udbredt fokus på arbejdsmarkedet i forhold til den sociale indsats jf. figur 1, hvilket ligeledes kommer til udtryk i betegnelsen af de kommunale enheder eksempelvis Jobcenter. Denne arbejdsmarkedsorientering genfindes i kommunens overordnede formuleringer, hvor det fremgår, at

kommunens politik er, at kontanthjælpsmodtagerne aktiveres og opkvalificeres konstant, indtil de er i selvforsørgelse.

Figur 1: Organisering i Slagelse Kommune



6.1.1 Projekt Aktiv Afklaring

Projekt Aktiv Afklaring blev etableret i 2004 og beskæftiger sig med kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed. Visionen i Jobcentret er, at alle kontanthjælpsmodtagere opkvalificeres til arbejdsmarkedet gennem enten uddannelse eller aktivering, hvor sidstnævnte hovedsageligt udgør indsatsen i Projekt Aktiv Afklaring. Jobcentret retter især opmærksomheden mod en tilpasset aktivering, afklaring og opkvalificering på private virksomheder. Projekt Aktiv Afklaring skal i den forbindelse medvirke til at etablere individuelle arbejdsfunktioner, der passer til den enkelte kontanthjælpsmodtager og dennes ressourcer. I projektet bliver kontanthjælpsmodtagerens kompetencer og ressourcer afdækket med henblik på at få tilrettelagt et handleforløb, som medvirker til at forbedre kontanthjælpsmodtagerens motivation og stabilitet. Det ligger endvidere i Jobcentrets visioner, at der skal tages udgangspunkt i kontanthjælpsmodtagerens muligheder og

ressourcer frem for at fokusere på begrænsninger, så vedkommende forbliver aktiv i ledighedsforløbet. Formålene med aktiveringsprojekterne er ifølge interne papirer opkvalificering af kontanthjælpsmodtagernes funktioner i forhold til arbejdsmarkedet. Arbejdsmarkedsorienteringen fremgår ligeledes af en samlet opslagstavle for Intro og Projekt Aktiv Afklaring, hvor der er opslået konkrete jobs. Projekt Aktiv Afklaring anvender en lang række aktiveringshold i afklaringen af kontanthjælpsmodtagerne, som bl.a. består af diverse værksteder, miniby, pensionistservice og fremstilling af forskellige historiske effekter for museet Trelleborg.

Projekt Aktiv Afklaring har en forholdsvis ny afdelingsleder, der ikke tidligere har beskæftiget sig med kontanthjælpsmodtagere. Arbejdet har tidligere været præget af manglende ledelse og struktur, og det fremhæves, at *"[...] vi har det lidt rodet. Vi har længe været uden ledelse og selv skulle klare det"* (Respondent 2: 328-329). Dette har ligeledes medført, at afdelingsmøder har været afholdt tilfældigt, selvom strukturen er, at der skal afholde to ugentlige møder.³⁷ Der har ifølge jobkonsulenterne ikke være struktur i forhold til møderne, der ligeledes ikke har haft et fagligt indhold, hvilket hovedsagligt skyldes fraværet af en faglig leder. Der bliver således ikke diskuteret socialretslige problemstillinger, fortolkning af lovgivning og nye regler på afdelingsmøderne (Fokusgruppe: 968-987). Afdelingslederen fremhæver dog, at fagligheden i forhold til lovgivningen er væsentlig.

Projekt Aktiv Afklaring beskæftiger sig, som nævnt, med kontanthjælpsmodtagere med andre problemer end ledighed, og afdelingen beskæftiger sig med en meget 'tung' gruppe, der har været i systemet i mange år. *"Det er virkelig det tunge skyts, der er tilbage. Det kan man jo mærke, specielt oppe i jobcentret er der sket et boom, fordi dem der virkelig kan få et job, de er røget"* (Respondent 1: 297-298). Grundet dette afsæt kan gruppen dog langt fra karakteriseres som én homogen gruppe, idet denne snarere favner et bredt spektrum af karakteristika. *"Det er ofte nogle, der har gået længe af forskellige årsager misbrug, psykisksyge [...] Der er også ganske almindelige fysiske skader som så resulterer i, at de folk også får lidt psykiske skader. Og hvis de så i forvejen er lidt svage mennesker [...] Dem er der også en tredjedel af, og så er der dem med alle diagnoserne – dem der har det hele"* (Holdleder 2: 30-37).

³⁷ Det ene er sammen med holdlederen i aktiveringsprojekterne, der har vagten, og det andet er blandt jobkonsulenterne.

6.2 Arbejdskultur

Arbejdskultur beskæftiger sig hovedsageligt med graden og karakteren af interne relationer i teamet herunder samarbejde og sparring. Arbejdskulturen kan i stor udstrækning betegnes som kollektiv forstået på den måde, at jobkonsulenterne i høj grad benytter hinanden til faglig sparring. Jobkonsulenterne gør meget brug af hinanden i arbejdet, og det er kutyme at 'stikke hovedet ind' hos hinanden og diskutere en sag eller problemstilling. Arbejdskulturen er præget af delekontorer, der ifølge jobkonsulenterne fremmer en uformel faglig sparring og et kendskab til andre måder at gribe en problemstilling an på. Det er således legitimt at benytte sig af hinandens lydhørhed og viden bl.a. i forhold til kendskab og viden om en given kontanthjælpsmodtager. Dette kan være behjælpeligt i forhold til at vælge den mest konstruktive tilgang til arbejdet. Derudover er der sparring i forhold til administrative beslutninger, og jobkonsulenterne benytter også hinanden til at 'læsse af'. Den faglige sparring foregår hovedsageligt på et uformelt plan. *"Og så har vi vel også et eller andet behov for at gå ud på flisen og diskutere et eller andet. Og vi bruger hinanden til i et eller andet omfang til at sige 'er det mig der er en idiot eller'?"* (Fokusgruppe: 417-418). Jobkonsulenterne har ligeledes en formel sparring i form af afdelingsmøder, der dog ikke har fungeret optimalt bl.a. pga. kommunalreformen.

Et helt centralt spørgsmål i forbindelse med arbejdskultur er, hvorvidt der kan tales om en samlet faglighedsforståelse og selvopfattelse blandt jobkonsulenterne. Gennem socialrådgiveruddannelsen har jobkonsulenterne opnået en fælles faglighedsbase, som bl.a. består af centrale principper og værdier, som er historisk forankret i det sociale arbejde samt kampen for autonomi i frontlinien (Caswell 2005: 142). Dette er dog ikke ensbetydende med, at der eksisterer en homogen faglighedspraksis eller identiske faglighedsforståelser. Udgangspunktet for evalueringen er dog, at der kan tales om *en linie* i faglighedsforståelsen, hvilket begrundes med, at frontlinien gennem arbejdspraksis udvikler fælles viden og kollektive overbevisninger (Caswell 2005: 94f). Dette betyder, at den enkelte aktør bliver socialiseret i den organisatoriske kontekst jf. kapitel 6.

Kulturen i afdelingen er præget af udbredt enighed blandt respondenterne³⁸ omkring eksempelvis formålet med beskæftigelsesindsatsen, visitationsværktøjskassens hensigtsmæssighed og det sociale arbejde. Der kan spores en dominerende linie i faglighedsforståelsen trods det, at jobkonsulenterne fremhæver, at de selvfølgelig er forskellige. Der er dog én jobkonsulent, der skiller sig ud fra

³⁸ I den sammenhæng skal det nævnes, at en af jobkonsulenterne grundet langtidssygdom ikke har deltaget i interviewene.

kollegaerne. ”[...] [V]ores kollega som er fra Eksjugoslavien [...] har en lidt anden indgangsvinkel til det end os andre” og videre ”[...] hans fokus er tydeligt job – ’Nej, det er ikke mit bord. Det må du snakke med sagsbehandleren om’ [...]” (Fokusgruppe: 695-714). I den forbindelse pointerer jobkonsulenterne, at de er blevet bedre til at samarbejde og udveksle erfaringer med kollegaer i bistandsafdelingen, der ikke er uddannet socialrådgivere og som i højere grad har styr på det administrative arbejde (Respondent 4: 540-560).

6.3 Uddannelse og faglighed

Den uddannelsesmæssige baggrund udgør et centralt element i fagligheden, men det er lige så centralt, hvilken arbejdsmæssig erfaring jobkonsulenterne har jf. kapitel 5. De interviewede jobkonsulenter har en mangeårig erfaring med socialt arbejde og er alle uddannet socialrådgivere. En af jobkonsulenterne har en meget lang anciennitet i kommunen med 20 års erfaring inden for det sociale område, men har blot været ansat i Projekt Aktiv Afklaring siden juli 2006. Generelt har de interviewede jobkonsulenter ikke været tilknyttet afdelingen særligt længe men er uddannet mellem 1993-2000. Det kan have en indvirkning på opgavevaretagelsen og tilgangen til arbejdet, at jobkonsulenterne er uddannet efter aktivliniens indførelse. Dette skyldes, at jobkonsulenterne gennem uddannelse og praksiserfaringer er indsocialiseret i de eksisterende, institutionelle tænkemåder, hvormed det opleves som en selvfølgelighed at efterleve princippet om ’noget for noget’ (Høilund og Juul 2003: 17). ”Medarbejderne bliver socialiseret til at udøve deres arbejde i forhold til de eksisterende indsattstyper, som bygget på målsætningen ’flest muligt i arbejde’” (Eskelinen 2003a: 87).

Den uddannelsesmæssige baggrund har betydning for, hvordan arbejdet udføres, hvilket påpeges i fokusgruppeinterviewet. ”Jeg syntes, at vores helhedssyn er et springende punkt i forhold til dem, der ikke er uddannet men sidder og laver det samme som os. Der syntes jeg nok, at de kommer til kort en gang imellem. Men det kan hænde, at de får det, hvis de sidder her længe nok” (Fokusgruppe: 584-586). På trods af at den uddannelsesmæssige baggrund har en betydning for tilgangen til arbejdet fremhæves personlighed som et væsentligt element i forhold til hvilket perspektiv, der anlægges på opgaverne i frontlinien (Fokusgruppe: 273-274).

6.3.1 Kategorisering

I praksis foregår kategoriseringen eller matchningen inden for strukturelle og institutionelle rammer, hvor faktorer såsom lovgivning, økonomiske forhold, kommunalpolitiske prioriteringer og fagligheden i frontlinien påvirker kategoriseringen. I Projekt Aktiv Afklaring arbejdes der aktivt med visitationsværktøjskassen især i forhold til dialogguiden og matchplaceringen. Kategoriseringen af kontanthjælpsmodtageren finder, som nævnt, i første omgang sted i bistandsafdelingen i form af en 'grovsortering' i arbejdsmarkedsparat eller ikke-arbejdsmarkedsparat. Slagelse Kommune betoner arbejdsmarkedsorienteringen, hvilket kan ses som et pres ovenfra i forhold til at vurdere førstegangshenvendelser som arbejdsmarkedsparate. Dermed syntes udgangspunktet i bistandsafdelingen at være, at kontanthjælpsmodtagere ikke har problemer ud over arbejdsløshed, indtil andet er bevidst.

I Projekt Aktiv Afklaring finder den dybdegående samtale sted efterfulgt af en beslutning om indplacering af kontanthjælpsmodtageren i matchkategori foretaget af jobkonsulenten. Kategoriseringen bliver i høj grad anvendt til at afgøre hvilken type indsats, der skal iværksættes. Der er således en direkte kobling mellem matchplaceringen og den indsats type, der iværksættes. *"Altså der er ikke andre tilbud til træerne end Intro [...] Men vi laver dem jo til en træer, når de skal i løntilskud [...] så der er nogle strukturelle ting i det, at de pr definition er en træer eller toer [...]"* (Fokusgruppe: 494-496). Kategoriseringsredskabet syntes i praksis at blive anvendt på en anden måde end den, visitationsværktøjskassen foreskriver. Dette betyder, at der i nogle tilfælde foretager en faglig vurdering af hvilken indsats, der skal iværksættes, hvorefter kontanthjælpsmodtageren matchplaceres. Denne faglige vurdering kan dog komme i clinch med det omgivende kommunale felt jf. kapitel 4.

7 Virkningsevaluering

Specialets problemstilling beskæftiger sig, som nævnt, med visitationsværktøjskassens indvirkning på frontliniepraksis og heraf konsekvenserne for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere. Det centrale spørgsmål i den forbindelse er: *Hvad virker for hvem, hvordan, hvornår og under hvilke omstændigheder?* Gribes spørgsmålet an bagfra er det vigtigt at belyse frontlinievirksomheden i forhold til processer og mekanismer i interaktionen mellem frontliniemedarbejdere og kontanthjælpsmodtager i modsætning til udelukkende at fokusere på effekter. Det er centralt at undersøge frontliniens handlerum i form af muligheden for autonomi og socialfaglige skøn, hvor de kontekstuelle, organisatoriske forhold og rammer er af afgørende betydning. Resultater fra såvel evalueringsforskningen som implementeringsforskningen viser ofte, at tiltag ikke nødvendigvis fungerer efter den erklærede hensigt, da tilsigtede virkninger kan udeblive eller overskygges af utilsigtede. I forhold til dette bringes første del af spørgsmålet i spil, hvor en analyse af processerne er væsentlig i forhold til at konkretisere, hvad der virker, og hvad hindrer, at noget virker. Dette muliggør en synliggørelse af eventuelt utilsigtede aspekter af eksempelvis det politiske program – positive såvel som negative bieffekter. På denne baggrund anvendes virkningsevalueringen i analysen af specialets problemstilling jf. endvidere bilag 4 for en nærmere argumentation for valg af model. Det er væsentligt, inden præsentationen af evalueringsmodellen, at beskæftige sig med, hvad evaluering er for en størrelse.

7.1 Evalueringsdefinition

Evalueringsbegrebet bliver til stadighed tillagt forskellige betydninger i litteraturen, ligesom flere forskere hævder, at begrebet er blevet en 'semantisk magnet' (Lundquist 1976: 124 & Dahler-Larsen 2004: 9). Specialet tager afsæt i Evert Vedungs (1998) definition, der retter sig mod evaluering i den offentlige sektor. Definitionen forholder sig til væsentlige dimensioner ved evalueringsbegrebet, hvor virkningsevaluering løbende forholdes til de centrale karakteristika.

Vedung definerer evaluering som, ”[...] *noggrann efterhandsbedömning av utfall, slutprestationer eller förvaltning i offentlig verksamhet, vilken avses spela en roll i praktiska beslutssituationer*”³⁹ (Vedung 1998: 20).

³⁹ Vedungs evalueringsdefinition kan oversættes og modificeres til: ”En systematisk retrospektiv bedømmelse af værdien af strukturer, processer, præstationer og udfald af offentlige indsatser, som tiltænkes at spille en rolle i praktiske handlingssituationer” (Hansen og Vedung 2005: 31). Definitionen er omformuleret, så den ligger tæt op af virkningsevaluering i fokuset på strukturer, processer, præstationer og udfald, som er en nuancering af begrebet resultat, der svarer til den gængse sondring mellem output og outcome.

For det første fremgår det af definitionen, at evaluering er en *retrospektiv aktivitet*, hvormed tilgangen afgrænser sig til at vurdere afsluttede eller igangværende aktiviteter. I den sammenhæng forudsætter virkningsevaluering, at indsatsen er implementeret, idet modellen har til hensigt at kortlægge kausalteoriens praktiske udfoldelse. Trods evalueringens tilbageskuende bedømmelser er evaluering *for det andet* også *fremadrettet* i den forstand, at den skal anvendes som udgangspunkt for politiske beslutninger eller udvikling af fagprofessionel praksis. Virkningsevaluering har i den forbindelse til hensigt at realitetsteste og udvikle programmer, hvormed evalueringsmodellen har et fremadrettet perspektiv. Evalueringen skal med andre ord ifølge definitionen anvendes i såkaldt *praktiske beslutninger*, hvormed formålet er at give vejledning til fremtidige handlinger⁴⁰ (Vedung 1998: 20f & Dahler-Larsen og Krogstrup 2003b: 14f). I relation til virkningsevaluering foretages, i tråd med Vedungs definition af evalueringensbegrebet, en evaluering af en igangværende offentlig indsats, hvor evalueringen vurderer programmets udfald. *For det tredje* defineres evaluering som en *systematisk aktivitet*, hvilket vil sige, at evalueringsundersøgelser skal baseres på videnskabelige metoder, hvilket indlysende ligeledes gør sig gældende for virkningsevaluering. På denne baggrund skal evalueringer betragtes på niveau med videnskabelige undersøgelser,⁴¹ hvor spørgsmål om metodisk kvalitet behandles jf. bilag 8 (Dahler-Larsen 2004: 9). *For det fjerde* henviser *bedømmelse* til, at evaluering er en normativ aktivitet, hvilket forudsætter en vurdering med tilhørende værdikriterier. I den sammenhæng skal det understreges, at normative kriterier ikke betragtes som uvidenskabelige eller illegitime, men derimod et vigtigt element i al forskning.⁴² Værdierne kan optræde mere eller mindre eksplicitte men uden en konkretisering af disse, finder ingen bedømmelse sted. I evalueringensdefinitionen såvel som virkningsevaluering forefindes der ingen

⁴⁰ Det er afgørende for evalueringens selvforståelse, da den vil frembringe vidensgrundlag for informerede beslutninger og den tåntænkes denne rolle. Evalueringer lever dog sjældent op til det officielle formål og har ofte symbolsk karakter (Dahler-Larsen 2004: 10ff).

⁴¹ Evalueringer som ledelsesinstrumenter er kritiseret for videnskabelig fortrængning. Wad argumenterer for, at kritisk realisme og dennes evalueringstilgang rummer muligheder for et skifte fra uvidenskabeligt evalueringssarbejde til evalueringforskning (Wad 1998: 34ff).

⁴² Det er hensigtsmæssigt at skelne mellem erkendelseskriterier alt efter om genstandsfeltet er naturen, kulturen eller samfundet. Den værdifri forsker er omdiskuteret, men de færreste vil i dag tro ubetinget på forskerens og videnskabernes objektivitet – forskeren har værdier (Buch-Hansen og Nielsen 2005: 65). Ambitionen om enhedsvidenskab på positivistiske præmisser afvises, ligesom kravet om objektivitet. På denne baggrund afvises evaluatrorollen som neutral, distancerede observatør (Foss-Hansen 2003: 24). Det er centralt at overveje evaluators rolle, idet evaluator definerer værdikriterierne, hvilket kan være forbundet med værdier og politiske anskuelser (Dahler-Larsen og Krogstrup 2003a: 107). I nærværende evaluering indgår vi, som evaluatører, i dialog med feltet i forhold til relevante kontekstuelle faktorer, mekanismer og kriterier. Dette begrundes med, at det, i forbindelse med en forbedringsorienteret evaluering, er centralt at inddrage interessenter i feltet (Krogstrup 2003a: 76). Evalueringens kriterier defineres dog af evaluatorerne, idet et af formålene med evalueringen er at opnå double-loop læring om visitationsværktøjskassen. I forhold til at imødekomme eventuel kritik af evalueringens kriterier er analysen opdelt i er og bør jf. afsnit 7.2.1.

retningslinier for hvilke kriterier, der skal anvendes, hvilket kan betragtes som en svaghed ved virkningsevaluering.⁴³

7.2 Virkningsevaluering som evalueringsmodel

I nedenstående præsenteres *virkningsevaluering* med det formål at skabe et begrebsligt overblik over modellen og dens kernebegreber. Indledningsvis foretages en kort redegørelse for forholdet mellem implementering og evaluering med fokus på virkningsevaluering. Dernæst følger en redegørelse for virkningsevalueringens model efterfulgt af en præsentation og verbalisering af programteorien. Afslutningsvis præsenteres den videnskabssteoretiske retning *kritisk realisme* med det formål at skabe en forståelse for modellens metodologiske udgangspunkt og grundlæggende begreber.

7.2.1 Forholdet mellem implementering og evaluering

En af styrkerne ved virkningsevaluering er, som nævnt, at modellen tager implementeringsaspektet alvorligt, hvorved fokus ikke alene rettes mod resultatet men det, der skaber resultatet – processen. Dette er især centralt grundet evalueringens empiriske genstandsfelt, der i udgangspunktet er karakteriseret som dynamisk-interventionistisk jf. bilag 4, hvormed frontliniemedarbejderne har et vist råderum i implementeringen. I den sammenhæng anerkender modellen, at der eksisterer en flertydighed og kompleksitet i den politiske proces, som bl.a. udspringer af *vilde problemer* og politiske konflikter. På denne baggrund tager modellen højde for, at der kan eksistere væsentlig variation mellem de planlagte og faktiske foranstaltninger i forhold til målgruppen. Virkningsevaluering forudsætter, at indsatsen er implementeret og iværksat, hvorved modellen fokuserer på det, der indtræffer efter en given politik er formuleret og vedtaget. Dette betegnes i implementeringsforskningen som en skillelinie mellem politikformulering og implementering (Hill og Hupe 2002: 5ff). Virkningsevalueringen forsøger på denne baggrund at imødekomme kritikken af den traditionelle top-down forskning,⁴⁴ der fokuserer på uoverensstemmelse mellem de formelle

⁴³ En generel problematik i forhold til evalueringens vurderinger og de hertil knyttede kriterier er, at det kan være vanskeligt at definere det nærmere indhold af disse, ligesom det kan være problematisk at vurdere, hvornår et givent program er succesfuldt. Kan et givent program karakteriseres som succesfuldt, hvis de indfrier ét af målene med indsatsen men skyder fordi de resterende mål?

⁴⁴ I top-down perspektivet ligger der en forståelse af, at politik går forud for lovgivningen, idet forvaltningen loyalt og neutralt fører beslutninger ud i livet. På denne baggrund kan top-down perspektivet kritiseres for ikke at tage højde for målgruppens påvirkning af implementeringsprocessen eller frontliniemedarbejdernes betydelige skøn i kontakten med brugerne. Perspektivet anlægger ligeledes et kontrolperspektiv på implementeringsprocessen, idet den fremkommer

mål og den implementerede politik. Virkningsevaluering anerkender på denne baggrund, at der eksisterer en diskrepans mellem de politiske mål, policyargumenter og den implementerede politik, hvorfor modellen fokuserer på effekter snarere end mål. Modellen har blik for, *hvad der sker* og *hvorfor*, hvor sidstnævnte relaterer sig til undersøgelsen af kausalsammenhænge og identificeringen af implementeringsfejl såvel som teorifejl jf. afsnit 7.2.2. Denne opdeling genfindes i nærværende evalueringdesign, som *for det første* har til hensigt at kortlægge den praktiske anvendelse af visitationsværktøjskassen i Projekt Aktiv Afklaring, hvorefter evalueringen *for det andet* afsiger værdidomme i forhold til at vurdere hensigtsmæssigheden af visitationsværktøjskassens indvirkning på frontliniemedarbejdernes autonomi og socialfaglige vurderinger samt de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere. Fordelen ved denne adskillelse skal findes i ”*[the] possibilities for making research decisions explicit and for justifying epistemological stances when conducting implementation research, which has exactly been the critique of interpretative views on implementation that tend to confuse normative judgements and empirical findings*” (Bredgaard et al 2003: 10). Fordelen ved alene at knytte de normative kriterier an til sidste del af problemstillingen er, at de empiriske resultater ikke i så høj grad er til debat, hvormed de empiriske resultater ikke kan afvises på baggrund af vurderingskriterierne (Bredgaard et al 2003: 11). Baggrunden for dette evalueringdesign udspringer af to hovedargumenter. *For det første* er det væsentligt, at der etableres en sammenhæng mellem politiske valg og udfald, hvilket forudsætter en karakteristik af den implementerede politik. Virkningsevalueringen har således til formål, at kortlægge den politisk-administrative proces, der finder sted mellem vedtagelsen af en given politik og udførelsen af denne i relation til borgeren, hvilket er nødvendigt for at undgå fejlagtigt at slutte, at udfaldet er forårsaget af et givent program. *For det andet* skal karakteristikken af den implementerede politik bidrage til information og refleksion for såvel de politiske beslutningstagere som generel politisk debat.

7.2.2 Karakteristik af virkningsevaluering

Virkingsevaluering handler grundlæggende om at erhverve viden om sammenhængen mellem aktiviteter og resultater. Formålet med evalueringen er at opnå en sammenhængende forståelse af, hvordan en given indsats gennem en proces forårsager et resultat. Virkningsevaluering fokuserer således både på 'at virke' forstået som proces og 'virkning' i betydning af resultat, der henviser til såvel præstationer som effekter jf. afsnit 7.2.3.. Det er afgørende for evalueringmodellen at bringe proces og resultat sammen. Udgangspunktet for virkningsevalueringen er at opstille årsags-

med anbefalinger om, hvordan implementeringsprocessen kan struktureres oppefra i forsøget på at efterleve den givne lovgivning (Bogason og Sørensen 1998 i Krogstrup 2003b: 196, Winter 1994: 62 & Bredgaard et al 2003: 8f).

virkningsforhold, hvilket vil sige eksplicitte forestillinger om, hvorfor og hvordan en given indsats virker. Disse forestillinger betegnes *programteorien*, der grafisk illustreres i et flowchart. Evalueringen kan betragtes som en undersøgelse af forestillingerne i programteorien om: *Hvad virker for hvem, hvordan, hvornår og under hvilke omstændigheder?*⁴⁵ (Dahler-Larsen 2003a: 51f & Dahler-Larsen 2003b: 99).

Virkningsevaluering⁴⁶ har til hensigt at undersøge visitationsværktøjskassens indvirkning på frontliniemedarbejderens autonomi og socialfaglige vurderinger i den samlede opgavevaretagelse og heraf konsekvenser for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere. Første del af evalueringen har til hensigt at undersøge processerne forstået som de konkrete værktøjers betydning for fagligheden og autonomien samt de efterfølgende tiltænkte som utiltænkte resultater af programmet. Et af formålene med evalueringen er at bygge bro mellem processer og effekter, hvilket fører frem til evalueringens anden del, der har til formål at diskutere visitationsværktøjskassens konsekvenser for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere. Denne diskussion kan imidlertid ikke alene baseres på eventuelle ændringer i frontliniemedarbejdernes handlerum, men må nødvendigvis udspringe af programmets tilsigtede som utilsigtede resultater. Konteksten⁴⁷ optræder som et centralt begreb i modellen, idet evalueringsresultaterne ikke alene skal tilskrives karakteristika ved visitationsværktøjskassen samt frontliniemedarbejdernes faglighed og autonomi, men ligeledes må medtænke de institutionelle betingelser, som opgavevaretagelsen udfoldes under jf. kapitel 3.

Det fremgår af ovenstående, at virkningsevaluering opererer med at *realitetsteste* de opstillede forestillinger om, hvordan indsatsen virker, hvorfor modellen kan "[...] *levere en sund medicin mod alt for oppustede og oversolgte målsætninger [...]*" (Dahler-Larsen 2003a: 52). Der er grundet betoningen af kausalforhold indlejret en rationalitetsforståelse i evalueringsmodellen, der imidlertid er stærkt kritiseret, da det indvendes, at der på mange politikområder er usikkerhed om

⁴⁵ I den sammenhæng er virkningsevaluering valg frem for en klassisk effektevaluering med fokus på et programs samlede effekter, idet vi har til hensigt at evaluere visitationsværktøjskassens effekter og årsags-virknings forhold for *specifikke* målgrupper under givne betingelser. Derudover kritiseres effektevalueringer for, at disse blot finder gennemsnitlige effekter med usikre sammenhænge mellem årsag og effekter (Krogstrup 2003c: 75).

⁴⁶ Der henvises til bilag 5 for køreplanen i virkningsevaluering.

⁴⁷ Kontekst er et kompliceret begreb og synes altomfavnende, hvorfor det kan være vanskeligt med sikkerhed at vide om alle kontekstuelle elementer, der har betydning, er inddraget i vurderingen. Dette er ligeledes en balance mellem for simple og komplekse programteorier.

sammenhængen mellem indsats og effekt, ligesom succeskriterierne eller målsætningerne for det andet ikke er entydige.⁴⁸

Kritikken består af to hovedindvendinger, hvor første del af kritikken retter opmærksomheden mod, at det kun i et begrænset omfang er muligt at opnå holdbar kausalviden, da virkelige sammenhænge bl.a. er dynamiske og sammensatte. Indsigelsen er at områder, der er præget af stor kompleksitet, reduceres til samvarians mellem input og outputvariable⁴⁹ (Dahler-Larsen 2003a: 97f). I forhold til den sidste del af kritikken vedrørende usikre målsætninger, synes denne ikke berettiget, da modellen *for det første* er med til at udpege realistiske målsætninger og vurdere i hvilken udstrækning, de er indfriet (Dahler-Larsen 2003a: 98). *For det andet* tager modellen højde for variationer gennem opmærksomheden på 'hvad virker for hvem, hvordan, hvornår og under hvilke omstændigheder?' Der er i modellens idégrundlag en bevidsthed om, at det, der virker for nogle personer, måske ikke virker for andre, ligesom konteksten har indvirkning herpå. I kraft af fokuset på *virkning* er der indbygget en tro på målbarhed, og virkningsevalueringen acceptere i princippet også, at effektmålinger er mulige. I forhold til kritikken vedrørende begrænset viden om årsagssammenhænge forsvare Dahler-Larsen modellen med, at "[...] *det faktum, at vores effektviden er begrænset, er ikke et argument for, at effektevaluering er umuligt at foretage, kun et argument for yderligere at satse på bedre effektvurdering end hidtil*" (Dahler-Larsen 2003a: 98). Visitationsværktøjskassen opstiller forholdsvis klare målsætninger med programmet, og det er evalueringens hensigt at vurdere, hvorvidt disse er realistiske eller skal revurderes i forhold til andre målsætninger. Forestillingerne og målsætningerne i visitationsværktøjskassen må populært sagt 'komme an på en prøve'.

7.2.3 Programteori

Programteorien er, som nævnt, et sæt af mere eller mindre eksplicite og sammenhængende forestillinger om, hvordan en bestemt intervention har indvirkning på en given situation og ændrer eller bevarer denne. Programteorien giver med andre ord en forklaring på, hvordan indsatsen

⁴⁸ I den sammenhæng fremhæver Rothstein, at det er utopisk at stille krav om, at der foreligger en sikker kausalforståelse, idet der ofte ikke er veludviklede policyteorier i programmerne. Det er på denne baggrund urealistisk, at politiske beslutninger sættes i værk på baggrund af undersøgelser af sammenhængen mellem årsag og virkning, idet politik ofte træffes under forskellige former for usikkerhed, magt og pres (Rothstein 1994: 89f).

⁴⁹ I forhold hertil skal det nævnes, at der implicit i visitationsværktøjskassen kan genfindes selv samme rationalitetsforståelse, som evalueringsmodellen bygger på. Dette begrundes med, at der i visitationsværktøjskassen er klare forestillinger om indsats og effekt, idet programmet giver et forholdsvis præcist bud på, hvilke resultater en given indsats eller handling vil få.

gennem en proces fører til effekter (Dahler-Larsen 2003b: 108).⁵⁰ Programteorien dækker over det indgreb - i denne sammenhæng visitationsværktøjskassen - som evalueres, mens teori refererer til forestillinger om årsag- virkningssammenhænge. Efter en opstilling af kausalrelaterede variable undersøges hvert led i programteorien systematisk.

I forhold til evalueringsdefinitionen og formålet med virkningsevaluering omhandler evaluering at foretage systematiske vurderinger af *processer, præstationer og effekter* med den hensigt at vurdere den evaluerede indsats, forbedre denne eller tilegne ny viden om genstandsfeltet herunder hensigtsmæssigheden af arbejdstilrettelæggelsen (Krogstrup 2003c: 26). Det er i forbindelse med en verbaliseringen af programteorien nødvendigt at foretage en nærmere redegørelse for, hvad der knytter sig an til begreberne proces, præstation og effekter, hvor førstnævnte omhandler ”[...] *det, der finder sted, fra en intervention er besluttet frem til præstationen. Det vil sige implementeringen*” (Krogstrup 2003c: 27 & Vedung 1998: 37). Der er tale om arbejdsredskaber, teknikker, foranstaltninger, tiltag, arbejdsmodeller og procedurer, hvorved processen i forhold til flowchartet bl.a. udgøres af de fem opmærksomhedspunkter, der skal anvendes i forbindelse med den samlede matchvurdering. Præstationer henviser til det ”[...] *der i sidste ende forlader det offentlige forvaltningssystem*” (Krogstrup 2003c: 27). Præstationer er i forhold til programteorien eksempelvis antal handleplaner eller antal dialogsamtaler, mens effekterne relaterer sig til slutbrugerens udbytte af indsatsen eksempelvis permanent tilknytning til arbejdsmarkedet. Præstationer og effekter er to forskellige typer af resultater, hvor præstationer refererer til output, mens effekter refererer til det, præstationerne skaber, hvilket vil sige outcome.

7.2.4 Konkretisering af programteorien

Generelt kan opstillingen af i en programteori⁵¹ synes stileret, da det kan være vanskeligt at systematisere processen og indfange de mange nuancer i de enkelte 'kasser', hvorved flowchartet er en forsimpning eller abstraktion af virkeligheden, hvilket verbaliseringen skal forsøge at imødekomme. Opstillingen af programteorien tog udgangspunkt i de officielle politiske dokumenter

⁵⁰ I forlængelse heraf er det væsentligt at gøre opmærksom på, at det ikke er en forudsætning ved virkningsevaluering, at evaluator er overbevist om programteoriens rigtighed, da målet ikke alene er en bekræftelse af programteorien, men i lige så høj grad spørgsmålet om afkræftelse eller udvikling af programteorien, herunder værktøjerne og målsætningerne. (Dahler-Larsen 2003a: 51f & Dahler-Larsen 2003b: 99).

⁵¹ Et brugerperspektiv er fravalgt, da dette ikke kan være behjælpeligt i opstillingen af programteorien i forhold til anvendelsen af værktøjerne og effektvariable i sin helhed, idet kontanthjælpsmodtagerne ikke kan forventes at have større indsigt i de processer, der fører til et givent resultat og kvalificerer målene for indsatsen (Dahler-Larsen 2003a: 58). Et brugerperspektiv kunne imidlertid være hensigtsmæssigt i diskussionen af visitationsværktøjskassens konsekvenser for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere, da de besidder et førstehåndskendskab til indvirkningerne på eget liv og arbejdssituation. Denne tilgang er imidlertid fravalgt, da det kan være vanskeligt at få denne gruppe i tale samtidig med, at der stilles store krav til interviewerens erfaringer og færdigheder.

om visitationsværktøjskassen jf. kapitel 4, hvilket udgjorde et arbejdsredskab i forhold til at kortlægge den faktiske anvendelse af værktøjerne. Programteorien indeholder både visitationsværktøjskassens forestillinger om årsag og virkningsforhold samt den implementerede praksis i den kommunale beskæftigelsesindsats. I flowchartet fremgår visitationsværktøjskassens forestillinger, der ikke er implementeret, som stiplede, hvilket giver et overblik over den praktiske anvendelse af værktøjerne og de forventninger, der er til programmet. Flowchartet er opstillet på baggrund af den praktiske anvendelse af værktøjerne, hvorfor det er opstillet med udgangspunkt i ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Det kan ikke afvises, at flowchartet ville se anderledes ud, hvis det var opstillet med udgangspunkt i arbejdsmarkedssparate, hvilket vil fremgå af analysen. I flowchartet er de *generative mekanismer*, hvilket vil sige forhold, der skal være til stede for sammenhængen indtræffer, illustreret ved en 'fed' pil mens *moderatorerne*, hvilket vil sige forhold, der virker ind på sammenhængen og bestemmer retning, er illustreret som en 'tynd' pil. I flowchartet fremgår alene nogle af de generative mekanismer og moderatorer, idet analysen vil identificere flere. Flowchartet skal betragtes i sammenhæng med konteksten, der bl.a. udgøres af aktivlinien og organisatoriske forhold. Den detaljerede og systematiske verbalisering af programteorien forefindes i kapitel 9, hvor den konkrete implementering kortlægges. I programteorien fokuseres på de processer, præstationer og resultater, der har direkte indvirkning på kontanthjælpsmodtagerne, hvorfor benchmarking og effektivisering er fravalgt.

7.3 Kritisk realisme og virkningsevaluering

I afsnittet berøres nogle af de væsentligste begreber i idegrundlaget bag virkningsevaluering, da det kan være med til at skabe en større forståelse for bl.a. modellens ontologi og epistemologi.⁵² Virkningsevaluering fordrer ikke et bestemt videnskabsteoretisk afsæt men er skabt inden for den kritiske realistiske tradition, hvorfor dette udgør rammerne for anvendelsen af evalueringsmodellen.⁵³

En central del af virkningsevaluering er at opnå en sammenhængende forståelse af, hvordan en indsats gennem en proces fører til bestemte resultater. Modellen ønsker at løse det såkaldte *effektspørgsmål*, som vedrører, hvorvidt effekterne kan tilskrives den gennemførte indsats eller kontekstuelle forhold. I den sammenhæng er det et velkendt problem, at det er vanskeligt at "[...] sortere effekterne af indsatsen fra effekterne af alle mulige andre ekstra variable, der alligevel ville have skabt visse effekter, også selv om indsatsen aldrig havde fundet sted - det såkaldte kontrafaktiske tilfælde" (Dahler-Larsen 2003a: 103). Virkningsevaluering har, som nævnt, indbygget et årsags-virkningsforhold, idet modellen opererer med effekter samt antagelsen om 'hvis a så b'. Der knytter sig i forlængelse heraf et særligt metodisk problem til eftervisningen af de kausale sammenhænge mellem variablene. På trods af en observation af et kausalforhold er det ikke ensbetydende med, at det med sikkerhed kan sluttes, at kausalforholdet ligeledes vil eksistere i fremtiden. Derudover er det en klassisk erkendelse i samfundsvidenskabelig metode, herunder kritisk realisme, at kausalsammenhænge ikke kan observeres direkte, hvorfor det indirekte må sluttes, om sammenhængene findes (Dahler-Larsen 2003a: 73ff).

Den grundlæggende antagelse inden for kritisk realisme er, at virkeligheden eksisterer uafhængig af, hvad eventuelle fejlslagne teorier er kommet frem til. "*Vores verdensbillede er ikke identisk med verden, og verdenen er ikke identisk med vores erfaringer om den*" (Wad 2000a: 9). Det erkendte objekt og virkelighedens objekt kan være to forskellige størrelser, hvorfor kritisk realisme opererer

⁵² *Ontologi* er teori om væren, om hvad der eksisterer i verden og hvordan. Det er således læren om livets eller genstandsfeltets beskaffenhed. Ontologien i kritisk realisme hæver: 1. Virkeligheden forefindes uden for, før og uafhængig af iagttageren. 2. Virkeligheden rummer et usynligt lag i virkeligheden og 3. Virkeligheden består af tre lag og er et åbent system. *Epistemologi* er teori om viden – erkendelsesteori – hvad vi kan vide om verdenen og hvordan, hvilke omhandler metode og spørgsmålet om objektivitet (Fuglsang og Olesen 2004: 29f & Buch-Hansen og Nielsen 2005: 12).

⁵³ Dahler-Larsen har ikke videreført det videnskabsteoretiske fundament i realistisk evaluering (Pawson og Tilley 1997) i udviklingen af virkningsevaluering. Dahler-Larsen tager et konstruktivistisk udgangspunkt med regulariteter, som beskriver, hvordan indsats fører til effekter, der er menneskeskabte. Det vil sige, at regulariteter afhænger af normer, fortolkninger og handlinger samt en social orden (Dahler-Larsen 2005: 23f).

med *den transitive dimension* af videnskaben, der er vores viden om verdenen gennem eksempelvis eksisterende teorier, paradigmer og begreber, som muliggør produktionen af ny viden. Denne viden er viden *om* noget, som er *den intransitive dimension*, der indeholder de objekter, der genereres viden om. Disse intransitive objekter eksisterer, som nævnt, uafhængigt af vores viden om dem, ligesom disse ikke ændrer sig i takt med den videnskabelige forståelse af dem⁵⁴ (Jespersen 2004: 146 & Buch-Hansen og Nielsen 2005: 21f). Den kritiske realisme tilstræber, udover afvisningen af, at virkeligheden er umiddelbar observerbar, at tage højde for, at videnskaben er sproglig formidlet og skal betragtes som et historisk samt samfundsmæssigt produkt, ligesom den sociale virkeligheds strukturer er resultatet af menneskelige handlinger og i den forstand en social konstruktion. ”*Den sociale virkelighed betragtes ikke som en genstand nogen enkelt aktør eller gruppe af aktører kan skabe eller designe efter forgodtbefindende, men derimod generelt set som noget der, ofte ubevist, reproduceres eller transformeres gennem alle aktørers sociale handlinger og interaktioner*” (Buch-Hansen og Nielsen 2005: 85). Den metodologiske tilgang i kritisk realisme vægter, at virkeligheden og dets underlæggende strukturer skal forstås og forklares gennem tolkning (Jespersen 2004: 145). Viden er et socialt produkt, idet vidensproduktionen er en menneskelig aktivitet, der foregår i sociale sammenhænge (Buch-Hansen og Nielsen 2005: 35). Derudover anerkendes det inden for kritisk realisme, at den sociale virkeligheds strukturer er et resultat af menneskelige handlinger og dermed en social konstruktion. Det vil sige, at virkeligheden i en vis forstand er frembragt af den menneskelige erkendelse jf. den intransitive dimension, hvor erkendelsen kan være forskellig fra objekterne, der søges viden om – erkendelsen af at jorden er flad ændrer ikke på, at jorden er rund.⁵⁵ Kritisk realisme kan betragtes som en moderat form for konstruktivisme,⁵⁶ hvor viden betragtes som et socialt produkt, hvor den sociale virkelighed betragtes som resultat af sociale interaktioner, ligesom betydning af mening, fortolkning og kultur fremhæves. Det anerkendes med andre ord, at den sociale verden grundlæggende er konstrueret, meningsfuld, under udvikling og åben, ligesom den kan omskaves af mennesker og altid vil udvikle sig. Kritisk realisme er dog en bestemt form for konstruktivisme, hvor verdensbilledet ligeledes inkluderer objektive strukturer, kausalitet og dybde (Buch-Hansen og Nielsen 2005: 84ff).

⁵⁴ I forlængelse heraf kritiserer kritisk realisme positivismen for at begå den *epistemologiske fejlslutning* gennem udvisningen af intransitive dimension. Det betyder med andre ord, at positivismen opererer med en flad ontologi om verden og sætter dermed lighedstegn mellem erfaringer om verden og selve verdenen, således at verdenen er, som den fremtræder (Buch-Hansen og Nielsen 2005: 23 & Wad 2000a: 9).

⁵⁵ Det erkendte objekt og virkelighedens objekt er to forskellige størrelser (Jespersen 2004: 146).

⁵⁶ Kritisk realisme tager afstand for antirealismen i nogle socialkonstruktivistiske perspektiver og empirismen i positivismen.

For at få en bedre forståelse af kritisk realisme, og hvorfor kausalforholdene ikke kan observeres direkte, er det nødvendig at beskrive det kritiske realistiske verdensbillede og virkelighedsopfattelse. Kritisk realisme opererer med tesen om, at virkeligheden består af tre domæner, hvorved der eksisterer tre forskellige erkendelsesniveauer af virkeligheden. For det første er der *det empiriske domæne*, som udgøres af erfaringer og observationer. For det andet *det faktiske domæne*, som består af samtlige fænomener og begivenheder, der eksisterer eller har fundet sted, uanset om de er erfaret eller ej. Endelig er der for det tredje *det virkelige domæne* eller realitetens domæne, der udgøres af ikke direkte observerbare *strukturer, mekanismer og begivenheder*. Disse kan under visse omstændigheder forårsage begivenheder og fænomener inden for det faktiske domæne. Det er ikke muligt at slutte sig til dette skjulte 'dybe' niveau ud fra de andre niveauer, hvorfor der opstilles hypoteser og teorier om, hvordan kausalsammenhænge kan forklare observationer ud fra begreber om bestemte mekanismers og strukturers betydning for disse sammenhænge (Jespersen 2004: 147ff, Wad 2000c 54ff & Buch-Hansen og Nielsen 2005: 23f). I den forbindelse afviser kritisk realisme, at den endegyldige sandhed kan fremkomme, idet sikker viden er umulig grundet en åben samfundsforståelse. Det er muligt at opnå gyldig viden om virkeligheden, men denne afhænger af tid og rum med andre ord: Genstandsfeltets kontekst – sandsynlige svar i bestemte sammenhænge – hvorfor det kun er muligt at opnå analytisk generaliserbarhed jf. bilag 9 (Wad 2000: 56 & Jespersen 2004: 160f).

På baggrund af ovenstående kan det kritiske realistiske verdensbillede sammenfattes til, at empiri bestående af fænomener, begivenheder og observationer alene udgør toppen af isbjerget. Der vil imidlertid, ud fra en kritisk realistisk platform, være en lang række begivenheder, som ikke er umiddelbart observerbare, ligesom der vil være et utal af skjulte, *generative mekanismer*. Et af hovedformålene med den kritiske realistiske forskning og virkningsevaluering er at øge kendskabet til de generative mekanismer, der forårsager begivenheder eller fænomener inden for det faktiske domæne i stedet for at søge efter generelle lovmæssigheder. Inden for kritisk realisme er ønsket ikke at udlede universelle lovmæssigheder for kontekstuelle og komplekse fænomener (Wad 2000a: 10 & Buch-Hansen og Nielsen 2005: 23f). Virkeligheden er inden for kritisk realisme et åbent system med tilhørende, generative mekanismer, der erkendt eller ej, eksisterer.

Ovenstående præsentation af kritisk realisme indeholder centrale begreber for virkningsevalueringen, hvorfor disse i det nedenstående konkretiseres med henblik på at give et begrebsligt overblik i forhold til den praktiske anvendelse af virkningsevaluering. For det første den

generative mekanisme, hvor der i konkretiseringen af denne tages udgangspunkt i en forklaring af, hvilke forhold ved x, der kan udløse en ændring i y. Derudover forbindes x indholdsmæssigt med y gennem en forståelse af processerne mellem dem, hvorefter det empirisk forsøges at udspecificere en forståelse af den generative mekanisme, det der for x til at udløse y. Det kan eksempelvis være en analyse af betingelser, under hvilke mekanismen foldes ud. Generative mekanismer skal forstås som nogle menneskelige karaktertræk i den forstand, at det er mennesker, der eksempelvis gennem handlingslogikker og forestillinger får ting til at ske (Dahler-Larsen 2003a: 101f). Et konkret eksempel på en generativ mekanisme kan genfindes i problemformuleringens forestillinger om, at den mest hensigtsmæssige indsats kræver faglige vurderinger, således kan en generativ mekanisme være profession og faglighed.⁵⁷ I denne sammenhæng er det relevant at redegøre for det kritiske realistiske årsagsbegreb, som er ”[...] *et generativt og kontekstuel begreb, dvs. at det forklarer et fænomen (begivenhed Y) ud fra et sæt generative mekanismer, der er bundet til et objekts struktur (de indre relationer mellem objektets elementer), og hvis virkninger er betinget af en given situationsbestemt kontekst. Konteksten består af historiske og aktuelle virkninger af det givne systems generative mekanismer, men denne kontekst er dynamisk foranderlig og åben, dvs. at den består af en mere eller mindre tilfældig sammenhobning af kræfter og begivenheder*” (Wad 2000a: 10). I de åbne systemer er det imidlertid vanskeligt at forudsige bestemte hændelser trods mulige forklaringer af, at det studerede fænomens struktur er identificeret. Kun i de tilfælde, hvor det er muligt at eliminere alle udefrakommende kræfter, lukke et såkaldt åbent system, er det i et vist omfang muligt at undersøge enkelte isolerede, generative mekanismer (Wad 2000a: 13).

De generative mekanismer må ikke forveksles med de såkaldte *moderatorer*, som virker ind på *sammenhængen* mellem x og y. Moderatorer regulerer et kausalforholds styrke og retning, hvilket vil sige, at det er moderatoren, der forklarer, hvorfor eksempelvis en indsats type kun virker for nogle klienter og ikke for andre. Moderatoren bestemmer med andre ord, i hvilket omfang indsatser virker og hvordan. Moderatoren udtrykker ofte forskelle blandt medlemmerne af en bestemt målgruppe, hvilket i nærværende sammenhæng eksempelvis kunne være forskellige grader af sociale problemer (Dahler-Larsen 2003a: 104f). I det ovenstående er det behandlet 'hvad der virker for hvem, hvordan og hvornår'. Således mangler 'under hvilke omstændigheder', hvilket relaterer sig til, hvordan sammenhængen mellem indsats og resultater kan modificeres af konteksten. Dermed

⁵⁷ Et konkret eksempel på dette er, når en frontliniemedarbejder iværksætter en bestemt indsats over for en kontanthjælpsmodtager og en anden indsats over for en anden, er dette ikke blot udtryk for en individualisering af indsatsen. Det handler om forestillinger om årsag og virkning, som er tilegnet gennem uddannelse, erfaring og menneskesyn, hvorved disse er generative mekanismer.

udgør konteksten en central rolle i virkningsevaluering, da sammenhænge eller fænomenet, der undersøges, ikke kan forstås uafhængigt eller løsrevet heraf (Dahler-Larsen 2003a: 110). Hensigten med denne evaluering er ikke at fremsætte generelle lovmæssigheder jf. ovenstående, men derimod at undersøge den praktiske anvendelse af visitationsværktøjskassen, dennes indvirkning på frontliniemedarbejdernes autonomi og socialfaglige vurderinger samt den praktiske anvendelses betydning for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere i en specifik kontekst. Dette vil sige, at frontliniemedarbejdernes udsagn og handlinger ikke giver mening i sig selv, men må fortolkes i forhold til mekanismer og strukturer i det bredere felt.

8 Aktive beskæftigelsespolitiske målsætninger?

Kapitlet handler om en specifik del af de kontekstuelle betingelser – målsætningerne for den kommunale indsats over for kontanthjælpsmodtagerne. Kapitlet adskiller sig fra de generelle lokale kontekstuelle betingelser i kapitel 6 ved specifikt at beskrive og fortolke den kommunale såvel som frontliniens oversættelse af de officielle målsætninger. I den første del af kapitlet analyseres, i hvilken udstrækning de overordnede politiske og kommunale målsætninger kommer til udtryk i jobkonsulenternes praksis og forståelse af indsatsen. Det vil med andre ord sige, at kapitlet både beskæftiger sig med de lovgivningsmæssige målsætninger og de kommunale retningsgivende målsætninger, hvor førstnævnte karakteriseres som *officielle målsætninger* og sidstnævnte som *operative målsætninger*, som jobkonsulenterne betegner som reelt influerende eller styrende for opgavevaretagelsen. De operative målsætninger er dem, ”[...] som kommer til udtryk i arbejdets udførelse og i den måde, socialarbejderne beskriver deres arbejdsopgaver på” (Caswell 2005: 163). Det betyder, at kapitlet beskæftiger sig med, hvad organisationen faktisk gør i praksis i modsætning til, hvad den siger, den gør. Den kommunale strategi har i høj grad indvirkning på den konkrete implementering af visitationsværktøjsskassen og jobkonsulenternes handlemuligheder, hvilket behandles i kapitlets sidste del.

8.1 De lovgivningsmæssige målsætninger

De overordnede målsætninger for opgavevaretagelsen udspringer især af de to primære retlige rammer; *lov om aktiv socialpolitik* og *lov om aktiv beskæftigelsesindsats*. Førstnævnte har et todelt formål, idet loven for det første har til formål ”[...] at forebygge, at personer, der har eller kan få vanskeligheder ved at fastholde et arbejde, får behov for hjælp til forsørgelse” For det andet har loven til formål ”[...] at skabe et økonomisk sikkerhedsnet for enhver, som ikke på anden måde kan skaffe det nødvendige til sig selv og sin familie” (LBK nr. 1009 af 24/10/2005 § 1), hvorfor det primære udgangspunkt er *selvforsørgelse*.⁵⁸ I vejledningen til loven er der et tydeligt arbejdsmarkedsperspektiv, og det understreges, at loven viderefører aktivlinien med aktive tilbud frem for passiv forsørgelse, ligesom modtageren skal udvikle og udnytte sin arbejdsevne (Vejledning til lov om aktiv socialpolitik afsnit 1.1). Derudover fremhæves et *medinddragelsesperspektiv*, idet den ledige ud fra egne forudsætninger og behov skal have

⁵⁸ Dette forsørgelsesprincip tydeliggøres i vejledningen til loven, da ”[f]ormålet med at give hjælpen [kontanthjælpen] er at gøre modtageren i stand til så hurtigt som muligt at klare sig selv [...] kommunen skal forsøge så vidt muligt at hjælpe modtageren ud af systemet” (Vejledning til lov om aktiv socialpolitik afsnit 4.1.2).

mulighed for indflydelse og medansvar (LBK nr. 1009 af 24/10/2005 § 1 stk. 3). I vejledningen defineres endvidere delmål for indsatsen i forhold til ledige med problemer udover ledighed. Målsætningerne for lov om aktiv socialpolitik kan opsummeres til fire punkter: Selvforsørgelse, sikring af økonomisk sikkerhedsnet, mulighed for medindflydelse samt forbedret livskvalitet, herunder at undgå yderligere sociale problemer og social udstødelse. Sidstnævnte træder dog alene i kraft, hvis målet om selvforsørgelse ikke vurderes muligt.

Formålet med lov om aktiv beskæftigelsesindsats er at bidrage til et velfungerende arbejdsmarked ved at bistå den arbejdssøgende så hurtigt og effektivt som muligt at komme i beskæftigelse samt yde service til private og offentlige arbejdsgivere, der mangler arbejdskraft. Endelig er formålet, at støtte personer med nedsat arbejdsevne til at komme i beskæftigelse (LBK nr. 685 af 29/06/2005 § 1). Hovedsigtet i loven er *den hurtigste vej i beskæftigelse*, som er et klart udtryk for aktivlinien jf. kapitel 3, da loven entydig har fokus på aktive tilbud med en pointering af nødvendigheden af at placere de ledige i 'rigtigt' arbejde frem for forskellige aktiverings- og uddannelses tilbud. Tilbudsmulighederne dækker over tre overordnede tilbud henholdsvis *vejledning og opkvalificering*, *virksomhedspraktik* og *ansættelse med løntilskud* (LBK nr. 685 af 29/06/2005 § 22). I begge lovtekster er der en målgruppeopdeling i to overordnede kategorier henholdsvis personer med ledighed som problem og personer med problemer ud over ledighed, som udgør en væsentlig skelnen i, hvilke muligheder loven giver.⁵⁹

Hvorvidt lovenes målsætninger om hurtigste vej i beskæftigelse, selvforsørgelse, medindflydelse og forbedret livskvalitet kommer til udfoldelse i den kommunale praksis afhænger af den konkrete implementering i form af opgavevaretagelsen, organisatoriske logikker og den beskæftigelsespolitiske linie i kommunen. På denne baggrund har kommunerne mulighed for såvel ordinær og arbejdsmarkedsrettet aktivering som social aktivering.

8.2 Slagelse Kommunes officielle målsætninger

I Jobcentret er en central målsætning, "[...] at alle kontanthjælpsmodtagere opkvalificerer sig til arbejdsmarkedet, enten via uddannelse eller aktivering" Det fremgår endvidere, at "[...] generelt

⁵⁹ Alle kontanthjælpsmodtagere skal udnytte deres arbejdsmuligheder og aktivt søge job, heraf følger en række pligter, der varierer alt efter om kontanthjælpsmodtageren er arbejdsmarkedsparat (match 1-3) eller ikke-arbejdsmarkedsparat (match 4-5). Match 1-3 skal f.eks. tilmeldes AF, lægge CV og være parate til at tage job. Kommunerne skal tilrettelægge og gennemføre individuelt og fleksibelt kontaktføreløb med hyppige samtaler med fokus på jobsøgning og beskæftigelsesfremmende aktiviteter for match 4-5 (Beskæftigelsesministeriet 2006: 44 & LBK nr. 685 af 29/06/2005 § 15,16 og 27).

er kommunens politik, at kontanthjælpsmodtagere aktiveres og opkvalificeres konstant, indtil de er i egen forsørgelse” (Slagelse Kommune 2004: 21ff). Ifølge interne papirer er Jobcentrets hovedfokus ”[...] tilpasset aktivering, afklaring samt opkvalificering på private virksomheder” (Slagelse Kommune 2004: 22). Det beskæftigelsesorienterede sigte i de overordnede, nationale politiske målsætninger genfindes tydeligt i kommunens indsats og politik på området. Kommunen har generelt *adopteret* disse, hvorved de optages som en del af de lokale målsætninger. Det fremhæves i et internt papir, at kontanthjælpsmodtagerne hurtigst muligt skal bringes til selvforsørgelse, kontanthjælpsmodtageren skal, som udgangspunkt, stå til rådighed for arbejdsmarkedet og skal aktiveres straks efter, at de er fundet berettiget til kontanthjælp. I forhold til jobkonsulenternes praksis fremgår det, at ”Jobcentres personale arbejder med respekt og tillid til den enkelte borger [...] Der tages altid udgangspunkt i hvilke muligheder og ressourcer borgeren har for at opnå et godt resultat for den enkelte.” Derudover har afdelingen ”[...] lighed og ensartethed som overordnet princip, samtidig med at sagsbehandling er differentieret med udgangspunkt i borgerens individuelle ressourcer” (Slagelse Kommune 2004: 21f).⁶⁰

Jobkonsulenterne er beviste omkring kommunens målsætninger: ”Er det kommunens visioner? Fordi vi er ikke i tvivl om, hvad visionerne er og holdninger. Det er, at alle skal i arbejde [...] [d]et er hjælp til selvhjælp. Altså, det er jeg ikke i tvivl om [...] og at ingen var på passiv hjælp. Så var målet nået, og så var næste mål at få sparket folk helt ud af systemet!” (Fokusgruppe: 1144-1154). Jobkonsulenterne giver imidlertid udtryk for, at målsætningerne ikke direkte er en del af den arbejdsmæssige praksis, ligesom målsætningerne ikke står centralt i bevidstheden (Fokusgruppe: 1162-1163). Jobkonsulenterne opererer ligeledes med et mere langsigtet arbejdsmarkedsperspektiv end de officielle målsætninger. ”Der er nogle der skal ’nurses’ i en periode, men så skal de bare i arbejde – glimrende” (Respondent 4: 442-443). Arbejdsmarkedsorienteringen i kommunen syntes at kunne fortolkes i et ’her-og-nu-selvforsørgelsesperspektiv’, hvilket jobkonsulenterne grundet kontanthjælpsgruppen rejser forbehold mod. Jobkonsulenterne prioriterer lydhørhed over for kontanthjælpsmodtagerens behov og reelle barrierer i opgavevaretagelsen. Et markant tema blandt jobkonsulenterne er differentiering i forhold til målgruppen og medinddragelse jf. afsnit 10.1.3. Der synes dog ikke at være udbredt mulighed for dette i praksis grundet kommunens arbejdsmarkedsorientering med straksaktivering og sanktionsregler.⁶¹

⁶⁰ Målsætningerne for Projekt Aktiv Afklaring har i stor udstrækning fokus på et arbejdsmarkedsperspektiv, dog er medinddragelsesperspektivet fraværende.

⁶¹ Projekt Aktiv Afklaring følger linien i lovgivningen vedrørende stramninger over for kontanthjælpsmodtagere i form af nedsættelse af kontanthjælp, loft over kontanthjælp og sanktioner, hvilket fremgår af budgettet fra 2006, hvor der samlet set er et mindreforbrug på kontanthjælpsområdet (Slagelse Kommune 2006: 189).

I Projekt Aktiv Afklaring syntes de officielle kommunale målsætninger at slå igennem, som de målsætninger jobkonsulenterne forholder sig til. Derimod syntes de officielle målsætninger, som uddrages af de to primære retlige rammer ikke særskilt at trænge igennem i forhold til jobkonsulenternes målsætningsdefinitioner. Jobkonsulenterne fremhæver dog medinddragelse som et vigtigt element i opgavevaretagelsen, som ikke bliver italesat i forhold til intentionerne i lov om aktiv socialpolitik men i forhold til praksiserfaring jf. afsnit 10.2

8.3 De operative målsætninger

I arbejdet fungerer de officielle målsætninger som en overordnet referenceramme, ligesom intentionerne bag målsætningerne påvirker den konkrete praksis i frontlinien. Der er flere forhold, der har indvirkning på den konkrete opgavevaretagelse eksempelvis indsatsmuligheder, samarbejde med det lokale erhvervsliv og kontanthjælpsmodtagerens indstilling, deltagelse samt ressourcer, hvilket er forudsætninger for, hvorvidt arbejdet lykkes eller besværliggøres. Det er således et centralt spørgsmål, hvorvidt jobkonsulenterne er i stand til at udleve målsætningerne.

Jobkonsulenterne er bevidste omkring jobkonsulentfunktionens sigte, hvilket er, at arbejde hen imod, at kontanthjælpsmodtagerne bliver selvforsørgende. Derudover peges der på, at der ikke er interne retningslinier i forhold til opgavevaretagelsen.

”Det er et lidt pudsigt system [...] for der er ikke noget på skrift, men der ligger et entydigt krav om, at alle skal aktiveres 10 timer om ugen, og det handler selvfølgelig om refusion. Og så er det jo, at man kan gå ind og diskutere, hvad der er hensigtsmæssigt i forhold til klienten – og 10 timer er langt tid!” (Respondent 4: 209-212).

Kravet om ti timers aktivering fungerer som en operativ målsætning, hvorved statsrefusionsreglerne bliver styrende for opgavevaretagelsen. Dette kommer ligeledes til udtryk ved, at en udstrakt del af arbejdsdagen går med registrering og dokumentation (Respondent 4: 349-351).

Kontanthjælpsmodtagerne er organisatorisk opdelt i arbejdsmarkedsparat og ikke-arbejdsmarkedsparat i henholdsvis Intro og Projekt Aktiv Afklaring. De officielle kommunale målsætninger er de samme for de to afdelinger, men i praksis arbejdes der i Projekt Aktiv Afklaring med kontanthjælpsmodtagernes barrierer og problemstillinger.

”Kravene kender vi jo efterhånden, at hvis man er i stand til at løfte lillefingeren, så er man også i stand til at arbejde, og så er det arbejdsmarkedet. Så skal der sættes ind anderledes end tidligere, hvor man bare sagde, at folk skulle holdes i gang, fordi matchgruppen herude har mange andre problemer end ledighed, og dvs. det også er nødvendigt at arbejde med de problemer” (Ledelsesinterview: 113-117).

Arbejdsmarkedsorienteringen er en overordnet målsætning men eksempelvis forbedret livskvalitet og selvværd synes som væsentlige forudsætninger og skridt på vejen til selvforsørgelse. Jobkonsulenterne modificerer målsætningerne på et operativt plan, der dog ikke handler om grundlæggende anderledes målsætninger men om at gradbøje og tilpasse målsætningerne til kontanthjælpsgruppen. Jobkonsulenterne er enige om, at selvforsørgelse står som et centralt mål for indsatsen, selvom målet ikke nødvendigvis ligger lige for i arbejdet. Der ønskes i højere grad en social aktivering med fokus på øget livskvalitet samt personlig og faglig udvikling frem for fokus på hurtigste vej i beskæftigelse jf. afsnit 10.1 (Respondent 4: 606-610). Dette kommer ligeledes til udtryk i operationaliseringen af de overordnede mål, idet disse suppleres med delmål. Jobkonsulenterne giver på den ene side udtryk for, at indsatsen handler om at bringe kontanthjælpsmodtagerne tættere på arbejdsmarkedet. På den anden side opstiller de i praksis underordnede målsætninger i form af livskvalitet for at udfolde en faglighed, der er lydhør over for kontanthjælpsmodtagernes behov og ressourcer.

I forhold til de operative målsætninger er det væsentligt at skelne mellem, hvilke målsætninger der findes ønskværdige og den reelle praksis. Inden for handlerummet arbejder jobkonsulenterne med alternative målsætninger, dog har de begrænset handlerum i forhold til at udøve forståelsen af den gode opgavevaretagelse (Respondent 2: 128-130). På baggrund af såvel organisatoriske som lovgivningsmæssige retningslinier begrænses det individuelle faglige skøn jf. afsnit 10.3

”Forvaltningens måde at håndtere udeblivelse på. Jeg finder den åndsvag [...] ’Nu stopper vi kontanthjælpen’ [...] jeg vil da meget heller arbejde på den anden måde, hvor man siger, hvad fanden sker der her [...]. Måske er han uden nogle, der griber ind, og så kommer han ikke, og så har vi smækket i for kassen. Det synes jeg er meget ubehageligt, og det er der, hvor jeg griber sidst ind, men det sker” (Respondent 4: 628-635).

De lovgivningsmæssige krav og kommunens målsætninger har betydning for praksis, men det er dog værd at bemærke, at den faglige indstilling til opgavevaretagelsen ikke i udstrakt grad har ændret fokus fra traditionelle socialfaglige værdier, idet arbejdet ikke altid sker ”[...] *fuldstændig efter bogen* [...]” (Respondent 4: 645). En delundersøgelse af ’Kulegravning af kontanthjælpsområdet’ konkluderer, at det er ”[...] *lykkedes i betydeligt omfang, at få sagsbehandlerne til at ændre et traditionelt fokus i socialforvaltningerne på omsorg, og gradvis opkvalificering til at fokusere på job og krav samt på sanktioner, hvis de ikke efterleves*” (Stigaard 2006: 25), hvilket kun i begrænset omfang gør sig gældende i Projekt Aktiv Afklaring.

De operative målsætninger er ikke fuldstændig løsrevet fra de officielle målsætninger, idet intentionerne i målsætningerne – især på kommunalt niveau – genfindes i frontlinies praksis. I den forbindelse er centralt, at det ikke er den enkelte jobkonsulent, der alene løsriver sig fra de officielle målsætninger og definerer alternative målsætninger. De organisatoriske vilkår jobkonsulenterne befinder sig i er væsentlige i forhold til, hvordan målsætningerne *oversættes* i praksis (Caswell 2005: 194f). Målsætninger synes at have abstrakt karakter i form af fravær af upræcis definerings, hvorfor jobkonsulenterne foretager et oversættelsesarbejde, når målene skal udmøntes konkret.

9 Den praktiske anvendelse af visitationsværktøjskassen

Kapitlet udgør det første skridt i den egentlige empiriske analyse af, i hvilken udstrækning visitationsværktøjskassen standardiserede procedurer skaber mulighed for autonomi og anvendelse af socialfaglige vurderinger og skøn i opgavevaretagelsen, samt hvilke konsekvenser anvendelsen har for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere. I den samlede analyse foretages en analytisk opdeling mellem proces og resultat, hvilket kan synes som et kunstigt skel. Denne analysestrategi er valgt på baggrund af flowchartet og ønsket om en opdeling mellem *er* og *bør* jf. afsnit 7.2.1. Den første del af analysen beskæftiger sig med en kortlægning og analyse af implementeringen af visitationsværktøjskassen. De efterfølgende analyser udgør selve evalueringen af visitationsværktøjskassens resultater med tilhørende kriterier.

Nærværende kapitels fokus er rettet mod sammenhængen mellem de politiske intentioner med visitationsværktøjskassen og de frontlinieaktiviteter, der konkret finder sted. Kapitlet foretager en systematisk gennemgang af brugen af visitationsværktøjerne, som forløbet er foreskrevet i programmet, ligeledes vil forskellige forhold, der har betydning for den praktiske anvendelse inddrages i den retrospektive analyse. Jobkonsulenternes faglighed udgør en væsentlig bestanddel i at forklare den konkrete anvendelse af visitationsværktøjskassen. Denne faglighed udspilles inden for et givent handlerum, der i høj grad sættes af visitationsværktøjskassen, de lovgivningsmæssige og organisatoriske rammer. Kapitlet vil derfor uundgåeligt berøre jobkonsulenternes faglighed og faglige forståelse, men den detaljerede analyse af fagligheden behandles i det efterfølgende kapitel.

9.1 Forbereder pjecen?

Forberedelsespjece har til hensigt at rette den lediges fokus på egne ressourcer og arbejdsmarkedsperspektiv i forhold til dialog samtalen. I Slagelse Kommune var kun én af jobkonsulenterne bekendt med forberedelsespjecens eksistens og tidligere anvendelse. *”På et tidspunkt gik vi ind og trykte den og sendte den med ud, men der var aldrig nogle af dem, der kom, der have den med”* (Respondent 2: 54-55). Pjecen kan synes at have et større anvendelsessigte for matchgruppe et til tre, da det formodes at denne gruppe i højere grad besidder ressourcer til at forberede sig til samtalen.

9.2 Anvendelsespotentialiet i forsørgelseshistorikken og Job-barometret

Forsørgelseshistorikken og Job-barometret udgør de indledende og forberedende værktøjer i forbindelse med dialogsamtalen og den efterfølgende matchplacering. I forhold til forsørgelseshistorikken anvendes informationerne i reglen ikke i visitationsforløbet. Dette begrundes med utroværdige informationer og registreringer. ”Vi ser nogle pudsige registreringer, hvor jeg tænker ’hold da kæft altså’” (Respondent 4: 103). Jobkonsulenterne pointerer dog, at de grundet krav herom noterer de oplysninger i registreringsværktøjet, der fremgår af historikken.⁶²

”Det er jo praktisk talt bare en registrering, der tjener som tilfredsstillelse for andre [...] [oplysningerne] kan jeg sådan set se alle andre steder, og det passer sådan set heller ikke altid [...] Jeg klikker sådan set bare, og så ser jeg, hvad der står, for jeg skal skrive ned, hvad det er, jeg ser i portalen efterfølgende” (Respondent 1: 26-32).

Job-barometrets informationer er ligeledes misvisende eller deciderede forkerte, ligesom det pointeres, at Job-barometeret ”måske [er] vigtigt for matchgruppe et til tre, fordi det fremgår, om den ledige er uddannet tømmer eller noget andet, og så kan man se, om der i området er behov herfor, men ikke i forhold til vores matchgruppe fire og fem” (Respondent 2: 90-92). På denne baggrund kan det fastslås, at Job-barometret, på linie med forsørgelseshistorikken, ikke danner et kvalificeret indsigt i kontanthjælpsmodtagernes arbejdsmarkedsperspektiv. Værktøjerne anvendes blot som et administrativt redskab grundet kravene om dokumentation, hvorved der er tale om en symbolsk anvendelse.

9.3 Registreringsværktøjer

I forlængelse af de administrative krav om dokumentation i registreringsværktøjet i Arbejdsmarkedsportalen, er der ligeledes krav om registreringer i supplerende registreringsværktøjer.⁶³ I det følgende præsenteres de forskellige registreringsværktøjer og herunder deres samspil samt indvirkning på jobkonsulenternes daglige opgavevaretagelse.

⁶² Holdlederne anvender et mere visuelt og nuanceret registreringssystem, som jobkonsulenterne i stedet anvender for at opnå et mere nuanceret indblik i eksempelvis kontanthjælpsmodtagerens sygdomsforløb. Dette registreringssystem understøtter i modsætning til oplysningerne i Arbejdsmarkedsportalen de faglige vurderinger.

⁶³ Disse registreringsværktøjer er bl.a. Kapta og Komma. I Kapta skal det noteres, at registreringerne i Arbejdsmarkedsportalen er foretaget, ligesom der skal foretages registreringer i Komma vedrørende de aktiviteter, kontanthjælpsmodtageren befinder sig i.

9.3.1 Dokumentation i Arbejdsmarkedsportalen

Ét af formålene med indførelsen af visitationsværktøjskassen var et ønske om at opnå systematik og vidensdeling, og det er et lovkrav, at jobkonsulenterne noterer i Arbejdsmarkedsportalen, hvad historikken såvel som Job-barometret viser. Ligeledes er der krav om, at der under berigtigelsen i Arbejdsmarkedsportalen og journalsystemet noteres, hvorvidt den opfølgende samtale er afviklet rettidigt grundet statsrefusion. I forlængelse heraf er det ydermere et krav, at der noteres de forhold inden for de fem opmærksomhedspunkter, der optræder som en barriere i forhold arbejdsmarkedsperspektivet. Dette efterfølges af en opsamlende vurdering, hvor kontanthjælpsmodtagerens egne betragtninger samt det videre forløb i sagen noteres. I forhold til sidstnævnte registreringer optræder der ifølge jobkonsulenterne visse problematikker, idet der ikke er udarbejdet retningslinier for noteringernes omfang i registreringsværktøjet i portalen. Dette er en problematik, der får betydning for overdragelsen af kontanthjælpsmodtagere internt grundet utilstrækkelige informationer, hvilket vanskeliggør den videns og informationsdeling, visitationsværktøjskassen efterstræber (Respondent 4: 317-325). Jobkonsulenterne beskylder i den forbindelse Arbejdsmarkedsportalen for ikke at være *"[...] et ordentligt organiseret stykke værktøj. Det er meget mere en ledelsesmæssig ide om hvordan og hvorledes! Vi er jo havnet i en tid, hvor der er meget, meget fokus på penge og kontrol, og det kan mærkes"* (Respondent 3: linie 340-343). Det pointeres endvidere, at det er problematisk, at der udelukkende må registreres oplysninger i Arbejdsmarkedsportalen, der har en direkte relevans for arbejdsmarkedsperspektivet.⁶⁴

9.3.2 Registreringsværktøjerne – forrang og følgevirkninger?

Jobkonsulenterne udtrykker enighed om, at de dokumenterede opgaver er yderste tidkrævende, ligesom der er *"[...] allerhelvedes masse bøvl med alle de edb programmer, så er det det ene, der ikke virker, så er det det andet, der ikke virker"* (Respondent 4: 73-74). Der er således irritation over de overlappende registreringsværktøjer, ligesom der ofte ligger et væsentligt stykke arbejde i at foretage noteringer og få samlet oplysningerne, således at der dannes en rød tråd i sagsbehandlingen (Respondent 4: 257-260).⁶⁵

⁶⁴ I den forbindelse understreger en jobkonsulent, at vedkommende tidligere har haft gode erfaringer med at arbejde ud fra en social anamnese, som fauner flere forhold og karakteristika end de direkte arbejdsmarkedsrettede (Respondent 2: 72-74). Der ligger dermed en implicit forståelse af, at en entydig registrering af direkte arbejdsmarkedsrettede forhold kan synes at have større relevans for gruppen af umiddelbare arbejdsmarkedspartate.

⁶⁵ Dette understøttes af en rapport udarbejdet af Finansministeriet, hvor en sagsbehandler påpeger, hvorledes de forskellige registreringssystemer ofte ikke 'taler sammen', hvilket medfører, at de selv samme oplysninger skal registreres flere steder. Vedkommende fremhæver afslutningsvis, at problemet kan forstås som en kombination af et dårligt system og unødige mange registreringer (Skærbæk 2006: 1).

9.4 Slår dialogguiden sømmet på hovedet?

Dialogguiden kan betragtes som udtryk for en generel tendens til metodestyret af frontliniemedarbejdernes opgavevaretagelse. Dialogguiden er tiltænkt at bidrage med systematiske principper for indsamlingen af informationer omkring den lediges beskæftigelsespotentiale og skal kvalificere grundlaget for den faglige beslutning.

9.4.1 Guider de fem opmærksomhedspunkter dialogen?

Dialogguiden skal ifølge Arbejdsmarkedsstyrelsen fungere som et understøttende værktøj i dialogen med den ledige, hvorved dialogguiden er et myndighedsredskab til at strukturere samtalen, ligesom den skal anvendes i vurderingen af den lediges beskæftigelsespotentiale og matchplacering. Dialogguiden opridser fem opmærksomhedspunkter, dialogen skal guides efter eller områder, jobkonsulenten bør være opmærksom på i samtalen. I Projekt Aktiv Afklaring anvendes dialogguiden samlet set som holdepunkter eller tematikker i samtalen. *”Jeg går det [de fem opmærksomhedspunkter] ikke slavisk igennem. En samtale kan jo falde ud på 1000 måder, når man sidder med folk, og jeg kan ikke lide at blive styret af et skema”* (Respondent 1: 183-185).

Trods der kan tales om en overordnet samlet linie i anvendelsen af dialogguiden, som skabelon for samtalen, er der dog forskel på, hvor stringent opmærksomhedspunkterne anvendes, hvilket især kommer til udtryk ved forskellige måder at gribe samtalen an på. I den forbindelse fremhæver en af jobkonsulenterne, at vedkommende anvender dialogguiden til at strukturere samtalen med kontanthjælpsmodtageren (Respondent 2: 79-80). Den samlede anvendelse af dialogguiden er på linie med den praksis, som Madsen et al (2006) har kortlagt blandt sagsbehandlere i ti kommuner; *”[i] alle undersøgelsens kommuner fungerer de fem såkaldte opmærksomhedspunkter fra dialogguiden som et overordnet skema til at strukturere samtalerne med kontanthjælpsmodtagerne efter”* (Madsen et al 2006: 17f). Samtlige jobkonsulenter understreger ligeledes at samtalerne med kontanthjælpsmodtagerne ikke foregår ’over computerskærmen’ men over for klienten med en blok papir til notater, som efter samtalen bliver registreret. På denne baggrund synes de fem opmærksomhedspunkter at være en integreret del opgavevaretagelsen frem for en udefrakommende kunstig tjekliste. I forhold til samtalen fungerer jobkonsulenterne ikke som autopiloter med fem skemalagte koordinater men anvender derimod dialogguiden reflekteret. Denne tilgang adskiller sig fra flere undersøgelser, der viser, at socialarbejdere er tilbøjelige til at arbejde efter rutiner og støtte sig til regler frem for at benytte refleksion (Eskelinen 2003b: 89). Dette tyder på, at der ikke

nødvendigvis er en modsætning mellem at arbejde med administrative redskaber og kritisk forholden til disse samt de forhold, de sigter på at ændre jf. nedenstående.

Dialogguiden fungerer ifølge jobkonsulenterne som et godt redskab i samtalen, men samtidig fremhæves det dog, at det er nødvendigt med tillæg til opmærksomhedspunkterne især oplysninger om sociale forhold jf. afsnit 9.4.2. *"[...] [D]e fem punkter, vi går igennem er ok som tema [...] jeg ved godt, hvornår jeg skal grave [...] som regel er det en lang førstegangssamtale, hvor vi starter med det, folk synes er interessant"* (Respondent 4: 146-149). Anciennitet og erfaring spiller en stor rolle i dialogsamtale, hvorved opmærksomhedspunkterne ikke alene dikterer indholdet. Det er derimod situationen og de emner, kontanthjælpsmodtageren tematiserer, der sætter dagsordenen. Dette er dog ikke ensbetydende med, at jobkonsulenten i samråd med kontanthjælpsmodtageren fastsætter indholdet i samtalen, da opmærksomhedspunkterne, som er en integreret del af praksis sætter fokus for samtalen. Derudover er det centralt grundet dokumentationskravene at komme omkring punkterne jf. afsnit 9.3. Opmærksomhedspunkterne har dog intet at gøre med, hvordan selv dialogsamtales forløber eller udfaldet heraf, da det i høj grad afhænger af fagligheden samt kemien mellem jobkonsulenten og kontanthjælpsmodtageren jf. kapitel 10.

Dialogguiden anvendes forskelligt i henholdsvis førstegangssamtaler og opfølgningssamtaler, da førstegangssamtalen er mere systematisk i forhold til opmærksomhedspunkterne, ligesom jobkonsulenterne forsøger at få et dybdegående kendskab til kontanthjælpsmodtagerens situation (Fokusgruppe: 183-185). Dette begrundes med, at der ikke forligger tilstrækkelig information inden førstegangssamtalen jf. afsnit 9.3.1. Den opfølgende samtale adskiller sig fra førstegangssamtalen ved, at tonen er mere uformel grundet kendskab til kontanthjælpsmodtageren (Fokusgruppe: 52-54). Helhedssynet udgør, ligesom i førstegangssamtalen, et centralt element, hvor jobkonsulenterne spørger bredt ind til hvilke forhold, der har indflydelse på kontanthjælpsmodtagerens liv. *"[V]i spørger 'hvordan går det?' [...] Det er der man starter, hvad de selv byder ind med, og så arbejder man sig ind på, om der er noget i deres liv, som har indflydelse på, hvordan de har det lige for tiden. Hvad skal der ske? [...]"* (Fokusgruppe: 61-65).

Tilgangen til den opfølgende samtale kan bl.a. forklares ud fra organiseringen i kommunen jf. kapitel 6, idet jobkonsulenterne fysisk er placeret nær hovedparten af aktiveringsforanstaltninger. På denne baggrund er jobkonsulenterne ofte i uformel kontakt med den enkelte flere gange

ugentligt, hvorved de opnår et nuanceret kendskab til udbyttet og den daglige deltagelse i aktiveringsforløbet.⁶⁶

Afslutningsvis foretages nogle overordnede refleksioner omkring anvendelsen af dialogguiden af henholdsvis nyuddannede og jobkonsulenter med lang anciennitet. I den forbindelse skal det bemærkes, at ingen af respondenterne er nyuddannede, så følgende betragtninger bygger på jobkonsulenternes tilbageblik på tidligere praksis samt andre undersøgelser. I forbindelse med udarbejdelsen af dialogguiden og dennes anvendelsessigte, har der været frembragt bekymringer for, at denne anvendes som en standardiseret korrekthed, hvor de fem opmærksomhedspunkter fungerer som en stiliseret manual (Olesen 2002a: 30). Denne bekymring er dog ikke aktuel, idet opmærksomhedspunkterne blot generelt anvendes som teamtikker i samtalen. Jobkonsulenterne pointerer i den forbindelse vigtigheden af erfaring i forhold til håndteringen af samtalen. På denne baggrund kan det syntes som en selvfølgelighed at erfarne, kyndige og reflekterende jobkonsulenter ikke benytter dialogguiden som manual, men er det ligeledes en selvfølgelighed, at mindre erfarne, kyndige og reflekterende jobkonsulenter ikke tilegner sig opmærksomhedspunkterne som en standardiseret rutine? En af jobkonsulenterne anvendte imidlertid opmærksomhedspunkterne mere slavisk, da vedkommende startede, og arbejdet med redskaberne var nyt (Respondent 4: 276-280). Trods jobkonsulenterne ikke er nyuddannet, er alle uddannet under aktivlinien, hvorfor de uddannelsesmæssigt er indsocialiseret i en bestemt forståelse af sociale problemer, hvilket har indvirkning på fokuset i samtalen. Den uddannelsesmæssige baggrund er således ikke uden betydning for, hvordan opgavevaretagelsen udføres (Caswell 2005: 156).

9.4.2 Fokus i samtalen – For en hammer ligner alting søm?

Fokuset i samtalen skal ifølge Arbejdsmarkedsstyrelsen altid være rette mod et arbejdsmarkedssigte. Dette fokus på job og jobsøgning skal understøttes af en hyppigere og individuel kontakt. Jobkonsulenterne har i udgangspunktet fokus rettet mod et arbejdsmarkedsperspektiv og fremhæver, at samtalen især fokuserer på kontanthjælpsmodtagerens eget arbejdsmarkedsperspektiv, personlige kompetencer og i høj grad helbred (Respondent 2: 146-147). Arbejdsmarkedsperspektivet er dog ikke fraværende i samtalen jf. kapitel 8, men grundet gruppen af kontanthjælpsmodtagere er arbejdsmarkedsperspektivet et mere langsigtet mål. ”[...] når vi sidder med en, som har været i misbrug i 24 år, så er det svært at se ressourcer. Det kan godt

⁶⁶ Et kendskab som yderligere forstærkes af den daglige dialog med holdlederne omkring håndteringen af eventuelle konflikter eller beretning om fremskridt for den enkelte kontanthjælpsmodtager (Respondent 1: 302-306).

være, han har nogle ressourcer [...]. Men jeg kan ikke bruge det til noget, fordi hans problemer med junk og alt mulig andet overskygger” (Respondent 2: 136-139).

Jobkonsulenterne har blik for de reelle forhindringer for at opnå ordinær beskæftigelse, ligesom de syntes at fortolke arbejdsmarkedsperspektivet anderledes end den betydning, det tillægges i visitationsværktøjskassen, idet de påpeger vigtigheden i og nødvendigheden af at håndtere kontanthjælpsmodtagernes reelle forhindringer for at komme i beskæftigelse. Der er ”[...] en masse barriere, man bliver nødt til at kigge på [...] De skal jo ud i aktivering, og det kommer de også som noget af det første, hvis de kan krybe og gå, og så må man tage fat på de her ting løbene hen af vejen” (Respondent 1: 102-105).

I visitationsværktøjskassen fremgår det, at de lediges problemer udelukkende skal angives, hvis de aktuelt udgør en barriere i forhold til at matche kravene på arbejdsmarkedet (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 45). De fem opmærksomhedspunkter overser refleksive spørgsmål såsom ’er det den rette vej?’. Dette skal forstås således, at opmærksomhedspunkterne har et enøjet og snævret fokus på arbejdsmarkedet, hvilket i yderste konsekvens kan resultere i en negligering af reelle forhindringer for at komme ind på arbejdsmarkedet jf. afsnit 11.4.1 eller virke direkte kontraproduktiv på den enkeltes situation jf. afsnit 11.1. Endvidere skal fokus i samtalen ifølge visitationsværktøjskassen rettes væk fra den lediges problemer og barrierer og over mod, hvilke ressourcer de har i forhold til at bestride et job. ”[...] [J]eg synes, det er smadder svært. Det er jo nemmere og skrive om alt det, klienten ikke kan i stedet for, jeg skal bruge måneder på at hive noget ud af folk, som de kan” (Respondent 1: 230-231).

De lediges eget arbejdsmarkedsperspektiv udgør en central del af opmærksomhedspunkterne og bør ifølge Arbejdsmarkedsstyrelsen være udgangspunktet for samtalen jf. kapitel 4. Det er ifølge jobkonsulenterne urealistisk, at kontanthjælpsmodtagerne skal vurdere eget arbejdsmarkedsperspektiv, idet gruppen har været meget længe i kontanthjælpssystemet, ligesom størstedelen af dem skal overkomme reelle forhindringer inden, de kan komme i beskæftigelse. Medinddragelse er således vanskeligt i forhold til at kortlægge ’eget arbejdsmarkedsperspektiv’ jf. afsnit 9.4.2. ”[...] [F]olks indgangsvinkel er tit, ’jamen, det kan jeg ikke, og jeg har ondt her og der’. Det er altid det, de ikke kan, der kommer frem først. Men så er det jo kunsten at gå ind og sige, ’jamen, du må også kunne noget, det er det, der er interessant’” (Respondent 1: 214-217).

Udover eget arbejdsmarkedsperspektiv fremhæves faglige og personlige kvalifikationer som de væsentligste områder for dialog samtalen, hvor der er et ønske om at rette fokus mod konkrete jobs og jobsøgning og væk fra omsorg og aktivering. Der er med den aktive beskæftigelsespolitik gennembrud i starten af 90'erne sket et markant holdningsskifte i måden arbejdsløshed betragtes på jf. kapitel 3. Sagsbehandlerne har i den offentlige debat ofte været kritiseret for en 'blødsøden' praksis, 'laden stå til' samt en 'holden i hånden-kultur', hvor sagsbehandlerne er alt for eftergivende, hvor de i stedet skulle smække pengekasen i (Stigaard et al 2006:10). Jobkonsulenterne vil sandsynligvis ikke erklære sig enige i kritikken, men de har mærket en holdningsændring fra at fokusere på barrierer til at fokusere på ressourcer, ligesom det fremhæves, at der tidligere ikke var et tilstrækkeligt beskæftigelsesfokus. "*[...] [T]idligere var det sådan, at fordi man havde været forbi Frøstrupslejeren og havde en skæv finger [...] så skulle man bare have en pension. Der er altså blevet strammet op og strammet op [...]*" (Fokusgruppe: 880-883). Jobkonsulenterne udtrykker i vid udstrækning loyalitet over for lovgivningen, de redskaber de skal anvende og den brede intention om arbejdsmarkedsorientering. På trods heraf foretrækkes bl.a. mere vægt på gradvis opkvalificering og ændring i pensionsreglerne. "*Vi er jo i en tid nu om stunder, hvor ordet pension er et fyord. Det må man helst ikke færdiggøre nogle til [...] den kan de få med i kisten*" (Fokusgruppe: 820-823).

Derudover fremhæver inddragelsens af yderligere kriterier end de fem opmærksomhedspunkter i samtalen. En af jobkonsulenterne beskriver fokuset i samtalen, som "*[...] opgaven som jobkonsulent er entydig, men det er ikke det, jeg får succes med, hvis jeg ikke får de andre ting med [...] Så det er en lang snak fra alt om børn til voldelige forhold [...] langt omkring men også på, hvad har de lavet før*" (Respondent 4: 150-153). Det tilkendegives, at de videre sociale forhold, ud over dem, der indgår i dialogguiden er relevante for matchvurderingen og en tættere tilknytning til arbejdsmarkedet. Jobkonsulenterne har således et bredere fokus end visitationsværktøjskassen foreskriver, idet de forsøger at komme hele vejen rundt om kontanthjælpsmodtageren og vedkommendes barrierer.

Der kan optræde forhold som påvirker eller styrer kontanthjælpsmodtagerens valg, som ikke kan indfanges ved hjælp af opmærksomhedspunkterne. Det handler for jobkonsulenterne om at kunne benytte flere 'værktøjer' og have et større perspektiv end den 'hurtigste vej i beskæftigelse'. Der syntes at være behov for viden om nedslidnings- og udstødningsfaktorer og kvalifikationskrav og udviklingsmuligheder (Olesen 2002a: 30f). Dialogguiden handler om at konfrontere

kontanthjælpsmodtagerne med normalitetskravet om selvforsørgelse, dog kan denne i forhold til matchgruppe fire og fem kritiseres for en alt for optimistisk tone gennem et ensidigt fokus på ressourcer frem for problemer samt muligheder frem for barrierer. Overordnet tilkendegiver jobkonsulenterne dog det fornuftige i at anlægge et positivt og fremadrettet perspektiv men, at det er vanskeligt i forhold til gruppen. Derved fremhæves det, at der er et behov for, at dialogguiden kommer hele vejen rundt om kontanthjælpsmodtageren, således at værktøjet kan anvendes i en nuanceret og kompleks opgavevaretagelse og pr definition ikke negligerer eventuelle reelle forhindringer for at komme i beskæftigelse.

9.4.3 Kontanthjælpsmodtagerens rolle i samtalen

En af intentionerne med dialogguiden er, at den ledige aktivt skal inddrages i dialogen om matchvurderingen og tilrettelæggelsen af det videre forløb, hvilket kan synes vanskeligt, hvormed det sker i begrænset omfang i forhold til beskæftigelsespotentialer. *"[...] [J]eg synes, at de er med i samtalen, men de er svære at få med i samtalen i forhold til et arbejdsmarkedsperspektiv. De deltager meget med de ting, de ikke kan"* (Respondent 1: 252-254).

Kontanthjælpsmodtageren agerer ikke som foreskrevet, idet intentionen er, at *"[...] borgeren har det primære ansvar for sin egen situation. Det er derfor vigtigt, at borgeren selv sætter sig mål og træffer sine egne beslutninger i forhold til en aktiv indsats for at komme i arbejde"* (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 45). I implementeringsforskningen er målgruppens ageren et centralt aspekt, idet adfærden i forhold til den offentlige politik er afgørende for at forstå, hvordan implementeringen forløber samt politikens udfald. Målgruppen kan deltage med forskellige grader af aktivitet eller obstruktion, hvorfor målgruppen kan fungere som enten med- eller modspiller (Winter 1994: 88f). Deltagelse og medindflydelse er i høj grad knyttet an til overskud og ressourcer, hvorfor det kan være vanskeligt at inddrage de mest resourcesvage. Kontanthjælpsmodtagerne inddrages dog i såvel samtalen som i forhold til hvilken indsats, der skal iværksættes, hvilket skyldes, at forløbet fungerer bedre, når kontanthjælpsmodtageren aktivt har deltaget (Respondent 1: 339-341). I de tilfælde hvor kontanthjælpsmodtageren ikke deltager på en positiv måde, afhænger succesen af jobkonsulentens håndtering af situationen jf. afsnit 10.2.

På den ene side er jobkonsulenterne afhængige af frivilligt samarbejde og på den anden side er præmisserne for samarbejdet givet, hvilket kan synes at udgøre et paradoks. Inddragelsen i beslutningerne er underlagt faste rammer og sanktionsmuligheder, som udgøres af konkrete

aktiveringstilbud og stop i kontanthjælp. Trods gode intentioner omkring medindflydelse, kan der være flere kontekstuelle forhold, der spiller ind på, hvorvidt kontanthjælpsmodtageren opnår den aktivering eller indsats vedkommende efterspørger jf. kapitel 11.1.

9.5 Kategoriseringssystemet match

Visitationsforløbet og dialogsamtalen skal danne grundlaget for matchplaceringen, som er udtryk for en oversættelse af problemer til kategorier. Den grundlæggende ide bag opdelingen er, at de ledige har forskellige forudsætninger i relation til arbejdsmarkedet, hvorfor det er hensigtsmæssigt at tilrettelægge sagsbehandlingen og indsatsen i overensstemmelse hermed jf. bilag 1.

9.5.1 Organisatorisk match

Når en borger ansøger om kontanthjælp, skal kommunen vurdere pågældendes beskæftigelsespotentiale i en visitation efterfulgt af en indplacering i matchkategori. Bor denne borger i Slagelse Kommune sker henvendelsen til bistandsafdelingen, hvor den indledende 'grovsortering' i match finder sted, herefter ekspederes borgeren eller nu kontanthjælpsmodtageren videre til enten Intro eller Projekt Aktive Afklaring jf. kapitel 6. Grovsorteringen har intet med visitationsværktøjskassen matchbegreb at gøre, idet bistandsafdelingen ikke anvender de fem opmærksomhedspunkter i samtalen eller som vurderingsgrundlag i forhold til en kategorisering, hvorfor der ikke opnås den systematik, visitationsværktøjskassen efterstræber.⁶⁷ Personalet har ligeledes høj normering, hvilket fremgår af en tidligere ansat. Dengang "*[...] jeg sad i kontanthjælp [bistandsafdelingen] og havde 200 sager, havde man 1 til 2 samtaler [...] og man turde dårligt spørge folk, om der var noget galt – tænk hvis der var [...]*" (Respondent 1: 71-73). Der kan dermed sættes spørgsmålstejn ved, hvorvidt der i bistandsafdelingens grovsortering foretages en kvalificeret vurdering af match. Den første sortering er hurtig og har et præg af overfladiskhed, hvilket kommer til udtryk i en lignende undersøgelse af visitationen i ti kommuner (Madsen et al 2006). Dette medvirker til en risiko for 'fejlvisitering', som bl.a. kan medføre, at indsatsen ikke tilrettelægges i overensstemmelse med kontanthjælpsmodtagerens forudsætninger jf. afsnit 11.1, ligesom det kan resultere i uhensigtsmæssige sagsbehandlerskift.⁶⁸

⁶⁷ Bistandsafdelingen består fortrinsvis af administrativt personale uden en socialfaglig uddannelse, hvilket kan have indvirkning på såvel samtaleforløbet som fokus.

⁶⁸ En surveyundersøgelse konkluderer dog modsat, at der ud fra en helhedsbetragtning er en tendens til høj grad af sammenfald mellem sagsbehandlernes rubricering af kontanthjælpsmodtagerne i match og kontanthjælpsmodtagernes beskrivelser af sig selv med hensyn til helbred, misbrug og arbejdsmarkedsorientering (Bach og Pedersen 2006: 5).

Empirien synes at tegne et billede af, at den indledende screening eller grovsortering tenderer til at match kontanthjælpsmodtagerne tættere arbejdsmarkedet, end de reelt er, idet der er en tilbøjelighed til, at kontanthjælpsmodtagerne er arbejdsmarkedspare til andet er bevist. ”[...] *[H]vis borgeren så ikke siger, at vedkommende har andre problemer end ledighed, så ryger vedkommende bare i intro – sådan pr automatik [...]*” (Fokusgruppe: 178-180). Denne praksis kan i et vist omfang ses som en konsekvens af arbejdsmarkedsorienteringen i kommunen jf. kapitel 6 og de centralt udmeldte retningslinier i Vejledning til Lov om aktiv socialpolitik, som angiver, at medmindre noget umiddelbart taler imod det, skal den ledige i udgangspunktet betragtes som arbejdsmarkedspare. Tendensen kan ligeledes begrundes med, at vedkommende der ansøger om kontanthjælp ofte gerne vil fremstå som ’almindelig’. ”[...] *Nogle holder jo en facade og siger ’det går godt og grunden til, at jeg ikke møder er, at jeg har influenza hele tiden’ [...]*” (Respondent 2: 227-228). Det kan derfor tage tid, før eventuelle problemer viser sig eksempelvis i aktiveringen eller i de opfølgende samtaler, hvor der i højere grad er etableret et tillidsforhold. Jobkonsulenterne synes at have mulighed for at ændre den indledende matchplacering, da det er dem, der foretager den dybdegående dialogsamtale, hvorefter matchplaceringen vurderes (Respondent 4: 40-42). Denne vurdering begrænses dog af administrative forhold jf. afsnit 10.3 og den administrative match, hvor det ledelsesmæssigt er fastsat, at samtlige kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed automatisk rubriceres i match fire, hvormed der er tale om en standardisering. Denne tilgang bryder radikalt med visitationsværktøjskassen sigte, hvor det er den lediges specifikke karakteristika, der danner baggrunden for matchplaceringen og iværksættelsen af indsats. For en nærmere diskussion af den administrative matchanvendelse og de mulige konsekvenserne heraf henvises til kapitel 11.

9.5.2 Kategorisering i match – en objektiv vurdering?

Matchbegrebet er entydig arbejdsmarkedsrelateret grundet en endimensional inddeling, hvor matchen skal udtrykke en rangordning af kontanthjælpsmodtagerne efter ét kriterium – beskæftigelsespotentiale. Indførelsen af match er et forsøg på at præcisere vurderingskriterierne i skriftlig form. Spørgsmålet er dog, hvorvidt praksis er præget af systematik og ensartede kriterier. Jobkonsulenterne oplever, at der er forskel på, hvordan der matches, hvilket kan forklares med, at vurderingen ofte kommer til at handle om andre forhold end beskæftigelsespotentiale, idet sociale og organisatoriske kontekster dominerer og flytter fokus.

På baggrund af empirien kan der identificeres tre forskellige rationaler eller hensyn, der har indvirkning på matchvurderingen (Madsen 2006: 19f). *For det første* påvirkes matchvurderingen af *kontekstrationaler*, der refererer til det lokale arbejdsmarked og de organisatoriske forhold. I forhold til arbejdsmarkedskonteksten er jobkonsulenterne betænkelige ved at matche kontanthjælpsmodtagere, der ligger på grænsen til matchkategori tre, som arbejdsmarkedssparate, hvis de ikke til fulde kan mestre det job, de sendes ud i. Jobkonsulenterne er ængstelige for at minimere muligheden for et fremtidigt samarbejde med lokale virksomheder. Holdningen er, at ”[...] [s]å har man ikke brændt nogen broer [...]” (Respondent 1: 350-351). Det er dog ikke alene kontanthjælpsmodtagerens beskæftigelsespotentiale på det ordinære arbejdsmarked, der har betydningen for matchplaceringen. Den organisatoriske kontekst, herunder de organisatoriske ressourcer, giver ligeledes anledning til andre rationaler, idet jobkonsulenterne matcher efter såvel det tilbud, der ønskes iværksat over for kontanthjælpsmodtageren som de tilbud, der reelt er til rådighed. Dette er udtryk for, at en lang række praktiske foranstaltninger har indvirkning på vurderingen eksempelvis ledige pladser på et aktiveringstilbud.

For det andet påvirkes matchvurderingen af *hensynsrationaler*, der refererer til hensyn til kontanthjælpsmodtageren og egen arbejdssituation. Jobkonsulenterne er bevidste om at tage hensyn til særlige omstændigheder eksempelvis i tilfælde af længerevarende sygdomsforløb (Respondent 4: 44-45).⁶⁹ Derudover kan nogle kontanthjælpsmodtagere ’fredes’ i en periode ved fritagelse fra deltagelse i aktivering eller jobsøgning. Jobkonsulenterne ytrer ikke direkte opbakning til denne praksis, men der tages hensyn til kontanthjælpsmodtageren i matchvurderingen (Respondent 4: 47-48). Det forhold at der knytter sig forskellige rettigheder og pligter til henholdsvis matchgruppe tre og fire har indvirkning på jobkonsulenternes matchvurdering.⁷⁰

”[...] man er jo også varsom med det [matche opad til en treer], for der er pludselig helt andre krav tilknyttet denne matchkategori. Så er der krav om 37 timer, det kan måske godt gå med 15 timer men 37 timer, så foretager man en afvejning, så det er ikke ret tit, der sker en ændring” (Respondent 1: 149-151).

⁶⁹ I den forbindelse viser en undersøgelse, at eksempelvis omfattende overdragelsesprocedurer betyder en tilbøjelighed til at fastholde kontanthjælpsmodtagerens matchplacering. Omvendt kan en kontanthjælpsmodtager blive matchet som arbejdsmarkedssparat for at få sat gang i sagen (Madsen et al 2006: 9).

⁷⁰ Det fremgår af Lov om aktiv beskæftigelsesindsats, at arbejdsmarkedssparate ledige minimum skal aktiveres i 30 timer ugentligt (§ 92 stk. 4). Dog dikterer den lokale praksis ofte 37 timer grundet kravet om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

Generelt synes der at være en tendens til at begrænse ændringen i match med mindre jobkonsulenterne er sikre på, at kontanthjælpsmodtageren kan matche de krav, der hører til de arbejdsmarkedsparate jf. afsnit 8.1. Det store spring i krav fra match fire til match tre kan medvirke til at fastholde den enkelte, hvormed udviklingsperspektivet mindskes. Det er dog nødvendigt at ændre matchplaceringen, når der er behov for nye tiltag eller indsatser eksempelvis, ”[n]år tingene er gået godt i en periode, og man kan mærke, at folk har fat i noget, og man har arbejdet på en sag [...]” (Respondent 1: 147-148). I tilfælde af en ændring i match er det nødvendigt med en god informationsudveksling mellem de to afdelinger for den nye jobkonsulent får et godt billede af sagen.⁷¹ Udover hensynet til kontanthjælpsmodtageren kan hensynet til jobkonsulentens egen arbejdssituation påvirke matchvurderingen eksempelvis i forhold til ’uelskelige’ klienter (Flensted-Jensen 2005). Matchningen handler også om menneskelige relationer, samarbejde og kemi.

For det tredje påvirkes matchvurderingen af økonomiske rationaler, der refererer til den kommunale refusionsordning (BEK nr. 680 af 22/6/2006), hvor kommunen får refusion på 65 procent, når kontanthjælpsmodtagerne deltager i aktivering ti timer ugentligt, hvorfor der er et entydigt krav herom (Respondent 4: 209-210). På den anden side kan kommunens arbejdsmarkedsorientering ligeledes være en dominerende årsag til, at matchkategori fem ikke i udgangspunktet anvendes.

Ud fra jobkonsulenternes beskrivelser af arbejdet, syntes der at være tale om en reflekteret proces i matchplaceringen. Der er dog nogle organisatoriske forhold, som eksemplificeret i ovenstående, der spiller ind i forhold til hvilken vurdering, der er mulig, hvorved der er tale om en standardisering jf. afsnit 10.3. Anvendelsen af alternative forhold i matchplacering trækker vurderingen væk fra idealet om at tilstræbe en objektiv vurdering af beskæftigelsespotentialet.

9.5.3 Hak en hæl og klip en tå

Et af formålene med indførelsen af visitationsværktøjskassen er udviklingen af en ensartet praksis i vurderingen af beskæftigelsespotentialet (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 4). Empirien peger imidlertid i retning af, at der ikke er udviklet en ensartet praksis i matchvurdering. Dette kan

⁷¹ ”Det har jeg da oplevet nogle gange, at der er nogle der fint har været i aktivering i fuld tid [...] så overdragere man dem til en ny jobkonsulent, som måske begynder at stille nogle andre krav [...] eller flytte dem fra det trygge sted, hvor de godt kunne møde. Så ryger de tilbage igen, og så får man dem igen” (Fokusgruppe 241-245). Den praktiske ændring i matchplacering sker ved en uformel samtale vedrørende kontanthjælpsmodtagerens situation og udviklingspotentialer. I reglen skal overdragelsen fra en afdeling til en anden godkendes af ledelsen, hvilket dog i praksis ikke finder sted jf. kapitel 6.

eksempelvis skyldes, at matchvurderingen er en kompleks proces, og afgørelsen træffes på baggrund af forskellige oplysninger omkring kontanthjælpsmodtageren og alternative forhold, ligesom der ikke optræder en klar definition af arbejdsparat. Derudover pointeres det, at det generelt er vanskeligt, at benytte matchkategorierne. *”Matchet er jo det første og så handler det om at få folk slebet ned, så de nu engang passer i de kasser, de nu er placeret i. Klip en hæl og skær en tå”* (Fokusgruppe 526-527). Det er derved ifølge jobkonsulenterne et grundlæggende problem i at have en systematisk ensartet praksis og kriterier.

”Man kan ikke sætte en målestok på. Man kan jo ikke sætte en retningslinie på det at vurdere [...] Det vil altid være ens egen vurdering, vi sidder med, så det kan man ikke. Og sidder vi med 100 forskellige mennesker, så ergo vil der være 100 forskellige meninger og vurderinger. [...] Der er selvfølgelig nogle overordnede rammer, som vi forsøger at holde os inden for eller, som vi skal holde os inden for” (Fokusgruppe: 144-156).

Trods de overordnede rammer, i form af det lovgivningsmæssige grundlag, den ledelsesmæssige linie og visitationsværktøjskassen, udfylder jobkonsulenterne disse forskelligt. Den konkrete praksis og vurderingskriterier er ikke undersøgt, hvorfor nedenstående bygger på jobkonsulenternes egne vurderinger jf. kapitel bilag 6. Jobkonsulenterne giver udtryk for, at kategoriseringen i sig selv ikke er en fordel i relation til opgavevaretagelsen. *”Det er så mit udgangspunkt, om vedkommende er det ene eller det andet eller det tredje, det er kun interessant i forhold til, hvad jeg har af kompetencer”* (Respondent 4: 486-487). Dermed er matchkategoriseringen kun relevant i forhold til hvilke indsats typer, der er knyttet til matchkategorien jf. den administrative match.

10 Faglighedsforståelser i frontliniepraksis

Kapitlet omhandler visitationsværktøjsskassens indvirkning på frontlinien med fokus på jobkonsulenternes handlerum og udfoldelse af faglighed, således analyseres de faktiske handlemuligheder i form af rummet for socialfaglige vurderinger og skøn. Faglighed udfoldes under komplekse forhold, ligesom handlerummet eller praksis beror på en række rammevilkår, kontekstuelle faktorer samt professionsinterne forståelser og fortolkninger af opgavevaretagelsen. Analysen er i forhold til frontliniens opfattelser og fortolkninger, som diskuteres og forholdes i forhold til teoretiske begreber og en idealtypisk faglighedsforståelse.

Faglighed i praksis skal ikke betragtes som én bestemt ekspertise men en kombination af empirisk viden, værdier, teknikker og tilgange, der er knyttet til socialrådgiverfunktionen frem for en fælles struktureret 'objektiv' professionel vidensbase uafhængig af kontekst (Eskelinen 2005: 23). Faglighed i frontlinien betragtes som vidensgrundlag for den konkrete praksis, tilstedeværelsen af fælles begreber samt refleksion over metoder og arbejdsgange.⁷² I vurderingen af frontliniemedarbejdernes mulighed for autonomi samt anvendelsen af socialfaglige vurderinger og skøn i opgavevaretagelsen anvendes evalueringskriteriet 'det gode sociale arbejde', hvor faglighed bl.a. omhandler hjælp til tilsigtet forandring, respekt, værdig behandling, retten til selvbestemmelse, helhedssyn og anerkendelse (Eskelinen 2005: 26). Den konkrete faglighed vurderes ud fra dette normative kriterium, da udøvelsen af skøn forudsætter professionel og faglig ekspertise.

10.1 Helhedssyn

Et væsentligt ideal for frontliniepraksis er helhedssynet jf. kapitel 5, der vægter støtte til det enkelte menneskes udvikling ud fra egne potentialer (Eskelinen 2003: 86). *"Helhedssynet står i modsætning til den opfattelse, at man ved hjælp af ganske få og enkelte forhold er i stand til at sige, hvad der er i vejen, og hvad der skal gøres [...]"* (Koch 1982: 187). Sociale problemer skal ikke betragtes isoleret men i sammenhæng med det enkelte individ og det omgivende samfund, da problemer er komplekse samt bestående af mange elementer, der spiller sammen og gensidigt påvirker hinanden (Guldager 2004: 33). Et alkoholmisbrug kan således have forskellige konsekvenser alt afhængig af, hvem der drikker. Jobkonsulenterne lægger i denne sammenhæng i stor udstrækning vægt på kontanthjælpsmodtagerens eget perspektiv og oplevelse.

⁷² Fagligheden er således formet af frontliniemedarbejdernes uddannelsesmæssige baggrund, hvor de er socialiseret til opgavevaretagelsen, erfaringsbaseret viden og praksiserfaringer samt personlige kompetencer.

10.1.1 Helhedssyn og visitationsværktøjskassen

Tanken bag visitationsværktøjskassen er at tilbyde den ledige individuel tilpasset hjælp og støtte til at genetablere tilknytningen til arbejdsmarkedet (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 4f). På denne baggrund udgør helhedssynet en væsentlig bestanddel af visitationsprocessen. Et centralt spørgsmål i den sammenhæng er, hvorvidt helhedssynsforståelsen i visitationsværktøjskassen er sammenstemmende med jobkonsulenternes forståelse. Umiddelbart kan de fem opmærksomhedspunkter karakteriseres som præget af en vis grænseløshed og ubestemthed i kraft af, at punkterne syntes at omfatte hele kontanthjælpsmodtagerens livshistorie – en helhedsvurdering (Svendsen 2005: 30). De fem opmærksomhedspunkter skal dog ses i sammenhæng med det åbenlyse arbejdsmarkedsperspektiv og beskæftigelsesområdet generelt. Vigtigheden af ikke at betragte kontanthjælpsmodtagernes sociale problemer isoleret i forhold til arbejdsmarkedsperspektivet, pointeres i denne sammenhæng. I forhold til at registreringerne i Arbejdsmarkedsportalen er det ifølge jobkonsulenten problematisk, at oplysningerne ikke giver et samlet billede af personen, hvorfor informationerne ikke er anvendelige i forhold til at danne et helhedssyn. Jobkonsulenterne synes derved at have en anden forståelse af helhedssyn, end det der kommer til udtryk i visitationsværktøjskassen. Denne helhedssynsforståelse synes paradoksalt, da den er meget *udbudsorienteret* og kredsende omkring individets motivation og vilje til personlig udvikling og forandring, hvorved mange af helhedssynets faktorer negligeres (Guldager 2004: 34). Formålet med den aktive beskæftigelsespolitik og indførelsen af visitationsværktøjskassen er en allokering af arbejdskraft gennem en matchning af den lediges kvalifikationer med arbejdsmarkedskrav, hvorfor helhedssynet omhandler erhvervsevne. Arbejdsmarkedet fremstår dog i visitationsværktøjskassen som diffust og abstrakt, hvilket genfindes i jobkonsulenternes helhedssyn jf. nedenstående.

I fokusgruppeinterviewet beskrev og diskuterede jobkonsulenterne opfattelsen af helhedssyn, som umiddelbart synes overensstemmende med opmærksomhedspunkterne. Helhedssynet beskrives, som ”[v]iden om boligforhold, helbredsforhold og kultur, altså alle de ting som påvirker en – netværk. En af de ting som er beskrevet i visitationsværktøjskassen” (Fokusgruppe: 594-595). Jobkonsulenternes helhedssynsforståelse, der kan karakteriseres som et *fagliginkluderende helhedssyn*, adskiller sig fra visitationsværktøjskassens *beskæftigelsesorienterede helhedssyn*, idet jobkonsulenterne generelt har blik for og forstår sammenhængene mellem omfattende forhold, der

har betydning for kontanthjælpsmodtagernes livssituation såvel som arbejdsliv (Fokusgruppe: 588-592).

I dialogsamtalet er der ikke et entydigt beskæftigelsesorienteret helhedssyn men et fagliginkluderende, idet der i samtalen inddrages alternativt forhold i forsøget på at komme hele vejen rundt om den enkelte og barriererne i forhold til arbejdsmarkedet.

”[...] Det kan være de sociale forhold. Deres boligforhold [...] Bor de ovenpå et bordel ned i byen, hvor der altid er uro om natten [...] Så kan jeg sige, at ’jeg forstår godt, at du ikke kan møde. Jeg ved, hvor du bor’ [...] Det er faktisk ikke mit job som jobkonsulent, men hvis vi skal gøre dem klar til arbejdsmarkedet, så bliver vi nødt til at have det hele med, for en sagsbehandler i den anden ende, der sidder med over 200 sager har ikke tid til at tage sig af dem” (Respondent 2: 226-232).

Jobkonsulenterne påpeger i flere sammenhænge vigtigheden af at være opmærksom på kontanthjælpsmodtagernes barrierer inden et aktiverings- eller jobperspektiv (Respondent 1: 102-107). Jobkonsulenternes besidder et *individorienteret* helhedssyn, hvor de udelukkende beskæftiger sig med kontanthjælpsmodtagerens barrierer og kvalifikationer i forhold til arbejdsmarkedet – gøre kontanthjælpsmodtagerne ’grydeklar’. Helhedssynet er begrænset i forhold til den enkelte trods det inkluderende perspektiv, da dette omhandler individorienterede forhold, behov og barrierer frem for arbejdsmarkedets behov – efterspørgslen af arbejdskraft. Dette udgør med andre ord en *matchningsproblematik*. I modsætning til visitationsværktøjskassens fokus på erhvervsevne eller match i forhold til arbejdsmarkedet, fokuserer jobkonsulenterne i udstrakt grad på overvindelsen af reelle barrierer inden tilknytningen til arbejdsmarkedet, hvilket i praksis kan virke fastlåsende og passificerende. Jobkonsulenterne mangler på denne baggrund indgående viden om det lokale arbejdsmarked, kvalifikationskrav, udviklingsmuligheder på arbejdspladsen og job åbninger (Olesen 2002a: 32). På denne måde vil arbejdsmarkedet fremstå som en mindre abstrakt og fjern størrelse.

I praksis er det ikke muligt at udleve det fagliginkluderende helhedssyn grundet officielle og organisatoriske målsætninger jf. kapitel 8, hvorved der er en diskrepans mellem de faglige idealer og opgavevaretagelsen. Jobkonsulenterne er i praksis nødsaget til at reducere kompleksiteten og handle efter fastsatte kategorier og indsatser. Trods begrænsninger inddrages andre forhold i dialogsamtalet og den samlede vurdering især i forhold til de svageste kontanthjælpsmodtagere.

”Så har vi alle dem med dårlige tænder, der dårligt tør åbne munden, når de skal ud. Hvordan ser man ud, når man skal til jobsamtale! [...] Jeg har en – han kan godt klare det arbejde, han skal ud til [...] Det er ikke det, jeg bliver i tvivl om.[...] Kan han finde Høje-Tåstrup og den bygning?” (Respondent 4: 526-530).

Tilgangen til helhedssynet vidner om en faglig forståelse om empati og hjælperolle i opgavevaretagelsen jf. afsnit 10.2. Det er en klassisk diskussion, hvorvidt sagsbehandlere og jobkonsulenter skal stille krav til klienterne eller tage hensyn og højde for deres problemer. På den ene side gives der udtryk for, at indsatsen har et arbejdsmarkedsperspektiv, ligesom indsatsen har til formål at bringe kontanthjælpsmodtagerne tættere arbejdsmarkedet. På den anden side påpeger jobkonsulenterne, at de i praksis opererer med andre eller underordnede målsætninger for at kunne udfolde en faglighed, der er lydør over for kontanthjælpsmodtagernes behov og forudsætninger jf. kapitel 8. Det fremgår af undersøgelsen af kommunernes beskæftigelsesindsats, at de fleste sagsbehandlere ikke tager et overdrevet hensyn til de lediges problemer. Der er dog samtidig en tendens til, at arbejdsmarkedets behov ikke prioriteres over hensynet til de ledige (Stigaard et al 2006: 17f). På baggrund af definitionen af matchbegrebet skal der være et dynamisk sammenspil mellem den lediges ressourcer og arbejdets krav. Generelt er jobkonsulenterne meget bevidste omkring sociale problemer og beskæftigelsesmæssige barrierer.

”[...] [V]ores fordel som socialrådgiver, det er jo at gå ind og kigge på helhedssynet hos folk. Og så gå ind og starte med at arbejde med at få ryddet de ting af vejen [...] Nogle de kan ikke finde ud af at tage rent tøj på [...] fuldstændig basale ting” (Respondent 1: 369-373).

I forhold til kontanthjælpsgruppen er der helt basale forhold, der skal arbejdes med, inden der kan stilles krav om tilknytning til det ordinære arbejdsmarked. Jobkonsulenterne betoner vigtigheden af at være opmærksom på, hvordan kontanthjælpsmodtagerens problemer spiller sammen, idet den manglende tilknytning til arbejdsmarkedet kan skyldes andre problemer, der overskygger (Respondent 2: 135-138). I forhold til gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparete handler det ikke om arbejdsmarkedsperspektiv eller manglende motivation og vilje. Det handler om at løse de reelle barrierer inden et arbejdsmarkedsperspektiv er realistisk, hvilket kan forklares med helhedssynet og jobkonsulenternes erfaringer jf. afsnit 9.5.2. Der er ifølge jobkonsulenterne nødvendigt med en helhedsorienteret indsats og et fagliginkluderende helhedssyn.

10.1.2 Helhedssyn og helhedsorientering

Det er relevant at skelne mellem *helhedssyn* og *helhedsorienteret* indsats, hvor førstnævnte henviser til, at frontliniemedarbejderen i opgavevaretagelsen er bevist om helheden i den lediges tilværelse samt problemets sammensathed og sammenhæng med andre forhold. Sidstnævnte henviser derimod til en forestilling om intervention i forhold til det samlede problemkompleks. ”[...] [*H*]elhedssynet handler om at komme hele vejen ’rundt om klienten’, mens den helhedsorienterede indsats nærmere handler om at komme hele vejen ’rundt om problemet’” (Caswell 2005: 57).

Jobkonsulenterne giver, som nævnt, udtryk for nødvendigheden af en helhedsorienteret indsats, hvor de sociale problematikker ikke alene løses ved indtræden på arbejdsmarkedet. Det handler om ’at komme hele vejen rundt om problemet’, da det er væsentligt at konkludere, ’hvad der er i vejen’, før det er muligt at sige, ’hvad der skal gøres’. Faglighedsforståelsen kan dermed ses i sammenhæng med det sociale arbejde grundet forståelsen af nødvendigheden i at tage udgangspunkt i den kompleksitet, som situationen rummer.

”[...] der er [mange forhold] der skal vendes, og det er altså ikke nemt. Den sociale arv osv. [...] Det kan jeg se nu, hvor jeg har siddet her i så mange år. De forældre der kommer med deres børn i klapvogn, det er børn der selv er kommet her med deres forældre. [...] Der er ikke bare sådan at bryde sådan et mønster og slet ikke med de ressourcer, man har” (Respondent 1: 265-270).

Jobkonsulenten er bevidst omkring en helhedsorientering og de mange forhold, der spiller ind på muligheden for beskæftigelse. Det pointeres i den sammenhæng, at det er vanskeligt at agere helhedsorienteret grundet manglende ressourcer, hvorfor der i den konkrete opgavevaretagelse ikke synes at være reelle muligheder for at udfolde denne faglighedsforståelse (Respondent 1: 269-270). Jobkonsulenterne forsøger i forhold til det reelle handlerum at operere med det fagliginkluderende helhedssyn og helhedsorientering. ”Jeg prøver også på at inddrage lægerne og sådan noget. Jeg vil meget gerne have fællesmøder med lægerne [...] så det er en arbejdsmetode, jeg ikke tror, man gør sig helt nok i, men det kræver også ressourcer” (Respondent 4: 682-685).

10.1.3 Helhedens helhedssyn?

Det er et interessant spørgsmål, hvorvidt ovenstående forståelse af helhedssyn udgør en kollektiv forståelse i Projekt Aktiv Afklaring.⁷³ Respondenterne har en fagliginkluderende helhedssynsforståelse, men det fremgår af fokusgruppeinterviewet, at den fraværende kollega ikke anvender dette helhedssyn, idet vedkommende opererer med et klart beskæftigelsesorienteret helhedssyn jf. kapitel 6 (Fokusgruppe: 440-444). Jobkonsulenter er lidt ambivalente i forhold til kollegaens håndtering af helhedssynet i praksis. På den ene side omtales tilgangen som problematisk for de svage kontanthjælpsmodtagere. På den anden side syntes kollegaens snævre beskæftigelsesorienterede tilgang at fungere for nogle.

"[...] [V]i har set, at i nogle tilfælde virker det, at de er blevet overrumplet og siger; 'nå ok måske har jeg ikke heller så mange problemer' [...] Ja for nogle går det og for andre, så knækker de fuldstændig. [...] Og så må vi samle stumperne. [...] der er også nogle, han har trykket for hårdt på, så kan jeg få dem, så får han en af de der [bliver afbrudt] En af dem, der bare lige mangler det sidste skub" (Fokusgruppe: 727-741).

Den dominerende linie i afdelingen er et arbejdsmarkedsperspektiv, som er kombineret med et fagliginkluderende helhedssyn, hvilket ifølge jobkonsulenterne giver mere realistiske vurderinger. Arbejdsmarkedsperspektivet er, som nævnt, generelt abstrakt i modsætning til den fraværende kollega, som i højere grad arbejder med konkrete jobs og dermed matchningsproblematikken.

"Det [arbejdsmarkedsperspektiv] er ikke væk, overhovedet ikke. Men nogle gange syntes jeg bare, at han er hammer urealistisk. Jeg har da set ham med et hammer alkoholiseret 50-årig lig, der kommer slæbende ind, og han skal møde til natarbejde og rengøring [griner]. Og de kan knap nok stå på deres ben. Og så er jeg blevet imponeret over, at de holder tre uger inden de knækker [...]" (Fokusgruppe: 757-761).

10.2 Faglige og personlige kompetencer

Afsnittet har til hensigt at diskutere hvilke kompetencer og færdigheder jobkonsulenterne har med fra uddannelsen samt hvilke kompetencer, der i højere grad knytter sig an til menneskelige

⁷³ Helhedssynet er en af de fremtrædende kvaliteter, som jobkonsulenterne grundet uddannelsen besidder og erkender vigtigheden af. "Vi har et helhedssyn, som de andre ikke har. Vi kan kigge på flere ting samtidig og se, hvordan de spiller sammen" (Fokusgruppe: 567-548).

kvaliteter, personlighed og erfaringer fra feltet, da det ”[...] jo ikke sådan, at fordi man tog uddannelsen, så åbner der sig en helt ny verden for en” (Fokusgruppe: 259).

Jobkonsulenterne mener, at uddannelsen giver indblik i og forståelse for centrale begreber men pointerer samtidig, hvordan der er et utal af kompetencer, der knyttes an til personligheden. ”[...] [M]in holdning er, at man ikke kan læse sig til alting, man skal også have personligheden med, man kan ikke læse sig til at have empati og medfølelse” (Fokusgruppe: 273-274).

Det er ikke alle, der gennem uddannelsen lærer at mestre kommunikationen med klienterne. I forlængelse heraf fremhæves det, at motivationen for arbejdet er af afgørende betydning for kommunikation, empati og medfølelse, da nogle socialrådgivere ifølge jobkonsulenterne brænder for det administrative, mens andre modsat brænder for det sociale arbejde og betragter de administrative og dokumenterende opgaver som noget sekundært.⁷⁴

De kommunikative færdigheder, i form af evnen til involvering, empati og engagement i kontanthjælpsmodtageren som menneske, har ifølge jobkonsulenterne altafgørende betydning for arbejdet (Respondent 1: 521-536). Opmærksomhedspunkterne i dialogguiden kan ikke anvendes til at styrke de kommunikative evner, idet ”[...] jeg synes mere, det er min gamle erfaring inden for faget, der er brugbart til at snakke med folk!” (Respondent 4: 280-281). Omsorg, empati og indlevelse i kontanthjælpsmodtagerens situation betones som væsentlige elementer i opgavevaretagelsen, hvilket ligeledes fremhæves i uddannelsesforløbet, hvor socialrådgiverne skal være i stand til at kommunikere med klienten på en sådan måde, at de føler sig hørt og respekteret (www.dsh-k.dk). En af jobkonsulenterne hævder imidlertid, at vedkommende til tider kan have vanskeligt herved. ”Nogen gange kan jeg selv, selvom jeg sidder i det og kan høre og se folk, have svært ved at forstå, kan det virkelig være så svært at stå op og gå ud af døren” (Respondent 1: 412-413) jf. Winters tese om kynisme jf. afsnit 10.2.1.

Det fremhæves ligeledes at den støttende og vejledende rolle vægtes, idet jobkonsulenterne grundet den daglige kontakt og engagement i kontanthjælpsmodtagerens situation, ofte er behjælpelige med ting, der reelt hører til hos kontanthjælpsmodtagerens sagsbehandler (Respondent 2: 445-449).

⁷⁴ Det er således væsentligt at skelne mellem, hvorvidt motivationen udspringer af et ønske om magt og magtanvendelse eller bevæggrundene i højere grad er knyttet an til empatien for andre mennesker (Respondent 2: 336-339). Ifølge en undersøgelse er socialrådgivernes praksis generelt præget af menneskelighed, respekt, etik og medinddragelse, hvormed de metodiske og dokumenterende krav nedprioriteres og implementeres som rutinehandling (Eskelinen 2006a: 31).

Jobkonsulenterne ønsker imidlertid mere rum til udfoldelsen af den vejledende og støttende funktion, et element som visitationsværktøjskassen ikke betoner (Respondent 4: 528-534).

10.2.1 Betoningen af det motiverende arbejde – og barrierer herfor

Det motiverende, vejledende og tillidsskabende arbejde, med fokus på kontanthjælpsmodtagerens arbejdsmarkedsperspektiv, fremhæves af samtlige jobkonsulenter jf. kapitel 5 som en væsentlig og ofte tidskrævende bestanddel af arbejdet, ligesom dette vanskeliggøres grundet de organisatoriske rammer, der fordrer sagsbehandlerskift ved ændring i match (Fokusgruppe 228-230).

Kontanthjælpsmodtageren modsætter sig ligeledes det vejledende og motiverende arbejde grundet et entydigt fokus rettet mod de utal af barrierer, de mener, optræder i relationen til arbejdsmarkedet (Respondent 1: 230-234). Trods modstandsarbejde vægtes medinddragelse i form af interesser og tidligere erfaringer. En af jobkonsulenterne fremhæver anvendelsen af forskellige 'strategier' i forhold til at rette blikket mod arbejdsmarkedet. *"'Hvad kunne du tænke dig at lave?' Og så siger vedkommende måske, at han har ondt. 'Jamen hvis der kom en tryllefe i morgen, hvad kunne du så godt tænke dig at lave? Hvad har du drømt om, før du fik ondt?' [...]"* (Fokusgruppe: 1193-1195).

Omvendt påpeges det ligeledes, hvordan der kan forekomme situationer, hvor der er nødvendigt at nedtone kontanthjælpsmodtagerens motivation, hvis vedkommende ytrer ønsker om en øjeblikkelig arbejdsprøvning (Respondent 4: 224-227). Denne strategi kan synes modstridende med det beskæftigelsespolitiske sigte, men omvendt kan der være en fare for, at kontanthjælpsmodtageren vil 'knække' ved en umiddelbar arbejdsprøvning, hvormed der er behov for at udvikle arbejdsmarkedsperspektivet i 'etaper'. Erfaring har tidligere vist, at det er væsentligt at få kontanthjælpsmodtageren inddraget i samarbejdet i forhold til tilrettelæggelsen af en given indsats, hvilket er en strategi, samtlige respondenter til fulde drager nytte af (Fokusgruppe: 455-457).

Motivationen kan udvikles og styrkes gennem succesoplevelser på holdaktiviteterne jf. afsnit 11.4. En jobkonsulent pointerer dog, at det langt fra er alle, der har interesse i at blive aktiveret, hvilket tegner et dystert billede af kontanthjælpsmodtageren (Respondent 1: 253-256).⁷⁵ Der er imidlertid

⁷⁵ Dette perspektiv eller syn på kontanthjælpsmodtageren kan ud fra Winther forklares med jobkonsulentens mangeårige anciennitet inden for feltet, idet det hævdes, at der kan være en tendens til, at frontliniemedarbejderne efter lang tids arbejds erfaring bliver desillusionerede og udvikler et mere kynisk perspektiv på den ledige (Winter 2002: 3). Det kan imidlertid diskuteres, hvorvidt kynismen udvikles gennem den mangeårige erfaring, eller hvorvidt den i højere

ikke blot kontanthjælpsmodtagerens til tider entydige fokus på barrierer, der vanskeliggør det motiverende arbejde, idet flere af jobkonsulenterne fremhæver, hvordan de ligeledes kan have vanskeligt ved at se og kontanthjælpsmodtagerens *reelle* ressourcer i forhold til et realistisk arbejdsmarkedsperspektiv jf. afsnit 9.4.

10.2.3 Stærk faglig profil

Jobkonsulenterne synes at besidde en stærk faglig profil, hvor faglighedsopfattelsen knytter sig an til udfoldelsen af det 'gode sociale arbejde'. Denne profil kommer bl.a. til udtryk i fokusgruppeinterviewet, hvor det pointeres, at det er vigtigt at finde tiden til udfoldelsen af det gode sociale arbejde, for "[...] eller var man jo død i det ikke" (Fokusgruppe: 305). Grundet engagementet for faget udfører jobkonsulenterne mere, end det fremgår af jobbeskrivelsen, og de har tid til. I praksis optræder der uoverensstemmelse mellem de faglige idealer og praksis, hvorfor der må foretages en række prioriteringer for at nå de administrative og faglige gøremål inden for den normerede arbejdstid.

Med de dokumenterende krav, der knytter sig an til opgavevaretagelsen, kan der være en fare for, at disse kan medvirke til en redefinering af frontmedarbejderrollen, idet kravet om kvalitet knyttes an til forfølgelsen af en given standard snarere end evnen til at forholde sig kritisk, reflektivt og fagligt til sociale problemer og deres løsning (Krogstrup 2002: 123). Jobkonsulenterne hævder imidlertid, hvordan de har forsøgt at håndtere dette dilemma gennem en rutinisering af de administrative og dokumenterende opgaver, hvormed de har forsøgt at udvide rammerne for udfoldelsen af det gode sociale arbejde (Fokusgruppe: 383-389). De anvender på denne baggrund en *coping-strategi* til at håndtere dette *krydspres*, hvor arbejdstilrettelæggelsens prioriteringer kan ses som et udtryk for at forene arbejdsbyrde, prioriteringer og fagligt indhold i arbejdet.⁷⁶ Samtlige jobkonsulenter pointerer, hvordan det er væsentligt, at der skabes rum til det socialfaglige arbejde. "*Man finder hullerne, det er man nødt til [...] Det er jo ikke bare for at sidde bag skærmen og skrive på maskine, så kunne vi have været IT-medarbejdere [...]*" (Fokusgruppe: 296-299). Jobkonsulenterne fremhæver i den forbindelse, hvordan de fagligt og etisk vil kunne stå inde for de valg, de træffer, hvilket vidner om en stærk faglig identifikation med faget. "*Der er nok mange ting, jeg ville gøre*

grad er afhængig af forskellige muligheder for udvikling og forandring i måder, hvorpå det sociale arbejde anskues og udføres på (Caswell 2005: 158).

⁷⁶ Denne strategi kommer ligeledes til udtryk i en anden undersøgelse, hvor sagsbehandlerne foretager en afvejning mellem at notere nok og samtidig ikke anvende for mange ressourcer på journaliseringen (Nielsen og Uggerhøj 2005: 19).

anderledes, men jeg har sagt til mig selv, at hvis det kommer så langt ud, at det strider meget mod min egen overbevisning, så vil jeg ikke være med mere” (Respondent 2: 482-884). Jobkonsulenterne frygter dog yderligere handlerummet nedtonet med kommunalreformen (Respondent 2: 47-49).⁷⁷

10.3 Autonomi og skønsudøvelse i den daglige praksis

I visitationsværktøjskassen fremhæves udøvelsen af socialfaglige vurderinger og skøn som et væsentligt element i forhold til at klassificere den ledige i match og iværksætte en individuel tilrettelagt indsats. Visitationsværktøjskassen anerkender på denne baggrund, at det ikke er muligt at forudse eller præcisere alle de variable, frontliniemedarbejderne skal tage højde for, når de træffer beslutninger (Rothstein 1994: 101f). På denne baggrund kan skøns-elementet betragtes som et uomgængeligt princip i frontliniens forvaltning af lovgivningen, dog hævdes det, at frontliniarbejdernes traditionelle selvkontrol og ret til at foretage professionsfaglige skøn med tiden er blevet udfordret med indførelsen af nye styringsformer (Hjort 2005: 80). Afsnittet har til formål at undersøge, nuancere og kortlægge jobkonsulenternes betingede handlerum, da dette kan udfyldes på forskellig vis i forskellige praksissammenhænge. Handlerummet baseres overordnet på to temaer i form af matchplacering samt iværksættelse af indsats, rummet for helhedssyn, ligesom de kontekstuelle forhold, der har indvirkning herpå løbende inddrages. Ydermere inddrages de teoretiske begreber standarder og standardisering i forhold til at definere frontliniens handlerum.

10.3.1 Handlerum og skønsudøvelse i forhold til matchplacering

Grundet det administrative match jf. afsnit 9.5 visiteres kontanthjælpsmodtageren ud fra nogle elementære grundprincipper, hvor der optræder en klar sammenhæng mellem kontanthjælpsmodtagerens karakteristika i form af 'problemer ud over ledighed' og placeringen i matchgruppe fire, hvormed der ikke skabes rum for frontliniens faglige vurderinger og skøn. På denne baggrund reduceres den indledende visitationen til en standardisering, der fordrer en teknisk match mellem klientoplysninger og kategorisering. En sådan tilgang til visitationen kan anfægtes for at fremme et reduktionistisk menneskesyn hos frontliniemedarbejderen, som forårsager en ureflekteret praksis, og fratager ansvaret i frontlinien. Standardiseringen synes imidlertid ikke at fremme et sådant menneskesyn, da det ud fra en faglig vurdering skønnes, at den administrative

⁷⁷ Efter sammenlægningen har det vist sig, at to af jobkonsulenterne har valgt at fratræde deres stilling, hvilket der naturligvis kan være mange forklaringer på, men set i relationen til ovenstående, kan fratrædelsen indikere et manglende rum for udfoldelsen af det gode sociale arbejde.

matchanvendelse er uhensigtsmæssig. I praksis har jobkonsulenterne dog vanskeligt ved at udleve betragtningerne men forsøger grundet en stærk faglig profil (Fokusgruppe: 177-181).

Fra ledelsens side eksisterer der et fremherskende tankesæt om, at *samtlig*e kontanthjælpsmodtagere skal aktiveres i forhold til arbejdsmarkedet, hvilket ligger bånd på jobkonsulenters autonomi og dermed udfoldelse af socialfaglige skøn og vurderinger (Respondent 2: 47-49). Jobkonsulenterne besidder med andre ord ikke den fornødne autonomi i forhold til at matchplacere kontanthjælpsmodtageren 'rigtigt'. "[V]i [har] oplevet flere gange, at en ikke må søge pension, for der er ikke flere penge [...] Det handler ikke om kommunen har penge til, at fru. Jensen skal have pension. Det handler om, fru. Jensen har ret til at få sin pension" (Fokusgruppe: 900-902). Det socialfaglige arbejde har med andre ord udviklet sig i retning af en administrativ styring, økonomisk tænkning og standardisering på bekostning af frontliniens socialfaglige skøn og vurderinger.

Analytisk kan graden af standardisering præsenteres som yderpunkter på et kontinuum, hvor det ene yderpunkt repræsenterer, hvad Brunsson og Jacobsson betegner som *aktørniveauet*, forstået som en selvstændig enhed enten i form af staten, organisationen eller individet, der ønsker selvbestemmelse og forudsætter at kunne dette. Modsat er det andet yderpunkt karakteriseret ved en udpræget grad af *standardisering*, som forudsætter at følge råd og lade andre styre, ligesom det forudsætter at blive som andre, hvormed der eksisterer en grundlæggende modsætning mellem aktørskab og standardisering.⁷⁸ Den administrative matchanvendelse synes karakteriseret ved en upræget grad af standardiseringen, hvorfor aktørskabet negligeres i form af et reduceret handlerum til udlevelsen af socialfaglige vurderinger og skøn. "*Des mere udbredt standardiseringen er, des mindre er frontmedarbejderes autonomi, og des mere får standarden karakter af normer og direktiver i det omfang, de er vedtaget som organisatoriske praksis*" (Krogstrup 2002: 123). I relationen til ovenstående synes praksis karakteriseret ved en udbredt grad af standardisering, idet procedureerne omkring matchanvendelsen er vedtaget som en eksplicit del af en organisatoriske praksis, ligesom procedureerne påtvinger jobkonsulenterne visse handlinger. I dette tilfælde tilsidesættes socialfaglige vurderinger og skøn baseret på jobkonsulenternes egne faglige og professionsinterne selvforståelse. Trods den administrative matchanvendelse er internationaliseret gennem en længere periode og en integreret del af praksis anerkender jobkonsulenterne imidlertid ikke denne praksis, hvilket vidner om en stærk faglig profil jf. afsnit 10.2.3.

⁷⁸ "*Att följa standarder är ju att ta råd från andra, att låta andra styra til en del och ofta innebär det också att bli lik många andra – allt engenskaper som är är svåra att förena med idén om aktörskap*" (Brusson og Jacobsson 1998: 155).

Betragtes jobkonsulenternes indskrænkede handlerum ud fra et autonomibegreb, kan der skelnes mellem *positiv-* og *negativ frihed* i arbejdssituationen, hvor førstnævnte knytter sig til adgangen til eller rådighed af ressourcer. ”*Positiv frihed innebærer at arbeidstakeren har eller gis ressurser og ofte makt til å få til en ønsket handling*” (Jessen 2005: 28).⁷⁹ Den negative frihed refererer til strukturer og konkrete handlemuligheder samt graden af mulighed for at vælge forskellige måder at udføre arbejdet på, og udgår ikke fra individet selv (Jessen 2005: 27f). Den indskrænkede autonomi kan karakteriseres ved den *negative frihed*, idet handlemulighederne udgår fra ydre anordninger og tvang. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at jobkonsulenterne ikke har friheden til at handle, den *positive frihed*, idet de besidder de faglige og til dels tidsmæssige ressourcer til at vurdere kontanthjælpsmodtagerens beskæftigelsespotentialer, ligesom de er tildelt værktøjer til at vurdere og klassificere. Jobkonsulenterne har imidlertid ikke mulighed for at sætte disse ressourcer i spil, idet den negative frihed sætter begrænsninger herfor, hvorfor der optræder en standardisering.

Der forefindes dog tilfælde, hvor jobkonsulenterne har mulighed for at bringe den positive frihed i spil og udfolde aktørskabet grundet myndigheden til at ændre matchplaceringen efter en periode jf. afsnit 9.5. Handlerummet afhænger imidlertid af, hvorvidt der er tale om en 'nedjustering' eller 'opjustering' i matchkategori, hvormed graden af aktørskabet kan variere. Den negative frihed synes at levne et minimalt råderum til de socialfaglige vurderinger og udfoldelsen af den positive frihed i forhold til en 'nedjustering' i match (Respondent 4: 57-60). ”*Jo det er frustrerende, for jeg kan jo ikke gøre andet end at blive ved med at arbejde med dem [...]*” (Respondent 1: 162-163). Dette gør sig ikke gældende i forhold til opgradering i match, idet jobkonsulenterne har mulighed for at foretage et *stærkt fagligt skøn* karakteriseret ved en medinddragelse og hensyntagen til kontanthjælpsmodtagernes behov og forudsætter, hvormed der skabes rum for udfoldelsen af den positive frihed.

10.3.2 Autonomi og skøn i forhold til indsats

Jobkonsulenterne pointerer i forhold til iværksættelsen af en given målrettet indsats, at de besidder et stort handlerum, hvorfor der umiddelbart skabes rum for et fagligt skøn og tilstedeværelsen af

⁷⁹ Det er imidlertid vanskeligt at fastslå, hvorvidt den positive frihed udelukkende er baseret på organisationens tilførsel af ressourcer, eller hvorvidt arbejdstagernes ressourcer i form af uddannelsesmæssige og faglige kompetencer ligeledes medregnes til den positive frihed. I anvendelsen af begrebet 'medregnes' begge typer af ressourcer, idet de har indflydelse på handlingsevnen.

aktørskab.⁸⁰ Ydermere inddrages kontanthjælpsmodtageren som en aktiv medspillet i udformningen og tilrettelæggelsen af indsatsen, hvilket udgør et væsentligt karakteristika ved det faglige skøn. Jobkonsulenten foretager i samarbejde med kontanthjælpsmodtageren en faglig vurdering af hvilke indsatses, der kan synes relevant, hvorefter kontanthjælpsmodtageren ofte træffer det endelige valg ud fra de oplyste tilbud (Respondent 2: 162-169 & 252-255).⁸¹ *”Man kommer længst med enighed, men det er jo ikke altid, at der er de tilbud, de gerne vil ha’ [...] Så må man finde den gyldne middelvej [...]”* (Fokusgruppe: 442-445). På denne baggrund befinder jobkonsulenterne sig i et krydspres, hvor de skal agere som bindeled mellem organisationens krav og ressourcer på den ene side og kontanthjælpsmodtagernes krav og forventninger på den anden side (Lipsky 1980: 15ff). De udtrykker, at det ofte er frustrerende ikke at kunne matche kontanthjælpsmodtageren med det 'rigtige' tilbud, men at *”[...] man bliver nødt til at lade være med at tænke på den måde, så kan man ikke være her”* (Respondent 1: 352-354). Det kan imidlertid diskuteres, hvorvidt medinddragelsen altid er hensigtsmæssig, hvorfor der

kan stilles spørgsmålstegn ved, hvorvidt jobkonsulenten, i forhold til denne gruppe, gennem medinddragelsen risikerer at krænke kontanthjælpsmodtageren, af hvem der kræves en udstrakt autonomi og medindflydelse. Kontanthjælpsmodtageren kan snarere have behov for omsorg, og at jobkonsulenten træffer en beslutning. Det faglige skøn og omsorgen for klienten kan således være et spørgsmål om at understøtte kontanthjælpsmodtagerens vilje og autonomi, ligesom det kan være et spørgsmål om at påtage sig et ansvar for kontanthjælpsmodtageren ved at træffe valget (Svendsen 2005: 24ff).⁸²

Der optræder imidlertid visse barrierer for udfoldelsen af det faglige skøn og efterlevelsen af kontanthjælpsmodtagerens ønsker, hvorfor frontliniens skønsudøvelse kan karakteriseres ud fra et

⁸⁰ Det faglige skøn kan imidlertid gradbøjes i forhold til, hvor frit eller bundet det er. Det ene yderpunkt på kontinuumet kan karakteriseres ved, at frontliniemedarbejderens faglige vurdering skal forholde sig til en eksplicit standard, mens det andet yderpunkt er karakteriseret ved et stærkt fagligt skøn, hvor kriterierne ligger hos den professionelle (Even og Harris 2004: 881).

⁸¹ En anden jobkonsulent beretter imidlertid, at vedkommende ikke altid drager nytte af den medinddragende strategi. *”Jeg har også nogle, hvor jeg siger, at sådan skal det altså bare være, men der er ud fra en saglig vurdering, hvor jeg har sagt, at jeg aldrig kommer videre, hvis jeg ikke håndterer det sådan!”* (Respondent 4: 391-392). Grundet den manglende medinddragelse kan det hævdes, at der finder en umyndiggørelse af den ledige og dennes udsagn sted, hvormed jobkonsulenten ikke foretager et fagligt skøn med vægt på medinddragelsesperspektivet.

⁸² I den forbindelse kan der sættes spørgsmålstegn ved, hvilken betydning ønsket om stigende medindflydelse har for professionen. På den ene side er det hævdet, at professionen er kommet under pres grundet lovgivningen i stigende grad stiller krav om medinddragelse i forhold til tilrettelæggelsen af arbejdsopgaverne, hvorved klienten påberåber sig retten til at være ekspert på egen situation i modsætning til en praksis hovedsaglig baseret på faglige skøn – magtrelationen ændres. På den anden side er medinddragelsen et opgør med klientens underordningsforhold til professionen – genstand for ekspertautorisation (Svensson 2004: 76f).

såkaldt 'indskrænkingsperspektiv'⁸³ med reference til, at jobkonsulenterne er underlagt organisatorisk, administrative og kontekstuelle logikker (Caswell 2005: 230ff). I den forbindelse fremhæver jobkonsulenterne, at de grundet de standardiserede krav⁸⁴ har vanskeligt ved at finde tiden til at fortage de socialfaglige vurderinger, som kendetegner det sociale arbejde (Respondent 4: 345-356 & Fokusgruppe: 291-293). De krav og forventninger der rettes mod jobkonsulenterne synes at optræde som indbyrdes modstridende, idet efterlevelsen af de dokumenterende krav kan synes at konflikte med rummet for udøvelsen af socialfaglige vurderinger, hvorfor frontliniemedarbejderne befinder sig i et krydspres. ”Jeg har presset ham på et tidspunkt, hvor jeg ikke var klar over, hvordan det så ud. Det tror jeg ikke, at ham tilgiver mig. Der har jeg været for hurtig” (Respondent 4: 305-306). Ydermere kommer den negative frihed til udtryk i de tilgængelige indsats typer, hvor der er sket en reduktion i redskabsviften jf. kapitel 4, ligesom der er knyttet specifikke indsats typer til de enkelte matchkategorier. De tilgængelige indsats typer sætter dermed begrænsninger for jobkonsulenternes 'frihed' i form af at vælge, hvilke mål der skal forfølges, og hvilke virkemidler der skal tages i anvendelse. Frontliniens arbejdspraksis synes på denne baggrund at bygge på en model, hvor det ikke er den arbejdsløses problem, men kommunes valg af relevante og tilgængelige aktiveringsforanstaltninger, der dikterer forløbet. Ligeledes kan de praktiske forhold i form af pladmangel på de enkelte aktiveringshold begrænse handlerummet, ligesom de økonomiske rammer sætter begrænsninger herfor (Respondent 1: 499-507 & Respondent 4: 711-713).

Jobkonsulenterne forsøger imidlertid at udvide rammerne i forhold til udfoldelsen af de faglige skøn ”Der ligger jo et entydigt krav til, at de skal aktiveres umiddelbart, og de [ledelsen] kan ikke forstå, hvorfor man ikke gør det, men det må jeg jo så argumentere for” (Respondent 4: 200-2001). Det er dog ikke alle, der anvender denne tilgang, idet ”[...] vi aktiverer måske også nogle, hvor vores vurdering måske er, at der er andre ting, der kunne være bedre for dem lige nu [...]” (Fokusgruppe: 92-93). Der optræder på denne baggrund en høj grad af standardisering i form af et eksplicit krav om, at samtlige kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe fire straksaktiveres, hvormed aktørskabet negligeres. Den negative frihed giver sig ligeledes til udtryk i form af et entydigt krav

⁸³ Et 'indskrænkingsperspektiv' der står i modsætning til Lipskys betoning af frontliniens ustyrlighed og evne til at definere, hvad der finder sted. I indskrænkingsperspektivet refererer imidlertid til en tilsidesættelse af det stærke faglige skøn, mens Lipsky refererer til muligheden for en skønudøvelse, hvor kriterierne herfor ikke frit defineres af frontliniemedarbejderen. Skønudøvelsen kan således karakteriseres ved forskellige grader af professionel frihed inden for et komplekst set af regler og procedurer, hvilket nuanceres i ovenstående afsnit.

⁸⁴ Der optræder bl.a. en standard i forhold til, at frontliniemedarbejderen hver 3. måned skal afvikle en opfølgende samtale med den enkelte kontanthjælpsmodtager, ligesom der forligger standarder for, at der skal foretages rettidige registreringer i registreringsværktøjet i Arbejdsmarkedsportal.

om, at samtlige kontanthjælpsmodtagere skal aktiveres minimum ti timer ugentligt, hvilket ligeledes illustrerer en høj grad af standardisering. Jobkonsulenterne synes således at befinde sig i et krydspres mellem egne socialfaglige vurderinger, kommunes eksplicite krav og kontanthjælpsmodtagerens forventninger, hvilket håndteres gennem en såkaldt *coping-strategi*, hvor jobkonsulenterne identificerer sig med kontanthjælpsmodtagerens situation.

"Jeg vil gerne være troværdig, og det betyder også, at jeg ind i mellem fortæller dem, at jeg synes, det er dybt åndsvagt, det jeg skal nu, men de skal vide, at sådan er det. Og det må vi arbejde ud fra, og derfor kan de godt få lov til at sige, at de synes, det er urimeligt og alt muligt andet, men det flytter bare ikke vilkårene" (Respondent 4: 296-299).

Dette krydspres forsøges ydermere håndteret gennem en coping-strategi, hvor de 'svageste' kontanthjælpsmodtagere placeres inden for egne aktiveringsprojekter grundet en større forståelsesramme⁸⁵ (Respondent 4: 494-497). I forhold til det entydige krav om straksaktivering og kravet om ti timers aktivering, kan jobkonsulenternes faglige skøn modificeres til et fagligt skøn baseret på 'objektive kriterier'. Denne type skøn er kendetegnet ved, at socialarbejderen skal foreholde sig eksplicit til en given standard, således at de mekaniserer vurderinger og kategoriseringer, hvilket kan synes vanskeligt grundet det sociale arbejdes komplekse natur. Ydermere er skønnet begrænset af, at der stilles krav om antallet af kontanthjælpsmodtagere, der skal aktiveres på interne og eksterne hold samt andelen der skal være i praktik i kommunale og private virksomheder. *"Altså, det bliver meget strukturerende, for det man igangsætter"* (Respondent 2: 391).

"Jeg kan jo ind imellem få en ordre oppefra, hvor dette her kursusforløb de har købt skal fyldes op [...] Så spiller det jo ind på det. 'Det her er et nyt tilbud, så det er nu, du har chancen' - det er så den positive tilgang til det. Men det er jo mig, der finder dem og vurderer, hvorvidt det er en god ide" (Respondent 4: 386-389).

Den kan tales om, at jobkonsulenterne har til opgave at foretage et fagligt bundet skøn, der skal foreholdes sig eksplicit til en given standard, hvilket kan få konsekvenser for indsatsens

⁸⁵ Sehested pointerer på baggrund af en empirisk undersøgelse af professioner og offentlige strukturændringer, hvordan de professionelles håndtering af omfattende reformers ændringer falder i tre dele. Først reagerer den professionelle med en vis modvilje, dernæst tilpasser de sig de nye vilkår ud fra betragtningen om, at reformerne er uundgåeligt, ligesom de som borger i samfundet må støtte reformens værdigrundlag. Sidst påvirker de implementeringen af reformen i en mere 'blød' retning, hvilket ovenstående er udtryk for (Sehested 1996).

træfsikkerhed jf. afsnit 11.1.⁸⁶ Jobkonsulenterne oplever dog, at der er rum for udfoldelsen af faglige vurderinger og skøn, idet de forsøger at tage højde for kontanthjælpsmodtagerens karakteristika og barriere i forhold til iværksættelsen af en hensigtsmæssig indsats jf. bilag 7 for en definition af jobkonsulenternes autonomiforståelse.

Ud fra ovenstående nuanceringer af autonomi, handlerum og udfoldelse af socialfaglige skøn, synes jobkonsulenterne ikke at besidde magt til at definere, hvad der finder sted i frontlinien, om end de i en vis udstrækning har mulighed for at agere inden for de lokalt og centralt definerede standarder. Fagligheden synes på denne baggrund ikke styrende for arbejdet, om end den praksis der udleveres i frontlinien ikke alene skal tilskrives de officielle målsætninger på området. Jobkonsulenterne anvender i den forbindelse flere strategier eller afværgemekanismer til at agere inden for de gældende regler, idet disse til tider tolkes kreativt, hvilket skaber et vist rum for bevægelse. Jobkonsulenterne gør med andre ord ikke hvad de vil, eller hvad de skal, men snarere hvad de kan i form af professionelle evner, ressourcer i organisationen og tilgængelige indsatstyper (Brodkin 1997: 24). Den praksis der udlever sig udformes dermed under indflydelse af fastsatte prioriteringer fra centralt hold, den professionelle position og forhandlinger med kontanthjælpsmodtageren.

12.3.3 Mulighed for helhedssyn i praksis

Jobkonsulenternes synes ligeledes at besidde et indskrænket handlerum i forhold til at udfolde et fagligt helhedssyn i den praktiske opgavevaretagelse, idet de administrative opgaver og krav hæmmer denne tilgang (Respondent 1: 63-66). Det får konsekvenser for klientkontakten og helhedssynet, ”[d]et er det, vi skulle bruges til i stedet for alt det andet. Det er det, jeg føler, jeg skal stå for. Det man egentlig gerne vil arbejde for, komme ind og mærke, hvor er folk henne” (Respondent 1: 388-389).⁸⁷ De administrative retningslinier i form af jobkonsulentskrifte ved ændring i matchkategori vanskeliggør ligeledes det faglige helhedssyn trods godt internt samarbejde afdelingerne imellem.

”Dette rammer også klienterne, det er klart, for lige når man synes, man har fat i noget, så kommer der en ny [jobkonsulent og overtager sagen]. Hvor meget og hvor lidt får man

⁸⁶ En jobkonsulent understreger i den sammenhæng, hvordan kravet omkring fordelingen kunne få en anden opmærksomhed fra vedkommendes side, hvis det udmøntede sig i resultatløse, trods det, at ”[...] jeg fundamentalt er imod det, men det er så en anden problematik. Der er mange styringsredskaber til at få folk til at gøre det, man gerne man have” (Respondent 4: 403-404).

⁸⁷ Jobkonsulenterne udtaler endvidere, at der fra ledelsens side lægges megen vægt på overholdelsen af administrative retningslinier især i forhold til statsrefusion.

Balancegangens svære kunst

skrevet ned. [...] Man kan jo ikke sidde en time eller to hver gang og skrive en hel roman, selvom det faktisk var nødvendigt, kan man sige. Meget af det sidder jo også inde i hovedet!” (Respondent 1: 516-520).

Implementeringen af visitationsværktøjskassen har ikke medført, at det er ”[...] lettere at overskue sager, som modtages fra kollegaer og samarbejdspartnere” (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004: 5). Arbejdsmarkedsportalen anvendes således ikke i udstrakt grad som informationskilde til dannelsen af et helhedssyn, hvorved portalen ikke fungerer som genanvendelse af information, vidensdeling eller kollektiv intelligens.⁸⁸ I den forbindelse er det et relevant spørgsmål hvor mange og hvilke oplysninger, der skal registreres i eksempelvis arbejdsmarkedsportalen.

”Det er også en af problematikkerne, hvad der står inde på Arbejdsmarkedsportalen. [...] Det er også et etisk problem i forhold til, at jeg skriver en del. Nogen gange tænker jeg over, hvem der kommer til at læse det her [...] Jeg er nødt til at lave mine egne noter på, at her tror jeg faktisk sådan og sådan [...] dem, jeg har overtaget, der har praktisk talt ikke stået noget.’ Jamen goddag min ven!’ Her sidder jeg med en 45-årig gennemalkoholiseret mand, og det kan jeg ikke læse nogen steder!” (Respondent 4: 318-326).

Grundet jobkonsulenternes arbejdsbetingelser som eksempelvis er karakteriseret ved utilstrækkelige ressourcer bliver prioritering et grundvilkår, hvilket har udmøntet sig i *coping strategies* eller afværgemekanismer bl.a. i form af prioritering af de ’investeringsparate’ – den såkaldte *creaming* strategi (Winter 1994: 79f). ”Men så kan man udse sig et offer engang imellem, og så kører jeg her [...] og så bruger jeg virkelig en masse tid og ressourcer på denne her person. Men lige pludselig [...] så smuldrer det [andet]!” (Respondent 1: 393-395). Et tydeligt dilemma, som er gennemgående, er den subjektiv oplevelse af manglende tid til klientkontakt, hvorfor handlerummet i forhold til det sociale arbejde er begrænset. Trods formelle retningslinier og lovgivningsmæssige rammer om ligebehandling benyttes *creaming*, hvilket er problematisk ud fra et *lighedsprincip*. I forhold til et arbejdsmarkedsperspektiv retter jobkonsulenterne fokus mod de investeringsparate, hvorfor knap så ressourcestærke, der ofte vil have samme eller større hjælpebehov nedprioriteres. Denne praksis, som er modstridende med visitationsværktøjskassens pointering af, at ressourcerne

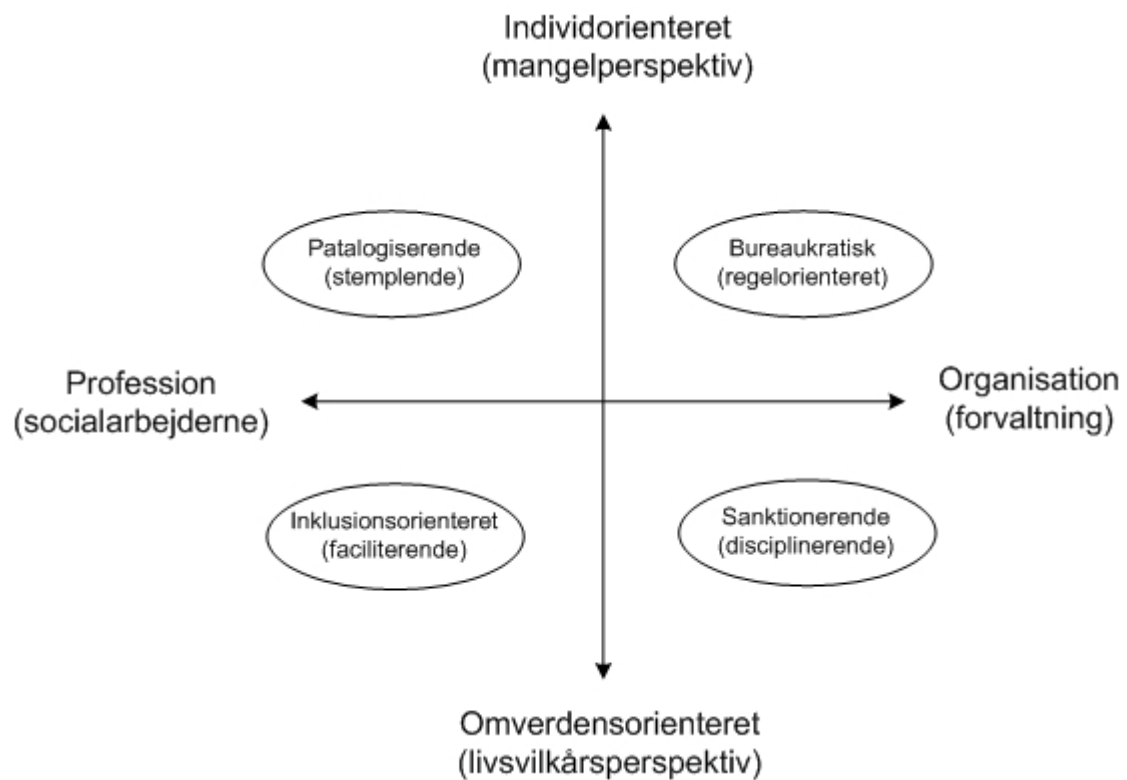
⁸⁸ Jobkonsulenterne påpeger, at den manglende viden gør det vanskeligt at danne et helhedssyn af især nye eller tilflyttende kontanthjælpsmodtagere, hvor den tavse viden ikke italesættes gennem uformel sparring (Fokusgruppe: 187-188).

målrettes de ledige med størst behov, kan medvirke til målforskydning i opgavevaretagelsen, ligesom det kan problematiseres ud fra et retssikkerhedskrav jf. afsnit 11.2.

10.4 Standardisering eller socialfaglig indsats?

I dette afsnit foretages en opsamling af jobkonsulenternes faglige udfoldelse med udgangspunkt i et 'handlingskompas' (Caswell 2006: 38), der identificerer fire praksislogikker forstået som forskellige måder at anskue, organisere og udføre arbejdet på. Frontliniepersonalets handlerum er, som nævnt, betinget af kontekstuelle forhold såvel fra nationalt plan som lokalt i organisationen. Disse forhold påvirker frontlinien, men samtidig er faggruppernes egne professionsinterne forståelser og fortolkninger af betydning for praksis. Dette illustreres ved *den horisontale akse* i figur 2, hvor *organisation* henviser til opgavevaretagelsen som en administrativ øvelse med fokus på regler og rutiner, der er hensigtsmæssige for forvaltningen af indsatsen. *Profession* refererer til, at frontlinien tager udgangspunkt i den enkelte klient, som tillægges høj moralsk værdi, ligesom relationen er baseret på gensidig tillid. Jobkonsulenternes opgavevaretagelse er kendetegnet ved disse karakteristika såvel som kritisk refleksion samtidig med, at sagsbehandlingen er begrænset af regler, administrative rutiner og teknisk handling, hvor bestemte problemer pr automatik matches bestemte løsninger. Jobkonsulenterne har en stærk faglig profil, men udfoldelsen heraf er begrænset af eksempelvis det organisatoriske handlerum og kravet om dokumentation grundet statsrefusion. På denne baggrund kan jobkonsulenterne betragtes i en målkonflikt med modstridende krav til den faglige indsats, som på den ene side skal være individuelt tilrettelagt og på den anden side administrativ orienteret. *Den vertikale akse* henviser til opfattelsen af ledighed som enten *individorienteret* eller *omverdensorienteret*. Fagligheden er hovedsagelig karakteriseret ved en individorienteret opfattelse af arbejdsløshed, hvilket eksempelvis kommer til udtryk i jobkonsulenternes helhedssyn, idet opkvalificering og fokus på barrierer fremhæves. Omverdensperspektivet, hvor ledighed anskues i et komplekst samspil med mange faktorer, genfindes ligeledes i den professionsinterne forståelse eksempelvis i form af fremhævelsen af det rummelige arbejdsmarked, men omverdensperspektivet er dog abstrakt.

Figur 2 'Handlingskompas'



I forhold til ovenstående kan udlevelsen af fagligheden karakteriseres som en blandingsform mellem *bureaukratisk* og *sanktionerende logik*, hvor førstnævnte har fokus på regler og administrative logikker, ligesom der i en vis grad er defineret kobling mellem matchkategori og indsatsstype. Dette kommer til udtryk ved, at jobkonsulenterne kan vælge mellem de forskellige aktiveringshold men skal ændre matchkategori, hvis en anden indsats synes mere hensigtsmæssig. Logikkerne kan imidlertid være stærkere eller svagere, hvilket kommer til udtryk ved, at

jobkonsulenterne ikke definerer faglighed omkring det retslige og juridiske jf. afsnit 11.2. Den sanktionerende logik fokuserer primært på modydelse og sanktioner, hvilket er en del af opgavevaretagelsen eksempelvis i form af kravet om aktivering i ti timer og træk i kontanthjælp. Denne del af opgavevaretagelsen er jobkonsulenterne kritiske og skeptiske over for grundet antagelser om, at dette medfører uhensigtsmæssigheder for den enkelte. På denne baggrund befinder jobkonsulenterne sig i et krydspres mellem udefrakommende krav og faglighedsforståelsen, hvorfor den sanktionerende logik i nogle tilfælde modificeres i form af 'lidt længere snor' til visse kontanthjælpsmodtagere. Det fremgår således, at det i karakteristikken af fagligheden er nødvendigt at skelne mellem jobkonsulenternes professionsinterne forståelser og reelle handlemuligheder.

11 Tilsigtede mål og reelle resultater

I visitationsværktøjskassen er der indbygget forestillinger om, at anvendelsen af værktøjerne sikrer, understøtter og muliggør en række af de ønskede effekter såsom retssikkerhed, ensartede beslutningsgrundlag og medinddragelse. Der synes derved at være en relativ simpel kobling mellem de ønskede og faktiske resultater. I den konkrete opgavevaretagelse er der ingen garanti for, at jobkonsulenterne har fundet den rette vej fra problem til løsning, da de bl.a. opererer ud fra en ufuldstændig viden om, hvordan de ønskede resultater opnås. Formålet med denne del af analysen er at analysere og diskutere, hvilke effekter eller resultater visitationsværktøjskassen reelt har haft samt, om værktøjskassen har en positiv virkning i forhold til de resultater, der ønskes opnået. Visitationsværktøjskassen er trods sin selvfølgelige karakter ikke et neutralt redskab til at løse sociale og beskæftigelsespolitiske problemstillinger. Den er indlejret i en bredere værdimæssig og politisk kontekst, som er afgørende for, hvordan resultaterne opfattes. Hvorvidt visitationsværktøjskassen er hensigtsmæssig og virkningsfuld afhænger således af 'øjnene der ser' jf. kapitel 5.

11.1 Målrettet indsats?

Visitationsværktøjskassen har til hensigt at målrette beskæftigelsesindsatsen, det er dog jobkonsulenternes faglige vurdering der, i samarbejde med kontanthjælpsmodtageren, afgør hvilken indsats, der skal iværksættes. Der eksisterer en erkendelse af, at der er behov for at udvikle *human processing løsninger*, hvor succeskriteriet er knyttet an til, hvorvidt det lykkes at udvikle løsninger, der er tilpasset den enkelte snarere end at etablere standardløsninger eller indsatser. Der eksisterer således en erkendelse af, at der findes store variationer i målgruppen – ikke to ledige er ens (Rothstein 1994: 109). Hvorvidt indsatsen målrettes afhænger imidlertid ikke alene af rummet for socialfaglige vurderinger men også, hvorvidt jobkonsulenterne har viden om konkrete jobs, og hvilke kvalifikationer virksomhederne efterspørger. Målrettet indsat fordrer viden om det lokale arbejdsmarkedet, således jobkonsulenterne kan *match* kontanthjælpsmodtagerens kvalifikationer med arbejdsmarkedets krav.

11.1.1 Barrierer for den målrettede indsats

Den administrative match er, som nævnt, uoverensstemmende med visitationsværktøjskassen og dennes betoning af en dynamisk-interventionistisk indsats, ligesom tilgangen synes at skabe et

paradoks i forhold til kommunes officielle målsætninger jf. afsnit 8.2. Det kan på denne baggrund synes vanskeligt at øge træfsikkerheden i form af overensstemmelse mellem problem og indsats. I bestræbelserne på at øge træfsikkerheden er det væsentligt, at der eksisterer et handlerum, der muliggør frontliniens selvstændighed og ansvarlighed i forhold til at håndtere specifikke situationer og foretage faglige vurderinger, hvilket ikke gør sig gældende i praksis (Rothstein 1994: 98). I den forbindelse er det væsentligt at pointere, at der er knyttet forskellige lovgrundlag og indsatsmuligheder til de forskellige grader af beskæftigelsespotentiale, hvorfor en 'fejlagtig' matchplacering kan få afgørende konsekvenser for indsatsen træfsikkerhed og dermed kontanthjælpsmodtageren.

Det er imidlertid ikke blot en til tider 'fejlagtig' matchplacering, der har indvirkning på, hvorvidt indsatsen målrettes, idet tilbudsviften og tilgængeligheden heraf kan betragtes som en barriere i forsøget på at øge træfsikkerheden. I forlængelse heraf pointeres det, at der er flere kontanthjælpsmodtagere, der ikke 'matcher' de tilgængelige tilbud enten som følge af for få indsatsstyper eller en i udgangspunktet 'fejlagtig' matchplacering (Respondent 1: 346-348). I den forbindelse skal det fremhæves, at ledelsen ikke har taget initiativ til at iværksætte nye tilbud eller projekter, hvilket kunne medvirke til at målrette indsatsen, men jobkonsulenterne forsøger dog at matche kontanthjælpsmodtageren med holdlederen men ikke i forhold til arbejdsmarkedet. Den manglende målrettede indsats kan i yderste konsekvens føre til, at aktiveringen har en direkte kontraproduktiv virkning på kontanthjælpsmodtagerens situation, hvormed det kan diskuteres, hvorvidt aktivering altid skal efterstræbes som mål.

I de tilfælde hvor jobkonsulenterne agerer ens i to forskellige situationer, og det vil de gøre, grundet bl.a. kravet om straksaktivering og ti timers reglen, er der en risiko for, at der iværksættes en hundrede procent fejlagtig indsats. Jobkonsulenterne skal med andre ord forhold sig eksplicit til en given standard, hvilket kan synes vanskeligt grundet det sociale arbejdes komplekse natur i form af *vilde problemer*. Målene for denne problemtype kan ikke defineres præcist, ligesom der ikke eksisterer klare kriterier for, hvornår den optimale løsning er fundet – ikke to ledige er ens. Vilde problemer vil dog have en bedste løsning, men vurderingen heraf vil være normativ i modsætning til de tamme problemer, der er kendetegnet ved en 'objektiv' og målbar bedste løsning (Harmon og Mayer 1986: 9).⁸⁹ Grundet ovennævnte karakteristika kan iværksættelsen af en given indsats ikke reduceres til en teknisk opgave, hvor der eksisterer en klar sammenhæng mellem problem, indsats

⁸⁹ Det er med andre ord opgavens karakter der afgør, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at anvende standardiserede løsninger (Rothstein 1994: 97).

og effekter, hvilket visitationsværktøjskassen tager højde for. Idet indsatsen har til formål at øge træfsikkerheden, forudsætter det faglige vurderinger, hvilket der ikke i udstrakt grad skabes rum for i kommunen. Der forefindes dog ikke en entydig og bedste strategi i forhold til at højne træfsikkerheden, idet begrebet snarere synliggør et utal af de dilemmaer, der forefindes i det sociale arbejde. Frontliniens faglige råderum og vurderinger kan ikke alene ansues som indsigtfuld fagprofessionel kundskaber, der alene kan målrette indsatsen, idet udøvelsen af skøn tillige er betinget af tilfældigheder og specifikke omstændigheder. Således kan rummet for skønsudøvelse betragtes som problematisk i de tilfælde, hvor jobkonsulenten ikke besidder tilstrækkelige faglige kompetencer og indsigt. Dette synes imidlertid ikke at være en problematik, der gør sig gældende i forhold til jobkonsulenterne. Trods et vist rum til socialfaglige vurderinger kan der dog være en fare for, at disse er truffet på et forhastet og fejlagtigt grundlag, grundet manglende tidsmæssige ressourcer, hvilket ligeledes kan få konsekvenser for træfsikkerheden. Det kan hævdes, at de standardiserede og dokumenterede krav i flere henseender udelukker individuelle, fleksible og målrettede løsninger, hvilket mindsker træfsikkerheden.

11.1.2 Permanent tilknytning til arbejdsmarkedet – utopi?

Træfsikkerhed i indsatsen eller ej har jobkonsulenterne ingen indflydelse på, hvorvidt den iværksatte indsats fører til en tættere eller permanent tilknytning til arbejdsmarkedet, hvorfor det er væsentligt at beskæftige sig med, hvordan og i hvilken udstrækning den konkrete aktivering målrettes arbejdsmarkedet. I den forbindelse er det væsentligt at skelne mellem forskellige aktiveringsprojekter, idet der optræder væsentlige variationer i kontanthjælpsmodtagerens barrierer i forhold til en tættere eller permanent tilknytning til arbejdsmarkedet. En af holdlederne fremhæver, at vedkommendes projekt befinder sig ”[...] sådan i ingenmandsland om, hvorvidt de skal have pension, eller hvorvidt vi skal gøre dem klar” (Holdleder 1: 110-111), hvorfor der ikke stilles de store krav til deltagerne. ”Det er ikke mange, man kan prikke ud og sige, dem kunne vi godt forsøge” (Holdleder 1: 336-339). En anden holdleder pointerer, hvordan arbejdsmarkedsperspektivet ikke synes relevant for alle deltagerne på aktiveringsholdet. Arbejdsmarkedsperspektivet synes dog i hovedreglen mere fremtrædende på denne holdleders aktiveringstilbud grundet en ’stærkere’ klientgruppe.⁹⁰ ”Men om de [alle] kommer videre, det tvivler jeg på [...] Og så er der en halvdel, jeg tror nok skal komme videre, at det flytter noget. [...]

⁹⁰ I den forbindelse understreger holdlederen, hvordan én kontanthjælpsmodtager i denne uge er kommet i fleksjob, ligesom det tidligere er lykket at finde en læreplads til en anden gennem praktikforløb, der fungerer som indgang til arbejdsmarkedet.

[men] [d]e mennesker her kommer jo aldrig i et almindeligt 37 timers job men i fleksjob.” (Holdleder 2: 88-91).

En af holdlederne fremhæver endvidere, at de mangler værktøjer, i form af en højere grad af samarbejde med de resterende værksteder, til at opbygge og kvalificere kontanthjælpsmodtageren til arbejdsmarkedet. *”Der kunne jeg godt se for mig, at vi har sådanne trin, hvor vi bruger hinanden bedre [...] når personen ligesom er kommet over begynderstadiet [...]. Så er det en af de andre, der har det næste trin med lidt mere krævende opgaver. At der bliver stillet krav”* (Holdleder 1: 264-269). Ydermere efterspørger holdlederen en debat omkring, hvilke projekter der er behov for i arbejdet med at opkvalificere kontanthjælpsmodtageren samt hvilke værktøjer, der reelt er til rådighed. I den sammenhæng pointerer den anden holdleder, at der ligeledes mangler redskaber til at arbejde med målsætninger i relation til arbejdsmarkedsperspektivet, men vedkommende arbejder dog ubevidst med delmål trods manglende værktøjer og uddannelse (Holdleder 2: 51-63).⁹¹ I forhold til det målrettede arbejde efterspørges en højere grad af samarbejde med andre instanser i form af bl.a. læger og psykologer, idet aktiveringen blot udgør en lille kerne af den cirkel, der favner kontanthjælpsmodtageren (Holdleder 1: 393-402).

Generelt synes et fåtal af kontanthjælpsmodtagerne at opnår en tættere eller permanent tilknytning til arbejdsmarkedet gennem holdaktiviteterne. Det fremgår ydermere, hvordan en væsentlig bestanddel af kontanthjælpsmodtageren ikke nødvendigvis flytter sig i forhold til et her og nu arbejdsmarkedsperspektiv, ligesom enkelte blot fastholdes i aktiveringen. Det kan således problematiseres, hvorvidt idealet om en aktiv indsats i det hele taget fører noget med sig eller har en direkte kontraproduktiv effekt for enkelte kontanthjælpsmodtagers situation. *”Vi har jo både psykotiske og skizofrene – velkommen i aktivering. For nogle går det godt, andre ikke”* (Respondent 4: 504-505). *”[...] det skal heller ikke være sådan, at det tager livet af folk, før de kan få det [pension]”* (Fokusgruppe: 893-894).⁹²

⁹¹ En af holdlederne fremhæver, hvordan vedkommende ikke er interesseret i at indhente et utal af informationer om kontanthjælpsmodtagerne, da vedkommende ikke vil dømmes kontanthjælpsmodtageren, som egenhændigt har til opgave at berette om, hvad vedkommende formår. Dette gør sig ikke gældende hos den anden holdleder grundet de ’svagere kontanthjælpsmodtagere, hvorved en målrettet indsats vanskeliggøres. Det kan derved være vanskeligt at vurdere, hvilke rimelige krav der kan stilles til kontanthjælpsmodtagerne, hvilket ligeledes hænger sammen med, at vedkommende ikke ligger inde med informationer om kontanthjælpsmodtageren i form af kendskab til sygdomsforløb m.m. (Holdleder 1: 26-27).

⁹² Anvendelsen af aktivering i bestræbelserne på at bringe kontanthjælpsmodtageren tættere på arbejdsmarkedet synes kun at fungere som en hensigtsmæssig strategi for de ’ressourcestærke i match fire’. Flere videnskabelige analyser støtter op herom, idet de forholder sig kritiske til, hvorvidt aktivering fungerer som trinbræt til arbejdsmarkedet (Eskelinen et al 2002: 20ff).

11.2 Ret skal være ret

Retssikkerhed er et grundlæggende princip i al offentlig virksomhed, hvilket medvirker til, at myndighedernes behandling skal være upartisk, ligesom der skal foreligge mulighed for indsigt i og kontrol med hele processen. Samtlige klienter i det offentlige system har rettigheder, som udgør en central del i arbejdet i de offentlige forvaltninger og anskues som et fundament i arbejdet jf. Retssikkerhedslovens grundlæggende formål (LBK nr. 697 af 05/08/2003). Retssikkerhedsbegrebet synes upræcist og grænseløst, da begrebet ikke er klart defineret og kan være mange ting (Svendsen 2005: 25). I den forbindelse er det relevant at stille spørgsmålet, hvornår eksempelvis medinddragelse og ansvar for eget liv ikke er positivt eller muligt? Analysen sigter således på at belyse andre sider af begrebet, end der normalt belyses.

Retssikkerhed har fået gennemslagskraft i såvel den forvaltningsretlige lovgivning som beskæftigelsespolitiske indsatser såsom visitationsværktøjskassen. Retssikkerheden udbygges i form af medinddragelse, ensartet behandling og vurderingskriterier gennem systematiseret sagsbehandling ved hjælp af indførelsen af særlige metoder og procedurer. I vejledning til bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb fremgår det, at den lediges retssikkerhed skal styrkes gennem ensartethed i sagsbehandlingsprocessen gennem ensartede kriterier for vurderingen af beskæftigelsespotentialer (BEK nr. 1692 af 15/12/2006). Formålet med at øge retssikkerheden gennem fælleskommunale procedurer er, at beslutningerne bliver mere ensartede, gennemskuelige samt fagligt og sagligt baseret. Ligeledes er målet, at frontliniemedarbejderne træffer ensartede beslutninger i sammenlignelige sager, hvilket skal beskytte mod vilkårlighed og magtmisbrug i frontlinien, ligesom visitationsværktøjskassen skal fungere som en faglig styrkelse af fagligt svage frontliniemedarbejdere. I den sammenhæng understreger jobkonsulenterne, at det er væsentligt at agere ud fra den gældende lovgivning trods uenighed.⁹³

I den empiriske analyse fremgår det, at jobkonsulenterne ikke har udviklet en fuldstændig ensartet praksis hverken i forhold til anvendelsen af dialogguiden, inddragelsen af alternative forhold eller kategoriseringen i match, hvor inddragelsen af alternative forhold medvirker til at trække matchvurderingen væk fra idealet om en tilstræbt objektiv vurdering. Jo mere skønsmæssig en ydelse er udformet, jo mere magt får forvaltningen i forhold til den enkelte, hvilket er forbundet

⁹³ En anden undersøgelse støtter op omkring denne problematik, idet informationer og kendskab til lovgivningen nedprioriteres på baggrund af en praksis præget af normer og værdier som menneskelighed, etik og medinddragelse (Eskelinen 2006: 31f).

med retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.⁹⁴ Dette betegnes som *demokratiets sorte hul* (Rothstein 1994), der henviser til hvordan politiske programmer og lovgivningen passerer frontlinien som skønner, hvorved frontlinien kan betragtes som et selvstændigt fortolkende led (Lipsky 1980). Der skal tages udgangspunkt i den enkeltes situation – 'skræddersy' indsatsen – hvilket indebærer vidtstrakte skøn. Dette skøn kan begrænses af mere eller mindre detaljerede retningslinier, men det må anses for at være i modstrid med den overordnede intention om at opnå en detaljeringsgrad, der i væsentlig grad reducerer omfanget af skønsudøvelsen.⁹⁵ På den ene side er det problematisk, hvis frontlinien ikke er loyal over for politiske beslutninger, hvilket, som nævnt, kan karakteriseres som demokratiets sorte hul, idet frontliniemedarbejderne reelt ikke har politisk magt og beslutningskompetence. Derudover må det ud fra en retssikkerhedsforståelse forventes, at kontanthjælpsmodtagerne får en fair og lige behandling, idet kontanthjælpsmodtagere med lignende problemer principielt har ret til den samme form for behandling af deres problemer. I den forbindelse kan det være relevant at skelne mellem forskelsbehandling som følge af irrelevante hensyn og forskelsbehandling, som udøves ud fra faglige hensyn. Det kan diskuteres, hvorvidt forskelsbehandlingen skal fjernes gennem standarder, eller hvorvidt frontliniemedarbejderne skal opkvalificeres til at fortage bedre skøn. På den anden side kan det problematiseres, hvorvidt en retssikkerhedsforståelse af ensartethed i sagsbehandlingsprocessen gennem ensartede kriterier er mulig grundet genstandsfeltet. Dette skyldes, at umiddelbart ensartede problemstillinger kommer til udtryk på forskellige måder, og vurderingen af den bedste løsning må bero på en normativ vurdering i modsætning til en objektiv bedste løsning, hvilket forudsætter individuelle skøn. Ovenstående skitserer *balancegangen* mellem politisk-administrativ styring og faglighed med skønmæssige vurderinger. Spørgsmålet er i den forbindelse, hvordan problematikken med demokratiets sorte hul håndteres. På den ene side kan der advares imod at overlade omfattende skøn til frontlinien, da det underminerer den enkeltes rettigheder, men på den anden side kan man forestille sig en udfyldning af 'hullet' gennem eksempelvis en højere grad af brugerinddragelse ('voice'), uddannelse og ledelsesmæssig fastholdelse af mål (Olesen 2002: 12). Kontanthjælpsmodtagernes retssikkerhed i forhold til en ensartet vurdering er ikke opnået med indførelsen af visitationsværktøjskassen, idet visitationen, matchplaceringen og indsatsvurderingen afhænger af den enkelte jobkonsulent (Respondent 4: 521-523). I den sammenhæng fremhæves det,

⁹⁴ Kulegravningen af kontanthjælpsområdet konkluderer ligeledes, at der er stor variation i kommunernes matchplacering i forhold til vurderingen af, hvor mange der kan bestride et ordinært arbejde. Der gives flere forklaringer på de store mellemkommunale forskelle. På den ene side refereres til andre undersøgelser, der viser, at der er stor variation i visitationspraksis både mellem sagsbehandlere og kommuner. På den anden side refereres til en anden undersøgelse, der konkluderer, at kommunerne i vidt omfang indplacerer korrekt (Beskæftigelsesministeriet 2006: 129).

⁹⁵ Dette udfordrer grundlæggende forestillinger om politik og styring, idet formulering og iværksættelse af politik opfattes som lovgivning og udmøntning heraf via administrative apparater (Olesen 2002: 2f).

at der fortolkes og fokuseres forskelligt, da ”[...] man kan jo hører, at når vi snakker, at vi falder for noget forskelligt, hvor vi har vores forståelse eller synes det er synd, eller her skal der rigtig ske noget (Respondent 4: 588-589).⁹⁶ Visitationsværktøjskassen i sig selv skaber ikke større retssikkerhed men kan kamuflere flere problematikker eksempelvis ulige magtforhold. Den uensartede praksis er ikke ukendt for afdelingslederen, idet vedkommende er bevidst om uensartede procedurer og tilgange til arbejdet (Ledelsesinterview: 149-154). Afdelingslederen har endvidere ikke igangsat initiativer for at fremme en mere ensartet sagsbehandling eller retningslinier, hvilket ifølge afdelingslederen skyldes den kommende kommunalreform (Ledelsesinterview: 160-164).⁹⁷

”Nu kommer jeg fra et anden sted, hvor der var meget mere struktur på det, og man fik de informationer, man havde brug for. Og man tog fat i nogle paragraffer og holdt en ensartethed i det. Det kan jeg mærke herude [...] man laver nærmest sin egen lille lovgivning” (Fokusgruppe: 989-992).

Ud fra et traditionelt retssikkerhedssynspunkt er det uheldigt, at sammenlignelige ledige får forskellige tilbud og service. Det er således åbenbart uacceptabelt, hvis kontanthjælpsmodtagere modtager radikale forskellige behandlinger alt efter, hvor de bor, hvem deres sagsbehandler er eller forholdet til denne. I den forbindelse argumenterer Flensted-Jensen for, at retssikkerhed i realiteten afhænger af en god relation til frontliniepersonalet i forvaltningen (Flensted-Jensen 2005: 4ff). Retssikkerhedsforståelsen i visitationsværktøjskassen kan problematiseres, da et grundvilkår i arbejdet med subjektive oplysninger er variation. Dette begrundes med, at vurderingerne i høj grad afhænger af kontekstuelle forhold såsom professionsforståelse, lokale forhold og kontanthjælpsmodtagerens erfaringer. Grundvilkåret medvirker til, at kontanthjælpsmodtagerne ikke vil få styrket retssikkerheden, hvis forståelsen snævert kobles til ensartethed og standardisering (Mik-Meyer 2002: 8f).

⁹⁶ Dette billede tegner sig ligeledes i handlemuligheder i socialt arbejde, hvor mellemkommunal variation er undersøgt gennem to kommunale frontliniemedarbejderteams vurdering af den samme kontanthjælpsmodtager via en videovignette. De to teams kommer frem til forskellige vurderinger af casen, som henholdsvis ’vanskelig’ og ressourcestærk (Caswell 2005: 202ff).

⁹⁷ Dette synes som en undskyldning fra lederens side, da det fremgår af interviewuddragene, at retssikkerhed og ensartethed ikke på noget tidspunkt har været i centrum i afdelingen. Det er i høj grad en ledelsesmæssig opgave at skabe de organisatoriske rammer, der sikrer, at retssikkerheden prioriteres, men der er begrænset ledelsesmæssigt fokus herpå. ”[...] [det gode sociale arbejde] efterspørges ikke i hvert fald ikke af ledelsen som kvalitet. Det er ikke det, man bliver målt på. [...] Om man er god til forebyggelse osv.” [...] ”Tager du vores arbejde [...] det sociale arbejde, det kan man jo ikke måle på” (Fokusgruppe: 281-292 & 355-356).

Det øgede fokus på retssikkerhed har paradoksalt medført en øget formalisering og styring af opgavevaretagelsen for at opnå mere ensartethed i form af eksempelvis krav til samtalens fokus og indhold. Der eksisterer grundlæggende et skisma mellem på den ene side de overordnede visioner om en individuel tilrettelagt indsats, tilgodeseeelsen af forvaltningsretlige principper samt retssikkerhedshensyn og på den anden side styringsbestrebelse i form af standardisering, metodestyring og procesregulering (Olesen 2006: 3). I visitationsværktøjskassen er dog en forventning om, at samtlige ledige kan få tilvejebragt deres behov på en individuel måde samtidig med, at der stilles krav om, at samtlige ledige bliver behandlet ud fra de samme vurderingspræmisser. Der ligger således en implicit antagelse bag visitationsværktøjskassen om, at det er muligt at tilvejebringe en individuel vejledning og efterfølgende indsats ved hjælp af standardiserede metoder.

11.2.1 Forskellige retssikkerhedsforståelser

Retssikkerhed opdeles traditionelt i *materiel retssikkerhed* og *processuel retssikkerhed*, hvor førstnævnte handler om indholdet i retsreglerne i form af, at borgerne bekendtgøres med deres rettigheder, ligesom forvaltningens afgørelser skal være i overensstemmelse med grundlæggende retsprincipper og lovens indhold. Processuel retssikkerhed handler om processen, hvilket vil sige, hvordan sagen behandles fra ansøgning til afgørelse, herunder borgerens ret til at klage. Traditionelt har den juridiske korrekte afgørelse været idealet, men trods en nærmest perfektionistisk opfyldelse af reglerne, er der imidlertid ingen garanti for, at borgerne oplever, at afgørelsen er korrekt eller tilgodeser deres behov. Retssikkerhed kan således handler om en *subjektiv retssikkerhed*, som refererer til borgernes oplevede retssikkerhed, hvor denne kobles an til borgerens vurdering af eksempelvis den modtagne vejledning (Flensted-Jensen 2005: 6f & Ketscher 1998: 142f og 232).

I forhold til materiel retssikkerhed vægtes denne ikke særligt højt blandt jobkonsulenterne, ligesom et godt kendskab til juraen ikke betragtes som en faglig værdi. I opgavevaretagelsen forgår ofte en oversættelse fra et retssprog til et behandlings- eller omsorgssprog. ”Altså [det er vigtigt], at du deltager og ringer, når du ikke kommer, for ellers mister du nogle penge. Og hvis du kun skal møde to dag, bliver du trukket for en hel uge, hvis du udebliver de to dage” (Respondent 2: 512-514). Denne oversættelse kan endvidere finde sted i forhold til mere juridiske begreber, hvor aktindsigt kan oversættes til ’mulighed for at se nogle papirer’. Dette kan medvirke til, at klienterne opfatter rettigheder som noget, sagsbehandleren venligt giver lov til frem for en rettighed. Oversættelsen skal ses på baggrund af sagsbehandlerens gode intention om at hjælpe, men resultatet bliver ifølge

Nielsen og Uggerhøj en tilsidesættelse af rettighederne (Nielsen og Uggerhøj 2005: 19). Jobkonsulenterne besidder i høj grad et behandlingsideal, som på den ene side er problematisk, fordi kontanthjælpsmodtagernes retssikkerhed tilsidesættes grundet vanskeligheden i at håndtere retssikkerheden i kontakten og iværksættelsen af indsatsen. Dette er problematisk, idet retssikkerhed udgør en grundpille i retsstaten og dermed sikkerhed for lighed for loven (Nielsen og Uggerhøj 2005: 16). På den anden side kan det diskuteres, om medinddragelse, frihed og retssikkerhed altid er positive begreber f.eks. i forhold til meget svage kontanthjælpsmodtagere, hvor opgaven i stedet måske burde bestå i at drage omsorg gennem ansvarstagen i situationen jf. afsnit 10.3 (Svendsen 2005: 35f).

Generelt fremhæver jobkonsulenterne deres usikkerhed omkring lovgivningen, rettigheder og pligter (Respondent 2: 508-509). *"[...] [D]er hvor jeg nu er mest usikker er på min egen lovgivningsmæssige kunnen [...] Jeg går langt i forhold til at forklare folk, hvorfor jeg gør sådan og sådan [...]"* (Respondent 4: 661-666).

Jobkonsulenterne lægger i højere grad vægt på den subjektive retssikkerhed, hvilket kan hænge sammen med fokuset på skønsbaserede afgørelser for en målretning og tilpasning af ydelserne inden for handlemulighederne. Opgavevaretagelsen handler i høj grad om at fortage den 'gode' afgørelse, som opfattes som 'rigtig' af kontanthjælpsmodtageren. Et eksempel herpå er, at meget svage kontanthjælpsmodtagere får lov til at 'køre frihjul' grundet en faglig vurdering af, at dette er mest hensigtsmæssigt for vedkommende i øjeblikket (Respondent 4: 310-313). Jobkonsulenten prioriterer således den 'gode' afgørelse frem for den juridiske korrekte, hvilket ligeledes gør sig gældende i forhold til stop i kontanthjælp, hvor svage kontanthjælpsmodtagere i en vis grad skånes, da jobkonsulenten griber sidst ind i disse situationer (Respondent 4: 628-633). I forbindelse med den 'gode' afgørelse spiller motivationsarbejdet en central rolle grundet accept og forståelse for beslutningerne som en forudsætning for samarbejdet, og at den iværksatte indsats bliver en succes jf. afsnit 10.2. Jobkonsulenternes forståelse af retssikkerhed synes at ligge op af en ny retssikkerhedsforståelse, hvor retssikkerhed ikke alene drejer sig om beskyttelse mod vilkårlige indgreb og afgørelser men om afgørelsen opleves som den 'rigtige'. Dette afspejler et dilemma, om retssikkerhed skal forstås som en ret til at blive hørt eller ret til den fornødne hjælp.

11.2.2 Medinddragelse og retssikkerhed

I Retssikkerhedsloven fremgår vægtningen af medinddragelse, hvilket fordrer medvirken i egen sag, som dog ikke er ensbetydende med medindflydelse på den konkrete afgørelse. Inddragelsen skal i

stedet forstås som kendskab til sagsforløbet, ligesom muligheden for at kommentere faglige vurderinger og skønsbaserede oplysninger (Nielsen og Uggerhøj 2005:15f). Borgernes formelle rettigheder og pligter er defineret i lovgivningen, hvor retssikkerhed samt medinddragelse konkret har fået gennemslag i de primære rammer, jobkonsulenterne arbejder under. Der er således sket en styrkelse i dialogprincippet, men det reelle indhold formes på den ene side af kontanthjælpsmodtagerens evner til at benytte rettighederne og på den anden side af, hvordan jobkonsulenterne behandler kontanthjælpsmodtageren, samt hvilke forudsætninger de har for arbejdet. Inddragelse ses i høj grad både som en forudsætning for kontaktforløbet og en anerkendelse af autonomi og ansvarlighed. Den processuelle retssikkerhed kommer til at være såvel et krav til forvaltningen som overholdelsen af bestemte rammer og borgernes ret til medindflydelse samt krav om deltagelse (Svendsen 2005: 31). Derved kan medindflydelse snarere blive en pligt frem for en rettighed, hvilket endvidere kan illustreres gennem et øget fokus på ansvar for eget liv. I dette perspektiv kan en manglende deltagelse tolkes i retning af, at kontanthjælpsmodtageren ikke vil i stedet for, at vedkommende ikke kan. I Projekt Aktiv Afklaring er der meget fokus på medinddragelse, hvorved medindflydelse ikke alene tilfalder de kontanthjælpsmodtagere, der formår at udnytte muligheden. Dette kan ellers blive konsekvensen af Retssikkerhedslovens §4, hvor det fremgår, at sagsbehandlingen skal tilrettelægges, så borgeren kan udnytte muligheden for medvirken ved behandling af egen sag.⁹⁸

Afslutningsvis kan det problematiseres, hvorvidt visitationsværktøjskassen medvirker til øget retssikkerhed eller snarere sikre gennemsigtighed i visitationsprocessen pga. omverdenens krav om synlighed i forvaltningen. Det er problematisk, hvis visitationsprocessen udelukkende afspejler ønsket om synlighed i forvaltningen grundet eventuel mistillid til frontliniepersonalets faglighed og ikke sikrer kontanthjælpsmodtagernes retssikkerhed og fremtidige beskæftigelse.

11.3 Visitationsværktøjskassens faktiske effekter

Dette afsnit beskæftiger sig med visitationsværktøjskassens faktiske effekter og konstitutive virkninger. Et af hovedformålene med indførelsen af visitationsværktøjskassen er, at den ledige gennem en målrettet indsats opnår permanent tilknytning til arbejdsmarkedet med fokus på den

⁹⁸ I undersøgelsen Fokus på job? konkluderes det, at kontaktforløbssamtalen overvejende er konstruktiv over for de stærke ledige i betydningen af besiddelse af ressourcer og motivation. I forhold til gruppen af svage ledige i betydningen af svag position til arbejdsmarkedet, manglende motivation og sociale problemer opleves samtalerne som 'pindetælleri' (Damgaard et al 2005: 18).

hurtigste vej i beskæftigelse. Spørgsmålet er i den forbindelse, hvorvidt dette er tilfældet i forhold til kontanthjælpsgruppen.⁹⁹

Det er få kontanthjælpsmodtagere der forlader aktiveringen til fordel for beskæftigelse. En af jobkonsulenterne pointerer i denne sammenhæng, at ”[d]en gruppe man mangler beskæftigelse til matcher ikke lige den gruppe, vi har gående her. Men vi kan mærke, at de har taget en stor gruppe, så det er de aller dårligste, vi har her [...]” (Respondent 2: 290-291).¹⁰⁰ Grundet kontanthjælpsgruppen fokuseres især på fastholdelse på aktiveringshold samt at gøre kontanthjælpsmodtagerne ’grydeklar’, idet hverken holdlederne eller jobkonsulenterne arbejder hen imod konkrete jobs. På denne baggrund holdes størstedelen af kontanthjælpsmodtagerne ’bare’ i gang. ”Skal vi kalder det en parkering. Men så får folk noget glæde i livet og kommer herved og har det lidt sjovt, men de laver også noget. Men om de kommer videre, det tvivler jeg på [...]” (Holdleder 2: 87-89). Holdningen blandt såvel jobkonsulenter som holdledere er, at det i forhold til kontanthjælpsgruppen er hensigtsmæssig med social aktivering og aktivering i forhold til livskvalitet. En af jobkonsulenterne mener således, ”[...] [f]ordi nogen af dem er i så dårlig en tilstand [...] hvis man skal arbejde med folks problematikker, så er man nødt til at se dem på de steder, de er. De der små trin man skal lave, før det flytter [noget]” (Respondent 4: 605-611). Holdlederne oplever, at aktiveringen flytter noget hos kontanthjælpsmodtageren i form af eksempelvis opbygget selvværd og livskvalitet, men aktiveringen bringer ikke nødvendigvis kontanthjælpsmodtagerne tættere på arbejdsmarkedet ud fra et ’her-og-nu-perspektiv’ (Holdleder 1: 213-214). I praksis arbejdes der i højere grad med livskvalitet end et konkret arbejdsmarkedsperspektiv, hvorved kommunens entydige beskæftigelsespolitiske fokus ikke genfindes i aktiveringen. På denne baggrund er der i praksis indarbejdet mellemstationer i form af lærings- og selvværdsrum, hvilket er afgørende for at styrke den langsigtede handlingskompetence (Larsen 2003: 157). Tilgangen på aktiveringsholdene er, som nævnt, livskvalitet og selvværd, som i længden skal bringe kontanthjælpsmodtagerne tættere på arbejdsmarkedet (Holdleder 2: 394-395). I den forbindelse kan det diskuteres, hvorvidt denne tilgang er problematisk i forhold til de svageste kontanthjælpsmodtagere, som jages op ad i matchkategorierne, men hvor arbejdsmarkedet som endemål umiddelbart ikke er realistisk. Det kan synes som en næsten fysisk umulighed at få disse

⁹⁹ De følgende analyser bygger på såvel holdlederens som jobkonsulenters erfaringer, da det grundet kommunalreformen ikke ledelsesmæssigt er foretaget de statistiske udtræk på, hvor mange der forlader aktiveringen.

¹⁰⁰ Kulegravningen konkluderer, at jo højere matchkategori kontanthjælpsmodtageren er placeret i, jo færre kommer i beskæftigelse, ligesom jo længere tid kontanthjælpsmodtageren har været i kontanthjælpsystemet, jo mindre er chancen for selvforsørgelse. Derudover har aktivering den største effekt i forhold til at virke motiverende for de kontanthjælpsmodtagere, der selv kan finde vejen ud af kontanthjælpsystemet (Beskæftigelsesministeriet 2006:16ff).

grupper i arbejde, bl.a. fordi en stor del er så langt fra arbejdsmarkedet, at de når at blive pensioneret inden, de bliver gjort parate til det ordinære arbejdsmarkedet. På den ene side kan det synes som en menneskeligt uværdigt proces, disse mennesker skal igennem. På den anden side fremhæver en af holdlederne, at det er vigtigt, at selv de svageste kontanthjælpsmodtagere ikke oplever, at de er helt ubrugelige, hvorfor det handler om, at *"[...] få deres selvværd tilbage og tro på, at jeg betyder noget for samfundet. Jeg har en position, og der er nogle, der kan bruge mig til noget* (Holdleder 2: 390-391). På denne baggrund kan målet om livskvalitet igennem aktivering optræde som et mål i sig selv i modsætning til førstnævnte argument om pension til de absolut svageste kontanthjælpsmodtagere.

Holdlederne fremhæver endvidere, at størstedelen af kontanthjælpsmodtagerne fastholdes i aktiveringen uden et udviklingsperspektiv, hvilket udgør den faktiske effekt. Et kortsigtet arbejdsmarkedsperspektiv i aktiveringen målrettes de såkaldte investeringsparate, hvilket betyder en nedprioritering af de svageste kontanthjælpsmodtagere på aktiveringsholdene – den såkaldt *creaming* eller *parking*. Dette skyldes en ressourceprioritering grundet normeringen (Holdleder 2: 133), hvilket er problematisk ud fra et *lighedsprincip*.

"Ja [...] der sker [en prioritering af de ressourcestærke]. Vi kan jo sagtens mærke, hvem man godt kan bruge kræfter på, og hvem man sådan set bare holder i gang. Eller bare og bare men, at de har noget at stå op til, de har noget at komme til, de har en forpligtigelse, hvis de vil have kontanthjælp (Holdleder 1: 239-241).

Arbejdsmarkedsperspektivet begrænses ligeledes af kontanthjælpsmodtagernes indstilling til aktiveringen. Derudover fremhæver en af holdlederne, at det er vanskeligt at arbejde med arbejdsmarkedsperspektivet og motivationsarbejdet grundet den høje normering. *"[...] [H]vis vi fik hevet deres selvtillid lidt op og fik bygget lidt på, så ville de være klart til arbejdsmarkedet om to år. Det kan vi slet ikke, det har vi ikke overskud til [...]"* (Holdleder 1: 113-114).

Iværksættelsen af nye reformer eller politiske programmer, som visitationsværktøjskassen, har i mange tilfælde konstitutive virkninger eller bieffekter, som både er positive og negative samt forudsagt eller ikke-forudsagte. Ud over de faktiske effekter har indførelsen af visitationsværktøjskassen medført konstitutive virkninger i form af mindre klientkontakt grundet de omfattende dokumentationskrav. Jobkonsulenterne er underlagt en række krav til sagsbehandlingen bl.a. gennemsigtighed og ensartethed ved hjælp af dokumentation, som er implementeret som et

formål i sig selv. Dette konstituerer praksis, hvor dokumentationen udelukkende er en symbolsk handling, som medvirker til, at kontanthjælpsmodtagerne får mindre sagsbehandlingstid og afklaring i forhold til arbejdsmarkedet.

11.4 Søges: Account manager – Haves: 'Bænkevarmer'

Danske virksomheder skriger på kvalificeret arbejdskraft, men kan kontanthjælpsmodtagere, som dem i Projekt Aktiv Afklaring, være med til at løse flaskehalsproblemerne? Medvirker visitationsværktøjskassen til, at 'Brian på bænken' og de andre svage kontanthjælpsmodtagere kommer i beskæftigelse ved hjælp af en kategorisering, som skal medføre en indsats, der er rettet mod de faktiske behov og forudsætninger? Arbejdsmarkedet er i forandring eksempelvis gennem international konkurrence, hvilket medvirker til en stigning i efterspørgslen i kvalifikationer og et fald i behovet for ufaglært arbejdskraft (Pedersen 2002: 10) I dette afsnit diskuteres problemforståelsen bag visitationsværktøjskassen i forhold til, *hvad virker for hvem* med hovedfokus på de ikke-arbejdsmarkedsparete.¹⁰¹

Visitationsværktøjskassen, og den problemforståelse den er indlejret i, er orienteret mod *udbyderne* af arbejdskraft, hvor målet er en allokering af arbejdskraft til arbejdsmarkedet. Visitationsværktøjskassen er overvejende et udbudsorienteret program, hvor indsatsen alene rettes mod den enkelte ledige eksempelvis i form af intensiveret jobsøgning og kontantforløb, ligesom arbejdsmarkedet fremstår som en abstrakt størrelse, hvormed der ikke er fokus på *matchningsproblematikken*. Der er udelukkende tale om en tilpasning af individet frem for en gensidig tilpasning mellem individ og arbejdsmarkedet (Bredgaard 2005: 38ff). Visitationsværktøjskassen har med andre ord ikke et udstrakt blik for muligheder og barrierer på *arbejdsmarkedet* eller *sagsbehandlerpraksis* eksempelvis rekrutteringsmæssige barrierer og systematisk diskrimination, men derimod fokuser den på den enkeltes manglende kvalifikationer, vilje og motivation. På denne baggrund er midlerne i forhold til målet løsrevet fra en samfundsmæssig kontekst og knyttes hovedsageligt an til økonomiske incitament, der bygger på *economic man* og *rational choice tankegange* – det skal kunne betale sig at arbejde (Clement og Goul Andersen 2006: 3). Barrierer for genindtræden på arbejdsmarkedet knyttes an til en forestilling om, at den ledige ikke *vil* frem for manglende kvalifikationer, det vil sige en forestilling om, at den ledige ikke *kan* jf. afsnit 11.2.1. Dette afspejles eksempelvis i de skærpede

¹⁰¹ Holdlederne karakteriserer kontanthjælpsgruppen som 'svag' og "[...] spænder fra psykiske syge til alkoholikere eller folk der er slidt ned, [...] så det er en blandet sammensætning" (Holdleder 1: 56-57).

rådighedsregler og sanktioner omhandlende den lediges villighed til at tage og søge job, hvilket peger i retning af mere social disciplinering frem for social integration, som betyder, at motivationseffekten søges øget frem for kvalifikationseffekten.

Jobkonsulenterne forholder sig kritiske til beskæftigelsespolitikkenes øgede sociale disciplinering, idet erfaringen er, at eksempelvis sanktioner ved fravær i aktiveringsprojekterne ikke har den ønskede effekt. *"Om det virker eller ej, det ved jeg ikke. På nogle måske, på andre er det noget skidt. Der trækker vi bare folk mere ned i lortet!"* (Respondent 1: 570-571). Sanktioneringen kan således have nogle menneskelige konsekvenser, hvilket en af holdlederne pointerer; *"[...] det har jo konsekvensen, at pigerne ryger på gaden med deres børn. Det har jeg været ude for et par gange"* (Holdleder 2: 321-322). På denne baggrund kan det være konfliktfuldt at håndtere regler, der strider mod hjælpebehovene. Der foreligger ikke megen forskning om incitamentsvirkninger, men et forsigtigt bud er, at økonomiske incitament virker for korttidsledige, men har ingen effekt eller en direkte negativ effekt for de langtidsledige, hvorfor det synes hensigtsmæssigt med en differentiering mellem kontanthjælpsgrupper. I denne sammenhæng skal det understreges, at jobkonsulenterne og holdlederne udviser opbakning til eksempelvis en 'hård linie' i forhold til de ressourcestærke kontanthjælpsmodtagere. *"Jeg mener ikke at stryge folk med hårene. Jeg mener, man skal kræve at folk tager ansvar for deres liv og hjælpe dem, der ikke kan. Der er mange, der har brug for et los i røven [...]"* (Holdleder 2: 346-348). Jobkonsulenterne mener på den anden side, at en social disciplinerende linie er u hensigtsmæssig for de svageste kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe fire, som ikke bare skal have et 'los', men i stedet burde få en pension (Respondent 4: 409-410).

"[...] de personer der sidder og udtænker de her ting, de har ikke set, hvad det er for mennesker, de havde forestillet sig skulle på arbejdsmarkedet [...] Dem der gerne vil have et arbejde, de har et arbejde. Dem der ikke er interesseret, om det så er fordi, de ikke kan, eller fordi de aldrig har lært det, eller der er helt andre årsager til det, de har ikke et arbejde. De sidder her, og her bliver de siddende. [...] Den erkendelse af at der er nogle i det her samfund, som vi selv har opfostret, der aldrig kommer til at bidrage til det [...]" (Respondent 1: 409-425).

Erfaringerne med, at sanktioner ved udeblivelse ikke har den ønskede effekt understøttes af flere undersøgelser.¹⁰² Økonomiske incitament har således begrænset effekt på beskæftigelsessituationen for ressourcetsvage grupper, ligesom det kan have en negativ effekt, hvis ydelserne bliver for små, fordi de menneskelige ressourcer anvendes til at få tilværelsen til at hænge samme frem for at søge job (Goul Andersen et al 2003: 154, Clement og Goul Andersen 2006: 6 & Beskæftigelsesministeriet 2006: 77f). Selvom den isolerede eller direkte beskæftigelseeffekt af mindre ydelsesændring er lille, skal det ifølge Beskæftigelsesministeriet ikke sluttes, at bedre incitament er uden betydning, hvorfor det konkluderes, at økonomiske incitament giver tilskyndelser, og det *skal* kunne betale sig at arbejde grundet moralske argumenter. På denne baggrund synes den disciplinerende linie fastholdes, dog fremgår det af Kulegravningsrapporten, at det er nødvendigt at fokuserer på reelle barrierer både i forhold til individet og arbejdsmarkedet (Beskæftigelsesministeriet 2006: 77ff).

På denne baggrund kan det synes nødvendig at stille sig kritisk over for den socialt disciplinerende strategi i forhold til de svageste kontanthjælpsgrupper, idet denne tilgang tilsyneladende ikke har den ønskede effekt eller synes kontraproduktiv over for kontanthjælpsgruppen, som i yderste konsekvens kan blive yderligere marginaliseret. Den socialt disciplinerende strategi synes ifølge empirien problematisk i de tilfælde, hvor årsagen til arbejdsløshed snarere er knyttet til *evnen* i form af eksempelvis manglende kvalifikationer, sociale og psykiske problemer end *viljen* i form af økonomiske incitament. Der kan således opstå et misforhold mellem mål og midler eller med andre ord mellem beskæftigelsespolitikens 'medicin' og 'patientens sygdom', hvilket kan resultere i en forringet mulighed for, at marginalgrupperne reintegreres på arbejdsmarkedet. Visitationsværktøjskassen og de lovgivningsmæssige rammer kan kritiseres for, at der er for stor afstand mellem rammerne, og den virkelighed de svageste kontanthjælpsmodtagere befinder sig i, således tager visitationsværktøjskassen ikke højde for kontanthjælpsgruppen, hvilket resulterer i, at løsningen i forhold til denne gruppe synes at søges de forkerte steder.

*"[...] Jeg kunne halvere mit hold ved, at der var de arbejdspladser, der var førhen [...]
Nu skal man have en fin titel for at feje med en kost. Det er en katastrofe i det her
samfund, at vi ikke kan [Pause] [...] arbejdsgiverne vil ikke tage dem. Førhen var der jo*

¹⁰² I Loft over ydelser konkluderes det, at stramninger, sanktioner og økonomiske incitament ikke har fået de berørte kontanthjælpsmodtagere til hverken at ønske eller søge arbejde. Den begrænsede effekt forklares bl.a. med, at de berørte kontanthjælpsmodtagere har en relativ svag tilknytning til arbejdsmarkedet, manglende kvalifikationer og problemer ud over ledighed jf. kontanthjælpsgruppen (Graversen og Tinggaard 2005: 10ff).

altid plads til en rengøringspige, der havde det lidt svært eller en med kosten” (Holdleder 2: 218-222).

I forhold til de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere er det formentlig på efterspørgselssiden, problemerne er størst, hvorfor en anden strategi synes nødvendig. Holdlederen peger på, at situationen på arbejdsmarkedet i høj grad er skyld i, at en stor del af kontanthjælpsmodtagerne ikke er tilknyttet arbejdsmarkedet. De mennesker der af forskellige årsager ikke kan honorere de nye og stigende krav på arbejdsmarkedet få ikke et ben til jorden eller mister arbejdet – der er ikke plads til dem. Holdlederen retter opmærksomheden mod de barrierer kontanthjælpsmodtagerne møder på arbejdsmarkedet. Disse barrierer kan karakteriseres ved, at nogle grupper af ledige udelukkes på forhånd ellers rekrutteres absolut sidst. Andre barrierer er eksempelvis jobkonsulenternes manglende kendskab til matchningsproblematikken.

11.4.1 Det rummelige arbejdsmarked

Visitationsværktøjskassen skal bidrage til en mere præcis sortering af de ledige, så de kan tilbydes en målrettet indsats, der rettes imod at løse problemet vedrørende ledighed. Spørgsmålet er, hvorvidt arbejdsløshed skal anskues som et problem, der primært knytter sig til individets kvalifikationer, motivation med videre eller om ledighed i højere grad handler om eksempelvis barrierer på arbejdsmarkedet og faktorer, som ligger uden for den lediges person?

Arbejdsløshedsdebatten kan overordnet opdeles i to modsatrettede positioner, hvor den ene position, som visitationsværktøjskassen er indlejret i, hævder, at arbejdsløshed skyldes den lediges karakteristika og holdninger. Den anden position ser derimod forklaringer på ledighed i strukturelle faktorer, hvorved problemer og barrierer på arbejdsmarkedet bliver centrale (Caswell 2003: 58). Den aktive beskæftigelsespolitik repræsenterer, som nævnt, den første position med fokus på den hurtigste vej i beskæftigelse, pligter, incitament og skærpede sanktioner over for de ledige. Den anden position kritiserer udbudsorienteringen for at marginalisere aspekter uden for den ledige, som skal betragtes i forhold til omverdensfaktorer. De ledige interagerer med omgivelserne, især fordi indsatserne er rette mod integration på arbejdsmarkedet, der ikke rummes i mødet men forudsætter mulighedsstrukturer og aktører, der er placeret udenfor mødet (Caswell 2005: 30f). På denne baggrund kan visitationsværktøjskassens udbudsorienterede fokus kritiseres for at overse vigtigheden i at inddrage omverdenen især i form af virksomhederne i løsningen af

beskæftigelsespolitiske udfordringer som fastholdelse og integration af borgere, hvor der er en fare for udstødelse fra arbejdsmarkedet.

På denne baggrund kunne virksomhederne inddrages meget mere i forhold til at skabe et *rummeligt arbejdsmarked*, hvilket er nødvendigt restgruppen taget i betragtning. Jobkonsulenterne påpeger i den sammenhæng, at nogle kontanthjælpsmodtagere er så langt fra arbejdsmarkedet, at det synes urealistisk, at de nogensinde kommer i beskæftigelse.” [...] *sådanne mennesker får du jo aldrig nogensinde ud på arbejdsmarkedet. Du kan jo ikke sende Hr. Hansen ud et eller andet sted med tis i bukserne. Sådan fungerer det rummelige arbejdsmarked jo heller ikke [...]*” (Respondent 1: 389-381). Flere i Arbejde beskæftiger sig ikke med, hvordan virksomhederne kan aktiveres i beskæftigelsespolitikken. I slutningen af 1990'erne introduceres begrebet om det rummelige arbejdsmarked med den politiske intention om fastholdelse, forebyggelse og integration. Visionerne for det rummelige arbejdsmarked er, at alle skal have mulighed for et arbejde tilpasset deres ressourcer, hvorved målet er, at flere med nedsat arbejdsevne kan deltage i arbejdslivet (Pedersen 2002: 5). Argumentationen vedrørende inddragelsen af virksomhederne handler for det først om, at samfundsmæssige problemer såsom marginalisering fra arbejdsmarkedet ikke kan løses effektivt uden aktiv deltagelse fra virksomhedernes side. For det andet argumenteres der for, at virksomhederne gennem en traditionel 'brug og smid væk' praksis medvirker til at skabe de samfundsmæssige problemer, ligesom de kan diskriminere arbejdsmarkedets marginalgrupper (Bredgaard 2005: 38ff & Bredgaard 2004: 13).¹⁰³

Jobkonsulenterne bekræfter, at det er vanskeligt for de absolut svageste at få tilknytning til arbejdsmarkedet. Der eksisterer ikke et godt samarbejde mellem Projekt Aktiv Afklaring og de lokale virksomheder og opfattelsen er, at de private virksomheder ikke er interesseret i at aftage kontanthjælpsmodtageren (Respondent 4: 269-277). ”*Arbejdsgiverne og staten burde taget et ansvar over for disse mennesker. Skal vi kalde dem d-mennesker. Der skal være plads til dem ude på arbejdspladserne*” (Holdleder 2: 239-240). Holdningen hos såvel jobkonsulenter som holdledere er, at det er nødvendigt med et mere rummeligt arbejdsmarked for, indsatserne skal lykkes.” [...] *nu hvor de skriger efter arbejdskraft. Og de mener, at der ikke er nogle, der skal have pension, så må*

¹⁰³ I SFI rapporten 'Danske arbejdspladser – plads til alle?' konkluderes det, at arbejdsmarkedet på den ene side er blevet mere rummeligt over for personer med allerede tilknytning til arbejdsmarkedet, som eksempelvis har fået nedsat arbejdsevne, hvilket vil sige i forhold til fastholdelse. På den anden side er arbejdsmarkedet blevet mindre rummeligt over for personer, som ikke tidligere har haft tilknytning til arbejdsmarkedet (Pedersen 2002: 7).

de også tage dem, der er lidt tunge og skæve, som ikke kan møde til tiden fra dag et” (Respondent 2: 283-285).

Det rummelige arbejdsmarked synes ikke at have haft den store gennemslagskraft, hvorfor spørgsmålet om, hvordan kontanthjælpsgruppen kommer i beskæftigelse er relevant. Det fremgår af analysen, at det abstrakte arbejdsmarked både i jobkonsulentpraksis og visitationsværktøjskassen medvirker til, at jobkonsulenterne ikke har den fornødne viden og indgående kendskab til arbejdsmarkedet generelt og det lokale arbejdsmarked. Det er på denne baggrund vanskeligt at øge arbejdslivsorienteringen og fokuset på konkrete jobs, hvilket kunne medvirke til at få flere i beskæftigelse. På denne baggrund kan fokus rettes mod, at jobkonsulenterne har behov for efteruddannelse i forhold til øget kendskab til arbejdsmarkedet og kvalifikationskrav.

12 Retrospektive vurderinger og anbefalinger

I kapitlet foretages den retrospektive vurdering med det formål at bekræfte, afkræfte eller videreudvikle forestillinger om, *hvad der virker for hvem, hvordan, hvornår og under hvilke omstændigheder?* Vurderingens afsæt er baseret på en besvarelse af, hvorvidt visitationsværktøjskassen er implementeret som foreskrevet i Projekt Aktiv Afklaring, og om resultatet eller effekterne har indfundet sig som forudsagt af programteorien. Er indsatsen implementeret som foreskrevet, og har resultatet indfundet sig, er programteorien bestyrket. Modsat er der tale om en teorifejl i de tilfælde, hvor resultatet udebliver. Er indsatsen ikke implementeret korrekt, men resultatet trods dette er indtruffet, er der andre forhold end indsatsen, der forklarer det givne udfald, mens et udeblevet resultat kan forklares med såvel implementeringsfejl som teorifejl (Dahler-Larsen 2003: 45f). Ud fra dette afsæt er det muligt at vurdere, hvorvidt programteorien bygger på en fejlagtig idé og derfor kræver en modificering, eller om der snarere er tale om, at programmet ikke er implementeret korrekt, hvilket kan optræde som barrierer i forhold til indsatsens manglende effekter. Dette afsæt anvendes imidlertid alene som et 'arbejdsredskab' eller springbræt i forsøget på at besvare virkningsevalueringens centrale spørgsmål, idet denne skelnen mellem teorifejl og implementeringsfejl betragtes som stilistisk. I virkningsevaluering betones det, at virkeligheden sjældent tillader en klar sondring mellem teori- og implementeringsfejl, hvorfor svarene i praksis ofte er sammensatte og nuancerede, hvilket anfægter den traditionelle top-down forståelse. Evalueringsmodellen anerkender på denne baggrund, at der eksisterer en diskrepans mellem de politiske mål og policyargumenter og den implementerede politik jf. kapitel 7. Kapitlet indledes med en konkretisering af implementeringen af visitationsværktøjskassen på frontlinieniveau, hvor *implementerings-* og *teorifejl* i videst mulig omfang identificeres, hvorefter disse præciseres i forhold til kontanthjælpsmodtagerne. Afslutningsvis fortages de konkrete anbefalinger på baggrund af den empiriske analyse og vurderingerne.

12.1 Frontliniemedarbejderne

I forhold til Job-barometret såvel som forsørgelseshistorikken er der tale om en implementeringsfejl, idet værktøjerne blot anvendes symbolsk i forhold til de lovpligtige registreringer. Ydermere pointeres det, at værktøjerne synes uhensigtsmæssige i forhold til de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere, da et 'her-og-nu-arbejdsmarkedsperspektiv' ikke er realistisk. I udgangspunktet synes der således at være tale om en teorifejl, idet anvendelsen af

værktøjerne ikke synes mulig grundet utroværdige oplysninger. Modsat kan det hævdes, at værktøjernes i en vis udstrækning kan opnå det tilsigtede anvendelsessigte, hvis jobkonsulenterne opnår et højere grad af arbejdsmarkedskendskab.

Dialogguiden er i udgangspunktet implementeret, som visitationsværktøjskassen foreskriver, idet opmærksomhedspunkterne anvendes som afsæt i vurderingen af kontanthjælpsmodtagerens beskæftigelsespotentiale. 'Her-og-nu-arbejdsmarkedsperspektivet' synes imidlertid modificeret grundet kontanthjælpsgruppen, da nødvendigheden af at håndtere de reelle forhindringer for beskæftigelse anerkendes, hvorfor dialogguiden er implementeret med visse modifikationer. I den sammenhæng kan det diskuteres, hvorvidt et øget kendskab til det lokale arbejdsmarked i form af jobåbninger til denne målgruppe i højere grad kunne rette blikket mod arbejdsmarkedet, som dialogguiden foreskriver. Ligeledes udgør kontanthjælpsmodtagerens eget arbejdsmarkedsperspektiv, som dialogguiden foreskriver, ikke afsættet for samtalen, hvilket dog kan begrundes med en teorifejl snarere end en uhensigtsmæssig implementering, idet dialogguiden ikke differentierer i forhold til kontanthjælpsgruppen. Således synes de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere ikke i udgangspunktet at besidde et eget arbejdsmarkedsperspektiv, hvorfor det er vanskeligt at kortlægge kontanthjælpsmodtagerens ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet, hvilket er et grundvilkår for arbejdet med denne målgruppe.

Visitationsværktøjskassen imødekommer ikke den tidligere nævnte matchningsproblematik, idet serviceringen af det ordinære arbejdsmarked optræder som en diffus og u håndgribelig størrelse i form af fraværet af anvendelsesorienterede redskaber, hvilket kan karakteriseres som en teorifejl. Det ville dog være muligt for kommunen at modificere denne teorifejl gennem en opkvalificering af frontliniepersonalet i form af et øget kendskab til det lokale arbejdsmarked. I forhold til at målrette indsatsen, sætter visitationsværktøjskassen begrænsninger pga. den tilgængelige redskabsvifte, hvilket synes at være en teorifejl. I forhold til at målrette indsatsen er der på linie med teorifejl tale om en implementeringsfejl, som fordres gennem lovgivningsmæssige rammer eksempelvis økonomiske incitamenter om statsrefusion.

Visitationsværktøjskassens matchkategorier er ikke implementeret som foreskrevet, idet der foreligger faste forvaltningsmæssige procedurer – administrativ matchanvendelse – i forhold til at klassificere kontanthjælpsmodtageren, hvormed der er tale om en standardisering. På denne baggrund beror matchplacering ikke på frontliniens faglige vurderinger og skøn, hvormed den

manglende autonomi medvirker til, at jobkonsulenterne ikke har mulighed for at sammenstemme kontanthjælpsmodtagerens karakteristika men en given matchkategori. En 'fuldstændig' implementering af matchkategorierne kan imidlertid ikke entydigt bestyrke programteoriens rigtighed, idet der synes at være flere problematiske forhold forbundet med at rubricere kontanthjælpsmodtagerne i kategorier, som kan begrænses af de forenkede og stiliserede fremstillinger af mangfoldighed og interne differencer inden for hver kategori, ligesom enhver matchplacering beror på en subjektiv vurdering.

I forhold til visitationsværktøjskassen og dennes betoning af dokumentation, er registreringsværktøjet i Arbejdsmarkedsportal implementeret som foreskrevet. Dette medfører dog ikke til den efterspurgte vidensdeling og genanvendelse af informationer. Programmet beror på denne baggrund på en teorifejl grundet manglende retningslinier registreringernes omfang. Dette er ligeledes et problem i forhold til at sikre retssikkerhed, da ensrettede retningslinier i forhold til noteringer kan bidrage til at synliggøre bevæggrundene for de socialfaglige vurderinger. Ydermere opleves der et behov for at notere elementer i registreringsværket, som ikke har direkte relevans for arbejdsmarkedsperspektivet, hvilket ikke optræder som en reel mulighed, hvilket i udgangspunktet synes karakteriseres ved teorifejl. Registreringsværktøjet differentierer med andre ord ikke i forhold målgruppeforskelle.

12.2 Kontanthjælpsmodtageren

I bestræbelserne på at undersøge, *hvad der virker for hvem, hvornår og under hvilke omstændigheder?*, er det væsentligt at skelne mellem de arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate, ligesom der fortages nuanceringer inden for matchgruppe fire i forhold til at skelne mellem ressourcestærke og svage kontanthjælpsmodtagere. For de arbejdsmarkedsparate såvel som de ressourcestærke kontanthjælpsmodtagere, kan de indledende værktøjer i form af forsørgelsehistorikken og Job-barometret synes hensigtsmæssige i forhold til at vurdere afstanden til arbejdsmarkedet. Værktøjerne synes dog mindre anvendelige i forhold til de svageste kontanthjælpsmodtagere, da betoningen er af eget arbejds perspektiv er vanskeligt at få i spil. I forhold til ensartede vurderingskriterier og løbende dokumentation, der skal sikre kontanthjælpsmodtagerens retssikkerhed, synes denne kun indfriet for de arbejdsmarkedsparate grundet eksempelvis ressourcer til at indgive klage over afgørelser. Dette kan dog vanskeliggøres grundet de uensartede registreringer i protalen. De svage kontanthjælpsmodtagere opnår dog en

subjektiv retssikkerhed gennem eksempelvis høj grad af medindflydelse. Trods specialets formål ikke vedrører binære forhold som i beskæftigelse/ikke i beskæftigelse synes det på baggrund af den empiriske undersøgelse muligt forsigtigt at påpege værktøjernes og problemforståelsens manglende hensigtsmæssighed for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere.

12.3 anbefalinger og vurderinger

De følgende anbefalinger er baseret på den empiriske analyse samt ovenstående refleksioner og vurderinger, hvorfor der i det nedenstående præsenteres justerings- og forbedringsforslag til Slagelse Kommunes praktiske anvendelse af visitationsværktøjskassen såvel som anbefalinger af mere generel karakter i arbejdet med visitationsværktøjskassen, jf. bilag 9.

Anbefaling #1:

I forhold til at imødekomme *matchningsproblematikken*, tilskyndes ledelsen til at:

A. Opkvalificere frontliniepersonalet gennem efteruddannelse i forhold til at øge gruppens kendskab til arbejdsmarkedet i form af jobåbninger.

B. Etablere lokale og kvalificerede samarbejdsaftaler med erhvervslivet rettet mod de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Der kan med fordel hentes inspiration fra projekt *Virksomhed i virksomheden*, hvor lokale virksomheder har ansat medarbejdere med særlige kompetencer i forsøget på at udvikle den enkeltes faglige og personlige kompetencer samt afklaring og udvikling af arbejdsevne med henblik på udslusning til ordinært job.

Anbefaling #2:

I forhold til at imødekomme *matchningsproblematikken* anbefales det at udvikle en it-løsning med 'pop-up jobs', således at konkrete og relevante jobs vises automatisk, når journalen åbnes. I forhold til de svage grupper af kontanthjælpsmodtagere kan disse 'pop-up jobs' findes i samarbejde med det lokale erhvervsliv, jf. *Virksomhed i virksomheden*.

Anbefaling #3:

Ledelsen tilskyndes til at differentiere i gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparete i form af udarbejdelsen af delmål for den 'tunge' del af gruppen for, at bringe dem tættere arbejdsmarkedet. Ledelsen anbefales at hente inspiration i aktivliniens *socialt integrerende* strategi i form af indsatser rettet mod opkvalificering, uddannelsestilbud og behovsorientering, således at

arbejdsmarkedstilknytningen får et mere langsigtet perspektiv. Det anbefales således, at udvikle en nuanceret approach til jobfokuset og den hurtigste vej i beskæftigelse, som er forbundet med vanskeligheder for match fire og fem, hvilket skal udmeldes af ledelsen, så jobkonsulenterne motiveres til at fastholde et jobfokus for de kontanthjælpsmodtagere, hvor dette synes realistisk, trods 'omvej til job', som inkluderer andre tiltag.

Anbefaling #4:

For de grupper af kontanthjælpsmodtagere der ikke honorerer et beskæftigelseskrav, end ikke på nedsat tid, er der behov for særlige responsive og helhedsorienterede foranstaltninger. Fra politisk såvel som ledelsesmæssige niveau, er der behov for en stillingtagen til, hvad der fremover skal ske med de grupper af kontanthjælpsmodtager, kommunen reelt har opgivet, men forsat er underlagt aktiveringsforpligtigelse. Aktivliniens *disciplinerende sigte* opnår ikke den tilsigtede effekt i kommunen. På denne baggrund kan det diskuteres, hvorvidt der er behov for at rette blikket mod en *passiv sikringsstrategi*, hvor endemålet ikke er selvforsørgelse men snarere et ønske om af fremme den sociale tryghed og lighed i samfundet samt forbedre den enkeltes livskvalitet.

Anbefaling #5:

Ledelsen tilskyndes til at implementere matchkategoriseringen således, at kategoriseringen understøttes af socialfaglige vurderinger frem for den nuværende tilgang, der fordrer automatik i opgavevaretagelsen. Det anbefales således, at den administrative matchanvendelse afskaffes, og jobkonsulenternes skøn kvalificeres gennem eksempelvis udarbejdet retningslinier fra centralt hold i forhold til at opnå en højere grad af ensartethed i vurderingerne i form af præcise kriterier for matchvurderinger, eventuelt med tilhørende illustrative eksempler. Dette kan endvidere medvirke til at øge retssikkerheden gennem et opgør med kategoriseringens subjektive karakter.

Anbefaling #6:

I forhold til en styrkelse af *retssikkerheden* anbefales et højere grad af ledelsesmæssigt fokus på dette. Der er behov for en opprioritering af socialfaglige møder, som skal styrke den juridiske del af fagligheden. Der synes således at være et udstrakt behov for at diskutere såvel juridiske som socialfaglige vurderingskriterier i forhold til at styrke den enkeltes retssikkerhed, som på nuværende tidspunkt står svagt.

Anbefaling #7:

Det anbefales i forhold til den praktiske matchanvendelse, at fokusere på opkvalificering af jobkonsulenterne, så den forvaltningsmæssige klassificering ikke bliver 'en sovepude' eller ureflekteret praksis for nyuddannede socialrådgivere eller for de grupper af socialfagligt personale med en svag faglig profil. Det er således væsentligt konstant at fokusere på fagligheden, så matchkategoriseringen ikke bliver standardiserede rutine på bekostning af socialfaglige skøn.

Anbefaling #8:

I bestræbelserne på at *målrette indsatsen* anbefales det at:

A. Aktivlinien i kommunen i form af straksaktivering¹⁰⁴ nedtones i forhold til de ikke-arbejdsmarkedsparete, hvormed der skabes et større råderum for socialfaglige vurderinger og skøn.

B. Ledelsen udvikler viften af aktiveringstilbud, så de i højere grad imødekommer målgruppens behov. Det anbefales ligeledes, at jobkonsulenterne har mulighed for at anvende hele tilbudsviften, således, at der ikke er en standardisering fra matchkategori til indsats.

C. Der indarbejdes delmål i aktiveringsforløbet for at udvikle den enkeltes beskæftigelsespotentialer. I den sammenhæng er der behov for en opkvalificering af holdlederne i form af indsigt, viden og redskaber, der kan anvendes til at arbejde målrettet med udviklingen af arbejdsmarkedsperspektivet. Derudover anbefales en reduktion i antallet af deltagere på aktiveringsholdene for at øge udviklingsperspektiv frem for fastholdelse.

D. Arbejde helhedsorienteret i forhold til håndteringen af kontanthjælpsmodtagernes reelle barrierer, eksempelvis med inddragelse af andre instanser bl.a. læger og sagsbehandler, idet et sådant samarbejde kan bidrage til at målrette indsatsen og gradvist udarbejde realistiske delmål.

E. Der ikke er så stort spring mellem ret og pligt for henholdsvis matchgruppe fire og tre, hvilket kan medvirke til at øge udviklingsperspektivet og gøre indsatsen mere fleksibel og individuelt tilrettelagt. Der advokeres således for, at der foretages justeringer i forhold til de beskæftigelsespolitiske krav, der knytter sig an til de arbejdsmarkedsparete og ikke-arbejdsmarkedsparete såvel i lovgivningen som kommunens interne praksis.

Anbefaling #9:

I forhold til det omfattende krav om *dokumentation* og *dobbeltregistreringer* anbefales det, at:

A. Det afklares, hvorvidt registreringsværktøjet i Arbejdsmarkedsportalen kan opnå samme juridiske status som journalen.

¹⁰⁴ I andre kommuner anvendes straksaktivering blot i forhold til de mere ressourcestærke ledige, hvilket synes at skabe rum for faglige vurderinger og skøn i forhold til de svageste grupper af ledige (Beskæftigelsesministeriet 2006: 28f).

- B.** Dokumentationen ikke alene anvendes som et refusionskontrolredskab, således at der ikke måles på antal klik på rubrikker i Arbejdsmarkedsportalen.
- C.** Der udarbejdes fælles retningslinier og principper for registreringen, således at denne ikke blot er symbolsk. I den forbindelse anbefales det, at der udarbejdes en overskuelig vejledning, der kan imødekomme usikkerheder omkring hvilke oplysninger, der skal registreres, og som kan anvendes i det nye jobcenter.
- D.** Udarbejde en it-løsning, så informationerne kan registreres i *ét* system, hvilket vil lette den administrative byrde for jobkonsulenten.
- E.** Der tages en diskussion vedrørende hvilke oplysninger, der skal registreres i registreringsværktøjet, da manglende registrering af følsomme oplysninger på den ene side svækker værktøjets anvendelighed i form af informationsdeling men på den anden side rejser et etisk dilemma i forhold til hvor meget, der skal registreres, da oplysningerne vil 'forfølge' kontanthjælpsmodtageren, mange år efter, de ikke længere er relevante. Det anbefales på denne baggrund at indføre en forældelsesfrist for følsomme oplysninger, således at disse slettes efter eksempelvis et eller to år.

Anbefaling #10:

Sluttelig anbefales det, at anvendelsen af *forsørgelseshistorikken* og *Job-barometeret* som minimumskrav gøres frivillig; for det første fordi værktøjerne alene anvendes grundet det lovgivningsmæssige krav om dokumentation og for det andet, fordi det er jobkonsulenternes entydige vurdering, at værktøjerne bør afskaffes, hvilket vanskeligt retfærdiggør en fortsat anvendelse heraf. Det bør således overvejes, hvorvidt der er grundlag for at videreføre værktøjerne, men vælges dette, fordrer det, at beregningsgrundlaget revurderes, således at de faktiske forhold, noteringer og prognoser optræder troværdige.

13 Konklusion

Evalueringen har overordnet omhandlet frontliniens balancegang mellem dokumentation, standardiserede procedurer og faglighed. Undersøgelsen har konkret fokuseret på visitationsværktøjskassens indvirkning på frontliniens handlemuligheder i form af autonomi, mulighed for anvendelse af socialfaglige vurderinger og skøn i opgavevaretagelsen, samt hvilke konsekvenser den praktiske anvendelse af visitationsværktøjskassen har for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere. Denne problematik er undersøgt med afsæt i en virkningsevaluering af den praktiske anvendelse af og erfaringer med visitationsværktøjskassen i visitationsteamet i Projekt Aktiv Afklaring. I det nedenstående præsenteres specialets konklusioner på baggrund af den empiriske undersøgelse. Et centralt element i virkningsevaluering er, som nævnt, spørgsmålet om: *Hvad virker for hvem, hvordan, hvornår og under hvilke omstændigheder?*, hvorfor dette løbende inddrages i konklusionen.

13.1 Visitationsværktøjskassen praktiske anvendelse

I Projekt Aktiv Afklaring anvendes *forberedelses pjecen* ikke, da det vurderes, at den havde en begrænset effekt, hvilket kan skyldes, at pjecen druknede i mængden af andet skriftligt materiale, ligesom den kan synes at have et større anvendelsessigte for ressourcestærke kontanthjælpsmodtagere. *Job-barometret* og *forsørgelsehistorikken* anvendes ikke som forberedelse til dialog samtalen grundet utroværdige oplysninger, der ikke bibringer jobkonsulenterne ny viden. Værktøjerne har således udelukkende en symbolsk anvendelse, idet lovkrav om brugen af værktøjerne har resulteret i, at jobkonsulenterne *alene* anvender værktøjerne til at registrere anvendelsen. De utallige dokumentationskrav, der er knyttet til registreringer i forskellige dokumentationsværktøjer, har medvirket til en mindre klientkontakt. En utilsigtet effekt af visitationsværktøjskassen er således, at den er meget dokumentationstung, hvilket udløser behov for ekstra tidsforbrug. Dokumentationen foretages ofte for dokumentationens skyld, da informationerne ikke genanvendes, ligesom den ikke medvirker til kollektiv vidensdeling frem for tavs viden eller højner vidensgrundlaget for den faglige vurdering.

Dialogguiden anvendes i samtalen, men modsat visitationsværktøjskassens forskrivelse er der ikke et udbredt fokus på eget arbejdsmarkedsperspektiv, faglige og personlige kvalifikationer grundet kontanthjælpsgruppen. Ligeledes omhandler dialog samtalen ikke et 'her og nu-

arbejdsmarkedsperspektiv', men i højere grad kontanthjælpsmodtagerens reelle barrierer for indtræden på arbejdsmarkedet. Sammenfattende er dialogguiden en integreret del af samtalen, hvor opmærksomhedspunkterne anvendes reflektivt i samtalen, ligesom jobkonsulenterne i høj grad besidder autonomi og aktørskab i samtalen. På denne baggrund levnes der i praksis rum for udfoldelsen af den stærke faglige profil i form af eksempelvis et fagliginkluderende helhedssyn, omsorg og empati. Der er med andre ord rum for udfoldelsen af de faglige idealer om 'det gode social arbejde', som i høj grad kommer til udtryk i mødet med kontanthjælpsmodtageren. Et af denne konklusions hovedbudskaber er, at det i forhold til empirien er nødvendigt at skelne mellem det udstrakte rum for faglighed i mødet mellem kontanthjælpsmodtageren og jobkonsulenten samt muligheden for udlevelsen af denne i forhold til matchvurderingen og iværksættelsen af indsats.

I Projekt Aktiv Afklaring er *matchkategoriseringen* implementeret som en administrativ matchanvendelse, hvorved der i praksis er tale om en standardisering grundet en simpel kobling mellem problem og kategorisering. Kompetencen til at foretage professionsfaglige skøn mindskes på denne baggrund, hvormed den interne professionelle kvalitetskontrol viger i forhold til eksternt fastsatte standarder. På denne baggrund besidder jobkonsulenterne ikke handlerummet for socialfaglige vurderinger, som visitationsværktøjskassen foreskriver, hvormed mulighed for at efterleve egne professionelle standarder er reduceret, hvilket på sigt kan føre til en deprofessionalisering. Den negative frihed i forhold til matchvurderingen dækker imidlertid over en uensartet vurdering af kontanthjælpsmodtagerne pga. en subjektiv vægtning af informationer.

I forhold til *indsatsen* er der i Projekt Aktiv Afklaring sammenhæng mellem matchkategoriseringen og tilgængelige indsatsstyper eller tilbud, hvilket kan betegnes som en standardisering. Dette udmønter sig eksempelvis ved, at matchkategoriseringen i nogle tilfælde anvendes 'omvendt', hvormed kontanthjælpsmodtageren matches efter den mest hensigtsmæssige foranstaltning. Jobkonsulenterne har mulighed for at foretage et fagligt skøn af, hvilke aktiveringsprojekter kontanthjælpsmodtageren skal deltage i, men skønnet er i praksis begrænset af tilgængelige aktiveringsprojekter.

13.2 Visitationsværktøjskassens tilsigtede som utilsigtede effekter

Den administrative matchanvendelse i kombinationen med manglende indsatsstyper og et indskrænket handlerum for socialfaglige vurderinger medvirker til, at der ikke iværksættes en *målrettet indsats*, hvilket yderligere begrænses af den negative frihed i form af kommunens

økonomiske incitamenter vedrørende statsrefusion. Der er på ledelses- såvel som på frontliniemedarbejderniveau betydelig fokus på, at kommunen mister refusion, hvis eksempelvis kontanthjælpsmodtagerne ikke aktiveres ti timer ugentligt, en manglende efterlevelse af de dokumenterende krav i Arbejdsmarkedsportalen samt rettidig afholdelse af kontaktførelsessamtaler. Disse lovgivningsmæssige krav kan medvirke til at reducere indsatsen træfsikkerhed, hvilket synes modstridende med intentionerne i visitationsværktøjskassen.

Visitationsværktøjskassens anvendelse i samspillet med såvel overordnede, nationale politiske målsætninger som kommunens målsætninger kan i sin yderste konsekvens medvirke til en *marginalisering* af de svageste grupper af kontanthjælpsmodtager grundet eksempelvis aktivliniens sanktioner og manglende hensigtsmæssige indsatser. På denne baggrund har analysen bidraget til at opnå den tilsigtede *douple-loop læring*, idet de eksisterende handlingsnormer, som visitationsværktøjskassen udspringer af – aktivlinien – ikke synes hensigtsmæssige i forhold til de ressourcetsvageste kontanthjælpsmodtagere.

Creaming, grundet især ressourcemangel blandt såvel jobkonsulenter som holdledere, er ligeledes en utilsigtet effekt, som medvirker til en *fastholdelse* af de mest ressourcetsvage i aktivering. Der optræder dermed et manglende udviklingsperspektiv for en stor del af kontanthjælpsgruppen, som vanskeliggør perspektivet grundet reelle barrierer, ligesom de eksplicitte krav til henholdsvis arbejdsmarkedsparate som ikke arbejdsmarkedsparate hæmmer udviklingsperspektivet. Den manglende anvendelse af match fem er ligeledes medvirkende til en fastholdelse, idet en del af kontanthjælpsgruppen reelt burde indstilles til pension. Der eksisterer således en gruppe af de ikke-arbejdsmarkedsparate, som kommunen reelt har opgivet, men som fortsat fastholdes i aktivering. Jobkonsulenterne vurderer i den forbindelse af størstedelen af kontanthjælpsmodtageren aldrig kommer i ordinær beskæftigelse. Dette kan eksempelvis skyldes jobkonsulenternes manglende fokus på matchningsproblematikken, hvilket visitationsværktøjskassen ikke har medvirket til at løse, da værktøjskassen ikke understøtter eksempelvis den aktive jobformidling og tilbudsgivning.

Indførelsen af matchkategorierne har reelt ikke medført en ensartet vurdering og derved målsætningen omkring øget *materiel retssikkerhed*, ligesom fagligheden ikke defineres i forhold til det retslige og juridiske. En tilsidesættelse kan synes problematisk, da retssikkerheden udgør en grundpille i retsstaten og lighed for loven. Retssikkerhed forefindes dog i forhold til skriftlig dokumentation af afgørelserne, hvilke muliggør indgivelse af klager for de kontanthjælpsgrupper,

som magter dette. Kontanthjælpsgruppen opnår imidlertid i en vis udstrækning subjektiv retssikkerhed hovedsagelig grundet den høje grad af medinddragelse.

Det er vanskeligt entydigt at konkludere, hvorvidt visitationsværktøjskassen begrænser frontliniens handlerum til socialfaglige vurderinger, idet flere forhold har indvirkning på implementeringen og den praktiske anvendelse af værktøjerne, ligesom de også konflikter med intentionerne i programmet. Gennemgående synes visitationsværktøjskassen dog ikke at være gearret til de svage grupper af kontanthjælpsmodtagere, hvilket synes at være et ømt punkt. Det *kan* konkluderes, at jobkonsulenterne har begrænset handlerum til socialfaglige vurderinger og skøn, hvilket i yderste konsekvens kan medføre en marginalisering for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere og på sigt en deprofessionalisering. Det handler således ikke om, *hvor meget* autonomi frontliniemedarbejderne er i besiddelse af men *i forhold til hvad*. Tilrettelæggelsen af individorienterede tilbud – 'skræddersyede løsninger' og reel medinddragelse i egen sag, kræver, at frontliniemedarbejderne har kapacitet og kompetence til at skønne og ikke mindst inddrage kontanthjælpsmodtagerne således, at frontlinievirksomheden ikke alene betragtes ud fra en forenklet kontrol og styringsbetragtning. På baggrund af den empiriske undersøgelse synes dette som en kompleks proces, der fordrer såvel tilstrækkelige ressourcer, ledelsesmæssig fokus på skønsopgaven, faglig kompetence som rum for medinddragelse. Jobkonsulenterne og den faglige udfoldelse er dog under pres grundet styringsbestræbelserne såvel som visitationsværktøjskassen, lovgivningsmæssige såvel som ledelsens krav om dokumentation. Dette fordrer en diskussion af, hvilken rolle de professionelle kompetencer skal spille i den sammenhæng. Jobkonsulenterne vakler på linen og har svært ved at holde balancen, hvorfor det konkluderes, at det er vigtigt at balancegangen mellem dokumentationskrav, standardiserede procedurer og socialfaglige skøn findes. Den svære balancegang kan eksempelvis løses med standardisering som akkumulering af metodeviden og indhøstede erfaringer som vejledende for praksis. Er der derimod en overdrevet direkte eller indirekte stram standardiseret procesregulering undermineres de faglige skøn, hvilket kan medføre kontraproduktivitet for såvel kontanthjælpsgruppen som fagligheden, men implementeres visitationsværktøjskassen som vejledende og tilføres frontlinien kompetencer til at skønne synes balancegangen at kunne mestres.

14 Perspektivering

Evalueringen af visitationsværktøjskassens indvirkning på frontliniepraksis i Projekt Aktiv Afklaring og diskussionen af, hvilke konsekvenser den indskrænkede autonomi og skøn har for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere bygger på organiseringen af beskæftigelsesindsatsen før strukturreformen og introduktionen af det enstrengede system. I forhold til beskæftigelsesområdet har strukturreformen medført betydelige ændringer, idet beskæftigelsesindsatsen flyttes fra socialforvaltningerne over i 91 nye jobcentre med én fælles indgang for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige. Kommunerne overtager opgaven i form af at udarbejde ét sammenhængende system, hvor formålet bl.a. er at samle viden i et fagligt og professionelt miljø. Jobcentrene skal eksempelvis foretage jobformidling og rekrutteringsstøtte, understøtte egen jobsøgning med fokus på den hurtigste vej i beskæftigelse samt tilbyde aktive tilbud i forhold til ikke-arbejdsmarkedsparete (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2005: 1ff). Spørgsmålet er i den forbindelse, hvorvidt jobcentrene er svaret på de problematikker, der findes i Slagelse Kommunes beskæftigelsesindsats i form af manglende målrettet indsats over for den svageste del af kontanthjælpsgruppen samt frontliniens manglende faktuelle viden om konkret job, arbejdsmarkedet og kvalifikationsbehov. Der kan overordnet fremstilles tre problematikker, der knytter sig til de nye jobcentre.

Den første problematik omhandler, hvorvidt de svageste grupper af ledige kommer i klemme grundet det stærke jobfokus.¹⁰⁵ Ifølge Arbejdsmarkedsstyrelsen understøtter strukturreformen og jobcentrene den beskæftigelsespolitiske linie, der kommer til udtryk i 'Flere i Arbejde' (2002) med fokus på ensartethed, effektivisering og den hurtigste vej i beskæftigelse (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2005: 2). Jobcentrene skal på denne baggrund åbenlyst efterstræbe den beskæftigelsespolitiske linie med fokus på en jobrettet beskæftigelsesindsats frem for opkvalificering og aktivering, hvilket kan medføre bekymringer for de svageste grupper af ledige. Det stærke jobfokus skal på denne baggrund anvendes over for samtlige ledige med et begrænset rum for at differentiere indsatsen i forhold til de svageste grupper. En mulig konsekvens heraf er, at frontliniemedarbejderen ser sig nødsaget til at tilpasse den ledige til arbejdsmarkedet og virksomhedernes krav uden hensynstagen til hensigtsmæssigheden heraf, ligesom aktiveringen i højere grad tager udgangspunkt i sanktioner og disciplinering. Den politiske retorik er en insisteren på, at sociale problemer ikke må komme

¹⁰⁵ Dette kommer bl.a. til udtryk i forsøget på at rette fokus mod det ordinære arbejdsmarked gennem jobcentrenes forpligtelse til at udarbejde en plan for beskæftigelsesindsatsen og resultatrevision, der viser resultater og effekter af indsatsen (Caswell og Damgaard 2005: 47).

forud for en arbejdsmarkedetsrettet indsats. Praksis på området viser dog, jf. analysen, at både arbejdsmarkedsmuligheder og fokus på barrierer er uundgåeligt i forsøget på at kvalificere indsatsen. I den sammenhæng kan der være en fare for, at de socialfaglige kompetencer negligeres eller trækkes væk fra beskæftigelsesindsatsen grundet en antagelse om, at frontlinien ikke kan imødekomme en arbejdsmarkedetsrettet indsats (Caswell og Damgaard 2006: 47ff). I jobcentrene skilles ydelser og indsatser af, hvorved frontliniemedarbejderne fritages fra at kontrollere berettigelsen (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2005: 2f), som omvendt er kritiseret for at besværliggøre en helhedsorienteret indsats, idet den ledige ikke kun skal henvende sig et sted (KL 2005: 14). Generelt er der behov for en diskussion om grænsefladen og samspillet mellem sociale og beskæftigelsesrettede tilbud. Samtidig må der levnes handlerum til frontliniemedarbejdernes faglighed, så de standardiserede procedurer ikke medvirker til en deprofessionalisering.

For det andet kan det problematiseres, hvilke konsekvenser strukturreformen kan få for de stærkeste grupper af ledige. Kritikken omhandler i udgangspunktet, at jobcentrene ikke kan løfte opgaven grundet de kommunale frontliniemedarbejders manglende viden om arbejdsmarkedet. Det forslås i den forbindelse at udlicitering til andre aktører bliver obligatorisk, gerne tidligt i ledighedsforløbet, hvorved problemet med manglende specialviden hos frontliniemedarbejderne i jobcentrene overkommes (Caswell og Damgaard 2006: 51). På den anden side har erfaringer med udlicitering til andre aktører i andre lande vist, at der er stærke incitamentter til at 'creame' de investeringsparate og 'parkere' de ikke-investeringsparate (Bredgaard og Larsen 2006: 130ff). Kritikken af jobcentrene har ligeledes omhandlet, at beskæftigelsesindsatsen 'atomiseres', hvorved selv store kommuner ikke har den nødvendige ekspertise til at foretage en virksomhedsrettet indsats (Jensen og Kongshøj Madsen 2004: 1). Derudover er der en bekymring omkring en 'omvendt creaming', idet kommunerne grundet økonomiske incitamentter vil vægte indsatsen over for den svage ledighedsgruppe.

Endelig *for det tredje* kan kommunernes indflydelse begrænses grundet mere detaljerede krav til indsatsen gennem procesregulering, ligesom de statslige myndigheder får større grad af mulighed for at 'overvåge' indsatsen, ligesom der optræder øget krav til dokumentationen af indsatsen. Der synes således at være øget krav om accountability gennem procesregulering i form af at implementere centrale værktøjer og it-redskaber i bestræbelserne på at ensrette frontliniepraksis samt overvåge indsatsen fra centralt hold. Der optræder således en begrundet fare for, at de politiske prioriteringer, samt øgede proces- og dokumentationskrav, der følger i kølvandet af de nye jobcentre i sin yderste

konsekvens kan medføre et mindsket handlerum til frontlinens socialfaglige vurderinger, hvilket kan føre til en afprofessionalisering af området. Strukturreformen indeholder en række elementer, der begrænser kommunernes såvel som frontliniens manøvre frihed gennem eksempelvis krav til forvaltningens organisering, tilpasning af indsats efter beskæftigelsesministerens årlige udmelding af indsatsmål samt øget krav om dokumentation af indsatsen som sanktioner gennem fradrag i kommunal refusion (Caswell og Damgaard 2006: 53f).

Ovenstående betragtninger indikerer, at de problematikker og utilsigtede effekter evalueringen har frembragt ikke umiddelbart synes at ville blive håndteret i det nye jobcenter. Tages evalueringens anbefalinger ikke til efterretning i det nye jobcenter eksempelvis i forhold til at øge handlerummet og de socialfaglige kompetencer kan det medvirke til marginaliseringsbekymringer. I den sammenhæng er det således nødvendigt med faglige dygtige frontliniemedarbejdere, der ikke blot har stor social viden men ligeledes har faktisk viden om arbejdsmarkedet og matchning af de ledige. I forlængelse heraf må det rette balancepunkt findes mellem den social og beskæftigelsesrettede indsats, hvor denne overvejes i forhold til den enkelte ledige, ligesom en inddragelse af det lokale erhvervsliv synes væsentlig. Det er nødvendigt at samle det bedste fra begge systemer og undgå to parallelle systemer med samme indgang. Er dette muligt rummer jobcentrene en række positive potentialer men spørgsmålet er, hvorvidt jobcentrene kan mestre dette.

15 Litteraturliste

Andersen, John, Anne-Marie Tyroll Beck, Catharina Juul Kristensen og Jørgen Elm Larsen (2003): "Empowerment i storbyens rum. Et socialvidenskabeligt perspektiv", Hans Reitzels Forlag.

Andersen, Jørgen Goul, Christian Albrekt Andersen og Jan Bendix Jensen (2003): "Marginalisering og velfærdspolitik: Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel", København: Frydenlund.

Andersen, Sveid (1997): "Case-studier og generalisering. Forskningsdesign og strategi", Bergen – Sandviken, Norge: Fagboklaget.

Antoft, Rasmus og Heidi Houlberg Salomonsen (2006): "Indblik i en verden af kvalitative studier", arbejdspapir til 'Håndværk og Horisonter. Strejftog i kvalitativ Sociologi II' af Antoft et al. Aalborg Universitets Forlag.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004): "Brugervejledning til Det digitale registreringsværktøj – version 4".

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2005): "En indgang for alle".

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2006): "Visitationsværktøjskassen version 3".

Argyris, Chris og Donald A. Schön (1978): "Organizational learning: A Theory and Action perspektive, Addison-Wesley Publishy.

Bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats (BEK nr. 1099 af 18/11/2005).

Bekendtgørelse om kommunernes ret til at få 65 pct. refusion af udgifterne til kontant- og starthjælp m.v. til personer, der deltager i tilbud efter kapitel 10-11 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (BEK nr. 680 af 22/6/2006).

Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (LBK. Nr. 697 af 5/8/2003).

Bekendtgørelse om socialrådgiveruddannelsen (BEK nr. 536 af 28/06/2002).

Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontakforløb (BEK nr. 1101 af 16/11/2004).

Beskæftigelsesministeriet (2006): "Kulegravning af kontanthjælpsområdet", Beskæftigelsesministeriet.

Bredgaard, Thomas (2001): "The Quest for the holy grail – the danish labour marked strategy of the 1990's, CARMA, Aalborg Universitetsforlag

Bredgaard, Thomas, Nicolai Abildgaard, Lene Dalsgaard og Flemming Larsen (2002): "Kommunal aktivering: Hvordan implementeres store forventninger fra Christiansborg i de danske kommuner?" i Tidsskrift for Arbejdsliv, årg. 4, nr. 2.

Bredgaard, Thomas, Lene Dalsgaard og Flemming Larsen (2003): "An Alternativ approach for studying public policy – the case of municipal implementation of active labour market policy in Denmark, CARMA.

Bredgaard, Thomas (2004): "Virksomhedernes social ansvar – fra offentlig politik til virksomhedspolitik", Ph.d. afhandling, Aalborg Universitet.

Bredgaard, Thomas (2005): "Virksomhederne i arbejdsmarkedspolitikken" i Tidsskrift for Arbejdsliv årg. 7 nr. 2.

Bredgaard, Thomas og Flemming Larsen (2006): "Udlisiteringen af beskæftigelsespolitikken. Australien, Holland og Danmark, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Brodtkin, Evelyn Z. (1997): "Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration" Social Service Review.

Brunsson, Niels og Bengt Jacobsson (1998): "Standardisering" i Standarder af Nils Brunsson og Bengt Jacobsson, Nerenius og Santérus.

Brunsson, Niels og Bengt Jacobsson (red.) (2000): "A world of standards", Oxford University Press.

Brunsson, Nils og Bengt Jacobsson (2000): "The Contemporary Expansion of Standardization" i A world of standards af Brunsson og Jacobsson (red.), Oxford University Press.

Brunsson, Nils (2000): "Standardization and Uniformity" i A world of standards af Brunsson og Jacobsson (red.), Oxford University Press.

Buch-Hansen, Hubert og Peter Nielsen (2005): "Kritisk realisme", Roskilde Universitetsforlag.

Buss, Lone Grundtvig og Helle Strauss (2004): "Socialrådgiverprofessionen" i Relationsprofessioner: lærere, pædagoger, sygeplejersker, sundhedsplejersker, socialrådgivere og mellemlidere, Lejf Moos, John Krejsler og Per Fibæk Laursen (red.), Danmarks Pædagogiske Universitet.

Carstensen, Annette (1998): "Aktivering. Klientsamtaler og socialpolitik, Hans Reitzels Forlag.

Caswell, Dorte (2003b): "Det rummelige individ eller det resourcesvage arbejdsmarked?", arbejdsnotat: Forskningsmæssig vurdering af visitationsmodeller for de ledige med fokus på kvalitative aspekter, Sociologisk Institut, Københavns Universitet og Social Forsknings Institutet.

Caswell, Dorte, Leena Eskelinen, Jørgen Elm Larsen og Nanna Mik-Meyer (2003b): "Arbejdsnotat: Forskningsmæssig vurdering af visitationsmodeller for de ledige med fokus på kvalitative aspekter", Sociologisk Institut, Københavns Universitet og Social Forsknings Institutet.

Caswell, Dorthe (2005): "Handlemuligheder i socialt arbejde", AKF.

Caswell, Dorte (2006): "Socialt arbejde som slagmark", Uden for nummer nr. 12.

Caswell, Dorte og Bodil Damgaard (2006): ”Strukturreformens ømme tær – hvor klemmer skoen på beskæftigelsesområdet?”, Tidsskrift for Arbejdsliv 8. årg., nr. 4.

Clement, Sanne Lund og Jørgen Goul Andersen (2006): ”Ledighed og incitamentseffekter – Hvad ved vi? – En forskningsoversigt”, CCWS.

Dahler-Larsen, Peter (2002): ”At fremstille kvalitativ data”, Odense Universitetsforlag.

Dahler-Larsen, Peter (2003): ”Monitorering af undervisning” i Tendenser i evaluering af Peter

Dahler-Larsen og Hanne Kathrine Krogstrup (red.), Syddansk Universitetsforlag.

Dahler-Larsen, Peter (2003a). ”Opskrift på virkningsevaluering” i Nye veje i evaluering af Peter Dahler-Larsen og Hanne Kathrine Krogstrup, Systime.

Dahler-Larsen, Peter (2003a): ”Idegrundlaget bag virkningsevaluering” i Nye veje i evaluering af Peter Dahler-Larsen og Hanne Kathrine Krogstrup, Systime.

Dahler-Larsen, Peter (2003a): ”Om at overvinde forhindringer i virkningsevaluering” i Nye veje i evaluering af Peter Dahler-Larsen og Hanne Kathrine Krogstrup, Systime.

Dahler-Larsen, Peter (2003b). ”Virkningsevaluering” i Selvevalueringens HVIDE SEJL, Systime.

Dahler-Larsen, Peter og Hanne Kathrine Krogstrup (2003b): ”Tendenser i evaluering – en introduktion” i Tendenser i evaluering Peter Dahler-Larsen og Hanne Kathrine Krogstrup (red.), Syddansk Universitetsforlag.

Dahler-Larsen, Peter og Hanne Kathrine Krogstrup (2003c): ”Evaluerings konstitutive virkninger” i Tendenser i evaluering Peter Dahler-Larsen og Hanne Kathrine Krogstrup (red.), Syddansk Universitetsforlag.

Dahler-Larsen, Peter (2004): ”Evaluering og magt”, Magtudredningen.

Dahler-Larsen, Peter (2005). ”Ti ofte stillede spørgsmål om virkningsevaluering ” i Evalueringsnyt nr. 7, Dansk evalueringsselskab.

Damgaard, Bodil (2003): ”Social- og arbejdsmarkedssystemerne. En flerstrengt historie”, Social Forsknings Institut.

Damgaard, Bodil, Pernille Hohnen og Mikkel Bo Madsen (2005): ”Fokus på job?”, Social Forsknings Institut.

Dansk Socialrådgiver (2000): ”Etikvejledning”, <http://www.socialrdg.dk>.

Dansk Socialrådgiver (2000): ”Definition af socialt Arbejde”, <http://www.socialrdg.dk>.

Egelund, Tine (2004): ”Socialt arbejde” i Socialpolitik af Jørgen Elm Larsen og Iver Hornemann Møller (red), 2. udgave, Hans Reitzels Forlag.

Ejernæs, Morten og Jens Guldager (2004): "Sociale problemer" i Sociologi og socialt arbejde af Morten Ejrnæs, Jens Guldager, Finn K. Hansen, Henning Hansen, Carsten Jørgensen & Filip Kruse, Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag.

Eriksen, Tine og Jørgensen, Anne Mette (2005): "Professionsidentitet i forandring", Akademisk forlag.

Eskelinen, Leena, Berit Bergman Hansen og Leif Olsen (2000): "Uddannelse på det sociale område", AKF forlaget.

Eskelinen, Leena og Dorte Caswell (2002): "Langtidsledige erfaringer med AF og aktivering", Samfundsøkonomen nr. 7.

Eskelinen, Leena og Dorte Caswell (2003a). "Den socialfaglige praksis ved visitation af arbejdsløse", AKF forlaget.

Eskelinen, Leena (2003b): "Standardisering kontra socialfaglig indsats" i Forskningsmæssig vurdering af visitationsmodeller for de ledige med fokus på kvalitative aspekter, Caswell et al, , Arbejdsnotat, AKF forlaget.

Eskelinen, Leena (2005): "Faglighed i socialt arbejde som forskningsgenstand – et kritisk-konstruktivt perspektiv", Working Paper, AKF forlaget.

Eskelinen, Leena, Dorte Caswell og Søren Peter Olesen (2006a): "En kritisk-konstruktiv forskningstilgang til faglighed i social arbejde", Tidsskrift for Arbejdsliv 8. årg. Nr. 1.

Eskelinen, Leena (2006b): "Kvalitativ forskning om frontlinjepraksis – arbejdets vilkår, effekt og klientmedvirken. Litteraturreview i forbindelse med Kulegravning af kontanthjælpsområdet, AKF forlaget.

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

Flensted-Jensen, Martin (2005): "En ny forståelse af retssikkerhed på det socialpolitiske område – også for de 'uelskelige'", Uden for nummer, 6. årgang, nr. 11, Dansk socialrådgiverforening og HK Kommunal.

Flyvbjerg, Bent (1991): "Rationalitet og magt – bind I: Det konkrete videnskab", Akademisk Forlag.

Foss-Hansen, Hanne (2003): "Evaluering i staten. Kontrol, læring eller forandring?", Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur.

Freundreis, Jonh P. (1983): "Explanation of Variation and Detection of Covariation The Purpose and Logic of Comparative Analysis", Comparative Political Studies, 16 (2).

Fuglsang, Lars og Poul Bitsch Olesen (red.) (2004): "Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne – På tværs af fagkulturer og paradigmer", Roskilde Universitetsforlag.

- Fuglsang, Lars og Poul Bitsch Olesen (2004): "Introduktion" i Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne – på tværs af fagkulturer og paradigmer af Lars Fuglsang Poul Bitsch Olesen (red). 2 udgave, Roskilde Universitetsforlag.
- Furusten, Staffan (1998): "Kundsskap och standard" i Standarder af Nils Brunsson og Bengt Jacobsson (red.), Nerenius og Santérus.
- Geerdsen, Peter Pico og Lars Pico Geerdsen (2006): "Fra aktivering til beskæftigelse – en gennemgang af aktiveringsindsatsen i det danske dagpengesystem", Social Forsknings Institutet.
- Graversen, Brian Krogh og Karen Tinggard (2005). "Loft over ydelser", Social Forsknings Institutet.
- Greve, Carsten (2001): "Introduktion til offentlige ledelse og styring i bevægelse" i Offentlig ledelse og styring i bevægelse, 1. udgave, 1. oplæg, Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Greve, Karsen (2002): "New Public Management – en kort oversigt over begrebets anvendelse og udvikling" i Nordisk Administrativt Tidsskrift 1, 83. årgang.
- Guldager, Jens (2004): "Helhedssyn i socialt arbejde" i Sociologi og socialt arbejde af Morten Ejrnæs, Jens Guldager, Finn K. Hansen, Henning Hansen, Carsten Jørgensen & Filip Kruse, Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag.
- Hamon, Michael M. og Richard T. Meyer (1986): "Organization theory fore public administration, Chatelaine Press.
- Hansbøll, Gorm og John Krejsler (2004): "Konstruktion af professionel profession: en kulturkamp mellem styring og autonomi" i Relationsprofessioner: lærere, pædagoger, sygeplejersker, sundhedsplejersker, socialrådgivere og mellemledere, Lefj Moos, John Krejsler og Per Fibæk Laursen (red.), Danmarks Pædagogiske Universitet.
- Hansen, Henning, Mette Marie Juul og Flemming Jakobsen (2005): "Uddannelse og tilskudsjob – prioritering på et fejltagt grundlag?" i Tidsskrift fra arbejdsliv årg. 7, nr. 2.
- Hansen, Morten Balle og Evert Vedung (2005): "Fælles sprog i ældreplejens organisering. Evaluering af et standardiseret kategorisystem", Syddansk Universitetsforlag.
- Hansen, Stinne Louise (2005): "Dansk forskning vedrørende socialt arbejde", AKF forlaget.
- Harboe, Thomas (2001): "Indføring i samfundsvidenskabelig metode" 3. udgave, Samfundslitteratur.
- Henning, Roger (2000): "Selling Standards" i A World of Standard af Nils Brunsson og Bengt Jacobsson (red.), Oxford University Press.
- Hill, Mikael og Peter Hupe (2002): "Implementing Public Policy", SAGE Politica texts.
- Hjort, Katrin (2004): "De professionelle – forskning i professioner og professionsuddannelse", Roskilde Universitetsforlag

- Hjort, Katrin (2005): "Professionalisering i den offentlige sektor", Roskilde Universitetsforlag.
- Høilund, Peter (2000): "Faglighed og etik i praktisk socialt arbejde", Uden for nummer, Tidsskrift for social forskning, 1. årgang nr. 1, Dansk socialrådgiverforening.
- Høilund, Peter og Søren Juul (2003): "Hvad er godt socialt arbejde?", Social Kritik 89 årgang 15, Selskabet til fremme af Social Debat.
- Jacobsson, Bengt (2000): "Standardization and Expert Knowledge" i A World of Standard af Nils Brunsson og Bengt Jacobsson (red.), Oxford University Press.
- Jensen, Ernst og Per Kongshøj Madsen (2004): "Beskæftigelsespolitik og strukturreform – Kronik om beskæftigelsespolitik og strukturreform i Berlingske Tidende fredag d. 19/4 2004.
- Jensen, Knud (2004): "Professionsfagenes krise", Danmarks pædagogiske universitet.
- Jespersen, Jesper (2004): "Kritisk realisme" i Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne – På tværs af fagkulturer og paradigmer af Lars Fuglsang og Poul Bitsch Olesen (red.), Roskilde Universitetsforlag.
- Jessen, Theresia Jorunn (2005): "Forvaltning som yrke – autonomi, skønn og kompetanse i forvaltning af trygd og sociale tjenester", GCS/Allkopi.
- Jävinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer (red.) (2003): "At skabe en klient. Institutionel identiteter i socialt arbejde, Hans Reitzels Forlag.
- Jørgensen, Henning og Flemming Larsen (2003): "Aktivgørelse af aktiveringen kommer ikke af sig selv – Betydningen af institutionelt design for udvikling af ledighedsindsatser" i Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken af Per Kongshøj Madsen og Lisbeth Pedersen (red.), Social Forsknings Institut.
- Jørgensen, Thomas Mølsted og Claus Damtoft Pedersen (2002): "Arbejdsmarkedspolitik", 6. udgave, 2. oplag, Handelshøjskolernes Forlag.
- Ketscher, Kirsten (1998): "Socialret – Almindelige principper – Retssikkerhed og administration", GADJURA.
- KL (2005): "Temaguide om beskæftigelsesområdet – opgaveændring og sammenlægning".
- Knijn, Trudie (2006): "Social policy and social intervention – the role of professionals under new governance", Aalborg : Department of Economics, Politics and Public Administration, Aalborg Universitet.
- Koch, Anna (1982): "Socialt arbejde – helhedsprincip og behovsvurdering på fagligt grundlag", AKF.
- Kold, Vibeke, Alex Larsen, Flemming Larsen og Jens Lind (2005): "Flere i Arbejde – status og udfordringer" i Tidsskrift for Arbejdsliv 7. årg., nr. 2.

Kristiansen, Søren og Hanne Kathrine Krogstrup (1999): "Deltagende observation – introduktion til en forskningsmetode", Hans Reitzels Forlag.

Kristensen, Niels Nørgaard (1996): "Feltstudier - metodiske og videnskabsteoretiske overvejelser forud for en gennemførelse af en konkret caseundersøgelse", Centertrykkeriet, Aalborg Universitet.

Krogstrup, Hanne Kathrine (2002): "Når socialt arbejde bliver "standardvarer" i Nordisk Socialt Arbeid nr. 3, 22. årgang.

Krogstrup, Hanne Kathrine (2003c): "Evalueringsmodeller", Systime.

Krogstrup, Hanne Kathrine (2003b): "Brugerinddragelse i evaluering – top-down og bottom-up perspektiver" i Tendenser i evaluering Peter Dahler-Larsen og Hanne Kathrine Krogstrup (red.), Syddansk Universitetsforlag.

Kvale, Steiner (1994): "Interview: En introduktion til det kvalitative forskningsinterview", Hans Reitzel.

Larsen, Flemming, Nikolaj Abildgaard, Thomas Bredgaard og Lene Dalsgaard (2001): "Kommunal aktivering – Mellem disciplinering og integration, CARMA Aalborg Universitetsforlag.

Larsen, Jørgen Elm (2003): "Kendetegn ved nuværende visitationspraksis" i Forskningsmæssig vurdering af visitationsmodeller for de ledige med fokus på kvalitative aspekter af Caswell et al. 2003. Arbejdsnotat. Sociologisk Institut, Københavns Universitet og Social Forsknings Institut.

Lassen, Morten (2003): "Monitorering af arbejdspolitik" i Tendenser i evaluering Peter Dahler-Larsen og Hanne Kathrine Krogstrup (red.), Syddansk Universitetsforlag.

Laursen, Per Fibæk, Lejf Moos, Henning Salling Olesen og Kirsten Weber (2005). "Professionalisering – en grundbog", Roskilde Universitetsforlag.

Lipsky, Michael (1980): "Street-level bureaucracy: dilmmas of the individual in public services", Russell Sage Foundation.

Lov om aktiv beskæftigelsesindsats: "Bekendtgørelse af lov om aktiv beskæftigelsesindsats". LBK nr. 685 af 29/06/2005.

Lov om aktiv social politik: "Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik". LBK nr.1009 af 24/10/2005.

Lundquist, Lennart (1979): "Forvaltningen i det politiske system", Akademisk Forlag.

Madsen, Mikkel Bo, Marie Dam Mortensøn og Anders Rosdahl (2006): "Arbejdsmarkedsparat eller ej? En kvalitativ undersøgelse af visitationen af kontanthjælpsmodtagere i ti kommuner", Social Forsknings Institut.

Mik-Meyer, Nanna (2001): "Moderne management-teoris indmarch på socialområdet" i Uden for nummer, nr. 2, 2. årgang.

Mik-Meyer, Nanna (2002): "At gøre noget kvalitativt målbart – Kvalitative subjektbundne oplysninger omsat i et screeningsværktøj" Arbejdsrapport 17, Social Forsknings Institutet.

Mik-Meyer, Nanna (2003b). "At gøre noget kvalitativt målbart – Kvalitative subjektbundne oplysninger omsat i et screeningsværktøj" i Forskningsmæssig vurdering af visitationsmodeller for de ledige med fokus på kvalitative aspekter af Caswell et al., Arbejdsnotat. Sociologisk Institut, Københavns Universitet og SFI.

Mik-Meyer, Nanna (2004): "Dømt til personlig udvikling. Identitetsarbejde i revalidering", Hans Reitzels forlag.

Moos, Lejf, John Krejsler og Per Fibæk Laursen (red.) (2004): "Relationsprofessioner – lærere, pædagoger, sygeplejersker, sundhedsplejersker, socialrådgivere og mellemledere", Danmarkspædagogiske Universitetsforlag.

Nielsen, Peter (1998): "Produktion af viden – en praktisk metodebog", Teknisk forlag.

Nielsen, Steffen Bohni og Lars Uggerhøj (2005): "(sags)behandlende rettigheder", Uden for nummer, nr. 11.

Nielsen, Vagn Ry (2001): "Fælles debat og faglighed og identitet" i Dansk Socialrådgiverforening nr. 23.

Olesen, Søren Peter (2002): "Arbejdsmarkedspolitikken mikroprocesser – handlingsplansamtalers roller i social- og arbejdsmarkedspolitikken implementering", CARMA, Årbog.

Olesen, Søren Peter (2002a): "For meget færdighedstræning – for lidt tænkning", Socialrådgiveren Nr. 9.

Olesen, Søren Peter (2006): "Møder mellem kontanthjælpsmodtagere og sagsbehandlere", Kulegravning af kontanthjælpsområdet, forskningsgennemgang, Den Sociale Højskole i Aarhus.

Pawson, Ray og Nick Tilley (1997): Realistic evaluation, London: SAGE.

Pedersen, Lisbeth (2002): "Danske arbejdspladser – plads til alle?", Social Forsknings Institutet.

Regeringen (2002a): "Flere i Arbejde – et debat oplæg".

Rose, Nikolas (2000): "Powers of Freedom. Reframing Political Thought", Cambridge University Press, Cambridge.

Rothstein, Bo (1994): "Vad bör staten göra", Stockholm; SNS Förlag.

Sehested, Karina (1996): "Professioner og offentlige strukturændringer", AKF forlaget.

Sehested, Karina (2002): "How New Public Management Reforms Challenge the Roles of Professionals", International Journal of Public Administration, vol 20 no 12.

Skærbæk, Morten (2006): "Bureaukratiet maser socialrådgiverne" i socialrådgiveren nr. 12, Dansk socialrådgiverforening.

Slagelse Kommune (2004): "Socialplan 2004-2006", Socialforvaltningen

Socialministeriet (1998): "Rapport fra Socialministeriets udvalg vedr. Forskning i socialt arbejde".

Stigaard, Mads V, Mette Fjord Sørensen, Søren C. Winter, Nina Friisberg og Annemette C. Henriksen (2006): "Kommunernes beskæftigelsesindsats", Social Forsknings Institutet.

Svendsen, Idamarie Leth (2005): "Proces og socialret – overvejelser om de retlige krav, der stilles til socialrådgivere i dag", Uden for Nummer nr. 11.

Svensson, Lennart (2004): "Nye kontrolformer ændrer tilliden til professioner" i Professionsfagenes krise – en udfordring til lærer-, pædagog- og sygeplejerskeuddannelserne, Knud Jensen (red), Danmarkspædagogiske Universitetsforlag.

Torffing, Jacob (2003): "Den stille revolution i velfærdsstaten – Fra forsørgelse og hierarki til aktivering og netværksstyring" i Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken red. af Per Kongshøj Madsen og Lisbeth Pedersen, Social Forsknings Institutet.

Torffing, Jacob (2004): "Det stille sporskifte i velfærdsstaten – en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse", Aarhus Universitetsforlag.

Vedung, Evert (1998): "Utvädering i politik och förvaltning", Lund: Studentlitteratur.

Wad, Peter (1998): "Evaluering er ikke videnskab, men alligevel... Fra evalueringsskizofreni til realistisk evalueringforskning", Den ny verden 1, 31.

Wad, Peter (2000a): "Komparation i kritisk realistisk perspektiv", Dansk Sociologi nr. 3.

Wad, Peter (2000b): "Mellem enhedsvidenskab og flerhedsvidenskab", Grus nr. 60.

Wad, Peter (2000c): "Kritisk realisme", Grus nr. 60.

Winter, Søren (1994): "Implementering og effektivitet", Forlaget System Time a/s.

Yin, Robert K. (2003): "Case study reseach. Design and Methods", SAGE Publication.

Hjemmesider:

www.nychance.dk

www.dsh-k.dk

www.danmarksstatistik.dk

Sekundær litteratur:

Regeringen (2002): Flere i Arbejde.

Regeringen (2002): Flere i Arbejde – analyser af den beskæftigelsespolitiske indsats.

Bilag 1 De fem matchkategorier

Matchkategori 1 (umiddelbar match): Den ledige har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart matcher arbejdsmarkedets krav. Disse er forenelige med varetagelsen af jobfunktioner, der er bredt eksisterende på det ordinære arbejdsmarked. Den ledige har eventuelt kvalifikationer og kompetencer inden for flaskehalsområdet på arbejdsmarkedet.

Matchkategori 2 (høj grad af match): Den ledige har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart i væsentlig grad matcher arbejdsmarkedets krav. Disse er i høj grad forenelige med varetagelsen af jobfunktioner, der er bredt eksisterende på det ordinære arbejdsmarked, men der kan dog i mindre grad være et manglende match – for eksempel i form af nogle specifikke kvalifikationer eller lignende.

Matchkategori 3 (delvis match): Den ledige har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart kun delvis matcher arbejdsmarkedets krav. Den ledige vil imidlertid være i stand til at varetage jobfunktioner, der er vist omfang eksisterer på det ordinære arbejdsmarked.

Matchkategori 4 (lav grad af match): Den ledige har så væsentlige begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at den ledige ikke umiddelbart vil kunne indgå i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked. Den lediges arbejdsevne er aktuelt så betydeligt nedsat, at jobfunktioner, der er forenelige med den lediges kompetencer og ressourcer, kun vil kunne findes i et meget begrænset omfang på det ordinære arbejdsmarked.

Matchkategori 5 (ingen match): Den ledige har så omfattende begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at den ledige aktuelt ikke har nogen arbejdsevne, der kan anvendes i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked.

Bilag 2 De klassiske professioner

Den samfundsmæssige betydning af profession og professionsbegrebet kan ikke beskrives entydigt eller defineres klar, idet professionens opståen og anerkendelse er indlejret i den generelle samfundsudvikling, hvorfor begrebet er foranderligt og udfordret. Professionernes videnskabelige grundlag, autoritet og monopol er under pres eksempelvis lægernes monopol på viden og behandling, der udfordres af alternative medicin (Laursen 2005: 11f). Inden for sociologien kan der traditionelt udledes to hovedtilgange til forståelsen af professionsbegrebet – henholdsvis den *funktionalistiske tilgang* og den *neo-weberianske tilgang*. I den førstnævnte tilgang vægtes de funktioner, der udføres, som afgørende for at samfundet hænger sammen. De forskellige professionernes kundskaber bidrager med andre ord til det kit, der holder samfundet sammen. Funktionalismen står i modsætningsforhold til den neo-weberianske tilgang, som betoner konflikter, dynamikken og interessemodsætninger i forståelsen af professioner, hvor egeninteressen kan være bestemmende for opgavevaretagelsen, ligesom fagligheden kan anvendes som et magtinstrument. Inden for tilgangen er der en betoning af monopolisering af viden og arbejdsfunktioner, som udgør en væsentlig bestanddel i forhold til at opretholde professionen (Laursen 2005: 19ff & Sehested 1996: 100f). Begge former for motiver vil givetvis kunne genfindes, dog kan der optræde elementer i de sammenhænge den professionelle indgår i, som kan understøtte det ene motiv frem for det andet – de institutionelle omgivelser kan med andre ord gøre en forskel. Den professionelle binding til den offentlige sektor har i reglen været fremhævet som et understøttende element af det altruistiske motiv, ligesom tilgangen er socialiseret gennem uddannelse (Sehested 1996: 102f).

Trods professionsbegrebets manglende entydige definition og de mange bud på hvilke kriterier, der skal være opfyldt, henviser forståelsen af professionsbegrebet til en kombination af forskellige karakteristika. Traditionelt besidder en professionel særlige kompetencer baseret på systematisk, videnskabelig, teoretisk og faglig indsigt, der er alment anerkendt. I kraft af dette vidensgrundlag opnår professioner monopol på udvalgt samfundsmæssige positioner samt faglig autonomi i form af selvbestemmelse over arbejdets tilrettelæggelse efter professionelle faglige skøn. Disse er baseret på etiske regler, som udgør en væsentlig bestanddel af den faglige identitet, som legitimerer professionens samfundsmæssige monopol. Professionerne har en samfundsmæssig autoriseret status, funktion og ekspertise, ligesom professionerne har et erhvervsmæssigt fællesskab, stort fagligt engagement og fælles faglig identitet skabt gennem formel lang uddannelse. Derudover er professionen karakteriseret ved en fælles professionel kultur med fælles normer og sprog. Den

professionelle karakteriseres herudover eksempelvis med følgende attitudemæssige karakteristika: Personligt engagement og er styret af andre hensyn end egeninteresse (Hansbøl og Krejler 2004: 27).

Socialrådgiverne og de klassiske professioner

Socialrådgiverne aspirerer i stigende til at blive anerkendt som profession på linie med de klassiske professioner, hvilket bl.a. giver sig til udtryk i akademiseringen af socialrådgiveruddannelsen i form af ændringerne af grunduddannelsen til en professionsbacheloruddannelse (Moos 2004: 11). Professionsperspektivet er på denne baggrund væsentlig for forskningen i fagligheden i socialt arbejde grundet professionalisering af hjælp, omsorgs- og behandlingsarbejde, som i stigende grad foretages af eksperter i form af uddannede grupper som socialarbejdere (Eskelinen et al 2005: 88).

En væsentligt kendetegn ved den klassiske profession er en udstrakt grad af *faglig autonomi* og *skøn* i opgavevaretagelsen. I relation til socialrådgiverne er der flere elementer, der har indvirkning på og begrænser deres handlerum. På den ene side er socialrådgiverne, der har virke i de offentlige forvaltninger, ansat i fagbureaukratier, der er kendetegnet ved en stærk regelorientering, ligesom socialrådgiverne er underlagt lovgivningsmæssige rammer og administrative procedurer i organisationen. På den anden side decentraliseringen af opgaver som vægter selvstændige kompetencer og vurderinger i opgavevaretagelsen. Socialrådgiverne arbejder under modsatrettede krav og forventninger, som i højere grad kan begrænse autonomiens udfoldelse i det yderste led modsat de klassiske professioner (Buss og Strauss 2004: 246).

For det andet er et *samfundsmæssigt monopol* et særligt karakteristikum ved de klassiske professioner, hvilket adskiller sig fra socialrådgiverprofession, idet denne faggruppe ikke har monopol på at udføre det sociale arbejde hverken inden i eller uden for de kommunale og amtskommunale forvaltninger. Trods dette konkurrenceelement har socialrådgiverne en klar opfattelse af de særlige kompetencer, de besidder, og hvor de adskiller sig fra andre faggruppers kompetencer (Buss og Strauss 2004: 247).¹⁰⁶ For det tredje vægter den klassiske professionsforståelse *selvstændigt formulerede etiske retningslinier*, hvilket ligeledes genfindes i Dansk Socialrådgiverforenings etikvejledning, idet der i vejledningen er formuleret et fælles værdigrundlag for det sociale arbejde og metoder til at træffe etiske valg.

¹⁰⁶ Socialrådgiverne står i konkurrence med andre faggrupper i form af jobkonsulenter, lærere, pædagoger og akademikere og frivillige.

For det fjerde er et integreret element af professionsbegrebet de professionelles *personlige identifikation* med professionen, hvor den professionelle som person ikke skal være synlig i den faglige opgavevaretagelse, hvormed der er tale om en tilsidesættelse af ”[...] *individuelle synspunkter og motiver og underordne sig en faglig norm og en kollegial kontrol*” (Laursen et al 2005: 35). I forhold til socialrådgiverprofession kommer den personlige identifikation til udtryk i det gode sociale arbejde, som kan betragtes som en faglig norm, der danner rammerne for udfoldelsen af det socialfaglige arbejde.

For det femte kan det diskuteres, hvorvidt socialrådgiverne kan karakteriseres som en klassisk profession, idet der er usikkerhed om *vidensgrundlaget* for det sociale arbejde. I kontrast til de klassiske professioner, der bygger på én videnskab, bygger socialrådgivernes viden snarere på det praktiske erhverv og flere videnskaber. Der er med andre ord tale om en sammenfletning af videnskab og hverdagspraksis, hvor kompetencer i høj grad erhverves i praksisfeltet. På denne baggrund er socialrådgivernes viden ofte kritiseret for at være tavs eller implicit, hvilket der er forsøgt dæmmet op for med professionsbacheloruddannelsen i form af en mere eksplicit viden (Moos 2004: 11).¹⁰⁷

For det sjette er den klassiske profession karakteriseret ved en *fælles faglig identitet*. På den ene side er socialrådgiverne socialiseret gennem deres uddannelse i retning af en identifikation med professionen og fagfællerne. Uddannelsen giver de studerende evnerne til at erhverve sig specifikke normer og forudsætninger for udøvelsen af det socialfaglige arbejde, ligesom de tilegner sig et bestemt fagsprog. På den anden side er det sociale arbejde bredt defineret, idet opgaverne varierer efter målgrupper og ansættelsesområde, ligesom socialrådgiverne i praktikken og gennem de specifikke ansættelsesområder stifter bekendtskab med forskelligartede arbejdsområder med dertilhørende faglige kulturer. Inden for socialrådgiverprofessionen synes den professionelle identitet ikke at kunne forefindes i en komplet version skabt gennem uddannelsen, idet den ”[...] *konstrueres i en proces, hvor det enkelte individ med sin personlighed og livshistorie går i samspil med de praktikker, teknikker, viden og værdier, som uddannelse og efterfølgende profession repræsenterer*” (Buss og Strauss 2004: 23).

¹⁰⁷ Ovenstående betragtning kan understøttes af en undersøgelse af videreuddannelse og efteruddannelse på det sociale område (Eskelinen et al 2002), hvor medarbejderne generelt lægger ”[...] *meget vægt på erfaring, idet de vurderer erfaringens betydning endnu vigtigere end uddannelsen*” (Eskelinen 2002: 21).

På baggrund af ovenstående kan det samlet konkluderes, at socialrådgiverprofessionen ikke til fulde efterlever de klassiske professionskriterier. I denne sammenhæng kan der sættes spørgsmålstejn ved, hvorvidt det er hensigtsmæssigt, at faggruppen skal efterstræbe den klassiske profession i forhold til de funktioner og arbejdsopgaver, gruppen varetager. Dette begrundes med, at den traditionelle professionsforståelse syntes at vægte specialviden inden for stærkt afgrænsede områder. Dette adskiller sig fra de centrale karakteristika, der vægtes inden for socialrådgiverprofessionen, hvor specialviden, almenviden, holdninger og værdier ofte anvendes komplementært og overlappende i en succesfuld håndtering af opgavevaretagelsen. I den sammenhæng synes det mere hensigtsmæssigt at tale om professionalitet som væsentlige kvaliteter ved en given praksis snarere end specialviden inden for erhvervsgrupper. I specialet opereres med et professionsbegreb, der indfanger det særlige ved frontliniens arbejdsfelt, hvorfor begrebet relationsprofessioner anvendes om socialrådgiverprofessionen (Hansbøl og Krejsler 2004: 28). Med begrebet relationsprofessioner er der *"[...] tale om arbejde, der oftest besidder en række veldefinerede og vidensbaserede færdighedskrav, arbejde der har med mennesker at gøre, og som derfor tillige fordrer kommunikative kompetencer"* (Laursen et al 2005: 15). Professionel adfærd i relationsprofessionerne kan ud fra en klassisk professionsforståelse hævdes at indebære loyalitet over for klienten, bygge på tillid og respekt i klientrelationerne (Eskelinen et al 2005: 88). Det kan dog indvendes i forhold til begrebet, at videns og kompetenceområder ikke har direkte tilknytning til relationen men skabes forud som en faglig forudsætning for, at relationen kan etableres.

Bilag 3 Caseudvælgelse

I bilaget følger de metodiske refleksioner samt til og fravalg, der er foretaget med henblik på valg af forskningsdesign til besvarelsen af problemstillingen. Afsnittet har mere specifikt til hensigt at redegøre for de valg, der ligger bag *single casestudie-designet* og valget af Slagelse Kommune, der udgør omdrejningspunktet for empiriindsamlingen. Specialet udgår fra en formodning om, at der i den enkelte case eksisterer forskellige kontekstuelle forhold, som influerer på implementeringen af visitationsværktøjskassen og dermed frontliniemedarbejdernes handlerum. På denne baggrund synes casestudiemetoden hensigtsmæssig, idet metoden søger at ”[...] sætte de særlige kendetegn, de interessante fænomener ved organiseringen af det sociale liv under lup” (Antoft & Salomonsen 2006: 1). Dette med afsæt i den kvalitative metode jf. bilag 6, da metoden retter en udstrakt opmærksomhed og sensitivitet mod det sociale livs udfoldelse i en given case. Casestudiemetodens dybde optræder som et væsentligt kendetegn ved metoden, hvor studiet af det unikke, det konkrete og det kontekstuelle muliggør en dybere indsigt i og forståelse for det studerede fænomen (Flyvbjerg 1991: 31).¹⁰⁸ I specialet anvendes casestudiemetoden til at sætte fokus på organiseringen og udfoldelsen af frontliniens handlerum i en given kontekst, ligesom denne tilgang gør det muligt at besvare virkningsevalueringens centrale spørgsmål: *Hvad virker for hvem, hvornår, hvordan og under hvilke omstændigheder?*

Robert K. Yin definerer casestudiet, som [...] *an empirical inquiry that investigates an contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident*” (Yin 2003: 13). Dette er en overordnet og teknisk definition af casestudiet, men tilgangen synes hensigtsmæssig, når man som forsker antager, at der eksisterer en sammenhæng mellem det fænomen, der undersøges og den kontekst, hvori fænomenet udfoldes. Det synes med andre ord relevant at anvende casestudiemetoden, da specialet bygger på en forestilling om, at forskellige kontekstuelle elementer kan hæmme eller fremme en given implementering af visitationsværktøjskassen og dermed frontliniens handlerum.

Afsættet for forskningsdesignet udspringer af et ønske om at foretage et komparativt casestudie mellem to strategiske udvalgte kommuner, idet hensigten var at undersøge og identificere årsags-sammenhænge mellem fænomen og dets kontekst samt relatere udfaldet til mere generelle sammenhænge (Antoft og Salomonsen 2006: 18f). Komparationen skulle endvidere bidrage til at

¹⁰⁸ Grundet dette fokus er casestudiemetoden ofte blevet betragtet en af de svageste samfundsvidenskabelige metoder grundet bl.a. manglende stringens og generaliserbarhed.

identificere, hvorvidt der eksisterer variation og diversitet i anvendelsen af visitationsværktøjskassen, samt hvilken indvirkning den konkrete anvendelse, organisering og beskæftigelsespolitiske anskuelse har for frontliniens handlerum. Intentionen har været et ønske om at opnå en nuanceret forståelse af praksis gennem en analyse af to grupper af frontliniemedarbejdere, som arbejder ud fra visitationsværktøjskassen standardiserede procedurer inden for en tilnærmelsesvis ensartet uddannelse samt inden for de samme lovgivningsmæssige rammer i to sammenlignelige kommuner.¹⁰⁹ Den komparative metode forsøger med andre ord at kontrollere casens genstandsfelt, hvorved det muliggør en analyse af sammenhængen mellem det studerede fænomen og dets kontekst (Freindreis 1983: 255ff). Det komparative studie muliggør en undersøgelse af sammenhængen af to givne fænomener og skaber mulighed for at identificere eller eliminere sammenhænge, ligesom komparation bidrager til robusthed i de konklusioner, der drages (Andersen 1997: 95).

I forhold til at imødekomme eventuelle metodiske problematikker vedrørende udvælgelsen af relevante og forklarende variable udvælges i første omgang én case. Dette begrundes med, at det komparative forskningsdesign ofte er ressourcekrævende, da det er vanskeligt at identificere sammenlignelige cases. Formålet med denne strategi er en forhåbning om, at den første case, som er udvalgte på baggrund af forudgående antagelser og strategiske kriterier, giver indsigt i yderligere centrale kontekstuelle forhold, som har indvirkning på den praktiske anvendelse af visitationsværktøjskassen, hvilket videreføres i forskningsdesignet. Tilgangen synes med andre ord ikke at fastlåse forskningsdesignet. I den forbindelse er førstnævnte case udvalgt på baggrund af et parameter omkring kommunestørrelse, idet evalueringen har til formål at foretage en kvalitativ undersøgelse blandt en *gruppe* af frontliniemedarbejdere. På denne baggrund er det hensigtsmæssigt at udvælge en lidt større kommune bestående af en tilsvarende større gruppe af frontliniemedarbejdere. Ligeledes er der efterstræbt en 'traditionel kommunal organisering' i form af, at samtlige kontanthjælpsmodtagere håndteres under 'samme tag', ligesom det er afgørende, at visiteringen til aktivering er placeret i kommunen, hvorved jobcenter forsøgskommuner er fravalgt. Ydermere er der tilstræbt et gennemsnitligt serviceniveau såvel som antal kontanthjælpsmodtagere i udvælgelsen af kommunen i forhold til at eliminere disse faktorer forklaringskraft. Gennem forløbet har vi imidlertid måtte sande, at det grundet den forestående kommunalreform ikke har

¹⁰⁹ Det empiriske studie tager således udgangspunkt i most similar systems design, hvor ligheden forsøges maksimeret på forhold, som forventes at have indvirkning på det undersøgte fænomen, således er det muligt at identificere mulige sammenhænge. Det vil sige, at variable, som forventes at have betydning for fænomenet, holdes konstante, mens de variable som forventes at have forklaringskraft i forhold til det studerede fænomen varierer.

været muligt at efterleve ovenstående udvælgelsesstrategi, idet de efterfølgende udvalgte cases ikke har kunnet afse ressourcer til at deltage i evalueringen. På denne baggrund er evalueringen baseret på et single-case studie af den praktiske anvendelse af visitationsværktøjskassen i Slagelse Kommune.

Bilag 4 Informeret evaluering

Dette bilag har til formål at redegøre for systematiske overvejelser vedrørende valget af evalueringsmodel. I den sammenhæng er Krogstrup en af de få, der har beskæftiget sig med spørgsmålet om retningslinier for valget af evalueringsmodel og design; *informeret evaluering*, hvorfor der tages afsæt i denne tilgang, trods modellen ikke alene kan danne baggrund for et kvalificeret valg af model. I evalueringsslitteraturen synes der ikke at forefindes tilstrækkelige anbefalinger om hvilke kriterier, der kan danne grundlag for valget af evalueringsmodel, idet "[...] *variationsrigdommen i udviklingen af evalueringsmodeller [...] ikke [matches] af en tilsvarende rigdom, når det gælder udviklingen af ræsonnementer vedr. valg af model*" (Foss Hansen 2003: 45). Valget af virkningsevaluering forholder sig i nedenstående til *genstandsfelt*, *værdier*, *viden* og *evalueringens anvendelsessigte*, hvor der sondres mellem to niveauer, hvor første niveau teoretisk forholder virkningsevalueringens muligheder og begrænsninger til komponenterne, og det andet niveau beskæftiger sig med det empiriske felt.

Evalueringsgenstandsfelt

Teoretisk refererer genstandsfeltet til, hvordan praksisfeltet fungerer med henvisning til implementeringsstruktur, indsattyper og vidensgrundlag. Idealtypisk sonderer Rothstein mellem regulerende og interventionistiske indsatser, hvor førstnævnte er karakteriseret ved klare politiske målsætninger defineret ved operationelle handlingsanvisninger funderet på evidensbaseret viden og administrative definerede procedurer. Modsat er de interventionistiske indsatser kendetegnet ved, at klienten forsøges påvirket gennem skiftende operative betingelser, ligesom indsattypen er situationsbestemt, hvormed den ikke kan standardiseres. Derudover skelner Rothstein mellem operative forhold karakteriseret som enten statiske eller dynamiske (Rothstein 1994: 94f).

Virkningsevaluering synes i forlængelse af ovenstående at egne sig bedst til regulerende indsatser, idet disse i hovedreglen har indbygget forholdsvis tydelige kausalforståelser i modsætning til de mere interventionistiske indsatser, hvor det kan være vanskeligt at identificere en klar kausalforståelse. Dette gør sig dog ikke gældende, da virkningsevaluering både kan anvendes i forhold til regulerende og interventionistiske indsatser. Det afgørende for modellens hensigtsmæssighed er baseret på, hvor i evalueringsprocessen evalueringskriterierne defineres.

Grundet denne idealtypiske sondring mellem indsatsstyper og operative forhold kan det forekomme vanskeligt at karakterisere det empiriske felt. Visitationsværktøjskassen synes i udgangspunktet karakteriseret som en dynamisk-interventionistisk indsats, der skal fungere under skiftende operative betingelser. Frontliniemedarbejderne skal i denne sammenhæng iværksætte en indsats, der påvirker kontanthjælpsmodtagerens adfærd, er individuelt orienteret og tager højde for den enkeltes forskelligheder og mulige barrierer for beskæftigelse. I visitationsværktøjskassen forelægger der imidlertid klare administrative procedurer og operationelle handlingsanvisninger for sagsbehandlingen, dog synes det dynamisk-interventionistiske aspekt dominerende, idet socialfaglige vurderinger samt medinddragelse vægtes højt. Det interessante i den sammenhæng er, hvordan visitationsværktøjskassen anvendes i praksis, da dette har afgørende indflydelse på, hvorvidt indsatsen over for kontanthjælpsmodtageren er situationelt og individuelt bestemt eller standardiseret - med andre ord, om indsatsen er dynamisk-interventionistisk eller statisk-regulerende.

Værdier

Idet evalueringen afsiger værdidomme, er det væsentligt at kortlægge ud fra hvilke kriterier, indsatsen vurderes. Med andre ord er synliggørelsen af evalueringens værdigrundlag væsentligt, da dette er bestemmende for, i hvilken udstrækning indsatsen vurderes som hensigtsmæssig. Ligeledes muliggør synliggørelse af evalueringskriterier, at læseren har mulighed for at forholde sig til evalueringens validitet (Krogstrup 2003c: 31). Virkningsevaluering fordrer imidlertid ingen retningslinier i forhold til fastsættelsen af værdikriterier, hvilket kan synes at være en mangel ved modellen. Idet virkningsevaluering tager implementeringsaspektet alvorligt, fastsætter modellen ikke kriterierne ud fra de officielle formulerede *mål*, men har fokus rettet mod *effekterne*, hvorefter det er op til evaluator i dialog med feltet at fastsætte værdikriterier og dermed afsige værdidomme. Trods anvendelsen af Vedungs evalueringsdefinition, anvendes Vedungs retningslinier i forhold til fastsættelsen af kriterier ikke, idet disse fokuserer på mål frem for effekterne af en given indsats.

I forhold til konkretiseringen af evalueringens værdikriterier fastsættes de, i henhold til virkningsevalueringen, undervejs i evalueringsprocessen med inddragelsen af interessenter i den evaluerede kontekst, hvormed der empirisk er belæg for de udvalgte kriterier. Fordelen ved denne strategi er, at der i evalueringsprocessen opnås større indsigt og kendskab til det empiriske felt, hvormed det er muligt at fastsætte realistiske og relevante vurderingskriterier både i forhold til fastsættelsen af kriterier og i forhold de officielle policyargumenter. Dette skal dog ikke forstås

således, at evalueringen anvender programmets målsætninger eller værdikriterier, idet en anvendelse af disse knytter sig til den traditionelle top-down forståelse med fokus rettet mod implementeringsfejl. Virkningsevalueringen muliggør igennem fokuset på effekter en indfangelse af programmets konstitutive virkninger.

Viden

Komponenten viden knytter sig til evalueringens metodologi og de valgte metoders muligheder og begrænsninger. Dette afsnit omhandler den viden, der opnås som følge af, at evalueringskriterierne defineres forud eller under evalueringsprocessen, hvor en klassisk sondring vedrører overvejelser omhandlende *summativ* versus *formativ* evaluering¹¹⁰. Førstnævnte definerer evalueringskriterier forud for evalueringen i form af en vurdering af programmets resultater, mens sidstnævnte definerer evalueringskriterier under processen og fokuserer på forbedringer af et givent program (Krogstrup 2003c: 36). Virkningsevaluering definerer, ligesom evalueringen af visitationsværktøjskassen, kriterierne for evalueringen under processen, hvormed modellen har et formativt sigte, hvilket har afgørende betydning for evalueringens reelle anvendelsesmuligheder.

Anvendelse

Evalueringer har altid et anvendelsessigte, idet udarbejdelsen af evalueringer pr. definition er rettet mod at spille en rolle i handlingssituationer. En klassisk sondring er mellem *kontrol-* og *læringsaspektet*, hvor førstnævnte har til formål at vurdere et programs forventede mål, præstationer og effekter, og hvor sidstnævnte refererer til forbedring, nytænkning og metodeudvikling. Der skelnes mere specifikt mellem *bedømmelsesorienteret* evaluering og den *forbedringsorienterede* evaluering, hvor virkningsevaluering favner begge perspektiver (Krogstrup 2003c: 37ff). Fremstillingen forekommer imidlertid idealtypisk, hvormed der i praksis kan eksistere overlap mellem de to tilgange, hvilket gør sig gældende for nærværende evaluering. Evalueringen har således til hensigt at vurdere effekterne af indsatsen samt bidrage og støtte til forbedringer af visitationsværktøjskassens anvendelse i Projekt Aktiv Afklaring. Hvordan evalueringens anvendelse udmønter sig i praksis, ligger dog uden for specialets rækkevidde, da ledelsen i det nye Jobcenter afgøre, hvorvidt evalueringens resultater anvendes i et kontrol- eller læringsøjemed.

¹¹⁰ Scriven argumenterer for, at sondringen udelukkende er en sondring i forhold til anvendelsen, idet samme evaluering både kan benyttes til kontrol og læring alt efter modtager. Designet har på denne baggrund intet at gøre med den konkrete anvendelse af evalueringens resultater (Dahler-Larsen 2004: 40).

Bilag 5 Køreplanen i virkningsevaluering

Den praktiske gennemførelse af en virkningsevaluering kan idealtypisk opdeles i syv trin, som indledes med *opstillingen af evalueringsspørgsmålet* efterfulgt af *kildeindsamling til konstruktion af programteorien*. Evalueringsspørgsmålet er i denne undersøgelse opstillet på baggrund af problemformuleringen og er et treleddet evalueringsspørgsmål. Virkningsevaluering fordrer ingen krav til hvilke kilder, der skal anvendes til programteorien, så valget af officielle politiske dokumenter i form af 'Visitationsværktøjskassen version 3' bygger på ønsket om at opnå en dybdegående indsigt i programmet og dets policyargumenter. Det er ud fra de officielle politiske dokumenter udledt, hvilke forestillinger programmet har om, hvordan indsatsen fører til de ønskede resultater. De næste trin i evalueringskøreplanen er at *gøre programteorien klar til evaluering, vælge metoder og indsamle data*. I forbindelse med klargøringen af programteorien til evaluering gøres der overvejelser omkring, hvilken strategi der skal benyttes i afdækningen af programteorien. En gængs metode i forhold til en omfattende programteori er opstillingen af 'kamera', som specificerer opmærksomhedspunkterne i programteorien. Programteorien undersøges forholdsvis systematisk, hvilket dog ikke gør sig gældende i forhold til præstationsdelen af programteorien, hvor vi på baggrund af problemformuleringen har foretaget et bevidst valgt gennem fokus på de præstationer, der har en direkte indvirkning på kontanthjælpsmodtagerne. Denne strategi er valgt, fordi det kun er muligt at komme med forslag til forbedringer, når processen har været evalueret skridt for skridt. Virkningsevaluering fordrer ikke et bestemt metodevalg, men den kvalitative metode med hovedvægt på interviews udgør omdrejningspunktet for empiriindsamlingen. Det sidste trin i køreplanen er at *analysere og konkludere* på baggrund af evalueringresultaterne, hvor identificeringen af implementeringsfejl og/eller teorifejl udgør en væsentlig del. Det er således centralt at afgøre, hvorvidt indsatsen er implementeret, "*[...] så den faktisk svarer til det, programteorien siger skal ske, for at virkningerne indfinder sig [...] om resultatet faktisk har indfundet sig som forudsagt af programteorien*" (Dahler-Larsen 2003a: 75). Formålet med at identificere implementeringsfejl og/eller teorifejl er at komme med anbefalinger til forbedringer af indsatsen (Dahler-Larsen 2003a: 54ff & Dahler-Larsen 2003b: 99ff).

Bilag 6 Metodiske refleksioner

Specialet sonder mellem to videnskabsteoretiske niveau i form af henholdsvis *metodologi* og *metode*, hvor førstnævnte sætter rammerne for undersøgelsen og derved metoden. Metodologi refererer til den overordnede videnskabsteoretiske tilgang til at bedrive videnskab – dvs. tilgangen til ontologi, epistemologi og sandhed (Fuglsang og Olsen 2004: 28f). Metoden, som er omdrejningspunktet for dette bilag, refererer til den mere håndværksmæssige del af en undersøgelse i form af overvejelser omkring dataindsamlingsmetoder, udvælgelse af respondenter samt refleksioner omhandlende undersøgelsens validitet og reliabilitet som forefindes i bilag 8 (Kristensen 1996: 3ff). Bilaget har til hensigt at beskæftige sig med de metodiske overvejelser, valg og afgrænsninger, der er knyttet til udformningen af evalueringen. Virkningsevalueringen fordrer ingen konkret dataindsamlingsmetode, hvorfor det snarere er undersøgelsens formål, der har indflydelse på de metodiske værktøjer, der er formålstjenlige til at undersøge specialets problemstilling. De følgende valg og afgrænsninger skal ansues på baggrund af problemformuleringen og problemstillingen, der har afgørende indflydelse på udformningen af den konkrete undersøgelse (Kvale 1994: 102ff).

Interviewmetode

Den kvalitative interviewmetode udgør den primære dataindsamlingsmetode, idet denne tilgang gennem dens åbenhed og fleksibilitet kan bidrage med nuancerede beskrivelser af frontliniemedarbejders praktiske anvendelse og erfaringer med visitationsværktøjskassen.¹¹¹ Metoden åbner med andre ord muligheden for, at respondenterne ud fra eget perspektiv kan berette om erfaringer med visitationsværktøjskasse, hvormed det er muligt at kortlægge den praktiske anvendelse af værktøjskassen. Med afsæt i respondenternes detaljerede beskrivelser, har det således været muligt at kortlægge flowchartet og de heri indlejrede kausalsammenhænge, ligesom metoden åbner muligheden for at kortlægge frontliniemedarbejdernes handlerum og heraf visitationsværktøjskassen konsekvenser for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere. Den kvalitative interviewmetode kan ligeledes bidrage til en indsigt og forståelse for kontekstens indvirkning på praksis, hvilket udgør et væsentligt element i besvarelsen af virkningsevalueringens centrale spørgsmål om, hvad der virker for hvem, hvornår, hvordan og *under hvilke omstændigheder?* Frontliniemedarbejderne består af individuelle aktører, hvorfor tilgangen til

¹¹¹ Ifølge Kvale kan kvantitative interview karakteriseres som en særlig form for samtale, der har struktur og formål, mere eller mindre systematiske spørgeteknikker og refleksioner over interviewets form og formål (Kvale 1994: 31).

arbejdet med visitationsværktøjskassen kan variere. Frontlinens praksis betragtes imidlertid i lyset af den organisatoriske kontekst, hvorfor der eftersøges sammenhænge i måden, hvorpå det socialfaglige arbejde udfoldes. Analysen efterstræber med andre ord sammenhænge i måder at anskue og udføre det sociale arbejde på, hvorfor det socialfaglige team i Projekt Aktiv Afklaring anskues som én analytisk enhed. Der ligger dermed en forståelse af, at frontlinen i en organisatorisk enhed udvikler fælles viden og handlemåder gennem arbejdspraksis. Intentionen med de kvalitative interview er ikke at udpege individuelle forskelle men at analysere betingelser og handlinger, som giver mening i forhold til et bredere felt, hvormed de individuelle forskelle, der må optræde i interviewene træder i baggrunden.

I forlængelse af ovenstående spørgsmål og besvarelsen af hvad der virker for *hvem*, er det væsentligt at differentiere mellem frontliniemedarbejdere, der beskæftiger sig med arbejdsmarkedsparete og ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, idet variationer i målgrupper kan have indvirkning på, hvordan visitationsværktøjskassen implementeres, udfoldelsen af frontliniemedarbejdernes handlerum og værktøjernes hensigtsmæssigheder - med andre ord den grafiske illustration af flowchartet. Udgangspunktet har været et ønsket om at afvikle interview med respondenter fra begge afdelinger dog med fokus på de frontliniemedarbejdere, der beskæftiger sig med de ikke-arbejdsmarkedsparete, hvilket var afsættet for at indgå i samarbejdet. Det har dog siden vist sig, at det ikke var muligt at afvikle interview med medarbejderne i Intro grundet sygemeldinger, arbejdspress og den forestående kommunalreform, hvorfor der alene er afviklet interviews i Projekt Aktiv Afklaring. I forsøget på at besvare hvad der virker for *hvem*, er det nødvendigt at inddrage andre undersøgelser, der beskæftiger sig med de arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere og visitationsværktøjskassen praktiske anvendelse i den sammenhæng, ligesom der differentieres internt i Projekt Aktiv Afklaring mellem ressourcestærke og svage kontanthjælpsgrupper.

I forhold til besvarelsen af problemstillingens sidste del, er der afviklet interviews med to holdledere i forhold til at vurdere visitationsværktøjskassen tilsigtede såvel som utilsigtede effekter, idet holdlederne i højere grad kan vurdere, hvorvidt indsatsen målrettes i den forstand, at kontanthjælpsmodtageren bringes tættere arbejdsmarkedet eller opnår permanent tilknytning hertil. Sammenlagt er der afviklet to interviews med holdledere, der er tilknyttet forskellige aktiveringsprojekter, tre individuelle interviews med jobkonsulenter i Projekt Aktiv Afklaring samt et fokusgruppeinterview. Ydermere er der afviklet et interview med afdelingslederen, der bl.a. har

til hensigt at skabe et indblik i den ledelsesmæssige tilgang til arbejdet med visitationsværktøjskassen og de lovgivningsmæssige rammer, arbejdet udfoldes under. Ligeledes har interviewet til formål at supplere med oplysninger til casebeskrivelsen i forhold til eksempelvis en præcisering af den nærmere organisering, tilgængelige aktiveringsforanstaltninger m.m.

Interviewet bar imidlertid præg af, at lederen kort forinden var tiltrådt i stillingen, hvorfor der var visse spørgsmål, vedkommende havde vanskeligt ved at besvare. Trods de manglende oplysninger udviste lederen taleiver og engagement, hvilket bevirkede til, at det sammenlagt blev et udbytterigt interview, ligesom vedkommende siden hen har indhentet informationer i forhold til de ubesvarede spørgsmål.

Afdelingslederen har fungeret som *gatekeeper* i form af indgangen til Projekt Aktiv Afklaring, idet vedkommende har formidlet kontakten til respondenterne og har forestået den egentlige udvælgelse. I den sammenhæng er det væsentligt at reflektere over, hvilken betydning denne tilgang kan have haft, idet en gatekeeper ofte bevidste eller ubevidst vil have en interesse i, at afdelingen eller organisationen fremstilles i et bestemt lys. Denne problematik gør sig dog ikke gældende i forhold til udvælgelsen af jobkonsulenter, idet de udvalgte respondenter repræsenterer samtlige ansatte i projektet¹¹² (Kristiansen og Krogstrup 2004: 139ff). I forbindelse med udvælgelsen af holdledere har afdelingslederen dog i højere grad haft mulighed for at agere strategisk, hvilket dog ikke synes at gøre sig gældende, idet begge holdledere var åbne omkring centrale aspekter, der kan kompromittere bl.a. de ledelsesmæssige prioriteringer i kommunen.

De tre *individuelle interviews* med jobkonsulenterne var alle karakteriserede ved en generel interesse for specialets omdrejningspunkt, hvilket udmøntede sig i en stor taleiver og engagement hos respondenterne. Der er tale om lange og til tider emotionelle beskrivelser omhandlende bl.a. erfaringer med visitationsværktøjskassen, hensigtsmæssigheder i organiseringen af arbejdet, beskrivelser af klientgruppen. Generelt udviste respondenterne en glimrende evne til at holde beskrivelserne inden for de adspurgte spørgsmål men grundet den store taleiver, var vi som interviewer til tider nødsaget til at afbryde, således at alle emner i interviewguiden blev berørt – alt i alt er der tale om udbytterige interview.

¹¹² Der er dog reelt ansat fem medarbejdere i Projekt Aktiv Afklaring men grundet en langtidssygemelding deltog blot de fire resterende medarbejdere.

Interviewene med holdlederne var ligeledes kendetegnede ved en interesse for disse interviews mere snære undersøgelsesfelt i form af refleksioner omhandlende aktiveringsforanstaltningens effekter. Ligesom jobkonsulenterne var der tale om lange og emotionelle beskrivelser omkring klientsammensætningen, aktiveringsforanstaltningens hensigtsmæssighed for den enkelte kontanthjælpsmodtager samt mulige udviklingsperspektiver i aktiveringen. Begge holdlederne udviste en stor taleiver, hvorfor interviewer til tider så sig nødsaget til at afbryde for at nå omkring alle aspekter inden for de tidsmæssige rammer.

Fokusgruppeinterview

Hensigten med fokusgruppeinterviewet er at udnytte dynamikkerne og samspillet med jobkonsulenterne i forsøget på at skabe rige og mangfoldige udsagn samt beskrivelser af respondenternes erfaringer og praktiske anvendelse af visitationsværktøjskassen, ligesom det skal danne baggrund for at kortlægge en fælles faglig profil. Fokusgruppeinterview skal med andre ord bidrage til at opnå kendskab til sammenhænge i måder at udføre og anskue det socialfaglige arbejde på. Fokusgruppeinterview kan formelt karakteriseres som et semi-struktureret interview med deltagelse af flere respondenter og en moderator, der gennem interviewguiden har til hensigt at igangsætte en gruppediskussion med mange facetter og oplysninger om et givent emne (Dahler-Larsen 2003b: 189ff). Formålet med interviewet er at belyse konkrete emner ud fra respondenternes synsvinkel gennem beskrivelser fra praksisfeltet, ligesom fokusgruppeinterviewet skal bidrage til, at jobkonsulenterne forholder sig til hinandens udsagn, hvilket kan bidrage til en kontrol af ekstremt og eventuelt usande udsagn. Fokusgruppeinterviewet kan med andre ord bidrage til en nuancering, diskussion og kontrol af de udsagn, der er fremkommet i de individuelle interviews. Sammensætningen af respondenter har imidlertid afgørende betydning for at opnå det optimale udbytte af interviewet, hvor der i udgangspunktet efterstræbes en vis grad af heterogenitet i gruppen i forsøget på at opnå flere nuancer i datamaterialet (Dahler-Larsen 2003b: 192f). Det har dog ikke været muligt at agere strategisk i forhold til sammensætning, idet fire ud af fem respondenter i Projekt Aktiv Afklaring deltog i interviewet.

Deltagerne i *fokusgruppeinterviewet* bestod af de selv samme respondenter, som dagen forinden havde deltaget i de individuelle interviews dog med deltagelse af en ekstra respondent, hvorfor fokusgruppeinterviewet ligeledes udmøntede sig i stor taleiver og engagement hos respondenterne. Ligeledes havde respondenterne et indgående kendskab til hinanden, hvilket bevirkede, at samtalen fik et mere frit forløb, idet respondenterne ikke var bange for at debattere og diskutere med

hinanden. Den nytilkommende respondent var dog til tider fraværende, ligesom vedkommende ofte søgte bekræftelse hos en af de tilstedeværende i forhold til ytrede udsagn og holdninger. Sammenlagt er tale om et udbytterigt interview, idet de resterende respondenter alle deltog aktivt, ligesom de supplerede hinandens udsagn glimrende.

Relevansen af observationsstudie

I tillæg til de gennemførte interviews kunne det være hensigtsmæssigt, hvis det havde været muligt at foretage observation. I den sammenhæng skal begrebet forstås som en iagttagelse af de fænomener og processer, som er genstand for undersøgelsen. Det kunne være hensigtsmæssigt at iagttage, hvordan frontliniemedarbejderne i praksis anvender visitationsværktøjskassens redskaber i samtalen med kontanthjælpsmodtageren, idet vi blot ligger inde med de reflekterede betragtninger omkring praksis, som frontliniemedarbejderne har givet udtryk for i interviewene. En mulig observation kunne i højere grad være med til at sikre en nuanceret, gyldig og pålidelig forståelse af fænomener, som blot delvis kan forstås og kortlægges gennem interviewene (Nielsen 1998: 72ff). Ligeledes bidrager observationsstudier til en bedre forståelse for konteksten, hvilket er centralt i forhold til den valgte evalueringsstrategi. Derudover var det planlagt at præsentere en fiktiv case for respondenterne, hvorefter de skulle klassificere den fiktive kontanthjælpsmodtager i match og diskutere praksis omkring denne proces. Dette ville give viden om den konkrete praksis i forbindelse med matchkategoriseringen, hvilket vil sige, hvordan respondenterne definerer kontanthjælpsmodtagerne. Dette har dog ikke været muligt grundet travlhed i afdelingen, hvorfor analysen udelukkende baseres på respondenternes udsagn.

Det er på denne baggrund vanskeligt at vurdere sandhedsværdien i den reflekterede praksis, som frontliniemedarbejderne giver udtryk for, da vi ikke har mulighed for at overvære, hvordan frontliniemedarbejderne *reelt* anvender værktøjerne i samtalen. Der er imidlertid også knyttet visse begrænsninger til observationsstudier, idet observatøren eksempelvis kun observerer og iagttager visse fænomener, mens andre bevidst eller ubevidst overses eller fravælges. Observatørens forventninger kan således påvirke udfaldet af observationen (Kristensen 1996: 52 & Harboe 2001: 38). Det har af flere årsager imidlertid ikke været muligt at foretage observationsstudier, hvilket er et forbehold, der skal inddrages i overvejelserne i forhold til en analyse af frontliniemedarbejderes praktiske anvendelse af visitationsværktøjskassen og kortlægning af fagligheden.

Etiske overvejelser

Anvendelsen af kvalitative interviewmetode er et moralsk foretagende grundet den personlige interaktion i interviewet. Metoden kan med andre ord ikke undgå at krydse grænsen til følelsesladet og personlige aspekter, hvorfor vi har gjort os en række etiske overvejelser, der skal sikre en god oplevelse for såvel interviewerens som den interviewede.

I den sammenhæng udgør *informeret samtykke* en væsentlig faktor, da det er afgørende, at deltagerne informeres om undersøgelsens formål og design, mulige risici forbundet hermed samt en sikring af interviewpersonens frivillige deltagelse. Informeringen af respondenten vedrørende undersøgelsens formål og sigte er imidlertid lidt af en balancekunst. *”At informere om en undersøgelse indebærer en omhyggelig balance mellem detaljeret overinformation og udeladelse af aspekter ved designet, der kunne være af betydning for deltagerne”* (Kvale 1994: 118). I enkelte undersøgelser tilbageholdes det mere specifikke formål med undersøgelsen, hvilket i et vis udstrækning gør sig gældende i denne situation, da der alene i mere brede linier er redegjort for specialets undersøgelsesfelt og sigte. Denne tilgang muliggør, at interviewerens kan få afdækket respondentens naturlige synspunkter omhandlende et emne, ligesom denne strategi forsøger at undgå at lede til bestemte svar.

Den informerede samtale vedrører, som nævnt, ligeledes en frivillig deltagelse i interviewet. Princippet omhandlende det informerede samtykke optræder imidlertid ikke uden problemer i praksis, idet der kan opstå forvirring omkring, *hvem* der skal give samtykke (Kvale 1994: 118). I dette tilfælde er det informerede samtykke gået gennem den øverste ledelse, idet de har givet samtykke til undersøgelsen og de krav, som blev stillet i den sammenhæng, hvilket har medført et direkte pres på frontliniemedarbejderne i forhold til at deltage.

Bilag 7 Jobkonsulenternes definition af autonomi

Jobkonsulenterne knytter ikke i samme grad som visitationsværktøjskassen begrebet autonomi til indflydelsen på matchplacering og iværksættelsen af indsats, idet det betones, hvordan de oplever en stor grad af autonomi i arbejdet pga. de har muligheden for at disponere over egen arbejdsdag (Respondent 1: 480-484). De lovgivningsmæssige og organisatoriske rammer opfattes ikke som en hindring for at arbejde selvstændigt, idet autonomibegrebet refererer til muligheden for at strukturere egen arbejdsdag. Jobkonsulenterne pointerer i den forbindelse, at rammerne i Slagelse Kommune er vide i forhold til at handle selvstændigt. ”[...]*[M]an når sine opfyldninger og de der 'skal' opgaver, så er resten af tiden op til dig selv mere eller mindre*” (Respondent 2: 407-408). Begrebet henviser med andre ord ikke til, hvor 'fri' jobkonsulenterne er i forhold til valgmuligheder og strukturelle begrænsninger, men hvordan 'friheden' opfattes. Graden af autonomi er imidlertid ikke nødvendigvis afhængig af mængden af indflydelse, men snarere på, hvad jobkonsulenterne har indflydelse på. På denne baggrund synes jobkonsulenterne at besidde en markant mindre grad af autonomi end i de tilfælde, hvor frontliniemedarbejderen kan træffe selvstændige og individuelle afgørelse. En norsk undersøger hævder i den sammenhæng, at ”*begrænsninger i handlefrihet som følge av saksbehandlingsrutiner og regler for oppgaveløsning, vil for de fleste arbeidstakere oppfattes som velbegrunnede og legitime i den grad de opplever autonomi på andre områder*” (Jessen 2005:30). Der kan med andre ord være tale om, at jobkonsulenterne anvender en såkaldt coping-strategi for at 'overleve' i arbejdet, hvor indskrænkninger i autonomien i en vis udstrækning accepteres som velbegrundede og legitime, hvorfor autonomien kanaliseres over til andre områder i form af indflydelse og råderum på tilrettelæggelse af arbejdsdagen.

Bilag 8 Kvalitetsvurdering

Det er væsentligt at reflektere over kvaliteten af den indsamlede empiri og de frembragte resultater, hvor evalueringens *validitet* og *reliabilitet* i det følgende diskuteres og vurderes. Inden for den kvalitative forskning antager begreberne imidlertid en lidt problematisk form, idet begreberne reelt knytter sig an til den positivistiske og kvantitative forskning, hvor der eftersøges en objektiv og universel sandhed (Kvale 1994: 227ff). Inden for den kvalitative forskningstilgang kan gyldighed af resultaterne betragtes som kontekstafhængig, hvorfor begrebet tillægges en bredere betydning. Validitet defineres som, "[...] *hvorvidt en metode undersøger det, der har til formål at undersøge, i hvilket omfang vores observationer faktisk afspejler de fænomener eller variable, vi interesserer os for*" (Kvale 1994: 227f). Validering afhænger af den håndværksmæssige kvalitet i evalueringen i form af at indhente forsvarlige udsagn. *Den håndværksmæssige validitet* knyttes til, hvorvidt anvendelse af metoden er udmøntet på en hensigtsmæssig måde i relation til den konkrete evaluering, hvorfor det er væsentligt, at kvaliteten i arbejdet løbende kontrolleres i form af at stille spørgsmål og begrebsliggøre. Kvalitet i undersøgelsesarbejdet er kontekstuelt og sikres gennem mødet med metodiske kompetencer og udfordringer fra feltet. I udgangspunktet kræver den håndværksmæssige validitet et væsentligt kendskab eller metoder til at analysere feltet, hvilket vi bl.a. har forsøgt at imødekomme gennem de reflektive betragtninger, der er knyttet an til valget af evalueringsmodel. Ligeledes bidrager flowchartet til at skabe overblik og indsigt i analysens formål, hvormed det er muligt at forholde sig kritisk analysen.

Efter den metodiske tilgang er valgt, skal denne efterfølgende anvendes efter forskriften og videnskabelige kriterier. I forlængelse heraf er det væsentligt at sikre, at undersøgelsens empiri ikke underkastes ensidige tolkninger, ligesom interviewerens troværdighed skal sikres. Disse problematikker er forsøgt afhjulpet gennem inddragelsen af længere interviewpassager i analysen, hvormed grundlaget for en given fortolkning blotlægges. Ydermere har intervieweren i tvivlssituationer spurgt ind til meningen af respondents udsagn ved hjælp af opklarende spørgsmål. På denne baggrund er validiteten forsøgt højnet, idet "[...] *jo stærkere falsifikationsforsøg en påstand har overlevet, desto gyldigere, desto mere troværdigt er den pågældende viden*" (Kvale 1994: 236). Ydermere omhandler den håndværksmæssige validitet *transparanskriteriet* som fordrer, at metodens fremgangsmåder og analysestrategier ekspliciteres, således at andre har mulighed for at vurdere, hvorvidt analysens argumenter kan betragtes som konsistente (Dahler-Larsen 2002: 77ff). Ydermere inkluderer den håndværksmæssige validitet den *kommunikative*

validitet, der refererer til i hvilken udstrækning, analysens argumenter er logisk, velbegruede og konsistente.

Realibilitetskriteriet i det kvalitative forskningsdesign omhandler, hvorvidt det er muligt for andre at vurdere, hvorvidt det ville være muligt at have frembragt de selv samme resultater, hvorfor transparanskriteriummet udgør en forudsætning for at vurdere pålideligheden. Det er med andre ord først muligt at vurdere evalueringens pålidelighed, efter undersøgelsen er ekspliciteret. I den kvalitative forskning er det dog vanskeligt at efterstræbe denne pålidelighed, idet den sociale og organisatoriske kontekst såvel som interviewerens tilstedeværelse har indvirkning herpå, hvorfor reliabilitetsspørgsmålet skal anskues i forhold til interview, transskription og analyse – hele processen. I forhold til førstnævnte har intervieweren i situationen været opmærksom at spørge ind de samme spørgsmål ud fra flere indgangsvinkler for derved at komme bag om eventuelle uoverensstemmelser i respondentens udsagn. En tilgang der er med til at højne udtalelsernes gyldighed, ligesom intervieweren været bevidst omkring fraværet af ledende spørgsmål.

En given undersøgelse af sociale fænomener er præget af forskerens forudsætninger og værdipræmisser, hvorfor der aldrig kan iværksættes en objektiv undersøgelse, hvilket ikke er en undtagelse i forhold til specialet afsæt og problemstilling. Det udgør dog ikke en problematik i de tilfælde, hvor forskerens værdipræmisser ekspliciteres, da det således er muligt at diskutere og forstå, hvordan disse kan påvirke en given undersøgelse. I problemformuleringen såvel problemstillingen er disse værdipræmisser tydeliggjorte, hvorved evalueringen reliabilitet og validitet er forsøgt styrket gennem denne opmærksomhed. I forhold til undersøgelsens normative afsæt, har vi løbende i problemformuleringen nuanceret dette afsæt gennem en betoning af implementeringens betydning, således at undersøgelses afsæt ikke fordrer, at diskussionerne bliver ensporede og blinde.

Bilag 9 Analytisk generalisering

Det er grundet specialets videnskabsteoretiske afsæt alene muligt at generalisere analytisk, hvorfor bilaget har til formål at sandsynliggøre, under hvilke omstændigheder evalueringens anbefalinger kan overføres til sammenlignelige praksiser (Dahler-Larsen 2003a: 108f & Kvale 1997: 228).¹¹³ I den sammenhæng er det væsentligt at opnå en begrundet forestilling om, hvilke forhold i den lokale

¹¹³ Det er således ikke muligt statistisk at generalisere til alle kommuner til alle tider og steder.

kontekst der har øvet indflydelse på indsatsen udfald, hvilket vil sige de afgørende moderatorer, idet en sådan viden er anvendelig i forhold til at vurdere, hvilke kontekster udfaldet kan overføres til. Der er med andre ord væsentligt at reflektere om, hvor lokale ens sammenhænge optræder, idet dette kan medvirke til at sige noget om resultaternes rækkevidde.¹¹⁴ Igennem analysen er der løbende opnået begrundede forestillinger om hvilke forhold, der har øvet indflydelse på implementeringen af visitationsværktøjskassens og dermed frontliniens handlerum, hvorfor den analytiske generalisering tager afsæt heri. Gennemgående synes de kontekstuelle forhold, der er identificeret i analysen ikke udelukkende at være baseret på lokale forhold, idet lovkrav, refusionordninger og økonomiske incitamenter synes at bære en væsentlig forklaringskraft i forhold til den konkrete implementering, hvorfor det synes muligt at generalisere til andre praksiser, der er underlagt selv samme retningslinier med tilsvarende implementering. I det følgende behandles de overordnede problemstillinger og tematikker, der har knytter sig an til implementeringen af visitationsværktøjskassen, som kan generaliseres til andre sammenlignelige praksiser.

Et af de centrale karakteristika ved indsatsen såvel som programteorien er bygget op omkring rummet for frontliniens socialfaglige vurderinger og skøn i forhold til at målrette indsatsen. Gennem analysen er der imidlertid identificeret flere forhold jf. ovenstående, der har begrænset dette handlerum, hvilket har reduceret indsatsen træfsikkerhed. En problematik der i særdeleshed kan synes begrundet og forstærket i de sammenhænge, hvor frontlinien ikke i samme grad besidder en stærk faglig profil og identifikation med profession. Ligeledes optræder der en begrundet fare for, at fraværet af et her og nu arbejdsmarkedsperspektiv i dialogsamtalet ligeledes genfindes i andre praksiser, hvor opgavevaretagelsen forestås af uddannede socialrådgivere og formidlere, idet fraværet i hovedreglen synes forankret i frontliniens uddannelsesmæssige baggrund. Ydermere kan fraværet af kontanthjælpsmodtageren retssikkerhed i form af oversættelse af retssikkerhed til omsorgsprog generaliseres til andre praksiser, idet flere undersøgelser hævder, hvordan denne oversættelse er forankret i uddannelsens værdimæssige grundlag.

Afslutningsvis skal det nævnes, at anbefalingerne kan overføres til sammenlignelige kommuner jf. ovenstående argumentation. Anbefalingerne vedrørende visitationsværktøjskassens værktøjer kan ligeledes anvendes som generelle anbefalinger til forbedringer af programmet. Dette begrundes med, at bl.a. anvendelsen af Job-barometeret og forsørgelseshistorikken ikke er knyttet an til lokale

¹¹⁴ Ydermere har undersøgelsen validitet og realitet afgørende indflydelse på, hvorvidt resultaterne kan generaliseres, idet jo mere gyldig viden, der ligger til grund for antagelserne, jo stærkere står en generalisering.

Balancegangens svære kunst

kontekstuelle forhold men derimod til selve de to værktøjer og disses anvendelighed. Det vil sige, at der er en formodning om en tilsvarende anvendelse af de to værktøjer trods forskelligartede lokale kontekster, hvorfor anbefalingerne er knyttet an til selve programmet.

Bilag 10 Spørgsmålskonstruktion og interviewguide

Det kvalitative interview kan antage forskellige former, i form af variation i graden af fastlagte rammer og strukturer, der kan bidrage til en større eller mindre grad af åbenhed i interviewet. I den sammenhæng afhænger tilgangen hertil af undersøgelsens formål, hvorfor det forsøges at balancere mellem interview af en *hypoteseafprøvende* og *eksplorativ* karakter, idet evalueringen har til formål at undersøge, hvorvidt værktøjer i visitationsværktøjskassen er implementeret som foreskrevet, ligesom evalueringen har til hensigt at kortlægge kontekstuelle forhold, der kan virke ind på den praktiske implementering og dermed frontliniens handlerum. Den kvalitative tilgang har til hensigt at bidrage til indsigt og nuancering i forhold til at kortlægge, begribe og videreudvikle praksis.

Afsættet har været et ønske om at afvikle semi-strukturerede interviews,¹¹⁵ hvorfor der er udarbejdet konkrete spørgsmålsformuleringer, som optræder sammen med de overordnede tematikker i interviewguiden. Interviewene har dels til formål at afdække, hvorvidt og hvordan frontliniemedarbejderne anvender visitationsværktøjskassens redskaber, dels at opnå mere generel indsigt i de daglige arbejdsgange og erfaringer med værktøjerne. Spørgsmålsformuleringerne fungerer på denne baggrund bl.a. som en huskeliste i forhold til at kortlægge den praktiske anvendelse af visitationsværktøjskassen. Spørgsmålsformuleringerne og rækkefølgen er dog ikke strengt forudbestemt og bindende for interviewerens, da det er op til interviewerens skøn og takt at vurdere, i hvilken udstrækning interviewerens vil efterfølge den enkelte respondents svar (Kvale 1994: 134). Alt i alt er der udarbejdet fire interviewguides: En for afdelingslederen, en for de individuelle interviews med frontliniemedarbejderne efterfulgt af en interviewguide for fokusgruppeinterviewet. Afslutningsvis er der udarbejdet en interviewguide for holdlederne.

I forbindelse med udformningen af spørgsmål, har vi været bevidste om at vurdere det enkelte spørgsmål ud fra en *tematisk* såvel som en *dynamisk* dimension. Førstnævnte henviser til spørgsmålets relevans for forskningstemaet, mens den dynamiske dimension forholder sig til de medmenneskelige dimensioner i interviewet (Kvale 1994: 134f). I forhold til førstnævnte er der bl.a. taget afsæt i de forventninger og forestillinger visitationsværktøjskassen bygger på i forbindelse med tematikker og spørgsmålsformuleringer i interviewguiden. Sidstnævnte har til formål at fremme en positiv interaktion og motivere respondenterne til at tale om egne oplevelser og følelser. Et godt interviewspørgsmål bør favne dimensioner i form af at være et "[...] tematisk

¹¹⁵ Det semistrukturerede interview kan karakteriseres ved, at en række temaer forsøges afdækket (Kvale 1994: 129f).

bidrag til vidensproduktion og dynamisk til at fremme en god interviewinteraktion” (Kvale 1994: 134). I relation til den dynamiske dimension, har vi bl.a. været bevidste om at omsætte brugen af visitationsværktøjskassen til et let tilgængeligt sprog, idet spørgsmålene har omhandlet respondenternes daglige praksis og erfaringer med værktøjerne. Opmærksomheden har ligeledes været rettet om, hvorvidt respondenterne har forstået mening med spørgsmålet, hvorfor spørgsmålene ellers er blevet uddybet, nuancerer og præcisere i forhold til det, der ønskes besvaret. Slutteligt har vi i forhold til den dynamiske dimension været bevidst omkring, hvorvidt især de mere vurderende spørgsmål har været ubehagelige for respondenterne, idet opmærksomheden har været rettet mod respondenters kropssprog, ligesom vi har taget højde for den nærmere placering af disse spørgsmål i interviewguiden.

Konkret er de enkelte interviewguides opbygget således, at der indledes med faktuelle spørgsmål omkring respondents uddannelsesmæssige baggrund og ansættelsesforhold. Dette med det formål, at respondenterne ikke i udgangspunktet skal tage stilling til følsomme tematikker og spørgsmål, som kan hindre, at den nødvendige tillid og fortrolighed etableres. Efterfølgende er spørgsmålene centreret omkring eksempelvis frontlinemedarbejderens praktiske anvendelse af visitationsværktøjskassen, hvormed spørgsmålene antager en mere deskriptiv karakter. Afslutningsvis omhandler sidste del af interviewguiden spørgsmål som i højere grad kræver, at respondenterne fremlægger egne holdninger og vurderinger af eksempelvis værktøjerne og de daglige arbejdsgangens hensigtsmæssigheder.

Bilag 11 Følgebrev

Kære [REDACTED]

Hermed et tilbud om at få *evalueret* anvendelsen af visitationsværktøjskassen som kan anvendes til at skabe overblik over praksis. En viden som kan anvendes til effektivisering og kvalitetsforbedringer i det videre arbejde med visitationsværktøjskassen. Vi er bevidste om, at jeres organisationsstruktur er en anden efter 1.1.2007, men vi er af den overbevisning, at I trods ny organisering kan få et udbytte af evalueringen. Dette begrundes vi med, at I fortsætter arbejdet med visitationsværktøjskassen, ligesom de samme problematikker i forhold til dennes anvendelse er de samme. De anbefalinger der følger af evalueringen er således ikke nødvendigvis knyttet an til organiseringen alene, da fokus i høj grad er den enkelte sagsbehandlers anvendelse af visitationsværktøjskassen og tilgang til arbejdet.

Vi er to specialestuderende på Politik og Administration, Aalborg Universitet, der beskæftiger os med den praktiske anvendelse af visitationsværktøjskassen og dennes hensigtsmæssighed overfor kontanthjælpsmodtagere med problemer udover ledighed. Interessen for visitationsværktøjskassen udspringer af, hvad vi i udgangspunktet forstår som et indbygget modsætningsforhold i værktøjskassen; imødekomme en højere grad af individuel sagsbehandling og medinddragelse samtidig med at den lediges retssikkerhed ønskes styrket gennem ensartet sagsbehandling og vurderinger. På et abstrakt plan er en af bevæggrundene bag specialet et ønske om at undersøge, hvorvidt visitationsværktøjskassens praktiske anvendelse bidrager til *læring* og *refleksion* eller i højere grad medfører *standardiserede procedurer*.

Konkret udmønter undersøgelsen sig i en *evaluering* af den praktiske anvendelse af visitationsværktøjskassen. Herunder undersøges sagsbehandlernes anvendelse af matchkategorierne samt sammenhængen mellem disse og den iværksatte indsats, hvilket der ikke tidligere er forsket i. Se venligst det medfølgende diasshow for en nærmere oversigt over specialet og de efterspurgte ressourcer.

Vi håber, at I er interesseret i at indgå i et professionelt samarbejde med os omkring denne interessante undersøgelse. Vi er bevidste om, at I er midt i en travl omstillingsperiode, hvorfor vi ressourcemæssigt kræver et minimum af tid, ligesom vi er fleksible omkring afviklingen af interviews. Vi ser frem til at høre fra dig.

Venlig hilsen

Diana Lübbert Pedersen og Lise Weinhandler

Følgrebrev #2

Kære [REDACTED]

Hermed en opfølgende og afklarende mail på telefonsamtale i går. Vi er glade for, at I kan afse ressourcer til at indgå i et samarbejde med os her i den travle tid.

Som det blev præsenteret i telefonsamtalen, er vi konkret interesseret i at afdække implementeringen af visitationsværktøjskassen, hvilke vil sige den konkrete praksis og *hele forløbet* fra den ledige placeres i en matchkategori til den efterfølgende iværksættelse af indsats. Vi er derfor interesserede i, at interview socialrådgivere som *foretager matchplaceringen* og *iværksætter den konkrete indsats*. Derudover er vi interesseret i at evaluere, hvilken betydning visitationsværktøjskassen og indplaceringen i matchkategorier har for kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 4-5.

I forhold til ressourcer afhænger det selvfølgelig af, hvad I kan stille til rådighed, men det vi forstiller os er: I forhold til første omgang af interview i *november* (afklaring af den konkrete praksis og socialrådgivernes faglighed i samspil med visitationsværktøjskassens redskaber) kunne det være optimalt at fortage i alt 4-6 individuelle interview (max 30 minutters varighed) i jobcentret (både socialrådgivere fra projekt aktiv afklaring og socialrådgivere, der beskæftiger sig med ledige i match 1-3) og et fokusgruppeinterview (ca. 1 times varighed) med de socialrådgivere fra jobcentret, der har mulighed for at deltage (max 5 deltagere).

Vi forstiller os, at vi kan fortage interviewene over 1-2 dage, men den nærmere planlægning er op til jer og jeres program. Vi vil foreslå, at første omgang af interview afvikles mellem d. 20.-24. november.

Anden omgang af interview i *december* har udelukkende fokus på kontanthjælpsmodtagere i match kategori 4-5, hvorfor vi forstiller os 1 fokusgruppeinterview (ca. 1 til 1½ times varighed) med

Diana Lübbert Pedersen & Lise Ketty Weinhandler, maj 2007

samlige ansatte i projekt aktive afklaring i det omfang, det kan lade sig gøre. Vi foreslår, at dette interview kan afvikles mellem d. 11.-15. december.

Vi ser frem til at høre fra jer.

Venlig hilsen

Lise Weinhandler og Diana Pedersen, specialestuderende, Politik og Administration, Aalborg
Universitet