

RUC, Sociale Interventionsstudier

Speciale:

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Diego Winterborg – stud.nr. 69845

Anslag: 151.142

24.03.2023

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Abstract

Within the framework of street-level bureaucracy and “Dømmekraft” by Højlund and Juul this thesis makes a qualitative exploration of the use and acceptance of coping strategies among frontline workers in a Danish jobcenter.

The method of the thesis is a synthesis of interviews among caseworkers and the upper management of the organization and a study of literature regarding the Danish unemployment sector and street-level bureaucracy.

The interviews identify coping and the caseworkers own assessments of its usefulness, what necessitates coping, and how despite being a widely acknowledged practice it remains shrouded in secrecy and with very few fora for the caseworkers to discuss their practice.

The thesis discovers that caseworkers mainly utilize coping that is beneficial to clients while simultaneously relieving some of the workload pressure on the frontline workers. The practice is known of, but not openly acknowledged by management, who while interested in a partial legitimization of coping strategies admits to the organizational dependency on frontline workers breaking the rules.

The final chapter of the analysis explores the need for and requirements of a “*reflection space*” as a means of talking about and legitimizing coping strategies for the good of frontline workers, policy-making and clients.

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Indhold

Indledning.....	5
Problemfelt.....	6
Problemformulering.....	7
Arbejdsspørgsmål.....	7
Begrebsafklaring.....	7
Aktivitetsparate borgere.....	7
Frontlinjemedarbejdere (FLM).....	7
Det sociale interventionsperspektiv.....	8
Litteraturreview.....	8
Kampen mellem styringsparadigmer og praksis.....	10
Kategorisering og skøn.....	11
Opsummering.....	13
Metode.....	13
Forskerposition.....	14
Videnskabsteori.....	14
Videnskabskriterier.....	15
Specialets forskningsdesign.....	15
Data og dataindsamling.....	16
Semistruktureret interview.....	16
Interviewguide.....	16
Informanterne.....	17
Sekundær empiri.....	17
Etiske overvejelser.....	18
Teori.....	18
Street-level bureaucracy.....	18
Frontlinjemedarbejderens skøn.....	19
Krav kontra ressourcer.....	19
Ulige magtforhold.....	20
Copingstrategier.....	20
Kritisk blik på street-level bureaucracy.....	21
Operationalisering af street-level bureaucracy.....	22
Dømmekraft.....	22
Personlig, social og institutionel dømmekraft.....	23
Kritisk blik på dømmekraft.....	23

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Operationalisering af dømmekraft.....	24
Analysestrategi.....	24
Transskribering.....	24
Kodning.....	25
Analyse.....	25
Personlig dømmekraft og borgerorienteret coping.....	25
Erfaring.....	28
Faglighed.....	31
Værdier.....	33
Opsummering.....	34
Institutionel dømmekraft og arbejdsorienterede copingstrategier.....	35
Styringsidealernes fordring til arbejdsorienteret coping.....	35
Rationering af service.....	36
Rutinisering.....	38
Opsummering.....	40
Refleksivt rum og legitimering af coping.....	40
Åbenhed om copingstrategier.....	40
Det refleksive rum.....	42
Fortrolighedsrummets legitimering af copingpraksis.....	43
Opsummering.....	44
Konklusion.....	45
Litteratur.....	46

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesrådets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Indledning

Det er velkendt, at beskæftigelsesbranchens frontlinjemedarbejdere (FLM) arbejder under et konstant krydspres i mødet med borgerne (Information, 2022; Jyllands-Posten, 2021; TV Midtvest, u.å.). Borgere stiller krav og forventninger til FLM og har egne ønsker til deres hverdag og fremtid, mens FLM tjener en institution og et politisk system, der under dække af empowerment-retorik og en etos om retssikkerhed (Nielsen, 2015) stiller stadig større krav til ledige borgere om, at de skal stå til rådighed samt være aktive og ressourcestærke. Ofte er der tydelige konflikter mellem de krav, som politikere, lovgivningen og den institutionelle forvaltningspraksis stiller, og hvad borgeren ser sig i stand til at medvirke i – i et system, der både er dybt ressourcekrævende og gennemreguleret.

Modsætningerne får beskæftigelsessystemet til at fremstå splittet, usammenhængende og meningsløst i mange lediges øjne – ledige, som blot kan kvittere ved at forholde sig afventende, mens de forsøger at tilpasse sig nogle institutionelle rutiners logik (Jensen, 2016, s. 66). FLM står ofte overfor en udfordring i at navigere imellem disse ofte modsatrettede kræfter, og de må ofte selv finde en løsning på paradokset. Konflikten synes solidt forankret i, hvad der på den ene side er et neoliberalistisk system, der efter new public managements (NPM) præmisser, men uden skyggen af evidens, anskuer de sårbare ledige som en til alle tider rationelt handlende og kalkuleret "homo economicus" (Busch-Jensen, 2019, s. 132; Pedersen, 2014, s. 24), hvilket sjældent er tilfældet. På den anden side angribes det professionelle skøn fra politisk hold med hierarkiske kontrolforanstaltninger, præstationsmåling og privatisering (Caswell & Larsen, 2015, s. 17). Selve systemet er i intern konflikt mellem det intenderede og det situerede (Nielsen & Andersen, 2016, s. 29). Allerede ved kategoriseringen af borgere som jobparate eller aktivitetsparate opstår udfordringerne (Nielsen, 2015, s. 54). Kategorierne har været under konstant udvikling de seneste 15 år, og kommunerne fejler ofte (i cirka 15 % af tilfældene) i at forholde sig korrekt til, hvilken kategori de ledige borgere faktisk hører under, hvilket Ankestyrelsen selv konkluderer i sin undersøgelse af sanktionspraksis i jobcentrene (Ankestyrelsen, 2022, s. 28).

Som konsulent i beskæftigelsesbranchen igennem de sidste 12 år har jeg selv måttet finde måder at håndtere krydspreset på, og jeg har tillige bevidnet, hvordan kollegaer har håndteret dette. Selv om udfordringen er kendt, har jeg aldrig oplevet en formaliseret italesættelse af den. I dette speciale ønsker jeg at dykke ned i FLM-copingstrategier ift. krydspres, herunder hvad det gør ved FLM, og hvordan det påvirker deres arbejde.

Specialet tager afsæt i Michael Lipskys teori om street-level bureaucracy og Peter Højlunds og Søren Juuls dømmekraft-teori.

Specialets empiri består af interviews med FLM på beskæftigelsesområdet, og der inddrages forskningsartikler fra velfærdsforskning for at nuancere analysen og give dybdeperspektiv.

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Problemfelt

Min erkendelsesinteresse for problemfeltet er affødt af den viden, som jeg i mit uddannelsesforløb har tilegnet mig om policy og institutionelle vilkårs indvirkning på sociale interventioner, men er tillige tilvejebragt igennem mine egne professionelle erfaringer fra beskæftigelsesbranchen. Jeg har personligt og gennem kollegaer i branchen oplevet, det krydspres FLM arbejder under. Denne interesse har tidligere motiveret mine øvrige projekter på uddannelsen og bliver nu ført et skridt videre i dette speciale.

I specialet vil jeg undersøge beskæftigelsesområdets FLM's oplevelse af krydspres med særlig fokus på de copingstrategier, som de tager i anvendelse, når de institutionelle og lovgivningsmæssige rammer kommer i konflikt med borgernes forventninger og FLM's egen professionalisme og moral.

I tredje kvartal af 2022 var der ifølge Danmarks Statistik 98.800 modtagere af kontanthjælpsydelse i Danmark, hvilket er det laveste, siden man i 2007 påbegyndte at føre statistikken. Af disse var 19,5 % job- eller uddannelsesparate, mens den overvejende største part, 79,3 %, var aktivitetsparate (Danmarks Statistik, 2022). Denne sidste gruppe er af særlig vigtighed i dette studie. Denne borgergruppe bliver ofte betegnet som en svær målgruppe, da den kendetegnes ved, at borgerne heri har andre problemer end ledighed såsom psykiske eller somatiske lidelser eller mangeartede sociale udfordringer. Denne borgergruppe repræsenterer et vildt problem¹ for samfundet, og det er derfor også den, som fordrer det største krydspres på FLM i beskæftigelsesbranchen. Socialstyrelsens tal fra 2015 viser bl.a., at færre end 44 % af de aktivitetsparate borgere over 30 år har gennemført en ungdomsuddannelse eller anden kompetencegivende uddannelse, at over 13 % har været i kontakt med psykiatrien, og at 20 % enten selv modtager en social ydelse eller er forælder til et udsat barn (Social- og Boligstyrelsen, 2017).

Når blikket rettes mod de unge ledige, ses de ovennævnte tendenser genspejlet. I en undersøgelse af de danske langtidsforsørgede unge foretaget af Dansk Arbejdsgiverforening ses det, at 72 % af de unge kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere visiteres som aktivitetsparate. 24 % af de unge, som er genstand for DA's undersøgelse, har fået stillet en psykiatrisk diagnose (hvilket er tre gange højere end for deres jævnaldrende), ligesom de i højere grad også har fysiske diagnoser (Dansk Arbejdsgiverforening, 2020).

I dette speciale retter jeg mit blik mod de FLM, som arbejder med netop de aktivitetsparate unge i en beskæftigelsespolitisk kontekst. Dette er typisk sagsbehandlere, jobkonsulenter, virksomhedskonsulenter, vejledere og mentorer (for blot at nævne nogle af de mest gængse jobtitler). Mange af disse har en uddannelsesmæssig baggrund som socialrådgiver eller socialvejleder, men ofte har disse også andre uddannelsesmæssige baggrunde. Det er hos disse mennesker, at mødet mellem borger og system effektueres – og det er jf. Michael Lipskys teori om street-level bureaucracy (SLB) gennem FLM, at policy bliver til virkelighed.

¹ Problemer inddeles af Hanne Kathrine Krogstrup i tamme problemer og vilde problemer. Tamme problemer lader sig naturligt afgrænse og lader sig ligeledes løse relativt simpelt, hvis blot den nødvendige tekniske viden anvendes. Effekten af indsatsen kan derfor også nemt måles. Sociale problemer er dog vilde problemer, der ikke kan klares med en simpel løsning. Løsninger vil ofte være af specifik karakter rettet mod en individuel situeret udfordring (Krogstrup, 2007).

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Jeg har valgt at afgrænse problemfeltet til at omhandle de strategier, som FLM benytter sig af til at cope med det krydspres, de oplever i spændingsfeltet mellem borgers krav og institution/policy samt deres egen professionalisme og personlige værdier.

På baggrund af ovennævnte viden og overvejelser har jeg formuleret følgende problemstilling og arbejdsspørgsmål:

Problemformulering

Hvordan kommer institutionelle krav til udtryk som fremherskende copingstrategier blandt frontlinjemedarbejdere i beskæftigelsesområdet, og hvordan kan viden om disse bidrage til at overkomme indlejrede strukturelle udfordringer i beskæftigelsesområdet?

Arbejdsspørgsmål

1. Hvilke copingstrategier benytter frontlinjemedarbejdere sig af for at håndtere den kompleksitet, de oplever i deres arbejde?
2. Hvilke udfordringer forsøger frontlinjemedarbejderne at overkomme i deres anvendelse af copingstrategier?
3. Hvordan kan italesættelse og etablering af en faglig refleksiv praksis legitimere frontlinjemedarbejdernes coping?

Begrebsafklaring

Aktivitetsparate borgere

I det danske beskæftigelsessystem inddeler man ledige borgere i to kategorier. De job- og uddannelsesparate borgere og de aktivitetsparate borgere. I en beskæftigelsesmæssig kontekst har de job- og uddannelsesparate ingen andre problemer, end at de er ledige eller mangler at påbegynde en uddannelse. Ud over at mangle et arbejde kæmper aktivitetsparate borgere med komplekse sammensatte problemstillinger som f.eks. psykisk/somatisk lidelse, manglende netværk, misbrug, hjemløshed, eller manglende grundlæggende uddannelseskompetencer. Som regel er der tale om en kombination af flere af disse udfordringer, som i samspil kan være særdeles vanskelige at løse op for, da de som sammenviklet garn let filtrer sig sammen et sted, mens man forsøger at løse op et andet. Dette er indbegrebet af et vildt problem jf. Krogstrup.

Frontlinjemedarbejdere (FLM)

Fokus for denne undersøgelse er FLM og deres copingstrategier. Copingstrategierne vil blive beskrevet længere nede i teori afsnittet. I denne sammenhæng er FLM de mennesker, der er leverandører af offentlige serviceydelser. Konkret omhandler det her ansatte i beskæftigelsesområdet, men begrebet bruges også om ansatte i socialforvaltninger, lærere, pædagoger, sundhedspersonale, politi m.m. Som leverandør af

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

offentlige ydelser vil man oftest være tilknyttet en kommunal, regional eller statslig arbejdsplads, men kan også være ansat hos en privat leverandør på området. Dette kan f.eks. være en anden aktør på beskæftigelsesområdet eller et privat plejehjem.

Når der tales om FLM i dette speciale, menes der specifikt medarbejdere i beskæftigelsesområdet med borgerkontakt – både med og uden myndighedsansvar.

Michael Lipsky kalder FLM for street-level bureaucrats, hvilket vil blive uddybet i teori afsnittet.

Det sociale interventionsperspektiv

En social intervention er ifølge sociologer ved RUC, Jo Krøjer og Peter Hagedorn-Rasmussen, "at gøre noget, der ændrer retning på noget, eller løse noget, et problem eller en udfordring" (Krøjer & Hagedorn-Rasmussen, 2019, s. 9), og for at man kan betragte en social intervention som vellykket, er det vigtigt, at den, som interventionen retter sig mod, oplever den som meningsfuld og dermed "som et værdifuldt bidrag til deres hverdagsliv, og dermed evt. også som noget, der er værd at involvere sig i" (Krøjer & Dupret, 2016, s. 9).

I dette projekt undersøger jeg interventionsmulighederne i en eksisterende intervention, en meta-intervention om man vil. Den eksisterende intervention er beskæftigelsesindsatsen i det danske beskæftigelsessystem. Dette er en massiv social intervention på makroniveau, som retter sig mod ledige borgere med det formål at bringe dem i ordinær beskæftigelse eller bringe afklaring omkring deres arbejdsmæssige begrænsninger, hvis ordinær beskæftigelse ikke er en mulighed. Indsatsen er spredt ud til landets kommuner og varetages i de kommunale jobcentre samt de andre aktører (offentlige som private), jobcentrene samarbejder med.

Ofte diskuteres det, om beskæftigelsesindsatsen overfor de ledige er meningsfuld. Dette er dog en diskussion og en meningsforståelse, jeg vil bevæge mig uden om, for meningsfuldhed i de enkelte beskæftigelsesindsatser bygger på både en beskæftigelsespolitisk logik og de lediges subjektive forståelser af meningsfuldhed. Altså er det en forståelse af meningsfuldhed, der bliver til i et dialogisk møde mellem beskæftigelsessystemet og den ledige (Danneris et. al., 2017, s. 26). Den meningsforståelse, der er relevant i dette speciale, er centreret omkring FLM og deres virke.

Meta-interventionen i dette speciale er en tænkt social intervention. En ambition, så at sige, om at tilvejebringe en forståelse af FLM's copingstrategier, som er afledt af deres arbejdsbetingelser, og skabe rum for, at denne meget vigtige del af deres arbejde både bliver anerkendt og kan blive genstand for åben undersøgelse og dialog. Som jeg vil påvise senere, vil en mere åben tilgang til FLM's anvendelse af copingstrategier kunne lette FLM's eget arbejde (både praktisk og følelsesmæssigt), men også give politikere og embedsfolk et bedre afsæt til at skabe mere virkelighedsfunderet og bæredygtig policy på beskæftigelsesområdet.

Litteraturreview

Ambitionen med dette afsnit er at afdække den viden, som den dag i dag findes indenfor det nærværende problemfelt. Opgaven er grebet systematisk an med en tematisk søgning i databaserne ProQuest, UCVIDen og Google Scholar. Disse databaser er udvalgt, idet jeg mener, at ProQuest og UCVIDen er ideelle ift. at opnå akademisk dybde indenfor fagområdet, mens Google Scholar supplerer fuldt ud med akademisk bredde.

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

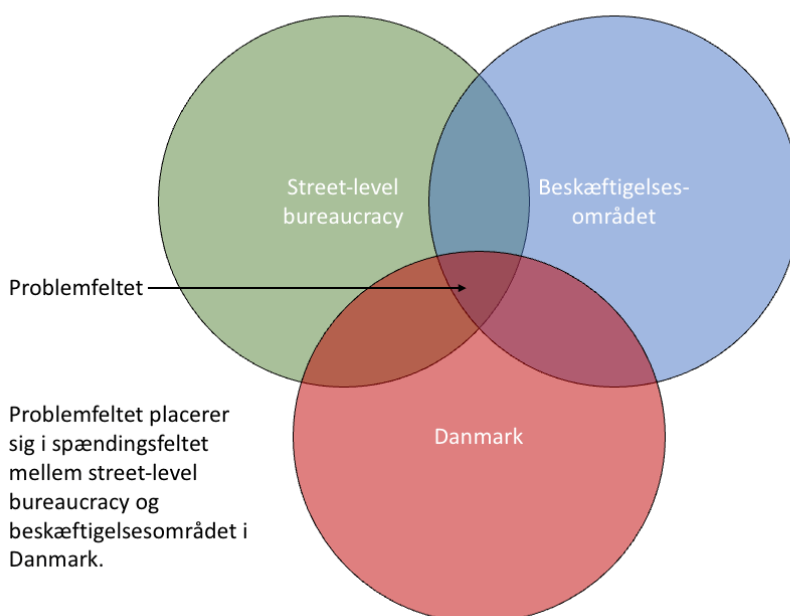
ProQuest er en amerikansk database, der samler afhandlinger, bøger, akademiske artikler, avisartikler, e-publikationer m.m. på tværs af biblioteker og universiteter verden over. UCVIDEN er en database, som samkører de danske professionshøjskolors biblioteker og derfor giver en særlig indsigt i den litteratur, der knytter sig til de danske velfærdsprofessioner, hvor særligt socialrådgivere er interessante i dette speciales kontekst. Google Scholar er en database drevet af søgemaskinen Google og giver som ProQuest adgang til en ekstremt bred palette af både danske og internationale peer-reviewede akademiske værker.

I søgningen har jeg benyttet de særligt relevante søgeord beskæft*, Danish*, Danm*, Dansk*, Denm*, discretio*, dømmekraft*, jobcent*, krydspres*, medarb*, mestringsst* og street level bureaucra*. Disse søgeord er benyttet enkeltvis, i par og tre ad gangen.

Denne stringente tematiske søgning har givet en lang række resultater, hvor jeg efterfølgende har læst abstracts og konklusioner fra de hovedkilder, der forekom mest relevante. De tekster, der herigennem levede op til mine relevanskriterier, har jeg efterfølgende læst i deres helhed og ladet mig inspirere af til yderlige mere overfladisk kædesøgning gennem de tematikker og de litteraturreferencer, de indeholdt.

Søgningen viser, at der findes meget litteratur, som omhandler SLB indenfor beskæftigelsesbranchen, men denne beskriver altovervejende forhold udenfor Danmark – typisk UK, USA eller komparative studier mellem andre skandinaviske lande og UK/USA. Jeg har ikke ønsket at grave mig ned i den angelsaksiske forskning på området, da det britiske og det Nordamerikanske velfærdsregime adskiller sig væsentligt fra det danske/skandinaviske velfærdsregime (Esping-Andersen, 1990, s. 27). Der er ligeledes publiceret meget litteratur, der vedrører SLB i Danmark, men dette knytter sig hovedsageligt til andre professionsområder end socialrådgivere og andre fagområder end beskæftigelsesbranchen. Oftest omhandler denne litteratur andre velfærdsprofessioner såsom sygepleje- og lærerfagene. Endelig, når vi retter vores opmærksomhed mod beskæftigelsesområdet i Danmark, kan man ligeledes finde meget relevant forskning og litteratur, men kun ganske lidt, der tager afsæt i FLM's copingstrategier og SLB, der er det centrale element i dette speciale. Resultatet af søgningen har altså afsløret et betydeligt videnshul indenfor det specifikke område, der udgør dette speciales problemfelt: beskæftigelsesbranchen, Danmark og SLB.

Figur 1: Problemfeltets placering



Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

I det følgende vil jeg redegøre for de mest relevante forskningsartikler, som de ovennævnte søgninger har fundet.

Kampen mellem styringsparadigmer og praksis

Litteratursøgningen har kastet mange eksempler af sig på, hvordan NPM påvirker vores samfunds politik, og hvordan denne politik bliver til policy-handlinger i de danske institutioner. Dette gælder naturligvis også det danske beskæftigelsessystem, hvor de neo-liberalistiske vidensforståelser i høj grad er med til at sætte dagsordenen. Et eksempel på dette er et bidrag fra sociolog N. B. G. Petersen, som i sin forskningsartikel, der bygger på et eksperimentelt kvantitativt survey, viser, at performance-målinger påvirker FLM i beskæftigelsesområdet på uhensigtsmæssige måder, som skaber tvivl om kausale effekter frem for at påvise dem. I den tilknyttede forskning vises det, hvordan FLM i institutioner, som modtager positive performance-målinger, er tilbøjelige til at støtte nye initiativer på arbejdspladsen, samtidig med at medarbejdere i institutioner, der modtager negative performance-målinger, kan have tendens til at udøve identitetsbeskyttende kognitiv adfærd ved f.eks. at ignorere eller hurtigt at glemme deres performance-resultater (Petersen, 2020, s. 543). Det er dog ofte muligt at sætte fokus på forskellige performance-parametre for at fremme støtten til nye initiativer uafhængigt af organisationens overordnede performance, og stort arbejdspress motiverer ofte FLM til at ville bryde med status quo (Petersen, 2020, s. 544).

Sagsbehandlere udfordres af de skiftende initiativer ift. policy, aktiveringsprogrammer og institutionelle forandringer, og de oplever at have færre ressourcer at imødegå stigende arbejdsmængder med (Boulus-Rødje, 2018, s. 870). Fra politisk og ledelsesmæssig side mødes medarbejderne med øgede dokumentationskrav og datasystemer, som er mere gearret til at sikre borgernes policy-compliance end til at hjælpe FLM i at løfte kerneopgaven – altså at sikre, at den ledige kommer i arbejde (Boulus-Rødje, 2018, s. 863). Resultatet er, at FLM mister blik for borgernes livsverden og bliver mere optagede af at forfølge den korteste vej til selvforsørgelse (Boulus-Rødje, 2018, s. 858).

Denne fokus fra beskæftigelsessystemets side skaber svære vilkår for samskabelse mellem FLM og borgerne, idet samarbejdet under jobcentrenes sanktionsregime bygger på konditionalitet – altså en betingethed mellem økonomisk ydelse og deltagelse i aktivering (Larsen & Caswell, 2022, s. 66). I en tid med øget efterspørgsel på samskabelse er forudsætningen herfor, at der sker forandring af både policy, forvaltning og af organisatorisk karakter, og at der skabes bedre samarbejde og en større ansvarsoverdragelse til civilsamfundspartnerne (Larsen & Caswell, 2022, s. 68). Indtil da vil det største dilemma være, at aktivering ofte forekommer den ledige meningsløs. Så længe beskæftigelsesindsatserne ikke er korrekt afstemt mellem FLM og den ledige borger, vil den ledige fortsat opleve mangel på agens, hvilket hovedsageligt er fremmede for gensidig mistillid (Larsen & Caswell, 2022, s. 73).

NPM tilbyder ikke værktøjerne til, at FLM kan skabe de efterlyste resultater i beskæftigelsessystemet, og at det som styringsparadigme skaber lige så mange problemer, som det søger løst. Selv om der er en tydelig tendens til at søge mod forskellige samarbejder mellem den offentlige sektor, den private sektor og civilsamfundet i det nyere new public governance (NPG)-styringsparadigme (Torfing & Triantafillou, 2017, s. 25-32), ses det, at NPG sameksisterer med NPM, lige såvel som NPM har sameksisteret med den klassiske offentlige forvaltning (Torfing & Triantafillou, 2017, s. 35). NPM berører tilblivelsen af FLM gennem deres uddannelse og moderne professionalisering. Dette ses tydeligt i litteraturen om guvernentalisering af FLM.

Lektor i statskundskab Lars Thorup Larsen undersøger f.eks. FLM's vidensbegreber. Fokus er bredt på velfærdsprofessionerne – ikke kun socialrådgivere og ikke kun ansatte i beskæftigelsesområdet. Det ses i

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesrådets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

forskningen, at policymål bliver en del af FLM's pensum, og at nye FLM herigennem skoles til at afgive autonomi (Larsen, 2013, s. 50). Dokumentationskrav synes ikke altid at blive implementeret mhp. styring og effektivisering, men kan let bruges til dette formål eller til at 'gennemlæse' FLM's arbejde (Larsen, 2013, s. 57). FLM har måske stadig sin dømmekraft, men stilles overfor krav om dokumentation og beskrivelse, som er mere håndterbare, hvis man følger de mere almindeligt anerkendte policymål.

Forskere ved henholdsvis Lund og Aalborg Universitet Sara Hultqvist og Iben Nørup udgav i 2017 en komparativ analyse mellem det danske og det svenske beskæftigelsessystem. Undersøgelsen bygger på deres respektive ph.d.-arbejder, der henholdsvis er kvalitativ og kvantitativ forskning. De to forskere samler i denne artikel deres viden i et nyt mixed-methods-studie af de to landes beskæftigelsessystemer samt FLM, og det afdækkes, at arbejdsmarkedsrettet aktivering, som før var rettet mod raske ledige, i begge lande nu også rettes mod ledige med andre problemer end ledighed (Hultqvist & Nørup, 2017, s. 158). I Danmark specifikt ses der tydeligt en bevægelse hen mod en homogenisering af de ledige, som betyder, at syge og socialt udsatte i højere grad sidestilles med almindelige ledige og derfor nu skal gøre sig fortjent til deres ydelser (Hultqvist & Nørup, 2017, s. 150). Særligt de danske socialrådgivere har gennemgået en professionaliseringsproces, hvor de i højere grad er en del af det institutionelle statslige apparat, end de er borgernes forkæmpere (Hultqvist & Nørup, 2017, s. 154). Der er derved sket et skred fra, at staten er aktiv i at bringe de ledige i arbejde, til at den aktiverer de ledige; den påtager sig altså ikke længere opgaven om at træne og opkvalificere borgerne, men derimod at presse og sanktionere dem, for at de selv skal finde vejen til arbejdsmarkedet (Hultqvist & Nørup, 2017, s. 157).

En tendens til professionalisering af FLM ses i sociologerne Mathias H. Nielsen og Niklas Andersens artikel om modmagt i beskæftigelsesområdet. Artiklen bygger på et kvalitativt casestudie i et lokalt beskæftigelsesråd (LBR). Her undersøges det, hvordan LBR kommer til kort i deres kapacitet som kontrollører af jobcentre, da jobcentre gennem større ekspertise på feltet udøver modmagt overfor dem. Det skaber diskrepans mellem det politisk intenderede og det praktisk situerede. Modmagt kommer til udtryk som kreative lokale omsmeltninger af de strukturerede relationer og teknikker (Nielsen & Larsen, 2016, s. 29).

På samme måde som Nielsen og Andersen viser, at løsninger ofte bliver til på lokal og individuel basis, så påviser lektor på RUC Nina Boulus-Rødje også, hvordan det afstedkommer en generel fejlslutning, når lovgivningen på beskæftigelsesområdet fastholder at anskue de ledige efter den neoliberalistiske antagelse om the economic man (Boulus-Rødje, 2019, s. 53). Der argumenteres for, at politiske indgreb på beskæftigelsesområdet i stigende grad indføres uden reel evidens, at sanktioner ingen påvist positiv effekt har på de mest udsatte borgere, og at disse borgere i højere grad bør ansues i den individuelle kontekst, de befinder sig i (Boulus-Rødje, 2019, s. 61).

Kategorisering og skøn

I artiklen "Det aktive Menneskes triumf?" blotlægger M. H. Nielsen den udvikling af ledighedsforståelsen, der har været i det danske velfærdssystem. Gennem årene har der været en bevægelse væk fra at se ledige som mennesker i nød, som havde ret til samfundets støtte, til at anse dem som ressourcestærke mennesker, som skal gøre sig fortjent til samfundets ydelser (Nielsen, 2015, s. 52). Bevægelsen har betydet, at ansvaret for de lediges situation i højere og højere grad lægges over på de ledige selv under alibi af, at de er "ressourcebærende væsener" (Nielsen, 2015, s. 55).

Dette skred i kategoriseringen af udsatte er også afspejlet i en artikel af organisationsforskere Finn Amby og Lena Kjeldsen, som bygger på et komparativt studie, der viser et skred kommunerne imellem i deres

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesrådets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

forståelse af handicap, og hvilke indsatser ledige med handicap tilbydes (Amby & Kjeldsen, 2022, s. 13). Her synes at være fokus på FLM's faglige skøn i nogle kommuner, mens andre kommuner helt arbejder for at tilsidesætte det individuelle skøn (Amby & Kjeldsen, 2022, s. 14).

Et andet komparativt studie mellem to kommuner viser, at sagsbehandlers skøn er afgørende for kategorisering af de unge ledige. Dog ses det, at skønnets vilkår kommunerne imellem er meget forskellige, og at det således i høj grad er institutionelle logikker, der er styrende for skønnet. I én kommune er der således fokus på empowerment samt personlige ressourcer hos den ledige, og der afholdes løbende status mellem ledere og sagsbehandlere, hvilket resulterer i en meget dogmatisk regelimplementering (Braun & Christensen, 2020, s. 11). I den anden kommune er der fokus på hverdagskontekst og anstændig behandling af den ledige. Der ses altså i begge situationer en aktiv italesættelse af sagsbehandlers skøn, men der er tydelige forskel på outcome, som er baseret på ledelsesstil og søgen efter best-practice (Braun & Christensen, 2020, s. 14). Kontekst, diskurs etc. har altså afgørende rolle ift. FLM's forvaltning af eget skøn.

I de omtalte tekster af Braun og Christensen samt Amby og Kjeldsen ses der i mindre udtrækning et SLB-perspektiv. Dette perspektiv bliver tydeligere i Christensen, Frandsen og Schaldemoses artikel fra 2020, hvori det konkluderes, at 225-timers-reglen udelukkende har positiv effekt overfor ressourcestærke ledige, mens den for aktivitetsparate ledige er kontraproduktiv. Reglen fastholdes i forenklingsreformen ud fra, hvad der udelukkende kan tolkes som politiske logikker (Christensen et. al., 2020, s. 21). Det ses i artiklen, at FLM prioriterer tid til andre opgaver med borgerne højere end administrationen af denne regel. En gennemgang af sager tegner et billede af, at reglen i store træk implementeres korrekt ift. de konkrete sager, men at argumentation og dokumentation i disse forenkles og standardiseres, således at reelle forhold ikke fremstår tilstrækkeligt dokumenterede (Christensen et. al., s. 14). Denne type rutinisering, som beskrives nærmere i specialets teori, er helt central for dette speciale, hvilket vil blive diskuteret mere i den kommende analyse.

I en anden komparativ analyse mellem danske og italienske sagsbehandlere inddrages SLB også. Her er der særlig fokus på copingstrategierne regelbrud og regelbøjning ud fra et retfærdighedsperspektiv overfor borgerne. Heraf ses det, at sagsbehandlere i København er mere fokuserede på at følge reglerne og at afvigelse fra dette betragtes som udemokratisk, hvorimod deres kollegaer i Bologna oplever lovgivning som mangelfuld og politikere som langsommelige, hvorfor de agerer mere kreativt for at løse deres opgaver (Paraciani & Saruis, 2018, s. 21). Dette studie bygger ikke på arbejdet i beskæftigelsesområdet, men i stedet på socialforvaltningens, og det går ikke til bunds med andre årsager end sagsbehandlernes forståelse af retfærdighed.

SLB-perspektivet på *regelbøjning* og *regelbrud* tages videre i Paw Hansens arbejde, hvor han diskuterer, hvorfor FLM favoriserer visse borgere frem for andre. Han identificerer, at der er et brud på det forvaltningsmæssige ligebehandlingsprincip, og at dette fortrinsvis kommer de stærke og motiverede borgere til gavn (Hansen, 2022, s. 1-2). Client deservingness-begrebet synes at være centralt for denne prioriteringspraksis (hvilket uddybes i den kommende analyse) og hviler i højere grad på FLM's oplevelse af borgerens motivation, end den gør på borgerens kompetencer eller sociale udsathed (Hansen, 2022, s. 10).

N. B. G. Petersen behandler også FLM's evne til at cope med deres opgaver, men antager et perspektiv ud fra public service motivation-teorien (Petersen, 2019, s. 22). Her viser han, at også etnicitet spiller en væsentlig rolle i FLM's vilje til at bøje reglerne. Det forekommer i den sammenhæng, at etnicitet i bestemte kontekster ses som en faktor for udsathed – så det at være ikke-vestlig indvanderer i Danmark ses som en faktor for udsathed og vil derfor ofte resultere i mere lempelig behandling fra etnisk danske FLM (Petersen, 2019, s. 21).

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Dorte Caswell beriger litteraturen om SLB med sin artikel *Talking policy into being* fra 2019. I denne undersøger hun mødet mellem borger og FLM og hvordan de to parter taler om og italesætter særligt de virksomhedsrettede beskæftigelsestilbud. Hun læner sig op ad Evelyn Brodskins arbejde og har interesse for meningsforhandlingen mellem FLM og borgeren (Caswell, 2019, s. 26). Hun finder, at det ofte er let for medarbejderen at tale med borgeren om generelle aspekter ift. beskæftigelse, men at udfordringen opstår, når snakken skal konkretiseres. Den generelle snak er legitim indenfor både en institutionel og en policy-ramme. Det kræver altså opmærksomhed og timing at kunne tale konkret og handlingsorienteret. Samtalepraksis beskrives som subjektiv, kontekstafhængig og svært standardiserbar (Caswell, 2019, s. 34). I hendes fund handler FLM ikke, som de vil, men som de kan. De er begrænsede af ressourcer både med hensyn til viden, træning og kompetencer (Caswell, 2019, s. 35).

I artiklen *Creaming among Caseworkers* fra VIVE undersøges det, hvordan sammenhængen mellem creaming som prioriteringspraksis udmønter sig i beskæftigelsesarbejdet, og hvordan FLM's forståelse af deservingness (Guul et. al., 2021, s. 22) spiller ind ift., at medarbejderen antager et state-agent- eller et citizen-agent-perspektiv overfor borgeren. Disse forhold begrundes ud fra højt arbejdspress og synes tilskyndet i organisationer, som vægter performance-målinger højt (Guul et. al., 2021, s. 6).

Opsummering

Litteraturstudiet har således demonstreret afledte effekter af introduktionen af NPM i det danske beskæftigelsessystem. Det har vist, at effekterne ikke blot ses i tilblivelsen af policy, men rækker helt ind i professionsforståelsen og den professionalisering, der foregår i FLM's uddannelse. Det ses også i litteraturen, at der er væsentlig diskrepans mellem policy og virkelighed eller, sagt på en anden måde, mellem det intenderede og det situerede. En måde, NPM kommer til udtryk på, er gennem performancemålinger og den deraf afledte målforskydning, som bl.a. har afsmittende effekt på den kategorisering af udsatte borgere, som foregår i beskæftigelsessystemet.

Afgørende for implementering af policy er bl.a. FLM's skøn, som på godt og ondt er et filter mellem de politiske krav og hvordan policy udmønter sig overfor borgerne. Der er i litteraturnedslagene således mange eksempler på og belæg for Lipskys teori om SLB og forståelsen af FLM som leverandør, men også som skabere af policy. Dette er ikke entydigt godt eller skidt, og det bør derfor være genstand for yderligere undersøgelse.

Det konkrete interesseområde, der dækker både FLM, beskæftigelsessystemet og den særlige danske kontekst, synes at have nogle gabende huller. Der ses her en påfaldende mangel på interesse for, hvordan den enkelte FLM oplever og håndterer de modsatrettede krav, deres arbejde stiller dem overfor, hvordan den udbredte anvendelse af copingstrategier påvirker FLM, samt hvordan man kan forene den intenderede lovgivning med den situerede policy-levering – f.eks. gennem en ny praksis, der er anerkendende og gennemsigtig.

Hvordan copingstrategierne påvirker FLM selv og organisationernes egen afhængighed af FLM's copingstrategier, er heller ikke tydeligt belyst i den eksisterende forskning.

Metode

Metodisk bygger dette speciale på analysen af primær empiri, som er fremstillet gennem kvalitative interviews, og sekundær empiri i form af relevante forskningsartikler og publikationer.

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Forskerposition

Ifm. dette speciale har jeg en dobbeltrolle. Dels er jeg forsker, men jeg har samtidig været FLM i beskæftigelsesområdet siden 2010. Jeg går derfor til forskningen med et praksisperspektiv, som er en vigtig del af min forforståelse. Mit praksisperspektiv betyder, at jeg er engageret i de mennesker, undersøgelsen handler om, og at jeg har en kritisk forståelse af forskellige policy-tiltags virkning på problemfeltet. Jeg har hermed både en dobbeltposition og en dobbeltrolle.

Under specialeprocessen har jeg været ansat som FLM med delvist myndighedsansvar i en enhed i et større jobcenter. Jeg har i den sammenhæng daglig kontakt med såvel udsatte ledige samt FLM i tilsvarende stillinger.

Dette giver mig en særlig forståelse af samt adgang til problemfeltet, og det farver uundgåeligt mit blik på specialet. Jeg har løbende forsøgt at forholde mig hertil jf. de filosofisk hermeneutiske principper, som jeg uddyber i det følgende.

Videnskabsteori

Specialets metode, som jeg redegør for i dette afsnit, og teori, som jeg redegør for i næste afsnit, er valgt ud fra den filosofiske hermeneutik, som informerer min forståelse af problemfeltet. Ifølge den tyske filosof Hans-Georg Gadamer skabes erkendelse i interaktion med det undersøgte, og man kan ikke træde ud af verden (Olesen & Monrad, 2018, s. 326). Den filosofiske hermeneutik ses f.eks. i min anvendelse af kvalitative metoder, hvor mine forforståelser og tolkninger er centrale for tilblivelsen af mine analytiske pointer. Den filosofiske hermeneutiks ontologi (menneskets væren i verden) og epistemologi (erkendelsen og dens muligheder) (Juul, 2012, s. 121) udtrykkes i specialet gennem mine egne fortolkninger i en hermeneutisk cirkel (Ibid; Gadamer, 2004, s. 263-268).

Jeg er som forsker medskabende i problemfeltet med min egen forforståelser, da der konstant foregår erkendelser i min interaktion med problemfeltet (Juul, 2012, s. 121-127; Gadamer, 2004, s. 263-268). Dette understreges i kraft af min egen involvering som praktiker i problemfeltet. I en hermeneutisk forståelse kan mennesket ikke træde ud af den verden, det lever i (Juul, 2012, s. 122). Dette forhold skaber det, Gadamer betegner som en forståelseshorisont. Forforståelser kan bestå af normative og deskriptive betragtninger, som man medbringer, når man undersøger en problemstilling (Ibid.). I en filosofisk hermeneutisk forståelse findes der ikke en endegyldig sandhed, og fordomme og forforståelser lader sig ikke nødvendigvis påvise. Man kan opnå ny erfaring ift. problemfeltet, som udfordrer fordommene. Dette kræver åbenhed overfor disse nye erfaringer, som kan føre til nye forståelser, eller hvad Gadamer kalder horisontsammensmeltning. Når man bevæger sig mellem fordomme og forforståelser og disse nye erfaringer, skabes den hermeneutiske cirkel jf. den filosofiske hermeneutik (Juul, 2012, s. 125; Olesen & Monrad, 2018, s. 325).

Mine fordomme har afgørende betydning for, hvordan jeg fortolker specialets primære og sekundære empiri. Der sker altså en interaktionsproces mellem mine forforståelser og specialets empiri i analysen, hvor mine fordomme bringes i spil for at udvide forståelseshorisonten (Ibid.). Min forforståelse er med andre ord udgangspunkt for min interesse i problemfeltet. Den er med til at formulere problemstillingen, den påvirker den måde, hvorpå jeg interagerer med og fortolker informanternes udsagn – både i interviewene og sidenhen i analyseprocessen. I interaktionen med empirien stiller jeg spørgsmål til den, som jeg besvarer dels ud fra min forforståelse, dels ud fra teorien. Teorien giver bud på fortolkninger af empirien, som til gengæld rejser nye spørgsmål. I denne rejse mellem teori og empiri opstår den hermeneutiske cirkel.

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdet frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Det filosofisk hermeneutisk perspektiv kommer også til udtryk i mit ønske om at undersøge problemfeltet fra et FLM-perspektiv. Min forforståelse ift. dette er, at FLM er nødt til at bryde regler og anvende copingstrategier uden om deres ledelse for at indfri arbejdsmæssige krav. Samtidig har jeg en antagelse om, at større åbenhed om disse forhold kan skabe en bedre praksis og mindske det psykiske pres på FLM på beskæftigelsesområdet.

Min tilgang til specialet har endvidere været abduktiv. Mine forforståelser har været med til at opstille den problemformulering og de arbejdsspørgsmål, undersøgelsen tager afsæt i. Jeg har således været interesseret i at undersøge helt specifikke temaer, og jeg har på baggrund heraf valgt teori, som jeg mener bedst belyser problematikkerne. Samtidig har mit arbejde med teorierne trukket min opmærksomhed mod nye temaer. Denne vekselvirkning er ikke ulig den, der ses i den hermeneutiske cirkel, hvilket viser et synergistisk forhold mellem den abduktive og den filosofisk hermeneutiske tilgang.

Videnskabskriterier

Empirien i specialet består af kvalitative interviews, som i analysen sammenholdes med sekundær empiri. Interviewmetodens styrke ligger i at kunne forfølge temaer, som opstår i løbet af samtalen, mens der er en empirisk svaghed i, at man automatisk påvirker informanterne. Fordelen ved analyse af sekundær empiri er, at det er en ikke-indgribende metode, og at empirien allerede findes, således at man ikke selv skal producere den. En svaghed ved sekundær empiri er, at den kan kræve særlig opmærksomhed ved selektion, hvilket dog kan overkommes ved kritisk læsning. Specialets overordnede konvergensvaliditet styrkes af, at de valgte tilgange har forskellige styrker og svagheder.

I den filosofiske hermeneutiske videnskabsteori er videnskabskriteriet transparens (Juil, 2012, s. 131). Den filosofisk hermeneutiske analyses kvalitet vurderes ud fra, om det anerkendte forskningsfælleskab finder, at den både er den bedste fortolkning og at den er logisk, jf. det virkningshistoriske princip. Kvaliteten af en undersøgelse vurderes ud fra en analytisk sammenhængskraft og hvorvidt argumentationen er overbevisende (Juil, 2012, s. 133-134). Dette tilstræbes i specialet bl.a. ved at eksplicitere, hvilke forforståelser der arbejdes ud fra, og ved at sætte disse i spil med størst mulig transparens i alle undersøgelsens faser – f.eks. ved fremlæggelse af forforståelse, videnskabsteoretisk ståsted, teori og analysestrategi. Derved giver jeg læseren de bedst mulige betingelser for at vurdere kvaliteten af min fortolkning.

Specialets forskningsdesign

I specialet anvendes et forskningsdesign, hvor de to valgte metoder anvendes sideløbende til at skabe en sammenhængende analyse. Det sideløbende design kan resultere i fund, der trækker i hver deres retning. I så fald er det interessant evt. at kunne forklare modsatrettede resultater. Modsatrettede resultater fordrer helt nye perspektiver på forskningen og bør derfor altid behandles med fuld åbenhed, hvilket eksemplificerer gennemsigtigheden og skaber validitet.

Data fra de to metoder i specialet samles i én analyse, så der foregår en løbende samtale (eller analyseintegration) imellem interviewenes primære empiri og publikationernes sekundære empiri. Samtidig foretages en fortolkningsintegration, således også teoriernes perspektiver samles i én logisk tolkningskæde.

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Data og dataindsamling

Specialets analyse baseres på semistrukturerede interviews med tre FLM, FLM's centerchef og en forsker. I det følgende vil jeg redegøre for tilblivelsen af interviewene, herunder styrker og svagheder ved det semistrukturerede interview som metode, samt min anvendelse af sekundær empiri for at styrke specialets analyse. Endeligt vil jeg redegøre for etiske overvejelser ifm. dette speciale.

Semistruktureret interview

Som del af specialets metode er der lavet semistrukturerede interviews. Denne form for interview er "[...] et interview, der har til formål at indhente beskrivelser af den interviewedes livsverden mhp. at fortolke betydningen af de beskrevne fænomener" (Kvale, 1997, s. 19) og er derfor i overensstemmelse med den filosofiske hermeneutiske tilgang. Til denne type interview forberedes spørgsmål indenfor mere eller mindre veldefinerede emner. Der er mulighed for, at informanten selv kan påvirke interviewets temaer og retning (Kvale, 1997, s. 129). Med en semistruktureret tilgang til interviewene får informanterne mulighed for at påvirke interviewets temaer og retninger, da deres svar kan vække min nysgerrighed og påvirke opfølgende spørgsmål. Dermed får interviewet karakter af åben dialog, hvor jeg med informanterne skaber en fælles forståelse, mens vores respektive forståelseshorisonter mødes. Alle interviews er gennemført personligt på informanternes arbejdsplads i aflukkede rum og udenforstyrrende elementer.

Det semistrukturerede interview gør det muligt at bringe forforståelser direkte i spil, samtidigt med at informanten kan svare nuanceret ud fra egne erfaringer (Tanggaard & Brinkmann, 2020, s. 43). Dette er en fordel i denne kontekst, da objektiv viden og en objektiv forskerposition ikke er mulig i en filosofisk hermeneutisk forståelse. Det er altså en fordel at kunne stille kvalificerede spørgsmål ud fra en bestemt forforståelse. Semistrukturerede interviews kan derfor give perspektiv og kontekstuel viden ud fra informantens eget perspektiv, også kaldet førstepersonsperspektivet (Tanggaard & Brinkmann, 2020, s. 36-37). Det semistrukturerede interview giver ikke indsigt i det objektive fænomen – kun i informantens forståelse af det – og det er derfor heller ikke statistisk generaliserbart. Specialets informanter bidrager med egentlig ekspertviden gennem deres mange års praktiske erfaring og dybdegående viden om problemfeltet (Kvale & Brinkmann, 2017 s. 201-202).

Interviewguide

Forud for rekruttering af informanterne udfærdigede jeg en interviewguide på baggrund af specialets teori og problemformulering (Kvale & Brinkmann, 2015, s.185). Forud for interviews med FLM foretog jeg et interview med Leif Kongsgaard som proof of concept og for at få evt. yderligere inspiration til specialet.

De vigtigste forforståelser, jeg havde forud for interviewene, var, at 1) FLM i beskæftigelsesområdet er i vid udstrækning nødt til at anvende copingstrategier for at imødegå kravene i deres arbejde, og 2) denne copingpraksis foregår i det stille uden en åben italesættelse.

Interviewguiden er således blevet til i en vekselvirkning mellem teori og empiri. Arbejdet med at lave interviewguiden har derved også været abduktiv. Specialets forskningsspørgsmål er operationaliseret som åbne spørgsmål, så de i størst mulig grad ikke er ledende og derved ikke påvirker svarene (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 186).

Interviewspørgsmålene inkluderer bl.a. FLM's individuelle erfaringer, oplevelser af krydspres og hvilke handlinger de foretager for at kunne gennemføre deres arbejdsopgaver.

Interviewguiden findes i bilag 1.

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Informanterne

I specialet er der foretaget fem interviews. De tre af interviewene er med FLM med delvist myndighedsansvar fra en enhed i et større jobcenter. Disse har løbende samtaler med de udsatte ledige mindst en gang om ugen, ligesom de har en koordinerende funktion ift. de enkelte elementer i de lediges aktiveringstilbud og har ansvar for bl.a. at indstille de ledige til sanktion ved manglende rådighed. Disse blev rekrutteret ved en forespørgsel over e-mail til deres samlede afdeling, hvor de tre meldte sig frivilligt. Som medarbejder i informanternes afdeling har jeg selv et personligt kendskab og en relation til dem, og jeg har løbende gjort mig forskeretske overvejelser om både nærhed og distance til dem.

De tre FLM er:

- Alma: En kvinde på 33 år med fem års erfaring i jobbet.
- Bo: En mand på 65 år med ti års erfaring i jobbet.
- Carla: En kvinde på 53 år med seks og et halvt års erfaring i jobbet.

En fjerde informant er FLM's centerchef.

Femte og sidste informant er ph.d. Leif Kongsgaard, som netop har afsluttet et forskningsprojekt om faglig reflektiv praksis på beskæftigelsesområdet, og som samtidig er leder hos en privat andenaktør på beskæftigelsesområdet.

Informanterne blev udvalgt til interview på baggrund af deres respektive positioner ift. problemfeltet, og de var positive over at kunne bidrage til specialet.

Sekundær empiri

At være bevidst om genre, forfatter, forlag og årstal for udgivelse er af betydning, når man læser sekundær litteratur, så man kan forholde sig kritisk, når man udvælger sine kilder (Andersen et al., 2016, s. 69-70). For analyse af sekundær empiri gælder det, at det " [...] defineres bredt som en systematisk behandling eller evaluering af dokumenter" (Lynggaard, 2020, s. 185). En analyse af sekundær empiri kan foretages af både et enkelt eller af mange dokumenter. Det afgørende er, hvornår mætningspunktet er nået. Når yderligere dokumenter ikke bidrager med noget nyt, er mætningspunktet nået. Det er med andre ord afgørende, om de valgte dokumenter giver et fyldestgørende svar (Lynggaard, 2020, s. 190).

I litteraturreviewet præsenterede jeg dokumenter, som er fundet særligt sigende ift. specialets problemformulering og som kan bidrage til analysens dybde. De er alle af akademisk karakter og har været genstand for peer review. Ofte refererer forskerne bag dokumenterne til hinanden indbyrdes og til de samme forskningsresultater og teorier eller til hinandens publikationer, hvorfor jeg betragter dem som troværdige aktører indenfor en fælles videnskabelse. De rammer i varierende grad det problemfelt, jeg søger at belyse, og jeg tager i min analyse højde for, at flere af teksterne på forskellig vis er informerende om fagområdet eller om relevante forhold omkring dette. Dertil tager jeg i analysen højde for, om teksterne metodisk er sammenlignelige på forskellige niveauer med det arbejde, jeg selv udfører i dette speciale.

Analyse af sekundær empiri foretages ved at operationalisere den eller de teorier, som skal svare på en problemformulering, og anvende dette til at analysere og fortolke de udvalgte dokumenter (Lynggaard, 2020, s. 194). I denne sammenhæng foretager jeg en indholdsdocumentanalyse, hvor det konkrete indhold frem for diskurs eller argumentationsform i teksterne analyseres. I dette speciale laver jeg teoretisk læsning af dokumenterne med udgangspunkt i de teoretiske rammer, men yderligere empiri inviteres indenfor. Her søger jeg ikke at falsificere en hypotese, men at lave en teoretisk tolkning af teksterne.

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Etiske overvejelser

I specialet forholder jeg mig til de fire etiske retningslinjer for interviewundersøgelser som fremlagt af Kvale og Brinkmann (2015).

De fire etiske retningslinjer ved interviewundersøgelser er: “[...] informeret samtykke, fortrolighed, konsekvenser og forskerens rolle” (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 113). De etiske retningslinjer er vigtige at reflektere over, men kan have varierende betydning alt efter kontekst.

Jeg har fået informeret samtykke mundtligt forud for hvert interview, hvilket er med til at sikre tillid mellem mig og informanterne, da jeg giver dem kontrol over det producerede materiale og mulighed for at trække sig ud af undersøgelsen, hvilket kan skabe større fortrolighed (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 115).

Det er desuden vigtigt, at informanterne føler fortrolighed under interviewet, hvorfor det er vigtigt at informere om, hvem der får adgang til materialet efterfølgende, og hvad det skal bruges til (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 117). Fortrolighed er bl.a. opnået ved at sikre informanterne anonymitet. Kun Leif Kongsgaards identitet er ikke anonym, hvilket er aftalt med ham. Formålet med dette er at øge troværdigheden bag hans ekspertudsagn og validiteten af min analyse.

Det er vigtigt at tage stilling til undersøgelsens positive og negative konsekvenser og veje disse op mod hinanden (Brinkmann, 2015, s. 118). En positiv konsekvens, jeg håber dette speciale kan medføre, er øget viden om problemfeltet og en styrkelse af FLM’s arbejde på området. For at mindske risikoen for negative konsekvenser er informanterne anonymiseret, og sporbarhed er minimeret ved at skjule detaljer om tid, sted, m.m., som kan bryde denne anonymitet.

I min position som forsker har jeg ansvar for at sikre, at den viden, specialet producerer, indfrier aktuelle videnskabskriterier for både interviews og tekstanalyse på etisk forsvarlig vis (Kvale & Brinkmann, 2015 s. 120).

Teori

I dette afsnit redegør jeg for specialets teoretiske ståsted. Indledningsvis præsenteres Michael Lipskys (1980) arbejde med street-level bureaucracy (SLB) med særlig fokus på krydspres og copingstrategier. Dette teoretiske apparat vil endvidere blive suppleret med Peter Højlund og Søren Juuls teori om dømmekraft.

Street-level bureaucracy

“*Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*” blev oprindeligt publiceret i 1980 af Michael Lipsky (professor i politologi ved MIT), og det er senest genudgivet i 2010. I Michael Lipskys forståelse varetages den offentlige forvaltning i det yderste led af FLM, som han kalder street-level bureaucrats, og det er gennem deres praksis, at politik udmønter sig i reel policy. I sin bog sætter Lipsky spot på de strukturelle betingelser, der former FLM’s arbejde i mødet med borgerne. Michael Lipsky sonderer ikke væsentligt mellem de forskellige former for street-level bureaucrats, som inkluderer lærere, læger, politibetjente og socialrådgivere blandt mange andre, som man i en dansk sammenhæng ville give fællesbetegnelsen velfærdsprofessionelle.

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Frontlinjemedarbejderens skøn

En central præmis for Lipskys forståelse af SLB er, at FLM's arbejde i høj grad præges af deres individuelle skøn. Skønnet er altså en uundgåelig del af SLB og har betydning for de endelige beslutninger om, hvilke borgere der har ret til offentlige ydelser, og hvilke borgere der skal sanktioneres (Lipsky, 2010, s. 3).

Den moderne FLM er på sin vis splittet mellem forskellige idealer. Vedkommende skal både være en menneskelig garant for omsorg og skal samtidig leve op til den weberske bureaukratiforståelse – eller som Lipsky formulerer det: "The search for the correct balance between compassion and flexibility on the one hand, and impartiality and rigid rule-application on the other hand present a dialectic of public service reform" (Lipsky, 2010, s. 16). Virkeligheden i det moderne SLB er langt fra Max Webers bureaukratiske ideal om et klart organisatorisk hierarki: at organisationens enheder ledes gennem klare regler, kontrol og disciplin, samt at beslutningstagen foregår på baggrund af upersonlig og objektiv sagsbehandling.

Ifølge Lipsky kan offentlige institutioner aldrig give SLB ressourcer nok til at løfte deres opgaver fuldt ud, og de mest almindelige måder at rationere ressourcer på er gennem størrelsen på medarbejdernes sagsstammer og derigennem den disponible tid per sag. FLM's arbejde er karakteriseret ved et konstant pres, hvilket Lipsky begrundet med, at "[...]street-level workers lack the time, information, or other resources necessary to respond properly to the individual case" (Lipsky, 2010, s. ix).

Der ses således et krydspres på FLM, der på den ene side består af de krav, som systemet stiller til deres opgaveudførelse, og på den anden side de krav, borgerne stiller, men som ikke står i proportion til de begrænsede ressourcer, FLM har i form af tid, information og økonomiske midler.

Ifølge Lipsky forsøges det politisk og forvaltningsmæssigt at minimere FLM's anvendelse af skøn ved indførelse af love og regler, hvilket ofte har den helt modsatte effekt. FLM modarbejder reformer ved at finde smuthuller i lovgivning og regler, argumenterer Lipsky (Lipsky, 2010, s. 22). På denne vis fastholder de deres mulighed for at foretage skøn ved at bruge "[...]existing regulations and administrative provision to circumvent reforms which limit their discretion" (Lipsky, 2010, s. 21).

Krav kontra ressourcer

Ressourcemangel er et grundvilkår i FLM's arbejde:

In an inflationary era the budgetary convention of asking agencies to maintain efforts on the basis of last year's allocation, while costs for goods, services, and salaries are rising, insures that street-level bureaucracies will experience their resource position as chronically inadequate" (Lipsky, 2010, s. 39).

FLM's arbejde vanskeliggøres af utilstrækkelige ressourcer, stor arbejdsbyrde og rolletvetydighed (Lipsky, 2010, s. 32). Denne rolletvetydighed fører til, at der opstår diskrepans mellem lovgivningen, deres felt er underlagt, hvilke forvaltningsmæssige praksisser der forfølges og FLM's eget faglige skøn. Dette skaber uvægerligt et krydspres, hvor FLM er nødt til at gå på kompromis med deres faglighed, når de interagerer med borgeren.

Lipsky mener, at forholdene fører til fremmedgørelse af FLM overfor både opgaven og overfor borgerne (Lipsky, 2010 s. 72). Fremmedgørelsen resulterer i et mindsket engagement i borgerens sag og derigennem en generelt forringet udførelse af opgaven. Ofte er FLM's arbejde fremmedgjort overfor dem selv, idet 1) de

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

arbejder på en løsrevet del af problematikken, 2) de har ikke kontrol over outcome, 3) de har ikke kontrol over input, og 4) de har ikke kontrol over arbejdstempo.

Lipsky hævder, at politiske beslutninger træffes på baggrund af kvantificerbare mål uden hensyn til de kontekster, opgaverne løses i (Ibid.). Ifølge Lipsky er performance svært at kvantificere i offentlige bureaukratier, som ikke kan måles på deres bundlinje. Derfor tages der ofte såkaldte surrogate measures i brug for at måle på FLM's performance, hvilket ofte medfører målforskydning. Surrogate measures er ofte kontraproduktive og er med til at fremme adfærd frem for resultater. Det er på denne baggrund ofte vanskeligt at udføre opgaverne i overensstemmelse med de mange politiske dagsordener og samtidig være tro mod egen faglighed (Lipsky, 2010, s. 12).

Ulige magtforhold

I de offentlige institutioner anvendes client-processing procedures for at sikre et ulige magtforhold (Lipsky, 2010, s. 117), hvilket bl.a. inkluderer symbolikken i de fysiske rammer som f.eks. at isolere borgere fra hinanden, fremstilling af service og procedurer som godartede m.m.

Borgerne er ofte ufrivillige klienter i systemet. Dette medfører, at institutionerne har monopol på de ydelser, de leverer, og at borgerne sjældent har andre alternativer. Jo højere grad dette er sandt, des større pris er borgeren villig til at betale for den pågældende ydelse, hvorfor magtrelationen kan blive meget skæv til fordel for FLM. Afbrydes samarbejdsrelationen, vil det ofte tilskrives mangler hos borgeren.

Lipsky mener ikke, at der for FLM er et incitament til at være fleksible og lydhøre, da det går imod universalitetsprincippet, men samtidig øger kravene til arbejdet (Lipsky, 2010, s. 98).

Copingstrategier

Den belyste diskrepans mellem krav og ressourcer og det ulige magtforhold imellem FLM og borger afføder en række forskellige copingstrategier, som på hver deres måde dikteres af FLM's skøn. To særligt relevante eksempler på copingstrategier er worker-bias og creaming.

Måden, hvorpå dette sker, kan i nogle tilfælde være baseret på FLM's præferencer (eller worker-bias). Lipsky identificerer tre former for worker-bias. Den første bygger på, om der opstår sympati eller fjendtlighed hos FLM (Lipsky, 210, s. 108). Den anden opstår ift. borgerens opfattede værdi for samfundet (Lipsky, 2010, s. 109). Og den tredje er, om FLM vurderer, at den indsats, vedkommende lægger i borgerens sag, vil føre til det ønskede outcome – denne adfærd er ofte determineret af triage-tænkning (Lipsky, 2010, s. 111). Worker-bias er med til at skabe bitterhed hos borgere, når den bliver synlig.

Creaming går ud på at plukke de lavthængende frugter og er en anden copingstrategi, der finder sted, når der for FLM ikke er incitamenter til at tage højrisikosager. I disse situationer er det mere arbejdsmæssigt sikkert at tage sager med højere chance for succes – også selvom der måtte være policy-ønsker om at opprioritere de vanskelige sager.

Rummet mellem formåen og mål kan ofte kun lukes ved tilbagetrækning. Mest tydeligt ses dette, når stres får FLM til at opgive sin stilling, men måske er det mere almindeligt i en mental tilbagetrækning fra arbejdsopgaven. Dette kan medføre ansvarsfralæggelse, manglende engagement og fravær. Eller det kan medføre en individualiseret definition af mål og strategi (Lipsky, 2010, s. 186).

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Lipsky oplever, at offentlig politik ift. FLM ofte handler om at øge professionaliseringen, og at den offentlige diskurs ofte handler om højere løn, bedre uddannelse og muligheden for advancement gennem kompetencer.

Kritisk blik på street-level bureaucracy

Tidsmæssigt er SLB-begrebet blevet til omkring 1980. På det tidspunkt var NPM ikke så fremherskende, som det er blevet efterfølgende, og som det skitseres af Mathias Herup Nielsen (Nielsen, 2015), er der herhjemme sket en lang række udviklinger i, hvordan den danske velfærdsstat lader sig definere, hvordan velfærdsstaten definerer ledige borgere og ikke mindst hvordan sagsbehandlernes professionalisering har udviklet sig.

SLB-teorien er oprindeligt blevet til i USA, som har et velfærdsregime, der på meget væsentlige områder adskiller sig fra det skandinaviske (Pedersen, 2014). Hvor vi herhjemme har et arbejdsmarked, der opererer med flexicurity, og et velfærdssystem, der bygger på universalitet, er mange af disse forhold i USA i 1980 småt reguleret og ofte overladt til private aktører.

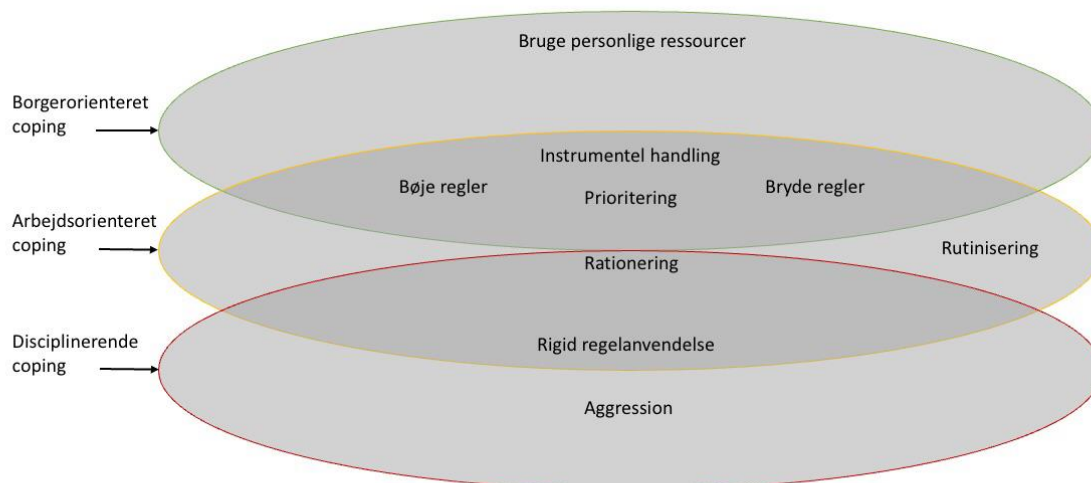
Endnu en udfordring ved SLB er, at den ikke giver bud på andre faktorer, der kan bidrage til at forme FLM's copingstrategier, og ikke mindst at Lipsky betragter FLM som en homogen gruppe og ikke sonder mellem skolelærere og betjente eller mellem læger og socialrådgivere.

Lipskys SLB-teori er fortrinsvis blevet til som en teoretisk øvelse, hvor han opstiller hypoteser om FLM's arbejdes natur. Evelyn Z. Brodtkin har igennem sine feltstudier i Chicagos beskæftigelsesindsats produceret en stor mængde empiri, som i væsentlig grad nuancerer Lipskys SLB-teori. I sine studier påviser Brodtkin, hvorledes ressourcemangel (i form af relevante tilbud og ikke mindst tid) bevirker, at beskæftigelsesmedarbejdere undlader at gå i dybden med borgernes behov, således de ikke bliver konfronteret med ikke at have de fornødne tilbud, der kan møde borgeren i den individuelle kontekst. Resultatet af dette er, at det i sidste ende er de forhåndenværende tilbud, der ender med at definere borgerens behov (Brodtkin, 1997, s. 15).

Den sidste kritik, jeg her vil præsentere, er Lipskys manglende perspektiv for og sondering mellem borgerorienteret coping og arbejdsorienteret coping. Det er oprindeligt en opdeling foretaget af Tummers, Bekker, Vink & Musheno, som ses gengivet i *Socialrådgiveren i frontlinjen* af Anders Bøggild Christensen (Christensen, 2021, 28-29). Borgerorienterede copingstrategier defineres bl.a. som regelbrud, regelbøjning, instrumentelle handlinger og prioriteringer, der alle er til fordel for borgeren. Disse står i kontrast til de arbejdsorienterede handlinger, som fortrinsvis bliver til i en institutionel logik og først og fremmest er til for at leve op til institutionens produktionskrav. De arbejdsorienterede copingstrategier er således rutinisering og rationering og er dem, som Lipsky primært omtaler i sit teoretiske apparat. Derved danner de borgerorienterede copingstrategier, de arbejdsorienterede copingstrategier og endeligt de disciplinerende copingstrategier et hierarki, der bevæger sig fra positiv intervention til borgerkrænkende adfærd.

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Figur 2: Copingstrategiernes hierarki



Disse kritikpunkter til trods tilbyder SLB-teorien i min optik måske den bedste forståelsesramme for de copingstrategier, der dominerer FLM's praksis. Tillige synes trends i det danske beskæftigelsessystem med fokus på work-first og en gradvis erosion af flexicuritymodellen i det små at bygge bro til, hvordan arbejdsmarkedet i andre store globale økonomier udfolder sig.

Operationalisering af street-level bureaucracy

I specialet anvendes SLB som et perspektiv på de forskellige kategorier af copingstrategier, som FLM benytter sig af i mødet med borgeren. SLB-perspektivet er også synliggørende på misforholdet mellem FLM's ressourcer ift. de krav, arbejdet stiller til dem. Dermed giver SLB en ramme for forståelse af, hvorfor copingstrategier er nødvendige, og hvilke konsekvenser de pådrager fagligt, policymæssigt og personligt. SLB kan således svare på både spørgsmålene om, "hvorfor" og "hvad" der definerer FLM's handlinger i et felt af kronisk utilstrækkelighed (Lipsky, 2010, s. 39).

Dømmekraft

Peter Højlund og Søren Juuls begreb om dømmekraft tager afsæt i Axel Honneths anerkendelsesteori. De kritiserer anerkendelsesteorien for ikke at forholde sig til, hvordan man prioriterer, når der opstår konflikt imellem de forskellige anerkendelsessfærer. For at imødegå dette har Højlund og Juul udviklet begrebet om dømmekraft.

Dømmekraften defineres som en regulativ idé, der omfatter alt det, som opleves fra et bestemt perspektiv (Højlund & Juul, 2015, s. 62-63). Dømmekraftbegrebet forudsætter, at FLM er reflektive og både kan handle og ændre på deres omgivelser. Samtidig foregår der en løbende forhandling mellem samfundsinstitutionernes normer og FLM's samt borgernes værdier. Da jeg i dette speciale anvender den

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

filosofisk hermeneutiske videnskabsteoretiske position, opfatter jeg dømmekraftbegrebet således, at den regulative idé udtrykker en normativitet, som er til, idet FLM er indlejrede i en række af både traditioner og betydninger, som FLM ikke selv definerer (Juul, 2012). Desuden er jeg opmærksom på FLM's brug af sprog og kompetencer fra et særligt fagligt perspektiv. Derved opstår der bestemte perspektiver på og til tider blinde vinkler i, hvordan FLM handler overfor borgeren (Højlund & Juul, 2015, s. 63-64).

Magtanvendelse betragtes ikke som tvang eller myndighedsudøvelse, men som en kontrol, der utilsigtet indfinder sig (Højlund & Juul, 2015, s. 59). Ifm. denne forståelse er det de strukturelle magtformer, som sætter sig i den enkelte, der gør, at de forstår sig selv og verden omkring dem ud fra et bestemt perspektiv. Højlund og Juuls dømmekraftbegreb omfatter både samfund, institutioner og borgere (ibid.), og begrebet er hermeneutisk, idet det på en og samme tid belyser, hvordan FLM handler ud fra en historisk kontekst, mens det muliggør at forholde sig refleksivt til institutionernes indlejrede praksis og logikker (Højlund & Juul, 2015, s. 61).

Personlig, social og institutionel dømmekraft

Højlund og Juul definerer tre former for dømmekraft (Højlund & Juul, 2015, s. 61). Den personlige dømmekraft er bl.a. betinget af den enkeltes opvækst, uddannelse og erfaring, som svarer til dennes forståelseshorizont. Denne dømmekraft er et udtryk for personens anskuelse og vurdering (ibid.). Den personlige dømmekraft står aldrig alene og kan påvirkes af det samfund og de institutioner, som den agerer i. FLM anvender dømmekraft i arbejdet med en forståelse af de normer, der findes på arbejdspladsen. Den personlige dømmekraft bliver påvirket af regler og traditioner, som FLM tilegner sig fra arbejdspladsen, men også af fagligheder, normer og forståelser, som vedkommende ikke selv er bevidst om (Højlund & Juul, 2015, s. 62).

FLM handler ikke alene på sin personlige dømmekraft, men er også påvirket af en institutionel dømmekraft, der synliggøres gennem institutionelle normer og igennem kollegaerne. Det er typisk den institutionelle dømmekraft, der danner rammerne for FLM's beslutninger (Ibid.). Den institutionelle dømmekraft er en etisk og faglig standard for, hvordan FLM bør agere overfor borgeren og udøver en vis kontrol over FLM's personlige dømmekraft.

I mødet mellem FLM og borgeren opstår den sociale dømmekraft (Ibid.). Samtidig er den institutionelle dømmekraft med til at sætte grænser for den sociale dømmekrafts udfoldelse (Ibid.). Den sociale dømmekraft er dog altid til stede i disse møder.

Kritisk blik på dømmekraft

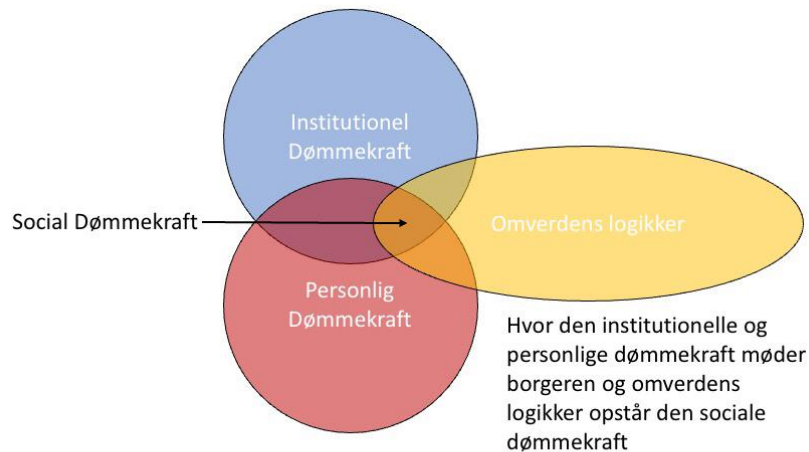
Overordnet kan dømmekraftteorien kritiseres for ikke i tilstrækkelig grad at inkludere anerkendelsesteorien. Dømmekraft forholder sig primært til relationen mellem FLM og borgeren. Den forholder sig kun i ganske ringe grad til FLM's oplevelse af anerkendelse fra institutionelt og ledelsesmæssigt hold.

Når jeg alligevel anvender dømmekraftbegrebet i dette speciale, er det pga. begrebets egen forklaringskraft ift. at belyse de forskellige logikker, der er på spil i mødet mellem borger og FLM. Dømmekraftteorien giver en solid forståelse for de normer, som definerer den institutionelle kontra den personlige dømmekraft, herunder hvordan de to dømmekræfter indgår en dialogisk meningsforhandling med omverdenens logikker (særligt borgerens), som skaber den sociale dømmekraft.

Hvor SLB primært tilbyder en teoretisk tilgang til feltet, er dømmekraftteorien forankret i et større empirisk materiale.

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Figure 3: Dømmekraftens områder



Operationalisering af dømmekraft

Som det vil fremgå af analysen, findes der helt evidente relationer imellem de forskellige dømmekraftsformer og de copingstrategier, der opstår i beskæftigelsesområdet. Hvor SLB er et godt teoretisk apparat til forståelse af konkrete handlinger og de udfordringer, de opstår af, giver dømmekraftteorien et indblik i normer og værdier.

I analysen bruges institutionel dømmekraftbegrebet til at definere de logikker, der fra ledelses- og politisk side påvirker FLM's borgerrettede arbejde, mens FLM's egne værdier og faglighed belyses ud fra personlig dømmekraft. Samspillet mellem disse dømmekræfter og det krydspres, der opstår i mødet med borger og omverden, tolkes ind i begrebet om social dømmekraft.

Analysestrategi

I dette afsnit gør jeg rede for den analysestrategi, jeg har anlagt for projekts empiri.

Analysen i specialet tager afsæt i interviews og analyse af sekundær empiri for bedst muligt at kunne nuancere problemfeltet. Det videnskabsteoretiske ståsted er grundlag for fortolkning og analyse af empirien. Analyse og fortolkning af empiri hviler på både den valgte teori og min forståelse. Teoretisk inddrages Michael Lipskys SLB-begreb samt Peter Højlund og Søren Juuls dømmekraftbegreber. De skaber sammen et solidt apparat for fortolkning af empirien og derigennem argumentationen i besvarelsen af specialets problemformulering og arbejdsspørgsmål.

Transskribering

Til transskribering af interviews har jeg benyttet en online-tjeneste ved navn Avrio.

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

I Avrio lægges lydfiler op, som automatisk omdannes til tekstformat. Denne tekst er af svingende kvalitet og kan have meningsforstyrrende elementer, hvis interviewer eller informant ikke taler tydeligt. Det til trods har det produceret meget brugbare transskriberinger automatisk.

Interviewene er blevet gennemlæst med lyd, hvilket har givet en stærk kontekstuel forståelse for informanternes svar. De uddrag af interviewene, som jeg har valgt at gengive i specialet, har jeg personligt skrevet ind i rent sprog uden fyldord og meningsforstyrrende pauser eller lyde (Tanggaard & Brinkmann, 2020, s. 50).

Transskriberingerne er rensat for navne og detaljer, der kan bryde informanternes anonymitet, hvorved sporbarhed minimeres. Transskriberingerne kan ses i bilag 2 og 6.

Kodning

Primær og sekundær empiri er blevet farvekodet manuelt. Til dette er der brugt en kombination af teoridrevne og begrebsdrevne koder (Tanggaard & Brinkmann, 2020, s. 55-56). Ved at benytte både teori- og begrebsdrevne koder har kodningsprocessen i lighed med de andre elementer i specialet også været abduktiv. Således er der opstået otte overordnede koder og 35 underordnede koder. Disse koder kan ses i bilag 7. Koderne er yderligere blevet rensat ved at sammenlægge koder, der tematisk er beslægtede, og ved at prioritere i de koder, som har haft den hyppigste forekomst. På den måde har jeg identificeret de væsentligste analytiske pointer i empirien, hvoraf nogen var funderet i den valgte teori, mens andre opstod af informanternes udsagn uafhængigt af teorien.

Således er der til den endelige analyse kun brugt fire overordnede koder og 12 underordnede koder, som rummer den væsentligste analytiske substans i empirien. Som det fremgår af bilag 7, er de væsentligste overordnede koder *dømmekraft* (Højlund og Juul) og *coping* (Lipsky), der begge er teoridrevne koder, samt *skøn* og *refleksion* (Kongsgaard), som er begrebsdrevne koder.

Analyse

Min analyse af specialets empiri peger på to tydelige sammenhænge. Sammenhængene synliggøres dels gennem en korrespondance af temaernes repræsentation i empirien, men også af at informanternes udsagn ikke klart kunne kategoriseres som hørende til én frem for en anden kategori.

Den første af disse er sammenhængen mellem *personlig dømmekraft* og *borgerorienteret coping*, mens den anden sammenhæng er dén, der forefindes mellem *institutionel dømmekraft* og *arbejdsorienteret coping*. Disse sammenhænge vil jeg uddybe i hver deres underafsnit i det følgende.

Personlig dømmekraft og borgerorienteret coping

I det følgende dykker jeg ned i FLM's egne udsagn. Her påviser jeg, at FLM fortrinsvis har præferencer for anvendelse af borgerorienteret coping, og at dette i væsentlig grad kan begrundes ud fra deres anvendelse af personlig dømmekraft. Dette underbygges jeg endvidere med fund i den sekundære litteratur.

Den personlige dømmekraft kommer til udtryk tidligt i interviewene, allerede inden emnet om coping bringes på banen. Adspurgt om deres oplevelse af krydspres oplyser informanterne, at de ser sig selv i en dobbeltrolle som systemadministratorer og som hjælpere for borgerne, hvilket informanten Alma udtrykker i det følgende citat:

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

"... i alt, hvad vi gør, er [vi] påvirket af den der dobbeltfunktion eller dobbeltrolle, der er imellem at skulle have relation til borgeren... og så de krav, der er fra systemet, og de bestillinger, der er..." (Alma, 1:50)

Oftest kan informanterne godt se meningen med de mål, som sagsbehandleren udstikker for borgeren, men finder rammerne for snærende til at kunne udføre opgaven på ordentlig vis. Hermed forstås det, at prioritering, tempo og midler ikke står i overensstemmelse med borgerens ressourcer, hvilket Alma i det følgende igen giver udtryk for:

"... der er mange af de ting, som [sagsbehandlerne] bestiller eller beskriver, som også er vigtige og som skal gøres... Min vurdering handler mere om tempo, tidspunkt... Det er mere, hvornår og hvordan og i hvilken rækkefølge." (Alma, 34:26)

F.eks. kan en bestilling om at afklare borgeren til uddannelse godt give mening i sig selv, men set i et større perspektiv kan det bringe en sårbar borger under et stort pres, som kan medføre en regression ift. vedkommendes udfordringer, hvis ikke det afstemmes med borgerens nuværende livssituation. Er borgeren for eksempel ramt af angst, stress eller depression, kan et for tidligt pres resultere i øgede symptomer med selvisolation og kognitiv forværring til følge. De nævnte lidelser medfører altså kognitive vanskeligheder såsom svækket hukommelse, koncentrationsbesvær eller manglende overblik, hvilket let medfører, at man kommer til at føle sig dum og utilstrækkelig, og derved gør man pågældende sårbar overfor et tilbagefald (Psykiatrifonden, u.å., 1:27). Dertil er det middel, der anvendes for at sikre samarbejde i beskæftigelsesområdet, altså økonomiske sanktioner, ikke altid fordrende for samarbejde. Det kan give et øget incitament til at møde op til aktivering på bestemte tidspunkter (Deloitte, 2016), men kan ofte have flere negative følgevirkninger i form af øgede bekymringer ift. at kunne betale udgifter med dertilhørende forværring af søvnrytme, dårligere ernæring og i visse situationer risiko for udsættelse fra egen bolig for blot at nævne en håndfuld mulige konsekvenser (Caswell, Andersen, Høybye-Mortensen, Markussen & Thuesen, 2011, s. 69-71).

Disse forhold bevirker, at samtlige af de interviewede FLM har modvilje mod at indstille borgerne til sanktion, selv når dette er påkrævet af regler, hvormed de gør sig skyldige i regelbrud.

Konsekvenserne ved økonomisk sanktion kan være så meget mere voldsomme for borgere, der samtidig har alvorlige psykiatriske diagnoser såsom skizofreni, eller udviklingsforstyrrelser som autismespektrumforstyrrelse (ASF), hvilket informanten Carla underbygger i det følgende:

"... det gavner på ingen måde, og det sætter dem [borgere med ASF] kun tilbage i processen..." (Carla, 4:25)

Her spores der en klar forståelseskonflikt mellem FLM og niveauer højere oppe i beskæftigelsessystemet – centerledelse, forvaltning, ministerielt. Det ses bl.a. af følgende citat, at centerchefen ikke deler Carlas perspektiv fuldt ud:

"Der er indbygget i beskæftigelsesindsatsen en forståelse af, at sanktionering [...] har en positiv effekt. Når vi kigger sådan statistisk på det, så har det også en effekt, at når man sanktionerer folk, så møder de oftere op." (Centerchefen, 3:55)

Den forståelse, lederen her giver udtryk for, genkendes til dels i ministerielle analyser (Beskæftigelsesministeriet, 2016). Der er den væsentlige forskel, at jobparate og aktivitetsparate borgere

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesrådets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

står overfor vidt forskellige udfordringer. Hvor jobparate borgere ofte kan handle deres vej ud af udfordringer, så er aktivitetsparate typisk begrænsede i deres ressourcer og derigennem deres handlemuligheder, hvilket betyder, at sanktioner overfor aktivitetsparate borgere kan have både væsentlige og langsigtede konsekvenser. Men selv overfor jobparate ses det, at sanktioner har en begrænset eller diskutabel effekt (Caswell et. al., 2011, s. 72-73). Beskæftigelsesministeriet beretter, at sanktioner ikke har nogen effekt ift. at bringe jobparate ledige i arbejde; sanktioner fører i højere grad til, at jobparate bliver selvforsørgende, hvilket med andre ord betyder, at de ryger ud af kontanthjælpssystemet uden indkomst. Dette kan på papiret synes positivt, men da der er et tilbagefald på 60 % til kontanthjælp blandt selvforsørgende ledige og 75 % blandt sanktionerede selvforsørgende ledige (Beskæftigelsesministeriet, 2016), er det åbenlyst, at dette ikke er en langsigtet holdbar, for ikke at sige bæredygtig, løsning på ledighedsudfordringen.

At sanktioner blandt ikke-FLM forstås som havende en positiv effekt kan bedst forstås ud fra et NPM-menneskesyn, hvor kvantitative mål og kortsigtede økonomiske mål prioriteres højere end kvalitativt underbyggede forbedringer og langsigtede løsninger for de ledige – eller som Mathias Herup Nielsen formulerer det: “at de kategorier, der fra centralt hold udvikles, sætter de logiske grænser for den virkelighed, der kvalificeres og dermed erkendes af det politiske system.” (Nielsen, 2015, s.49).

Den institutionelle dømmekraft og forvaltningen af lovgivningen rummer ikke meget forståelse for, at mennesker har individuelle behov og udfordringer, som kræver individuelt tilpassede løsninger. Institutionerne forudsætter ofte, at når mennesker placeres i en given kategori, så er der også en standardiseret løsning på dennes udfordringer. Derimod bygger FLM’s forståelse af sanktioners manglende eller ligefrem negative effekt på reelle erfaringer og individuelle vurderinger, hvilket informanten Carla understreger i følgende udsagn:

“Jeg synes, det er, fordi systemet mangler forståelse for den her gruppe mennesker!... Om man er uddannelsesparat eller man er aktivitetsparat som vores borgere, så er der stadigvæk en opdeling indenfor aktivitetsparathed. Der er meget stor forskel på de borgere.” (Carla, 50:38)

Det ses, at arbejdsmarkedsrettet aktivering, som før var rettet mod raske ledige, nu også rettes mod ledige med andre problemer end ledighed (Hultqvist & Nørup, 2017, s. 158), og at vi i Danmark har bevæget os hen mod en homogenisering af ledighedsforståelser, som betyder, at syge og socialt udsatte sidestilles med almindelige ledige, og at de derved skal gøre sig fortjent til at modtage deres ydelser.

Den beskrevne dobbeltrolle og det krydspres, det medfører, er et produkt af mødet mellem FLM’s personlige dømmekraft og systemets institutionelle dømmekraft. Som Lipsky formulerer det, er lovgivere på den ene side interesserede i at begrænse og kontrollere FLM’s produktion, men er samtidig afhængige af, at disse har mulighed for at udøve egne faglige skøn. Disse skøn er både i medarbejders og borgers øjne med til at legitimere både FLM, men også det system, som FLM repræsenterer:

“The search for the correct balance between compassion and flexibility on the one hand, and impartiality and rigid rule-application on the other hand presents a dialectic of public service reform.” (Lipsky, 2010, s.15).

Samtidig er, som Lipsky også formulerer det, ressourcerne, som står til FLM’s rådighed, ramt af “kronisk utilstrækkelighed” (Lipsky, 2010, s. 39), hvis følger virkning er, at presset opleves som en konstant i frontlinjearbejdet.

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

FLM's personlige dømmekraft kan ses som en barriere imellem den lydighedsetik, som det bureaukratiske system fordrer (Højlund & Juul, 2015, s. 66), og borgeren. Det er i dette perspektiv, at vi skal forstå det pres, som den institutionelle dømmekraft udøver på FLM. Ifølge Højlund og Juul er der i FLM en pligt-etisk modkraft overfor det bureaukratiske system – et kategorisk imperativ, der byder FLM at behandle borgeren med anstændighed eller efter en vis universel moralsk standard, om man vil, som ligger i konflikt med en institutionel nytteetik, der er mere optaget af økonomisk, politisk og retslig regulering (Højlund & Juul, 2015, s. 70-73).

Uden den personlige dømmekraft ville alle hensyn formodes at vige for den institutionelle dømmekraft. Således ville sanktioner øjeblikkeligt blive implementeret ved borgers non-compliance, og udelukkende aktiviteter, der var direkte rettet mod indskrivning på uddannelse eller indtræden i ordinær beskæftigelse, ville blive igangsat. Imidlertid er FLM alle udstyret med en personlig dømmekraft, som bygger på praktiske erfaringer, tilegnet faglighed samt individuelle værdier. Det er netop i spændingsfeltet mellem den personlige og institutionelle dømmekraft, at den sociale dømmekraft opstår. Lige så vel som det institutionelle system presser borgeren mod selvforsørgelse og uddannelse, så trækker netop FLM's erfaringer, faglighed og værdier i en anden retning. Mødet mellem disse to logikker og borgerens levede liv former den værdimæssige smeltedigel, som kaldes den sociale dømmekraft. Her udformes reelle beslutninger og handlinger ud fra de forhåndenværende intentioner og ressourcer.

I det følgende afsnit ser vi, hvordan FLM's erfaringer, faglighed og værdier træder frem i informanternes udsagn, hvilket synes afgørende for deres anvendelse af de borgerorienterede copingstrategier.

Erfaring

FLM's erfaringer har to særlige udtryk, der er fremtrædende i de foretagede interviews. Det ene udtryk er FLM's kendskab til måder at omgå systemkrav på. Visse krav såsom produktionskrav ifm. afholdelse af samtaler (også kendt som konfrontationstid) og dokumentation af indsatser og rapportering er svære at fravige, idet der fra institutionel side er oprettet systemer (særligt IT-systemer) til at registrere disse. Andre systemkrav såsom hyppighed, varighed og indholdet i samtaler og borgers sygdomsmeddelelse er f.eks. under FLM's kontrol.

Det ses, at erfarne FLM finder måder at omgå disse krav, eller sagt på en anden måde: at bøje reglerne til borgernes fordel. Eksempler på dette bringes i citatet herunder af Alma:

"... jeg er nødt til at hoppe og danse for at få det til at passe ind i de her krav, der er fra systemet... Det gør jeg for eksempel ved at rykke samtaler eller tage samtaler telefonisk eller pulje samtaler." (Alma, 7:44)

Foroven ses det, hvordan de institutionelle krav udfordrer FLM's samarbejde med borgeren. Altså hvordan de institutionelle krav presser medarbejderen til at udføre en balanceakt for at kunne udføre arbejdsopgaven på en fagligt forsvarlig måde, der kommer borgeren i møde i øjenhøjde. FLM er altså nødt til at bøje reglerne om personligt fremmøde for at sikre, at borgeren ikke unødigt sanktioneres. FLM arbejder under en formodning om, at borgerens ressourcer allerede er udfordrede, og at disse risikeres udtømt, hvis de institutionelle krav skulle følges til punkt og prikke.

Men også det at have kendskab til organisationen betyder, at det kan være nemmere for FLM at gennemføre tiltag, som ellers ville møde modstand gennem de traditionelle kommandoveje. Dette synspunkt kommer til udtryk hos informanten Bo i nedenstående citat:

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

“Jo mere man kender systemerne og alt det, jo nemmere er det også at håndtere dem...” (Bo, 13:54)

Om det så kommer af erfaring, eller fordi man har en særlig faglighed med sig, så er der konsensus iblandt de interviewede FLM om, at en god relation til borgeren og dennes tillid er af afgørende betydning i det udviklingsarbejde, der kendetegner beskæftigelsesindsatserne. Vigtigheden heraf udtrykker Carla i dette citat:

“Jeg arbejder rigtig meget på relationen, altså, der sker intet, før relationen på en eller anden måde er på plads.” (Carla, 13:12)

At arbejde med uvished og med ubekendte faktorer er kendt som en kilde til stress. Det bør derfor ikke være kontroversielt at sige, at erfaring og viden er med til at begrænse oplevelsen af belastning i arbejdet på frontlinjen. Med tid bliver opgaver mere velkendte, og løsninger ligger i højere grad på ryggen.

To i empirien centrale spørgsmål, som knytter sig til erfaring, er: ‘Hvad kan jeg slippe afsted med?’ og ‘Kender jeg min leder?’

‘Hvad kan jeg slippe afsted med?’ Højlund og Juul peger på, at der i socialrådgiveruddannelsen er foregået et autoritetstab af juraen, der har medført, at der i den sociale sektor er opstået en institutionel dømmekraft, der ikke tillægger anerkendelse af borgeren som juridisk person nogen større værdi (Højlund og Juul, 2015, s. 76). Vi kan forudsætte, at jo længere man har været i en organisation, des flere erfaringer har en given medarbejder gjort sig om rammerne for opgaveudførelsen. Konkret bevirker dette, at erfarne FLM i denne undersøgelse i høj grad er villige til både at bøje og bryde reglerne for at imødekomme borgernes behov. Altså tilsidesætter de i højere grad den institutionelle dømmekraft, i takt med at de erhverver sig personlig erfaring med systemet og med borgerens levede liv. Eksempler på dette er at overse borgerens udeblivelser, så de undgår sanktioner, og at ændre på rammerne for samtaler, således at disse kan imødekommes på alternativ vis. Tillige tager FLM i empirien initiativ til forskellige instrumentelle handlinger mhp. at sikre borgerne mod straf. Denne type handlinger inkluderer at få sagsbehandleren til at undtage borgeren fra selvbooking af samtaler og at pulje samtaler, men kan også inkludere greb som at markere borger mod sanktion – alle instrumentelle handlinger, som er borgerorienteret coping (Christensen, 2021, s.28). Nogle af de nævnte handlinger kan formodes også at være repræsenteret i det arbejde, som en uerfaren, men risikovillig medarbejder udfører, men flere af dem kræver en særlig indsigt i arbejdet og de institutionelle rammer, man agerer indenfor, da kun konkrete erfaringer kan afsløre systemernes og ledelsens sensitivitet overfor disse handlinger.

‘Kender jeg min leder?’ Erfaring strækker sig ud over opgaven også til de enkelte led i organisationen – og her tænkes der specifikt på ledelsen. Kendskab til sine ledere – særligt den nærmeste ledelse – er noget, man ligeledes tilegner sig gennem erfaring. Ledelsens problemforståelse og menneskesyn er vigtigt at kende til, inden man kommer på kant med reglerne og derved bryder eller bøjer disse, hvilket synes at være en problemstilling, som samtlige informanter er bekendt med. Eksempler på dette ses bl.a. i følgende citat fra Alma:

“... [borgerorienterede håndteringsmåder] er ikke direkte ulovlige, men det er helt sikkert i gråzonen... [regelbrud] det er det, og jeg er heller ikke sikker på, at min leder vil synes, det var helt okay.” (Alma, 46:08)

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Ledelsens position ift. FLM's coping er i udgangspunktet ikke negativt. De ledere, som er interviewet ifm. empiriindsamlingen, tilkendegiver begge deres organisationers afhængighed af medarbejdernes anvendelse af copingstrategier. De ser ikke realistisk for sig, at opgaverne kan løses, uden at medarbejderne tager sig væsentlige grader af frihed i løsningen af dem – også selv om disse er på kant med regler (uagtet om det er politisk dikterede regler eller forvaltningsmæssige regler, som er indført internt i de respektive organisationer). Dette udtrykker både centerchefen og Leif Kongsgaard i de næste citater:

“Jeg tænker, det falder meget godt i tråd med det, jeg oplever foregår... Jeg lukker gerne øjnene for det, hvis det er, fordi det sætter borgeren først.” (Centerchefen, 28:19)

“Ledere er afhængige af, at medarbejdere coper ved at bøje reglerne, fordi hvis de skulle følge reglerne, så ville de ligesom ikke have tid til at udføre deres arbejde...” (Kongsgaard, 46:32)

For samtlige informanter synes kommunikationen med borgers sagsbehandler at være central i såvel forventningsafstemningen som udførelsen af instrumentelle handlinger til borgerens fordel. Informanterne oplyser, at bestillingerne fra sagsbehandlere ofte enten er vage i deres mål for borgeren eller ikke er korrekt afstemt med borgerens livssituation. Netop her ses den sociale dømmekraft klarest at komme til udtryk. Som FLM fremstiller det i interviewene har dette et markant islæt af personlig dømmekraft. I disse tilfælde er det tydeligt, at informanterne har en fast rutine i at opsøge sagsbehandlerne direkte og afstemme med disse, så der i den videre beslutning kan tages bedre hensyn til borgers udfordringer. Altså opstår der her et dialogisk rum mellem FLM, institution og borger, dog ofte med en af de øvrige parter in absentia. Dette dialogiske rum er igen et udtryk for den sociale dømmekraft. Vi ser, at systemets krav om deltagelse i erhvervsrettede aktiviteter og behandling af FLM oversættes til en plan, der i højere grad står mål med borgerens ønsker og ressourcer. Generelt involverer det ikke en tilsidesættelse af bestilling, men rettere en nuancering, hvor f.eks. stabilisering af behandling eller boligsituation håndteres, inden borgeren stilles til ansvar for at skulle deltage i virksomhedspraktik. Her ses altså også en væsentlig udøvelse af dømmekraft fra FLM's side, der i tråd med Dorthe Caswells og Flemming Larsens forskning peger på, at FLM benytter et skønsomt råderum til at håndtere de individuelle udfordringer, som borgerne står overfor, til trods for politiske krav om standardisering og indskrænkelse af råderummet – dog ses det i dette speciales empiri, at denne praksis kan være fæstnet i en socialfaglig praksiserfaring og ikke i selve socialrådgiveruddannelsen, som Caswell og Larsen ellers påpeger (Caswell & Larsen, 2015, s. 18). Lige så afgørende synes 'aftaler' at være, når informanterne fortæller om, at de 'aftaler' med sagsbehandleren, at borger ikke bliver sanktioneret grundet de udfordringer, som dette vil skabe ift. en autismediagnose, eller at borger fritages fra selvbooking af aftaler for at sikre, at det ikke er borgeren, men FLM, der har ansvaret for borgerens deltagelse i den næste jobsamtale i jobcenteret o.l.

Erfaring dikterer FLM's personlige evne til at forholde sig til arbejdsopgaven og borgerens livssituation. I det næste citat fortæller informanten Alma om sine helt personlige erfaringer ift. dette:

“Jeg har lavet masser af fejl igennem min karriere og især i starten, hvor jeg involverede mig for meget personligt, fordi at når man bruger sig selv i sit arbejde og bruger sit empatiske væsen, og når man sidder overfor mennesker, der har det rigtig svært, som man gerne vil hjælpe, når man er motiveret af grundlæggende vil hjælpe de her mennesker, så kan man godt komme til at gå for langt og glemme at passe på sig selv.” (Alma, 3:14)

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Informanten giver udtryk for med tid at have formået at passe bedre på sig selv og balancere vedkommendes behov for at hjælpe ift. at løse den opgave, der ligger i at formidle og forvalte det system og de regler, som beskæftigelsesindsatsen overfor borgeren udspringer indenfor.

Erfaring og derigennem hjemmevanthed i de faglige systemer, lovkrav og jobcenterets arbejdsgange er således en meget betydelig faktor for FLM's villighed og evne til at foretage de borgerorienterede coping-handlinger. Handlinger, som ifølge lederne selv er så afgørende for at få løst arbejdsopgaverne indenfor de rammer af tid, personale og øvrige ressourcer, som organisationen ligger inde med. En forklaring, som Lipsky giver herpå, er, at det generelt er svært for ledelsen i en given institution at stille deres FLM til ansvar for individuelle beslutninger. FLM har rige muligheder for at forme deres handlinger og dokumentation, så de ikke pådrager sig opmærksomhed ved ledelsestilsyn. Samtidig bliver FLM's handlinger til i meget isolerede kontekster, der er svære at reproducere nøjagtigt, hvorfor marginaler kan have betydning for en sags udfald. Endeligt skal man ikke undervurdere institutionernes afhængighed af FLM. De serviceydelser, som institutionerne giver borgeren, er i Lipskys forståelse FLM's handlinger, og et forsøg på at indskrænke medarbejdernes handlemuligheder formodes dermed at være begrænsende for institutionens egen evne til at levere de ønskede serviceydelser (Lipsky, 2010, s. 163).

Med et dømmekraftsperspektiv kan dette forklares ud fra det, som Høilund og Juul kalder en "ubalance mellem de institutionelle normsystemer". Høilund og Juul beskriver, hvordan etik og jura har mistet status og indflydelse i de institutionelle systemer, og at politiske interesser i væsentlig grad har koloniseret retsnormerne. Dette udviser grænsen imellem retspleje og forvaltning, hvilket i sidste ende svækker institutionsleders moralske og juridiske position overfor FLM (Høilund & Juul, 2015, s. 77). Det er et forhold, der bliver mere og mere tydeligt, jo flere erfaringer FLM har gjort sig.

Faglighed

Faglighed tilskrives af informanterne en afgørende betydning for anvendelsen af den personlige dømmekraft og i begrundelsen af anvendelse af de borgerorienterede copingstrategier.

Blandt såvel FLM som ledere synes der at være en bred enighed og forståelse for begrebet gynger og karusseller. Begrebet kommer fra talemåden "at tabe på gynger, hvad man vinder på karrusellerne" og er en mentalitet, der gennemsyrrer frontlinjearbejdet i beskæftigelsesbranchen.

Den underforståede pointe er, at der ikke er tid nok til, at alle borgere kan få lige meget tid hele tiden. Derfor er FLM nødt til at prioritere mellem borgere. Medarbejderne selv ser ikke dette som et demokratisk problem. For dem er der ikke et modsigelsesforhold mellem, at der skal være lige ret for alle borgere, og at man giver nogle borgere mere tid og opmærksomhed end andre. Denne prioritering er oftest begrundet i et fagligt skøn fra medarbejderens side og ud fra borgerens egen livssituation, hvilket Carla fortæller om:

"... mange af borgerne kan faktisk være ekstremt tidskrævende uanset hvad. ... [man] forventer en eller anden form for indsats, og der må man sådan ligesom prøve at file lidt." (Carla, 34:02)

Har borgeren massive problemer, vil det ofte tilskynde en særlig indsats og deraf større tidsforbrug fra FLM's side. Er borgeren derimod relativt selvkørende og for eksempel i gang med en god praktik, vil vedkommende typisk få en opmærksomhed på vågeblus, mens vedkommende passer sine forpligtelser, hvilket Bo udtrykker i følgende citat:

"Jeg gør ikke noget, hvis borgeren selv kan, eller hvis jeg kan vejlede borgeren til det." (Bo, 48:18)

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdet frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Og denne forståelse vækker genklang i ledelsen:

"... vi skal væk fra det der med, at alle skal have det samme hver uge... ellers så er det jo, man [borgeren] oplever det som meningsløst..." (Centerchefen, 33:27)

FLM afviser, at denne prioriteringspraksis af borgere foregår på baggrund af sympati eller antipati:

"... uanset om jeg får at vide, at det her er en baryler, så behandler jeg ham eller hende lige så godt, som jeg ville gøre med en, hvor jeg får at vide, at "det her er bare den sødeste borger"." (Bo, 49:31)

Prioriteringen tilskrives forståelsen af, at man må behandle borgerne forskelligt for at kunne imødekomme deres individuelle behov. FLM oplyser samstemmende, at prioriteringspraksissen i højere grad bevirker, at de mest trængende borgere tildeles mere konfrontationstid, og at denne ekstra tid forsøges vundet på at effektivisere eller rutinisere dokumentationsarbejdet, således at borgerne selv ikke har en oplevelse af, at den pågældende vejleder ikke har tid til dem. Tilsvarende tendens ses i et studie af implementeringen af 225-timers-reglen, der viste, at FLM overfor udsatte borgere prioriterer tid til borgernære opgaver højere end administrationen af denne regel (Christensen et. al., 2020). Følgen heraf er, at argumentation og dokumentation i sagerne forenkles og standardiseres, således at de reelle forhold i sagerne ikke fremstår veldokumenterede (Christensen et. al., 2020, s. 21). Ift. denne problemstilling ses det, at manglende tid medfører et sammenfald af coping-mekanismer, hvor den personlige dømmekraft fordrer en praksislogik om at bruge tiden med borgeren, mens den institutionelle dømmekraft fastholder anvendelse af 225-timers-reglen og et konkret dokumentationskrav ved fravigelse af denne regel, som medfører en tidsprioritering til fordel for borgeren og en standardisering af dokumentation.

Hertil ses personlige relationer at påvirke FLM, hvilket er mest tydeligt, når de tyer til brug af egen tid eller ressourcer på borgeren. Dette kan have meget forskellige udtryk. Et typisk eksempel er brug af egne penge på borgeren, som for eksempel forekommer, når FLM køber kaffe ud af egen lomme til en borger. Dette kan af FLM begrundes på forskellig vis: "Det er vigtigt for at skabe en afslappet atmosfære, hvor borgeren tør åbne op for samarbejdet", "vi kan kun mødes på neutral grund, så en café er det mest oplagte" eller tilsvarende begrundelser, der som udgangspunkt tager afsæt i en faglig (pædagogisk, psykologisk) vurdering. Men også anvendelse af tid udenfor arbejdet forekommer hyppigt, som når Carla fortæller:

"Jeg har en enkelt borger, som jeg stadig støtter, selvom forløbet er udløbet, fordi hun startede en uddannelse... hun har stadig brug for hjælp til at strukturere." (Carla, 37:46)

Denne praksis er langt fra enestående og er blandt visse organisationer accepteret som en fuldt ud legitim (dog problematisk) praksis. Den tilskyndes ikke ligefrem og forstås som problematisk, da den lægger yderligere tidsmæssig belastning på medarbejderne. Samtidig er der en forståelse af, at det at give slip på en borger for tidligt, blot fordi en sagsbehandler ikke har formået at forlænge et forløb i tide, eller fordi visse regler ikke muliggør at forlænge et forløb, kan have langsigtede negative konsekvenser, der bringer borgerens progression i fare. Der argumenteres således for, at det er i en langsigtet interesse og mhp. en mere bæredygtig udvikling hos borgeren, at FLM trodser de til tider firkantede bureaukratiske rammer for et forløbs varighed. Også selv om det erkendes at være en praksis, der er behæftet med udfordringer. Dette kommenterer Kongsgaard på i følgende citat, ud fra sine erfaringer som leder hos en anden aktør på beskæftigelsesområdet:

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

"... den coping går faktisk ud på, at man typisk giver borgeren mere, end der egentligt er ressourcer til... vi har haft masser af eksempler på konsulenter, der arbejdere videre på forløb, selv om de er løbet ud..." (Kongsgaard, 35:25)

Som eksemplificeret tidligere ser de FLM, der er interviewet i dette speciale, sig som værende borgerens værn mod systemet. Altså står FLM med sin personlige dømmekraft imellem borgeren og systemets institutionelle dømmekraft. Det er i dette møde af normer, at den sociale dømmekraft opstår: som en dialektisk forståelse mellem det politisk/institutionelle normsystem på den ene side, FLM's faglige og moralske værdier på den anden og borgerens ønsker og villighed til samarbejde på den tredje side. Vigtigheden af, at FLM udøver individuelle skøn og bruger den personlige dømmekraft, ligger i, at det er måden, hvorpå borgerens etiske autonomi bevares: "... socialarbejderen [må] træde ind i borgerens verden uden at miste sin egen identitet, og fra denne position udfolde sine faglige kompetencer." (Højlund & Juul, 2015, s. 122). Som vi ser det i interviewene, er netop denne fortrolighedskundskab afgørende for både FLM's møde med borgerne, men måske i lige så høj grad for FLM's egen evne til at kunne bevare deres identitet og deres etiske ståsted i mødet med den institutionelle dømmekraft. På baggrund af juraens lave status i det sociale arbejde forekommer der illegitime juridiske magtanvendelser i den sociale dømmekraft, som i værste tilfælde kan udmønte sig i retslige krænkelser og anvendelse af disciplinerende copingstrategier. Det ses bl.a. i en undersøgelse fra Ankestyrelsen, at særligt aktivitetsparate borgere sanktioneres på et utilstrækkeligt grundlag, og at der i 39 ud af 59 undersøgte sager ville foregå ændring eller hjemsendelse af sagerne, såfremt der havde foreligget en klage (Ankestyrelsen, 2022, s. 19). Dette har ikke været omtalt i interviewene, som derimod har båret præg af FLM's tilkendegivelser af oprigtig vilje og ansvarlighed for at yde en etisk og fagligt funderet service for borgerne.

Det er værd at bemærke, når der i denne sammenhæng tales om faglighed og faglige vurderinger, at disse ikke refererer til en egentlig socialrådgiverfaglighed. Samtlige informanter, der har bidraget til specialets empiri, har ikke en uddannelsesbaggrund som socialrådgivere, og de organisationer, som er inddraget i undersøgelsen, har en meget stor repræsentation af ikke-socialrådgiver FLM. Altså er den faglighed, der er på spil i denne sammenhæng, en faglighed, der bygger på erfaringer, on the job training, faglig sparring og en bred palette af kurser og undervisning, som berører socialt arbejde, coaching, psykiske diagnoser o.l. Dette skal ikke ses som en kritik af socialrådgiverstanden eller deres uddannelse. Det ses, at socialrådgivere i Danmark har gennemgået en professionaliseringsproces, hvor de i stadig højere grad er en del af det institutionelle statslige apparat frem for bare at være borgernes forkæmpere (Hultqvist & Nørup, 2017, s. 152).

Citatet ovenfor drager vores opmærksomhed mod betydningen af menneskelige værdier i anvendelsen af personlig dømmekraft og brugen af borgerorienteret coping.

Værdier

Menneskelige værdier eller anskuelser, om man vil, er også en væsentlig del af den personlige dømmekraft (Højlund & Juul, 2015, s. 61), og for FLM er tillid og relationen til borgeren væsentlige aspekter af arbejdet, hvilket informanten Bo attesterer:

"[Jeg] ser det som min mission at få vundet deres tillid, fordi ellers så føler jeg ikke, at jeg kan passe mit arbejde som menneske." (Bo, 50:19)

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

FLM indenfor socialt arbejde får generelt ikke deres 'pay off' gennem høj løn eller social status, men igennem en identitet som et godt menneske, som hjælper andre, hvilket flere af de ovenstående citater også peger på. Dette vil de fleste kunne nikke anerkendende til, for hvem ønsker ikke at være et godt menneske eller sætter pris på, at andre er 'gode' mennesker? Men i denne kontekst kan det kaste tvivl over den egentlige motivation bag de borgerorienterede copingstrategier. FLM begrundes deres modvilje mod at sanktionere, deres fleksible tilgang til at afvikle samtaler med borgerne og deres investering af private ressourcer (primært tid) ud fra faglige hensyn. Faglige hensyn kan FLM let argumentere for – disse er en del af det sandhedsregime, som FLM er indlejrede i, og vil sjældent kunne blive gjort til genstand for et angreb mod FLM's person. Vil vi forholde os kritisk til argumentet om den faglige vurdering, er vi også nødt til at stille os spørgsmålet, om faglighed kun er en del af svaret på FLM's motivation, eller om det måske ligefrem er et alibi for disses menneskelige værdier. I dette perspektiv kan det faglige argument være en beskyttelse af FLM's menneskelige værdier mod et system, der af borgere ofte opleves som rigtigt og upersonligt. Det kan samtidig virke som en beskyttelse af FLM selv mod den forråelse, som er iboende et rigtigt og autoritært system, hvor mennesker er genstand for andres magtudøvelse med ligheder til fundene i Stanley Milgrams eksperiment².

Når den personlige dømmekraft kommer under pres fra den institutionelle dømmekraft, kommer FLM's værdier også under pres. Dette fænomen beskrives i artiklen *Dorthe Birkemose: Alle er i risiko for forråelse* (Sandahl, 2020), hvor skredet af moral og etik i frontlinjearbejdet beskrives. Her peges på, at forråelse netop bedst kan bekæmpes gennem breddefaglighed og blotlæggelse af den tænkning og praksis, der affødes af den magtesløshed, som FLM kan opleve i deres arbejde. Informanternes faglige argumenter ugyldiggøres altså ikke hermed, selvom det skal pointeres, at også andre psykologiske mekanismer kan påvirke FLM's dømmekraft, ud over hvad der kan tilskrives erfaring og faglighed.

I denne sammenhæng svarer Kongsgaard i sin position som leder hos en privat anden aktør følgende:

Interviewer: *"Ser du eksempler på forråelse i beskæftigelsesområdet?"*

Kongsgaard: *"Ja, ja, bestemt! Det, synes jeg, ville være vildt naivt at sige andet. Det er jo et felt, der er presset. Det har med folks penge at gøre. Der er mange proceskrav og alt det her. Så, det er der. Det er der også hos os selv. Vi prøver i hvert fald at være opmærksomme på det igennem sproget og være meget opmærksomme på, hvordan vi taler om borgeren, også når det glider lidt."* (Kongsgaard, 39:32)

Forråelse er et tema, informanterne i interviewene ikke har kunnet sige meget om, men det har Kongsgaard, som det ses foroven. Han påpeger her det evidente i, at forråelse er en meget reel risiko i frontlinjearbejdet i beskæftigelsesområdet. Han understøtter samtidig Dorthe Birkemoses opfordring til at bekæmpe forråelsen med faglighed og gennemsigtighed.

Opsummering

FLM i denne undersøgelse tilkendegiver samstemmende, at de anvender de borgerorienterede copingstrategier. Samtlige af disse strategier er repræsenterede i interviewene – regelbrud, at bøje regler, foretage instrumentelle handlinger, prioritering blandt borgere samt brug af personlige ressourcer. FLM argumenterer for brugen af disse ud fra personlige erfaringer og faglige overvejelser, selv om det ikke kan udelukkes, at menneskelige værdier også spiller ind i dette.

² Milgram-eksperimentet viste, at menneskers lydighed overfor autoriteter og villighed til at påføre andre mennesker lidelse er meget større, end mennesker selv tror og ift. deres oplevelse af fri vilje og samvittighed.

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesrådets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Anvendelsen af de borgerorienterede copingstrategier ses således også at være koblet sammen med FLM's personlige dømmekraft, som dannes af deres uddannelse, erfaringer og livsanskuelse.

Institutionel dømmekraft og arbejdsorienterede copingstrategier

På samme måde som der i empirien ses en kobling mellem den borgerorienterede coping og FLM's personlige dømmekraft, ses der ligeledes en kobling mellem den institutionelle dømmekraft og tilblivelsen af de arbejdsorienterede copingstrategier.

Styringsidealernes fordring til arbejdsorienteret coping

I litteraturen ses eksempler på, at institutionel dømmekraft bevirker tilblivelsen af forskellige arbejdsorienterede copingstrategier. Dette forekommer jf. Høilund & Juul bl.a., fordi "der er sket en omprioritering, således at økonomiske og politiske styringsidealer har fået forrang på bekostning af etiske og juridiske." (Høilund & Juul, 2015, s. 68).

Det ses tillige i socialrådgiveruddannelsens professionaliseringsproces, at der i Danmark er sket et skred fra, at staten er aktiv ift. at bringe de ledige i arbejde, til at den i stedet aktiverer de ledige. Altså ikke længere påtager sig opgaven om at træne og opkvalificere borgerne, men derimod presser og sanktionerer, for at de selv skal finde vej til arbejdsmarkedet (Hultqvist & Nørup, 2017, s. 152). Men også at policymål bliver en del af pensum, og at nye FLM mister autonomi herigennem (Larsen, 2013, s. 44). Dokumentationskrav o.l. er måske ikke altid mhp. styring og effektivisering, men kan nemt bruges til dette eller til at 'gennemlæse' FLM's arbejde. FLM har måske stadig sin dømmekraft, men stilles overfor krav om dokumentation og beskrivelse, som givetvis er mere håndterbare, hvis man følger et mere almindeligt anerkendt policymål (Larsen, 2013, s. 58).

Et åbenlyst eksempel herpå er igen 225-timers-reglen, som overfor ressourcestærke jobparate ledige synes at have positiv effekt, mens den overfor de mere udsatte aktivitetsparate ledige viser sig kontraproduktiv (Christensen et. al., 2020, s. 21). Alligevel fastholdes reglen i forenklingsreformen, alt imens FLM prioriterer tid til andre opgaver med borgeren højere end administrationen af reglen. I Christensen et al.s studie viser en gennemgang af sager, at reglen i store træk implementeres korrekt ift. de konkrete sager, men at en gennemgående standardisering af dokumentation finder sted i sagerne. Denne rutinisering medfører en uønsket forenkling af dokumentationen i borgerens journal, således at de reelle forhold i sagerne ikke fremstår veldokumenterede (Christensen et. al., 2020, s. 18). Ofte stilles disse krav fra centralt hold, men det ses også, at de internaliseres lokalt, hvilket centerchefen forklarer i de nedenstående citater:

"[organisationen] bevæger sig forhåbentlig væk fra, at vi også lægger mange af sådan nogen kontrolinstanser ned over, som i virkeligheden ikke er besluttet nogen steder henne, som er opstået af sådan nogle flow-ting..." (Centerchefen; 2:23)

"Har vi også brug for at skrive et eller andet lidt ligegyldigt administrativt? Der er ikke nogen lovgivning, der siger det. Der er heller ikke nogen i forvaltningen, der siger, vi skal gøre det. Der er ingen, der tvinger os til det. Men vi gør det selv!" (Centerchefen; 8:13)

Centerchefen forklarer således, at der i organisationen forefindes praksisser for dokumentation og kontrol, der er etableret lokalt i organisationen, og at disse i væsentlig grad bidrager til medarbejdernes arbejdspress. Det udtrykkes, at disse er tilbageværende løbende – "opstået af sådan flow-ting" – og at det ikke

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

grunder i en konkret lovgivning. Historisk ses det, at Tilsynet og retorikken (både på den politiske scene og i medierne) har presset for denne udvikling. En udvikling, der kort sagt kan beskrives som, at det politiske fokus og den populistiske retorik er hurtige til at pege fingre ad de lokale forvaltninger i beskæftigelsesbranchen, og at det for mange ledere i jobcentrene har nødvendiggjort at implementere kontrol- og dokumentationstiltag, der på én gang sikrer ledelsen og institutionen mod offentlig kritik, mens de på den korte bane og i det daglige arbejde vanskeliggør FLM's arbejdsvilkår og forringer den serviceydelse, som borgerne modtager. Hvordan dette påvirker FLM, kan tolkes ud af Almas citat:

“Vi skal se den unge en gang om ugen. Det fylder meget ift. min strukturering af mit arbejde... Der var en kollega, der kaldte det timetyranniet!” (Alma, 23:52)

Alma er her mere tilbageholden i sin kritik. Hun udtrykker, at det er indgribende ift. hendes strukturering af arbejdet, men ved at videregive en kollegas karakteristik af forholdene som “timetyranniet” udtrykker hun også sin egen frustration over de firkantede regler. Det er åbenlyst for informanterne, at det er vigtigt at have en løbende kontakt med samtlige borgere, men anken fra deres side er, hvorvidt de overordnede rammer ift. hyppighed og form (personlige, telefoniske eller online møder) skal dikteres oppefra uden skelen til borgerens behov og hvad der giver bedst mening rent fagligt i den enkelte kontekst. Sagt på en anden måde er det her tydeligt, hvordan dokumentationskrav og rigid forvaltningsmæssig tænkning udtrykker en institutionel dømmekraft, der på én gang er i konflikt med FLM's personlige dømmekraft og vanskeliggør tilblivelsen af en konstruktiv borgerinddragende social dømmekraft.

Rationering af service

Rationering af service er også en copingstrategi, som kommer til syne i såvel litteraturen som i de afholdte interviews. Lipsky klassificerer bl.a. følgende former for arbejdsorienterede copingstrategier som rationeringsstrategier: *creaming* og *worker bias* – og disse vil blive drøftet i det følgende.

I deres forskningsartikel fra 2021 påviser Guul, Pedersen og Petersen effekten af borgerkarakteristikaene kompetence og motivation på sagsbehandleres prioritering af borgere. Guul et al. konkluderer, at sagsbehandlere tydeligt prioriterer borgere, som udviser kompetence eller motivation, over borgere, som ikke gør, og at særligt motivation er udslagsgivende i sagsbehandlerens prioritering (Guul et al., 2021, s. 5). Denne prioritering kan anskues ud fra et citizen-agent- eller et state-agent-perspektiv. Anskues det fra en citizen-agent-vinkel, er prioriteringen et udtryk for, at sagsbehandleres vurdering styres af deres opfattelse af borgerens værdighed³, og det falder derved ind under *worker-bias*-fænomenet. Alternativt, hvis prioriteringen forstås ud fra et state-agent-perspektiv, så er sagsbehandlerens handling egennyttig og derved *creaming* – altså hvor man høster de lavthængende frugter for derved at opnå hurtige let kvantificerbare resultater, som enten tjener et policymål eller er med til at lette sagsbehandlerens arbejdsbyrde. Uagtet hvilken motivation der ligger bag, så er det tankevækkende, at en så åbenlyst udemokratisk praksis finder sted med så stor udbredelse iblandt FLM i beskæftigelsesbranchen.

Som tidligere refereret i afsnittet om faglighed udtrykker informanten Bo (49:31), at han møder alle borgere med samme udgangspunkt, uagtet om de er “barylere” eller “de sødeste borgere”. Dette udsagn forholder sig ikke til informantens og borgernes videre relation, men udelukkende til det indledende møde. Under interviewene udtrykker ingen af informanterne eksplicit, at de forskelsbehandler borgere positivt eller negativt, men samtidig giver de eksempler på enkelte borgere, hvor de har brugt særligt mange ressourcer,

³ *Deservingness* efter Maynard-Moody & Musheno eller *worthiness* efter Lipsky.

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

både ift. arbejdstid, men også egen fritid. Dette kan tolkes som udtryk for en positiv særbehandling, der trods FLM's ønske om at behandle alle borgere lige viser, at der foregår en prioritering blandt borgerne, der kommer visse af dem særligt til gode. Det kan altså udledes, at informanterne her har en blind vinkel ift. deres forskelsbehandling af borgere, selv om der ikke er nogen udsagn eller tegn på, at der er borgere, der bliver behandlet negativt. Dette understreger, at selv når man har at gøre med meget professionelle FLM, der arbejder ud fra høje etiske standarder, så er worker-bias stadig en faktor i det borgerrettede arbejde. Med afsæt i Guul et al.s artikel ser vi altså, at FLM i disse interviews tager et citizen-agent-perspektiv. Dermed rejser der sig et spørgsmål om borgernes værdighed. Hvad er det, der gør, at nogle borgere i informanternes øjne er mere værdige? Svaret på dette spørgsmål kan udledes af følgende citater fra både Carla og Bo:

"Jeg har en enkelt borger, som jeg stadigvæk støtter, selvom forløbet er udløbet, fordi hun startede i en uddannelse ... hun har stadig brug for hjælp til at strukturere." (Carla, 37:46)

"Han kunne få mulighed for at være i det... hans drøm om at blive recovery-mentor." (Bo, 37:45)

Fælles for de to eksempler er, at der er noget, borgeren gerne vil. Her er tale om en borger, der forfølger et uddannelsesmål, og en borger, der har en drøm om at kunne give noget tilbage til andre mennesker. Dette underbygger Guul et al.s fund om, at særligt borgernes motivation er udslagsgivende for FLM's prioriteringer. Der er i den foreliggende empiri ikke noget belæg for, at kompetencer spiller en særlig rolle i prioriteringen.

Informanterne i dette speciale udtrykker med enighed, at både deres mål og deres metode handler om at møde borgerne i øjenhøjde og ud fra deres behov og ønsker. Informanten Alma udtrykker det således:

"Det er jo altid med udgangspunkt i, hvad det er, den unge godt kunne tænke sig. Ja, fordi det kun er der, man skaber progression. Det er kun der, det giver mening ... når det kommer fra den unge. Det er i hvert fald min erfaring." (Alma, 16:57)

FLM argumenterer for denne fremgangsmåde ud fra et fagligt perspektiv om, at "det kun er der, man skaber progression". Men argumentet er også ud fra dét, der "giver mening" – underforstået dét, som er subjektivt meningsfuldt for borgeren, hvilket underbygger argumentet om et citizen-agent-perspektiv hos de interviewede FLM.

I det omfattende forskningsprojekt Beskæftigelses Indikator Projektet (BIP) foretog Væksthusets Forskningscenter en omfattende kvantitativ undersøgelse over tid blandt en række danske kommuner. Det måske mest opsigtsvækkende fund i deres undersøgelse var, at blandt en række faktorer var den mest udslagsgivende sagsbehandlerens tro på, at borgeren kommer i arbejde (Væksthusets Forskningscenter, u.å.). Dette fund er på én og samme tid både glædeligt, men også bekymrende. Det glædelige er, at FLM's indsats kan have en decideret positiv effekt på borgernes chance for at komme i arbejde og blive selvforsørgende, og at det fra samfundets side godt kan betale sig at have kompetente og dedikerede medarbejdere i denne vitale funktion. Studiet peger også på, at det individuelle og kontekstbaserede samspil mellem FLM og borger rummer karakteristika, som fortjener yderligere undersøgelse, for at vi bedre kan forstå de udslagsgivende elementer i FLM's indsats med borgeren.

Samtidig rejser projektets fund også etiske spørgsmål til FLM's arbejde. Hvis FLM ingen forudgående kendskab har til borgernes kompetencer og motivation, og vi derved lader os overtale til, at der ikke er etablerede forudsætninger til stede for creaming, så må logikken, vi foroven drøftede, pege på, at FLM i

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

forskningsprojektet er drevet af et citizen-agent-perspektiv og derved er påvirkede af deres forståelse af borgernes værdighed til at modtage støtte. BIP afslører således en demokratisk udfordring i det borgernære arbejde i beskæftigelsesområdet.

Det, man med en vis grad kynisme kan konkludere, er, at det ligger indenfor FLM's magt at hjælpe udsatte ledige i arbejde, og at der enten bevidst eller ubevidst foregår en prioritering af, hvor FLM lægger deres største indsats. Vi kan således også udlede, at FLM's worker-bias skaber grundlag for en prioriteringspraksis, og jobcentrenes fokus på selvforsørgelse fordrer en creaming-praksis, der i sin essens både er udemokratisk og behæftet med en indgroet disrespekt for borgers retssikkerhed.

Lipskys worker-bias-begreb synes ofte at være en tvetydig størrelse. Som formuleret i hans teori skal det ses som et element i en rationering af servicepraksis. Det er udtryk for, at FLM finder det mere tilfredsstillende at arbejde med visse borgere frem for andre på baggrund af personlige præferencer (Lipsky, 2010, s. 108). Samtidig er der tilsyneladende også et relationelt element i det, hvor FLM's oplevelse af borgers værdighed til at modtage hjælp spiller ind. Altså er worker-bias udtryk for en klart arbejdsorienteret coping, men det er samtidig knyttet til den personlige dømmekraft. I den sekundære litteratur ser vi bl.a., at FLM er mere villige til at bøje regler for borgere, som de oplever at være motiverede (Hansen, 2022, s. 10). Hvor Lipsky har klare sondringer mellem den borgerorienterede coping og den arbejdsorienterede coping, har Højlund og Juuls dømmekraftbegreb en evne til at forene den personlige dømmekraft med den institutionelle dømmekraft i den såkaldte sociale dømmekraft. Derved er det sociale dømmekraftbegreb et mere nyttigt perspektiv til at forstå worker-bias og borgernes værdighed til at modtage hjælp. Den sociale dømmekraft kan på denne måde forklare den forståelse, at den 'gode borger' i det moderne danske velfærdssystem udmærker sig ved at deltage aktivt og ansvarsfuldt i samarbejdet med FLM (Hansen, 2022, s. 12). Det er en forståelse, for hvilken grundstenen i dag bliver lagt allerede under socialrådgivernes uddannelse (Larsen, 2013, s. 50).

Rutinisering

I sin artikel *In Search for the Perfect Pathway: Supporting Knowledge Work of Welfare Workers* viser Nina Boulus-Rødje, hvordan sagsbehandlere i stort omfang svigtes af de datasystemer, som de på én gang både er underlagt at skulle bruge og samtidig er afhængige af for at kunne passe deres arbejde. Disse systemer, er i væsentlig grad den forvaltningsmæssige rygrad i det system, som skal sikre policy-makers kontrol med FLM's arbejde. Mens sagsbehandlere udfordres af skiftende policy, aktiveringsprogrammer, institutionelle forandringer, øget arbejdsmængde og mindskede ressourcer (Boulus, 2018, s. 847), synes datasystemerne ikke at sikre, at FLM træffer de rigtige beslutninger i borgerens beskæftigelsesforløb – de sikrer derimod, at FLM's arbejde lever op til visse formkrav, og frem for alt skal systemet sikre borgernes compliance med den gældende beskæftigelsespolitik (Boulus, 2018, s. 861). På denne måde sikres borgernes deltagelse i aktiveringsindsatser, men ikke at indsatserne faktisk bringer den ledige borger tættere på arbejde – en opgave, der for de fleste sagsbehandlere synes udfordrende på baggrund af et 25-minutters møde hver 8. uge.

Problemet sættes yderligere på spidsen, når man tager de indholdsmæssige krav til de i forvejen korte samtaler med i betragtningen. Disse krav opsummerer Alma i dette citat:

“ [Til samtale hos sagsbehandleren] *Der er nogle punkter, vi skal igennem. Vi skal oplyse om 225-timers-reglen. Vi skal have lavet et CV. Det kunne lige så godt være en knap, der blev trykket på, og så blev den afspillet, den her.*” (Alma, 48:32)

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Den begrænsede tid, som borgeren tildeles sammen med FLM, er en forhindring ift. at sikre borgernes inddragelse i deres beskæftigelsesforløb og dermed, at aktiveringen faktisk giver mening for den ledige borger (Larsen & Caswell, 2020, s. 66). Når aktiveringsindsatsen ikke giver mening for borgeren, sikres dennes deltagelse fortsat gennem sanktioner (Larsen & Caswell, 2020, s. 64). Derved ses det, at den offentlige drejning mod new public governance og øget inddragelse af borgere og civilsamfundet fortsat er mere en retorisk øvelse end et reelt skift i styringsparadigmet. Velfærdssystemet er fortsat drevet af økonomiske sanktioner og firkantede styringsystemer, som har deres oprindelse i new public management. Således er beskæftigelsesindsatsen fortsat drevet af konditionalitet, hvilket giver svære kår for både den personlige og sociale dømmekraft. Dette oplever informanten Alma således:

"... jeg er politisk uenig i det her med rådighedspligten. Det her, jeg plejer at kalde frivillig tvang. Altså det her med, at vi har relation til borgeren, som er baseret på samarbejde og tillid, men i virkeligheden så sidder borgeren der også, fordi de bliver sanktioneret, hvis de ikke kommer."
(Alma, 6:37)

Den samme erfaring, der som tidligere vist baner vejen for regelbrud og bøjninger af regler til borgerens fordel, baner ligeledes vejen for rutinisering af arbejdsopgaver. Dette er noget, FLM gør, for at købe sig mere tid og for derved bedre at kunne håndtere det arbejdspress, de ligger under for. Selv om dette ifølge Lipsky er en arbejdsorienteret copingstrategi, er det tydeligt, at dette også kan komme borgeren til gode ved at muliggøre mere tid sammen med FLM, hvilket i et borgerperspektiv også er en fordel. Sammenfaldet mellem copingstrategierne beskriver FLM Carla i dette citat:

"I sidste ende skal man ikke være blind for, at det også er med til at smidiggøre mit arbejde – at man måske kan nå længere på kortere tid med borgeren, end man ellers havde kunnet."
(Carla, 43:21)

Man skal være meget opmærksom og påpasselig overfor den anden side af denne mønt. For lige som rutinisering kan forekomme at være til borgers fordel, som når FLM bruger strategien til at købe ekstra tid til borgeren, så kan regelbrud også bruges egennyttigt af FLM. Dette er måske mest tydeligt, når man taler om forråelse (Sandahl, 2020). Jf. forskningen kan dette i en beskæftigelseskontekst have forskellige udtryk, som Kongsgaard forklarer i følgende citat:

"Som tilbudsmedarbejder skal du helt konkret ignorere nogle mennesker, der er der, eller undgå at hjælpe dem. ... måden at cope med det på [som sagsbehandler] er at 'glemme' sager eller ikke at få dem behandlet færdig... så de bliver ved med at ligge nederst i bunken."
(Kongsgaard, 43:49)

Forråelse synes ikke at optræde i de afholdte interviews. Emnet har ikke eksplicit været italesat eller spurgt ind til. En del af samtalen under interviewene har omhandlet den såkaldte disciplinerende coping, der i essensen er udtryk for forråelse eller et arbejdspress på FLM, der er så stort, at de vender deres frustration mod borgerne. Disciplinerende coping har ikke været til stede hos informanterne selv i interviewene, men det er noget, de har observeret hos andre kollegaer. Der er altså heller ikke tegn på forråelse hos informanterne, selv om denne muligvis kan forekomme hos de mest pressede kollegaer. Dorte Birkmose forklarer, at forråelsen kan forebygges med breddefaglighed og en evne (og vilje) hos FLM's kollegaer til at lytte til hinanden og 'svare i dybden' på den forpintes afmagt, som leder til selve forråelsen (Sandahl, 2020). En slutning, man kunne drage heraf, er, at informanterne repræsenterer den mere åbne del af medarbejdergruppen, og at denne åbenhed i sig selv er forebyggende overfor forråelse – dette er dog et

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

emne, der træder udenfor dette speciales undersøgelsesområde, og som nødvendiggør et selvstændigt studie for at blive behandlet.

Opsummering

I dette afsnit er det blevet demonstreret, at økonomiske og politiske styringsidealer har bragt etik og jura under pres i beskæftigelsesbranchen, og hvordan dette uundgåeligt fører til anvendelse af rutinisering og rationering af service blandt FLM. Rutinisering er oftest et svar på tilbagevendende krav om dokumentation samt et ledelsesmæssigt ønske om kontrol og standardisering, som lægger et øget arbejdspress på FLM. Tillige er det påvist, at rationering af service, særligt i form af worker-bias og creaming, også er til stede. I specialets empiri er det fortrinsvist worker-bias, der kommer til udtryk, om end denne tilsyneladende har et fortrinsvis positivt udtryk i, at det ikke har en synlig omkostning for andre borgere. Der er argumenteret for, at dette, selv ved det positive fortegn, kan repræsentere et demokratisk problem og en udfordring for visse borgeres retssikkerhed.

Endeligt ses det i sekundærlitteraturen (men ikke i interviewene), at en drejning mod økonomiske og politiske idealer i socialrådgiveruddannelsen bringer borgernes retssikkerhed i fare og skaber grobund for forråelse.

Refleksivt rum og legitimering af coping

I interviewene er der ikke fundet eksempler på disciplinerende coping hos informanterne. De tilkendegiver at have stødt på disciplinerende coping hos kollegaer, hvilket jeg kort vil behandle i det følgende. Dertil følger en diskuterende analyse, hvor jeg vil forsøge at kaste lys over det behov, medarbejderne oplever for at kunne tale om copingstrategier og den legitimering, som dette både vil føre til samt nødvendiggøre.

Åbenhed om copingstrategier

Informanterne i dette speciale har i deres respektive interviews haft let ved at tale om borgerorienterede copingstrategier. Det har ikke krævet meget opfordring, og informanterne har hurtigt kunnet komme på både konkrete eksempler og overordnede handlinger og strategier fra deres hverdag. De arbejdsorienterede strategier har de haft mere vanskeligt ved at påpege, og om dette er udtryk for, at de ikke finder sted eller blot er sværere at identificere, fordi de måske er så indlejrede i deres daglige produktion, er svært at afgøre på baggrund af de forhåndenværende interviews.

Noget, som samtlige informanter prompte kunne afvise, var brugen af disciplinerende copingstrategier. I interviewene spurgte jeg konkret ind til rigid regel anvendelse og aggression mod borgeren, som er de coping-underkategorier, der hører under den disciplinerende coping (Tummer et. al. 2015, s. 1101), hvilket de ikke selv mente at gøre brug af. Konceptet var ikke fremmed for dem, og to af informanterne kunne genkende det fra kollegaers arbejde eller havde gennem borgerne selv kendskab til, at det kunne forekomme. Dette attesterer informanten Alma i dette citat om disciplinerende coping:

“... der ved jeg, at jeg har nogen kollegaer, som tyer til den her strategi” (Alma, 51:53)

Informanterne hæfter sig ved, at særligt den disciplinerende coping er noget, der sjældent tales om. Hvor der ellers hersker en anden åbenhed om andre copingstrategier – særligt de borgerorienterede strategier – så synes særligt den disciplinerende coping at være forbundet med skam. Carla beskriver det således:

“Det er svært at tale om, fordi de jo også godt selv indimellem føler, at de måske ikke gør, hvad der skal til... fordi de ikke magter det... Det er svært at snakke om. Det er et emne, som er meget ømtåleligt.” (Carla, 56:47)

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Den manglende repræsentation af denne type copingstrategier i empirien er muligvis indikativ for helt reelle forhold på frontlinjen. Selv om der til tider kan forekomme fortællinger om overgreb mod borgere i beskæftigelsesområdet, så synes der i empirien og i litteraturen at være en forståelse af, at FLM som helhed ønsker at levere en god ydelse og et sobert stykke arbejde, selv når de presses på deres ressourcer af de systemer, de er underlagt. Kongsgaard formulerer det således:

“Kommunerne bliver jo rangeret efter, hvor gode de er til at sanktionere, så der findes jo som sådan en logik blandt andet i [Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering]. Men jeg synes ikke, når man er ude i frontlinjen, at man ser ret meget af det – nærmere det modsatte. Man kan sige, man går langt for at få borgeren med.” (Kongsgaard, 57:57)

Den manglende tendens til disciplinerende coping i specialets empiri kan naturligvis også skyldes selektionen af informanter og det metodiske valg, der er truffet. Empirien er blevet til gennem semistrukturerede interviews, og informanterne har alle frivilligt valgt at deltage. Havde empiriproduktionen været baseret på observationsstudier, eller havde den bygget på borgerudsagn eller gennemlæsninger af journalnotater, så havde billedet måske været anderledes. Til dette speciales formål om at belyse anvendelsen og forståelsen af copingstrategier fra et FLM perspektiv synes semistrukturerede interviews af FLM selv at være det bedste valg med de ressourcer, der har været til rådighed.

Selv ift. de blødere copingstrategier synes der at være en mangel på åbenhed iblandt FLM. FLM's behov for at kunne tale om deres respektive regelbrud, prioritering af borgere og andre copingstrategier synes at være meget individuelle, hvilket informanterne Bo og Almas svar fornedet reflekterer:

“Når jeg står med et problem, så har jeg brug for at sparre med en kollega her og nu, så kan jeg ikke vente seks uger på at komme til supervision. Supervision ser jeg som en generel overordnet måde at tale om ting på.” (Bo, 59:39)

“... der har været rum til at tale om det [copingstrategier] i sparringsgrupperne og i supervision. ... det er jo ikke særlig ofte, at vi har den slags rum, for ellers så sidder vi i storrumskontor, hvor vores ledere sidder, og hvor der altid er kollegaer, der lytter. Så det skaber en ret stor begrænsning for at tale om de her ting, og det gør, at man enten taler om det i krogene med de kollegaer, man er fortrolig med, eller at man slet ikke taler om det.” (Alma, 56:23)

Hvor Bos behov for at sparre om coping synes at være mere akut og rettet mod en en-til-en-dialog, så synes Almas at være bedre opfyldt i et lidt større forum som de 4-6 personer store sparringsgrupper eller de 10-12 personer store supervisionsgrupper, der er på den pågældende arbejdsplads. Forskellene til trods er der enighed om, at samtalen om coping er forankret i et mere snævert tidsvindue eller mulighedsrum. Det er et behov, som typisk ikke lader sig udsætte i en til flere uger, men som kræver opmærksomhed, når det opstår.

Dertil retter Alma også vores opmærksomhed mod en vis intimitetsfaktor. I citatet foroven og flere gange under interviewet ytrer Alma, at hun helst ikke vil udtale sig åbent om sine copingstrategier overfor sine ledere, og at der er behov for en vis “fortrolighed” i mangel på et bedre ord. Ironisk nok er det Almas egen chef, der spejler denne forståelse i dette citat:

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

“Men hvordan fanden man skal arbejde med det, det ved jeg faktisk ikke. For der er jo også noget tillid kollegaer imellem, at man faktisk også bliver mødt med en forståelse af, at vi ikke har samme copingstrategi” (Centerchefen, 35:48)

Alma har angiveligt ikke et problem med at tale om coping i et større forum, men har trods alt behov for, at det ikke foregår i storrumskontoret, hvor den rette opmærksomhed ikke er til stede. Alma formulerer det ikke selv, men Kongsgaard formulerer følgende:

“Der mangler et rum, altså sådan arenaer... det kræver, tempoet bliver sat ned... De skaber ikke sig selv, så man skal faktisk designe dem.” (Kongsgaard, 53:06)

Der peges herved på behovet for at designe en decideret “oase af refleksion” (Kongsgaard, 2022, s. 175), hvor det er muligt at trække tempoet i samtalen ned, hvilket kan være med til at skabe den fortrolighed, der er behov for til at kunne udholde ubehaget og uvisheden (Kongsgaard, 2022, s. 259), der er involveret i en åben drøftelse af de dilemmaer, copingstrategierne er skabt af.

Det refleksive rum

En “oase af refleksion”, som Kongsgaard kalder det, synes på den ene side at kræve tid. Kongsgaard argumenterer for dette med belæg i Kahnemanns og Tverskys forskning om hjernens analytiske system 2 og intuitive system 1 samt Hartmut Rosas teori om samfundets acceleration (Kongsgaard, 2022, s. 175). Han påviser i sin forskning, at der i modvægt til institutionelle produktionskrav er nødt til at blive taget tid ud af produktionen, og at tempoet sænkes, for at sikre en refleksiv praksis, hvor dilemmaer foldes ud (Kongsgaard, 2022, s. 177). På den anden side er der også tegn på, at en “oase af refleksion” også kræver en meget tydelig rammesætning. Denne rammesætning kan dels være af fysisk karakter, som når man bringer refleksionsrummet ud af den institutionelle matrikel, men den kan også være rammesat kronologisk ved, at den er skrevet ind i medarbejdernes kalender (Ibid.). I sin afhandling viser Kongsgaard, at en invitation til ‘åben sparring’ ikke er en tilstrækkelig katalysator for medarbejdernes deltagelse, på samme måde som når travle medarbejdere trods interesse heller ikke automatisk deltager i uformelle fejring eller kageordninger, hvis arbejdspresset er for højt.

Jeg vælger her at bruge begrebet fortrolighedsrum for at spejle Almas eget sprog samt de rammer for refleksion, der er nævnt foroven. Centerchefen forklarer i nedenstående citat den organisationsmæssige udfordring, som etableringen af et fortrolighedsrum udgør:

“Vi har brug for at øve os på en måde at sige det på, for det, der tit er, det desværre, er der, hvor det skal blive helt konkret [...] Der skal vi måske have noget hjælp til at udvikle det.” (Centerchefen, 45:18)

Her peger lederen på, at etableringen af et fortrolighedsrum kræver en kompetence, som er ny for organisationen. Dette underbygger Kongsgaards tidligere udsagn (Kongsgaard, 53:06) om, at et fortrolighedsrum ikke bliver til organisk, men at det skal designes. Altså er det nærliggende, at man ledelsesmæssigt tager tid ud af medarbejdernes kalendere for at skabe et fortrolighedsrum. Som det er udtrykt af Bo og Alma, er det ikke formålet at etablere faste sparringsgrupper og supervision. Der er behov for en mere hyppig og måske mindre formel form, hvor medarbejderne selv er primusmotor, men hvor der samtidig er en rammesætning for FLM’s refleksion over copingstrategier. Hvordan dette kan rammesættes, kan vi måske udlede af følgende udtalelser fra interviewet med Kongsgaard:

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesrådets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

“Noget af det handler simpelthen om, hvordan man som øverste chef formidler det. Altså, taler man om det her som dilemmafyldt arbejde, som vi tager på os, eller taler man om det mere lineært.” (Kongsgaard, 53:49)

Med andre ord kan et ledelsesmæssigt fokus på arbejdsbetingelserne og de dilemmaer, som er en del af arbejdet, samt en åben italesættelse heraf, være vejen til at skabe det efterlyste fortrolighedsrum. Dette betyder, at den institutionelle ledelse åbent skal anerkende brugen af copingstrategier blandt FLM. Man skal italesætte, at man ved, hvad der foregår, og man skal være konkret. Man skal samtidig være i stand til at anerkende, at man som organisation er afhængig af FLM's dømmekraft, deres brug af coping og deres mod til at træde ved siden af, når det fremmer borgerens beskæftigelsesforløb og er fagligt begrundet i borgerens levede liv.

Samtidig vil det være nyttigt at udfordre NPM's accountability-krav og STAR's⁴ snævre vidensforståelse. Forstået på den måde at man forholder sig kritisk til politiske og styrelsesmæssige 'fakta'. F.eks. ved at sige 'ja, praktik fremmer den lediges jobmuligheder', men også at turde følge det op med '... hvis borgeren altså er parat til det, og der samtidigt tages hånd om andre alvorlige problemer, der måtte være til stede, samt at man efterlader kommunale benchmarks udenfor fortrolighedsrummet'.

Fortrolighedsrummets legitimering af copingpraksis

“... så går man med det selv. Og det kan også godt nogle gange være forbundet med skam, fordi at det er jo ikke rart at bryde reglerne. Risikoen for selv at blive opdaget eller at blive irrettesat af sin chef eller blive fanget af et ledelsestilsyn eller selv risikere at blive fyret, fordi man prøver at passe på nogle borgere, er jo ikke behageligt.” (Alma, 57:05)

Som tidligere vist er FLM's copingstrategier ikke noget, man uden videre kan bringe til ophør uden også at fjerne FLM's professionelle autonomi, ligesom det ikke er noget, som i et organisatorisk perspektiv er ønskeligt at bringe til ophør, da institutionerne er afhængige af den fleksibilitet, copingstrategierne bibringer. Men som Alma udtrykker det i citatet foroven, så er FLM's anvendelse af copingstrategier knyttet til negative følelser som skam og frygt, som i sidste ende kan føre til psykisk nedslidning af medarbejderne eller – endnu værre – en forråelse, som er til skade for både borgerne og institutionerne.

I nedenstående citat fortæller Alma selv, hvilket udbytte man som medarbejder (og i og for sig som borger eller institution) vil kunne få ud af et fortrolighedsrum:

“Det er altid godt, at man tjekker ind, både om det er okay... Det kan jo også være, at man bryder nogle regler, som ikke skal brydes... altså, hvor man skal udfordres på det, og så kan der være nogle andre måder at gøre det på.” (Alma, 59:55)

Så på én og samme tid kan fortrolighedsrummet både være en arena for sparring, vidensdeling og en følelsesmæssig ventil, men det kan samtidig bruges til at gå medarbejderens praksis efter i sømmene, så man løbende tager bestik af, om den strategi, man nu anvender for at håndtere et dilemma indlejret i frontlinjearbejdet, faktisk er hensigtsmæssig – både produktionsmæssigt og etisk – samtidig med at man kan udvide den fælles forståelsehorisont af den opgave, man står overfor i organisationen.

⁴ Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Ledelsen udtrykker forståelse for FLM's anvendelse af coping, og der udtrykkes for neden et ønske om at legitimere dele af denne praksis:

“Det kunne jo også være, at det var så mærkelig en regel, at man skulle sige: ‘Okay, kan vi finde en legitim måde, så du ikke behøver at tænke, at du bøjer reglerne’. Jeg tænker faktisk heller ikke, det er så sjovt altid at gå på arbejde og tænke: ‘Jeg er nødt til at bøje alle reglerne, for ellers så kan jeg ikke få det til at lykkes’ [...] Men er der noget, vi kan gøre ved det – og nogle gange er der ikke noget, vi kan gøre ved det – men så kan det jo være, ledelsen skal sige: ‘Lige det der er okay, vi bøjer en lille smule. Det vil vi faktisk også godt være med til’. Så har vi jo legitimeret det.” (Centerchefen, 35:01)

Som centerchefen peger på, kan en legitimering foregå ved, at man fra ledelsens side påtager sig ansvaret for handlinger, som ikke stemmer overens med de regler eller den forvaltningspraksis, der tidligere er etableret. På den måde kan medarbejderne slippe nogle af de negative følelser, der er involveret i anvendelsen af copingstrategierne. Men måske vigtigere er det, at en åben italesættelse udenfordømmelse kan være legitimerende i sig selv. Legitimitet handler i en snæver forstand om normativitet (CBS, Center for Civilsamfundsstudier, u.å.), og etablering af copingstrategier som en accepteret norm kræver en åben italesættelse og afstigmatisering som praksis. En legitimering af denne praksis vil samtidig bringe anerkendelse og troværdighed, ikke blot til selve praksissen, men også til FLM og institutionen som forlængelse (CBS, Center for Civilsamfundsstudier, u.å.). Det er måske ønsketænkning, men en afledt effekt af en sådan normdannelse kan være en afsmitning på den offentlige debat og den politiske diskurs, som i sig selv kan fordre en bredere vidensforståelse i de relevante styrelser.

Samtidigt med at man fra ledelsens side har forståelse for FLM's anvendelse af copingstrategier, ses det også i næste citat, at ledelsen i denne sammenhæng fastholder retten til at definere, hvad der er en acceptabel copingstrategi:

“... en coping-mekanisme, vi synes er lidt på kanten af, hvad vi egentlig gerne vil have. Fordi vi kan også se, det er ikke sundt, og det fører også alt muligt andet med sig.” (Centerchefen, 46:19)

Dette kan være både positivt og negativt alt efter ledelsens position ift. FLM's dilemmaer. Ledelsen kan gennem dialogen med medarbejderne varetage rollen som moralsk kompas og derigennem sikre en etisk praksis, der er i overensstemmelse med samfundets og borgerens egne værdier. Samtidig kan en uetisk eller fraværende ledelse blåstempe en krænkende praksis, der i sidste ende kan udmønte sig i en forråelse af organisationen.

Opsummering

I denne sidste del af analysen er det vist, at copingstrategier i alle sine afskygninger er forbundet med et vist tabu, og at det i høj grad er de borgerorienterede copingstrategier, FLM har lettest ved at tale om. Derimod har samtalen om den arbejdsorienterede coping og især den disciplinerende coping meget trange kår.

Det er belyst, at en åben dialog om beskæftigelsesområdets dilemmaer kræver, at der afsættes tid til at sætte tempoet ned, og at der foregår en rammesætning eller et 'design' i organisationen for at skabe et fortrolighedsrum. Der advokeres af FLM for skabelsen af fortrolighedsrum. Dels for at give plads til en åben dialog og legitimering af FLM's copingpraksis, dels for at sikre en vital vidensdeling, der både kan styrke den ønskede copingpraksis og indskrænke den uønskede.

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesrådets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Konklusion

Som påvist ligger beskæftigelsesrådets frontlinjemedarbejdere under for omfattende strukturelle krav i deres arbejde. Konkret har økonomiske og politiske styringsidealer sat frontlinjemedarbejdernes forståelse af etik og jura under pres og truer med at redefinere fagligheden indenfor beskæftigelsesområdet. Dette fordrer i høj grad udvikling af rutinisering og rationering af service som praksis, som i høj grad er til for at møde et politisk ønske om kontrol og standardisering. Denne udvikling er endvidere fordrende for frontlinjemedarbejderen anvendelse af creaming og workerbias. Det ses dog, at frontlinjemedarbejderne i væsentlig grad er disponeret for at tage et citizen-agent-perspektiv, hvorved workerbias kommer til udtryk i borgerorienterede prioriteringer. Men praksissen er i sig selv udtryk for et systemisk problem og et demokratisk underskud, som ukontrolleret bærer risiko for forråelse og en underminering af borgernes retssikkerhed med sig.

Denne undersøgelse viser, at anvendelsen af de borgerorienterede copingstrategier såsom regelbrud, regelbøjning og prioritering til fordel for borgerne er den mest almindelige form for copingstrategi blandt de adspurgte frontlinjemedarbejdere. Selv om de argumenterer for anvendelsen af disse praksisformer ud fra faglige overvejelser og borgerhensyn, er det tydeligt, at de ikke er uden omkostning for medarbejderen. Omkostningen er til tider udtrykt som skam over ikke at slå til eller frygt for at blive opdaget, samtidig med at praksissen camouflerer et gennemgribende strukturelt problem. Der mangler ressourcer til at løse opgaven – og det er kendt hele vejen til toppen i systemet.

Det fremstår som et klart ønske fra frontlinjemedarbejderes side at kunne tale mere åbent om deres copingpraksis i et fortrolighedsrum, som ikke findes pt. Formålet med dette er at kunne spejle sig i kollegaer og på den måde finde anerkendelse af det pres, som produktionskravene stiller, men også for at blive anerkendt for, at de valg man træffer individuelt i de forskellige borgers sager også er etisk og fagligt forsvarlige. Hvis de ikke er dét, så kan fortrolighedsrummet bidrage til at afdække, hvilke andre veje man kan benytte i et beskæftigelsesfagligt handlerum, der til tider forekommer den enkelte frontlinjemedarbejder tiltagende snævert.

Som svar på dette foreslås et brud med new public managements snævre evidensforståelse og en villighed til at bruge både økonomiske og ikke mindst tidsmæssige ressourcer på at designe disse fortrolighedsrum, hvor frontlinjemedarbejdere åbent kan drøfte en praksis, der både er kendt og forventet i den institutionelle ledelse, men som savner legitimitet. Legitimering af copingstrategier kan smidiggøre arbejdet og lette presset på frontlinjemedarbejderne, og har potentiale til at blive et strategisk værktøj på institutionsniveau. Synliggørelse af copingstrategier har ikke bare et frisættende potentiale overfor medarbejderne, men kan have implikationer ift. fastholdelse af medarbejdere og udvikling af en bedre fagligt funderet praksis i ledelsens planlægning af borgerrettede opgaver.

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Litteratur

Amby, F. & Kjeldsen, L. (2022). Categorizing Clients with Disabilities: -Exploring the Gap between Political Goals and Practice in Municipal Employment Centres. *ALTER - European Journal of Disability Studies*, 1.

Ankestyrelsen (2022). *Sanktioner 1, praksisundersøgelse*. Lokaliseret: 24.02.2022 på <https://ast.dk/publikationer/sanktioner-1-2013-praksisundersogelse-om-sanktion-ved-udeblivelse-fra-tilbud-eller-samtale-2/@@download/publication>

Beskæftigelsesministeriet (2016). *Effekt af at få en sanktion for ledige i kontanthjælpssystemet*. Lokaliseret: 05.02.2023 på <https://bm.dk/media/5961/effektanalyse-af-sanktioner.pdf>

Boulus-Rødje, N. (2018). *In Search for the Perfect Pathway: Supporting Knowledge Work of Welfare Workers*. Berlin: Springer.

Boulus-Rødje, N. (2019). Welfare-to-work Policies Meeting Complex Realities of Unemployed Citizens: Examining Assumptions in Welfare. *Nordic journal of working life studies* (9)2, 47-65

Braun, T. & Christensen, A. B. (2020). Implementering of the 2014 reform of social assistance at job centres in Denmark – categorizing young clients. *Nordic Social Work Research*, (10)1, 5-20

Brodkin, E. Z. (2012). Reflections on Street-level Bureaucracy: Past, present and future. *Public Administration Review* (72)6.

Busch-Jensen, P. (2019). Økonomisk rationalitet og meningsfuldhed. I: Krøjer, J. & Hagedorn-Rasmussen, P. (red.). *Meningsfuld?* (S. 118-144). Frederiksberg: Frydenlund.

Caswell, D. (2019). Talking policy into being – How street-level bureaucrats and vulnerable unemployed talk about labor market participation. *EUR Policy Anal*, 2020(6), 23-37.

Caswell, D., Andersen, H. L., Høybye-Mortensen, M., Markussen, A. M. & Thuesen, S. L. (2011). *Når kassen smækkes i*. København: AKF.

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

CBS Center for civilsamfundsstudier (u.å.). *Legitimitet*. Lokalisret 22.02.2023 på <https://civilsamfundet.org/abc/legitimitet>

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

Christensen, A. B., Frandsen, E. M. D. & Schaldemose, S. (2020). Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225- timersreglen i danske jobcentre. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 97(1).

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Danmarks Statistik (2022). *Færre modtagere af kontanthjælpsydelse*. Lokaliseret 24.02.2023 på <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/nyt/NytHtml?cid=40337>

Danneris, S., Dall, T., Caswell, D. & Olesen, S. P. (2017). *Spot på samtalen*. København: Væksthusets Forskningscenter.

Dansk Arbejdsgiverforening (2020). *Langtidsforsørgede Unge*. Lokaliseret 24.02.2023 på https://www.da.dk/globalassets/besk%C3%A6ftigelse/rapport_langtidsfors%C3%B8rgede_unge_2020.pdf

Deloitte (2016). *Kvalitativ analyse af sanktioner på kontant- og uddannelseshjælps- området*. Lokaliseret 08.02.2023 på <https://star.dk/media/1196/kvalitativ-analyse-af-sanktioner-paa-kontant-og-uddannelseshjaelps-omraadet.pdf>

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Gadamer, H. (2004). *Sandhed og metode – grundtræk af en filosofisk hermeneutik*. København: Systeme.

Guul, T. S., Pedersen, M. J. & Petersen, N. B. G. (2021). Creaming among case workers: Effect of client competence and client motivation on caseworkers' willingness to help. *Public Administration Review* 81 (1), 12-22. <http://doi.org/10.1111/puar.13297>

Hansen, P. (2022). Rule bending on the frontlines of public service delivery: How and why caseworkers favor the strong. *International Public Management Journal*. <http://doi.org/10.1080/10967494.2022.2138660>

Hultqvist, S. & Nørup, I. (2017). Consequences of activation policy targeting young adult with health-related problems in Sweden and Denmark. *Journal of Poverty and Social Justice* 25 (2) 147-161. <http://doi.org/10.13332/175982717X14940647262909>

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

Jensen, S. D. (2016). *Er du klar til arbejde? Et kvalitativt forløbsstudie af forandringer i arbejdsmarkedspartnerskabet blandt kontanthjælpsmodtagere på kanten af arbejdsmarkedet*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Juul, S. (2012). Hermeneutik. I: Juul, S. & Pedersen, B., K. (red.). *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori. En indføring* (s. 108-146). København: Hans Reitzels Forlag.

Kongsgaard, L. T. (2022). *Faglig refleksiv praksis – En undersøgelse af organisatorisk dilemmahåndtering og refleksivitet i velfærdsarbejdets frontlinje*. Aalborg: Aalborg Universitet.

Krogstrup, H. K. (2007). *Det handicappede samfund – om brugerinddragelse og medborgerskab*. København: Hans Reitzels Forlag.

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Krøjer, J. & Dupret, K. (2016). *Social Intervention: Meningsfuld indgriben i menneskers liv*. Frederiksberg: Frydenlund.

Kvale, S. (1997). *Interview – en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzels Forlag.

Kvale S. & Brinkmann S. (2015). *Interview: det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. København: Hans Reitzels Forlag.

Larsen, F. & Caswell, D. (2020). *Co-Creation in an era of Welfare Conditionality – Lessons from Denmark*. Cambridge: Cambridge University Press.

Larsen, L. T. (2013). *Governmentalisering af velfærdsprofessionerne*. Dansk Sociologi, 24 (3).

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded version). New York: Russel Sage Foundation.

Lynggaard K. (2020): Dokumentanalyse. I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red.). *Kvalitative metoder – En grundbog* (s. 185-202). København: Hans Reitzels forlag.

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

Nielsen, M. H. (2015). Det aktive menneskes triumf? – en analyse af de omfattende forandringer af kategoriseringen af kontanthjælpsmodtageren. *Tidsskrift for arbejdsliv*, 17 (1), 44-60.

Nielsen, M. H. & Andersen, N. A. (2016). Når styrings ambitioner udfordres af praksis – Om at analysere rummet imellem styringens intentioner og situationen praksis. *Dansk Sociologi*, 27(1), 15-34.

Paraciani, R. & Saruis, T. (2018). *Caseworkers' idea of Justice in social welfare practices: Two case studies in Denmark and Italy*. XI ESPAnet Italia Conference. Florence

Pedersen, O. K. (2014). Konkurrencestaten og dens uddannelsespolitik: Baggrund, indhold og funktionsmåder. I: Knud Illeris (red.). *Læring i Konkurrencestaten: Kapløb eller bæredygtighed*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Petersen, N. B. G. (2019). *Disciplining the Strong? Discrimination of Service Users and the Moderating Role of PSM and Ability to Cope*. Lokaliseret 27.02.2023 på <https://www.vive.dk/da/udgivelser/disciplining-the-strong-discrimination-of-service-users-and-the-moderating-role-of-psm-and-ability-to-cope-14594/>

Petersen, N. B. G. (2020). Whoever Has Will be Given More: The Effect of Performance Information on Frontline Employees' Support for Managerial Policy Initiatives. *Journal of public administration research and theory*, (30) 4, 533-547.

Psykiatrifonden (u.å.). *Kognitive vanskeligheder*. Lokaliseret: 08.02.2023 på <https://psykiatrifonden.dk/hjaelp-raadgivning/mentale-motionscenter/kognitive-vanskeligheder>

Kan regelbrud blandt beskæftigelsesområdets frontlinjemedarbejdere legitimeres?

Sandahl, M. D. (2020). *Dorthe Birkmose: Alle er i risiko for forråelse*. Lokaliseret: 15.02.2023 på <https://socialpaedagogen.sl.dk/arkiv/2020/01/dorthe-birkmose-alle-er-i-risiko-for-forraaelse/>

Social- og Boligstyrelsen (2017). *SocialAnalyse: Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere - karakteristika og kortlægning af sociale ydelser*. Lokaliseret 24.02.2023 på <https://sbst.dk/udgivelser/2017/socialanalyse-aktivitetsparate-kontanthjaelpsmodtagere>

Tanggaard, L. & Brinkmann, S. (2020). Interviewet: Samtalen som forskningsmetode. I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red.). *Kvalitative metoder – En grundbog* (s. 33-63). København: Hans Reitzels forlag.

Torring, J. & Triantafillou, P. (2017): *New Public Governance på dansk*. København: Akademisk forlag.

Tummers, L. L. G., Bekker, V., Vink, E. & Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of public administration research and theory*, 25 (4), 1099-1126.

Væksthusets Forskningscenter (u.å.). *Sagsbehandleren påvirker udsatte lediges jobchancer*. Lokaliseret 08.02.2023 på <https://vaeksthusets-forskningscenter.dk/nyheder/sagsbehandler effekter-2/>