



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Ikke-jurister i et retligt højspændingsfelt – når sagsbehandlere og borgere samproducerer sagsbehandling

En retssociologisk analyse af, hvordan beskæftigelsessagsbehandlere og langtidslidende borgere på kontanthjælp sammen producerer beskæftigelsessagsbehandlingen.

Nielsen, Stine Piilgaard Pørner

Creative Commons License
Unspecified

Publication date:
2020

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Nielsen, S. P. P. (2020). Ikke-jurister i et retligt højspændingsfelt – når sagsbehandlere og borgere samproducerer sagsbehandling: En retssociologisk analyse af, hvordan beskæftigelsessagsbehandlere og langtidslidende borgere på kontanthjælp sammen producerer beskæftigelsessagsbehandlingen. [PhD thesis, University of Southern Denmark].

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Ikke-jurister i et retligt højspændingsfelt – når sagsbehandlere og borgere samproducerer sagsbehandling

En rettsociologisk analyse af, hvordan beskæftigelses-sagsbehandlere og langtidslidende borgere på kontanthjælp sammen producerer beskæftigelses-sagsbehandlingen



Ph.d.-afhandling af Stine Pilgaard Porner Nielsen

Syddansk Universitet, Juridisk Institut

Hovedvejleder: Professor Ole Hammerslev

Medvejleder: Professor Lisbet Christoffersen

Forord

Intet menneske er en ø, en verden for sig; ethvert menneske er et stykke af fastlandet, en del af det hele – John Donne, 1624

Jeg er ikke en ø, og denne ph.d. er ikke udsprunget i isolation fra omverdenen. Tværtimod. Min omverden, mit fastland, fortjener en stor tak.

En særlig stor tak til min hovedvejleder Ole Hammerslev og medvejleder Lisbet Christoffersen for jeres altid konstruktive vejledning, der motiverer mig til at arbejde videre. Jeres tro på ph.d.-projektet og på min faglighed er uvurderlig – især i de tider, hvor jeg selv vaklede i troen. Tak.

En stor tak til mine kontaktpersoner i de tre kommuner og til de sagsbehandlere og borgere, der deltog i ph.d.-afhandlingen. Uden jer ville afhandlingen ikke være blevet til.

Tak til mine kollegaer på Juridisk Institut for sparring og interesse, og en stor tak til mine kollegaer fra SDU's ph.d.-forening, PAUSD – det har været lærerigt, udfordrende og mest af alt rigtig sjovt.

Muito obrigada to my colleagues at Centre for Social Studies in Coimbra, Portugal, for hosting me during my environmental exchange. Being in your company brought along invaluable inspiration and unforgettable memories. I den forbindelse skal også lyde en stor tak til Augustinus Fonden, Familien Hede Nielsens Fond og Torben & Alice Frimodts Fond for økonomisk bistand i forbindelse med mit forskningsophold i Coimbra. Also, tack så mycket to my colleagues at the Sociology of Law Department in Lund and heel erg bedankt to Marc Hertogh, professor of Socio-Legal Studies at the University of Groningen for discussions and valuable inputs.

En altid stor inspiration for min forskning er møderne i Skandinavisk Luhmann Forum. Tak for jeres interesse i mit ph.d.-projekt og for jeres konstruktive kommentarer. En særlig stor tak til Pernille Almlund, lektor ved Institut for Kommunikation og Humanistisk Videnskab på RUC, for at tage sig tid til at læse og kommentere afhandlingens systemteoretiske afsnit.

Cortekst har læst korrektur på afhandlingen. Tak for det grundige arbejde!

Min familie og mine venner er mit fundament. En dybfølt og hjertelig tak for at være præcis som I er. Mikkel og Eigil, tusind tak.

Resume

Denne afhandling foretager en retssociologisk analyse af, hvordan borgere og sagsbehandlere i den offentlige forvaltning samproducerer sagsbehandling. Borgere og sagsbehandlere interagerer i et retligt højspændingsfelt, hvor retlig regulering og opfattelsen af ret påvirker samproduktionen af sagsbehandlingen. Eksisterende forskning peger på, at tre former for kompleksitet præger især den socialretlige sagsbehandling: *problemkompleksitet*, *socialretlig kompleksitet* og *organisatorisk kompleksitet*. Forskning viser ydermere, at sagsbehandlingens forløb påvirkes af sagsbehandleres og borgeres *interaktioner*, deres *individuelle* opfattelser og handlinger samt sagsbehandlingens *kontekst*. Afhandlingen bidrager til den eksisterende forskning ved at analysere og syntetisere disse forskellige elementer.

I afhandlingen analyseres problemkompleksiteten og sagsbehandleres og borgeres interaktioner med afsæt i Sheila Jasanoffs samproduktionsteori. Den socialretlige kompleksitet og sagsbehandleres og borgeres opfattelser af ret og deres handlinger i samproduktionen analyseres med afsæt i retlig bevidsthed som teoretisk begreb, inspireret af Patricia Ewick & Susan S. Silbey, Kathryn M. Young og Marc Hertogh. Sagsbehandlingens organisatoriske kompleksitet analyseres med afsæt i Niklas Luhmanns systemteori, særligt hans organisatoriske systemteori. Teorien anvendes ligeledes for at analysere, hvordan sagsbehandleres og borgeres roller i sagsbehandlingen betinger deres opfattelser – iagttagelser – af sagsbehandlingens kontekst og hjælpemuligheder.

For at konkretisere afhandlingens undersøgelse er langtidslidende kontanthjælpsmodtageres beskæftigelses-sagsbehandling valgt som praksiscase. Dataindsamling har fundet sted i tre kommunale jobcentre, da jobcentrene varetager beskæftigelses-sagsbehandlingen. 15 såkaldte borgersager er analyseret, fem fra hver kommune. Hver borgersag består af dokumentanalyse af borgernes journaler, deltagerobservation af sagsbehandleres og borgeres interaktioner samt individuelle semistrukturerede interviews med begge parter. Den retlige regulering af beskæftigelses-sagsbehandlingen og de socialretlige og forvaltningsretlige regler og principper, der relaterer sig hertil, er blevet analyseret, inden dataindsamlingen har fundet sted. Derved opnås en dybdegående forståelse for det retlige højspændingsfelt, der karakteriserer den socialretlige sagsbehandling.

På baggrund af resultaterne fra afhandlingens analyser er det muligt at konkludere, at sagsbehandlere og borgere samproducerer sagsbehandlingen gennem deres interaktioner, der fungerer som platforme

for udveksling og forhandling af viden. Deres individuelle konstruktion af legalitet – det vil sige, hvad de opfatter som retmæssigt – informerer deres handlinger i samproduktionen. Der er derfor tale om forskelligartede handlinger, betinget af de individuelle opfattelser af, hvad der er retmæssigt. Sagsbehandlingens og borgernes roller i sagsbehandlingen leder til, at de iagttager mulighederne for hjælp forskelligt. Dette medfører forskellige iagttagelser af, hvilken hjælp der bør og kan aktualiseres i sagsbehandlingen, om end beskæftigelsesbehandlingsformålet er entydigt: At borgerne skal i beskæftigelse.

Abstract

This PhD thesis carries out a socio-legal analysis of how citizens and caseworkers in the public administration co-produce the casework. Citizens and caseworkers interact in a legally complex context where legal regulation and perceptions of law influence the co-production of the casework. Existing research points out that three forms of complexities characterise especially casework within the field of social law: *problem* complexity, complexity of *social law* and *organisational* complexity. Moreover, research indicates that the casework's process is influenced by the *interactions* between citizens and caseworkers, their *individual* perceptions and actions as well as the *context* of the casework. The PhD thesis contributes to the existing field of research through the analysis and synthetisation of these different factors.

In the PhD thesis, the problem complexity and the interactions between citizens and caseworkers are analysed with a starting point in Sheila Jasanoff's theory on co-production. The complexity of social law and the citizens' and caseworkers' perception of law and their action in the co-production are analysed with a starting point in legal consciousness as a theoretical concept, inspired by Patricia Ewick & Susan S. Silbey, Kathryne M. Young and Marc Hertogh. The organisational complexity of the casework is analysed with a starting point in Niklas Luhmann's systems theory, especially his organisational systems theory. Moreover, the theory is applied with the purpose of analysing how citizens' and caseworkers' role in the casework conditions their understandings – their observations – of the casework's context and the options for help.

To concretise the PhD thesis' investigation, the employment casework of long-term unemployed recipients of cash assistance is applied as a case study. The data collection has taken place in three municipal jobcentres as the jobcentres administrate the employment casework. 15 so-called citizen cases are analysed, five from each of the three municipalities. Each citizen case consists of the records related to the citizen's employment case, participant observations of the interactions between caseworkers and citizens as well as individual, semi-structured interviews with both parties. The legal regulation of the employment casework and the rules and principles within the fields of social law and administrative law relating to this casework have been analysed before the data collection has taken place. This enables an in-depth understanding of the legal complexity of social law which characterises the casework in the field of social law.

Based on the results from the PhD thesis analyses, it is possible to conclude that caseworkers and citizens co-produce the casework through their interactions which serve as platforms to exchange and negotiate knowledge. Their individual constructions of legality, meaning what is perceived as lawful, inform their actions in the co-production. Thus, a variety of actions takes place, conditioned by the individual perceptions of what is lawful. Caseworkers' and citizens' role in the casework result in different observations of the help which should and could be actualised in the casework, though the purpose of the employment casework is unambiguous: That the citizens obtain employment.

Indholdsfortegnelse

1	INDLEDNING	1
1.1	PROBLEMFORMULERING	3
1.1.1	LANGTIDSLEDIGE KONTANTHJÆLPSMODTAGERES BESKÆFTIGELSESSAGSBEHANDLING SOM PRAKSISCASE	4
1.2	KOMPLEKSITETSFORMERNE I DEN EKSISTERENDE FORSKNING	6
1.2.1	OPERATIONALISERING AF PROBLEMFORMULERINGEN	8
1.3	AFHANDLINGENS FOKUS	10
1.3.1	BEGREBSANVENDELSE, EMPIRI OG CITATSKIK	11
1.3.2	AFHANDLINGENS STRUKTUR	13
2	KOMPLEKSITETSFORMERNE I DEN EKSISTERENDE FORSKNING	15
2.1	INTERAKTIONEN MELLEM SAGSBEHANDLERE OG BORGERE	16
2.2	BORGERES OG SAGSBEHANDLERES OPFATTELSER OG HANDLINGER	20
2.3	RETLIG REGULERING SAMT POLITISK OG ØKONOMISK STYRING AF BESKÆFTIGELSESSAGSBEHANDLINGEN	25
2.4	AFHANDLINGENS BIDRAG TIL DEN EKSISTERENDE FORSKNING	28
3	TEORI	32
3.1	SAMPRODUKTION – VIDEN SOM SOCIALT FÆNOMEN	33
3.1.1	VIDENSAKTØRER OG VIDENSAKTANTER	33
3.1.2	AT GØRE IDENTITETER	34
3.1.3	MOTIVATIONS BETYDNING FOR SAMPRODUKTION	36
3.1.4	LOVGIVNING I ET SAMPRODUKTIONSPERSPEKTIV	36
3.2	RETLIG BEVIDSTHED – OPFATTELSEN AF RET PÅVIRKER HANDLINGER	37
3.2.1	TRE SKEMAER FOR RETLIG BEVIDSTHED	38
3.2.2	ANDENORDENS RETLIG BEVIDSTHED	40
3.2.3	SEKULÆR RETLIG BEVIDSTHED – DEN IKKE-RETLIGE RET	40
3.2.4	RETLIG REGULERING OG OPFATTET RET I RETLIG BEVIDSTHEDSTEORIEN	41
3.3	SYSTEMTEORETISK ORGANISATIONSTEORI – IAGTTAGELSEN PÅVIRKER HJÆLPEMULIGHEDER	42
3.3.1	IAGTTAGELSE	43
3.3.2	AUTOPOIESIS OG STRUKTUREL KOBLING	43
3.3.3	KOMMUNIKATION	44
3.3.4	FORVENTNINGSSTRUKTURER STRUKTURERER DET SOCIALE	45
3.3.5	ORGANISATIONER SOM SOCIALE SYSTEMER	45
3.3.6	BESLUTNINGSKOMMUNIKATION – ORGANISATIONENS AUTOPOIESIS	47
3.3.7	MEDLEMMER OG ROLLER I ORGANISATIONEN	49
3.3.8	RETEN I ET SYSTEMTEORETISK PERSPEKTIV	50
3.4	TRE TEORETISKE TILGANGE – EN SAMLET HELHED	53

3.4.1	FÆLLESTRÆK I DE TRE TEORIER	53
3.4.2	POTENTIALER	57
3.4.3	UDFORDRINGER	58

4 METODOLOGI **61**

4.1	CASESTUDIET SOM METODE	61
4.1.1	DET STATISTISKE GRUNDLAG FOR VALG AF KOMMUNER	62
4.2	DET EMPIRISKE MATERIALE	63
4.2.1	ADGANG TIL RESPONDENTERNE	64
4.2.2	ADGANG TIL JOURNALERNE	67
4.3	DOKUMENTANALYSE AF BORGERJOURNALER OG RETSKILDER	68
4.4	DELTAGEROBSERVATIONER OG SEMISTRUKTUREREDE INTERVIEWS	71
4.4.1	DELTAGEROBSERVATIONER	72
4.4.2	SEMISTRUKTUREREDE INTERVIEWS	73
4.4.3	UNDERSØGELSESDSIGN	76
4.5	ANALYSESTRATEGI	77
4.6	OPERATIONALISERING	80
4.7	OPSUMMERING AF AFHANDLINGENS METODOLOGI	89

5 ANALYSE **91**

5.1	DEN RETLIGE REGULERING AF BESKÆFTIGELSESSAGSBEHANDLINGEN	92
5.1.1	ORGANISERINGEN AF BESKÆFTIGELSESSAGSBEHANDLINGEN	93
5.1.1.1	Kategorierne jobparat og aktivitetsparat	96
5.1.2	INDHOLDET I BESKÆFTIGELSESSAGSBEHANDLINGEN	97
5.1.3	DEN RETLIGE REGULERINGENS BETYDNING FOR SAGSBEHANDLINGEN	99
5.2	LØVE KOMMUNE	100
5.2.1	BORGERE OG SAGSBEHANDLERE I LØVE KOMMUNE	101
5.2.2	RETLIG INFORMATION I LØVE KOMMUNE	102
5.2.3	HVORDAN PÅVIRKER VIDEN SOM SOCIALT FÆNOMEN BESKÆFTIGELSESSAGSBEHANDLERES OG LANGTIDSLEDIGE BORGERS INTERAKTIONER?	103
5.2.3.1	Kategorien "aktivitetsparat"	104
5.2.3.2	Afklaring	107
5.2.3.2.1	Borgernes personlige relationer	110
5.2.3.2.2	Borgernes økonomiske forhold	112
5.2.3.3	Interaktionens kontekst påvirker relationen	114
5.2.3.3.1	Borgernes oplevelser af relationen til sagsbehandlerne	117
5.2.3.4	Den fremadrettede sagsbehandling	120
5.2.3.5	Motivation påvirker sagsbehandlingens forløb	121
5.2.3.6	Opsummering: Viden producerer og produceres i interaktionerne	123

5.2.4	HVORDAN PÅVIRKER BESKÆFTIGELSESSAGSBEHANDLERES OG LANGTIDSLEDIGE KONTANTHJÆLPSMODTAGERES RETLIGE BEVIDSTHED BESKÆFTIGELSESSAGSBEHANDLINGEN?	125
5.2.4.1	At stå uden for retlig indflydelse	126
5.2.4.2	Retten instrumentaliseres	128
5.2.4.3	At udøve modstand	132
5.2.4.4	Antagelser om retlig bevidsthed påvirker handlinger	134
5.2.4.5	Den ikke-retlige ret	136
5.2.4.6	Opsummering: Retlig bevidsthed påvirker handlinger	139
5.2.5	HVORDAN PÅVIRKER SAGSBEHANDLERES OG BORGERES IAGTTAGELSER AF HJÆLPEMULIGHEDER SAMPRODUKTIONEN AF SAGSBEHANDLINGEN?	141
5.2.5.1	Organisatorisk medlemskab er en forudsætning for hjælp	141
5.2.5.2	Ledelsesbeslutninger betinger hjælpemuligheder	144
5.2.5.3	Tid betinger hjælpemuligheder	148
5.2.5.4	En aktiv indsats som hjælpemulighed	149
5.2.5.5	Opsummering: Iagttagelser af hjælpemuligheder påvirker samproduktionen	151
5.2.6	OPSAMLING: SAMPRODUKTIONEN AF SAGSBEHANDLINGEN I LØVE KOMMUNE	152
5.2.6.1	Viden producerer og produceres i interaktionerne	153
5.2.6.2	Retlig bevidsthed påvirker handlinger	154
5.2.6.3	De iagttagede hjælpemuligheder betinger den aktuelle hjælp	156
5.3	SNEFELDT KOMMUNE	157
5.3.1	BORGERE OG SAGSBEHANDLERE I SNEFELDT KOMMUNE	158
5.3.2	RETLIG INFORMATION I SNEFELDT KOMMUNE	161
5.3.3	HVORDAN PÅVIRKER VIDEN SOM SOCIALT FÆNOMEN BESKÆFTIGELSESSAGSBEHANDLERES OG LANGTIDSLEDIGE BORGERES INTERAKTIONER?	162
5.3.3.1	Den afklarende sagsbehandling	163
5.3.3.2	Relationen mellem borger og sagsbehandler	167
5.3.3.3	Borgernes personlige relationer	171
5.3.3.4	Borgernes økonomiske forhold	172
5.3.3.5	Andre vidensaktører informerer sagsbehandlingen	173
5.3.3.6	Den fremadrettede sagsbehandling	175
5.3.3.7	Motivation påvirker sagsbehandlingens forløb	177
5.3.3.8	Opsummering: Viden producerer og produceres i interaktionerne	179
5.3.4	HVORDAN PÅVIRKER BESKÆFTIGELSESSAGSBEHANDLERES OG LANGTIDSLEDIGE KONTANTHJÆLPSMODTAGERES RETLIGE BEVIDSTHED BESKÆFTIGELSESSAGSBEHANDLINGEN?	180
5.3.4.1	At stå uden for indflydelse	180
5.3.4.2	Retten instrumentaliseres	183
5.3.4.3	At udøve modstand	186
5.3.4.4	Antagelser om retlig bevidsthed påvirker handlinger	187
5.3.4.5	Den ikke-retlige ret	190
5.3.4.6	Opsummering: Retlig bevidsthed påvirker handlinger	191
5.3.5	HVORDAN PÅVIRKER SAGSBEHANDLERES OG BORGERES IAGTTAGELSER AF HJÆLPEMULIGHEDER SAMPRODUKTIONEN AF SAGSBEHANDLINGEN?	192
5.3.5.1	De iagttagede retlige hjælpemuligheder	192

5.3.5.2	Beslutningskommunikationer forventningsstrukturerer	195
5.3.5.3	Den aktiverende og den aktive indsats som hjælpemuligheder	199
5.3.5.4	Organisatoriske hjælpebegrænsninger	200
5.3.5.5	Opsummering: Iagttagelser af hjælpemuligheder påvirker samproduktionen	201
5.3.6	OPSAMLING: SAMPRODUKTIONEN AF SAGSBEHANDLINGEN I SNEFELDT KOMMUNE	202
5.3.6.1	Viden producerer og produceres i interaktionerne	202
5.3.6.2	Retlig bevidsthed påvirker handlinger	204
5.3.6.3	De iagttagede hjælpemuligheder betinger den aktuelle hjælp	205
5.4	NØRRING KOMMUNE	206
5.4.1	BORGERE OG SAGSBEHANDLERE I NØRRING KOMMUNE	207
5.4.2	RETLIG INFORMATION I NØRRING KOMMUNE	209
5.4.3	HVORDAN PÅVIRKER VIDEN SOM SOCIALT FÆNOMEN BESKÆFTIGELSESSAGSBEHANDLERES OG LANGTIDSLEDIGE BORGERS INTERAKTIONER?	211
5.4.3.1	Kategorien "jobparat"	213
5.4.3.2	Afklaringen	215
5.4.3.3	Den fremadrettede beskæftigelsesindsats	218
5.4.3.4	Økonomien som begrænsende faktor	223
5.4.3.5	Motivation påvirker sagsbehandlingens forløb	225
5.4.3.6	Opsummering: Viden producerer og produceres i interaktionerne	228
5.4.4	HVORDAN PÅVIRKER BESKÆFTIGELSESSAGSBEHANDLERES OG LANGTIDSLEDIGE KONTANTHJÆLPSMODTAGERES RETLIGE BEVIDSTHED BESKÆFTIGELSESSAGSBEHANDLINGEN?	229
5.4.4.1	At stå uden for retlig indflydelse	230
5.4.4.2	Retten instrumentaliseres	232
5.4.4.3	At yde modstand	234
5.4.4.4	Antagelser om retlig bevidsthed påvirker handlinger	236
5.4.4.5	Den ikke-retlige ret	239
5.4.4.6	Opsummering: Retlig bevidsthed påvirker handlinger	242
5.4.5	HVORDAN PÅVIRKER SAGSBEHANDLERES OG BORGERS IAGTTAGELSER AF HJÆLPEMULIGHEDER SAMPRODUKTIONEN AF SAGSBEHANDLINGEN?	243
5.4.5.1	Iagttagelsespositioner strukturerer forventninger	243
5.4.5.2	Borgernes aktive bidrag som iagttaget hjælpemulighed	245
5.4.5.3	Iagttagede retlige hjælpemuligheder	247
5.4.5.4	Opsummering: Iagttagelser af hjælpemuligheder påvirker samproduktionen	248
5.4.6	OPSAMLING: SAMPRODUKTIONEN AF SAGSBEHANDLINGEN I NØRRING KOMMUNE	249
5.4.6.1	Viden producerer og produceres i interaktionerne	250
5.4.6.2	Retlig bevidsthed påvirker handlinger	251
5.4.6.3	De iagttagede hjælpemuligheder betinger den aktuelle hjælp	253
5.5	SAMPRODUKTIONEN AF SAGSBEHANDLINGEN I DE TRE KOMMUNER: FORSKELLE OG FÆLLESTRÆK	254
5.5.1	VIDENSUDVEKSLING OG -FORHANDLING FOREGÅR I INTERAKTIONERNE	255
5.5.2	RETLIG BEVIDSTHED PÅVIRKER INDIVIDETS HANDLINGER I SAMPRODUKTIONEN AF SAGSBEHANDLINGEN	258
5.5.3	IAGTTAGELSERNE AF DEN ORGANISATORISKE KONTEKST PÅVIRKER, HVILKE HJÆLPEMULIGHEDER DER KAN AKTUALISERES	

6	DISKUSSION	264
6.1	INTERAKTIONEN SOM PLATFORM FOR VIDENSUDVEKSLING	264
6.1.1	DEN LIGEVÆRDIGE INTERAKTION?	266
6.1.2	DEN VILLIGE BORGER	268
6.2	INDIVIDERNES OPFATTELSER PÅVIRKER DERES HANDLINGER	269
6.2.1	BORGERNES OPFATTELSER	270
6.2.2	SAGSBEHANDLERNES OPFATTELSER	272
6.3	IAGTTAGELSER AF HJÆLPEMULIGHEDER BETINGER SAGSBEHANDLINGEN	275
6.3.1	IAGTTAGELSEN AF HJÆLPEBEHOV	277
6.3.2	ØKONOMISK STYRING	278
6.4	OPSUMMERING AF AFHANDLINGENS BIDRAG TIL DEN EKSISTERENDE FORSKNING	279
7	KONKLUSION	283
7.1	BESKÆFTIGELSESSINDSATSEN I DE TRE KOMMUNER	283
7.2	VIDEN PRODUCERER OG PRODUCERES I INTERAKTIONERNE	285
7.3	RESPONDENTERNES RETLIGE BEVIDSTHED PÅVIRKER SAMPRODUKTIONEN	288
7.4	RESPONDENTERNES IAGTTAGELSER AF HJÆLPEMULIGHEDER PÅVIRKER SAMPRODUKTIONEN	292
7.5	SÅDAN SAMPRODUCERER SAGSBEHANDLERE OG BORGERE SAGSBEHANDLINGEN	296
8	PERSPEKTIVERENDE REFLEKSIONER OM BESKÆFTIGELSESSAGSBEHANDLINGENS POTENTIALER OG BEGRÆNSNINGER	300
9	REFERENCER	304
9.1	RETSKILDER	304
9.2	LITTERATURLISTE	304
10	BILAG	316
10.1	BILAG 1: OVERSIGT OVER DELTAGEROBSERVATIONERNE	316
10.2	BILAG 2: EKSEMPEL PÅ INTERVIEWGUIDE TIL INTERVIEWS MED BORGERNE	318
10.3	BILAG 3: EKSEMPEL PÅ INTERVIEWGUIDE TIL INTERVIEWS MED SAGSBEHANDLERNE	319

1 Indledning

At man, naar det i Sandhed skal lykkes En at føre et Menneske hen til et bestemt Sted, først og fremmest maa passe paa at finde ham der, hvor han er, og begynde der. Dette er Hemmeligheden i al Hjælpekunst (Søren Kierkegaard, *Synspunktet for min Forfatter-Virksomhed*, 1859 (1964), s. 96).

Således karakteriserer Søren Kierkegaard kunsten at hjælpe en anden. For at være en sand hjælp, må hjælpen tage sit udgangspunkt i den person, der hjælpes. Et af sagsbehandlingens formål, særligt behandlingen af socialretlige sager, er at yde hjælp til borgerne ud fra den situation, de befinder sig i. For at forstå den borger, der hjælpes, skal borgeren inddrages, jf. Retssikkerhedslovens § 4. Bestemmelsen sikrer borgernes ret til indflydelse, når sociale myndigheder behandler deres sager og samtidig forpligter forvaltningen til at inddrage borgernes ønsker (J. Andersen, 2016, s. 338, 340)¹. Hensigten er ligeledes, at sagsbehandlingen oplyses så korrekt som muligt med henblik på at træffe korrekte oplysninger (Nørgaard, Garde & Revsbech, 2014, s. 146). Retssikkerhedslovens § 4 reflekterer det socialretlige dialogprincips forudsætning om, at afgørelser træffes på baggrund af dialog og medindflydelse som en del af sagsbehandlingsforløbet. Princippet reflekterer en respekt for den enkelte borgers integritet og værdighed, da princippet understøtter, at den enkelte borger bliver ”genkendt og accepteret som person” (Ketscher, 2014, s. 377-378). Inddragelse og dialog er således retlige principper, der guider den offentlige forvaltning og har til hensigt at sikre, at borgerne kommer til orde i interaktionen med sagsbehandlere. Retten er derved med til at skabe den kontekst, sagsbehandlere og borgere interagerer i (Christoffersen, 2019, s. 399). Den retlige regulering af sagsbehandlingen har således til formål at understøtte den sande hjælp – at begynde dér, hvor borgeren er.

Denne afhandling foretager en rettsociologisk analyse af, hvordan borgere og sagsbehandlere *sammen producerer* sagsbehandlingens forløb. Begrebet ”samproduktion” er blandt andet en del af den offentlige sektors dagsorden ud fra overbevisningen om, at borgere og sagsbehandlere som forvaltningens medarbejdere sammen producerer bedre løsninger. Borgeren betragtes som en ligeværdig part, der kan tilbyde ressourcer i forhold til at afdække og afhjælpe sin problemstilling, hvorfor det antages, at borgeren gennem inddragelse og medvirken kan bidrage til at producere forløb,

¹ Enkelte steder angives initialer på forfatterens fornavne i referencerne. Dette forekommer, når efternavnet er det samme, hvorved initialerne bidrager til, at læseren kan adskille forfatterne fra hinanden.

der fremmer vedkommendes situation (L. L. Andersen & Espersen, 2017; Blom-Hansen & Bækgaard, 2015; Jakobsen & Thomsen, 2015).² I dette perspektiv på samproduktion kan sagsbehandlingen betragtes som en fælles konstruktion, der påvirkes af både borger og sagsbehandler. Sagsbehandlingen forudsætter både borger og sagsbehandler, hvorfor der er tale om en social konstruktion, hvor sagsbehandleren er afhængig af oplysninger fra borgeren, og borgeren er afhængig af sagsbehandleren, der vurderer borgerens hjælpebehov (Eskelinen, Olesen & Caswell, 2008, s. 50).

At borgere og sagsbehandlere betragtes som ligeværdige parter, der begge kan byde ind med ressourcer i sagsbehandlingsforløbet, problematiseres dog af eksisterende forskning, der peger på, at nogle borgere, især borgere med svære socialretlige problemstillinger, er udfordrede i forhold til at navigere i det velfærdsstatslige system samt indgå aktivt i sagsbehandlingen (Høilund & Juul, 2015, s. 144; Lemann Kristiansen, 2013, s. 794; Mik-Meyer, 2018, s. 201). Udfordringerne skyldes særligt *tre* kompleksitetsformer, der kan påvirke borgernes situation og sagsbehandlingsforløb: For det *første* præger en høj grad af *problemkompleksitet* situationen for borgere med sociale problemstillinger. Der er typisk flere problemer til stede på én gang, såsom psykisk og fysisk sygdom, misbrug og økonomiske vanskeligheder, som knytter sig til hinanden og potentielt forstærker hinanden. Problemkompleksiteten leder til, at nogle borgere ikke har tilstrækkelige ressourcer, psykisk såvel som fysisk, til at indgå aktivt i produktionen af sagsbehandlingen (Lied, 2011, s. 199; S. P. P. Nielsen & Hammerslev, 2018; Olesen, 2013). Iversen et al. understreger, at en helhedsorienteret sagsbehandlingsindsats er nødvendig for at adressere problemkompleksitet, og at denne form for indsats medfører en *anden* form for kompleksitet, nemlig en *socialretlig* kompleksitet. Sociale problemstillinger præges typisk af en retlig kompleksitet, hvor sagsbehandlere og borgere kan være udfordrede i forhold til at bevare overblik over den retlige regulering og være opdaterede i en retlig kontekst, der ofte ændres (Iversen, Jensen, Ruge & Thau, 2018, s. 15). Den socialretlige kompleksitet opstår blandt andet på baggrund af en omfattende socialretlig lovgivning, der hyppigt forandres (Vangsgaard, 2017, s. 86), og som gennem rammelovgivning og socialretlige og forvaltningsretlige principper inviterer til skønsbaserede vurderinger og afgørelser, der påvirkes af

² Samproduktion, *co-production*, anvendes også som begreb inden for litteratur vedrørende ledelse og styring. Her anvendes begrebet til, på institutionelt niveau, at undersøge, hvordan især offentlige og private institutioner samproducerer for at regulere og innovere (se Helby Petersen & Houlberg, 2016; Hjelmar, Bhatti, Petersen, Rostgaard & Vrangbæk, 2018; Wallin Arto & Fuglsang, 2017). I afhandlingen inddrages *Sheila Jasanoffs samproduktionsteori* med henblik på at analysere, hvordan sagsbehandlere og borgere samproducerer sagsbehandling. Teorien udfoldes i afhandlingens kapitel 3, *Teori*.

lokale processer og dynamikker (Dalberg-Larsen, 2009, s. 77; Teubner, 1985, s. 8; 1988, s. 37). Den socialretlige kompleksitetsform gør det muligt at tale om, at sagsbehandlingen finder sted i et såkaldt *retligt højspændingsfelt*, der reguleres retligt af forvaltningsretlige principper, socialretlige principper, rammelovgivning samt retlige regler og bestemmelser³. Reglernes kompleksitet og de hyppige retlige ændringer konstruerer et retligt felt, der betinger såvel sagsbehandleres som borgeres handlemuligheder i sagsbehandlingen. En *tredje* form for kompleksitet opstår som følge af den bureaukratiske organisering af sagsbehandlingsindsatsen: en *organisatorisk* kompleksitet. Denne organisatoriske kompleksitet opstår, da den bureaukratiske organisering af sagsbehandlingsindsatsen forudsætter, at sagsbehandlere samarbejder og koordinerer indsatser på tværs af forvaltninger. Koordinering og samarbejde er særligt nødvendigt i forhold til at varetage en helhedsorienteret indsats. Men netop en koordinerende og helhedsorienteret tilgang opleves af nogle sagsbehandlere som vanskelig på grund af organisatoriske forhold, der afgrænser og begrænser handlemuligheder, der går på tværs af sagsbehandlingsorganiseringen (Iversen et al., 2018, s. 7-8).

Disse tre kompleksitetsformer: Problemkompleksiteten, den socialretlige kompleksitet og den organisatoriske kompleksitet sættes under lup på forskellig vis i afhandlingen. *Problemkompleksiteten* analyseres ved at studere, hvordan sagsbehandlere og borgere udveksler og forhandler viden om borgerens situation, der kan få betydning for sagsbehandlings videre forløb. Den *socialretlige kompleksitet* studeres med afsæt i sagsbehandleres og borgeres retlige bevidsthed, hvorved deres opfattelse af ret og konstruktion af legalitet kan analyseres. Den *organisatoriske kompleksitet* undersøges ved at analysere, hvordan sagsbehandlingsindsatsens organisering og indhold påvirker sagsbehandleres og borgeres samproduktion.

1.1 Problemformulering

Denne afhandling undersøger, hvordan borgere og sagsbehandlere sammen producerer sagsbehandlingsforløbet, hvorfor problemformuleringen lyder:

Hvordan samproducerer sagsbehandlere og borgere sagsbehandlingen?

³ Inspireret af de betegnelser Jon Andersen anvender i sin bog *Socialforvaltningsret*, anvendes betegnelsen retlige regler som en overordnet betegnelse for den gældende ret, der regulerer sagsbehandlingen. Bestemmelser anvendes derimod som en betegnelse for de specifikke paragraffer, der regulerer sagsbehandlingen (J. Andersen, 2016, s. 17, 24).

Problemformuleringen konkretiseres ved at inddrage langtidsledige kontanthjælpsmodtageres beskæftigelsesbehandlingsproces som praksiscase. Praksiscasen leder til, at afhandlingen analyserer, hvordan langtidsledige kontanthjælpsmodtagere og deres beskæftigelsesbehandlere samproducerer beskæftigelsesbehandlingen.

1.1.1 Langtidsledige kontanthjælpsmodtageres beskæftigelsesbehandlingsproces som praksiscase

Beskæftigelsesbehandlingen for kontanthjælpsmodtagere, der er langtidsledige, er valgt som praksiscase for at konkretisere analysen af, hvordan problemkompleksitet, socialretlig kompleksitet og organisatorisk kompleksitet påvirker samproduktionen af sagsbehandlingen. I EU defineres langtidsledighed som en ledighedsperiode, der varer mere end 12 måneder. Når personer tildes kontanthjælp, visiteres de til kategorien *jobparat*, hvis det vurderes, at ledighed er deres eneste problemstilling jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 2, pkt. 2. Vurderes det, at andre problemstillinger, ud over ledighed, påvirker kontanthjælpsmodtagernes mulighed for at komme i arbejde, visiteres de til kategorien *aktivitetsparat*, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 2, pkt. 3.

Hvad angår *problemkompleksiteten* er langtidsledige statistisk set mere udsatte i forhold til helbredsmæssige og sociale problemer end personer, der er ledige i kortere perioder, hvilket indikerer, at langtidsledighed kan lede til social eksklusion (Ejrnæs & Guldager, 2008, s. 11). Da langtidsledige typisk har en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet end ledige, kan der være risiko for, at ledigheden trækker yderligere ud. Langtidsledighed påvirker samfundsøkonomien i sin helhed, og den påvirker den enkelte langtidsledige borgers økonomiske og sociale liv i særdeleshed (Europa-Kommissionen, 2018). Langtidsledige borgers livssituation er således ofte præget af *problemkompleksitet*, hvor ledighed er ét problem blandt flere (Berkel, Caswell, Kupka & Larsen, 2017, s. 173; Danneris, 2018, s. 357). Det fremgår af Beskæftigelsesindsatslovens § 1, pkt. 3, at formålet med beskæftigelsesindsatsen er, at ledige, der kan arbejde, skal bistås i at komme i beskæftigelse ”så hurtigt og effektivt som muligt”, så de kan forsørge sig selv og eventuel familie. Alligevel er der en tendens til, at nogle personer fortsætter med at være på overførselsindkomst, endda i flere årtier, på trods af at offentlig forsørgelse som udgangspunkt er midlertidig, og at retlig regulering samt politisk og økonomisk styring har til hensigt at afkorte ledighedsperioden (Klausen, Schultz & Hielmerne, 2017, s. 166; Schjødt, Nielsen & Rasmussen, 2018, s. 52).

Den *socialretlige* kompleksitet følger af den rammelovgivning, der kendetegner beskæftigelsesområdet. Den socialretlige lovgivning er omfattende, hvorfor det kan være en udfordring, særligt for ikke-jurister, at opnå et retligt overblik og navigere i de retlige ændringer, der hyppigt forekommer på beskæftigelsesområdet. Forvaltningsretlige principper, socialretlige principper og rammelovgivning rammesætter sagsbehandlingen ved at regulere kompetencefordeling og fastsætte sagsbehandlingsformål, regulere sagsbehandlerens råderum for skøn og regulere de normer, der bliver styrende for sagsbehandlingen (Hydén, 1985, s. 19, 21). Rammelovgivningen fastlægger derved kompetence og formål, mens udfyldningen af rammerne, som lovgivningen regulerer, sker på baggrund af skøn foretaget af ”særligt sagkyndige på området” (Dalberg-Larsen, 1991, s. 7-8; se også Hydén, 1998, s. 88). Rammelovgivningens fastsættelse af sagsbehandlingsformål leder til, at sagsbehandlingen bliver formålsoverorienteret. I praksiscasens tilfælde er formålet, at borgerne så hurtigt og effektivt som muligt bliver selvforsørgende. Det er gennem dialogen mellem sagsbehandlere og borgere, at dette formål søges realiseret (Lemann Kristiansen, 2013, s. 788). Der er således et på forhånd fastlagt formål og fastlagte procedurer, men selve indholdet af og detaljerne i den enkelte borgers sagsbehandling aftales i løbet af indsatsen som en del af borgernes individuelle kontaktførelse, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 15, stk. 1.

Den *organisatoriske* kompleksitet kommer til udtryk i praksiscasen i forbindelse med de begrænsninger og afgrænsninger, organiseringen af beskæftigelsesindsatsen medfører. I henhold til Beskæftigelsesorganiseringslovens § 6, stk. 1 udføres den kommunale beskæftigelsesindsats i jobcentre, hvor der er ”fokus på beskæftigelse, selvforsørgelse og rådighed”, og det er kommunalbestyrelsen, der beslutter, hvordan beskæftigelsesindsatsen skal tilrettelægges, jf. lovens § 3, stk. 1. Organiseringen af beskæftigelsesindsatsen er derved *både* reguleret af national lovgivning og af beslutninger foretaget på kommunalt niveau. Organiseringen af sagsbehandlingen medfører, at sagsbehandlerne må forholde sig til forskellige forventninger, der på forskellig vis afgrænser og begrænser deres handlinger (Nissen & Harder, 2008, s. 243). Dette forhold inviterer til en analyse af, hvordan organiseringen af sagsbehandlingen leder til forskellige forventninger, der påvirker tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen.

At beskæftigelsesindsatsbehandlingen er valgt som praksiscase medfører, at empiri er indsamlet i jobcentre, da det er jobcentre, der varetager beskæftigelsesindsatsbehandlingen. Der er indsamlet empiri i jobcentre i tre forskellige kommuner, hvilket uddybes i afhandlingens kapitel 4, *Metodologi*.

1.2 Komplexitetsformerne i den eksisterende forskning

Eksisterende forskning i forvaltningens sagsbehandling, herunder beskæftigelses-sagsbehandlingen, har på forskellig vis behandlet de tre kompleksitetsformer. Problemkompleksiteten er for eksempel behandlet i studier af interaktionen mellem sagsbehandlere og borgere. Den socialretlige kompleksitet er i en vis grad behandlet i studier af sagsbehandleres praksis og borgeres oplevelser af sagsbehandlingen. Den organisatoriske kompleksitet er et omdrejningspunkt i den eksisterende forskning i sagsbehandlingens kontekst. Den eksisterende forskning udfoldes i kapitel 2, men introduceres nedenfor, da den inspirerer afhandlingens problemformulering og arbejds spørgsmål.

Eksisterende sociologisk forskning har blandt andet anlagt et interaktionistisk perspektiv på undersøgelsen af den problemkompleksitet, der kan præge sagsbehandlingen. I interaktionerne udveksler sagsbehandlere og borgere viden om borgernes problemstillinger og løsningsmuligheder⁴. I de konkrete møder mellem borgere og sagsbehandlere får sagsbehandleren indsigt i borgerens situation, og borgeren får en indsigt i den velfærdsstatslige kontekst, sagsbehandlingen er indlejret i (Carstens, 2002, s. 29). I interaktionerne udveksles viden, som påvirker konstruktionen af problemforståelser og løsningsopfattelser (Jefferson, 1988; Järvinen & Mik-Meyer, 2005). Derved bidrager vidensudvekslingen til at kategorisere borgerens problemstilling, og denne kategorisering betinger den videre sagsbehandling. Viden kan således betragtes som et socialt fænomen, hvor konteksten for interaktionen afgrænser, hvilken viden der betragtes som relevant (Eskelinen et al., 2008, s. 113).

Eksisterende rettsociologisk forskning har i en vis grad undersøgt den socialretlige kompleksitet, blandt andet ved at anlægge et individuelt perspektiv på undersøgelsen af, hvordan forvaltningens ikke-jurister anvender ret (Böcker Jakobsen, 2007, s. 42, 55; Lemann Kristiansen, 2001, s. 421; Leth Svendsen, 2014, s. 232; Vangsgaard, 2017, s. 64) og, hvordan borgerne oplever mødet med velfærdsstatens medarbejdere (Lied, 2011, s. 102, 119; Olesen, 2013, s. 362). Forskningen understreger, at sagsbehandleres og borgeres handlinger motiveres af faglige hensyn og institutionaliserede logikker, hvor lovgivning kan være én ledetråd blandt mange (Vangsgaard, 2017, s. 73-74). Normer, opfattelser og holdninger påvirker sagsbehandleres retsanvendelse, hvor nogle

⁴ I afhandlingen anvendes begreberne *løsningsmuligheder* og *hjælpemuligheder*. Begrebet løsningsmuligheder refererer til de muligheder for løsninger, der udveksles mellem borgere og sagsbehandlere i deres interaktioner. Begrebet hjælpemuligheder refererer til de faktiske muligheder for hjælp, der kan aktualiseres i sagsbehandlingen. Et eksempel på forskellen mellem de to begreber er angivet i analyseafsnit 5.2.5.2., hvor borgeren Thomas præsenterer træning som en løsningsmulighed, men som hans sagsbehandler Ditte afviser som hjælpemulighed i sagsbehandlingen.

sagsbehandlere betragter regler som konkrete anvisninger, der skal følges i detaljer, mens andre opfatter reglerne som rammer for praksis (Lemann Kristiansen, 2001, s. 425). Borgere, der har komplekse sociale problemer, kan have udfordringer med at navigere i velfærdssystemet, og ofte mangler de ressourcer til at omsætte de muligheder, den retlige regulering tilbyder, til faktisk handling (Lemann Kristiansen, 2013, s. 794; Lied, 2011, s. 102, 119; Olesen, Nielsen & Hammerslev, 2017, s. 437). Borgernes møde med velfærdssystemet kan være præget af oplevelsen af svigt, for eksempel når deres oplevede hjælpebehov ikke anerkendes eller imødekommes, hvilket kan skyldes forskellige problemforståelser og/eller manglende hjælpemuligheder i sagsbehandlingen (Danneris, 2018, s. 363; Olesen, 2018, s. 199).

Eksisterende forskning har ydermere anlagt et kontekstuellet perspektiv, der undersøger sagsbehandlingens organisatoriske kompleksitet. Her er der blandt andet fokuseret på, hvordan sagsbehandlingen på det sociale område kontekstualiseres af forskellige former for styring, herunder retlig regulering samt politisk og økonomisk styring (Berkel et al., 2017, s. 181-182; Caswell & Larsen, 2017, s. 163; Dalberg-Larsen, 1991, s. 2-3, 57; Ebsen & Guldager, 2002, s. 68; Lemann Kristiansen, 2001, s. 62). Gennem retlig regulering formuleres blandt andet procedurer, der strukturerer interaktioner mellem borgere og sagsbehandlere, som sagsbehandlingen skal følge (Nørgaard et al., 2014, s. 15). På beskæftigelsesområdet kommer dette eksempelvis til udtryk gennem den retlige regulering af de såkaldte individuelle jobsamtaler, der, som en del af borgernes individuelle kontaktførelser, skal finde sted minimum fire gange inden for 12 kalendermåneder, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 17, stk. 2. Økonomisk styring kan ligeledes anvendes til at anspore en særlig indsats. På beskæftigelsesområdet er refusionsreformen et eksempel på, hvordan staten økonomisk styrer kommunernes indsats. Refusionsreformen medfører, at den procentvise refusion mindskes over tid. De første fire uger modtager kommunerne 80 procent i refusion, fra den 5. til den 26. uge er det 40 procent, fra den 27. til den 52. uge er det 30 procent, og herefter er det 20 procent, jf. Lov om kommunernes finansiering af visse offentlige ydelser udbetalt af kommunerne § 5, stk. 2. Det økonomiske incitament består således i, at den reducerede refusion over tid skal anspore kommunerne til at få borgerne i beskæftigelse så hurtigt som muligt (Thuesen, Bille & Pedersen, 2017, s. 13-14). Retlig regulering samt politisk og økonomisk styring kan derved påvirke den organisatoriske kontekst, sagsbehandlingen er indlejret i, hvilket kan få betydning for de problemforståelser og løsningsmuligheder, der udveksles og forhandles i sagsbehandlingens forløb.

Sagsbehandlingens forløb påvirkes således af interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere, individernes opfattelser og handlinger samt sagsbehandlingens kontekst. Afhandlingen inddrager de tre perspektiver og syntetiserer dem i analysen af, hvordan borgere og sagsbehandlere samproducerer sagsbehandlingens forløb.

1.2.1 Operationalisering af problemformuleringen

Den eksisterende forsknings behandling af de tre kompleksitetsformer og de interaktionistiske, individuelle og kontekstuelle perspektiver, der knytter sig hertil, inspirerer til formuleringen af tre arbejdsspørgsmål. Arbejdsspørgsmålene operationaliserer afhandlingens problemformulering ved at fokusere specifikt på de tre kompleksitetsformer og perspektiver, der er til stede i samproduktionen af sagsbehandlingens forløb. Syntesen af de tre arbejdsspørgsmål bidrager derved til en dybdegående analyse af samproduktionen af sagsbehandlingens forløb i sin helhed.

Det første arbejdsspørgsmål omhandler interaktionen mellem sagsbehandlere og borgere. At det interaktionistiske perspektiv er det første, der analyseres, skyldes, at samproduktion netop forudsætter, at borgere og sagsbehandlere gennem deres interaktioner er sammen om at producere sagsbehandlingens forløb. Arbejdsspørgsmålet lyder:

Hvordan påvirker viden som socialt fænomen beskæftigelses-sagsbehandleres og langtidsledige borgeres interaktioner?

Arbejdsspørgsmålet analyserer, hvordan viden som socialt fænomen udveksles og forhandles og derved påvirker problem- og løsningsforståelserne i interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere (Jasanoff, 2004c, s. 3). Eksisterende forskning viser nemlig, at problemkompleksitet udlægges og forhandles i interaktionerne, og at sagsbehandlingens formål afgrænser, hvilken viden der betragtes som relevant at udveksle i interaktionerne (Järvinen & Mik-Meyer, 2003, s. 11). Arbejdsspørgsmålet undersøger derfor, hvordan beskæftigelses-sagsbehandlingens formål påvirker den viden, der udveksles og forhandles i interaktionerne.

Eksisterende forskning viser, at individers opfattelser af og erfaringer med sagsbehandling informerer deres handlinger. Det næste arbejdsspørgsmål analyserer sagsbehandleres og borgeres retlige bevidsthed for at undersøge, hvordan deres opfattelser af den retlige kontekst, sagsbehandlingens forløb er indlejret i, påvirker deres handlinger. Arbejdsspørgsmålet lyder:

Hvordan påvirker sagsbehandleres og borgeres retlige bevidsthed deres samproduktion?

Retlig bevidsthed⁵ formes gennem erfaringer med og forventninger til ret og retlige instanser (Ewick & Silbey, 1998, s. 22). Beskæftigelsesområdet er i høj grad retligt reguleret, og både beskæftigelses-sagsbehandlere og ledige borgere er omfattet af regler, der på forskellig vis påvirker deres handlemulighed. Derfor undersøger dette arbejdsspørgsmål, hvordan sagsbehandleres og borgeres opfattelser, erfaringer og forventninger til den retlige kontekst informerer deres handlinger i sagsbehandlingens forløb, hvorved sagsbehandlingens socialretlige kompleksitet analyseres.

Det tredje arbejdsspørgsmål vedrører sagsbehandleres og borgeres iagttagelser af sagsbehandlingens organisering. Eksisterende forskning peger blandt andet på, at iagttagelser af sagsbehandlingens organisering påvirker, hvilke hjælpemuligheder der kan aktualiseres (Nissen & Harder, 2008, s. 238). Arbejdsspørgsmålet lyder:

Hvordan påvirker sagsbehandleres og borgeres iagttagelser af hjælpemuligheder samproduktionen af sagsbehandlingen?

Retlig regulering samt politisk og økonomisk styring påvirker organiseringen af beskæftigelses-sagsbehandlingen. Med afsæt i sagsbehandleres og borgeres iagttagelser af sagsbehandlingens organisering undersøger arbejdsspørgsmålet, hvordan deres iagttagelser af hjælpemuligheder påvirker samproduktionen af sagsbehandlingen. Herved bliver det muligt at analysere sagsbehandlingens organisatoriske kompleksitet. Sagsbehandleres og borgernes iagttagelser er centrale, da det antages, at iagttagelserne får betydning for, hvilke hjælpemuligheder der kan aktualiseres i sagsbehandlingen (Luhmann, 2000b, s. 315).

De tre arbejdsspørgsmål analyserer således henholdsvis det interaktionistiske, det individuelle og det kontekstuelle perspektiv af samproduktionen af sagsbehandlingen samt de tre kompleksitetsformer, der gør sig gældende i sagsbehandlingen. Denne tilgang gør det muligt at foretage en dybdegående analyse af hver kompleksitetsform og hvert perspektiv. Analyserne fra de tre arbejdsspørgsmål syntetiseres med henblik på at besvare afhandlingens overordnede problemformulering.

⁵ Begrebet retlig bevidsthed kan lede tankerne hen på begrebet retsbevidsthed. Der er dog en væsentlig forskel mellem de to. Førstnævnte er et teoretisk begreb anvendt inden for den retssociologiske disciplin til at analysere, hvordan mennesker konstruerer legalitet i deres sociale verden (Ewick & Silbey, 1998). Retsbevidsthed er et teoretisk begreb, der typisk anvendes inden for den kriminologiske disciplin til at analysere menneskers opfattelse af kriminalitet og straf (Balvig, Helgi, Jerre, Olaussen & Tham, 2010; Kutchinsky, 1970).

1.3 Afhandlingens fokus

Afhandlingens formål er at foretage en retssociologisk analyse af, hvordan borgere og sagsbehandlere samproducerer sagsbehandlingens forløb. Det er ikke afhandlingens anliggende at ”faktatjekke”, om dét, der står i love, regler, vejledninger med mere, også er dét, der reelt sker i sagsbehandlingsforløbet. Dette ville være et implementeringsfokus, hvor der tages afsæt i den retlige regulering for at vurdere, hvorvidt og hvordan den omsættes til praksis. I stedet tager afhandlingen udgangspunkt i de mennesker, der sammen producerer beskæftigelsessagsbehandlingen. Sagsbehandlers og borgeres oplevelser og forståelser, som de udfolder sig i deres fortællinger, er altså udgangspunktet, da fortællingerne giver et indblik i deres sociale verden, som samproduktionen af sagsbehandlingen er en del af (Kvale, 1994, s. 42-43). Beskæftigelsessagsbehandlingen kan i denne sammenhæng ses som en social konstruktion, hvor beskæftigelseslovgivning er én faktor blandt flere, der indvirker på parternes samproduktion (Christoffersen, 2003, s. 247).

Afhandlingen analyserer retssociologisk, med beskæftigelsessagsbehandling som praksiscase, hvordan sagsbehandlere og borgere samproducerer sagsbehandling. Afhandlingen skriver sig derved ind i den retssociologiske disciplin – en disciplin som Reza Banakar i 1998 beskrev som et *stepchild*: En disciplin, der hverken hører hjemme i den juridiske eller den sociologiske disciplin. Banakar argumenterer, at manglende *intellectual coherence* om rettens karakter og rettens betydning i samfundet bidrager til en epistemologisk mangfoldighed og et fragmenteret forskningsfelt, og han efterspørger en systematisk udvikling af den retssociologiske disciplin (Banakar, 1998, s. 4-6,18). Denne beskrivelse af retssociologien som disciplin medførte en del debat, hvor blandt andre Thomas Mathiesen og Jørgen Dalberg-Larsen gjorde sig til fortalere for disciplinens fragmenterede karakter, som de beskrev som frigørende (Dalberg-Larsen, 2000, s. 27; Mathiesen, 1998, s. 68). Mathiesen beskrev endda den retssociologiske disciplins eklektiske karakter og fraværet af et grundlæggende paradigme for disciplinen som ”virtues rather than vices” (Mathiesen, 1998, s. 74). Som et bidrag til diskussionen skrev Håkan Hydén, at en fælles tematik eller et fælles undersøgelsesfelt kunne skabe sammenhæng i den retssociologiske disciplin, men understregede, ligesom Banakar, at ”there is no reason to limit the diversity of theoretical perspectives” (Banakar, 1998, s. 20; Hydén, 1999, s. 72, 79). I sin bog, *Merging Law and Sociology*, udviklede Banakar sine argumenter som følge af den diskussion, hans artikel fra 1998 gav anledning til. Her understreger han blandt andet, at ”sociology of law has an intrinsic value of its own that lies beyond the disciplinary boundaries of both law and sociology. It can say something about law and society which neither law nor sociology can articulate

itself' (Banakar, 2003, s. 12). Som disciplin spænder retssociologien bredt. Forskellige teoretiske perspektiver inddrages, og tematisk orienterer disciplinen sig blandt andet mod rettens udvikling og anvendelse⁶ og informel rets betydning for sociale handlemønstre⁷. Retlige institutioner, såsom domstolene og forvaltningen, er ligeledes genstand for retssociologiske analyser, der undersøger rettens rolle inden for sådanne sociale felter, hvor der er en høj grad af retlig regulering (Dalberg-Larsen, 2005, s. 43). Dalberg-Larsen beskriver den retssociologiske disciplin ved at sondre mellem den *genetiske* og den *operationelle* retssociologi. Førstnævnte identificerer og undersøger, gennem empirisk og teoretisk forskning, de faktorer, der leder til, at nye regler opstår, og eksisterende regler opretholdes. Her inddrages faktorer af blandt andet politisk og økonomisk karakter, der får betydning for, hvordan den retlige regulering udformes. Inden for den *operationelle* retssociologi orienterer forskningen sig mod rettens virkning i samfundet og, hvad der leder til, at retten får sin virkning. Herunder inddrages aktørers opfattelser af ret som en faktor, der påvirker rettens virkning i samfundet (Dalberg-Larsen, 2005, s. 45, 235). Ydermere defineres retsbegrebet bredt inden for den retssociologiske disciplin, hvor det blandt andet beskrives som et system af normer af både formel og informel karakter (Hydén, 1998, s. 27; Santos, 1987, s. 282).

I denne afhandling inddrages begreber fra tre teoretiske tilgange. Begreberne bidrager som analytiske redskaber til den retssociologiske analyse af, hvordan borgere og sagsbehandlere samproducerer sagsbehandlingen. Sagsbehandlingen finder sted i forvaltningen, der som retlig institution er præget af en høj grad af retlig regulering. Afhandlingen undersøger, hvordan den retlige regulering strukturerer samproduktionen og, hvordan sagsbehandlers og borgeres opfattelser af ret påvirker deres handlinger i samproduktionen.

1.3.1 Begrebsanvendelse, empiri og citatskik

Eksisterende forskning anvender forskellige betegnelser for velfærdssystemets medarbejdere, der behandler borgeres sager. Socialarbejdere, socialrådgivere og frontlinjearbejdere er blot nogle af

⁶ Udviklingen og anvendelsen af ret er et centralt område inden for den retssociologiske disciplin, blandt andet initieret af Roscoe Pounds *Law in Books and Law in Action* fra 1910, der omhandler forskelle mellem rettens formål og formulering og dens egentlige funktion, når retten omsættes til handling.

⁷ Informel ret, såsom normer, skik og tradition, der indvirker på handlemønstre og bidrager til at opretholde den sociale orden, er et centralt omdrejningspunkt i Eugen Ehrlichs værk, *Grundlegung der Soziologie des Rechts* fra 1913.

betegnelserne.⁸ I afhandlingen anvendes betegnelsen *sagsbehandler*. Det skyldes, at de sagsbehandlere, jeg har talt med, omtaler sig selv og deres kollegaer som sagsbehandlere. Deres arbejde er at behandle borgernes sager, og det er blandt andet deres handlinger og bevæggrunde for handlingerne, der analyseres, hvilket begrebsanvendelsen reflekterer. I den eksisterende forskning anvendes ligeledes forskellige betegnelser for de borgere, der mødes med de ansatte i forvaltningen.⁹ De sagsbehandlere, jeg har talt med, omtaler borgerne som ”borgere”, og ligesom med betegnelsen sagsbehandler er det respondenternes betegnelser, der afgrænser begrebsanvendelsen, hvorfor begrebet *borgere* anvendes.

Begrebet *narrativer* er gennemgående i afhandlingen, hvorfor en kort forklaring af begrebet er oplagt. Narrativer er ”historier, der fortælles under interviewet” (Kvale, 1994, s. 191), og som tydeliggør fortællerens forståelser og opfattelser af en given social kontekst. Derfor kan analysen af respondenternes narrativer bidrage til forståelsen af, hvordan respondenterne tilskriver mening til deres sociale verden. Som Ewick og Silbey forklarer: ”The stories describe the world as it is lived and understood by the storyteller” (Ewick & Silbey, 1998, s. 29).

Begrebet *legalitet* er ligeledes gennemgående i afhandlingen, da individernes retlige bevidsthed former konstruktionen af legalitet. Med afsæt i Ewick og Silbeys begrebsforklaring er legalitet: ”the meanings, sources of authority, and cultural practices that are commonly recognized as legal” (Ewick & Silbey, 1998, s. 22). Individuer konstruerer altså legalitet gennem opfattelsen af det meningsfulde og det autoritære, hvad der opleves som retmæssigt, og disse opfattelser bidrager til at strukturere individernes handlinger.

Empirien består blandt andet af aktindsigtsrapporter, der dannes elektronisk, når borgerjournalernes delelementer samles til én fil. Jeg anvender samme begreb, som programmet, der er brugt til at generere de samlede filer ud af borgernes journaler, anvender. Borgernes journaler består af forskellige elementer, såsom indkaldelser til de såkaldte individuelle jobsamtaler med sagsbehandler, sagsbehandlers notater, notater fra andre aktører, aftaler om visiterede tilbud såsom praktik, og notater

⁸ Nanna Mik-Meyer & Margaretha Järvinen og Peter Høilund & Søren Juul bruger for eksempel betegnelsen socialarbejdere (Høilund & Juul, 2015; Järvinen & Mik-Meyer, 2003) og Dorte Caswell & Flemming Larsen anvender begrebet *frontline workers*, frontlinjearbejdere (Caswell & Larsen, 2017), givetvis inspireret af Michael Lipskys begreber *front-line work* og *street-level bureaucrats* (Lipsky, 2010).

⁹ For eksempel kalder Michael Lipsky og Nanna Mik-Meyer & Margaretha Järvinen dem klienter (Järvinen & Mik-Meyer, 2003; Lipsky, 2010). John Clarke, Morag McDermont & Janet Newman bruger betegnelsen forbrugere (Clarke, McDermont & Newman, 2010), mens Niels Åkerstrøm Andersen og Dorte Caswell & Flemming Larsen kalder dem borgere (Caswell & Larsen, 2017; Åkerstrøm Andersen, 2003a).

vedrørende psykiske og fysiske skånebehov. Alle disse dele genereres til én samlet fil: en aktindsigtsrapport. Derudover består empirien af relevante retskilder, deltagerobservationer af møder mellem beskæftigelsesrådgivere og langtidsløse kontanthjælpsmodtagere samt semistrukturerede interviews med begge parter. Samtlige interviews og observerede samtaler er blevet transskriberet, og med inspiration fra Nanna Mik-Meyer er citater omskrevet fra talesprog til lettere skriftsprog for at lette læsningen (Mik-Meyer, 2018, s. 20).

Citater fra empirien inddrages for at eksemplificere og understrege de problematikker, empirien indikerer (Pratt, 2008, s. 500-501). I analyseafsnittene refererer jeg til empirien, så læseren har mulighed for at identificere empiriens kilde, på følgende måde: Interviews er angivet i ”anførselstegn”, citerede observerede samtaler er i *kursiv*, og citerede aktindsigtsrapporter og retskilder er angivet med ”anførselstegn og er i kursiv”. Jeg refererer til litteratur ved at angive ”anførselstegn”, hvorefter den præcise kildehenvisning følger med forfatter, årstal og sidetal. Citater på blot én sætning skrives i teksten, og citater, der er længere end én sætning, placeres med linjeafstand før og efter citatet. Citater angives med punktum *inden for* citationstegnet, når det citerede er en fuld sætning. Citater angives med punktum *efter* citationstegn, når den citerede sætning er afkortet.

1.3.2 Afhandlingens struktur

Efter dette kapitel, *Indledning*, der redegør for afhandlingens problemfelt, problemformulering, praksiscase og arbejdsspørgsmål, følger kapitel 2, *Kompleksitetsformerne i den eksisterende forskning*, der redegør for den eksisterende forskning og forklarer afhandlingens bidrag hertil. Herefter følger kapitel 3, *Teori*, der omhandler afhandlingens teoretiske ramme. Tre teoretiske tilgange anvendes i afhandlingen, nemlig Sheila Jasanoffs samproduktionsteori, retlig bevidsthed inspireret af Patricia Ewick, Susan S. Silbey, Kathryne M. Young og Marc Hertogh samt Niklas Luhmanns systemteori, særligt den systemteoretiske organisationsteori. De tre teoretiske tilgange tilbyder analytiske redskaber, der er specifikt orienteret mod hvert sit arbejdsspørgsmål. Som et afsluttende afsnit i teorikapitlet diskuteres potentialer og udfordringer ved at anvende de tre forskellige teorier samt teoriernes fællestræk. Det efterfølgende kapitel redegør for afhandlingens *Metodologi*. Casestudiet som metode, adgangen til feltet og de anvendte kvalitative metoder forklares. Kapitlet beskriver også de etiske overvejelser, afhandlingen giver anledning til, og afsluttes med en

redegørelse for afhandlingens analysestrategi og operationalisering. Efter *Metodologi* følger kapitel 5, *Analyse*. Kapitlet begynder med en analyse af, hvordan den retlige regulering strukturerer beskæftigelsessagsbehandlingen. Herefter følger tre afsnit, der analyserer samproduktionen af sagsbehandlingen i de tre kommuner, hvor empirien er indsamlet. Hver analysedel er igen inddelt i forhold til de tre arbejdsspørgsmål. Kapitlet afrundes ved at samle op på de tre arbejdsspørgsmål fra de tre kommuner i en fælles delkonklusion. I det efterfølgende kapitel 6, *Diskussion*, bliver delkonklusionerne fra analysekapitlet diskuteret i forhold til den eksisterende forskning, der blev præsenteret i kapitel 2. Derefter tager kapitel 7, *Konklusion*, udgangspunkt i diskussionskapitlet med det formål at besvare afhandlingens problemformulering. Til sidst følger afhandlingens kapitel 8, *Perspektiverende refleksioner om beskæftigelsesindsatsens potentiale og mangel på samme*, der perspektiverer afhandlingens konklusioner med afsæt i beskæftigelsessagsbehandlings muligheder og begrænsninger.

2 Komplexitetsformerne i den eksisterende forskning

Afhandlingens retssociologiske analyse af, hvordan borgere og sagsbehandlere samproducerer sagsbehandling inviterer til en undersøgelse af flere elementer: at borgere og sagsbehandlere er sammen om at producere sagsbehandlingen medfører, at deres *interaktioner* er centrale. Det er i interaktionerne, at borgere og sagsbehandlere udveksler og forhandler viden, der bidrager til at kortlægge en eventuel problemkompleksitet, og som får betydning for sagsbehandlingsens videre forløb. Det interaktionistiske perspektiv er således væsentligt for at tydeliggøre den problemkompleksitet, der karakteriserer sagsbehandlingen. Derudover bærer borgere og sagsbehandlere på *individuelle* erfaringer og forventninger, der påvirker deres tilgang til sagsbehandlingen, hvorfor det ligeledes er interessant at undersøge samproduktionen med udgangspunkt i individernes tilgang, altså fra et individorienteret perspektiv. Borgere og sagsbehandlere interagerer i en socialretligt kompleks kontekst, hvorfor deres opfattelser af ret og konstruktion af legalitet er relevante at analysere. Sagsbehandlere og borgere samproducerer på baggrund af nogle strukturer og betingelser, der former den *kontekst*, de interagerer i. Det inviterer til et kontekstuel perspektiv, der gør det muligt at undersøge sagsbehandlingsens organisatoriske kompleksitet. Da afhandlingen inddrager beskæftigelses-sagsbehandlingen som praksiscase, er det især relevant at undersøge beskæftigelses-sagsbehandlingsens kontekst, det vil sige den retlige regulering samt politiske og økonomiske styring af beskæftigelsesområdet, der får betydning for borgeres og sagsbehandleres samproduktion. Der er således tre relevante perspektiver at fokusere på inden for samproduktion af sagsbehandling: et fokus på interaktionen, et fokus på individerne, der interagerer, og slutteligt et fokus på den kontekst, individerne interagerer i.

I dette kapitel inddrages eksisterende forskning, der på forskellig vis har behandlet de tre kompleksitetsformer. Først redegøres der for forskning, der undersøger, hvordan problemkompleksitet forhandles i interaktioner mellem sagsbehandlere og borgere. Derefter følger et afsnit, der inddrager forskning i borgeres oplevelser af mødet med velfærdsstaten og sagsbehandleres håndtering af sagsbehandling. Her er der i en vis grad forsket i, hvordan den socialretlige kompleksitet forstærkes af individers opfattelser og handlinger. Slutteligt følger et afsnit, der inddrager den eksisterende forskning i retlig regulering samt politisk og økonomisk styring, hvor sagsbehandlingsens organisatoriske kompleksitet kommer til udtryk. De tre kompleksitetsformer er ikke isolerede øer, men griber ind i hinanden. Det samme gør sig gældende for de tre perspektiver. For eksempel kan

konteksten for interaktionen påvirke, hvad samtaler i interaktionen indeholder, hvilket blandt andre Mik-Meyer og Silverman påpeger i deres studie af 23 videooptagede møder mellem hjemløse og personale på tre herberger for hjemløse (Mik-Meyer & Silverman, 2019). Ligeledes kan sagsbehandlerens organisatoriske placering påvirke deres arbejdstilgang, hvilket Lemann Kristiansen viser i sin afhandling om pantefogeders retsanvendelse i tre danske kommuner (Lemann Kristiansen, 2001). Institutionelle værdier kan også få betydning for individers handlinger, som Järvinens forskning i borgernes internalisering af institutionaliserede identiteter viser (Järvinen, 2003).

2.1 Interaktionen mellem sagsbehandlere og borgere

”Den etiske kerne i socialt arbejde bør efter vores opfattelse være at understøtte den enkelte borgers mulighed for, så vidt muligt, at kunne forfølge sin egen vision om det gode liv”, skriver Peter Høilund og Søren Juul i bogen *Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde* (Høilund & Juul, 2015, s. 31). Høilund og Juul undersøger anerkendelsens betydning i interaktionen mellem borgere og sagsbehandlere og placerer parternes oplevelser af det konkrete møde som centralt for sagsbehandlingen. Det konkrete møde er ligeledes omdrejningspunktet for andre forskere, der undersøger, hvordan interaktionerne mellem borgere og sagsbehandlere tjener som platforme til at udfolde borgernes problemstillinger, formulere løsningsmuligheder og kortlægge problemkompleksitet med henblik på at understøtte borgernes vej til ”det gode liv” (Mik-Meyer, 2017, s. 45; Uggerhøj, 2002, s. 81). Der er således normative forestillinger knyttet til det sociale arbejdes formål og forløb, der kredser om, at det sociale arbejde må realisere borgernes muligheder for at forbedre deres situation, og at dette bør foregå i samarbejde med borgeren, hvilket fordrer, at borgerne er aktivt medvirkende. Borgerne må for eksempel fremmøde for at samtalen kan finde sted, og de må bidrage aktivt til samtalen for at realisere drøftelsen af deres situation samt vurderingen af deres hjælpebehov. Herved forudsætter sagsbehandlere og borgere hinanden og er gensidigt afhængige i sagsbehandlingens forløb (Eskelinen et al., 2008, s. 49-51).

Den gensidige afhængighed reflekteres i de roller, sagsbehandlere og borgere udfylder i sagsbehandlingen, og rollerne medfører betingede handlemuligheder, påpeger Åkerstrøm Andersen. Borgernes rolle er for eksempel, at de skal ville den hjælp, de får tilbudt af sagsbehandlerne, og de skal ville en forbedring af deres situation gennem den hjælp, der tilbydes i sagsbehandlingens forløb. Borgerens rolle forudsætter derved sagsbehandlerens rolle – og omvendt – da sagsbehandlerens rolle

er at hjælpe borgeren til at ville forbedre sin situation. Rollefordelingen mellem sagsbehandlere og borgere medfører, at den enkelte borger skal være aktiv i at ville sin forbedring. Denne aktivering af borgeren refererer Åkerstrøm Andersen til som en kontraktliggørelse af relationen mellem sagsbehandlere og borgere, der medfører, at borgeren ikke blot passivt bliver hjulpet, men hjælper sig selv ved at modtage hjælpen og aktivt arbejder med den hjælp, der gives. Sagsbehandleren agerer borgerens hjælper, og borgeren skal indgå i interaktionen med sin vilje til at blive hjulpet. Det er altså centralt, at borgerne *vil* hjælpes (Åkerstrøm Andersen, 2003a, s. 57; 2007, s. 126, 139). En noget for noget tilgang præger derved sagsbehandlingen og medfører, at såfremt borgeren ikke imødekommer kravet om at ville være aktiv, bortfalder ydelserne (Handler, 2004, s. 2; Åkerstrøm Andersen, 2007, s. 119).

Begreber som ”aftale” og ”kontrakt” vinder indpas i forvaltningen, påpeger Åkerstrøm Andersen og Uggerhøj, der betegner handleplaner som sociale kontrakter, der indgår i den sociale sagsbehandling (Uggerhøj, 2002, s. 98; Åkerstrøm Andersen, 2007, s. 122, 124). Åkerstrøm Andersen refererer til dette som en *kontraktliggørelse* af sagsbehandlingen, der foregår ved, at sagsbehandler og borger aftaler borgerens handleplan, og med sin underskrift accepterer og forpligter borgeren sig på handleplanen. Handleplanen får derved karakter af en kontrakt, der installerer forventninger til sagsbehandlingens forløb og til rollefordelingen i forløbet (Åkerstrøm Andersen, 2003a, s. 12-13). Kontraktliggørelse af borgeren: At borgeren diskursivt betragtes som et frit individ, der kan *vælge* at indgå en kontrakt med forvaltningen, udvisker det reelle magtforhold mellem forvaltning og borger, hvor borgeren er *nødt til* at interagere med forvaltningen for at få adgang til hjælp. Denne diskursive konstruktion af den ligeværdige borger, der er en aktiv og fri medspiller i sagsbehandlingen, kan ligeledes problematiseres, når de fysiske rammer for møderne mellem borgere og sagsbehandlere tages i betragtning. Her kan et magtforhold identificeres, for eksempel at borgerne skal henvende sig i en reception, de skal vente i et venteværelse, de møder låste døre og aflukkede afdelinger, og at sagsbehandlerne bærer alarmer på sig i tilfælde af konflikt med en borger (Ebsen & Guldager, 2002, s. 70, 76; Minke, 2012, s. 66; Olesen, 2013, s. 75). Magtforholdet kommer dog ikke kun til udtryk mellem borger og sagsbehandler, hvor borgeren på forskellig vis er underlagt sagsbehandleren, således tydeliggjort gennem borgerens begrænsede adgang og begrænsede beslutningskompetence. Sagsbehandleren er ligeledes underlagt såkaldte strukturer, der magter deres handlinger, på baggrund af sagsbehandlingens kontekst, såsom lovgivning, der fastlægger procedurer, og organisering, der fastlægger hierarkiet i organisationen. Disse faktorer er omdrejningspunktet i kapitlets tredje afsnit, Retlig regulering samt politisk og økonomisk styring af beskæftigelses-sagsbehandlingen.

I interaktionen skal sagsbehandlerne både styrke borgernes ansvar og deres autonomi: Borgerne skal have ret til at bestemme selv, og de skal selv arbejde med at løse deres problemer. Fokus på borgernes ansvar og autonomi medfører, at sagsbehandlerne primært skal tage udgangspunkt i borgernes ressourcer frem for borgernes problemer, altså skal de have fokus på, hvad borgerne *kan* frem for, hvad de *ikke* kan, hvad der holder dem tilbage. Borgerens ressourcer, deres "kan-potentiale", får forrang i forhandlingen af sagsbehandlingens fremdrift. Borgerens problemer, altså begrænsningerne for vedkommendes "kan-potentiale", nedtones, og med afsæt i relationen til borgerne er det en del af sagsbehandleres ansvar at bidrage til borgernes positive udvikling (Järvinen & Mik-Meyer, 2012, s. 23). Ved at beskrive borgeren som en potentialitet opdyrkes borgerens evne til at forestille sig selv og gennem selvstyring potentialisere den selvforestilling (Åkerstrøm Andersen & Pors, 2014, s. 247).

Interaktionen mellem sagsbehandler og borger kan betragtes som en forhandling, hvor borgere og sagsbehandlere udveksler informationer, der gør dem i stand til at forhandle forståelsen af aktuelle problemstillinger og forhandle, hvilke løsninger der kan være mulige (Carstens, 2002, s. 29, 42-43; Eskelinen et al., 2008, s. 49-51). En måde at forhandle på kan være at henvise til formålet med sagsbehandlingen, for eksempel at borgeren skal blive selvforsørgende gennem beskæftigelse, hvilket er formålet med beskæftigelses-sagsbehandlingen, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 1, pkt. 3. En anden måde at forhandle sagsbehandlingens indhold og forløb kan være at henvise til, at "det skal give mening"¹⁰, hvilket indebærer, at indhold og forløb skal være noget, som borgeren både evner og ønsker. Disse måder at forhandle sagsbehandlingen på reflekterer en internalisering af sagsbehandlingens formål, der altså får betydning for, hvilke problemforståelser og mulige løsninger der er mulige at forhandle sig frem til (Eskelinen et al., 2008, s. 96; Jefferson, 1988, s. 418, 428; Uggerhøj, 2002, s. 96).

Forskning viser, at borgere typisk deler mere – og mere detaljeret – information med sagsbehandleren, hvis der er tale om en tillidsfuld relation mellem parterne. Den delte information er et værktøj for sagsbehandleren til at identificere problemstillinger og løsningsmuligheder. Omvendt kan en relation præget af mistillid medføre, at borgeren forholder sig passivt og tilbageholder information, hvor kun det, borgeren vurderer som absolut påkrævet, gøres og siges, hvilket leder til, at der tegnes et fragmenteret billede af borgerens hjælpebehov (Lied, 2011, s. 185). Borgeres tillid til sagsbehandlere som repræsentanter for velfærdssystemet kan være udfordret, påpeger Høilund og Juul, blandt andet

¹⁰ Citatet "det skal give mening" er taget fra afhandlingens empiriske materiale, hvor flere sagsbehandlere fortæller, at deres vurderinger beror på, hvad der giver mening i borgernes situation, og at fremadrettede tiltag skal give mening i det konkrete tilfælde.

på baggrund af de velfærdsstatslige krav, borgerne møder gennem interaktionen med sagsbehandlerne. Sådanne oplevelser af interaktionen kan medføre, at borgerne ”bliver medspillere på trods”, hvilket indebærer, at borgerne måske nok følger de krav, der rettes mod dem, for eksempel for at undgå sanktioner, men ikke internaliserer det langsigtede mål med sagsbehandlingen (Høilund & Juul, 2015, s. 60, 79).

I afhandlingen foretages en retssociologisk analyse af, hvordan viden producerer og produceres i interaktionerne mellem borgere og sagsbehandlere. Den eksisterende forskning i interaktionen mellem sagsbehandlere og borgere er især sociologisk forankret, og afhandlingen bidrager til forskningsområdet ved at anlægge et *retssociologisk perspektiv på interaktionen*, der inddrager retten som en faktor, der påvirker samproduktionen. Anden forskning har særligt undersøgt anerkendelsens betydning for interaktionen mellem sagsbehandlere og borgere, betydningen af en tillidsfuld relation mellem parterne samt sagsbehandlingsens fokus på at styrke borgernes autonomi og ansvar. Afhandlingen analyserer, med afsæt i Sheila Jasanoffs samproduktionsteori, relevante retskilder som vidensaktanter, der strukturer beskæftigelsesindsatsens organisering, formål og forløb. At retskilderne analyseres som vidensaktanter medfører et analytisk greb, der undersøger, hvordan den viden, der fastholdes i de forskellige bestemmelser, påvirker, hvilken viden der udveksles og forhandles i interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere. For eksempel fastsætter Beskæftigelsesindsatsloven § 15, stk. 1, at den enkelte borgers beskæftigelsesindsats skal tilrettelægges ”under hensyn til personens ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov”, hvorved bestemmelsen som vidensaktant altså betinger, at den viden, der bør udveksles i interaktionerne, vedrører borgerens forudsætninger og ønsker samt de behov for arbejdskraft, der gør sig gældende. Afhandlingens første arbejdsspørgsmål foretager en retssociologisk analyse af det interaktionistiske perspektiv på samproduktionen af sagsbehandlingen og af forhandlingen af den problemkompleksitet, der typisk præger borgernes situation. Ved at analysere relevante retskilder og borgernes journaler som vidensaktanter og sagsbehandlere og borgere som vidensaktører aktiveres et analyseapparat, der muliggør studiet af, hvordan viden forhandles i interaktionerne og rettens betydning for den viden, der forhandles.

2.2 Borgeres og sagsbehandleres opfattelser og handlinger

Forskning, der anlægger et individuelt perspektiv, identificerer en tendens til, at borgere kan opleve at blive underkendt i mødet med ”systemet”. Møderne er typisk indlejret i en socialretlig kompleks kontekst, hvor individernes kendskab til og opfattelser af ret påvirker deres handlinger (Vangsgaard, 2017, s. 85-86).

Som nævnt oven for koncentrerer Høilund og Juuls forskning sig om anerkendelsens betydning for interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere, og forskerne peger på, at på trods af ”gode viljer og en etisk bevidst sociallovgivning”, lykkes det sociale arbejde langt fra altid, hvilket blandt andet skyldes underkendelse af borgeren, der både medfører tab af rettigheder og manglende tillid til sociale institutioner, argumenterer forskerne (Høilund & Juul, 2015, s. 11). Med afsæt i sagsakter og interviews med socialt udsatte borgere, socialarbejdere, ledere og lokalpolitikere undersøger Høilund og Juul respondenternes oplevelser af det sociale arbejde. Forskerne refererer borgeres såkaldte krænkelsesoplevelser, hvor borgere oplever, at deres ønsker og hjælpebehov ikke bliver lyttet til, ej heller anerkendes af socialarbejderen, hvilket efterlader borgerne frustrerede og med følelser af svigt og mindreværd (Høilund & Juul, 2015, s. 39, 43-44).

Den sociale mening indlejret i de institutioner, individerne indgår i, kan bidrage til at konstruere en identitetsopfattelse, der påvirker de opfattede handlemuligheder (Järvinen, 2003, s. 51). Den institutionelle identitet, borgerne tilskrives, er dog til konstant forhandling, hvorfor de opfattede handlemuligheder ligeledes får en kontingent karakter (Mik-Meyer, 2003, s. 103). Selvom mennesker altså indgår i samme institutionaliserede kontekst, kan deres handlinger således være ganske forskellige. Det er blandt andet et fokus i Austin Sarats artikel ”... *Law Is All Over*”: *Power, Resistance and the Legal Consciousness of the Welfare Poor*, hvori han analyserer, hvordan borgere på velfærdsydelse opfatter deres situation og mødet med velfærdssystemet, og hvordan opfattelsen påvirker deres handlinger. Selvom Sarats artikel er fra 1995 og baseret på deltagerobservationer af og interviews med amerikanske borgere på velfærdsydelse, ræsonnerer artiklens resultater med nogle af den eksisterende nordiske forsknings resultater. Her kan Annette Olesens og Camilla Liedts studier, der inddrages nedenfor, nævnes. Sarats studie viser, at der blandt borgere på velfærdsydelse er en opfattelse af, at retten betinger deres hverdag (Sarat, 1990, s. 344). Nogle borgere søger retshjælp og prøver at instrumentalisere retten for at positionere sig i mødet med forvaltningen. Det gør de ud fra den idé, at hvis de kender deres rettigheder, kan de bedre navigere i velfærdssystemet (Sarat, 1990, s. 346). Andre borgere beskriver en oplevelse af at forsvinde i velfærdssystemet. De oplever, at de blot

er én blandt flere, som velfærdssystemet skal håndtere, at de ikke har indflydelse på sagsbehandlingen, og at de ikke bliver inddraget og lyttet til i sagsbehandlingen. De efterlades med en oplevelse af, at deres identitet forsimples til én, der modtager velfærdsydelse – ikke én, der aktivt kan bidrage – hvilket låser dem i en kategori, de har vanskeligt ved at forene sig med. De er nødt til at spørge om lov, bede om penge og bede om tilladelse: "Being on welfare is just like being a child. Have to ask for everything", som én af Sarats interviewpersoner fortæller (Sarat, 1990, s. 352). Borgerne beskriver en følelse af skam, der er forbundet med at være på velfærdsydelse, og diskursivt tager de afstand fra de mennesker, der af ren dovenskab modtager forsørgelse. De understreger, at de gerne vil arbejde, og det ikke er med deres gode vilje, at de er på offentlig forsørgelse (Sarat, 1990, s. 366). Andre borgere lader til at anerkende systemets præmisser, og de anlægger strategier med afsæt i præmisserne, hvorved de oplever at positionere sig i forhold til velfærdssystemet. I deres optik er de ikke kun underlagt velfærdssystemet. De er godt nok afhængige af det, men de får også noget ud af det, og systemet får på den måde en mere positiv betydning end blot en dikterende institution, som borgerne skal rette sig efter (Sarat, 1990, s. 365).

Olesen og Lied har i deres forskning identificeret tendenser til, at borgere, der er gengangere¹¹ i velfærdssystemet, generelt opnår en erfaring, der omsættes til viden, som gør dem i stand til bedre at forstå velfærdssystemets præmisser og navigere i systemet. Nogle borgere kan altså udvikle en ekspertise og få et netværk, de kan trække på, både formelt og uformelt (Lied, 2011, s. 227; Olesen, 2013, s. 362). Lieds forskning understreger, at det især er sagsbehandlere, der udgør socialt udsatte borgers netværk, hvorved relationen til sagsbehandlere bliver central, særligt fordi socialt udsatte borgere typisk oplever barrierer i forhold til at aktualisere velfærdssystemets hjælpemuligheder – blandt andet på grund af manglende kendskab til ret eller manglende ressourcer i forhold til at artikulere hjælpebehov og til at navigere i velfærdssystemet. Der er således et foreliggende retligt grundlag, men borgernes kendskab til velfærdssystemet og deres evne til at navigere i det kan variere og hindre realiseringen af hjælpemulighederne (Lied, 2011, s. 102, 119; Olesen et al., 2017, s. 440).

Danneris' forskning i arbejdsløse borgers oplevelser af mødet med deres sagsbehandlere peger på, at borgerne typisk oplever deres sagsbehandlingsforløb som komplekst og cirkulært frem for lineært

¹¹ Det betyder dog ikke, at gengangerne per definition er *the haves*, altså de personer, der har evner og ressourcer til at navigere i velfærdssystemet. I sin artikel, *Why the "Haves" Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change*, nævner Marc Galanter *alcoholic derelicts*, der direkte oversat betyder alkoholiske vrage. Det er mennesker, der har gentagne møder med retssystemet, men som alligevel er en del af *the have-nots*, fordi de ikke har ressourcer til at være andet. Engangsbesøgende kan være *haves*, såsom personer, der har ressourcer, økonomiske såvel som sociale, de strategiserer til at navigere i systemet (Galanter, 1974, s. 103).

(Danneris, 2018, s. 362-363). Det er især oplevelsen af at have én person tilknyttet, der kan være tæt på borgeren, som kan bidrage til positive erfaringer og et positivt syn på sagsbehandlingsens videre forløb. Hyppige skift af sagsbehandlere kan således medføre passivitet, ligegyldighed og oplevelsen af at skulle starte forfra med at beskrive sin historie og oplevelse, fortæller nogle borgere. Andre borgere taler om, at et klart mål om beskæftigelse og ansættelse medfører, at de holder sig i gang, mens andre forholder sig passivt til deres sagsbehandling grundet manglende overblik og manglende ressourcer (Danneris, 2018, s. 364, 367). At gå fra arbejdsløshed til beskæftigelse kan være lettere med et netværk, der kan formidle information om muligheder for ansættelse og kontaktoplysninger på mulige arbejdsgivere. Men forskere identificerer udfordringer for langtidsledige i forhold til at have sådan et netværk, hvilket kan være et resultat af den såkaldte sociale diskvalifikation, der sker over tid på grund af forringet levestandard, svagere socialt liv og marginalisering som følge af langtidsarbejdsløshed (Dieckhoff & Gash, 2015, s. 67, Gallie & Paugam, 2000, s. 1).

Sagsbehandlernes handlinger påvirkes af forskellige former for velfærdsstatslige krav, såsom krav om økonomisk effektivitet, krav om fagligt forsvarligt arbejde og om en ensartet, upartisk sagsbehandling, der samtidig skal tage udgangspunkt i den enkelte borgers situation med henblik på at understøtte en forandring (Berkel et al., 2017, s. 181-182; Caswell & Larsen, 2017, s. 163, 165; Mik-Meyer, 2017, s. 85; 2018, s. 197-198). Den offentlige forvaltning orienterer sig mod effektivitet og økonomi, den udøver kontrol, dokumenterer og er baseret på et hierarki, hvilket får betydning for sagsbehandlernes handlinger, da sagsbehandlerne som en del af forvaltningens hierarki skal efterleve krav om effektivitet og dokumentation. Samtidig er der en etisk fordring om, at forvaltningen skal hjælpe borgerne ved at træffe de rette afgørelser, der er retmæssige for den enkelte borger, hvilket ligeledes får betydning for sagsbehandlernes handlinger, hvor hensynet til borgeren og hensynet til forvaltningsretlige principper inddrages (Frederickson, 1997, s. 157, 162). De forskellige logikker, sagsbehandlerne møder, reflekterer indlejrede normer, værdier og regler, der indikerer, hvilken viden og handling der vurderes relevant og irrelevant i sagsbehandlingsens kontekst. Sagsbehandlernes handlinger finder derfor sted i et såkaldt krydspres, hvor forskellige logikker kan være både i overensstemmelse og i konflikt (Berkel et al., 2017, s. 181-182; Clarke et al., 2010, s. 27, 29; Lipsky, 2010, s. 4; Mik-Meyer, 2018, s. 74, 76; Møller, 2012, s. 166-167).

Forskellige professioner, der er repræsenterede i sagsbehandlingsprocessen, vurderer sagen forskelligt ud fra den viden, der betragtes som central, afhængigt af professionsbaggrund (Abel & Lewis, 1989, s. 501; Banakar, 2000, s. 277-279; Böcker Jakobsen, 2007, s. 42, 55; Mik-Meyer, 2018,

s. 79-80). Derved oscillerer sagsbehandlingsforløbet og sagsbehandleres handlinger mellem forskellige logikker, der konstant kan knyttes an til, hvor den retlige logik blot kan være én blandt mange (Vangsgaard, 2017, s. 73-74). På baggrund af deres studie af socialarbejdernes sagsbehandling peger Højlund og Juul på, at socialarbejderes handlinger præges af en såkaldt *lydighedens etik*, der medfører, at generelle juridiske og etiske idealer nedprioriteres. I stedet dominerer institutionaliserede krav af økonomisk og politisk karakter, der adlydes og reproduceres gennem socialarbejdernes handlinger. Dette leder forskerne til at konkludere, at politiske og økonomiske styringsredskaber dominerer sagsbehandlingen frem for ret og etik, hvilket efterlader borgerens retssikkerhed et uvist sted (Højlund & Juul, 2015, s. 76). Sagsbehandlere kan betragtes som ikke-jurister i forvaltningen, der på baggrund af skøn og retlig regulering træffer afgørelser i borgeres sager, og forskning i retsanvendelse blandt ikke-jurister i forvaltningen er omfattende.¹² Her kan blandt andet nævnes Bettina Lemann Kristiansens afhandling, der undersøger kommunalt ansatte pantefogeders retsanvendelse i deres inddrivelse af kommunens tilgodehavender. Lemann Kristiansen inddrager pantefogedernes organisatoriske tilhørsforhold som en faktor, der påvirker deres retsanvendelse, og hun forklarer, at trods det fællestræk, at pantefogederne er en del af den kommunale forvaltning, er der forskel på, hvor i forvaltningen de er organiserede (Lemann Kristiansen, 2001, s. 58, 61). Lemann Kristiansen interviewer pantefogeder i tre kommuner, der er valgt ud fra kriterier om varierende størrelser og forskellig organiseringsplacering af pantefogederne. Tesen er, at den organisatoriske placering påvirker pantefogedernes retsanvendelse og de hensyn, de vurderer ud fra i deres arbejde (Lemann Kristiansen, 2001, s. 23). Baseret på sin undersøgelse konkluderer Lemann Kristiansen

¹² Her kan nævnes Hanne Petersens *Informel ret på kvindearbejdspladser: en retsteoretisk og empirisk analyse* fra 1991. Med afsæt i 41 interviews med kvinder på fire forskellige arbejdspladser analyserer Petersen, hvordan arbejdspladserne som semiautonome områder genererer normer, der som informel ret etablerer normative adfærdsmønstre (Petersen, 1991, s. 331). Hun påviser blandt andet, at lønutilfredshed blandt respondenterne ikke adresseres med afsæt i formel ret, såsom ligelønslovgivning, hvor arbejde vurderes ud fra en økonomisk målestok. Derimod vurderede respondenterne værdien af deres arbejde ud fra etablerede normer om 'godt og dårligt' arbejde og arbejde med 'lav og høj' værdi (Petersen, 1991, s. 235, 239). I 1987 skrev Ellen Margrethe Basse sin afhandling *Miljøankenævnet. En analyse af nævnets organisation, arbejdsgrundlag og funktionsmåde ud fra retlige og andre samfundsvidenskabelige synsvinkler*. I afhandlingen analyserer Basse, hvordan medlemmerne af miljøankenævnet afgør sager. Hun påpeger, at miljørettens kompleksitet og et overordnet hensyn til samfundsmæssige målsætninger resulterer i, at forskellige rationaler finder anvendelse afhængigt af det konkrete lovområde (Basse, 1987, s. 503). Også Karsten Åströms afhandling *Socialtjänstligagstiftningen i politik och förvaltning. En studie av parallela normbildningsprocesser* fra 1988 undersøger ret som bindeled mellem politik og offentlig forvaltning med afsæt i den sociale velfærdsret, og han identificerer retten som et instrument fra politisk side til at regulere den offentlige administration. Metodisk fokuserer Åström på sagsbehandlerens og de kommunale politikeres anvendelse af ret (Åström, 1988, s. 280, 282-283). I rapporten *Sosionomenes Rettsanvendelse: Praktiseringen av lov om sosial omsorg og forvaltningsloven i tre kommuner* undersøger Kristian Andenæs og Åsta Skre retsanvendelsen på socialkontorer i tre norske kommuner, med særligt fokus på reglerne vedrørende økonomisk socialhjælp (Andenæs & Skre, 1990, s. 3). Andenæs og Skre identificerer blandt andet, at processuelle regler ikke overholdes, f.eks. med henblik på dokumentation af sagens forløb, hvilket hindrer gennemsigtighed og medfører en potentiel utilstrækkeligt oplyst sag (Andenæs & Skre, 1990, s. 51).

blandt andet, at pantefogedernes retsanvendelse kan blive påvirket af deres opfattelser af egen rolle og deres holdning til reglerne. Nogle betragter regler som faste, der skal følges i detaljer, andre opfatter regler som rammer for deres praksis, og andre igen betragter regler som et redskab til for eksempel at få en skyldner til at samarbejde (Lemann Kristiansen, 2001, s. 425). Pantefogedernes opfattelse af deres rolle i forvaltningen præges af, at de betragter sig selv som en gældsinddrivende myndighed, og i deres arbejde orienterer de sig mod resultatet, nemlig at inddrive de beløb, borgerne skylder. De orienterer sig således ikke mod at udøve borgerhjælp eller -service, ej heller betragter de sig som forvaltere af et specifikt sæt regler (Lemann Kristiansen, 2001, s. 366). Undersøgelsen understreger, at pantefogederne har forskelligt retligt materiale til rådighed i de tre kommuner. I én kommune forklarer pantefogederne, at chefen er en væsentlig kilde til information om relevante regler og afgørelser, og her udstykses retningslinjerne for deres arbejde typisk på uformelle møder. I en anden kommune inddrages arbejdsvejledninger som retningslinjer for inddrivelsesarbejdet, og der er ligeledes en tendens til at konsultere chefen i forhold til at diskutere regler. I den tredje kommune er der direkte adgang til Schultz Lovguide, og én medarbejder er udpeget til at være ansvarlig for at kollegaerne har en kopi af det relevante lovstof. Der er ugentlige møder, hvor nye regler og afgørelser drøftes, og der er formuleret interne retningslinjer for pantefogedernes arbejde (Lemann Kristiansen, 2001, s. 277, 280, 282). Kommunal praksis varierer således, hvilket medfører, at pantefogeders retlige kendskab og praksis påvirkes af organiseringen i den kommune, vedkommende er ansat i. Dette får betydning for deres anvendelse af retskildematerialet i deres arbejde: Pantefogeder, der har en direkte og let adgang til retskildemateriale, er mere tilbøjelige til at anvende lovstoffet i deres daglige arbejde (Lemann Kristiansen, 2001, s. 422).

Idamarie Leth Svendsen analyserer ligeledes ikke-juristers retsanvendelse i sin undersøgelse af, hvordan retlige regler og erfaringer påvirker de beslutninger, der træffes i sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet. Baseret på syv interviews, der tager udgangspunkt i vignetter, undersøger hun, hvordan afdelingsledere, konsulenter, koordinatore og sagsbehandlere har kendskab til reglerne på børne- og ungeområdet, og hvordan deres erfaringer påvirker deres vurderinger og beslutninger. Informanterne er ansat i seks forskellige kommuner (Leth Svendsen, 2014, s. 190, 193), og baseret på resultaterne fra sin undersøgelse identificerer Leth Svendsen, at informanterne foretager vurderinger ud fra deres socialfaglighed, de kommunale retningslinjer og deres opfattelse af de situationer, vignetterne beskriver. Med afsæt i informanternes narrativer synes der at være mindre fokus på Retssikkerhedsloven og Forvaltningsloven (Leth Svendsen, 2014, s. 232). Vangsgaard identificerer ligeledes en tendens til, at sagsbehandlere primært forholder sig eksplicit til lovgivning,

når det vurderes relevant og hensigtsmæssigt med afsæt i borgerens konkrete sag. Derved bliver hensynet til den enkelte borgers sag en afgørende ledetråd for sagsbehandlerens praksis (Vangsgaard, 2017, s. 88). Sagsbehandlere synes altså at afveje hensynet til borgeren og borgerens behov mod standardiserede krav og regler, og det kan medføre konflikter, da krav og regler typisk er generelle, hvorfor de ikke nødvendigvis tilsvare den enkelte borgers situation (Høybye-Mortensen, 2015, s. 613; Järvinen, 2014, s. 50; Lipsky, 2010, s. 60; Mik-Meyer, 2017, s. 103). Vangsgaard referer til sådanne konflikter som ”et overfyldt forventningsrum”, som sagsbehandlerens handlinger finder sted i, hvilket indikerer, at sagsbehandlerens handlinger i sagsbehandlingen således skal evne at omfatte forskellige forventninger, krav og hensyn – både af standardiseret, generel natur og med udgangspunkt i den enkelte borgers situation (Vangsgaard, 2017, s. 64).

Den eksisterende forskning i sagsbehandling fra et individorienteret udgangspunkt koncentrerer sig altså særligt om borgernes oplevelse af at blive inddraget i sagsbehandlingen forløb, deres relation til sagsbehandleren og deres oplevelser af at navigere i velfærdssystemet. For sagsbehandlerens vedkommende koncentrerer forskningen sig blandt andet om de forskellige logikker, der strukturerer sagsbehandlingen forløb og indhold, samt den organisatoriske placering af forvaltningens ikke-jurister. Afhandlingens bidrag til dette område er at analysere, hvordan borgeres og sagsbehandlerens *retlige bevidsthed* påvirker deres handlinger. Derved bliver individernes konstruktion af legalitet det centrale omdrejningspunkt, der gør det muligt at analysere, hvordan opfattelsen af ret og retmæssighed påvirker sagsbehandlingen forløb. Afhandlingens andet arbejds spørgsmål tager altså sit teoretiske afsæt i begrebet retlig bevidsthed, hvorved det bliver muligt at analysere, hvordan sagsbehandlerens og borgeres opfattelse af ret informerer deres handlinger, når de interagerer i det retlige højspændingsfelt, som beskæftigelses sagsbehandlingen udgør.

2.3 Retlig regulering samt politisk og økonomisk styring af beskæftigelses sagsbehandlingen

Den eksisterende forskning, der anlægger et kontekstuel perspektiv på sagsbehandlingen, viser, at den organisatoriske kontekst for sagsbehandler og borgeres samproduktion installerer forventninger til de interagerende parter og til de emner, der betragtes som relevante at inddrage i samtalen i interaktionen (Mik-Meyer & Haugaard, 2019, s. 17; Mik-Meyer & Silverman, 2019, s. 4). Sagsbehandlingen organisatoriske kontekst reflekterer forskellige forventninger til såvel

sagsbehandlere som borgere, hvilket kan lede til, at sagsbehandlere oplever at ”fanges i krydsfeltet mellem sin socialfaglige opfattelse af klientens behov og de samfundsmæssige krav til både klienten og hendes egen funktion” (Nissen & Harder, 2008, s. 243). Organiseringen af sagsbehandlingen kan derved bidrage til en øget organisatorisk kompleksitet, hvor forskellige forventninger strukturerer sagsbehandlingen forskelligt.

Forskning i arbejdsløshed peger på en politisk og retlig tendens om *jobfærd* frem for velfærd. Jobfærd orienterer sig mod den enkeltes evne til at bestride et arbejde, og tendensen afspejler sig i lovgivning og politiske strategier, der omsættes til praksis, når sagsbehandlerne, blandt andet med henvisning til lovgivningen, visiterer borgerne til beskæftigelsesfremmende tilbud for at udvikle deres arbejdsevne (Handler, 2004, s. 2; Ketscher, 2014, s. 36; Kildal, 2001, s. 8; Larsen, Mortensen & Thomsen, 2002, s. 186). Jobfærd beskrives som ”an offer you cannot refuse” (Kildal, 2001, s. 15), hvilket skyldes, at borgerne er afhængige af forsørgelsen fra det offentlige, hvorfor de er forpligtet til at følge det offentliges anvisninger. At sige nej til et visitationstilbud bliver derved reelt lig med at sige nej til et forsørgelsesgrundlag. Beskæftigelseslovgivningens formål er at bidrage til sagsbehandlings fremdrift ved at understøtte et systematisk sagsbehandlingsarbejde (Vangsgaard, 2017, s. 69), hvorved lovgivning anvendes som styringsredskab til at håndtere arbejdsløshed og reflekterer en samfundsmæssig problemforståelse relateret til arbejdsløshed (Whiteside, 2014, s. 68).

Sagsbehandlings kontekst afgrænser, hvad der betragtes som relevant og irrelevant at adressere. Men hvad der i den statslige og kommunale organisering af beskæftigelses-sagsbehandlingen identificeres som relevant og irrelevant er ikke a priori sammenfaldende med, hvad borgere og sagsbehandlere betragter som relevant og irrelevant i deres konkrete interaktioner. På samme måde forholder det sig med den hjælp, der udbydes i kommunen. Den er heller ikke nødvendigvis sammenfaldende med den hjælp, borgerne oplever at have behov for (Cowan, 2004, s. 957; Järvinen & Mortensen, 2002, s. 13; S. P. P. Nielsen & Hammerslev, 2018, s. 172). Forskere i arbejdsløshed og beskæftigelsespolitik identificerer en tendens til, at ledige borgere skal *aktiveres*. Formålet med den aktiverende tilgang er at sikre, at de arbejdsløse kommer i beskæftigelse hurtigst muligt. Den aktiverende tilgang reflekterer en orientering mod markedets logik, både i forhold til den enkelte borger og i forhold til praksis i beskæftigelses-sagsbehandlingen (Torfing, 2004, s. 170, 173). Der er fokus på individets præstation, både de arbejdsløses præstationer og beskæftigelses-sagsbehandleres præstationer, og deres præstationer kvantificeres, for eksempel ved at arbejdsløse borgere skal søge et specifikt antal stillinger om ugen og derefter udfylde onlinebaserede formularer, der dokumenterer

deres jobsøgning. Sagsbehandlerne skal dokumentere deres egen indsats. De skal afvikle et konkret antal møder med borgerne og kontrollere borgernes aktivitet for at sikre, at borgerne lever op til beskæftigelseslovgivningens krav (Greer, Breidahl, Knuth & Larsen, 2017, s. 172-173). Det aktiverende fokus understreges i Beskæftigelsesreformen fra 2015, hvor formålet er at få flere ledige i arbejde gennem en tidlig og individuel indsats. Det skal ske gennem aktiveringstilbud, såsom jobtræning i form af virksomhedspraktik, løntilskud og nyttejob samt uddannelse, således at borgerens arbejdsevne optrænes i tråd med arbejdsmarkedets behov (Klausen et al., 2017, s. 39, 210-211).

Nogle forskere peger på en tendens til, at der bliver færre såkaldte fleksible jobs, hvor der er mulighed for, at mennesker med nedsat arbejdsevne og skånehensyn kan arbejde. At der er færre af den slags jobs, påvirker beskæftigelsen på et strukturelt plan. Det er et strukturelt problem, at arbejdsmarkedet ikke kan tilbyde fleksible jobs til mennesker med nedsat arbejdsevne, og dette strukturelle problem får personlig effekt for den enkelte arbejdsløse, da den politiske og økonomiske styring samt retlige regulering medfører, at den enkelte arbejdsløse skal tilpasse sig arbejdsmarkedet gennem uddannelse og jobtræning (Barbieri, Paugam & Russell, 2000, s. 216-217; Bison & Esping-Andersen, 2000, s. 70; Lied, 2011, s. 273). Når det hovedsageligt er borgeren, der skal tilpasse sig, reflekterer det samfundsopfattelsen, at hvis borgeren forandrer sig på arbejdsmarkedets vilkår, opnår vedkommende beskæftigelse. Det politiske og retlige fokus på beskæftigelsesindsatsen medfører altså, at arbejdsløshed primært betragtes som et individuelt problem frem for et strukturelt problem – borgeren er ikke tiltrækkende nok for arbejdsmarkedet og må optimere sig selv gennem aktiverende tilbud for at kunne imødekomme arbejdsmarkedets krav og behov (Sommerlad & Sanderson, 2013, s. 307).

Statslig styring af beskæftigelsesindsatsen foregår også økonomisk, blandt andet gennem Refusionsreformen fra 2016, der omlagde den statslige refusion af kommunernes forsørgelsesudgifter og udgifter til løntilskud med det formål at styrke kommunernes fokus på at få borgere i beskæftigelse og forebygge langvarig offentlig forsørgelse (Klausen et al., 2017, s. 39-40). Reformen medførte, at den procentvise refusion mindskes over tid. Det er altså tiden, borgeren er ledig i, der bliver målestokken, og ikke den aktivitet, som borgeren henvises til, da refusionssatserne er ens på tværs af aktiveringstilbud. Denne tilrettelæggelse af refusionen har til hensigt at anspore kommunerne til at få borgerne i beskæftigelse så hurtigt og effektivt som muligt (Thuesen et al., 2017, s. 13-14).

Den økonomiske regulering af individet udtrykkes gennem politiske reformer, såsom Jobreformen, der med kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen medfører, at ”det bedre skal kunne betale sig for

modtagere af kontanthjælp at komme ud på arbejdsmarkedet og blive selvforsørgende” (Klausen et al., 2017, s. 40). Ifølge Gallie og Alm lader en høj økonomisk sikring til at afhjælpe lediges oplevelse af marginalisering, men det er netop den økonomiske sikring, som politiske reformer reducerer. Ræsonnementet bag de politiske reformer er, at hvis folk får en for høj økonomisk sikring, når de er arbejdsløse, mister de motivationen til at arbejde. At ville arbejde handler altså i dette perspektiv om økonomisk vinding (Gallie & Alm, 2000, s. 109; Handler, 2004, s. 3). Men Gallie og Alms forskning indikerer, at arbejdsløses motivation til at komme i beskæftigelse ledes af andet end økonomiske faktorer, såsom at indgå i meningsfulde, sociale relationer gennem beskæftigelse.¹³

Den retlige regulering samt politiske og økonomiske styring kontekstualiserer beskæftigelsesindsatsen og mulighedsbetingelser ved at installere forventninger om, at borgerne skal aktiveres, og at deres arbejdsevner og -ønsker skal afklares under hensyn til arbejdsmarkedets behov. Afhandlingen bidrager til den eksisterende forskning ved, med afsæt i Luhmanns organisationsteori, at analysere, hvordan sagsbehandleres og borgeres iagttagelser af sagsbehandlingens hjælpemuligheder påvirker samproduktionen af sagsbehandlingen. Ved at tage udgangspunkt i borgeres og sagsbehandleres iagttagelser er det muligt at analysere, med afsæt i Luhmanns systemteori, hvordan rettens hybride form og dens konditional-, formåls- og proceduralprogrammer betinger beskæftigelses-sagsbehandlingen og øger den organisatoriske kompleksitet.

2.4 Afhandlingens bidrag til den eksisterende forskning

Der er ikke foretaget tilsvarende studier af, hvordan sagsbehandlere og borgere sammen producerer sagsbehandlingen. Afhandlingen bidrager derfor med ny forskning i sin helhed, og i særdeleshed i forhold til behandlingen af de tre kompleksitetsformer og perspektiver, der analyseres i afhandlingens arbejdsspørgsmål. Afhandlingen giver retten en central plads, blandt andet ved at analysere, hvordan lovgivning strukturerer vidensudveksling og -forhandling i interaktioner, hvordan opfattelsen af ret informerer individets handlinger, og hvordan rettens form påvirker de iagttagede muligheder for hjælp.

¹³ Gallie og Alms konklusion er baseret på Eurobarometer-undersøgelsen *Employment in Europe Survey – Eurobarometer 44:3* (Gallie & Alm, 2000, s. 113-114).

Afhandlingens retssociologiske perspektiv og bidrag består, *for det første*, i analysen af, hvordan den retlige regulering strukturerer samproduktionen af sagsbehandlingen, hvilket fremgår af analysekapitlets første afsnit, afsnit 5.1. Analysen af den retlige regulering gør det muligt at undersøge, hvordan den strukturerer og betinger sagsbehandlingen indhold og forløb. For eksempel bidrager beskæftigelseslovgivningens formålsbestemmelser til at strukturere den vidensudveksling og -forhandling, der kan finde sted i interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere, hvilket netop tydeliggøres i analysekapitlet. *For det andet* bidrager afhandlingen til den eksisterende forskning ved at analysere, hvordan opfattelser af ret, altså borgeres og sagsbehandleres retlige bevidsthed, påvirker handlingerne i interaktionerne. *For det tredje* bidrager afhandlingen til den eksisterende forskning ved at analysere, hvordan den retlige regulering af sagsbehandlingen formål og procedurer påvirker rettens styringspotentiale og betinger sagsbehandlingen muligheder og begrænsninger.

Analysen af, hvordan borgere og sagsbehandlere *sammen* producerer sagsbehandlingen, understreger væsentligheden af at undersøge parternes *interaktion*. Interaktionens betydning understreges i Retssikkerhedslovens § 4, der fastlægger borgerens krav på at medvirke til sin sagsbehandling og forvaltningens forpligtelse til at inddrage borgerne. Derudover er ideen om den aktive borger, der sammen med sagsbehandleren producerer sagsbehandlingen, på dagsordenen i store dele af den offentlige forvaltning – som nævnt i indledningen. Beskæftigelses-sagsbehandlere og langtidsledige kontanthjælpsmodtagere producerer altså sagsbehandlingen forløb sammen, men en undersøgelse af deres interaktioner står ikke alene: Deres *individuelle* erfaringer og forventninger informerer deres handlinger i interaktionen, og deres interaktion finder sted i en afgrænset *kontekst*, nemlig beskæftigelses-sagsbehandlingen. Derved understreges væsentligheden af at inddrage alle tre perspektiver. Afhandlingen bidrager i sin helhed til den eksisterende forskning ved at syntetisere de tre perspektiver: interaktionerne, individerne og konteksten, hvorved der opnås en dybdegående analyse af samproduktionen af sagsbehandlingen i sin helhed.

Den eksisterende forskning bidrager med omfattende og detaljeret viden om sagsbehandling: Hvordan interaktionerne former og formes af de roller, sagsbehandlere og borgere indtager, hvordan relationen mellem partnerne påvirker sagsbehandlingen forløb, hvordan borgernes oplevelser af at blive inddraget og lyttet til – og mangel på samme – påvirker deres tilgang til sagsbehandlingen, at sagsbehandleres handlinger finder sted i et krydspres af logikker, hensyn og værdier, og hvordan retlig regulering samt politisk og økonomisk styring kontekstualiserer sagsbehandlingen ved at muliggøre og begrænse handlinger. Retssociologisk forskning i forvaltningens sagsbehandling har

især fokuseret på enten retsanvendelsen blandt forvaltningens ikke-jurister eller på borgeres møde med velfærdssystemet, men ikke på interaktionen *mellem* de to parter. Sociologiske studier har undersøgt interaktionen mellem borgere og sagsbehandlere, men har *ikke* inddraget retten. Her bør det dog nævnes, at Høilund og Juul i deres undersøgelse af det sociale arbejde blandt andet analyserer rettens betydning, eller mangel på samme, for socialarbejderes arbejde. Selvom Høilund og Juul ikke nævner *samproduktion* i deres studie, fokuserer deres forskning på, hvordan sagsbehandlings kontekst samt borgere og socialarbejderes oplevelser påvirker sagsbehandlingen. De analyserer interaktionen mellem borgere og socialarbejdere med afsæt i interviews med begge parter, hvor parternes oplevelser og overvejelser kommer til udtryk, men den faktiske interaktion er ikke en del af forskernes undersøgelse. Det er den til gengæld i denne afhandling. Et interaktionistisk perspektiv indebærer undersøgelsen af den faktiske interaktion, hvor den sociale dynamik mellem de interagerende parter analyseres, for eksempel gennem deltagerobservation eller gennem videooptagelse af interaktionerne (Mik-Meyer & Haugaard, 2019, s. 5). Afhandlingen anlægger et retssociologisk perspektiv på studiet af interaktionen ved at analysere, hvordan den retlige regulering af borgernes beskæftigelses-sagsbehandling strukturerer den faktiske interaktion mellem sagsbehandlere og borgere. De forskellige retlige programmer, der karakteriserer beskæftigelseslovgivning, strukturerer interaktionerne forskelligt, hvilket understreger væsentligheden af en retssociologisk analyse af samproduktionen af sagsbehandlingen. Med sit retssociologiske afsæt bidrager afhandlingen derved til at udfylde det *gap*, der er i den eksisterende forskning i interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere.

Afhandlingen analyserer sagsbehandleres og borgeres retlige bevidsthed, hvilket placerer individernes opfattelse af ret og konstruktion af legalitet helt centralt. Sociologisk forskning har, som nævnt, blandt andet undersøgt borgeres oplevelse af underkendelse og krænkelse i mødet med velfærdssystemet, og retssociologisk forskning har især fokuseret på, hvordan enten borgere eller forvaltningens ikke-jurister anvender ret. Afhandlingens bidrag er her analysen af, hvordan de samproducerende individers konstruktion af legalitet påvirker samproduktionens forløb. Dette omfatter *både* en analyse af, hvordan individerne *opfatter* beskæftigelseslovgivningen *og* en analyse af ikke-retlige faktorer, der tilskrives legalitet og derved får en retlig effekt, da de regulerer den sociale orden mellem sagsbehandlere og borgere.

Eksisterende forskning har analyseret konteksten for beskæftigelses-sagsbehandlingen ved at analysere, hvordan politiske ambitioner søges omsat til handling gennem retlig regulering samt

økonomisk og politisk styring. Afhandlingen tager udgangspunkt i sagsbehandlingernes og borgernes *iagttagelser* af hjælpemulighederne i sagsbehandlingen ud fra antagelsen, at deres iagttagelser betinger hjælpen. Da kommunalbestyrelsen har kompetence til at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen, jf. Beskæftigelsesorganiseringslovens § 3, stk. 1, varierer indsatsen i kommunerne, og med dette analytiske greb bidrager afhandlingen til den eksisterende forskning gennem analysen af, *hvordan* rettens hybride form og forskellige programmer betinger samproduktionen af borgernes sagsbehandling.

Afhandlingens retssociologiske analyser af interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere, af deres retlige bevidsthed og af deres iagttagelser af beskæftigelses-sagsbehandlingens hjælpemuligheder fordrer et analyseapparat, der er målrettet hvert perspektiv og hver af de tre kompleksitetsformer, der præger samproduktionen af sagsbehandlingen. Det næste kapitel redegør for afhandlingens teoretiske ramme og de teoretiske begreber, der som analytiske redskaber netop understøtter afhandlingens retssociologiske analyser.

3 Teori

Afhandlingens teoretiske ramme består af tre teoretiske tilgange: samproduktion, retlig bevidsthed og systemteoretisk organisationsteori. Teorierne anvendes som analytiske redskaber på hvert sit arbejdsspørgsmål og bidrager samlet til at besvare afhandlingens problemformulering.

Det første arbejdsspørgsmål analyseres med afsæt i Sheila Jasanoffs samproduktionsteori, hvor viden analyseres som et socialt fænomen, der påvirker og påvirkes i interaktioner. Afhandlingens andet arbejdsspørgsmål analyseres med afsæt i retlig bevidsthed, inspireret af Patricia Ewick, Susan S. Silbey, Kathryne M. Young og Marc Hertogh, for at undersøge, hvordan individers erfaringer med og opfattelser af ret får betydning for deres handlinger. Det tredje arbejdsspørgsmål analyseres med afsæt i Niklas Luhmanns systemteoretiske organisationsteori, der bidrager til at undersøge, hvordan iagttagelser strukturerer kommunikation.

Kapitlet er struktureret omkring de tre teoretiske tilgange. Først redegøres for Jasanoffs samproduktionsteori samt de dertil relaterede begreber *vidensaktør*, *vidensaktant* og *identitet*. Ydermere forklares *motivations* betydning for samproduktionens potentiale. Afsnittet afrundes med en beskrivelse af den teoretiske forståelse af lovgivning som vidensaktant. Derefter redegøres for retlig bevidsthed som teoretisk begreb. Her inddrages Patricia Ewick og Susan S. Silbeys tre former for retlig bevidsthed: *før retten*, *med retten* og *mod retten*, der på forskellig vis former individers konstruktion af legalitet. Derudover inddrages Kathryne M. Youngs *andenordens retlig bevidsthed* som begreb til at analysere retlig bevidstheds relationelle karakter, og slutteligt inddrages Marc Hertoghs begreb *sekulær retlig bevidsthed* med henblik på at analysere ikke-retlige faktorer, der konstruerer legalitet i sagsbehandlingsforløb. Dette afsnit afsluttes ligeledes med en beskrivelse af retten i lyset af retlig bevidsthedsbegrebet. Derefter følger en beskrivelse af den tredje og sidste teoretiske tilgang, der anvendes i afhandlingen, nemlig Niklas Luhmanns systemteori, særligt den systemteoretiske organisationsteori. Her inddrages især begreberne *organisation*, *beslutningskommunikation*, *medlemskab* og *rolle*. Systemteorien kan forekomme kompleks (Dalberg-Larsen, 2000, s. 31), hvorfor en introduktion til grundbegreberne er relevant. Dette afsnit er derfor længere end de to foregående, da systemteoretiske grundbegreber beskrives for at understøtte læserens forståelse af de teoretiske begreber, der anvendes i afhandlingen. Som i de to foregående afsnit afsluttes også dette afsnit med en beskrivelse af retten i et systemteoretisk perspektiv. Herefter

følger et afsnit, der beskriver de potentialer og udfordringer, der er ved at kombinere de tre teoretiske tilgange.

3.1 Samproduktion – viden som socialt fænomen

Afhandlingen inddrager Sheila Jasanoffs samproduktionsteori, der inviterer til analysen af, hvordan *viden som socialt fænomen* producerer og produceres i interaktioner. Med afsæt i samproduktionsteorien producerer viden interaktioner ved at betinge interaktioners indhold og forløb. Dette foregår blandt andet ved, at accepteret viden om interaktionernes formål betinger, hvilken viden der betragtes som relevant at udveksle og forhandle i den aktuelle interaktion. Samtidig produceres viden i interaktioner, da viden forhandles i interaktionerne. Interaktionerne er dermed udgangspunktet for at analysere, hvordan viden som socialt fænomen både producerer og produceres (Jasanoff, 2004a, s. 3).

3.1.1 Vidensaktører og vidensaktanter

Vidensaktører og *vidensaktanter*¹⁴ indgår i interaktionerne og påvirker og påvirkes af vidensproduktionen. Vidensaktører er personer, hvorimod vidensaktanter er ikke-personer, det vil sige forskellige former for elementer, der kan påvirke og påvirkes af interaktioner, såsom institutioner og dokumenter. Lovgivning er et eksempel på en vidensaktant, der kan påvirke vidensaktørers interaktioner ved at fastholde, hvilken adfærd der betragtes som acceptabel, og hvilken adfærd der sanktioneres. Derved fastholder lovgivning som vidensaktant en vedtaget viden om en normativ social orden (Jasanoff, 2004b, s. 24; Lee, Natarajan, Lock & Rydin, 2018, s. 427). Interaktioner og kontekst får betydning for, hvilken viden der opfattes som relevant og legitim, hvorved videns foranderlige karakter kommer til udtryk, som Jasanoff understreger: ”Institutionalized ways of knowing things are continually reproduced in new contexts ... because they are socialized into actors” (Jasanoff, 2004c, s. 40). Viden får derved en kontingent karakter, da den som socialt fænomen påvirker og påvirkes af de interagerende parter og interaktionens kontekst (Hammerslev, 2015, s. 250; Hauger, 2000, s. 240; Jasanoff, 2004a, s. 6; Kumar & Chubin, 2000, s. 2).

¹⁴ Referencen til aktanter, som Jasanoffs samproduktionsteori indeholder, reflekterer en inspiration hentet fra Bruno Latours aktør-netværk-teori (Jasanoff, 2004c, s. 275).

Individer betragtes som vidensaktører, da deres handlinger antages at være motiverede af en individuel, kontekstuel opfattelse af legitim viden. Hvad den enkelte person betragter som legitim viden, kan variere på grund af videns subjektive form. Videns individuelle karakter medfører et potentiale for videnskonflikter foranlediget af forskellige vidensaktørers betragtninger af, hvilken viden der er legitim – altså hvilken viden der betragtes som mulig at udveksle og forhandle i den givne sociale kontekst (Jasanoff, 1997, s. 25; 2004b, s. 38). Samproduktionsteorien anlægger herved en konstruktivistisk tilgang til viden, der medfører, at forskellige vidensperspektiver kan være tilstede samtidigt og kan indvirke forskelligt på interaktionerne (Jasanoff, 1990, s. 241).

Vidensaktørers og vidensaktanters forhandlede viden reflekteres i deres interaktioner, for eksempel når lovgivning som vidensaktant indvirker på vidensaktørers viden om, hvilke handlinger der betragtes som legitime i en given kontekst (Jasanoff, 1999, s. 143). Samproduktionsteorien bidrager således med analytiske begreber til at undersøge, hvordan viden forhandles og konstrueres mellem sagsbehandlere og borgere i den institutionaliserede kontekst, deres interaktioner finder sted i. Institutioner kan, med afsæt i deres indlejrede værdier, betragtes som vidensaktanter, der gennem værdier har potentialet til at påvirke den viden, der produceres i institutionelt indlejrede interaktioner (Jasanoff, 1997, s. 19; 2004b, s. 39-40; Miller, 2004, s. 56, 58).

Den viden, der opfattes som legitim og legitimerende, påvirkes af samfundsværdier og vidensaktørernes værdier, hvorved værdier kan betragtes som kompas for, hvilken viden der er mulig at udveksle og forhandle i en given social interaktion. Samfundsværdiers legitimitet styrkes gennem institutionaliseringsprocesser, hvor værdierne gennem legitime processer omsættes til vedtaget viden (Jasanoff, 1987, s. 249, 263; 2004b, s. 38-39; Waterton & Wynne, 2004, s. 87-88, 91). Lovgivningsprocessen er et eksempel på en sådan institutionaliseringsproces, hvor værdier gennem nedskrevne retningslinjer for legitim adfærd på et givent område transformeres til vidensaktanter, der kan påvirke vidensaktørers handlinger gennem ekspliciteringen af normativ viden om den sociale orden (Jasanoff, 1999, s. 135-136).

3.1.2 At gøre identiteter

At gøre *identiteter*, *making identities*, som Jasanoff beskriver, er et centralt omdrejningspunkt i Jasanoffs samproduktionsteori. Vidensaktørers identitet bliver *gjort* i deres interaktioner, hvor identitet forhandles, anerkendes eller afvises. Identitet er derfor foranderlig og kontingent afhængig

af den kontekstuelle identitetsforhandling (Jasanoff, 2004a, s. 6). Identitet reflekteres i vidensaktørers handlinger og narrativer, og den forhandlede identitet reflekterer opfattelsen af, hvilke forventninger der er til individernes adfærd, og hvilken adfærd der anses som acceptabel (Waterton & Wynne, 2004, s. 91). Betragtes man af andre som legitim vidensaktør, hvilket for eksempel identiteten som ekspert reflekterer, kan identiteten understøtte, at vidensaktørers viden dominerer den interaktionistiske vidensproduktion (Jasanoff, 1990, s. 10). Identitet stabiliserer interaktionerne mellem vidensaktørerne, da identitet tilskriver karaktertræk, der etablerer adfærdsforventninger til individerne og opstiller en normativ ramme for vidensaktørernes interaktion (Jasanoff, 2004b, s. 38-39).

Med afsæt i Jasanoffs samproduktionsteori er det ligeledes muligt at tale om vidensaktanters identitet, da vidensaktører tilskriver identitet til vidensaktanter. Det sker på baggrund af vidensaktørers viden og opfattelser relateret til vidensaktanter, afhængigt af den givne kontekst (Jasanoff, 2004a, s. 5). Et eksempel er Charis Thompsons analyse af *Konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter*. Konventionen tilskrives forskellig identitet, afhængigt af vidensaktørers opfattelse. Identitetstilskrivelsen påvirker vidensaktørernes handlinger relateret til Konventionen – om den efterleves eller ej. Konventionen kan betragtes som en vidensaktant, der fastholder en institutionaliseret viden om acceptabel og uacceptabel adfærd relateret til handlen med udryddelsestruede vilde dyr og planter. Efterlevelsen af Konventionen afhænger dog af vidensaktørernes individuelle opfattelse af dens legitimitet og af den viden, der påvirker vidensaktørernes handlinger. Thompson påpeger, at Konventionen for nogle afrikanske lande betragtes som nødvendig for at beskytte det dyreliv, der er drivkraften bag safariturismen. I sådan en kontekst tilskrives Konventionen derved en identitet som beskytter af de forhold, der fremmer turismeindustrien og derved fremmer samfundsøkonomien, hvilket understøtter Konventionens legitimitet. På grund af identitetens foranderlige og kontekstafhængige karakter kan det dog antages, at Konventionens identitet tager en anden form i anden kontekst (Thompson, 2004, s. 68). Eksemplet understreger, at vidensaktanter har potentiale til at påvirke interaktioner forskelligt, afhængigt af den identitet aktanterne tilskrives af vidensaktørerne i den sociale kontekst, som vidensaktørerne indgår i.

Det følgende afsnit fokuserer på vidensaktørers motivation for at interagere og samproducere, da denne får betydning for samproduktionens potentiale.

3.1.3 Motivations betydning for samproduktion

Forskning i *motivations* betydning for samproduktion tager afsæt i vidensaktørers motivation for at samproducere, og forskning påpeger, at motivation har afgørende betydning for samproduktionens forløb og udfald (Alford, 2014, s. 304; Jasanoff, 2004c, s. 274; Pestoff, 2006, s. 506; Sancino, 2016, s. 419).

Med udgangspunkt i sit studie af australske langtidsledige borgeres motivation for at indgå i samproduktionen af deres beskæftigelsessagsbehandling identificerer John Alford en sammenhæng mellem motivation, interaktion og udfald (Alford, 2014, s. 313). Borgerne betragtes som vidensaktører, hvis handlinger motiveres af deres viden. Er interaktionerne præget af, at borgerne som vidensaktører orienterer sig mod at undgå sanktioner, leder det til en tilbageholdende eller modvillig tilgang til interaktionen, hvilket kommer til udtryk ved, at de samproducerer mindst muligt. Borgernes motivation bliver kortsigtet, da deres viden og dermed deres handlinger orienterer sig mod en umiddelbart potentiel sanktion. Derved bringer interaktionerne ikke borgerne tættere på det egentlige mål: at de skal blive selvforsørgende gennem ordinær beskæftigelse. Alford påpeger derimod, at der er en tendens til, at gensidig tillid i interaktionen mellem borgere og sagsbehandlere medfører, at borgernes viden orienterer sig mod beskæftigelsessagsbehandlingens endelige mål. Borgernes motivation fastholdes, uafhængigt af den tidlige begrænsede interaktion, og medfører potentialet for handlinger, der orienterer sig mod en konstant bevægelse mod forandring (Alford, 2002, s. 50). Vidensaktørers motivation kan således både påvirke og blive påvirket af konteksten for de interaktioner, de indgår i, og deres viden om interaktionernes formål.

3.1.4 Lovgivning i et samproduktionsperspektiv

Viden som socialt fænomen, der producerer og produceres i interaktioner, er omdrejningspunktet for Sheila Jasanoffs samproduktionsteori, og med afsæt i Jasanoffs samproduktionsteori kan lovgivning betragtes som en vidensaktant, der betinger accepteret adfærd i en given kontekst. (DeFalco, 2000, s. 94; Jasanoff, 1997, s. 54; Lee et al., 2018, s. 427). Viden har en foranderlig og individuel karakter, og der kan identificeres et gensidigt forhold mellem rettens og videns karakter (Jasanoff, 1987, s. 249). Det kommer blandt andet til udtryk ved, at rettens stabiliserende karakter ikke udelukker rettens potentielle udvikling. Vidensudvikling kan influere på retten, for eksempel i forhold til ny viden, der fordrer ny retlig regulering (Jasanoff, 1987, s. 288).

Lovgivning kan bidrage til at stabilisere handlinger i interaktioner, for eksempel når loven fordrer specifik handling og derved normativt betinger interaktion (Jasanoff, 1987, s. 258). I et samproducerende perspektiv kan lovgivning derved betragtes som en vidensaktant, der betinger interaktionen og tilskriver handlinger til de interagerende vidensaktører. Dette kommer ligeledes til udtryk i beskæftigelsessagsbehandlingen, der som nævnt er afhandlingens praksiscase. Beskæftigelsesindsatsloven påvirker beskæftigelsessagsbehandlingen forløb, blandt andet ved at betinge de fysiske møder, altså interaktionerne, der gennem lovgivning er en obligatorisk del af borgernes ret til individuelt kontaktførelse, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 17, stk. 1.

Sagsbehandlere og borgere kan betragtes som vidensaktører, der interagerer i beskæftigelsessagsbehandlingen retlige kontekst, hvilket blandt andet kommer til udtryk ved, at sagsbehandlerne er underlagt retskrav om at dokumentere sagsbehandlingen forløb, jf. Offentlighedslovens § 13, stk. 1, og at borgerne er retligt forpligtet til stå til rådighed for arbejdsmarkedet og til at møde op til de fysiske møder med sagsbehandlerne, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 91 a, stk. 1. Ved at inddrage Jasanoffs samproduktionsteori er det muligt at analysere, hvordan lovgivningens bestemmelser som vidensaktanter påvirker sagsbehandlers og borgers samproduktion.

Opsummerende kan Jasanoffs samproduktionsteori bidrage til analysen af, hvordan sagsbehandlere og borgere som vidensaktører forhandler viden og *gør* identitet for sig selv og hinanden. Ligeledes kan analysen af den retlige regulering og borgerjournalerne som vidensaktanter bidrage til forståelsen af, hvordan institutionaliseret viden sætter rammerne for den mulige vidensproduktion i interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere. At analysere de interagerende parter motivation, særligt borgernes, bidrager til at forstå, hvordan motivationen påvirker samproduktionens potentiale på kort såvel som på lang sigt.

3.2 Retlig bevidsthed – opfattelsen af ret påvirker handlinger

Retlig bevidsthed kan som teoretisk begreb anvendes til at analysere individers opfattelse af ret og rettens funktion, og hvordan disse opfattelser påvirker deres handlinger (Ewick & Silbey, 1999, s. 1027; Hoffmann, 2003, s. 692-693; Hull, 2016, s. 551; Silbey, 2005, s. 323-324; Young, 2014, s. 501). Retlig bevidsthed har en kontingent karakter, da individets opfattelser af ret, som former den retlige bevidsthed, kan ændre sig som følge af nye erfaringer og opfattelser og de skiftende sociale

situationer, individet indgår i (Engel, 1998; Ewick & Silbey, 1998, s. 115; Hertogh & Kurkchiyan, 2016, s. 404-405). Forskning i retlig bevidsthed fokuserer især på, hvordan individer konstruerer legalitet i deres hverdag. Her anvendes individers narrativer som indgangsvinkel til at analysere, hvordan individernes retlige bevidsthed bidrager til konstruktionen af legalitet (Cowan, 2004, s. 928; Ewick & Silbey, 1998, s. 33). Retlig bevidsthed reflekteres især i narrativer, der vedrører individers opfattelse af en normativ social orden og af det retmæssige (Ewick & Silbey, 1998, s. 35; Hertogh, 2018, s. 7). Retlig bevidsthed formes af erfaringer, både individernes egne erfaringer, men også andres erfaringer, som individerne internaliserer og derved gør til deres egne – om ikke erfarede erfaringer, så tillærte erfaringer (Ewick & Silbey, 1992, s. 739).

Som nævnt er beskæftigelsesbehandlingen i høj grad retligt reguleret. Det er derfor relevant at undersøge, hvordan individerne opfatter og anvender ret i interaktionen. For at understøtte en sådan undersøgelse inddrages Ewick og Silbeys retlig bevidsthedsbegreb, Kathryne M. Youngs begreb andenordens retlig bevidsthed samt Marc Hertoghs begreb sekulær retlig bevidsthed som analytiske værktøjer til at undersøge de interagerende individers retlige bevidsthed.

3.2.1 Tre skemaer for retlig bevidsthed

Ewick og Silbey definerer retlig bevidsthed som en proces, der bidrager til at konstruere legalitet: ”As individuals express or enact their consciousness, they draw from and contribute to legality” (Ewick & Silbey, 1998, s. 247). Definitionen er formuleret på baggrund af interviews med 430 personer, hvor personernes narrativer vedrørende ret og det retlige system er omdrejningspunktet. Gennem fortællingerne analyserer Ewick og Silbey borgernes konstruktion af legalitet, og på baggrund af deres empiri formulerer de tre skemaer, som beskriver, hvordan deres respondenter konstruerer legalitet i deres hverdagsliv, nemlig *før retten* retlig bevidsthed, *med retten* retlig bevidsthed og *mod retten* retlig bevidsthed (Ewick & Silbey, 1998, s. 53). Skemaerne kan betragtes som kategorier af retlig bevidsthed, der kan anvendes som analytiske redskaber til at undersøge konstruktionen af legalitet. Som Ewick og Silbey understreger: ”Each schema emphasizes a different normative value and provides a different account of the social organization of law, together as an ensemble they cover the range of conventional experiences of law” (Ewick & Silbey, 1998, s. 248).

Før retten retlig bevidsthed beskriver retten som upartisk, som et objektivi fænomen, der sikrer retmæssighed. Retten er formelt ordnet, rationel, hierarkisk, autoritær og forudsigelig. Retten

betragtes som eksternt, som andetsteds end i hverdagslivet. Retten betragtes her som et samfundsfænomen, der etablerer orden gennem autoritet og gennemsigtighed, og som er eksternt fra individets sociale verden (Ewick & Silbey, 1998, s. 106; 1999, s. 1028). Eksempler på *før retten* retlig bevidsthed kan være frustration over oplevet magtesløshed og at rettens autoritet anerkendes, hvilket reflekteres i individers handlinger og narrativer (Ewick & Silbey, 1998, s. 47, 75-76).

Med retten retlig bevidsthed reflekterer en opfattelse af retten som et instrument, der kan bruges taktisk til at opnå strategiske mål. Retten betragtes som en integreret del af individets sociale verden og som et redskab, individet har adgang til med henblik på at realisere egne interesser gennem instrumentaliseringen af retten. (Ewick & Silbey, 1998, s. 168; 1999, s. 1031). Retten beskrives som et spil, som en afgrænset kontekst i forhold til tid og sted, med afgrænsede deltagere, der kan bruge regler aktivt til at fremme egne interesser (Ewick & Silbey, 1998, s. 136). Retten instrumentaliseres, som Ewick og Silbey beskriver: "law makes available tools, resources, symbols, and vocabularies useful in the construction of social life. This view emphasizes the accessibility of law as an open-ended device that self-conscious agents deploy, along with a variety of other instruments, for all sorts of purposes" (Ewick & Silbey, 1998, s. 132). Retten betragtes som en del af hverdagslivet i et afgrænset omfang, hvor fokus er på, hvordan retten kan anvendes til at aktualisere mål frem for fokus på retten i sig selv.

Mod retten retlig bevidsthed reflekterer en opfattelse af retten som lunefuld og arbitrær. Her er der tale om opfattelsen af ikke at være lige for loven og forventninger om, at retten ikke gør, som den bør (Ewick & Silbey, 1998, s. 190, 198). Individene oplever det vanskeligt at navigere i det retlige system, da rettens forløb og resultat opleves som uforudsigelige, hvilket kan medføre, at individerne anvender andre strategier end retlige til at fremme deres interesser (Ewick & Silbey, 1998, s. 219-220; 1999, s. 1034-1035). Dette skema for retlig bevidsthed kan handle om at hævne sig og at udvise modstand i forhold til at bevare værdighed i mødet med retten. Modstand og hævn kan udtrykkes ved at trække tiden i langdrag, at tøve, at tilbageholde information. Der handles således på en måde, der obstruerer rettens potentiale, der handles, så retten ikke kan handle, hvilket medfører, at rettens effekt udskydes (Ewick & Silbey, 1998, s. 48-49). Det bør nævnes, at strategien om at trække tiden i langdrag ikke refererer til éns egen tid, men til kontrollørens tid: "As a form of opposition, the time taken in foot-dragging is not that of the register. It is the time that belongs to one's employer, one's creditor, one's jailor, to anyone, in fact, who defines and control behavior in terms of time" (Ewick & Silbey, 1998, s. 214).

3.2.2 Andenordens retlig bevidsthed

Det er dog ikke kun individernes egen retlige bevidsthed, der påvirker deres handlinger. Opfattelsen af *andres* retlige bevidsthed har ligeledes en betydning for den enkeltes egen retlige bevidsthed, der informerer individets egne handlinger. Dette forhold analyseres med afsæt i Kathryn M. Youngs begreb *andenordens retlig bevidsthed*. Andenordens retlig bevidsthed omhandler retlig bevidstheds *relationelle* karakter, hvor omdrejningspunktet er, at opfattelsen af andres retlige bevidsthed påvirker individets egen retlige bevidsthed. Det vil sige, at ideen om, hvordan andres retlige bevidsthed vil informere deres handlinger, bidrager til at forme individets egen retlige bevidsthed og derved egne handlinger (Young, 2014, s. 501-502). Andenordens retlig bevidsthed reflekteres i den enkelte persons forventninger til andres adfærd, og hvordan den forventning indvirker på egen praksis, hvilket understreger retlig bevidstheds relationelle karakter (Hoffmann, 2003, s. 705; Marshall, 2005, s. 84, 87). Den relationelle karakter kommer til udtryk ved, at forestillingen om andres retlige bevidsthed påvirker egen retlig bevidsthed, hvorimod førsteordens retlig bevidsthed, som Ewick og Silbeys forsknings repræsenterer, relaterer til individets selv (Young, 2014, s. 499, 502).

Young identificerer og analyserer andenordens retlig bevidsthed i sit studie af retlig bevidsthed blandt arrangører af hanekampe på Hawaii, hvor hanekampe er ulovlige. Studiet viste blandt andet, at arrangørernes forestilling om politiets reaktioner var dominerende for arrangørernes handlinger (Young, 2014, s. 525-526). Arrangørerne delte informationer med hinanden om politirazziaer og arrestationer, og rygter om razzia fik for eksempel arrangørerne til at holde sig fra området. Når én blev arresteret for hanekamp, og politiet efterfølgende trak sig bort, tolkede arrangørerne det, ud fra deres erfaringer, som at politiet ikke ville vende tilbage mere den dag, hvorfor hanekampene kunne fortsætte (Young, 2014, s. 509-510). Arrangørernes retlige bevidsthed prægedes således af forestillingen om politibetjentenes retlige handlinger og fik en direkte betydning for arrangørernes handlinger i den specifikke sociale kontekst, som hanekampene udgjorde. Forventningen til politibetjentenes adfærd omsattes til handling hos arrangørerne af hanekampene, hvorved deres handlinger står i relationen til forventning om politibetjentenes handlinger.

3.2.3 Sekulær retlig bevidsthed – den ikke-retlige ret

Youngs og Ewick & Silbeys studier i retlig bevidsthed fokuserer på, *hvordan* retten bidrager til individernes konstruktion af legalitet. Med sit begreb *sekulær retlig bevidsthed* beskriver Marc Hertogh en anden tilgang til studiet af retlig bevidsthed, der inviterer til, at det er, *hvad* der opfattes

som ret, der analyseres: "Rather than assuming the dominance of state law, we will analyze various forms of non-state law or 'living law'" (Hertogh, 2018, s. 12-13). Derved inddrages *ikke-retlige faktorer som ret*, det vil sige faktorer, der bidrager til konstruktionen af legalitet, men som ikke er af formel retlig karakter. At Hertogh refererer begrebet som "sekulær" retlig bevidsthed, indikerer et opgør med en, i hans optik, nærmest hellig begrebsforståelse af retlig bevidsthed, hvor retten betragtes som en altid foreliggende faktor i reguleringen af individers sociale orden. Dette er en tilgang til studiet af retlig bevidsthed, der læner sig op ad Roscoe Pounds teori om *law in books* og *law in action*, der fokuserer på forskellen mellem lovgivningens formål og lovgivningens effekt (Pound, 1910, s. 24). Ifølge Hertogh får retten i disse studier en overskyggende betydning, der må adresseres for at problematisere rettens betydning i menneskers hverdag (Hertogh, 2018, s. 69, 71).

Hertoghs sekulære retlige bevidsthed er særligt inspireret af Eugen Ehrlichs levende ret: "the law which dominates life itself even though it has not been posited in legal propositions" (Ehrlich, 2009, s. 493). Den levende ret refererer til de individuelle opfattelser, der konstruerer legalitet uden at referere, direkte eller indirekte, til retlige bestemmelser. Den levende ret medfører, at det er, *hvad* individerne opfatter som ret, der får faktisk betydning i reguleringen af den sociale orden (Hertogh, 2004, s. 457; 2018, s. 15-16). Det er således individers tankeforestillinger om legalitet, der på forskellige vis regulerer den sociale orden (Ehrlich, 2009, s. 84; Machura, 2014, s. 51). Med afsæt i Ehrlichs levende ret bliver empiriske studier helt centrale, da det gennem sådanne studier er muligt at afdække og analysere individers opfattelse af, *hvad* der er ret (Hertogh, 2004, s. 475). Begrebet sekulær retlig bevidsthed tager således udgangspunkt i individernes narrativer for at undersøge, *hvad* individerne opfatter som ret, og hvordan disse opfattelser påvirker deres handlinger (Hertogh, 2018, s. 11).

Hertoghs begreb sekulær retlig bevidsthed inddrages i afhandlingen som supplement til Youngs og Ewick & Silbeys retlig bevidsthedsbegreb. Ved at inddrage begge begrebsforståelser understøttes en analyse af, hvordan både opfattelserne af ret og ikke-retlig ret konstruerer legalitet i samproduktionen af sagsbehandlingen.

3.2.4 Retlig regulering og opfattet ret i retlig bevidsthedsteorien

Retsbegrebet kan opfattes forskelligt med afsæt i Ewick og Silbeys skemaer for retlig bevidsthed og Hertoghs begreb sekulær retlig bevidsthed. Studier i retlig bevidsthed har særligt fokuseret på,

hvordan retlige erfaringer og retlig viden påvirker opfattelsen og anvendelsen af ret og retlige institutioner. Her er det den retlige regulering, der er udgangspunktet, og retsbegrebet vedrører lovgivning og retspraksis, der regulerer den sociale verden. Udgangspunktet er, at uanset om vi er bevidste eller ej om rettens funktion i vores hverdag, så regulerer retten vores sociale relationer (Engel, 1995, s. 126; Sarat & Kearns, 1995, s. 22, 57).

Sekulær retlig bevidsthed inviterer til undersøgelsen af, *hvad* der opfattes som ret, det vil sige, hvilke faktorer der regulerer den sociale verden, hvorved ikke-retlige faktorer kan betragtes som ret, når de bidrager til konstruktionen af legalitet. Det er således den opfattede ret, der afgrænser retsbegrebet, når der tages afsæt i sekulær retlig bevidsthed (Hertogh, 2018, s. 177-178).

Retsbegrebet i retlig bevidsthedsteorien kan derved tage udgangspunkt i både den retlige regulering og retlige institutioner og i en bredere forståelse af retten, der lader individers narrativer afgrænse, *hvad* der er ret. Når Ewick & Silbeys og Youngs retlig bevidsthed som teoretisk begreb anvendes i afhandlingen, er det opfattelsen af den retlige regulering, der tages udgangspunkt i. Når der refereres til sekulær retlig bevidsthed som teoretisk begreb, er det, *hvad* der betragtes som ret, der afgrænser retsbegrebet.

Opsummerende inddrages Ewick og Silbeys retlig bevidsthedsbegreb til at analysere, *hvordan* respondenternes konstruktion af legalitet påvirker deres samproduktion. Youngs begreb, andenorden retlig bevidsthed, bidrager til en forståelse af, hvordan især sagsbehandlingens antagelser om borgernes retlige bevidsthed får betydning for deres egne handlinger i samproduktionen. Slutteligt inddrages sekulær retlig bevidsthed som analytisk begreb til at studere, *hvad* der opfattes som ret, hvorved det bliver muligt at analysere, hvordan ikke-retlige faktorer bidrager til at konstruere legalitet i samproduktionen.

3.3 Systemteoretisk organisationsteori – iagttagelsen påvirker hjælpemuligheder

Den tredje teoretiske tilgang i afhandlingen inddrager Niklas Luhmanns systemteoretiske organisationsteori, der bidrager med analytiske redskaber til at undersøge, hvordan sagsbehandleres og borgernes iagttagelser af sagsbehandlingens organisering påvirker deres samproduktion. Afsnittet indledes med en introduktion til de systemteoretiske grundbegreber *iagttagelse*, *autopoiesis*,

strukturel kobling, kommunikation samt *forventningsstrukturer*, hvorefter den systemteoretiske organisationsteori udfoldes.

3.3.1 Iagttagelse

Det ontologiske afsæt for systemteorien er, at *iagttagelse* former den sociale verden. Erkendelsen af omverdenen afhænger derved af forholdet mellem iagttager og den virkelighed, der iagttages (Luhmann, 1998b, s. 34, 39). Iagttagelsespositionen er derfor central for erkendelsen af det sociale, da det er iagttagerens iagttagelse, der konstituerer iagttagerens verden (Brier, 2006, s. 220; Esposito, 2013, s. 103; Thyssen, 2006, s. 45-47). Iagttagelse formes gennem distinktion og indikation¹⁵, hvorfor iagttagelserne altid er kontingente, da andre distinktioner og indikationer kunne have været foretaget (Luhmann, 1997a, s. 144; 2006, s. 38; Thyssen, 2006, s. 42). Systemteorien skelner mellem forskellige ordener af iagttagelse, der medfører, at iagttagelsespositionen forskydes. Første ordens iagttagelse relaterer til systemets markering af en forskel, som systemet imidlertid ikke selv kan iagttage. Men det kan anden ordens iagttagelsen. Den kan til gengæld ikke iagttage den markering, den selv foretager, altså hvad den vælger *ikke* at markere. Iagttagelsen af tredje orden kan iagttage dét, som anden ordens iagttagelsen ikke kan og så fremdeles (Luhmann, 2005a, s. 56). I afhandlingen iagttages sagsbehandleres og borgeres iagttagelser af sagsbehandlingens organisering, hvorved der er tale om en iagttagelse af anden orden.

3.3.2 Autopoiesis og strukturel kobling

Systemerne er *autopoietiske*, da deres operative lukkethed medfører, at de opretholder sig selv. Deres lukkethed betyder, at alle andre systemer udgør det enkelte systems omverden, men systemerne kan vælge at foretage strukturelle koblinger med hinanden (Luhmann, 2004, s. 382; 2016, s. 101; Ziegert, 2005, s. 59-60). De funktionelt uddifferentierede systemer opretholder sig selv gennem kommunikation, der betinges af systemets specifikke binære kode og medium. For eksempel er det retlige systems binære kode ret/uret, og det økonomiske systems binære kode er betaling/ikke-

¹⁵ Luhmanns beskrivelse af distinktion og indikation er inspireret af George Spencer-Brown. Brown påpeger, at indikation forudsætter en distinktion (Brown, 1969, s. 1). Systemteoretisk medfører distinktionen system og omverden, at der kan foretages en indikation, og systemets operation kan finde sted (Luhmann, 2016, s. 70).

betaling med penge som medium¹⁶ (Borch, 2011, s. 27; Seidl & Becker, 2006, s. 23; Åkerstrøm Andersen, 2003b, s. 159). Gennem *strukturelle koblinger* orienterer systemerne sig mod deres omverden, hvilket betyder, at systemerne er kognitivt åbne og operationelt lukkede. De strukturelle koblinger indikerer en tilvalgt system til system-relation, der bidrager til at reducere kompleksitet i kommunikationsprocesserne (Luhmann, 1982, s. 236, 241; 2000b, s. 68).

3.3.3 Kommunikation

Systemteoretisk består samfundet af *kommunikation* (Banakar & Travers, 2005, s. 28; Luhmann, 2002, s. 169). Kommunikation finder sted via information, udtalelse og forståelse, herunder misforståelse (Luhmann, 2000b, s. 188; 2002, s. 157-158). Kommunikationen konstituerer en meningshorisont¹⁷, som efterfølgende kommunikation selekteres ud fra. Disse kommunikative meningsselektioner bidrager til at reducere den tidslige¹⁸, saglige og sociale kompleksitet, hvilket er en forudsætning for, at meningsfuld kommunikation kan finde sted (Harste, 2003, s. 80). De sociale systemer opererer autopoietisk med kommunikation som deres medium, og det psykiske system opererer autopoietisk med bevidsthed som sit medium. De sociale og psykiske systemer udgør hinandens omverden, men er *strukturelt koblete* i kommunikationsprocessen (Seidl & Becker, 2006, s. 21-22). Kommunikationens fortsættelse forudsætter nemlig bevidsthed, da bevidstheden husker forudgående kommunikationer (Luhmann, 2002, s. 172). Derved binder bevidstheden kommunikationerne sammen i deres tidslige og saglige dimensioner, der strukturerer, hvad der efterfølgende kan kommunikeres (Esposito, 2011, s. 23; Luhmann, 2002, s. 166).

¹⁶ Det økonomiske system er som funktionelt uddifferentieret system operativt lukket, betinget af sin binære kode betaling/ikke-betaling med penge som medie (Borch, 2013; Luhmann, 1988, s. 47-48, 53; Åkerstrøm Andersen, 2003a, s. 165). Penge er således det centrale omdrejningspunkt for det økonomiske systems kommunikation (Luhmann, 2000b, s. 526-527; 2016, s. 787; Pahl, 2017, s. 202).

¹⁷ Luhmanns meningsbegreb er inspireret af Edmund Husserls meningsbegreb og artikulerer mening som differencen mellem aktualitet og mulighed/potentialitet. Ved hjælp af mening håndteres kompleksitet gennem selektion: at udvælge noget og lade andet ligge – altså at foretage en distinktion (Luhmann, 1986, s. 133; Qvortrup, 2006, s. 28, 32-33; Åkerstrøm Andersen, 1999, s. 121).

¹⁸ Tidsbegrebet i Luhmanns systemteori forekommer inspireret af Reinhart Kosellecks tidsteori, hvor tid anses som inddelt i lag: at tid forekommer i forskellige former indlejret i samme hændelse. Tid betragtes som et fænomen, der både rækker tilbage og frem, samtidig med at den er gentagende (Koselleck, 2018, s. 5). Denne tidsforståelse reflekteres i Luhmanns kommunikationsteori, hvor kommunikationer betinges af tidligere kommunikationer, samtidig med at de betinger kommende kommunikationer. Derudover anses kommunikationer som en gentagende nødvendighed, da en kommunikation forgår, så snart den er kommunikeret, hvorfor andre kommunikationer må følge som et resultat af systemernes autopoiesis (Luhmann, 2000b, s. 184).

3.3.4 Forventningsstrukturer strukturerer det sociale

Forventninger absorberer usikkerhed ved at strukturere handlemuligheder. Forventninger bidrager til at reducere kompleksiteten, da de foretager en distinktion mellem mulig og ikke-mulig kommunikation: hvad vi kan forvente og have tillid til, at der kommunikeres (Luhmann, 1979, s. 24). Tillid til, at forventninger følges, er både et valg og en illusion, da det ikke a priori er muligt at vide, om forventningerne nu også strukturerer handlemuligheder som forventet, hvorfor der blot er tilbage at vælge at have tillid til, at forventninger rent faktisk strukturerer som forventet (Luhmann, 1979, s. 32). Kommunikationer indeholder forventningsstrukturer, der strukturerer mulig kommunikation. At generalisere forventningerne, hvorved de får en normativ karakter, medfører en dobbeltfunktion. På den ene side foretages en selektion ud fra en mængde af anviste adfærdsmuligheder, hvorved kompleksitet reduceres. På den anden side forbinder generaliserede forventninger social-, tids- og sagsdimensionerne, da forventninger opretholdes på tværs af dimensionerne og deres forandring. Generaliseringen af forventninger medfører således, at muligheder begrænses, da kompleksitet reduceres, samtidig med at andre muligheder bliver synlige (Luhmann, 2000b, s. 137).

3.3.5 Organisationer som sociale systemer

Systemteoretisk forskning i socialt arbejde, herunder beskæftigelsessagsbehandling, analyserer blandt andet det sociale arbejde som et funktionelt uddifferentieret system, hvis funktion er at yde hjælp. Forskere kommer med forskellige bud på systemets binære kode, for eksempel forandring/ikke-forandring (Nissen, 2014, s. 566) og hjælp/ikke-hjælp (Baecker, 1994, s. 95, 99-100). I afhandlingen analyseres beskæftigelsessagsbehandlingen som en del af jobcenteret som organisation og derved som en del af den hjælp, der tilbydes, betinget af de *beslutningskommunikationer*, der opretholder *organisationen* (Baecker, 1994, s. 101-102, 105). Ved at anlægge dette perspektiv på sagsbehandlingen bliver det muligt, gennem sagsbehandlers og borgers iagttagelser, at analysere, hvordan organiseringen af sagsbehandlingen påvirker samproduktionen.

Organisationers autopoiesis består af beslutningskommunikationer. Organisationer opretholder sig selv gennem organisering, hvor beslutningskommunikationer er de hændelser, der markerer en forskel mellem før og efter beslutningskommunikationerne (Luhmann, 2005a, s. 54-55). Organisationen må iagttage sit formål for at kunne iagttage de beslutninger, der kan kommunikeres.

Det er gennem sin selvorganisering, at organisationen absorberer usikkerhed, reducerer kompleksitet og sikrer, at fremtidige beslutningskommunikationer kan kommunikeres (Luhmann, 2005a, s. 56).

Organisationen organiserer sig med afsæt i de processer, der kendetegner organisationen og som af organisationens *medlemmer* betragtes som accepterede. Ved at anvende accepterede processer i sin organisering og i sin beslutningskommunikation understøttes organisationens legitimitet, iagttaget af organisationens medlemmer (Luhmann, 1997b, s. 12, 253). Som socialt system er organisationens grænser begrænset til dér, hvor organisationens beslutninger ikke længere forpligter, og således kan medlemmer betragtes som ekskluderede, hvis organisationens beslutninger ikke følges. Der er således en konstant reproduktion af medlemskabet gennem den konstante reproduktion af beslutningskommunikationer (Luhmann, 2016, s. 658; Wylich-Muxoll, 2018, s. 59).

Organisationer er lukkede i socialdimensionen via medlemskab, afgrænset af betingelserne for at kunne være medlem af organisationen. Organisationen er åben i sagsdimensionen, da den potentielt kan kommunikere i alle sagsdimensioner (Luhmann, 2000b, s. 483; 2016, s. 646-647).¹⁹ Systemteoretisk betragtes organisation og interaktion begge som sociale systemer. Interaktion reproducerer sig selv baseret på den reflektive opfattelse af fysisk tilstedeværelse, reguleret af den binære kode tilstede/fraværende. Ansigt til ansigt-kommunikation finder sted i organisationen mellem organisationens medlemmer (Seidl, 2005, s. 146-148). Det er organisationen som socialt system, der organiserer ansigt til ansigt-kommunikationen mellem medlemmerne. Denne kommunikation struktureres blandt andet af de tilstedeværende personers gensidige forventninger, hvorved kommunikationen er lukket i både tidsdimensionen, da interaktionen finder sted i en afgrænset tid, og i sagsdimensionen, da mulige kommunikationer betinges af organisationens program, altså af dens formål (la Cour, 2003, s. 234-235). I heterofone organisationer gør en forventningsmangfoldighed sig gældende, hvilket understreger, at andre iagttagelsespositioner er mulige end de, der indtages af iagttagerne. Således karakteriseres den heterofone organisation ved, at alternative iagttagelser altid er mulige, da den heterofone organisation kobler semantisk til flere funktionelt uddifferentierede systemer, hvorfor denne er flerstemmet og formet af forskellige fagligheder (Åkerstrøm Andersen & Pors, 2014, s. 77, 157). Socialforvaltningen, hvor beskæftigelsesbehandlingen finder sted, kan betragtes som en heterofon organisation, da

¹⁹ De funktionelt uddifferentierede systemer er åbne i socialdimensionen, men lukkede i sagsdimensionen på grund af deres binære kode. Interaktion som socialt system kan betragtes som lukket i tidsdimensionen og åbent i socialdimensionen, når interaktion finder sted uden for organisationer – og åbne i sagsdimensionen, når de finder sted i organisationer, der ikke knytter an til et specifikt funktionssystem (Luhmann, 2000b, s. 483; 2016, s. 646-647).

forvaltningen har flere formål at skulle iagttage. Det kan være et retlig formål om borgerens ret til hjælp, et økonomisk formål om, at hjælpen er en udgift, eller en investering, der forventes at have et afkast, såsom at borgerne ikke længere skal være på offentlig forsørgelse, men i stedet bidrage økonomisk til samfundet gennem beskatning af deres ordinære arbejde samt et pædagogisk- og omsorgsformål, der iagttager hjælpen som en støtte til udvikling (Åkerstrøm Andersen & Pors, 2014, s. 154). De forskellige formål leder til, at forskellige iagttagelsespositioner kan indtages internt i organisationen, afhængigt af hvilket funktionelt uddifferentieret system, der semantisk kobles til. Når, for eksempel, sagsbehandlere og borgere mødes, struktureres deres ansigt til ansigt-kommunikation på baggrund af organisationens heterofoni, hvorfor alternative iagttagelsespositioner konstant er mulige, og formålet med hjælpen kan forskydes afhængigt af iagttagelsesposition (la Cour, 2003, s. 239). Når sagsbehandlerne foretager en semantisk kobling til det sociale arbejde som et funktionelt uddifferentieret system med den binære kode hjælp/ikke hjælp (Baecker, 1994, s. 101-102, 105), indtages en iagttagelsesposition i organisationen, der iagttager det sociale arbejdes muligheder for hjælp. Dette er et centralt omdrejningspunkt i afhandlingens tredje arbejdsspørgsmål, hvor *iagttagelserne af hjælpemuligheder* analyseres for at undersøge, hvordan den iagttagede organisering af sagsbehandlingen påvirker samproduktionen.

3.3.6 Beslutningskommunikation – organisationens autopoiesis

Som socialt system opretholder organisationen sig selv gennem beslutningskommunikationer, der betinges af organisationens program. Organisationens autopoiesis medfører, at hver beslutning både reducerer og reproducerer usikkerhed og kompleksitet (Luhmann, 2000a, s. 47, 185, 192, 222). Beslutninger absorberer dermed usikkerhed, men reproducerer den også, da hver beslutning reproducerer beslutningsbehov, hvorved den rekursive operationelle lukning er mulig (Luhmann, 2016, s. 657-658; Mingers, 2003, s. 110).

Beslutningens form har en strukturel ubestemthed i sig, fordi enhver beslutning fordrer nye beslutninger. Mulige beslutningskommunikationer identificeres ved at iagttage program og medlemmer, der betinger, hvad der er muligt at beslutte, og hvem der har mulighed for at beslutte det (Åkerstrøm Andersen, 2003b, s. 160). Organisationens formål strukturerer beslutningskommunikationer, der som beslutningspræmisses strukturerer fremtidige beslutningskommunikationer (Luhmann, 2003, s. 42; 2005b, s. 93). Beslutningskommunikation

kobler sig semantisk til de funktionelt uddifferentierede systemer, hvilket eksempelvis er tilfældet, når en beslutningskommunikation er økonomisk betinget, hvorved den kobler semantisk til det økonomiske system (Vangsgaard, 2017, s. 65). Beslutningskommunikationerne bliver mulige gennem personerne i organisationen, der som psykiske systemer med bevidsthed som medie kan knytte an til tidligere kommunikationer. De tidligere beslutningskommunikationer fungerer som beslutningspræmisser for fremtidige beslutningskommunikationer, hvorved beslutningskommunikationer får karakter af tidsbindinger, der foretages med afsæt i fortiden med henblik på at reducere kompleksitet og absorbere fremtidens usikkerhed (Thyssen, 2003, s. 221-222). Hver beslutning må derfor tage tidligere beslutninger i betragtning, da de betinger kommende beslutninger, hvilket understreger den tidslige dimension i kommunikationen (Luhmann, 1982, s. 96; Seidl, 2003, s. 129).

I et systemteoretisk perspektiv er beslutninger paradoksale, da beslutninger forholder sig til det, der er besluttet, såvel som det, der kunne være besluttet. Derved indeholder beslutninger dét, der inkluderes, og dét, der ekskluderes. Som Luhmann beskriver i bogen *Organization und Entscheidung*: ”Beslutningen må informere om sig selv, men også om alternativerne, altså om det paradoks, at alternativet er et alternativ, ellers ville beslutningen ikke være en beslutning” (Luhmann, 2000a, s. 142).²⁰

Beslutningskommunikationerne tjener til at afparadoksere beslutninger. Det gør de ved at fungere som beslutningspræmisser, der fikserer kontingens og derved udelukker alternativer. Beslutningskommunikationer afparadokserer også ved at konstruere en fiktiv beslutningstager, hvorved der kan tilskrives motiver og rationaler til beslutningstageren. Dermed flyttes paradokset fra selve beslutningen til beslutningstageren, hvilket tjener til at afparadoksere selve beslutningen (Seidl & Becker, 2006, s. 26, 29). I praksis opstår paradokser på baggrunden af iagttagelsens blinde plet: Iagttageren iagttager kun det iagttagede, hvorfor det *ikke* er muligt at iagttage, hvad der *ikke* iagttages. Afhængigt af iagttagelsesposition iagttages beslutningen, og denne iagttagelsesposition medfører, at beslutningen ikke kan iagttages anderledes. Én beslutning kan derfor, afhængigt af iagttagelsesposition, iagttages forskelligt (Luhmann, 2016, s. 77). I afhandlingen iagttages borgernes

²⁰ Egen oversættelse af den originale tekst: ”Die Entscheidung muss über sich selbst, aber dann auch noch über die Alternative informieren, also über das Paradox, dass die Alternative eine ist, denn sonst wäre die Entscheidung keine Entscheidung”.

og sagsbehandlernes iagttagelser af beslutningskommunikationerne, hvorigennem paradokser træder frem.

3.3.7 Medlemmer og roller i organisationen

Organisationens medlemmer inkluderer sig i organisationen ved beslutning, der både er en selvselektion og fremmedselektion. Denne dobbeltselektion skyldes, at medlemmerne *selv vælger* at være en del af organisationen, samtidig med at de bliver *valgt af andre*, der allerede er medlemmer af organisationen (Luhmann, 1972, s. 41; 2000a, s. 103-104). Medlemmerne må konstant inkludere sig i organisationen ved at følge beslutningskommunikationerne, da afvigelse medfører eksklusion (Åkerstrøm Andersen, 2013, s. 130). Medlemskabet er således en grundlæggende forudsætning for, at personer kan indtage de *roller* og derved iagttagelsespositioner, der betinger deres kommunikationsmuligheder i organisationen (Luhmann, 1972, s. 39). Herved kan organisationens hierarki identificeres, da medlemmers forskellige positioner og roller betinger deres muligheder i organisationen (Luhmann, 2000a). Som et resultat af organisationens hierarki deltager ikke alle medlemmer af organisationen i beslutningsprocessen. Derved kan der opstå forskellige iagttagelser af beslutningskommunikationerne (Dinesen, 2008, s. 126; Luhmann, 2003, s. 45, 51). Det er medlemmernes rolle i organisation, der muliggør den semantiske kobling til de funktionelt uddifferentierede systemer, for eksempel når den økonomiansvarlige i organisationen beslutningskommunikerer med afsæt i det økonomiske system (Luhmann, 1972, s. 42; 2016, s. 668).

Det organisatoriske rollebegreb relaterer sig til generaliserede forventningsstrukturer, hvor personbegrebet er centralt, da personen er enheden mellem generaliserede forventninger og opfyldelsen af forventningerne (Højlund, 2014, s. 156-157). De generaliserede forventninger strukturerer handlemuligheder for organisationens medlemmer, der som personer med en organisatorisk rolle transformerer de generaliserede forventninger til adfærdsmuligheder til aktualiserede handlinger. Rollebegrebet in- og ekskluderer medlemmerne ved at etablere forventninger, der strukturerer handlemuligheder i forhold til kontinuerlig inklusion i organisationen (Schirmer & Michailakis, 2019, s. 101). I afhandlingen aktualiserer rollebegrebet en kobling mellem den organisatoriske kontekst og interaktionskonteksten, da sagsbehandlernes rolle som borgernes hjælpere strukturerer forventninger til deres adfærd, som aktualiseres i interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere. Her skal sagsbehandlerne leve op til de forventningsstrukturer, der

relaterer sig til deres organisatoriske rolle: at omsætte de organisatoriske hjælpemuligheder, og til deres rolle i interaktionen: at aktualisere hjælpemulighederne i forhold til borgerens hjælpebehov (Højlund, 2014, s. 158; Luhmann, 1997c, s. 46, 48).

3.3.8 Retten i et systemteoretisk perspektiv

Som funktionelt uddifferentieret kommunikationssystem identificeres det retlige system ved sin kommunikation betinget af den binære kode ret/uret (Borch, 2013, s. 337; Luhmann, 2004, s. 93). Det medfører, at retlige regler og bestemmelser²¹ ikke definerer selve det retlige system, men indgår som en integreret del af kommunikationsmåden (Vangsgaard, 2017, s. 42). Det retlige system består af kommunikationer med reference til retten og er således kommunikativt afgrænset, ikke fysisk eller organisatorisk i forhold til for eksempel retlige institutioner (Luhmann, 1982, s. 122-123; 2004, s. 145). Gennem sin binære kode ret/uret stabiliserer systemet forventninger, der er forventninger, som opretholdes trods skuffelse, hvorimod kognitive forventninger er forventninger, der ændrer sig, når de skuffes (Habermas, 1996, s. 50; Luhmann, 1987, s. 42). Luhmann beskriver den formelle ret som konditionalprogrammeret, da den betinger de betingelser, en korrekt retlig beslutning kan træffes ud fra (Luhmann, 1987, s. 227). Det retlige systems evolution foregår internt i systemet med afsæt i systemets binære kode og forventningsstrukturer, der strukturerer retlige kommunikationer (Teubner, 1983, s. 248). Både Teubner og Åkerstrøm Andersen beskriver, hvordan rettens evolution har ledt til en reflektiv ret, særligt i velfærdsstaten, der har medført, at retten går fra at være konditionalprogrammeret til at være proceduralprogrammeret, hvorved procedurer frem for enkelthandlinger normeres (Teubner, 1983, s. 255 ; Åkerstrøm Andersen, 2005, s. 5). Som Inger-Johanne Sand påpeger, foregår det retlige systems evolution i takt med andre funktionelt uddifferentierede systemers evolution, hvorved det retlige system påvirkes af de systemer, det udvikler sig samtidigt med (Sand, 2012, s. 186-187).

Det retlige systems funktion er at strukturere og stabilisere forventninger, hvor der skelnes mellem kognitive og normative forventninger (Luhmann, 1985, s. 33). Det retlige system strukturerer og regulerer sociale relationer ved at tydeliggøre normative forventninger (Luhmann, 1985, s. 52). Dermed håndterer det retlige system en tidsproblemtik ved at stabilisere de normative forventninger,

²¹ Inspireret af Jon Andersens *Socialforvaltningsret* anvendes betegnelsen retlige regler som en overordnet betegnelse for den gældende ret, der regulerer sagsbehandlingen. Bestemmelser anvendes derimod som en betegnelse for de specifikke paragraffer, der regulerer sagsbehandlingen (J. Andersen, 2016, s. 17, 24).

der forbinder nutiden med fremtiden. Fremtiden er usikker, men ved at stabilisere normative forventninger bidrager det retlige system til en forventet form af fremtiden, således at usikkerheden absorberes – i det mindste på forventningsniveau (Luhmann, 1985, s. 339). Som funktionssystem benytter retten sig af formåls-, procedural- og konditionalprogrammer, der forventningsstrukturerer henholdsvis formål, procedurer og enkelthandlinger (Borch, 2013, s. 340-341). Rettens evolution fra formel over substantiel til reflektiv ret er grundigt studeret af blandt andre Gunther Teubner, Jørgen Dalberg-Larsen, Håkan Hydén og Inger-Johanne Sand (Dalberg-Larsen, 1984; Hydén, 1989; Sand, 2008; Teubner, 1983). Disse forskellige former for ret afløser ikke hinanden, men *supplerer* hinanden. I et systemteoretisk perspektiv medfører den retlige evolution, at den formelle rets konditionalprogrammer suppleres med den substantielle rets formålsprogrammer, der igen suppleres med den refleksive rets proceduralprogrammer.

Bestemmelser i lovgivningen på beskæftigelsesområdet reflekterer disse forskellige former for programmer. Beskæftigelsesindsatslovens § 1, pkt. 3 er eksempelvis formålsprogrammet, da det fremgår, at formålet med loven er at ”bistå kontanthjælpsmodtagere ... til så hurtigt og effektivt som muligt at komme i beskæftigelse, således at de kan forsørge sig selv”. Der er ligeledes en proceduralprogrammering at spore i Beskæftigelsesindsatslovens § 15, stk. 1, hvor af det fremgår, at det individuelle kontaktforsøg i beskæftigelsesindsatsen skal tilrettelægges ”under hensyn til personens ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov”. Der forekommer herved en retlig regulering af processer, i forhold til at borgeren skal inddrages med henblik på at afklare vedkommendes ønsker og forudsætninger. Ligeledes er beskæftigelsesindsatsen reguleret af konditionalprogrammer, for eksempel af Aktivlovens § 35, stk. 3: ”Fradrag i eller nedsættelse eller ophør af hjælpen sker med virkning fra den dag, hvor modtageren af hjælp uden rimelig grund har undladt at opfylde sine pligter”.

Luhmann definerer det retlige system som operationelt lukket gennem sin binære kode ret/uret, hvilket typisk er genkendeligt i den konditionalprogrammerede ret (Borch, 2013, s. 340-341). Dette kan lede til en diskussion om, hvorvidt ret stadig er ret, når procedural- og formålsprogrammering præger lovgivningen. Men her kan konditionalprogrammering fortolkes ind i formåls- og proceduralprogrammering. Officialprincippet er et eksempel på en procedural regulering af forvaltningens praksis, der understreger forvaltningens forpligtelse til at oplyse sagen. Overholder forvaltningen ikke princippet, kan afgørelsen erklæres ugyldig. Derved kan en

konditionalprogrammering af proceduralprogrammerne identificeres: *Hvis* processerne ikke overholdes, så kan rettens afgørelse ikke betragtes som korrekt.

Forskere diskuterer ligeledes rettens evolution hen mod en hybrid ret (Sand, 2012; Åkerstrøm Andersen & Pors, 2014, s. 283). Den hybride ret er kendetegnet ved at bevæge sig fra sin retlige kode til at oscillere mellem den sociale kontekst, den er indlejret i, og sin retlige form. Sand peger på, at retten er en hybrid, netop fordi den må evne disse to forhold på samme tid: at forholde sig til sin kontekst og stabilisere de normative forventninger for den kontekst (Sand, 2012, s. 190, 203). Det retlige system kobler semantisk til andre systemer for at evne reguleringen, hvorved systemerne bliver semantisk gensidigt afhængige, hvilket kan medføre uklare systemgrænser (Sand, 2012, s. 198). Når Beskæftigelsesindsatsloven regulerer, at der i borgerens ”kontaktforløb skal tages nødvendigt hensyn til personens helbredstilstand”, jf. § 16, stk. 8, stabiliserer den retlige form normative forventninger til, hvordan kontaktforløbet skal finde sted. Samtidig medfører den semantiske kobling til sundhedssystemet som funktionelt uddifferentieret system, at andre hensyn end retlige kan regulere, hvordan kontaktforløbet skal finde sted. Således kan andre systemer end det retlige system få en retlig funktion ved at betinge, hvad der skal gælde og ikke skal gælde i det enkelte kontaktforløb. Retten kan derved betragtes som en art hybrid, der med sin retlige form fastholder konditionalprogrammeringen, men med formåls- og proceduralprogrammeringen inviterer til, at andre hensyn – andre systemers binære koder – kan få afgørende betydning for de afgørelser, der træffes.

For at opsummere inddrages Luhmanns systemteoretiske organisationsteori som analytisk afsæt til at undersøge organiseringen af beskæftigelsessagsbehandlingen. De systemteoretiske begreber gør det muligt at analysere, hvordan beskæftigelsessagsbehandleres og langtidsledige kontanthjælpsmodtageres iagttagelser af sagsbehandlingens organisering påvirker, hvilke hjælpemuligheders der kan potentialiseres og aktualiseres i beskæftigelsessagsbehandlingens forløb.

Ligeledes tilbyder den systemteoretiske retsteori en analyse af, hvordan rettens programmer og hybride form påvirker organiseringen af beskæftigelsesindsatsens forløb og indhold.

3.4 Tre teoretiske tilgange – en samlet helhed

Dette afsnit redegør for, hvordan de tre teoretiske tilgange, relateret til hver sin form for kompleksitet og hvert sit perspektiv, bidrager til en retssociologisk analyse af afhandlingens overordnede problemformulering: *Hvordan samproducerer sagsbehandlere og borgere sagsbehandlingen?* De teoretiske begreber er udvalgt som analytiske redskaber, der supplerer hinanden for at understøtte en helhedsorienteret analyse af sagsbehandlere og borgeres samproduktion. På trods af teoriernes forskelligheder er der fællestræk, ligesom der naturligvis både er potentialer og udfordringer ved at kombinere de tre teorier.

3.4.1 Fællestræk i de tre teorier

En fællesnævner for de tre teorier er *ret*. Teorierne tilbyder forskellige begreber til at foretage en retssociologisk analyse af, hvordan den retlige regulering påvirker samproduktionen af sagsbehandlingen. Med afsæt i samproduktionsteorien kan lovgivningens bestemmelser analyseres som vidensaktanter, der fastholder en institutionaliseret viden om en acceptabel adfærd. Vidensaktanterne kan derved påvirke sagsbehandleres og borgeres interaktioner ved at understrege, hvilken adfærd der er acceptabel i interaktionerne, for eksempel at borgernes individuelle kontaktførelser skal tage udgangspunkt i borgernes forudsætninger og ønsker samt arbejdsmarkedets behov, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 15, stk. 1. Retlig bevidsthed som teoretisk begreb giver anledning til at analysere, hvordan opfattelsen af ret påvirker samproduktionen. Her får ret både karakter af den retlige ret, altså af lovgivningens bestemmelser, og af den ikke-retlige ret, der vedrører ikke-retlige faktorer, der bidrager til konstruktionen af legalitet i samproduktionen af sagsbehandlingen. Slutteligt giver et afsæt i systemteorien mulighed for at iagttage, hvordan rettens hybride form, rettens konditional- procedural- og formålsprogrammer, rettens funktion og rettens binære kode betinger samproduktionen af sagsbehandlingen.

En anden fællesnævner for teorierne er *tid*: Tid binder fortid og fremtid, for eksempel ved at erfaringer installerer forventninger (Ewick & Silbey, 1998, s. 39), og ved at tidligere beslutninger er beslutningspræmisses for fremtidige beslutninger (Luhmann, 2000a, s. 56). Tid er således en central faktor, direkte eller indirekte, i samproduktionen af sagsbehandlingen. I Jasanoffs samproduktionsteori kommer dette til udtryk gennem teoriens beskrivelse af viden som et socialt produkt, der påvirker og påvirkes. Heri er indlejret en tidsdimension, da viden er et produkt af et

forløb, der påvirker fremtidige forløb. Retlig bevidsthed som teoretisk begreb reflekterer ligeledes en tidsdimension, da retlig bevidsthed formes af erfaringer og opfattelser, hvilket refererer til hændelser, der *har* fundet sted, men som også får betydning for nuets interaktion og sociale handling og som rækker ud i tid ved at påvirke forventninger til fremtidige hændelser og reaktioner. Systemteorien påpeger direkte tiden som en central faktor og refererer til kommunikationens tidslige dimension, hvilket indebærer, at tidligere kommunikationer fungerer som præmis for fremtidige kommunikationer. Således er tidsdimensionen central i systemteorien, da de kommunikative hændelser, der har fundet sted, betinger de kommunikative hændelser, der kan finde sted. Ligeledes er interaktionen mellem sagsbehandlere og borgere afgrænset i tidsdimensionen, da de mødes i det konkrete møde, og når mødet slutter, opløses interaktionen (Luhmann, 2000b, s. 483; 2016, s. 646-647). Tid *er* en væsentlig faktor i den socialretlige sagsbehandling, som beskæftigelsesindsatsen falder inden for (J. Andersen, 2016, s. 29). Dette reflekteres i det socialretlige hurtighedsprincip, der reguleres af Retssikkerhedslovens § 3, stk. 1. Det er myndighedernes ansvar at afklare en persons hjælpebehov så hurtigt som muligt og identificere den sociale ydelse, der bedst muligt afhjælper personens problemer. Ligeledes indebærer hurtighedsprincippet en forventning til myndighederne om hurtig opfølgning, blandt andet for at sikre at sociale ydelser ikke fortsætter unødigt længe. Hurtighedsprincippet supplerer derved princippet om god forvaltningsskik, der indebærer, at sagsbehandlingen ikke må være unødigt lang, og at borgerne skal underrettes, hvis behandlingen af deres sag trækker ud (J. Andersen, 2016, s. 312). I afhandlingen er data indsamlet med udgangspunkt i *langtidsledige* kontanthjælpsmodtageres beskæftigelses-sagsbehandling. Tiden bliver her en faktor, da borgernes langtidsledighed medfører, at de har gjort sig erfaringer med beskæftigelses-sagsbehandling. Deres opfattelser og handlinger kan derved antages at blive påvirkede af den viden og erfaring, der følger af deres interaktion med velfærdssystemet og med deres beskæftigelses-sagsbehandlere

En anden fællesnævner for de tre teorier er *identitet*. Jasanoffs samproduktionsteori placerer identitet helt centralt i forhold til vidensudveksling og -forhandling. Som vidensaktant gør lovgivning identitet. For eksempel gør Retssikkerhedslovens § 4 en identitet for borgerne som værdifulde at inddrage i deres egen sagsbehandling, og bestemmelsen gør indirekte en identitet for sagsbehandlerne som ansvarlige for, at borgerne medvirker, i henhold til forvaltningens forpligtelse til at inddrage borgeren. Grundlovens § 75 gør en identitet for borgeren som værdig til at modtage ydelse fra det offentlige, såfremt vedkommende ”underkaster sig de forpligtelser, som loven herom påbyder”, hvilket afspejles i Aktivlovens § 35, stk. 3, der gør en identitet for borgeren som uværdig til at modtage kontanthjælp,

hvis vedkommende ”uden rimelig grund har undladt at opfylde sine pligter”. Beskæftigelsesindsatsloven gør ligeledes en identitet for borgerne som væsentlige at inddrage i beskæftigelsesindsatsen ved at understrege, at borgernes arbejdsevne og -ønsker skal inddrages i tilrettelæggelsen af borgerens individuelle kontaktførelse, jf. lovens § 15, stk. 1. Borgernes journaler gør en identitet for borgerne ved, gennem skriftlighed, at fastholde og tegne et billede, omend et fragmenteret billede, af borgernes historik, deres problemer og deres tilgang til sagsbehandlingen. Sagsbehandlere og borgere gør ligeledes identitet for sig selv og hinanden med udgangspunkt i deres viden om hinanden og det system, sagsbehandlingen er indlejret i. Blandt borgerne gøres der en identitet for sagsbehandlerne som deres hjælpere: Sagsbehandlerne kan identificere og aktivere relevant hjælp ud fra deres kendskab til systemet og deres kendskab til borgerens situation. Derved gøres ligeledes en identitet for borgerne selv: De må indgå i samtalerne og dele information for at kunne blive hjulpet. Sagsbehandlerne gør en identitet for borgerne som nogle, der må ville deres egen forandring, for at en forandring faktisk kan ske. Derved gør sagsbehandlerne også en identitet for sig selv: De er begrænsede af borgernes vilje til at ville, og hvis borgerne ikke vil, må sagsbehandlerne arbejde på at motivere borgerne. Den identitet, der bliver gjort for såvel sagsbehandlere og borgere, strukturerer sagsbehandlingen ved at opstille mulighedsbetingelser for sagsbehandlingsforløbet.

Retlig bevidsthed som begreb inddrager identitet indirekte i forhold til, hvordan mennesker opfatter den sociale orden, de indgår i, hvorigennem en identitetsforståelse af både sig selv og den sociale orden reflekteres. En *før retten* retlig bevidsthed giver således udtryk for en identitetsforståelse, hvor individet er underlagt lovgivningen uden at kunne udøve indflydelse på dette forhold, hvorimod en *med retten* retlig bevidsthed indikerer en mere aktiv identitetsforståelse, hvor individet betragter lovgivningen og det system, vedkommende er omfattet af, som en integreret del af vedkommendes hverdag, der kan anvendes til at fremme vedkommendes situation. Gennem narrativer reflekteres ligeledes en *mod retten* retlig bevidsthed, hvor individets identitetsforståelse i relationen til den sociale orden leder til en opfattelse af, at lovgivning og system synes uretmæssigt, hvorfor strategier til, på forskellig vis, at omgå lovgivningen legitimeres. Det relationelle aspekt af andenordens retlig bevidsthed indebærer en identitetsforståelse rettet mod selvet og de andre, selvet står i relation til. Har sagsbehandlerne for eksempel en antagelse om, at borgerne har et udmærket kendskab til de bestemmelser, de er omfattet af, tilskrives en identitet som vidende og dermed også evnende. I sådanne tilfælde tilskrives en identitet til sagsbehandlerne selv som unødvendige i forhold til at understøtte borgernes retlige kendskab, hvorfor sådanne handlinger fravælges i interaktionen med borgerne. Sekulær retlig bevidsthed handler om, *hvad* individer tilskriver legalitet: hvad de opfatter

som retmæssigt. Deres konstruktion af legalitet reflekterer den mening, de tilskriver den sociale orden, de indgår i, hvorved deres forståelse af deres egen identitet kommer til syne.

Identitet kommer indirekte til udtryk gennem Luhmanns rollebegreb, der forventningsstrukturerer adfærd. Som medlemmer af organisationen varetager sagsbehandlere og borgere forskellige roller i sagsbehandlingsforløbet, og disse roller forventningsstrukturerer deres adfærd. I henhold til Beskæftigelsesorganiseringslovens § 6, stk. 1 er sagsbehandlernes rolle, som repræsentant for jobcenteret, at bistå borgerne i at komme i beskæftigelse med fokus på ”selvforsørgelse og rådighed”. Den semantiske kobling til det retlige system forventningsstrukturerer sagsbehandlernes adfærd således, at de skal bistå borgerne, og det skal de gøre ved at anlægge et specifikt fokus. Sagsbehandlernes identitet påvirkes ligeledes af de beslutningskommunikationer, der kommunikeres i organisationen, da sagsbehandlerne som medlemmer må følge beslutningskommunikationerne. I én af de kommuner, hvor der er indsamlet empiri, er det beslutningskommunikationerne, at beskæftigelsesindsatsen særligt skal orientere sig mod at få borgerne i praktik som led i at få afklaret borgernes arbejdsevner og -ønsker i forhold til deres mulige fremtid på arbejdsmarkedet. Beslutningskommunikationen forventningsstrukturerer en rolle, en identitet, for sagsbehandlerne som dem, der er ansvarlige for at visitere borgerne til en praktik, der kan lede til deres organisatoriske eksklusion. Den rolle, der forventningsstruktureres for borgerne, reflekterer ligeledes en identitetsforståelse af, hvad borgerne evner i beskæftigelsesindsatsen. Den semantiske kobling til det retlige system, der regulerer borgernes ret til at medvirke ved deres sagsbehandling, forventningsstrukturerer borgernes rolle således, at det forventes, at de evner at indgå i sagsbehandlingen, og at de evner at identificere og formidle deres arbejdsevner og -ønsker. I henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 15, stk. 1 er det væsentligt at drøfte borgernes arbejdsevner og -ønsker i interaktionen mellem borgere og sagsbehandlere, da sådanne drøftelser bidrager til at forhandle viden, der påvirker den videre samproduktion af sagsbehandlingen. Sagsbehandlernes og borgernes iagttagelser af egne og hinandens roller forventningsstrukturerer ligeledes en adfærd, en identitet. Én borger giver udtryk for en forventning om, at jobcenteret ”ville hjælpe mig med at få et arbejde”. Forventningsstrukturene reflekterer derved en identitetsforståelse, hvor sagsbehandlerne som repræsentanter for jobcenteret *hjælper* borgerne i beskæftigelse, mens der reflekteres en identitet for borgerne selv som de, der *hjelpes*.

3.4.2 Potentialer

For at analysere samproduktionen af sagsbehandlingen må de tre perspektiver, interaktion, individer og kontekst, inddrages. Der er et naturligt overlap mellem områderne, da de sameksisterer: Individerne interagerer i en organiseret kontekst. Virkelighedens kompleksitet reflekteres i afhandlingens valg af teori. Således tager Jasanoffs teori sit udgangspunkt i viden som socialt fænomen, der producerer og produceres i vidensaktørens samproduktion. Ewick og Silbey analyserer individers retlige bevidsthed og diskuterer, hvordan den sociale interaktion præger den retlige bevidsthed og vice versa, hvorved individernes sociale interaktion får betydning. Luhmanns organisatoriske systemteori indeholder ligeledes et interagerende element, da organisationens medlemmer interagerer, hvorved de aktualiserer roller og forventninger.

Teorierne tilbyder forskellige perspektiver på, hvordan den sociale verden konstrueres. Samproduktion og retlig bevidsthed anlægger et *bottom up*-perspektiv, hvor det er individerne, der i deres interaktion forhandler og konstruerer den sociale orden. Fra et systemteoretisk perspektiv konstrueres det sociale, herunder også retten, *from above*, og gennem forventningsstrukturer betinges kommunikationskontingensen (Kurkchian, 2011, s. 369-370; Luhmann, 1979, s. 24).

Jasanoffs samproduktionsteori er valgt, fordi teorien bidrager til at undersøge, hvordan viden som socialt fænomen producerer og produceres i *interaktionerne* mellem sagsbehandlere og borgere. Retlig bevidsthed inddrages som analytisk redskab til at forstå, hvordan *individens* opfattelse af ret påvirker deres handlinger. Luhmanns systemteoretiske organisationsteori inddrages med henblik på at analysere, hvordan sagsbehandleres og borgeres iagttagelser af sagsbehandlingens *kontekst* påvirker, hvilke hjælpemuligheder der kan potentialiseres og aktualiseres i sagsbehandlingens forløb. De tre teoretiske tilgange tilbyder derved hvert sit analytiske greb relateret til de områder, der på forskellig vis påvirker samproduktionen. Samproduktion og retlig bevidsthed orienterer sig mod individers interaktion og individers retlige bevidsthed, hvorimod systemteorien orienterer sig mod kommunikation. I næste kapitlet redegør afsnittene Analysestrategi og Operationalisering for, hvordan de teoretiske begreber anvendes som analytiske redskaber til at undersøge samproduktionen af sagsbehandlingen.

3.4.3 Udfordringer

En udfordring ved at anvende de tre teoretiske tilgange sammen er deres forskellige konstruktivistiske afsæt. Ved at tage højde for de videnskabsteoretiske forskelle og tydeliggøre analysebegrebernes potentialer og udfordringer tilstræbes en transparent vidensproduktion i afhandlingen.

Jasanoffs samproduktionsteori og retlig bevidsthed som teoretisk begreb har et socialkonstruktivistisk afsæt, mens systemteorien er epistemologisk konstruktivistisk. Et socialkonstruktivistisk afsæt er, at virkeligheden konstrueres gennem specifikke meningshorisonter. Virkeligheden har en ydre form, der består af reale konstruktioner, der er foreliggende og som får social mening gennem specifikke meningshorisonter, hvilket understreger den sociale virkeligheds kontingente natur (Harste & Mortensen, 2005, s. 207-209; Sehested & Dreyer Hansen, 2003, s. 21). Systemteorien har et erkendelsesteoretisk konstruktivistisk udgangspunkt, hvilket indebærer, at det er gennem erkendelse, altså iagttagelse, at verden formes. Det er gennem iagttagelsen af omverdenen, at forholdet mellem iagttager og virkelighed aktualiseres (Luhmann, 1998b, s. 34, 39). Videnskabsteoretisk medfører dette erkendelseskonstruktivistiske afsæt, at det sociale konstrueres gennem iagttagelsen, hvorfor det analytisk er relevant at iagttage iagttagerens iagttagelsesposition, da dette muliggør iagttagelsen af iagttagerens erkendelse af verden (Luhmann, 1998a, s. 167-169; 2005a, s. 56).

De forskellige konstruktivistiske tilgange medfører forskellige analytiske tilgange. Således analyseres samproduktion og retlig bevidsthed som sociale fænomener, der påvirkes af og påvirker individernes sociale interaktion. Derimod analyseres respondenternes iagttagelse af sagsbehandlingens hjælpemuligheder som et fænomen, der konstrueres ud fra deres iagttagelse, betinget af deres rolle i organisationen. Iagttagelsen fra det enkelte medlems rolle i organisationens hierarkiske organisering bliver derved udgangspunktet for at analysere, hvordan sagsbehandlingens virkelighed konstrueres forskelligt, afhængigt af iagttagelsesposition og derved erkendelse.

Den teoretiske ramme tilbyder netop på grund af teoriernes forskelle og fællestræk analytiske redskaber til at undersøge afhandlingens tre arbejdsspørgsmål. Skemaet nedenfor opsummerer de forskellige teoretiske begreber og deres bidrag til afhandlingens undersøgelse. *Hvordan* denne undersøgelse har fundet sted, beskrives i det følgende kapitel, Metodologi.

Figur 1: Oversigt over de teoretiske begreber

Teoretiker/e	Begreb	Begrebets bidrag til afhandlingens undersøgelse
Sheila Jasanoff	Vidensaktør	Begrebet gør det muligt at analysere, hvordan sagsbehandlere og borgere udveksler og forhandler viden, der får betydning for samproduktionen af sagsbehandlingen.
Sheila Jasanoff	Vidensaktant	Begrebet gør det muligt at analysere, hvordan borgerjournaler og retskilder som vidensaktanter påvirker sagsbehandlernes og borgeres interaktioner og sagsbehandlings forløb.
Sheila Jasanoff	Identitet	Begrebet gør det muligt at analysere, hvordan identitet forhandles og, hvordan den forhandlede identitet påvirker samproduktionen af sagsbehandlingen.
Sheila Jasanoff	Motivation	Begrebet bidrager til at analysere, hvordan borgernes vilje til at bidrage til sagsbehandlingen påvirker samproduktionens potentiale.
Patricia Ewick & Susan S. Silbey	Før retten retlig bevidsthed Med retten retlig bevidsthed Mod retten retlig bevidsthed	De tre former for retlig bevidsthed bidrager til analysen af, hvordan sagsbehandlere og borgere konstruerer legalitet forskelligt, hvilket leder til forskellige handlinger.
Kathryne M. Young	Andenordens retlig bevidsthed	Begrebet gør det muligt at analysere, hvordan relationen mellem sagsbehandlere og borgere påvirker især sagsbehandlernes handlinger i interaktionen med borgerne.
Marc Hertogh	Sekulær retlig bevidsthed	Begrebet gør det muligt at analysere, hvordan sagsbehandlere og borgere ud fra ikke-retlige

		faktorer konstruerer legalitet, hvilket påvirker deres handlinger.
Niklas Luhmann	Organisation	Begrebet gør det muligt at analysere jobcenteret, hvor beskæftigelsessagsbehandlingen finder sted, som en organisation, hvilket understøtter undersøgelsen af sagsbehandlingsorganisatoriske kompleksitet.
Niklas Luhmann	Beslutningskommunikation	Begrebet gør det muligt at analysere, hvordan beslutningskommunikationer i organisationen af sagsbehandlingen betinger samproduktionen af sagsbehandlingen.
Niklas Luhmann	Medlemskab og rolle	Begreberne gør det muligt at analysere sagsbehandlere og borgere som medlemmer i organisationen, der tildeles roller, som forventningsstrukturerer deres kommunikationer i sagsbehandlingen.

4 Metodologi

Dette kapitel redegør for afhandlingens metodologi. Kapitlet redegør først for casestudiet som metode, da jeg inddrager beskæftigelses-sagsbehandling som praksiscase til at konkretisere undersøgelsen af, hvordan sagsbehandlere og borgere samproducerer sagsbehandling. Derefter redegør jeg for det empiriske materiale, min adgang til feltet og de forskningsetiske refleksioner, dataindsamlingen giver anledning til. Jeg dokumentanalyserer borgerjournaler og relevante retskilder, jeg foretager deltagerobservation af mødet mellem sagsbehandlere og borgere, og jeg foretager semistrukturerede interviews med begge parter hver for sig. Alt sammen med formålet at opnå en forståelse for den sociale verden, samproduktionen af beskæftigelsesindsatsen er indlejret i (Ritchie & Lewis, 2003, s. 43). Metoderne og deres samlede bidrag forklares, og jeg redegør for afhandlingens analysestrategi og operationalisering. Derefter følger et afsluttende, opsummerende afsnit.

4.1 Casestudiet som metode

Robert E. Stake beskriver cases som specifikke, komplekse fænomener. Det er vanskeligt at give én eksakt definition af, hvad en *case* er, da casestudiet som metode er præget af mangfoldighed: En case kan for eksempel være et afgrænset geografisk område, den kan være relateret til enkelte personer eller fokusere på specifikke handlinger (Stake, 1995, s. 2). I afhandlingen er beskæftigelses-sagsbehandlingen en praksiscase, der muliggør studiet af, hvordan borgere og sagsbehandlere samproducerer sagsbehandlingen. Casen gør det muligt at undersøge samproduktionen af sagsbehandlingen med afsæt i respondenters narrativer, der betragtes som situerede fortællinger, som produceres og fortolkes i den specifikke kontekst, som casen udgør (Flyvbjerg, 2001, s. 38; 2006, s. 22). Beskæftigelsesområdet er i høj grad retligt reguleret, og beskæftigelses-sagsbehandlingen karakteriseres som tidligere nævnt af kompleksitet, både hvad angår borgernes problemstillinger, den retlige regulering og sagsbehandlingens kontekst. Beskæftigelses-sagsbehandlingen kan derfor som praksiscase bidrage til en dybdegående undersøgelse af de handlinger, der finder sted i samproduktionen af sagsbehandling som socialt fænomen (Flyvbjerg, 2006, s. 12).

En hyppig kritik af casestudiet som metode er, at resultaterne ikke kan generaliseres, da casestudiet tager udgangspunkt i et afgrænset fænomen. Samme kritik relaterer sig til kvalitative metoder generelt, herunder interviews, der i nogle sammenhænge betragtes som en videreudvikling af hverdagssamtaler, ikke som en videnskabelig metode. Her er blot at påpege, at casestudier og kvalitative metoder understøtter dybdegående forståelser af menneskets sociale verden og de kontekstafhængige dynamikker, mennesket er en del af (Kvale, 1994, s. 276; Ritchie & Lewis, 2003, s. 3). Teoretisk og metodisk er det muligt at generalisere casestudier. Det vil sige, at teori og metode kan generaliseres til andre praksiscases. Men det er ikke muligt at generalisere på baggrund af den data, der indsamles i praksiscasen, da data er kontekstafhængige (Flyvbjerg, 2006, s. 4; Ritchie & Lewis, 2003, s. 264; Thomas, 2010, s. 575). Det er ikke afhandlingens ærinde at konkludere generelt på beskæftigelsessagsbehandlingen i landets 98 kommuner. Det er derimod afhandlingens hensigt at opnå en dybdegående forståelse af, hvordan sagsbehandlere og borgere samproducerer sagsbehandling, hvilket praksiscase som metode kan understøtte.

4.1.1 Det statistiske grundlag for valg af kommuner

Da det er kommunernes jobcentre, der varetager beskæftigelsessagsbehandling, jf. Beskæftigelsesorganiseringslovens § 6, stk. 1, har jeg udvalgt tre kommuner for at kunne undersøge min praksiscase. Jeg har udvalgt de tre kommuner på baggrund af statistisk materiale, der indikerer en udfordring med at få langtidsledige kontanthjælpsmodtagere i arbejde.²² Beskæftigelsesindsatsen i de kommuner, der, i forhold til deres indbyggertal, havde flest langtidsledige, anså jeg som potentiel praksiscase, da forholdet mellem antal af indbyggere og antal af langtidsledige kan indikere, at kommunerne har udfordringer med at få langtidsledige kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse. Med henblik på at styrke respondenternes anonymitet er fiktive navne tildelt de tre kommuner, nemlig Løve Kommune, Snefeldt Kommune og Nørring Kommune. I Løve Kommune og Snefeldt Kommune

²² Statistikken over antal af langtidsledige er udarbejdet i Danmarks Statistikbank ved at vælge kategorien Arbejde, indkomst og formue, derefter kategorien Arbejdsløshed, derefter kategorien Registreret ledighed, herefter Langtidsledighed efter område, enhed, alder og køn. Statistikken er udarbejdet ved at vælge de fem regioner, langtidsledige som enhed, og der er ikke foretaget fravalg i forhold til alder og køn. Tidspunktet er 2016M6. Antallet af langtidsledige er sammenholdt med antal regionsborgere. Statistikken for regionens størrelse er også udarbejdet i statistikbanken. Den er udarbejdet ved at gå til kategorien Befolkning og valg, derefter Folketal. 2016K3 er tid, områderne er de fem regioner. Der er ikke foretaget fravalg i forhold til køn eller alder. Jeg undersøgte antallet af langtidsledige i de enkelte kommuner ved at foretage en søgning på de enkelte kommuner i regionen, stadig i 2016M6, uden at foretage fravalg i forhold til køn og alder. Den søgning hjalp til at identificere, hvor mange langtidsledige, der var i hver kommune i regionen.

er der indsamlet empiri i det jobcenterteam af beskæftigelsessagsbehandlere, der håndterer langtidsledige, *aktivitetsparate* kontanthjælpsmodtageres beskæftigelsessagsbehandling. I Nørring Kommune er der indsamlet empiri i det jobcenterteam af beskæftigelsessagsbehandlere, der håndterer beskæftigelsessagsbehandlingen for de langtidsledige *jobparate* kontanthjælpsmodtagere. Der er således tale om to kategorier af kontanthjælpsmodtagere, som beskæftigelsessagsbehandlingen i de tre kommuner vedrører. Men fællestræk er, at borgerne er langtidsledige kontanthjælpsmodtagere, og det er denne gruppe af borgere, praksiscasen vedrører. Afhandlingen undersøger, *hvordan* beskæftigelsessagsbehandlere og langtidsledige kontanthjælpsmodtagere samproducerer beskæftigelsessagsbehandlingen. At de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere er visiteret til forskellige kategorier inviterer stadig til en undersøgelse af, *hvordan* parterne samproducerer sagsbehandlingen. De forskellige kategorier leder blot til, at forskellige bestemmelser aktiveres, og det bliver derved muligt i afhandlingen at undersøge, hvordan beskæftigelsessagsbehandlingen rettet mod *både* aktivitets- og jobparate samproduceres.

4.2 Det empiriske materiale

Empirien består af 15 borgersager, fem fra hver af de tre kommuner, hvor samproduktionen af beskæftigelsessagsbehandlingen er undersøgt. Hver borgersag består af en aktindsigtsrapport genereret ud fra borgerens journal, deltagerobservation af møde mellem borger og sagsbehandler samt semistrukturerede interviews med begge parter hver for sig. Der er dog én borgersag, hvor det ikke var muligt at interviewe borgeren. Det drejer sig om Thomas fra Løve Kommune. Thomas og jeg havde indgået en aftale, men han aflyste, og siden lykkedes det mig ikke at få fat på ham, hverken per sms eller opkald. Senere fik jeg en mail fra hans sagsbehandler, Ditte, som forklarede, at Thomas var ”kaotisk”, at hans problemstilling var forværret, og at han ikke havde overskud til at deltage i et interview. Det indsamlede datamateriale består derfor af 15 aktindsigtsrapporter, 15 mødeobservationer, 15 interviews med sagsbehandlere og 14 interviews med borgere.

Af de 15 borgere, der har afgivet samtykke til at deltage i afhandlingen, er 10 af dem mænd. Ifølge Statistikbanken er der en lille overvægt af langtidsledige mænd på landsplan sammenlignet med langtidsledige kvinder, mens mænd udgør 75 procent af alle socialt udsatte (Rådet for Socialt Udsatte, 2016, s. 8). Langtidsledige er ikke per definition socialt udsatte, men som nævnt tidligere peger eksisterende forskning på, at langtidsledighed kan medføre en såkaldt social diskvalifikation (Gallie

& Paugam, 2000, s. 1), ligesom sociale problemer kan spænde ben for borgernes adgang til arbejdsmarkedet (Dieckhoff & Gash, 2015, s. 67). Herved er der en potentiel vekselvirkning mellem langtidsledighed og social udsathed.

4.2.1 Adgang til respondenterne

Jeg kontaktede den relevante forvaltning i hver kommune for at etablere adgang til feltet, først telefonisk og derefter sendte jeg per e-mail en kort forskningsbeskrivelse med projektets indhold, formål og estimeret ressourcebehov i forhold til dataindsamlingen i kommunerne. På fysiske møder med teamledere og sagsbehandlere har jeg introduceret afhandlingens formål og dataindsamlingsprocessen yderligere. Dataindsamlingen har fundet sted fra april til september 2017, og der har været overlap i dataindsamlingen i de tre kommuner. Således har dataindsamlingen i Løve Kommune fundet sted fra april til juli, dataindsamlingen i Snefeldt Kommune har fundet sted fra juni til september, og dataindsamlingen i Nørring Kommune har fundet sted fra august til september. Det betyder, at jeg skiftevis har været i de tre forskellige kommunale kontekster, hvilket medfører en direkte eksponering til de fællestræk og forskelle, der er i kommunernes jobcentre. At blive konfronteret med disse forskelligheder og fællestræk kan være med til at bevare indtrykket af dem frem for at indsamle data i én kommune ad gangen. At aftale dataindsamling i de tre kommuner tog små otte måneder og var præget af ventetid og afslag, og jeg erfarede hurtigt, at afvisninger er en naturlig del af feltstudier, og tilpasning er nødvendig (Halliday & Schmidt, 2009, s. 28-29). Jeg er blevet afvist flere gange allerede ved den første telefoniske kontakt, blandt andet med den begrundelse, at der i kommunen manglede tilstrækkelige ressourcer til at indgå i dataindsamlingen på grund af langtidssygemeldinger blandt sagsbehandlerne.

Da jeg ikke har adgang til kommunernes oversigt over langtidsledige kontanthjælpsmodtagere, har sagsbehandlerne været *gatekeepers* i forhold til at identificere og række ud til potentielle respondenter blandt borgerne. Gatekeepere er især vigtige inden for områder, hvor målgruppen er vanskelig at nå frem til eller lige frem er skjult for forskeren, hvorved forskeren er afhængig af andre, der har kendskab til potentielle respondenter inden for målgruppen (Cohen & Arieli, 2011, s. 423; Watters & Biernacki, 1989, s. 418). Respondenterne er således rekrutteret ved en *top-down* tilgang, da jeg først tog kontakt til lederniveauet i de relevante forvaltninger i de udvalgte kommuner for at etablere adgang til feltet. Herefter blev der fra ledelsesniveau formidlet kontakt til

beskæftigelsesbehandlere. Sagsbehandlere hjalp derefter med at etablere kontakt til relevante borgere. Jeg har mundtligt og skriftligt forklaret både ledere og sagsbehandlere, hvilke borgere jeg ønskede at inddrage i afhandlingen, nemlig langtidsledige kontanthjælpsmodtagere over 30 år, da beskæftigelsesindsatsen og udmålingen af kontanthjælp blandt andet afhænger af, om borgeren er over eller under 30 år, jf. Aktivlovens § 25, stk. 21 og Beskæftigelsesindsatslovens § 34. At borgerne er langtidsledige medfører, at de har været ledige i mere end 12 sammenhængende måneder, hvilket betyder, at de har haft flere møder med deres beskæftigelsesbehandlere, end hvis de netop var blevet tildelt kontanthjælp. De har således en erfaring med og viden om, hvordan deres beskæftigelsesforløb, og denne viden og erfaring får betydning for deres forventninger og handlinger (Ewick & Silbey, 1998, s. 39; Jasanoff, 2004a, s. 2-3).

Udover at formulere udvælgelseskriterierne har jeg ikke indvirkning på sagsbehandlernes udvælgelse af borgere, hvilket skaber et led af ugenomsigtighed i rekrutteringsprocessen. I løbet af de semistrukturerede interviews med sagsbehandlere spørger jeg derfor direkte til deres bevæggrund for at inddrage den pågældende borger med formålet at udlægge sagsbehandlernes overvejelser. Flere sagsbehandlere angiver, at de har spurgt borgere, som de går ud fra gerne vil deltage. Udvalget af borgerne bliver således formet af sagsbehandlernes antagelse om, hvorvidt borgerne kunne forestilles at ville deltage eller ej. Det er netop gatekeepernes antagelse, der kan være en ulempe, da de potentielle respondenter, forskeren introduceres for, typisk udvælges ud fra mere eller mindre bevidste antagelser blandt de, der introducerer forskeren for de potentielle respondenter (Cohen & Arieli, 2011, s. 428). Jane, der er sagsbehandler i Nørring Kommune, forklarede, at hun har spurgt den pågældende borger, fordi: ”nu forestiller jeg mig nogle af de spørgsmål, du stiller hende, og at hun kan tænke over og reflektere lidt mere over den situation, hun er i, og hvor hun skal hen. Og hvordan hun måske kommer derhen. For jeg tænker, du har nogle andre spørgsmål og nogle andre indgangsvinkler, end jeg har”. Karen, der også er sagsbehandler i Nørring Kommune, fortalte, at hun har spurgt den pågældende borger, fordi ”det kunne være sjovt for ham at fortælle om, hvordan han oplever at være i systemet, altså, for han har jo også skiftet jobrådgiver nogle gange, ikke også?”. Sagsbehandlernes forklaringer på deres udvælgelse af borgere kan tolkes som, at sagsbehandlere indirekte ser interviewet med borgerne som et slags hjælperedskab i beskæftigelsesarbejdet: at borgeren gennem interviewet bliver bedre til at reflektere over sin situation og sin egen indsats i beskæftigelsesforløbet, og at eventuelle frustrationer over mødet med det velfærdsstatlige system kan mildnes gennem fortællingen om oplevelserne og erfaringerne.

Som nævnt i *Indledning* består empirien blandt andet af aktindsigtsrapporter genereret ud fra borgernes journaler, der kan indeholde sensitive data, såsom CPR-numre, oplysninger om fængselsdomme samt psykisk og fysisk sygdom. For at behandlingen og beskrivelsen af empirien ikke går på kompromis med de inddragedes integritet og anonymitet, tildeles personer og steder nye navne gennem al materiale allerede i transskriberingsfasen, og personlige detaljer sløres (Kvale, 1994, s. 246). Der angives for eksempel ”barn” i stedet for søn eller datter og ”forælder” i stedet for mor eller far. Nogle af de langtidsledige borgere er socialt udsatte, hvilket fordrer særlige forskningsetiske overvejelser i forhold til informeret samtykke og deres anonymitet. Informeret samtykke er centralt i forhold til at understøtte borgernes mulighed for på et hvert tidspunkt at kunne sige nej og trække sig fra undersøgelsen. At tildele fiktive navne understøtter fortrolighed, der kan understøtte åbne og trygge interviewsituationer. Respondenterne inviterer forskeren ind i sin sociale verden, og det kan have konsekvenser, hvis udsagn kan ledes direkte tilbage til kilden, hvorfor anonymitet er centralt (Olesen, 2013, s. 69). Jeg har i samarbejde med en jurist fra Løve Kommune udarbejdet samtykkeerklæringer til borgerne, der indeholder oplysninger om afhandlingens formål, og hvilke kilder der anmodes om at indsamle data fra. Samtykkeerklæringerne skal sikre, at borgerne har et overblik over, hvad de giver samtykke til: at jeg får adgang til deres journaler, at jeg kan observere møder mellem dem og deres sagsbehandler, og at jeg kan interviewe begge parter. Det viste sig at være problematisk at indsamle samtykkeerklæringer, og sagsbehandlerne fortalte, at flere borgere som udgangspunkt var interesserede, men mange afviste at deltage, når det drejede sig om at få adgang til deres journal. Ud fra sagsbehandlerne erfaringer med indhentning af samtykkeerklæringer kan det antages, at borgeres afslag skyldes de personlige oplysninger, der fremgår af journalerne, såsom afsoningsdomme, misbrugsproblematikker og psykiske diagnoser.

Relationer i interviewsituationer former interviewet, og nogle interviewere bestræber sig på at etablere en mere uformel relation end en forsker-respondent situation, for eksempel ved at relatere deres egne oplevelser til interviewpersonens, når de interviewer (Brinkmann & Tanggaard, 2010, s. 512-513; Graca, 2018, s. 421-422). Jeg forsøger at etablere en tillidsrelation til både borgere og sagsbehandlere, da tillid kan medføre en større åbenhed, især i interviewsituationen, hvor personlige fortællinger kan komme frem. Dette gøres ved at forklare afhandlingens formål og mine forventninger til interviewsituationen. Hensigten er at give respondenterne en indsigt i, hvad interviewsituationen som social kontekst har som formål, og hvilke betingelser jeg opstiller. For eksempel lægger jeg vægt på at forklare, hvordan jeg ved at tildele fiktive navne sørger for at kamuflere deres identitet, at det er respondenternes oplevelser og fortællinger, jeg er interesseret i, og at dataindsamlingen er betinget

af respondenternes samtykke – de kan til en hver tid afvise at deltage. Jeg er bevidst om, at det for nogle borgere kan opleves grænseoverskridende, at jeg ønsker at få indsigt i deres sagsbehandling, og denne antagelse bakkes op af nogle af sagsbehandlerne erfaringer med indsamling af samtykkeerklæringer. Det er derfor centralt at sikre, at jeg ikke overskrider respondenternes grænser i forhold til min dataindsamling, hvilket ansporer mig til at ringe til borgerne, inden jeg skal observere mødet mellem dem og deres sagsbehandler. Det gør jeg for at sikre mig, at de stadig er indforståede med min deltagelse. Derved tilstræber jeg at understrege deres indflydelse og vigtigheden af deres accept, og de får mulighed for at trække deres samtykke tilbage, hvis de skulle have ændret mening. Det har dog ikke været tilfældet. Alle borgere har fastholdt deres samtykke, og når jeg har talt i telefon med dem, har de typisk svaret, at jeg ”selvfølgelig bare kan komme med”, og at ”det er lige meget, at du også er der”. Jeg oplever velvilje og interesse fra sagsbehandlerne side, hvilket blandt andet kommer til udtryk ved, at sagsbehandlere har ringet til mig eller sendt mig e-mails for at fortælle om processen med indsamlingen af samtykkeerklæringer. En sagsbehandler ringede for at fortælle om en borger med et særligt kompliceret sagsforløb, som sagsbehandleren meget gerne ville have haft skulle deltage, men som havde afvist. Sagsbehandlerens begrundelse var, ”at det er jo enormt vigtigt, at den slags borgere også kommer til orde”, hvilket understreger en interesse i, at borgerne som parter i beskæftigelsesbehandlingen inddrages uanset deres situation. Sagsbehandlerne henvendelser afspejler, at de oplever at have adgang til mig, og at de frit kan dele oplevelser og overvejelser med mig. Mine erfaringer med borgerne er også positive. De er nysgerrige, men nogle er en smule usikre på, hvad de kan bidrage med: om jeg kan bruge det, de siger, til noget. Jeg prøver at imødekomme usikkerheden ved at forklare, at jeg gerne vil høre om deres personlige oplevelser, og det er min erfaring, at det har medført, at de føler sig bedre tilpas ved interviewsituationen. En diktafon optager interviewet, og i starten af interviewet er der en tendens til, at flere af respondenterne, både borgere og sagsbehandlere, læner sig ind mod diktafonen. Den tendens aftager dog, som interviewsituationen skrider frem og får mere karakter af en semistruktureret samtale.

4.2.2 Adgang til journalerne

Min adgang til journalerne har været forskellig i de tre kommuner, men selvom min adgang har været forskellig, er jeg er endt med det samme produkt, nemlig en aktindsigtsrapport af borgernes beskæftigelsesjournal. I Løve Kommune fik jeg lov til at låne en computer, og teamlederen instruerede i genereringen af aktindsigtsrapporterne. Jeg genererede aktindsigtsrapporterne i pdf-

format, overførte dem til et USB-stik og klippede dem derfra til et sikkert drev på min arbejdscomputer. I Snefeldt Kommune aftalte jeg at mødes med hver enkelt sagsbehandler, der genererede aktindsigtsrapporter til mig i pdf-format. Disse overførtes til USB-stikket og til det sikre drev på min arbejdscomputer. I Nørring Kommune er det også den enkelte sagsbehandler, der har genereret aktindsigtsrapporterne til mig. Jeg har enten modtaget dem i elektronisk form via en sikker e-mailadresse, der er godkendt og oprettet til formålet, eller jeg har hentet udskrifterne på sagsbehandlerens kontor. De udskrevne aktindsigtsrapporter opbevares i aflåst skab. Den genererede aktindsigtsrapport giver ikke nødvendigvis indsigt i hele borgerens historik. I Løve Kommune forholder det sig for eksempel således, at det ikke er alle notater, der er overført til det system, kommunen bruger nu. Det er tydeligt i én borgers tilfælde, hvor den genererede aktindsigtsrapport går tilbage til 2009, og et notat beskriver, at tidligere sagsakter findes i en fysisk personsag. Jeg har ikke anmodet om adgang til de fysiske sagsakter, da sagsbehandlerne udelukkende benytter det computerbaserede register – og det er deres handlinger i sagsbehandlingsforløbet, der blandt andet er afhandlingens omdrejningspunkt.

4.3 Dokumentanalyse af borgerjournaler og retskilder

Jeg gennemgår aktindsigtsrapporterne med afsæt i dokumentanalyse som metode for at identificere, hvilke oplysninger der inddrages, hvem der bidrager med oplysningerne, og hvordan oplysningerne anvendes i beskæftigelsessagsbehandlingen (Bowen, 2009, s. 27, 38). Gennem deres skriftlighed fastholder journalerne som vidensaktanter viden om borgerens sagsbehandling og historik over tid. Den sagsbehandling, der har fundet sted, kan gennem journalernes skriftlighed blive præsent og påvirke den aktuelle og fremadrettede sagsbehandling.

Journalerne beskriver, hvilken kategori, aktivitetsparat eller jobparat, de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere er visiteret til. De fem borgere fra Nørring Kommune er jobparate, og de ti borgere fra Løve Kommune og Snefeldt Kommune er aktivitetsparate. Derudover indeholder journalerne oplysninger om borgeren, såsom bopæl, CPR-nummer og civilstand samt materiale fra borgerens sagsbehandling. Journalerne varierer i længde, hvilket blandt andet skyldes graden af kompleksitet i samt varigheden af borgerens beskæftigelsessag. Nogle journaler er på omkring 100 sider, mens andre er på over 1.500 sider. Journalernes længde afhænger af borgernes problemkompleksitet og længden af deres sagsbehandlingstid. Jo mere kompleks deres situation er,

jo flere notater indeholder journalerne, ligesom der er en sammenhæng mellem, at borgerne har været længe i kontanthjælpssystemet, og at deres journaler er lange.

Journalerne på de ti aktivitetsparate borgere fra Snefeldt Kommune og Løve Kommune er længere end journalerne på de jobparate fra Nørring Kommune. Det skyldes, at de aktivitetsparate borgeres journaler typisk indeholder forskellige oplysninger fra forskellige afsendere, som alle bidrager til at oplyse beskæftigelsessagsbehandlingen. Det er for eksempel statusattester fra psykiatriske enheder og udtalelser fra psykiater, læge, støttekontaktperson og/eller mentor, indkaldelsesbreve til samtale i jobcenteret, notater fra samtalerne, partshøringsbreve, udtalelser fra beskæftigelsesrettede aktiveringstilbud og helbredsattester fra egen læge. De jobparates journaler indeholder typisk indkaldelsesbreve til jobsamtale i jobcenteret, notater fra jobsamtalerne, partshøringsbreve samt aftaler og udtalelser fra virksomhedspraktikker og løntilskud. Enkelte indeholder statusattester fra egen læge, hvis der er helbredsmæssige problemer, typisk af fysisk karakter, der kan medføre skånehensyn i forhold til fremtidig beskæftigelse.

Som dokumenter produceres borgernes journaler i en afgrænset social kontekst, nemlig beskæftigelsessagsbehandlingen, der betinger, hvad dokumenter bør indeholde (Banakar, 2000, s. 280; Phillips & Schrøder, 2005, s. 276; Prior, 2003, s. 4, 172). Er dokumenterne indlejret i en institutionel kontekst, påvirkes de typisk af et institutionelt formål og en institutionel praksis, der får betydning for deres indhold og anvendelse (Gomm, 2008, s. 295, 319; Mik-Meyer, 2018, s. 79-80). Konteksten bidrager således til at strukturere narrativerne, hvorfor dokumenterne bør analyseres i relation til deres institutionelle kontekst (Järvinen & Mik-Meyer, 2003, s. 51-52). Dokumenters skriftlighed viser problemstillinger ved at synliggøre dem i den kontekst, dokumenterne indgår i. Indeholder dokumenterne for eksempel personbeskrivelser, kan beskrivelserne bidrage til at konstruere personers identitet. I sådanne tilfælde er der typisk tale om en potentielt fragmenteret personidentitet, da den sociale kontekst for dokumenternes indhold medfører, at noget viden inkluderes og andet ekskluderes (Høybye-Mortensen, 2015, s. 612-613; Prior, 2003, s. 87, 101). Et dokumentanalytisk udgangspunkt er, at dokumenter relaterer sig til hinanden, og at tekstligt forankrede begreber reproducere i dokumenter og får betydning for handling (Järvinen & Mik-Meyer, 2005, s. 198-199, 202).

I henhold til Offentlighedslovens § 13, stk. 1 er beskæftigelsessagsbehandlerne underlagt notatpligt og skal derfor notere oplysninger af relevans for sagsbehandlingen i borgernes journaler. Dokumentanalysen af journalerne giver et indblik i, hvilken viden der vægtes i sagsbehandlingen.

Borgerjournalerne kan derfor betragtes som *vidensaktanter*, der gennem deres skriftlighed overfører viden og fastholder en institutionaliseret hukommelse, der forbinder fortid, nutid og fremtid (Jasanoff, 2004c, s. 22). Journalerne fastholder konstruktionen af en fortælling om sagsbehandlingens forløb: hvilke problemstillinger der gør sig gældende, og hvilke handlinger der er aftalt. Beskrivelserne af borgerne og deres situation, der fremgår af dokumenterne, bidrager til konstruktionen af sagsbehandlingen (K. V. Andersen, 2003, s. 140; Christoffersen, 2003, s. 247; Järvinen & Mik-Meyer, 2003, s. 11-13).

Retskilderne analyserer jeg som vidensaktanter, der fastholder en viden om, hvordan beskæftigelsessagsbehandlingen organiseres. Gennem analysen af relevante bestemmelser opnås et overblik over den retlige regulering (Evald & Schaumburg-Müller, 2004, s. 207), da analysen af relevante bestemmelser kan bidrage til at identificere de institutionelle rammer, kompetencefordelingen i beskæftigelsesindsatsen samt procedurer og indhold, der strukturerer sagsbehandlingen (Christoffersen, 2019, s. 386). Ifølge en rapport fra KL, Kommunernes Landsforening, fra 2017 strækker lovgivningen på beskæftigelsesområdet sig over 30.000 sider (KL, 2017, s. 42). Det er de bestemmelser, der er *relevante* i borgernes beskæftigelsessagsbehandling, der er genstand for min analyse. At bestemmelserne er relevante indebærer, at de regulerer kontanthjælpsmodtagernes adgang til kontanthjælp, herunder deres beskæftigelsessagsbehandling (Ketscher, 2014, s. 60). Jeg foretager derfor en afgrænsning i de 30.000 sideres bestemmelser med afsæt i, at borgerne er aktivitets- og jobparate kontanthjælpsmodtagere, og at beskæftigelsessagsbehandlerne er ansat i forvaltningen og derfor er omfattet af forvaltningsretlige og socialretlige regler og principper.

Borgerne er som aktivitets- og jobparate omfattet af Beskæftigelsesindsatsloven § 2, stk. 2-3, og jeg undersøger de personkredsregler, der regulerer beskæftigelsesindsatsen for disse borgere. Analysen af de relevante bestemmelser giver en unik forståelse for det retlige område, beskæftigelsessagsbehandlingen er indlejret i, hvilket er centralt for de retssociologiske analyser af samproduktionen af beskæftigelsessagsbehandlingen. Min indsigt i den retlige regulering gør det muligt at analysere, hvordan bestemmelserne som vidensaktanter påvirker sagsbehandleres og borgeres interaktioner. Ydermere giver denne indsigt mulighed for at analysere, hvordan rettens hybride form og forskellige programmer påvirker beskæftigelsessagsbehandlingens organisering.

Metodologisk dokumentanalyserer jeg således borgernes journaler og de relevante retskilder som vidensaktanter, der gennem deres skriftlighed fastholder viden om henholdsvis borgernes historik og

de bestemmelser, der på forskellig vis strukturerer borgernes beskæftigelsesbehandlingsproces. Dokumentanalysen af borgernes journaler er især et forberedende element til at opnå indsigt i den problemstilling, der gør sig gældende i borgernes beskæftigelsesproces. Dokumentanalysen af borgerjournalerne giver nemlig et indblik i beskæftigelsesbehandlingens formål, tidligere forløb og de problematikker, der gør sig gældende i den enkelte borgers sag.

4.4 Deltagerobservationer og semistrukturerede interviews

Da dokumentanalysen af borgerjournalerne og de relevante bestemmelser udelukkende orienterer sig mod det skriftlige materiale, ikke mod forståelser og handlinger (Bowen, 2009, s. 32), suppleres disse metoder med deltagerobservationer af interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere og individuelle semistrukturerede interviews med begge parter. Deltagerobservationer af møderne mellem sagsbehandlere og borgere viser blandt andet, at sagsbehandlerne ved hvert møde tager notater enten på papir eller computer. I interviews med sagsbehandlerne spørger jeg, hvad baggrunden for deres notater er, og hvilke informationer der vælges at notere. Sagsbehandlerne forklarer typisk, at de tager notater for at kunne huske, hvad de og borgerne har talt om og aftalt, og de henviser til lovkravet om dokumentation af sagsbehandlingen. De forklarer, at de især lægger vægt på at notere borgerens aktuelle situation, borgerens eventuelle ønsker om fremtidig beskæftigelse og beskæftigelsesrettede tilbud samt de aftaler, som borger og sagsbehandler indgår. I interviewene med borgerne spørger jeg, om de læser deres journal og de notater, deres sagsbehandler skriver i løbet af mødet. Formålet med denne metodetriangulering, bestående af dokumentanalyse, deltagerobservationer og semistrukturerede interviews, er at opnå en detaljeret indsigt i samproduktionen af sagsbehandlingen. Borgernes og sagsbehandlernes forståelser, forhandlinger og konstruktioner reflekteres blandt andet i deres narrativer, som deltagerobservation og semistrukturerede interviews giver adgang til (Hertogh & Kurkchian, 2016, s. 406; Maynard-Moody & Musheno, 2003, s. 26-27, 62). Jeg observerer møderne mellem sagsbehandlere og borgere, og jeg interviewer efterfølgende begge parter hver for sig. Jeg observerer, inden jeg interviewer, da denne rækkefølge giver mulighed for at spørge ind til respondenternes opfattelse af situationer og emner, der opstår i mødet mellem borger og sagsbehandler (Cardwell & Hervey, 2016, s. 157-159, 167; Ewick & Silbey, 1998, s. 46; Hertogh, 2004, s. 480; Lange, 2005, s. 178; Příbáň, 2016, s. 61-62).

4.4.1 Deltagerobservationer

Jeg observerer interaktionerne for at undersøge, med afsæt i afhandlingens retssociologiske fokus, hvordan den opfattede ret og den retlige regulering som sociale fænomener påvirker respondenternes handlinger (Simon Thomas, 2019, s. 2; Travers, 2013, s. 168). Jeg observerer de individuelle jobsamtaler mellem borgere og sagsbehandlere for at belyse, hvordan de interagerende parter forhandler og regulerer deres interaktion i beskæftigelsesbehandlingens kontekst. Det er deres samtale, der er omdrejningspunktet, og jeg identificerer, hvilke emner der inddrages i samtalen, da emnevalget reflekterer, hvilken vidensudveksling der betragtes som relevant i beskæftigelsesbehandlingens kontekst. Når jeg skulle observere møder og interviewe respondenterne, gjorde jeg mig overvejelser om min fremtoning: det tøj jeg tog på og min adfærd. Mine interaktioner med feltet, for eksempel i forbindelse med de indledende møder med sagsbehandlerne i kommunerne, gav anledning til at observere beklædning og omgangstone blandt sagsbehandlerne og de borgere, der opholdt sig på jobcenterets område, og det er netop sådanne erfaringer, der over tid bidrager til en forståelse af, hvordan jeg bør gebærde mig, således at det sociale liv og rutiner ikke forstyrres unødigt (Minke, 2012, s. 77, 79). Jeans, T-shirt og en trøje blev min ”uniform”, da det afspejlede, hvad flere af sagsbehandlere og borgere var iklædt. Jeg tilstræbte en uformel adfærd og var opmærksom på at signalere åbenhed med mit kropssprog. Jeg var passiv under mødet, jeg observerede og noterede udelukkende, velvidende at min blotte tilstedeværelse kan påvirke interaktionen, hvorfor der trods min passive tilstedeværelse er tale om *deltagerobservation* (Simon Thomas, 2019, s. 2). I de efterfølgende interviews spørger jeg derfor ind til, om det møde, jeg har observeret, har været oplevet som anderledes end andre møder, de har haft. Interviewpersonernes svar giver en indsigt i, i hvilken grad min tilstedeværelse har påvirket mødets forløb. Langt de fleste, både borgere og sagsbehandlere, giver udtryk for, at ”det var, som det plejer at være, ikke noget nyt der”, men enkelte borgere giver udtryk for, at det virkede, som om mødet blev arrangeret, så jeg kunne komme med – altså motiveret af et hensyn til mig som forsker frem for et hensyn til borgerens sagsbehandlingsforløb.

Derudover observerer jeg rammerne for interaktionerne, altså forholdene i de tre kommuner. Det gør jeg ud fra antagelsen om, at det sociale liv kan påvirkes af de rammer, det udspiller sig i (Mørck, 2019, s. 178, 180). Observationerne af rammer kan give en indsigt i, hvordan det sociale liv er ordnet, som Bruno Latours beskrivelse af dueslaget i Palais-Royal, der er ét stort møbel, men i stedet for at anvende alfabetet til at angive rækkefølgen i dueslaget, anvendes de ansattes rang (Latour, 2010, s.

108-109). Dueslaget cementerer derved den sociale orden i Palais-Royal. Ved at observere omgivelserne i de tre jobcentre får jeg en indsigt i, hvordan det sociale liv ordnes her. For eksempel afventer borgerne i alle tre kommuner, at det bliver deres tur til at blive kaldt ind til mødet med sagsbehandlerne, hvilket reflekterer parternes position: Borgerne er dem, der venter, og sagsbehandlerne er dem, der ventes på. De observerede rammer beskrives i de indledende analyseafsnit for hver kommune med henblik på at give læsere en indsigt i den kontekst, det sociale liv udfolder sig i.

Observationen er et øjebliksfænomen i den forstand, at det, der observeres, er forgængeligt. For at fastholde observationerne i deres form og kontekst noteres de sammen med eventuelle kontekstrelevante informationer. Dette bidrager til at, at observationerne så vidt muligt fastholdes i deres form, således at detaljerne inddrages og ikke forsvinder som resultatet af tidens påvirkning på hukommelsen (Halliday & Schmidt, 2009, s. 31-32). Efter endt observation noterer jeg mine betragtninger, det kan for eksempel være, hvem der deltog i mødet, hvor mødet blev afviklet, og hvilke emner der blev talt om. Ved nogle af møderne deltager, udover borgere og sagsbehandlere, virksomhedskonsulenter og praktikkontaktpersoner, afhængigt af omdrejningspunktet for mødet. Mødets indhold og formål afgrænser altså, hvilke aktører der indgår. Langt de fleste møder afvikles på jobcenteret i samtalerum indrettet til formålet, men to af de observerede møder har fundet sted på borgernes praktiksteder, ét møde i Løve Kommune og ét møde i Snefeldt Kommune. Jeg har optaget observationerne på diktafon og efterfølgende transskriberet optagelserne for at kunne gennemgå, kategorisere og analysere det indsamlede materiale.

4.4.2 Semistrukturerede interviews

Jeg interviewer respondenterne, fordi det kvalitative interview giver mulighed for at undersøge respondenternes sociale virkelighed (Kvale, 1994, s. 24). Jeg anvender semistrukturerede interviews som metode for at kunne studere respondenternes forståelser og motiver, der påvirker deres samproduktion. Metodisk giver interviews mulighed for, at respondenterne kan komme til orde, og deres stemmer kan inddrages for netop at opnå en dybdeforståelse for deres opfattelser af deres sociale virkelighed (Hertogh, 2018, s. 67, 74-75; Mik-Meyer, 2018, s. 20-21; L. B. Nielsen, 2000, s. 1057).

Semistrukturerede interviews inviterer til, at centrale emner dækkes i interviewforløbet, og der efterlades råderum til at lade interviewet følge den fortælling, respondenterne deler (Aguilar, 2018, s.

783). Den åbne del af de semistrukturerede interviews inviterer respondenterne til at fortælle og lader deres narrativer udfolde sig (Graca, 2018, s. 420; L. B. Nielsen, 2000, s. 1056-1057). Den lukkede del af interviews tillader derimod en mere systematisk sammenligning på tværs af respondenternes narrativer (Halliday & Schmidt, 2009, s. 4; L. B. Nielsen, 2000, s. 1066). Jeg har afviklet alle interviews semistruktureret, hvilket medfører, at nogle emner er berørt i samtlige interviews som følge af interviewguidens fokus, mens andre dele af interviewet har været åbne og givet mulighed for at følge respondenternes narrativer.

Interviews bidrager til at konstruere viden, og dét, der spørges om, og hvordan svar fortolkes, indvirker på, hvilken viden der produceres. Forskeren bidrager således aktivt til vidensproduktion ved at definere, hvad der skal forskes i, spørges om og fortolkes ud fra (Almlund, 2013, s. 39-40; Faber, 2008, s. 82-83; Kvale, 1994, s. 20). Forståelsen, både fra forskers og respondents side, kan påvirkes af blandt andet sproglig formåen og kontekstuel tavs viden (Garrick & Chan, 2017, s. 875). I forhold til at gøre en kontekstuel tavs viden tydelig har jeg bedt især sagsbehandlere om at uddybe og eksemplificere. Det har blandt andet været tilfældet, når sagsbehandlere har talt om ”en rigtig vurdering” eller ”det, der er bedst for borgeren”. Sådanne beskrivelser motiveres af en professionel og institutionel logik, jeg ikke er en del af. Ved at bede sagsbehandlerne uddybe og eksemplificere deres beskrivelser sikres et mere detaljeret grundlag for analysen af deres narrativer. Sproget har i enkelte tilfælde været en udfordring i forhold til borgere af anden etnisk herkomst end dansk, hvor ord skulle gentages og forklares for både min og respondentens vedkommende.

I flere af de indledende møder med sagsbehandlerne blev jeg informeret om, at borgerne typisk kunne overskue samtaler af maksimum 20 minutters varighed. Derefter mistede de gerne tålmodigheden og blev rastløse. Ydermere fortalte sagsbehandlerne, at borgerne ikke var vant til at indgå i interviewsammenhæng, hvorfor de kunne risikere at blive usikre på, hvorvidt de kunne bidrage. Disse informationer relaterede sig især til de aktivitetsparate langtidsledige, og informationerne ansporede til at udvikle en interviewguide, der kunne invitere borgerne til at føle sig trygge i interviewsituationen. Jeg tilstræbte at gøre respondenterne trygge ved interviewsituationen ved at forklare, at deres erfaringer, oplevelser og forståelser er afhandlingens omdrejningspunkt: Der er således ikke et korrekt facit, der skal findes, men i stedet personlige oplevelser, der kan fortælles.

Interviewene med sagsbehandlerne fandt primært sted i jobcenterets lokaler. Et enkelt, i Løve Kommune, fandt sted på borgerens praktikplads lige efter et observeret møde mellem sagsbehandler, borger og borgerens praktikchef. Interviewene med borgerne fandt sted på jobcenteret, hvor jeg fik

stillet lokaler til rådighed, på SDU, hvor mit kontor dannede rammerne for samtalen, og på praktikpladser, hvor praktikchefer stillede lokaler til rådighed. Interviewenes længde varierer. Nogle borgere "levede op til" sagsbehandlingens beskrivelser og mistede koncentrationen efter 15-20 minutter. I disse tilfælde blev interviewene afrundet og afsluttet. Andre interviews varede op til to timer. Både aktivitets- og jobparate borgere har medvirket i lange og korte interviews, og lange og korte interviews har fundet sted på kommunen, på SDU og på praktikpladser. Det lader således ikke til, at hverken kategori – aktivitetsparat eller jobparat – eller rammerne for interviewene har været afgørende for borgernes tilgang til interviewdeltagelse. Fælles for interviewene, uanset kontekst og varighed, er den semistrukturerede interviewguide, se bilag 2 og 3. To interviews er gennemført telefonisk; det drejer sig om interviewet med Lærke, langtidsledig aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager fra Snefeldt Kommune, og med Karin, der er Lærkes sagsbehandler. Lærke efterspurgte muligheden for, at interviewet kunne finde sted telefonisk. Hun gav udtryk for, at hun gerne ville tale med mig, men ikke havde overskud til at planlægge mødested og -tidspunkt. Interviewet med Lærke var det næstsidste borgerinterview, der manglede at blive gennemført, hvorfor jeg havde erfaringer fra tidligere borgerinterviews at trække på.²³ Derudover havde jeg jo mødt Lærke i forbindelse med deltagerobservationen af mødet mellem hende og Karin. Her havde jeg haft lejlighed til at smalltalke med hende, inden mødet startede, og havde derved knyttet en kontakt til hende. Telefoninterviewet blev derfor løsningsmodellen, foranlediget af Lærkes ønske. Karin er sagsbehandler for både Lærke og Karsten, og efter deltagerobservationen af mødet mellem Karsten og Karin, interviewede jeg Karin ansigt til ansigt. En presset kalender og en rykket tidsplan for Karins vedkommende medførte, at interviewet, der fulgte deltagerobservationen af mødet mellem Karin og Lærke, blev et telefoninterview. Interviewet med Karin var det næstsidste, jeg manglede, hvorfor jeg havde erfaringer med at interviewe sagsbehandlere, herunder også med at interviewe Karin, som jeg kunne trække på. Baseret på erfaringer med ansigt til ansigt-interviews og telefoninterviews er det min vurdering, at telefoninterviewet er en relevant løsning, når det grundet forskellige årsager kan være vanskeligt at mødes fysisk. Telefoninterviewet giver mulighed for at uddybe spørgsmål, spørge ind til respondenternes svar og lade respondenternes fortællinger vise vejen – hvilket er typisk for det semistrukturerede interview. Stemmeleje og tonefald er ligeledes mulige at identificere, men dér, hvor telefoninterviewet kan komme til kort, er, at ansigtsudtryk og kropssprog ikke er mulige at observere. Da det, som nævnt, er respondenternes narrativer, ikke deres ansigtsmimik og kropssprog,

²³ Se bilag 1 med oversigt over tidspunkt for deltagerobservationer i de tre kommuner.

der et centralt udgangspunkt i afhandlingen, vurderes telefoninterviewene at bidrage med samme valide data som de interviews, der blev gennemført ansigt til ansigt.

4.4.3 Undersøgelsesdesign

Mit undersøgelsesdesign er, som nævnt, struktureret således, at interviews følger efter deltagerobservationer, da interviews giver mulighed for at spørge ind til interaktionen, der finder sted i de observerede møder. Nogle interviews har fundet sted direkte efter mødet er afsluttet. Andre gange er der gået op til seks uger mellem observeret møde og interview. Det var særligt interviews med borgerne, der blev udskudt på grund af forglemmelser og sygdom fra borgernes side. Tid har betydning for, hvordan oplevelser genopleves og fortælles. Nuets oplevelse kan tage en anden form i takt med, at tiden går, hvorved tiden påvirker oplevelser og fortællingerne om dem (Merry, 1990, s. 94; Olesen, 2013, s. 65). I de tilfælde, hvor der gik relativt lang tid mellem observation og interview, søgte jeg at fastholde min hukommelse ved at genlæse noter og genlæse det transskriberede materiale fra interaktionen mellem borger og sagsbehandler. I interviewsituationen søgte jeg at fastholde borgernes hukommelse om interaktionen ved diskursivt at genkalde den. For eksempel fremgår det af transskriberingerne af interviewet med Erik, hvor der gik seks uger mellem observeret møde og gennemført interview, at jeg har startet interviewet med at spørge generelt: ”Når nu du mødes med Kirsten og sådan, hvad er så dine oplevelser af jeres møder?”, hvilket har til formål at situere Erik i sine oplevelser af interaktionen med Kirsten. Senere bliver samtalen i interviewet mere konkret, hvor Erik spørger mig:

”Der er et eller andet, der ligger i bero hernede, har jeg hørt ... Det er vist hele denne her afdeling. Kan du ikke huske, vi snakkede om det sidste gang [til mødet]?”

Erik henviser til samtalen mellem ham og Kirsten, hvor Kirsten spørger Erik, om han har mulighed for selv at finde en praktikplads. Der er nemlig lange ventelister til praktikpladser grundet afskedigelser blandt Løve Kommunes virksomhedskonsulenter, som er ansvarlige for at finde praktikpladser til borgerne. Hvis Erik selv finder en praktikplads, undgår han ventelisterne. I dette interview kan tidens gang endda vise sig at være en fordel. I løbet af de seks uger er der nemlig sket et skift i Eriks opfattelse af sin evne til selv at finde praktik. Dette er analytisk interessant, da borgernes opfattelser af egne handlemuligheder kan påvirke sagsbehandlings fremdrift, hvilket uddybes i afhandlingens analysekapitel, se for eksempel analyseafsnit 5.2.5.4.

Som nævnt er der 15 borgersager fordelt på de tre kommuner. Nogle sagsbehandlere er sagsbehandler for flere af de borgere, der medvirker. Da hver borgersag betragtes som et unikt forløb, blandt andet præget af de interagerende parter erfaringer og forventninger, interviewes sagsbehandlerne i forhold til hvert enkelt sagsforløb. I Løve Kommune er Kirsten for eksempel sagsbehandler for tre borgere, hvorfor hun interviewes tre gange for at få en indsigt i hendes opfattelse af samproduktionen af den enkelte borgers sag.

Det er min erfaring, at der kan forekomme diskrepans mellem dét, sagsbehandleren giver udtryk for at have oplevet i interaktionen med borgeren, og dét, borgeren giver udtryk for at have oplevet i den samme interaktion. Der forekommer ligeledes uoverensstemmelser mellem nogle borgeres fortællinger om deres beskæftigelsesforløb og dét, der fremgår af deres journal. Det er ikke afhandlingens anliggende at faktatjekke modstridende oplysninger eller konfrontere respondenter med modstridende udsagn. Afhandlingen tager afsæt i respondenternes oplevede samproduktion, og det er således den oplevede virkelighed, reflekteret gennem respondenternes narrativer, der er afhandlingens omdrejningspunkt.

4.5 Analysestrategi

Alt indsamlet materiale er omsat til skrift for at kunne gennemgå, håndtere og analysere materialet. For transskriberingsfasen gælder det generelt, at der sker en transformation fra en samtale til et dokument, og de sociale processer, der oprindeligt fandt sted i interaktionen, kan forsvinde ud af det skriftlige materiale (Kvale, 1994, s. 169). Jeg anvender [] i de tilfælde, hvor handlinger i interaktionen, interaktionen mellem borgere og sagsbehandlere såvel som mellem mig og respondenterne har betydning for det talte. Det er tilfældet i interviewet med Ditte, der er sagsbehandler i Løve Kommune, som fortæller om sin opfattelse af, at anvendelsen af retlig information kan være omfattende og tidskrævende:

”Jeg vil sige, at jeg helt på eget initiativ følger Ankestyrelsen, der sender nyhedsbreve ud, og der kommer nogle gange nogle beskrivelser fra dem, og der kommer nogle gange nogle principafgørelser, man godt lige kan læse igennem, hvis man nu har helt vildt meget god tid, for eksempel [sagt i ironisk tonefald, hvorefter Ditte griner]. Intentionen er der i hvert fald.”

Jeg anvender [], fordi Dittes måde at dele sin fortælling på giver et indblik i hendes opfattelse af anvendelsen af retlig information. Det tager tid at læse afgørelserne, og den tid oplever hun ikke at have til rådighed i behandlingen af den enkelte borgers sag.

Jeg anvender en indholdsanalyse i forhold til det dokumentanalyserede materiale. En indholdsanalyse vedrører analysen af både dokumenters indhold og deres kontekst (Kvale, 1994, s. 77; Spencer, Ritchie & O'Connor, 2003, s. 200). Denne analytiske tilgang leder til, at jeg i forhold til borgernes journaler analyserer dem som situerede i beskæftigelsessagsbehandlingen som kontekst, og jeg analyserer deres indhold i relation til denne kontekst. Konteksten for dokumenterne afgrænses af beskæftigelsessagsbehandlingen, da denne udgør afhandlingens praksiscase. Afgrænsningen af konteksten medfører, at borgerjournalernes indhold analyseres med formålet at afdække, hvordan journalernes indhold bidrager til beskæftigelsessagsbehandlingsforløbet. Et eksempel på min indholdsanalytiske tilgang er, at jeg ved gennemlæsningen af Eriks journal, en borger fra Løve Kommune, kunne læse, at ”han ikke kan deltage i noget som helst, så længe han er i en familiemæssig situation, som er aldeles uforudsigelig”²⁴, ud fra hvilken følgende kan fremanalyseres: Erik er i en kontekst, hvor han som udgangspunkt skal deltage, underforstået, at han skal deltage i beskæftigelsesrettede tilbud, hvilket reguleres af Beskæftigelsesindsatsloven § 92, stk. 1. Men hans personlige situation hindrer ham i dette, hvilket medfører, at sagsbehandlingen reelt sættes på *standby*, indtil familiesituation er mere stabil. Journalnotater bidrager altså til at beskrive den specifikke situation og udlægge retningslinjer for, hvad der i det aktuelle øjeblik, i momentet, betragtes som muligt i forhold til Eriks beskæftigelsessagsbehandling.

Jeg analyserer de relevante bestemmelser, afgrænset af de personkredsregler, der regulerer borgernes beskæftigelsessagsbehandling og de socialretlige og forvaltningsretlige principper, sagsbehandlerne er omfattet af. Jeg har for eksempel gennemgået Beskæftigelsesindsatsloven, der beskriver målgruppen for loven, blandt andre jobparate kontanthjælpsmodtagere, jf. lovens § 2, stk. 2, og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, jf. lovens § 2, stk. 3, som er de to kategorier, kontanthjælpsmodtagere kan visiteres til. Jeg analyserer de relevante bestemmelser for at få indblik i, hvordan bestemmelserne som vidensaktanter påvirker sagsbehandlingen. For eksempel fremgår det af Beskæftigelsesindsatslovens § 15, stk. 1, at borgernes beskæftigelsesforløb skal tilrettelægges under hensyn til borgernes arbejdsforudsætninger og -ønsker samt arbejdsmarkedets behov. Som vidensaktant fastholder bestemmelsen en viden om, hvilken viden der bør udveksles i interaktionerne

²⁴ Eriks journal, s. 142.

mellem sagsbehandlere og borgere, nemlig viden, der kan bidrage til at afklare forudsætninger og ønsker. Analysen af de relevante bestemmelser kan derved bidrage til en forståelse af, hvordan bestemmelserne påvirker interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere, og hvordan de organiserer sagsbehandlingens forløb og indhold.

Materialet fra deltagerobservationerne og de semistrukturerede interviews analyserer jeg narrativt. At analysere narrativt indebærer, at det er den sociale kontekst, historien er indlejret i, og de opfattelser og forståelser, historierne reflekterer, der er omdrejningspunktet for analysen (Kvale, 1994, s. 198; Ritchie & Lewis, 2003, s. 200). Et eksempel på en narrativ analyse af respondenternes historier er analysen af Dittes forklaring af hendes relation til borgerne. Hun er sagsbehandler i Løve Kommune, og hun fortæller, at:

”Det er jo mig, der kan tage deres penge, det er mig, der kan trykke på nogle knapper, det er mig, der siger, de skal, og det er mig, der kan sende dem ud i noget, de ikke har lyst til. Det er ligesom den samling af beskrivelser [af ordet myndighedsperson], jeg har hørt gennem årene. Så det prøver jeg på en eller anden måde at afvæbne eller sige ’jeg tager ikke dine penge, og jeg sender dig ikke ud i noget praktik. Men vi skal have en samtale om det, der foregår’. Når jeg bliver konfronteret med det dér med uligheden mellem borger og sagsbehandler, så slår det mig aldrig som noget, der er på mine møder. Men jo, jeg er myndigheden i det her, det er det, der står på mit kort, men jeg føler, at vi skal prøve at lave den her plan og det her samarbejde sammen”.

Narrativt analytisk opnås en indsigt i Dittes opfattelse og forståelse af beskæftigelses-sagsbehandlingens sociale kontekst, og hvordan hun handler i den kontekst: Uddraget viser, at den sociale kontekst for beskæftigelses-sagsbehandlingen generelt er karakteriseret ved et ulige forhold mellem Ditte og de borgere, hun er sagsbehandler for, men at Ditte vægter at understrege samarbejdet mellem hende og borgeren, hvorved hun, i hvert fald diskursivt, ikke vægter sin myndighedsrolle.

Et eksempel på en narrativ analyse af samtalen mellem sagsbehandler og borger er samtalen mellem Kirsten og Peter fra Løve Kommune. Kirsten er Peters sagsbehandler, og i deres møde fortæller Peter om sin oplevelse af et aktiverende tilbud, han er visiteret til som en del af sin beskæftigelses-sagsbehandling:

Det er da hyggeligt nok, og det er nogen flinke nogen, de andre på holdet, og nogen af de ting, vi laver, det er faktisk super interessant, det er det. Så på den måde er det godt nok. Men om det hjælper, det tvivler jeg på. Men det er meget godt at lave noget.

Narrativt analytisk reflekterer fortællingen Peters opfattelse og forståelse af tilbuddet og de værdier, han tillægger sin deltagelse i tilbuddet, hvilket giver en indsigt i hans oplevelse af sagsbehandlings forløb og formål. Tilbuddet giver hans hverdag indhold, men om det hjælper ham i beskæftigelse, er han usikker på.

Som nævnt i indledningen er tre arbejdsspørgsmål formuleret, der samlet bidrager til besvarelsen af afhandlingens problemformulering: *Hvordan samproducerer sagsbehandlere og borgere sagsbehandlingen?* Nedenfor beskriver jeg, hvordan jeg ved at inddrage teoretiske begreber og empiri operationaliserer arbejdsspørgsmålene.

4.6 Operationalisering

De teoretiske begreber, der blev introduceret i det foregående kapitel, anvendes som analytiske redskaber i afhandlingens undersøgelse af, hvordan sagsbehandlere og borgere samproducerer sagsbehandling. Der er tre teoretiske tilgange, der relaterer sig til hver deres arbejdsspørgsmål, og i dette afsnit forklarer jeg, hvordan teori og empiri inddrages for at analysere de tre spørgsmål.

Afhandlingens første arbejdsspørgsmål: *Hvordan påvirker viden som socialt fænomen beskæftigelses-sagsbehandlere og langtidslidende borgeres interaktioner?* analyseres ved at inddrage Jasanoffs samproduktionsteoretiske begreber *vidensaktører, vidensaktanter, identitet* samt *motivation*. Det empiriske grundlag for analysen udgøres af datamateriale fra borgerjournaler, retskilder, deltagerobservationer samt interviews. Interaktionen er det centrale omdrejningspunkt, da arbejdsspørgsmålet analyserer, hvordan interaktionen mellem sagsbehandlere og borgere påvirker og påvirkes af viden som socialt fænomen. Borgerjournalerne og retskilderne analyserer jeg som *vidensaktanter*, der med deres indlejrede viden påvirker interaktionerne. Sagsbehandlere og borgere betragtes som *vidensaktører*, der gennem deres interaktioner og motivation for at interagere påvirker og påvirkes af den kontekstbetingede relevante viden. Gennem observationer af vidensaktørernes interaktioner identificerer og analyserer jeg deres forhandlinger af viden og af identitet samt deres motivation for at samproducere.

Et eksempel på *vidensaktørernes* forhandling af viden og *identitet* er følgende uddrag fra observationen af mødet mellem Tine og Claes fra Løve Kommune. Tine er Claes' sagsbehandler, og uddraget handler om en mulig forlængelse af Claes' praktik:

Tine: Og du vil rigtig gerne forlænges?

Claes: Ja, det vil jeg.

Tine: Ja, men bliver du da bare, selvfølgelig gør du det.

Claes: Jo tak.

Tine: Selvfølgelig skal du da det, men det skal også selvfølgelig give mening, det gør det.

Claes: Ja, ja.

Tine: Det giver god mening.

Claes: Ja, ja, bare det at have noget at stå op til.

Tine: Så tænker jeg, at vi skal prøve at snakke om, om det giver mening for dig at komme ud i en anden praktik eller en anden afklaring og så måske på sigt afklare dig til noget fleksjob.

Claes: Jamen tak fordi du ville forlænge .

Konteksten er Claes' beskæftigelses-sagsbehandling, og da han står over for, at hans praktik udløber, er det relevant at beslutte, hvorvidt den skal forlænges. Sammen producerer Tine og Claes viden, der forhandles frem til, at praktikken forlænges. Claes takker Tine for hendes beslutning om at forlænge ham, hvilket indikerer, at han accepterer og anerkender hendes identitet og position i hans sagsbehandlingsforløb. Baggrunden for forlængelsen er forskellig for Tine og Claes. Tine vil gerne fastholde Claes i hans udvikling med det formål at få ham i en anden praktik for at afklare hans kompetencer og ressourcer og på længere sigt få ham ud af kontanthjælpssystemet og over i et fleksjob. Det er altså den beskæftigelsesrettede tilgang med fokus på selvforsørgelse gennem ordinær beskæftigelse, der informerer Tines tilgang til Claes' sagsbehandling. Claes motiveres af, at der er "noget at stå op til". Struktur på hverdagen er det væsentligste, da det afholder ham fra at falde tilbage i misbrug. Han ser forlængelsen som et her og nu-redskab til at undgå tilbagefald frem for et skridt mod fleksjob og selvforsørgelse. Claes er således orienteret mod at få sin hverdag til at fungere,

hvorimod en værdi om selvforsørgelse gennem ordinær beskæftigelse kommer til udtryk i Tines baggrund for at forlænge praktikken.

Retskilder og borgerjournaler betragtes som *vidensaktanter*, der med deres indlejrede viden påvirker vidensaktørernes interaktioner. I Beskæftigelsesindsatslovens § 16, stk. 1 står der for eksempel, at:

”For personer, der er omfattet af § 2, nr. 1-3, skal der under kontaktforløbet afholdes individuelle jobsamtaler med fokus på konkrete job og jobsøgning. Samtalen afholdes ved personligt fremmøde.”

Som vidensaktant betinger lovgivningen altså, hvordan samtalerne skal finde sted, og hvad de skal indeholde. Dette gælder på et abstrakt plan, der får konkret betydning i den enkelte borgers beskæftigelsessagsbehandling, hvor reglen regulerer, at borger og sagsbehandler mødes fysisk og bestemmer indholdet for samtalen.

Et andet eksempel på lovgivning som vidensaktant er Offentlighedslovens § 13, stk. 1 vedrørende notatpligt:

”I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed m.v., skal den pågældende myndighed m.v., når den mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne.”

Bestemmelsen påvirker samproduktionen af sagsbehandlingen ved at forpligte sagsbehandlerne til at notere oplysninger i borgernes journaler, der derved fastholder sagsbehandlingsforløbet som en skriftlig hukommelse af den viden, der forhandles i interaktionerne.

Borgerjournalerne analyseres ligeledes som vidensaktanter, da deres indhold fastholder, hvilken viden der anses som relevant i den sociale kontekst, for eksempel når journalerne indeholder lægefaglig dokumentation om skånebehov og sagsbehandlerens vurderinger om borgerens aktuelle situation, der skaber et vidensgrundlag for beskæftigelsessagsbehandlingen. Sådanne notater bliver til retningslinjer for sagsbehandlings videre forløb, da journaliseringen af skånehensyn bidrager til at afgrænse, hvilke aktiveringstilbud der forekommer relevante at visitere borgeren til.

Borgernes *motivation* analyseres gennem dokumentanalyse, deltagerobservationer og interviews. I henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 23, stk. 2 kan sagsbehandlere visitere borgere i tilbud for at ”afprøve personens vilje til medvirken i og rådighed for den aktive indsats”. Som vidensaktant

fastholder bestemmelsen en viden om, at borgernes aktive bidrag er centralt for samproduktionens potentiale. Ligeledes søger sagsbehandlerne i interaktionerne at afklare, hvad borgerne gerne *vil* fremadrettet, hvilket indikerer, at borgernes motivation vægtes i den konkrete sagsbehandling. Interviewene giver en indsigt, hvad der motiverer såvel som demotiverer borgerne i sagsbehandlingsforløbet.

Afhandlingens andet arbejdsspørgsmål undersøger, hvordan respondenternes retlige bevidsthed påvirker sagsbehandlingen. Spørgsmålet lyder: *Hvordan påvirker beskæftigelsesbehandlernes og langtidsledige kontanthjælpsmodtageres retlige bevidsthed beskæftigelsesbehandlingen?* Her er det individernes retlige bevidsthed, der er omdrejningspunktet. Dette skyldes, at beskæftigelsesområdet, som tidligere nævnt, i høj grad er retligt reguleret, hvorfor det er interessant at analysere, hvordan retten opfattes af de individer, der interagerer i beskæftigelsesbehandlingen. Som analytiske begreber inddrages Ewick og Silbeys *før*, med og *mod* retten, Youngs *andenordens retlig bevidsthed* og Hertoghs begreb *sekulær retlig bevidsthed*, og jeg inddrager empiri fra de semistrukturerede interviews, hvorigennem respondenternes fortællinger reflekterer deres retlige bevidsthed.

Ewick og Silbeys *før retten* retlig bevidsthed er en retlig bevidsthed, hvor retten opfattes som eksternt fra hverdagslivet, altså som noget, der står uden for individets indflydelse, som objektiv og forudsigelig. I empirien er det især borgerne, der giver udtryk for en *før retten* retlig bevidsthed, og for at eksemplificere analysen af respondenternes *før retten* retlig bevidsthed inddrages nedenstående uddrag fra interviewet med Torben, jobparat kontanthjælpsmodtager fra Nørring Kommune:

”Jeg er meget nervøs, fordi man ved aldrig, hvad der skal ske, når man kommer herved [på jobcenteret] ... De skal jo bare sende én ud til et eller andet. Og der har man ikke rigtig nogen muligheder. Man skal bare høre efter.”

Torben oplever, at han må afvente, hvilke beslutninger der bliver truffet i hans sagsbehandling. Han betragter ikke sig selv som en aktiv del af den beslutningsproces; tværtimod oplever han, at han blot må vente på, hvad der skal ske. Denne usikkerhed forplanter sig til en nervøsitet, som overskygger oplevelsen af mødet med jobcenteret. I relationen til systemet og til de beslutninger, der træffes, står blot tilbage at følge dem, oplever Torben.

Med retten retlig bevidsthed er opfattelsen af retten som et aktivt redskab til at fremme et mål. Retten bliver derved en aktiv del af hverdagen, og det er især i interviews med sagsbehandlerne, at denne retlige bevidsthed kommer til udtryk. Sagsbehandlerne *med retten* retlige bevidsthed kommer blandt andet til udtryk i sagsbehandlerne omtale af deres mulighed for at sanktionere borgerne, hvilket Kathrine, der er sagsbehandler i Snefeldt Kommune, forholder sig til:

”[At sanktionere] er jo en mulighed, der virker over for nogen ... Jeg vil så sige, at med den gruppe jeg sidder med, at der er jo også nogen, hvor det ikke virker og ikke vil komme til at virke. Men jeg tænker, at det allerede ligger i, at jeg kender mine borgere, så dem vil jeg slet ikke sætte igennem den sanktionering. Det er jo alvorligt psykisk syge og folk, der er meget, meget misbrugende ... De allersvageste, de har så få ressourcer, så der er det hele jo en overlevelse for dem, så der tænker jeg ikke, at de ikke får lavet den her refleksion over, hvorfor er det, jeg bliver sanktioneret, og hvad skal jeg så gøre anderledes for at undgå?”

Hvorvidt Kathrine instrumentaliserer retten og aktualiserer lovgivningen tager altså sit afsæt i hendes vurdering af, hvorvidt borgerne lærer noget af sanktionen: om det fremadrettet afholder dem fra udeblivelse uden rimelig grund.

Mod retten retlig bevidsthed reflekteres i handlinger, der på forskellig vis kan obstruere retten, beskriver Ewick og Silbey. *Mod retten* retlig bevidsthed reflekteres særligt i borgernes narrativer, hvor skuffelser over manglende forståelse og handling fra velfærdssystemets side medfører, at de anlægger strategier, der mindsker eller udsætter rettens regulering af deres hverdag – velvidende at retten konstant er tilstede. Dette kommer blandt andet til udtryk i interviewet med Lars, aktivitetsparat borger fra Løve Kommune, der forklarer, at:

”Altså, forventninger, det gider jeg slet ikke mere. Det er jeg holdt op med for længe siden, for der er ikke noget perspektiv i det alligevel ... Men jeg opfører mig ordentligt, og jeg møder op til det her møde, og så kan jeg ikke gøre mere. Men jeg forventer ikke noget”.

Lars er fuldt ud bevidst om, at retten regulerer hans hverdag, og han følger den, men udtrykker en modstand på forventningsplan. De løfter, som Lars er blevet givet, er ifølge ham ikke blevet realiseret, hvilket efterlader ham resigneret. Han engagerer sig ikke længere end til, hvad der er absolut påkrævet af ham.

Youngs begreb *andenordens retlig bevidsthed* understreger det relationelle aspekt i retlig bevidsthed, da begrebet bidrager til analysen af, hvordan antagelsen af andres retlige bevidsthed påvirker egen retlig bevidsthed. Det bør dog nævnes, at Ewick & Silbeys og Hertoghs retlig bevidsthedsbegreber ligeledes har et relationelt aspekt i sig, da de beskriver retlig bevidsthed som en proces, som er påvirket af individers erfaringer med og forståelser af deres sociale verden, hvilket reflekterer et indlejret relationelt perspektiv. Der, hvor Youngs begreb adskiller sig, er på det udtalte fokus på relationen, og begrebet er særligt relevant i forhold til sagsbehandlingens antagelser om borgernes retlige bevidsthed, da antagelserne får betydning for sagsbehandlingens handlinger. Som Lene, der er sagsbehandler i Nørring Kommune, fortæller:

”Det er bare så surt at skulle nævne [reglerne]. For så får de også en eller anden negativ opfattelse af os. Vi kontrollerer jo. Der popper en opgave op til os, hvis folk ikke har gjort det. Og så skal vi skriftligt partshøre. Så jeg siger det gang på gang på gang, for at de kan undgå de sanktioner og lidt grimme breve fra os, ikke?”

Lene synes, det skaber en negativ relation mellem hende og Kasper, som hun er sagsbehandler for, når hun gentagne gange skal nævne de krav, som Kasper skal overholde. Hun har en antagelse om, at det skærper billedet af hende som en kontrollerende instans frem for en hjælpende part.

Hertoghs begreb *sekulær retlig bevidsthed* inviterer til analyse af, *hvad* der opfattes som ret, ikke hvordan ret opfattes, hvilket særligt Ewick og Silbey orienterer sig mod. Begrebet inddrages som analytisk redskab for at undersøge, *hvad* sagsbehandlere og borgere opfatter som ret, for at analysere hvad der informerer respondenternes handlinger. Der inddrages empiri fra både observationer og interviews, og følgende uddrag fra interviewet med Karen, der er sagsbehandler i Nørring Kommune, beskriver de værdier, der guider Karens handlinger i mødet med borgerne:

”Det er vigtigt at gøre sig klart, at det er også et menneske, du sidder med, og hvis du skal have et samarbejde op og køre, så er respekt altså en vigtig samspiller at have med ... Det vægter jeg i hvert fald højt i min måde at arbejde med borgerne på.”

At relatere til borgerens situation, sætte sig i vedkommendes sted og få vedkommende til at forstå, at de er fælles om at få ”et samarbejde op at køre”, fordrer respekt og ligeværd, som derved bliver centrale værdier for Karens sagsbehandling. Karen konstruerer legalitet ved at tilskrive retmæssighed til handlinger, der reflekterer respekt og samspil. Karen har som myndighedssagsbehandler kompetence til at visitere borgerne til tilbud, også mod deres vilje, men hendes fortælling viser, at

hun konstruerer legalitet ved at knytte an til ikke-retlige faktorer i stedet for til den retlige mulighed for sanktion.

Afhandlingens tredje arbejdsspørgsmål undersøger sagsbehandleres og borgeres iagttagelser af hjælpemuligheder i sagsbehandlingen. Spørgsmålet analyseres med udgangspunkt i Luhmanns systemteoretiske organisationsteori og lyder: *Hvordan påvirker sagsbehandleres og borgeres iagttagelser af hjælpemuligheder samproduktionen af sagsbehandlingen?*

Jobcentrene analyseres som *organisationer*, der opererer ud fra det et afgrænset formål, nemlig at få borgerne i beskæftigelse. Organisationens formål forventningsstrukturerer medlemmernes roller, hvorfor formålet er centralt at analysere. Respondenternes iagttagelser af organisationens formål analyseres ved at inddrage empiri fra interviews. Kirsten, der er sagsbehandler i Løve Kommune, forklarer: ”Min fornemmeste opgave er jo at få folk videre i job og uddannelse og gøre dem uafhængige af mig”, hvilket understøtter lovgivningens formål om, at borgerne skal hjælpes i beskæftigelse, så de kan klare sig selv.

Organisationen er hierarkisk, og beslutninger træffes på ledelsesniveau, men er afhængige af at blive udført af medlemmerne for at kunne blive realiseret. *Beslutningskommunikationerne* betinger medlemmerne, hvilket analyseres med afsæt i respondenternes iagttagelser af beslutningskommunikationerne, hvor empiri fra interviews med organisationens medlemmer inddrages. Sagsbehandlere og borgere analyseres som *medlemmer*, der inkluderer sig ved at følge organisationens formål og beslutningskommunikationer. Som medlemmer varetager sagsbehandlere og borgere forskellige *roller*, og ved at inddrage empiri fra interviews med respondenterne iagttages deres iagttagelser af deres roller. For eksempel iagttager Ditte, der er sagsbehandler i Løve Kommune, sin rolle som sagsbehandler som følgende:

”Jeg er én, der samler trådene og får journaliseret noget i systemerne, og én, man kan drøfte med, hvad man så kan gøre fremadrettet. Lidt mere en sparringspartner måske. Og så sidder jeg jo også med noget viden, altså, hvad kan man gøre herinde fra, hvad er muligt, når man er på kontanthjælp, hvilke muligheder er der for at komme ud af det? Jeg sidder med noget viden om, at der er nogle procedurer, og jeg sidder med erfaring. Og det hjælper jo én til, at man med årene hurtigere kan svare på nogle ting.”

Dittes iagttagelse reflekterer en rolle som hjælper, men som fordrer, at den, der hjælpes, vil hjælpes, hvorved Dittes iagttagelse af sin rolle forventningsstrukturerer en rolle til borgerne som medlemmer

af organisationen, der gerne vil hjælpes. På trods af iagttagelsen af at være sparringspartner, hvilket diskursivt konstruerer en ligeværdig relation, iagttages sagsbehandlerrollen som den primære, dén, der har viden og erfaring, som understøtter organisationens formål.

Medlemmernes iagttagelser betragtes som anden ordens iagttagelser, struktureret af deres rolle i organisationen (Åkerstrøm Andersen, 2007, s. 122). Observationen af sagsbehandleres og borgeres interaktion finder således sted ud fra en tredjeordens iagttagelse, da det er borgernes og sagsbehandlerens iagttagelser af organisationens iagttagelser, der iagttages (Luhmann, 2005a, s. 56).

Nedenfor er der formuleret en oversigt over operationaliseringen i forhold til at tydeliggøre relationen mellem teoretisk begreb, empirisk materiale og formålet med at anvende det analytiske begreb

Figur 2: Oversigt over operationaliseringen

Begreb	Empiri	Formål
Vidensaktør	Deltagerobservationer og interviews	Borgere og sagsbehandlere analyseres som vidensaktører, der i deres specifikke sociale kontekst forhandler viden, der påvirker sagsbehandlingens forløb.
Vidensaktant	Borgerjournaler, retskilder, deltagerobservationer og interviews	Borgerjournaler og retskilder analyseres som vidensaktanter, der kan påvirke interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere ved at fastholde viden. Gennem deltagerobservationer og interviews er det muligt at analysere respondenternes anvendelse af vidensaktanterne.
Identitet	Borgerjournaler, retskilder, deltagerobservationer og interviews	Identitet analyseres, da den forhandlede identitet kan få betydning for samproduktionens forløb. Identitet gøres og forhandles i interaktionerne, i borgernes journaler, i retskilderne samt i vidensaktørernes fortællinger.

Motivation	Borgerjournaler, retskilder, deltagerobservationer og interviews	Borgernes motivation analyseres, da forskning påpeger, at motivation påvirker samproduktionens forløb. Lediges vilje til at medvirke aktivt kan, med afsæt i Beskæftigelsesindsatslovens § 23, stk. 2, afprøves ved at visitere dem til tilbud. Borgernes journaler tegner et billede af deres motivation, og deres motivation er ligeledes en central del af interaktionen mellem sagsbehandlere og borgere.
Før retten retlig bevidsthed	Deltagerobservationer og interviews	Især borgeres før retten retlige bevidsthed analyseres for at undersøge, hvordan deres opfattelse af ret påvirker deres handlinger.
Med retten retlig bevidsthed	Deltagerobservationer og interviews	Især sagsbehandleres med retten retlige bevidsthed analyseres for at undersøge, hvordan ret instrumentaliseres for at drive sagsbehandlingen frem.
Mod retten retlig bevidsthed	Deltagerobservationer og interviews	Især borgernes mod retten retlige bevidsthed analyseres for at undersøge, hvordan deres modstand påvirker samproduktionen af sagsbehandlingen.
Andenordens retlig bevidsthed	Deltagerobservationer og interviews	Især sagsbehandlerens andenordens retlige bevidsthed analyseres for at undersøge, hvordan deres antagelser om borgernes retlige bevidsthed påvirker deres handlinger.

Sekulær retlig bevidsthed	Deltagerobservationer og interviews	Begrebet inddrages for at analysere, hvordan ikke-retlige faktorer konstruerer legalitet i sagsbehandlingen.
Organisation	Borgerjournaler, retskilder, deltagerobservationer og interviews	Jobcentrene analyseres som hierarkiske organisationer for at analysere, hvordan organisationen betinger beslutningskommunikationer og strukturerer forventninger til medlemmerne.
Beslutningskommunikation	Deltagerobservationer og interviews	Begrebet inddrages for at analysere, hvordan beslutninger iagttages og forventningsstrukturerer medlemmernes roller.
Medlemskab og rolle	Borgerjournaler, retskilder, deltagerobservationer og interviews	Sagsbehandlere og borgere analyseres som medlemmer med tilskrevne roller, som betinger deres kommunikationer i organisationen.

4.7 Opsummering af afhandlingens metodologi

Undersøgelsen af hvordan sagsbehandlere og borgere samproducerer sagsbehandling bliver mulig gennem studiet af beskæftigelsessagsbehandlingen som praksiscase. Beskæftigelsessagsbehandlingen finder sted i kommunernes jobcentre, og på baggrund af statistisk materiale, der indikerer en udfordring med at få langtidsledige kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse, har jeg udvalgt tre kommuner til at studere praksiscasen. Det empiriske materiale består af 15 borgersager, fem fra hver af de tre kommuner. Én borgersag består af borgerens journal, deltagerobservationer af mødet mellem sagsbehandler og borger samt individuelle semistrukturerede interviews med begge parter. I ét af tilfældene var det dog ikke muligt at interviewe borgeren, da vedkommendes situation, ifølge sagsbehandleren, var forværret. Adgangen til respondenterne og til borgernes journaler er kommet i stand gennem en top down-tilgang, hvor jeg har henvendt mig til

den relevante forvaltning i de tre kommuner, har introduceret dataindsamlingens formål og omfang på møder med mellemledere og sagsbehandlere og har forklaret udvælgelseskriterier i forhold til potentielle respondenter blandt borgerne. Sagsbehandlerne har ageret gatekeepers, der har formidlet kontakt mellem mig og borgerne. Al empirisk materiale er indsamlet med informeret samtykke fra både sagsbehandlere og borgere. Det empiriske materiale er opbevaret ud fra retningslinjer formuleret af SDU's juridiske kontor. Datamaterialet er anonymiseret, ligesom de tre kommuner er tildelt andre navne, alt sammen med henblik på at sikre fortrolig behandling og præsentation af data.

Borgerjournaler og relevante bestemmelser dokumentanalyseres med afsæt i en indholdsanalyse, hvor dokumenternes indhold analyseres i forhold til den kontekst, de er indlejrede i. Konteksten afgrænses til afhandlingens praksiscase, altså til beskæftigelsesindsatsen, og dokumenternes indhold analyseres med henblik på at undersøge, hvordan de påvirker samproduktionen af sagsbehandlingen.

Jeg observerer rammerne for interaktionerne, altså de fysiske forhold for de møder, der finder sted mellem borgere og sagsbehandlere som en del af borgernes beskæftigelsesindsats. Det gør jeg, fordi sådanne observationer giver en indsigt i, hvordan det sociale liv rammesættes. Jeg deltagerobserverer møderne mellem sagsbehandlere og borgere for at få et indblik i, hvilken viden der udveksles og forhandles i de aktuelle interaktioner. Efter observationerne interviewer jeg sagsbehandlere og borgere hver for sig for at få et dybdegående indblik i de motiver og overvejelser, der informerer deres handlinger i interaktionerne. Empiri fra deltagerobservationer og semistrukturerede interviews analyseres med afsæt i en narrativ analyse. Interviewmateriale analyseres derved med udgangspunkt i respondenternes opfattelser og forståelser samt den sociale kontekst, deres narrativer forholder sig til.

Det følgende kapitel er afhandlingens analyse, der begynder med en introduktion til kapitlets struktur og en illustration af samme.

5 Analyse

Dette kapitel begynder med en retssociologisk analyse af, hvordan den retlige regulering strukturerer beskæftigelsesindsatsen. Herefter følger en tredelt analyse, struktureret efter de tre kommuner, hvor empirien er indsamlet. Denne struktur skyldes, at beskæftigelsesindsatsen, som nævnt, kan variere i kommunerne, da kommunalbestyrelsen i henhold til Beskæftigelsesorganiseringsloven § 3, stk. 1 er ansvarlig for at tilrettelægge indsatsen. Det kan derfor antages, at kommunalbestyrelserne i de tre kommuner tilrettelægger indsatsen forskelligt, hvilket kan få betydning for samproduktionen af sagsbehandlingen.

Hvert analyseafsnit indeholder en introduktion til beskæftigelsesindsatsen i den enkelte kommune og til de respondenter, der deltager. Denne introduktion indeholder også – med afsæt i sagsbehandlerne fortællinger – en analyse af, hvordan information om lovgivning og retlige ændringer finder vej til sagsbehandlerne. Der er forskel på dette i de tre kommuner, hvilket kan få betydning for sagsbehandlerne retlige kendskab og anvendelse af retlige regler og bestemmelser.

De tre analyseafsnit er yderligere inddelt i tre dele, relateret til hvert sit arbejdsspørgsmål, som oversigten over analysekapitlets struktur illustrerer, se figur 3 på næste side. En delkonklusion, afsnit 5.5., opsummerer resultaterne fra de tre analyseafsnit, og resultaterne fra delkonklusionen inddrages i det efterfølgende kapitel med henblik på at diskutere afhandlingens resultater ved at inddrage den eksisterende forskning, der blev præsenteret i afhandlingens kapitel 2.

Figur 3: Oversigt over analysekapitlets struktur

5 Analyse		
5.1 Den retlige regulering af beskæftigelsessagsbehandlingen		
5.2 Løve Kommune	5.3 Snefeldt Kommune	5.4 Nørring Kommune
5.2.3 Arbejdsspørgsmål 1	5.3.3 Arbejdsspørgsmål 1	5.4.3 Arbejdsspørgsmål 1
5.2.4 Arbejdsspørgsmål 2	5.3.4 Arbejdsspørgsmål 2	5.4.4 Arbejdsspørgsmål 2
5.2.5 Arbejdsspørgsmål 3	5.3.5 Arbejdsspørgsmål 3	5.4.5 Arbejdsspørgsmål 3
5.5 Samproduktionen af sagsbehandlingen i de tre kommuner: Forskelle og fællestræk		

Som nævnt i afhandlingens afsnit 1.3.1 refererer jeg til empirien i analyseafsnittene på forskellige måder for at tydeliggøre citaternes empiriske kilde. ”Anførelstegn” anvendes ved interviews, *kursiv* anvendes ved observerede samtaler, og citater fra retskilder og aktsigtsrapporter er i ”*kursiv og med anførelstegn*”. Citater fra inddraget litteratur angives i ”anførelstegn” efterfulgt af henvisning til forfatter, årstal og sidetal.

5.1 Den retlige regulering af beskæftigelsessagsbehandlingen

Den retlige regulering af beskæftigelsessagsbehandlingen analyseres rettsociologisk ved at inddrage Jasanoffs begreb vidensaktant, der gør det muligt at analysere, hvordan retlige bestemmelser som vidensaktanter fastholder viden, der strukturerer sagsbehandlingen formål og forløb. Systemteoretiske begreber inddrages for at kunne foretage en rettsociologisk analyse, der tydeliggør, hvordan den retlige regulering konditional-, procedural- og formålsprogrammering påvirker organiseringen af sagsbehandlingen. Hvordan den retlige regulering *faktisk* påvirker samproduktionen af sagsbehandlingen er ikke en del af dette afsnits analyse, men udfoldes i analyseafsnit 5.2, 5.3 og 5.4.

5.1.1 Organiseringen af beskæftigelsesindsatsen

På beskæftigelsesområdet er det jobcentre, der har ansvaret for at bistå de ledige borgere med jobrettede indsatser målrettet den enkelte borgers arbejdsevner og -ønsker, jf. Beskæftigelsesorganiseringslovens § 3, stk. 1 og Beskæftigelsesindsatslovens § 1 a, stk. 1. Jobcentre udgør derved den organisatoriske kontekst, som sagsbehandlere og borgere er omfattet af i samproduktionen af borgernes beskæftigelsesindsats, og parterne tildeles forskellige roller i samproduktionen, betinget af den retlige regulering af sagsbehandlingen. Jobcentre skal varetage en aktiv beskæftigelsesindsats med henblik på at gøre borgerne arbejdsmarkedsparate gennem uddannelse og jobtræning. For eksempel fremgår det af Beskæftigelsesindsatslovens § 32, stk. 3, at de tilbud, borgerne har ret og pligt til, ”skal udvikle eller afdække den lediges faglige, sociale eller sproglige kompetencer med henblik på opkvalificering til arbejdsmarkedet”. Arbejdsmarkedets efterspørgsel fungerer altså som rettesnor for beskæftigelsesindsatsen, da indsatsen skal koncentrere sig om at klæde borgerne på til at imødekomme arbejdsmarkedets behov. Som organisation må jobcenteret derfor forholde sig til sin omverden, og sagsbehandlere må – qua deres rolle i organisationen – tilrettelægge en beskæftigelsesindsats for den enkelte borger, hvor der foretages en kobling mellem borgerens situation og arbejdsmarkedets efterspørgsel.

I tilfælde hvor borgere har problemer ud over ledighed, hvilket typisk gør sig gældende for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, er det jobcenterets ansvar at tilbyde indsatser, der løser både sociale og beskæftigelsesrettede problemer (Klausen et al., 2017, s. 51-52). Beskæftigelsesindsatsbehandlere har i sådanne tilfælde en yderligere forpligtelse til at koordinere en helhedsorienteret indsats for den enkelte borger, jf. Beskæftigelsesorganiseringslovens § 6, stk. 4. Sagsbehandlere er en del af den kommunale forvaltning, og de er derfor omfattet af forvaltningsretlige regler og principper (Lemann Kristiansen, 2001, s. 55). I henhold til Beskæftigelsesorganiseringsloven, § 6, stk. 5 er beskæftigelsesindsatsbehandlere bemyndigede til at træffe afgørelser efter beskæftigelseslovgivningen, og de har således kompetencen til at visitere borgere til beskæftigelsesrettede tilbud. Bemyndigelsen understreger den retligt regulerede relation mellem borgere og sagsbehandlere, hvor sagsbehandlere har kompetence til at træffe afgørelser, der får betydning for borgernes hverdag (Vangsgaard, 2017, s. 101, 165-166). Med afsæt i samproduktionsteorien er det muligt at betragte den retlige regulering som en vidensaktant, der *gør* en identitet for sagsbehandlere og borgerne. I dette perspektiv er sagsbehandlere de bemyndigede, og borgerne er underlagt de bemyndigedes kompetence. Sagsbehandlere kan for eksempel indstille

borgerne til en sanktion i tilfælde, hvor borgerne ikke lever op til de forpligtelser, der følger af at modtage kontanthjælp, jf. Aktivlovens § 35, stk. 3. Heraf fremgår det, at kontanthjælpen reduceres eller ophører, hvis borgeren *"uden rimelig grund har undladt at opfylde sine pligter"*. Bestemmelsen reflekterer en vis grad af konditionalprogrammering af sagsbehandlingen, hvor et hvis/så-forhold kommer til udtryk. Dog medfører bestemmelsens ordlyd *"uden rimelig grund"*, at en sanktion forudsætter en vurdering af det enkelte tilfælde, hvilket leder til, at konditionalprogrammering bliver proceduralprogrammeret. Der må nemlig foretages en vurdering; det vil sige, der reguleres en proces, inden en konditionalprogrammering kan finde sted.

Sagsbehandlerne træffer skønmæssige afgørelser, når disse træffes på grundlag af *"åbne og upræcise bestemmelser"* (J. Andersen, 2016, s. 69). Skønnet reflekterer den forvaltningsretlige grundsætning om pligtmæssigt skøn, også kaldet forbuddet mod skøn under regel, der skal *"realisere ambitiøse målsætninger om forebyggelse og behandling af sociale problemer gennem en helhedsorienteret indsats baseret på socialfaglig ekspertise"* (Schultz, 2004, s. 20). Hensigten er således, at der gennem skøn kan tages individuelle hensyn, der leder til afgørelser, der er *"mest rimelige for den enkelte borger"* (Blume, 2016, s. 249). Hvad der er *"mest rimeligt"* vurderes ud fra viden om den enkeltes situation, der bidrager til at identificere et hjælpebehov. Den forvaltningsretlige grundsætning om pligtmæssigt skøn kan betragtes som en vidensaktant, der påvirker beskæftigelsessagsbehandlingsforløb ved at tydeliggøre, hvordan afgørelser bør træffes. Herved reflekteres ligeledes en proceduralprogrammering af sagsbehandlingen, hvor det er afgørelsens *proces*, der reguleres. Reguleringen af processen medfører, at interaktionen mellem sagsbehandler og borger bliver helt central, da det er i interaktionerne, at viden om borgernes situation og hjælpebehov udveksles og forhandles. Den forhandlede viden påvirker sagsbehandlingsforløbet ved at bidrage til sagens oplysning.

Skønnet kan ikke betragtes som vilkårligt, da skøn foretages i en kontekst betinget af generelle regler (Koch, 1982, s. 91; Revsbech et al., 2016, s. 220). I beskæftigelsessagsbehandlingen foretages skøn inden for blandt andet Beskæftigelsesindsatsloven, der indeholder både præcise og upræcise bestemmelser. Et eksempel på sidstnævnte er, at borgerne har pligt til at deltage i aktiverende tilbud, jf. Beskæftigelsesindsatslovens 91 a, stk. 1, men det fremgår ikke, *hvilket* tilbud de har pligt til at deltage i, blot at tilbuddet *"så vidt muligt skal være rettet mod beskæftigelse inden for områder, hvor der er behov for arbejdskraft, og gives ud fra den enkeltes ønsker og forudsætninger"* jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 22, stk. 3. Der er således pligt til tilbud, men hvilket tilbud, der gives,

overlades til sagsbehandleren at skønne. Sådanne upræcise bestemmelser leder til, at det kan være vanskeligt for borgerne at forudsige deres sagsbehandlingsforløb, da de ikke har mulighed for på forhånd at vide hvilket tilbud, de faktisk visiteres til (Vangsgaard, 2017, s. 202). Et eksempel på en mere præcis bestemmelse er Beskæftigelsesindsatslovens § 17, stk. 1, der fastslår, at borgere og sagsbehandlere skal afvikle de såkaldte individuelle jobsamtaler *”mindst fire gange inden for 12 kalendermåneder.”* Her er det muligt for borgerne at forudsige, at de som minimum skal deltage i jobsamtaler fire gange i løbet af et år, omend bestemmelsen med sit *”mindst”* inviterer til, at flere jobsamtaler kan blive afviklet. Derved kan der være tale om en art uforudsigelig forudsigelighed, hvor dele af sagsbehandlingens forløb kan forudsiges, nemlig at borgerne skal visiteres til tilbud, og de skal deltage i jobsamtalerne, men ikke hvilke tilbud og hvor mange jobsamtaler. Dette forhold understreger igen den proceduralprogrammerede regulering af beskæftigelsesindsatslovens sagsbehandling, hvor Beskæftigelsesindsatslovens bestemmelser betinger sagsbehandlingens processer, men ikke sagsbehandlingens faktiske indhold.

I henhold til Grundlovens § 75 har borgere en grundlovssikret ret til økonomisk hjælp ud fra betingelsen, at borgerne underkaster sig de forpligtelser, forsørgelsen medfører. Når en borger vurderes berettiget til kontanthjælp, medfører berettigelsen ifølge lovgivningen forskellige forpligtelser, alt afhængig af om borgeren visiteres til kategorien jobparat eller aktivitetsparat. Kontanthjælpsmodtagere er som udgangspunkt forpligtede til at tage imod arbejdsrettede tilbud, hvilket understreger det socialretlige selvforsørgelses- og arbejdsmarkedsprincip. Selvforsørgelsesprincippet udtrykkes i Grundlovens § 75, hvor det forfatningsretlige udgangspunkt er, at enhver er forpligtet til at sørge for sig selv og sine, og det offentlige hjælpepligt indtræder først, når forsørgelsesevne ophører helt eller delvist. Arbejdsmarkedsprincippet medfører, at den, der modtager offentlig forsørgelsesydelse, har pligt til at tage imod tilbud, der tilbydes efter Beskæftigelsesindsatsloven (Ketscher, 2014, s. 71-72). Grundlovens bestemmelse og de to socialretlige principper fastholder som vidensaktanter en forhandlet viden om de præmisser, som hjælp fra det offentlige tildeles ud fra. Denne forhandlede og legitime viden reflekteres i Beskæftigelsesindsatsloven og Beskæftigelsesorganiseringsloven, hvor de retlige regler fastlægger en aktiverende indsats, der har til formål at understøtte borgerne i at blive selvforsørgende.

5.1.1.1 Kategorierne jobparat og aktivitetsparat

Kontanthjælpsmodtagere kan enten visiteres til kategorien jobparat eller kategorien aktivitetsparat. Kontanthjælpsmodtagere visiteres til kategorien jobparat, når de vurderes i stand til at påtage sig et ordinært arbejde inden for tre måneder. Når borgere vurderes ude af stand til dette, typisk på grund af mere komplekse problemstillinger, visiteres de til kategorien aktivitetsparat (Klausen et al., 2017, s. 173). Med de forskellige kategorier følger forskellige krav, både til borgeren og til kommunen. Når en borger er jobparat, skal vedkommende ugentligt søge jobs og opdatere sin Joblog samt sikre, at vedkommendes CV er tilgængeligt for potentielle arbejdsgivere. Vedkommende har også ret og pligt til at tage imod tilbud efter Beskæftigelsesindsatsloven, når der er gået tre måneder fra første henvendelse. Det kan være tilbud som praktik, løntilskud og nytteindsats. Aktivitetsparate skal derimod senest seks måneder efter første henvendelse have et tilbud om vejledning og opkvalificering, praktik, nytteindsats eller løntilskud, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 92, stk. 1-2.

Beskæftigelsesindsatslovens tilbud kan gives hver for sig eller samtidigt. I henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 31 b, stk. 1 kan en borger for eksempel få tilbud om mentorstøtte i forbindelse med, at vedkommende er startet i virksomhedspraktik ud fra den hensigt, at mentorstøtten kan mindske risikoen for, at borgeren ikke gennemfører virksomhedspraktikken. Jobparate kontanthjælpsmodtagere er forpligtede til at melde sig ledige ved jobcenteret samt tjekke jobopslag på Jobnet, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 11, stk. 3. Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere skal ikke tjekke jobopslag, opdatere Joblog og gøre deres CV tilgængeligt, som de jobparate skal. De aktivitetsparate skal dog, ligesom de jobparate, stå til rådighed for tilbud, for eksempel tilbud om mentorstøtte, og møde op til de individuelle jobsamtaler med deres beskæftigelsesbehandlere. Således aktiverer de forskellige kategorier, kontanthjælpsmodtagere kan visiteres til, forskellige regler, der som vidensaktanter fastholder en viden om, hvordan beskæftigelsesbehandlingen bør forløbe.

Nedenstående oversigt har til hensigt at give et overblik over aktivitets- og jobparate kontanthjælpsmodtageres ret og pligt i beskæftigelsesbehandlingen. Oversigten er en sammenfatning af Klausen et al.s redegørelse for de rettigheder og krav, kontanthjælpsmodtagere er omfattet af (Klausen et al., 2017, s. 209-255).

Figur 4: Oversigt over ret og pligt for aktivitets- og jobparate kontanthjælpsmodtagere

Aktivitetsparate	Jobparate
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ret og pligt til individuelt kontaktførløb. 2. Ret og pligt til at deltage i individuelle jobsamtaler. 3. Ret og pligt til første tilbud efter en sammenhængende periode på seks måneder med kontanthjælp fra første henvendelse til kommunen om hjælp. 4. Ret til mentorstøtte, hvis det ikke er muligt for borgeren at deltage i tilbud grundet personlige forhold. 5. Ret til en koordinerende sagsbehandler, der skal sikre en helhedsorienteret indsats. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ret og pligt til individuelt kontaktførløb. 2. Ret og pligt til at deltage i individuelle jobsamtaler. 3. Ret og pligt til første tilbud efter en sammenhængende periode på tre måneder med kontanthjælp fra første henvendelse til kommunen om hjælp. 4. Pligt til at registrere jobsøgning via Jobnet.dk mindst hver 7. dag. 5. Pligt til at opdatere jobsøgning via Joblog. 6. Pligt til at have et aktivt og opdateret CV på Jobnet.dk.

5.1.2 Indholdet i beskæftigelsesindsatsen

Beskæftigelsesindsatsloven regulerer indholdet i beskæftigelsesindsatsen, og både jobparate og aktivitetsparate er omfattet af lovens bestemmelse om et individuelt kontaktførløb, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 15, stk. 1. Kontaktførløbet skal tilpasses den enkelte borger, og målet er at få ledige borgere hurtigt og effektivt i ordinære jobs ved at fokusere på jobsøgning og jobformidling. Er det ikke umiddelbart realistisk, at borgeren kan opnå ordinær beskæftigelse, skal det individuelle kontaktførløb tilrettelægges således, at borgeren kommer tættere på arbejdsmarkedet. Både aktivitets- og jobparate er omfattet af bestemmelserne om, at der skal afvikles såkaldte individuelle jobsamtaler, der skal understøtte det individuelle kontaktførløb, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 17, stk. 1. Den retlige regulering af de individuelle jobsamtaler kan analyseres som en vidensaktant, der påvirker interaktionen mellem sagsbehandlere og borgere. Som vidensaktant fastholder bestemmelsen en viden om, at borgere og sagsbehandlere skal mødes, og at de i deres møde skal udveksle viden om, hvordan borgeren kommer tættere på arbejdsmarkedet. Formålet med det individuelle kontaktførløb og de individuelle jobsamtaler reflekterer dialogprincippet og det forvaltningsretlige officialprincip, der skal sikre, at der er et ”korrekt og

fyldstgørende såvel retligt som faktisk grundlag for afgørelsen af sagen med det formål at træffe en materielt lovlig og rigtig afgørelse” (Gottrup, 2011, s. 166). Baggrunden for officialprincippet er, at forvaltningen generelt står stærkere end borgeren i forhold til ressourcer til indhentning af oplysninger i sagen, og derfor er forvaltningen forpligtet til at sikre, at de nødvendige oplysninger er til stede og til aktivt at fremskaffe relevante oplysninger i sagen. Officialprincippet skal således bidrage til, at forvaltningen når frem til den materielt rigtige afgørelse (Revsbech et al., 2016, s. 332-333), og såfremt forvaltningen ikke overholder officialprincippet, kan det medføre, at en afgørelse er ugyldig (Gottrup, 2011, s. 148-149). Dette reflekterer en konditionalprogrammering, nemlig at *hvis* officialprincippet ikke overholdes, *så* kan afgørelsen være ugyldig. Konditionalprogrammeringen synes at påvirke sagsbehandlingens proceduralprogrammering, som reflekteret i Retssikkerhedslovens § 4, der fastlægger borgernes ret til at medvirke og forvaltningens forpligtelse til at inddrage borgerne. Interaktionerne, som bestemmelsen om de individuelle jobsamtaler regulerer, er altså en kilde til information for sagsbehandlerne, som de kan anvende til at tilrettelægge sagsbehandlingen. I forhold til de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtageres sagsbehandling giver jobsamtalerne anledning til at tilrettelægge en koordineret, helhedsorienteret indsats, der tager udgangspunkt i den enkeltes behov. Dette reflekterer det socialretlige helhedsprincip, der fastslår, at den enkelte borgers situation skal vurderes og behandles individuelt. Borgerens situation skal helhedsvurderes med det formål at sikre, at borgeren får den hjælp, der passer bedst til vedkommendes behov (J. Andersen, 2016, s. 136, 324). Som vidensaktant fastholder helhedsprincippet en viden om, at en eventuel problemkompleksitet må adresseres i sagsbehandlingen med henblik på at understøtte en forandring af borgernes situation i sin helhed – ikke kun i forhold til at adressere deres ledighed.

Den retlige regulering af beskæftigelsesindsatsbehandlingen giver også sagsbehandlerne kompetence til at vurdere borgernes vilje til at *ville* en forandring. Dette foregår ved at visitere borgerne til forskellige tilbud, i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 23, stk. 2, hvoraf det fremgår, at tilbuddene kan anvendes til at ”afprøve personens vilje til medvirken i og rådighed for den aktive indsats”. Viljen til at *ville* forandringen forventes at gå på tværs af tid og rum, så det ikke kun er i de enkelte jobsamtaler, at borgeren udviser vilje til at *ville* sin forandring, men at denne vilje til at *ville* fastholdes og bliver en konstant, der leder borgeren hen mod en forandring (Harste, 2015, s. 45). Som vidensaktant fastholder Beskæftigelsesindsatslovens § 23, stk. 2, at borgernes vilje ikke i sig selv kan antages at være tilstrækkelig. Den må understøttes af sagsbehandlerens kontrol, og der er således en retligt reguleret mulighed for at sikre, at borgerne vil *ville*, som det forventes af dem i beskæftigelsesindsatsen. Fejler borgerne i denne omformningsproces, for eksempel hvis de ikke

udviser en vilje til at ville stå til rådighed for den aktive indsats, kan sagsbehandlerne sanktionere dem, hvorved sanktionen kan betragtes som en metode til at omforme borgernes vilje til at ville, så de inkluderes i beskæftigelsesindsatsen på indsatsens præmisser (Harste, 2015, s. 54). Derved kan antagelsen om, at borgerne indgår i samproduktionen som ligeværdige med sagsbehandlerne problematiseres, da grundlaget for samproduktionen bliver, at borgerne *skal* ville. Det er ikke et valg, ej heller en frihed til at ville, men en interaktion, der struktureres af, at borgerne underlægges krav om at stå til rådighed. Herved bliver den retligt regulerede relation mellem borger og sagsbehandler atter tydeliggjort, hvor sagsbehandlerne er bemyndigede til at vurdere, hvorvidt borgeren vil *nok*. Sagsbehandlerne kan dog heller ikke betragtes som værende frie i samproduktionen, da de netop er underlagt retlig regulering, der på forskellig vis betinger beskæftigelsesindsatsens formål og forløb (Åkerstrøm Andersen & Pors, 2014, s. 82).

5.1.3 Den retlige regulerings betydning for sagsbehandlingen

Samproduktionen af sagsbehandlingen struktureres således af beskæftigelsesindsatsens retlige regulering, hvor retlige regler, bestemmelser og socialretlige og forvaltningsretlige principper som vidensaktanter fastholder en viden om, hvordan sagsbehandlingen bør finde sted. Samproduktionen påvirkes ydermere af, hvordan disse vidensaktanter opfattes og anvendes, hvorfor det er centralt at analysere sagsbehandleres og borgeres opfattelse af den retlige regulering af sagsbehandlingen. En sådan retssociologisk analyse udfoldes i afsnit 5.2., 5.3., og 5.4, hvor sagsbehandleres og borgeres retlige bevidsthed analyseres. Der kan altså foretages en distinktion mellem de retlige regler og bestemmelser, der på papiret regulerer sagsbehandlingen, og den retlige regulerings faktiske betydning i selve sagsbehandlingen, hvor individets opfattelse af reguleringen får en central betydning.

Som nævnt i afsnit 1.3. tager afhandlingen udgangspunkt i respondenternes fortællinger med det formål at analysere, hvordan respondenternes oplevelser og forståelser af den retlige regulering påvirker deres handlinger i samproduktionen af sagsbehandlingen. Med afsæt i retlig bevidsthed som teoretisk begreb bliver det muligt at analysere, hvordan respondenternes konstruktion af legalitet påvirker deres handlinger og derved får betydning for samproduktionen af sagsbehandlingen. Denne analyse udfoldes i de følgende afsnit, hvor respondenternes fortællinger inddrages for at tydeliggøre, hvordan deres konstruktion af legalitet påvirker samproduktionen af sagsbehandlingen.

I det følgende afsnit analyseres samproduktionen af sagsbehandlingen i Løve Kommune. Herefter følger analyseafsnittet om samproduktionen i Snefeldt Kommune og slutteligt analyseafsnittet om samproduktionen i Nørring Kommune. I afsnit 5.5. opsummeres forskelle og fællestræk i samproduktionen i de tre kommuner.

5.2 Løve Kommune

I dette afsnit foretages en rettsociologisk analyse af, hvordan beskæftigelsessagsbehandlere og langtidsledige kontanthjælpsmodtagere samproducerer beskæftigelsessagsbehandlingen i Løve Kommune. De langtidsledige borgere fra Løve Kommune, der har afgivet informeret samtykke til at deltage i afhandlingen, er alle visiteret til kategorien aktivitetsparat. Deres beskæftigelsessagsbehandling er organiseret i et særligt team i kommunens jobcenter, der håndterer de aktivitetsparates beskæftigelsessager. I Løve Kommune er teamet af sagsbehandlere, der varetager de aktivitetsparate borgeres beskæftigelsessagsbehandling, placeret på en anden adresse end de sagsbehandlere, der varetager beskæftigelsesindsatsen målrettet de jobparate ledige borgere. Nogle af respondenterne refererer til denne fysiske opdeling, da de har oplevet at være begge steder; for eksempel fortæller Lars, at ”her er mere behageligt” end hvad han har oplevet tidligere i sin beskæftigelsessagsbehandling, der altså fandt sted på en anden adresse.

De aktivitetsparate borgeres beskæftigelsessagsbehandling adskiller sig fra beskæftigelsessagsbehandling relateret til borgere, der kun har ledighed som problem. Beskæftigelsessagsbehandlerne har en lavere sagsstamme for at afsætte mere tid til den enkelte sag, da hver sag indeholder problemkompleksitet, der må adresseres. Der kan for eksempel være misbrug, psykiske problemer og skånehensyn at tage højde for. Problemkompleksiteten medfører, at beskæftigelsessagsbehandlerne ofte samarbejder og koordinerer med andre, for eksempel misbrugskonsulenter, bostøtter og mentorer. Fysisk har sagsbehandlere, mentorer og bostøtter kontorer i samme bygning for at understøtte sparring på tværs af medarbejdernes funktioner. Misbrugskonsulenterne sidder i kommunens misbrugscenter, og sagsbehandlerne har direkte telefonnumre til misbrugskonsulenter, der anvendes som en slags ”genvej” for borgerne til hjælp, for eksempel i tilfælde, hvor der er behov for en hurtig indsats for at forhindre borgeres tilbagefald i misbrug.

Når borgerne kommer til møder med sagsbehandlerne, skal de ind ad hoveddøren, op ad en trappe, ind ad en dør og melde deres ankomst i receptionen. Receptionisten fortæller sagsbehandleren, at borgeren er ankommet, og borgeren kan sætte sig ved ét af cafébordene eller i én af de små sofaer, mens de venter. Der er adgang til et toilet, og receptionen virker lys og rummelig, da vinduer udgør det meste af den ene væg. På en anden væg hænger et stort billede, og der står kaffe, te og vand til fri afbenyttelse på et bord. Sagsbehandlernes kontorer ligger på den anden side af en glasdør. Der har borgerne ikke adgang. Der er seks samtalerum, som sagsbehandlerne kan booke, og de kan vælge mellem lokaler med bord og stole eller med sofaer og sofabord. Deltagerobservationer af møderne mellem sagsbehandlere og borgere er foretaget i begge typer af lokaler. De fleste lokaler har store vinduer, de har alle kunst på væggene, grønne planter – og så ligger der overfaldsalarmer i lokalerne. Der er nemlig en sjælden gang imellem problemer med borgere, der optræder truende over for sagsbehandlerne.

5.2.1 Borgere og sagsbehandlere i Løve Kommune

Fem borgere, Claes, Thomas, Peter, Lars og Erik, har afgivet informeret samtykke til, at jeg må få aktindsigt i deres journal, observere interaktionen mellem dem og deres beskæftigelsesbehandlere og interviewe både dem og deres sagsbehandlere. De er alle fem visiteret til kategorien aktivitetsparat i forhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 2, pkt. 3, fordi de har problemer ud over ledighed. Selvom hver borgers beskæftigelses sag er unik, er der fællestræk. Der er tidligere eller tilbagevendende misbrug af enten stoffer eller alkohol, og der er psykiske problemstillinger som social fobi og bipolar sygdom. De har alle en erhvervsuddannelsesbaggrund og har været væk fra arbejdsmarkedet i flere år.

Der er tre beskæftigelsesbehandlere tilknyttet de fem borgere. Tine er beskæftigelsesbehandler for Claes, Ditte er beskæftigelsesbehandler for Thomas, og Kirsten er beskæftigelsesbehandler for Peter, Lars og Erik. Alle tre er uddannede socialrådgivere, og de har været en del af Løve Kommunes beskæftigelsesindsats for aktivitetsparate borgere i mellem et og tre år. Nedenfor illustrerer figur 5, hvilken borger og sagsbehandler, der er knyttet til hinanden i sagsbehandlingen.

Figur 5: Oversigt over borgere og sagsbehandlere i Løve Kommune

Borger	Sagsbehandler
Claes	Tine
Thomas	Ditte
Peter	Kirsten
Lars	Kirsten
Erik	Kirsten

5.2.2 Retlig information i Løve Kommune

Sagsbehandlerne fortæller, at de bliver informeret om lovgivning og retlige ændringer på deres teammøder, som finder sted hver 14. dag. Her er implementering af lovgivning en del af mødernes dagsorden. Informationer om nye regler gives typisk mundtligt, og sagsbehandlerne gennemgår efterfølgende deres sagsstamme for at implementere nye regler og vurdere, hvilke borgere der skal omfattes af reglen, og hvilke borgere der skal fritages. Det er især Beskæftigelsesindsatslovens bestemmelser, sagsbehandlerne siger, de anvender. Lovens bestemmelser danner på forskellig vis rammerne for sagsbehandlingen, for eksempel at sagsbehandlerne som minimum skal mødes med borgerne fire gange om året for at afvikle de såkaldte individuelle jobsamtaler.

Den mundtlige kommunikation om retlige ændringer og regler kommer primært fra teamlederen. Derudover får sagsbehandlerne information via mails fra ledelsen om retlige ændringer, der skal implementeres i sagsstammen. Den mundtlige kommunikation om forhold, der er afgørende for arbejdet, såsom regler og visitationstilbud, er ikke systematiseret, og Ditte fortæller, at det medfører, at:

”Der er helt vildt meget talen i hjørnerne hist og pist, så ikke alle får al nødvendig information altid, så nogle gange er det dér med at være på det rigtige sted på det rigtige tidspunkt, hvis det er internt, i hvert fald ’nu er der lukket for det og det henvisningstilbud, nu er der lukket dér’. Det er ikke alting, der bliver meldt ud.”

Baseret på denne manglende systematik i overdragelsen af retlig information, som altså fremgår af det empiriske materiale, kan sagsbehandlerens kendskab til lovgivning og retlige ændringer synes tilfældig, hvilket kan antages at påvirke betydningen af de retlige regler og bestemmelserne i interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere.

5.2.3 Hvordan påvirker viden som socialt fænomen beskæftigelses-sagsbehandleres og langtidslidende borgers interaktioner?

Med afsæt i Jasanoffs samproduktionsteori kan viden betragtes som et socialt fænomen, der både påvirker og påvirkes i interaktioner. Dette afsnit analyserer, hvilken viden der vægtes og forhandles i interaktionen mellem sagsbehandlerne og borgerne, og hvordan den forhandlede viden former sagsbehandlingens forløb. Sagsbehandlere og borgere analyseres som vidensaktører, der i deres interaktioner udveksler og forhandler viden, påvirket af interaktionens kontekst. Den retlige regulering af beskæftigelses-sagsbehandlingen samt borgernes journaler analyseres som vidensaktanter, der gennem deres skriftlighed fastholder viden om henholdsvis sagsbehandlingens formål og forløb og om den enkelte borgers situation.

På baggrund af deltagerobservationerne af interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere er der identificeret et fællestræk i forhold til interaktionernes forløb. Møderne indledes med smalltalk, det kan være om det lokale fodboldhold, om trafikken i byen eller om sidste weekends oplevelser. Efter sådanne indledende manøvrer begynder ”selve” samtalen – altså den del, der fokuserer på borgerens situation. Det foregår typisk ved, at sagsbehandleren initierer skiftet, for eksempel når Tine spørger Claes: *Jamen, det går godt?* efter et par minutters samtale om weekendens fodboldresultater. Hun ændrer retningen for samtalen ved at spørge ind til Claes’ oplevelser af det praktikophold, han er visiteret til for at få afklaring på hans forløb og udvikling. Ditte sætter ligeledes kursen for samtalen med Thomas:

I forhold til sidst, Thomas ... det er tre måneder siden, tror jeg. Der blev du henvist til træning. Hvordan er det gået?

Her trækker Ditte på referencen til deres sidste møde – et diskursivt træk til at understøtte interaktionen ved at give Thomas en plads i sit arbejde: Hun kan godt huske ham og hans situation. Han er ikke blot én i en række af borgere. Et andet fællestræk for samtalerne er orienteringen mod,

hvad der fremadrettet skal ske i sagsbehandlingen, for eksempel når Kirsten siger til Erik, at *Så skal vi jo finde ud af, hvor vi skal placere dig på sigt*, og når Tine spørger Claes: *Og du vil rigtig gerne forlænges?* for at vurdere, om hans praktikophold skal fortsætte. Samtalernes fælles elementer, nemlig smalltalk, samtale om borgerens nuværende situation og om den fremadrettede sagsbehandling, bidrager alle til sagsbehandlingen i sin helhed. Smalltalk understøtter en tillidsfuld relation mellem borger og sagsbehandler, som Ditte forklarer:

”Jeg har en borger, som bare altid gerne vil snakke om sine kæledyr. Og det kan godt være, man lige skal gøre det i to minutter, før man kan gå i gang med noget andet. Jeg ved ikke, om det skaber tillid. Men det gør i hvert fald, at jeg ikke bare er personen med dagsordenen og muligheden for at tage deres penge. Og jeg synes, det fungerer ret fint.”

Samtalen om borgerens nuværende situation er et greb til at identificere og adressere problemstillinger, og samtalen om sagsbehandlingens fremadrettede forløb er en måde at aftale, hvad der skal ske i borgerens sagsbehandling.

Som nævnt er formålet med beskæftigelses-sagsbehandlingen at støtte borgerne i så hurtigt og effektivt som muligt at komme i beskæftigelse og blive selvforsørgende, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 1, stk. 3. Samtalerne mellem borgere og sagsbehandlere handler dog om andet end udelukkende borgernes jobsituation, som Tine forklarer: ”Der er misbrug, der er så mange ting, vi skal have styr på først, inden vi overhovedet kan tænke på arbejdsmarkedet.” Sagsbehandlingens endelige mål er altså, at borgerne skal i beskæftigelse, men vejen dertil er langt fra lineær. Den kan synes lang og belagt med forskellige problemstillinger, der må udredes, inden selvforsørgelse gennem beskæftigelse kan blive en realitet.

5.2.3.1 Kategorien ”aktivitetsparat”

Borgerne er visiteret til kategorien aktivitetsparat, hvilket aktiverer specifikke bestemmelser, der regulerer beskæftigelsesindsatsen, såsom at de i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 18 a, stk. 1 har ret til en koordinerende sagsbehandler med henblik på at understøtte en helhedsorienteret sagsbehandling. Sagsbehandlerne foretager løbende vurderinger af borgerne i forhold til, om de skal omvisiteres til kategorien jobparat, men som Tine beskriver de aktivitetsparate borgere:

”Det er ikke, fordi de ikke vil. Det er, fordi de ikke kan ... Jeg plejer at sige, at vi har de borgere, som andre ikke vil lege med, de borgere, der har de mest socialt komplekse problemstillinger i hele Løve. Rigtig, rigtig komplekse problemer, der gør, at de ikke kan håndteres på almindeligt jobcenter.”

Tine *gør* således en identitet for borgerne, som er baseret på sine erfaringer som sagsbehandler for denne kategori af kontanthjælpsmodtagere, hun og kollegaerne i teamet beskæftiger sig med. Identiteten som aktivitetsparat synes at være så grundlæggende, at en omvisitering til kategorien jobparat sjældent kommer på tale. Tines identitet som sagsbehandler tilskriver hende en identitet som legitim vidensaktør, da hendes faglige baggrund og kendskab til borgerne medfører, at hun kan indtage en position i interaktionen, ud fra hvilken hun kan gøre borgernes identitet i sagsbehandlingsforløbet. Identitet er foranderlig, hvilket kommer til udtryk, da Tine i mødet med Claes refererer til hans tidligere sagsbehandlingsforløb, hvor hans alkoholmisbrug var en problemstilling:

Du bliver også en nar, når du drikker, det har jeg sagt til dig. Du bliver så modbydelig, når du drikker.

Tines ordvalg reflekterer den tillidsfulde relation, der er mellem hende og Claes, og Claes er i en vis grad enig i hendes vurdering: *Men når jeg er ædru så... Jeg er to forskellige mennesker.* Han har været ædru i næsten syv måneder, da mødet finder sted. Han har tidligere holdt sig ædru i længere perioder, men er faldet tilbage i misbrug. Han er klar over risikoen for tilbagefald: ”Hvis jeg kan holde mig ædru, og det psykisk går okay, så vil jeg faktisk hellere ud og lave noget”, fortæller han, da jeg interviewer ham. Alkoholen spiller altså en væsentlig rolle i den identitet, både Tine og Claes gør for Claes. Når han er ædru, er der mulighed for, at Claes og Tine sammen kan sikre en fremdrift i sagsbehandlingen. Her gøres en identitet for Claes som den aktive borger, der kan bidrage til sin egen sagsbehandling. Når han drikker, har han ikke ressourcerne til at indgå aktivt i sagsbehandlingen, hvilket understreger væsentligheden af, at Tine kan koordinere med for eksempel misbrugsbehandlere i forhold til at understøtte en helhedsorienteret sagsbehandling og fastholde sagsbehandlingsens fremdrift. Som vidensaktant påvirker Beskæftigelsesindsatslovens § 18 a, stk. 1 sagsbehandlingsens videre forløb, da det faktum, at Claes er visiteret til kategorien aktivitetsparat, netop aktiverer hans ret til en koordinerende sagsbehandler.

Vurderet med afsæt i dokumentanalysen af borgerjournalerne er der en tendens til, at borgerne oftest først visiteret til kategorien jobparat, men efter noget tid omvisiteres de til kategorien aktivitetsparat. Det er sjældent den anden vej rundt, hvilket reflekteres i Eriks journal. Da Erik i 2015 søger om

kontanthjælp, visiteres han til kategorien jobparat, på baggrund af at hans sagsbehandler vurderer ham jobklar, hvilket han også selv giver udtryk for:

”Erik vil gerne have hjælp til at komme ind på arbejdsmarkedet igen ... Han har ikke været på arbejdsmarkedet i en årrække – men har det meget bedre nu.”²⁵

Borgerjournalerne både gør og fastholder borgernes identitet, da de som vidensaktanter tegner et billede af borgernes situation og identitet. Ved gennemlæsningen fås derved et – omend fragmenteret – indblik i borgernes udfordringer, ressourcer og tilgang til sagsbehandlingen. Først gøres en retligt reguleret identitet for Erik som jobparat, hvorved specifikke bestemmelser aktiveres, for eksempel at han, i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 11, stk. 4, ugentligt skal søge jobs og opdatere sin Joblog. Visiteringen til kategorien jobparat gør altså en identitet for Erik som borger, der udelukkende har ledighed som problemstilling, og som derfor forventes at kunne honorere de forpligtelser, kategorien medfører. Men identitetens foranderlige karakter kommer til udtryk igen, da Erik fire måneder efter omvisiteres til kategorien aktivitetsparat. Det fremgår af journalen, at:

”Erik selv og personalet fra misbrugscenteret mener ikke, at Erik kan varetage et arbejde. Ud fra de foreliggende oplysninger vurderes det, at Erik ikke kan varetage et arbejde inden for 3 måneder, hvorfor han vurderes at være aktivitetsparat.”²⁶

Siden den første kontakt med sagsbehandleren gøres altså en anden identitet for Erik. Fra at være jobparat bliver han aktivitetsparat, og denne retligt regulerede identitet medfører, at der gøres en identitet for Erik som borger, der står over for flere problemstillinger, hvor en helhedsorienteret indsats vurderes nødvendigt – en indsats, Erik får ret til ved at blive visiteret til kategorien aktivitetsparat.

Den identitet, der gøres for borgerne, påvirker således på forskellig vis borgernes sagsbehandling. For eksempel fremgår det af Claes’ journal, at han fortæller sagsbehandleren, at han:

”har været væk fra arbejdsmarkedet længe, så jeg skal roligt starte op igen. Jeg vil gerne beskæftiges med noget, og være i gang med noget, så har jeg det bedst.”²⁷

²⁵ Eriks journal, s. 25.

²⁶ Eriks journal, s. 96.

²⁷ Claes’ journal, s. 18.

Den identitet, der fastholdes gennem journalernes skriftlighed, informerer sagsbehandlingens videre forløb, da sådanne journalnotater overleverer en viden om, at Claes gerne *vil*, hvilket guider samproduktionen i en retning, hvor Claes igennem aktiverende tilbud kan blive beskæftiget og gøre brug af sine ressourcer: at han kan lide at bruge sine hænder.

5.2.3.2 Afklaring

At afklare borgernes arbejdsevne, deres ressourcer og relevante skånehensyn er væsentlige elementer, som bidrager til at målrette borgernes beskæftigelsesindsats. I henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 1, pkt. 3 skal beskæftigelsesindsatsen bistå borgerne i at opnå selvforsørgelse gennem beskæftigelse. Som vidensaktant fastholder bestemmelsen en viden, der lader til at gennemsyre sagsbehandlingen. Alle skridt i sagsbehandlingen handler nemlig om at bringe borgeren tættere på selvforsørgelse, som Tine fortæller:

”[Borgerne] skal jo ikke være på kontanthjælp resten af livet. Vi skal finde ud af, hvad de skal. Og det er det, der er formålet med møderne, og så er det jo igen at få dem til at føle sig trygge i vores relation, og det er det, vi har mulighed for, fordi vi ikke har så mange [borgere], så vi har mulighed for at holde tættere opfølgninger.”

At ”finde ud af, hvad de skal” foregår ved at afklare borgernes arbejdsevne og arbejdsønsker. Afklaring hjælper således til at målrette beskæftigelsesindsatsen, og gennem deltagerobservationerne blev det tydeligt, at det er i interaktionerne mellem borgere og sagsbehandlere, at viden om borgernes situation og fremadrettede forløb afklares. Som vidensaktører udveksler sagsbehandlere og borgere viden om borgerens situation og sagsbehandlingens mulighed, hvilket kan lede til en forhandling af, hvad der fremadrettet skal ske i sagsbehandlingen.

Sagsbehandlerne tager notater i løbet af mødet – det er dog ikke udvekslet information, der noteres. Journalisering som dokumentation reguleres af Offentlighedslovens § 13, stk. 1, og adspurgt fortæller sagsbehandlerne enstemmigt, at dét, de vægter at notere og efterfølgende journaliserer, er det beskæftigelsesrettede, også det indirekte, altså de problemstillinger, der på forskellig vis præger borgernes situation og påvirker vedkommendes vej i beskæftigelse. Journaliseringen af notaterne bidrager til, at borgerjournalerne som vidensaktanter forbinder den forgange sagsbehandling med den sagsbehandling, der finder sted, når sagsbehandlere og borgere atter mødes. Journalerne fungerer derved som bindeled, der over tid fastholder hukommelsen om borgernes sagsbehandling.

Sagsbehandlerne bruger journalerne til at læse op på, hvad de talte om ved sidste møde, til at orientere sig i nye sager og til skriftligt at overlevere information om borgerens situation. Men eftersom *noget* noteres, mens *andet* udelades, tegner journalerne et fragmenteret billede af borgeren, som er betinget af den viden, der vægtes i beskæftigelsesbehandlings kontekst, nemlig den beskæftigelsesrettede viden.

Den viden, der fastholdes i borgerjournalerne, giver et indblik i borgernes situation, som er med til at afklare sagsbehandlingens videre forløb. For eksempel fremgår det af et notat fra Eriks journal, at hans læge vurderer, at Erik skal:

”undgå hårdt fysisk arbejde, tunge løft og vrid i lændedelen af rygsøjlen. Han skal også undgå knæsiddende og hugliggende arbejdsstillinger og vrid i nakkedelen af rygsøjlen. Psykiske skånehensyn består i, at der skal være struktur og faste rammer, opgaver af enkel karakter, der skal tages højde for social angst og behovet for et trygt miljø. Hvis der tages højde for skånehensyn, vurderes det, at Erik kan indgå i beskæftigelsesrettede tiltag.”²⁸

Notatet overbringer og fastholder derved en viden, der bidrager til at afklare Eriks psykiske og fysiske udfordringer, hvilket får indflydelse på de beskæftigelsesrettede tilbud, han vurderes at kunne blive visiteret til.

Den fragmenterede borgeridentitet, borgerjournalerne gør, kan blive reproduceret i interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere. Det skyldes, at antagelsen om borgerens identitet, baseret på journalernes indhold, kan påvirke sagsbehandlerens tilgang til borgerne. Når det for eksempel fremgår af Thomas’ journal, at hans *”ressourcer er svære at afklare, men han ’fremstår venlig og samarbejdsvillig’”²⁹*, er det, med afsæt i notatet, vanskeligt at planlægge sagsbehandlingens forløb – for det er usikkert, hvad Thomas kan og vil. Det kan derfor være svært at forhandle en viden om, hvad der skal ske fremadrettet. I mødet mellem Thomas og hans sagsbehandler Ditte er denne usikkerhed en faktor, der søges afklaret:

Ditte: Jeg kan ikke rigtig fornemme, om vi skal sætte gang i noget praktik, eller om jeg skal lave sådan en henvisning til det ...

Thomas: Jeg kan heller ikke lige se... Nu nævner jeg bare lige træning igen, hvor godt det var.

²⁸ Eriks journal, s. 259.

²⁹ Thomas’ journal, s. 51.

Thomas har været visiteret i et træningsforløb, der nu er afsluttet, og det er ikke en mulighed at forlænge tilbuddet på grund af ændringer i Løve Kommunes henvisningstilbud. Der skal altså ske noget andet i sagsbehandlingen, men hvad dette andet skal være, forekommer vanskeligt at forhandle mellem Thomas og Ditte. Dittes forslag om praktik afviser Thomas indirekte ved at fastholde sin interesse i træningen. Den manglende forhandling og accept af viden om, hvad der skal ske i Thomas' sagsbehandling, medfører, at sagsbehandlingens fremdrift hæmmes. I det efterfølgende interview med Ditte fortæller hun:

”Jeg synes faktisk, det var en svær samtale. Jeg vil helst ikke presse ham for meget, men samtidig ved jeg også, at han skal holdes lidt til ilden ... Jeg kan bare se på ham, hvordan kaosset kan sætte sig i ham og styre ham ... Det har i hvert fald været planen de sidste 6-8 måneder, at nu skal vi også stille og roligt have gang i noget beskæftigelsesrettet. Så det er den dér hårfine grænse mellem, at man skal presse lidt, men ikke alt for meget. Det var lidt tricky i dag.”

Der er altså et hensyn til Thomas i forhold til at undgå at presse ham for meget, så han slet ikke kan kapere sin indsats i beskæftigelsesbehandlingen. Men der er også et hensyn til at holde indsatsen i gang, så Thomas ikke går i stå. Balancen er svær, især når Thomas og Ditte ikke kan udveksle og forhandle viden om sagsbehandlingens videre forløb.

Lægefaglige vurderinger af borgernes psykiske og fysiske evner og begrænsninger samt vurderinger af borgernes arbejdsevne baseret på tidligere praktik- og ansættelsesperioder bidrager til at kortlægge eventuelle skånehensyn, som er relateret til borgernes arbejdsevne. Som vidensaktanter afklarer sådanne vurderinger borgernes ressourcer, hvilket danner grundlag for forhandlingen af sagsbehandlingens videre forløb. Skånehensyn kan være af både fysisk karakter, såsom løft og arbejdsstillinger, og af psykisk karakter, for eksempel social angst og ADHD, og hensynene indgår som en del af at identificere, i hvilket omfang borgerne kan forventes at kunne arbejde. Borgernes arbejdsevner afklares yderligere ved at visitere dem til aktiverende tilbud, som vurderes ud fra borgerens situation og behov. For eksempel har Thomas som nævnt været visiteret til et træningsforløb, Peter deltager i et mad- og motionshold, og Claes er i praktik. Fælles for tilbuddene er, at de, baseret på borgernes håndtering af tilbuddene, skal bidrage til at afklare borgernes arbejdsevner, ressourcer og udfordringer. Et andet formål med tilbuddene er at give borgerne indhold i hverdagen og strukturere deres dagligdag, hvilket kan være en afgørende faktor for at forbedre deres situation, da struktur og indhold kan afhjælpe tilbagefald i misbrug. For flere af borgerne er det netop en udfordring at få struktur, indhold og overblik i hverdagen, og for borgerne lader det til, at

strukturen, som tilbuddene medfører, er væsentlig for deres oplevelse af at forbedre deres situation. Dette indikerer, at der er en forhandlet viden blandt borgere og sagsbehandlere om, at struktur og indhold i hverdagen er centrale elementer for sagsbehandlingens fremdrift. Parterne kan dog betragte de visiterede tilbuds bidrag til sagsbehandlingens fremdrift forskelligt. Det leder til, at der er en forhandlet viden om, at tilbuddene giver mening, omend den mening kan betragtes forskelligt. Dette forhold bliver særligt tydeligt i interaktionen mellem Claes og Tine, hvor samtalen handler om, hvorvidt Claes' praktik skal forlænges. Claes vil gerne have forlænget sin praktik, fordi den giver ham *noget at stå op til*. For ham giver det altså mening af forlænge praktikken, fordi den giver hverdagen struktur, og det hjælper ham blandt andet til at holde sig ædru. For Tine giver det mening at forlænge praktikken, fordi en forlængelse kan hjælpe til at *afklare dig til noget fleksjob*. Det synes altså at være beskæftigelsesindsatsens overordnede formål, nemlig at borgerne skal blive selvforsørgende gennem beskæftigelse, der motiverer Tines afgørelse om at forlænge Claes' praktik.

5.2.3.2.1 Borgernes personlige relationer

De aktivitetsparate borgeres sagsbehandling er som nævnt typisk præget af problemkompleksitet. Borgernes *personlige* relationer kan også være en del af deres problemer. Problemfyldte relationer kan medføre, at borgerne ikke har overskud til at bidrage aktivt til sagsbehandlingen. En del af at afklare borgernes situation kan derfor også være at tale om deres personlige relationer. I Peters tilfælde har problemer med hans barn ført til, at han er begyndt at få lyst til at ryge hash igen:

Peter: Jeg har faktisk lovet [mentor] at kontakte misbrugscenteret igen, fordi jeg har haft en del lyst til det på det sidste.

Kirsten: Du har haft lyst til det den sidste måned, eller...?

Peter: Ja, cirka, ja, tre uger, fordi det føles lidt, som om at når jeg alligevel ikke har [barnet], så kan jeg godt tillade mig at falde i.

Det fremgår af samtalen mellem Peter og Kirsten, at relationen til barnet normalt er uproblematisk, men på det seneste har barnet afvist at være ved Peter, og det har været et konfliktfyldt samvær, hvor barnet hellere vil være ved sin mor, som Peter er skilt fra. Tilbagefald i misbrug er altså en konkret risiko i Peters situation, som er foranlediget af de personlige relationer, der synes svære. Som vidensaktør identificerer Kirsten en mulig problemstilling i forhold til at sikre fremdrift i Peters

sagsbehandling. Hun søger at afdække problemstillingen yderligere ved at spørge ind til Peters lyst til at begynde at ryge hash igen. Det er midt i sommerferien, da Kirsten og Peter mødes, og det betyder, at en del af kommunens misbrugskonsulenter er på ferie, men grundet sin identitet som koordinerende sagsbehandler kan Kirsten tilbyde at formidle en direkte kontakt til misbrugskonsulenterne for at adressere Peters situation:

Kirsten: Har du [misbrugskonsulents] nummer?

Peter: Ja, jeg har det direkte nummer. Det skulle ikke undre mig, om der er ferie.

Kirsten: Men ellers, Peter, så kan jeg jo prøve at se, hvem der ikke har ferie.

Peter: Ja, det må du godt.

Kirsten: Fordi jeg tænker, det er vigtigt, du bare lige kommer op og snakker med én.

I interaktionen bliver det muligt for Peter og Kirsten som vidensaktører at udveksle og forhandle viden om Peters situation og derigennem identificere og adressere problemstillinger. Interaktionen er således en platform, der gør det muligt at adressere Peters begyndende trang til at ryge hash, så hans beskæftigelsessagsbehandling ikke risikerer at gå i stå. Begynder Peter at misbruge igen, er der nemlig en risiko for, at hans energi til aktivt at medvirke i sin beskæftigelsessagsbehandling helt forsvinder, hvorfor det er et mål i sig selv og et skridt mod beskæftigelse, at Peter fortsætter med at være *clean*. Den koordinerende indsats mellem Kirsten og misbrugskonsulenterne betyder, at Kirsten har et direkte nummer til misbrugscenteret, som hun kan ringe til, hvilket fungerer som en genvej til hjælp for Peter. Derfor er den koordinerende indsats, som beskæftigelsesindsatsen for de aktivitetsparate borgere er betinget af, væsentlig – både for den enkelte borgers sagsbehandling og for at understøtte beskæftigelsessagsbehandlingens overordnede formål, nemlig selvforsørgelse gennem beskæftigelse.

Borgernes personlige relationer kan altså på forskellig vis påvirke sagsbehandlingen, også i Thomas' tilfælde, hvor han fortæller Ditte om sin kæreste, og hvordan det nye forhold skaber uro i hans hverdag:

Thomas: Det hele har sejlet rundt for mig. Jeg kan også godt mærke, at jeg er urolig, du kan sikkert også godt se det. Man skal lade være med at kaste sig ud i kærlighed, når man ikke er klar.

Ditte: Nå, det er det, der kommer op!

Thomas: Ja, der har jeg så kastet mig ud i det og nu sagt, det går for stærkt, når man bare er vant til at gå og være alene.

Ditte: Er det afsluttet eller afventer det lidt?

Af den efterfølgende samtale fremgår det, at Thomas har formået at håndtere sin relation til kæresten, men inden da har han oplevet, at relationen har medført manglende overskud i forhold til at håndtere hverdagen – hvilket i forvejen er en udfordring for ham. Ditte spørger ind til forholdet, men hendes egentlige handlekompetencer i den specifikke situation er reelt ikkeeksisterende, omend blot samtalen om forholdet giver hende et indblik i Thomas' nuværende situation, hvorved der kommer en afklaring omkring de problemstillinger, han oplever. At Thomas udveksler viden om sine personlige relationer med Ditte indikerer en tillidsfuld relation mellem de to, hvor vidensudvekslingen kan fungere som en ventil for Thomas til at komme af med frustrationer og tvivl.

5.2.3.2.2 Borgernes økonomiske forhold

Borgernes økonomiske forhold kan ligeledes øge deres problemkompleksitet, hvilket kan medføre problemer for deres hverdag og deres overskud til at deltage i sagsbehandlingen. At afklare borgernes økonomiske situation kan derfor også være relevant. Viden om borgernes økonomiske situation inddrages i nogle af borgerjournalerne og som samtaleemne i nogle af interaktionerne. For eksempel fremgår det af et ældre notat i Lars' journal, at:

*”Lars er psykisk syg og på vej til at stå på gaden, han har økonomiske problemer og uåbnede rudekuperter. Sagsbehandler er bekendt med dette, og Lars er henvist til mentor med henblik på støtte og hjælp. Herunder at der har været sket en fejl i forhold til, at han endnu ikke har været tilknyttet mentor, men dette er nu en hastesag, hvorfor det formodes, at han meget hurtigt bliver tilknyttet mentor”.*³⁰

Fejlen i Lars' sagsbehandling medfører, at sagen bliver en hastesag, hvilket understreger væsentligheden af at sikre hjælp og støtte til borgerne, blandt andet for at håndtere deres økonomiske situation for at undgå yderligere problemkompleksitet. Den identitet, som journalnotatet gør for Lars, understreger den risikosituation, han befinder sig i. I henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 93 har aktivitetsparate borgere ret til mentorstøtte, når det vurderes, at de ikke har ressourcer til at deltage i

³⁰ Lars' journal, s. 40.

beskæftigelsesrettede tilbud. I Lars' tilfælde medfører hans retligt regulerede identitet som aktivitetsparat samt den vurdering, der fastholdes af notatet, at bestemmelsen aktiveres.

Manglende økonomisk overskud kan medføre, at borgerne skal låne penge i deres netværk – penge, de muligvis ikke kan betale tilbage, hvilket komplicerer deres relationer. Erik fortæller Kirsten, at *de sidste 14 dage, de går altid med, at jeg skal låne og låne og låne*, og han vil gerne have hjælp til at forandre den situation:

Erik: Jeg tænkte sådan på, kunne du sætte mig under administration, så jeg kunne få to gange om måneden?

Kirsten: Jeg skal prøve.

Erik: Ja, selvfølgelig, ja.

Kirsten: Jeg skal lige vide, hvorfor du ønsker det?

Erik: Fordi jeg er sgu ikke god til... jeg er for dum, når det kommer til den 1., og sådan noget.

Kirsten: Du får dem brugt lidt for hurtigt, og så har du ikke nogen penge den sidste uge, måske, eller noget i den stil?

Erik: Ja, altså, jeg kommer altid ud og låner 1000 kroner af min ekskone, 2500 skyldte jeg hende sidste gang.

Som vidensaktør gør Erik en identitet for Kirsten som potentiel hjælper: Det er hende, der har myndigheden til at hjælpe ham med at få orden på sin økonomiske situation. Samtidig gør han altså en identitet for sig selv, hvor hans erkendelse af, at han ikke kan håndtere sine penge, medfører, at han er – yderligere – afhængig af andre, såsom sin ekskone. Han har dog ressourcerne til at identificere sin problemstilling og til at interagere med Kirsten og udveksle relevant viden og forhandle en løsning. Kirsten søger som vidensaktør at afklare problemstillingen for at vurdere, om Eriks bud på en mulig løsning, at få udbetalt pengene hver 14. dag, er den rette løsning. I interaktionen når Kirsten og Erik frem til, at Kirsten gennem sine kontakter i systemet får aktiveret Eriks anmodning. I interviewet med Kirsten anerkender hun, at økonomien kan volde problemer for borgerne:

”Jeg kan selvfølgelig være med til at bakke op om det, at [Erik] siger, at han gerne vil have penge udbetalt hver 14. dag, det vil jeg da også lige prøve at se, om det kan lade sig gøre, fordi han kommer jo lidt ud på et skråplan ved at begynde at låne en masse penge hist og pist. Hvis man får for meget gæld, og man ikke får det betalt, det bliver lidt noget rod”.

Nogle borgere har altså vanskeligt ved at overskue deres økonomiske situation, hvilket kan medføre ubetalte regninger, gæld og endda risiko for hjemløshed. Flere af borgerne er under administration, så kommunen sørger for, at regningerne bliver betalt – netop for at undgå sådanne situationer, hvilket Erik altså beder om hjælp til gennem Kirsten, der således fungerer som hans adgang til hjælp fra kommunen. Som vidensaktør har hun et kendskab til systemet og en identitet, der i Eriks optik kan være en genvej til at adressere hans økonomiske problemer.

5.2.3.3 Interaktionens kontekst påvirker relationen

Den sociale kontekst, som borgernes og sagsbehandlerens interaktion finder sted i, betinger på forskellig vis deres relation og de identiteter, der kan gøres. I henhold til Beskæftigelsesorganiseringslovens § 3, stk. 1 har kommunalbestyrelsen ansvaret for at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen inden for Beskæftigelsesindsatslovens rammer. Interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere er således indlejrede i en kommunal kontekst, og i Løve Kommune er beskæftigelsesindsatsen for de aktivitetsparate borgere karakteriseret ved, at der er en lavere sagsstamme, et mere koordineret samarbejde og ”hyggeligere” møderum og lokaler, forklarer Tine. Konteksten kan således få betydning for relationen mellem sagsbehandlere og borgere, da blandt andet den mængde af tid, sagsbehandlerne har til den enkelte borger, som nævnt i afhandlingens kapitel 2, er en væsentlig faktor for borgernes oplevelser af sagsbehandlingen.

En lavere sagsstamme understøtter den helhedsorienterede indsats, som Beskæftigelsesindsatslovens § 18 a, stk. 1 regulerer. Sagsbehandlerne vurderer, at den helhedsorienterede indsats er afgørende for at kunne adressere borgernes problemkompleksitet, hvilket Ditte påpeger: ”Vi har den tungeste målgruppe i hele Løve Kommune [...] psykiatri, misbrug, der har vi mange af de tunge borgere”. Ditte gør derved en generel identitet for de borgere, hvis beskæftigelsesindsatsbehandling teamet håndterer.

Hvilke problemer, der gør sig gældende, er forskellige fra borger til borger, og det stiller krav til sagsbehandlerne om at kunne identificere og håndtere den enkelte borgers problemer. Det fortæller Kirsten, der er sagsbehandler for Erik, Lars og Peter:

”Når man har med denne her borgergruppe at gøre, hvor de mangler et job, og de har simpelthen så mange problemer ud over ledighed, så kan du ikke bare gå direkte hen til et job eller uddannelse, fordi så er det, de kan falde tilbage på grund af de dér andre ting, der ikke er i orden. Så du er nødt til at lave en vurdering af, hvad er vigtigst i denne her sag.”

Beskæftigelsesindsatslovens § 18 a, stk. 1 understreger netop nødvendigheden af en helhedsorienteret vurdering af de aktivitetsparates situation, hvorved bestemmelsen kan betragtes som en vidensaktant, der fastholder en forhandlet viden om, at en koordineret indsats er nødvendig for at bringe denne borgergruppe tættere på arbejdsmarkedet.

Som nævnt er sagsbehandlerne placeret side om side med bostøtters og sociale viceværter kontorer, så de fysisk er tæt på hinanden. Den fysiske placering af kontorerne reflekterer en viden om, at forskellige vidensaktørers ekspertise er nødvendig for at håndtere sagsbehandlingen helhedsorienteret. Koordineringen skal ”gøre det mere smidigt for borgeren”, fortæller Ditte, hvorved hun gør en identitet for sig selv og sine kollegaer som borgernes guider i et system, der kan være vanskeligt at navigere i. Når sagsbehandlerne koordinerer med andre, får de et helhedsbillede, de kan præsentere for borgerne; det vil sige, hvem borgerne skal tale med, hvor de skal gå hen, og hvad de skal gøre. Det giver borgerne overblik, der kan styrke dem i *selv* at adressere deres problemer. Når Kirsten finder ud af, hvem Peter kan kontakte blandt misbrugskonsulenterne i løbet af ferieperioden med henblik på at dæmme op for hans lyst til at begynde at ryge hash igen, fungerer hun *både* som hans hjælper *og* som hans hjælper til, at han kan hjælpe sig selv. Med sin viden identificerer Kirsten de relevante kontaktpersoner, og den viden overfører hun til Peter, der således får redskaberne til at kunne håndtere sit eget problem.

Den lavere sagsstamme giver sagsbehandlerne mulighed for at foretage udgående sagsbehandling eller mødes med borgerne ud over de lovpligtige fire årlige jobsamtaler. Kirsten var forbi dér, hvor Lars arbejder som frivillig, Tine besøgte Claes, da han afsonede, og Ditte foreslår Thomas, at hun kan tage med ham til lægen, hvis han er nervøs for at tage af sted alene. At de har mulighed for at gøre de ting, og at de har lidt mere tid til de enkelte møder, betyder, at sagsbehandlerne bedre kan koncentrere sig om at få en tillidsfuld relation til borgerne. ”Det er relationen, der bygger det hele”,

forklarer Tine, og Ditte supplerer: ”tillid er fundamentet”. De fysiske rammer for møderne mellem sagsbehandlere og borgere kan ligeledes understøtte en tillidsfuld relation mellem borger og sagsbehandler. For eksempel fortæller Tine:

”Vi har alligevel nogle hyggelige lokaler. Jeg plejer altid at tage sofaerne faktisk, fordi de er ikke så kliniske. Jeg kan ikke så godt lide at sidde ved de borde der, jeg synes, det er simpelthen så formelt at sidde der”.

I Tines optik bidrager lokalernes indretning til, at møderne forløber godt, da hun kan vælge de rammer, der i hendes optik inviterer til, at interaktionen bliver ”hyggelig”, og hvor myndighedsforholdet mellem hende og borgerne udviskes.

Som nævnt ligger der overfaldsalarmer i samtalerummene, hvilket Peter påpeger i interaktionen med Kirsten: *Skal I begynde at have sådan noget?* Hans spørgsmål reflekterer en undren over, at alarmer skal være til stede i interaktionen, og det lader til, at han med denne undren tager afstand fra den identitet, alarmerne kan tilskrive borgerne, nemlig at borgerne udgør en potentiel risiko, og at sagsbehandlerne har brug for at kunne beskytte sig selv, når de mødes med borgerne. Overfaldsalarmerne kan altså betragtes som vidensaktanter, der overfører en viden om, at interaktionen mellem sagsbehandlere og borgere er potentielt problematisk og risikabel. Kirsten forklarer, at:

De fleste gange bliver den faktisk startet på grund af en fejl ... Jeg prøvede engang, hvor der var én, der lige satte sin taske ned, og det larmer nemlig helt sindssygt, og så kommer folk rendende. For det meste er det jo falsk alarm.

Med henvisning til sin erfaring bagatelliserer Kirsten som vidensaktør overfaldsalarmernes egentlige funktion. De aktiveres typisk ved et uheld, og at der skulle være problematiske relationer mellem borgere og sagsbehandlere, der kræver alarm, er altså ikke hendes erfaring. Hendes respons på Peters undren og indirekte afvisning af, at der er problemer i interaktionerne, kan betragtes som et forsøg på at genforhandle en viden om, at hun og Peter er ligeværdige i relationen – at de begge kan være trygge i en tillidsfuld relation.

5.2.3.3.1 Borgernes oplevelser af relationen til sagsbehandlerne

Borgerne forholder sig indirekte til konteksten for interaktionerne med sagsbehandlerne, hvilket reflekteres i Claes' oplevelser af sin og Tines interaktion og relation:

”Man føler, at man ikke bare er sådan en brik i systemet, der bare kommer op og siger ’goddaw du’, ’nå, men du kan bare gå hjem og passe dig selv igen’. Ja, jeg føler bare, at [Tine] er sådan lidt mere personlig. At hun tager os alvorligt. Det føler jeg faktisk. I forhold til de andre, jeg har haft. Ikke fordi de har været dårlige, det er bare deres arbejde, men der føler man bare, at når man går ud af kontoret, at det var så det, så kan jeg bare gå derhjemme igen, eller så kan jeg bare gå i aktivering i tre måneder.”

Claes har tidligere været visiteret til kategorien jobparat, hvor han oplevede at blive overladt til sig selv i sagsbehandlingen. Tines lavere sagsstamme giver hende mulighed for at gøre ting, der betyder meget for ham, oplever han:

”Hun involverer sig meget personligt i det. Og det synes jeg er godt, hvis der var noget mere af det. I hvert fald for os, der har sådan lidt svært med det hele.”

Claes gør således en identitet for Tine som én, der gerne vil hjælpe ham, og som er villig til at yde ekstra for at hjælpe ham. Samtidig gør han en identitet for sine tidligere sagsbehandlere, der fremstår som repræsentanter for et system, der blot skulle kontrollere Claes gennem sit fysiske fremmøde, men ikke som egentlige hjælpere i sin sagsbehandling. Samtidig gør Claes en identitet for sig selv og andre i samme situation. De har behov for, at der bliver gjort mere for at hjælpe dem, for de er begrænsede i at kunne hjælpe sig selv. Borgernes komplekse problemstillinger kan gøre det vanskeligt for dem at mobilisere ressourcer til at indgå i sagsbehandlingen, og her er den tillidsfulde relation, som den lavere sagsstamme kan understøtte, således med til at lette sagsbehandlingens forløb.

Den koordinerende indsats kan også lette borgernes situation, hvilket Peter er inde på. Han har en mentor tilknyttet, der hjælper ham med at få struktur på hverdagen, og mentor og Kirsten samarbejder. Peter fortæller, at han nemt kan tale med mentor, der så taler med Kirsten:

”Det kunne jeg gøre med det samme med [mentor], sige til hende ’nu skal du lige høre her’, og hun snakker med Kirsten, det er nærmest, som om at de er veninder, så derfor så er det super nemt for mig, altså.”

Erik, der også har Kirsten som sagsbehandler, giver ligeledes udtryk for positive oplevelser med sin sagsbehandling i Løve Kommune. Da jeg interviewer ham, fortæller han, at ”det er en speciel

kommune, den her, fordi den hjælper altså folk, synes jeg”. Det er hans oplevelse, at Kirsten lytter til ham, og at hun prøver at hjælpe ham med det, han gerne vil. Disse positive oplevelser understreger, at den tid, sagsbehandlerne kan bruge på møderne, og deres netværk i systemet får betydning for borgernes oplevelse af sagsbehandlingen. Erik giver dog udtryk for at opleve, at der lader til at være forskellige rammer for og praksis i beskæftigelses-sagsbehandlingen, afhængigt af hvem borgerne får tildelt som sagsbehandler:

”Jeg tror, jeg er heldig at have fået nogle gode sagsbehandlere, fordi jeg hører egentlig mange ting. Der bor én ude ved mig, han er på bistand ligesom mig. Han har fået otte-ti operationer, han kan næsten ikke gå, han har fået den ene ballonudvidelse efter den anden, og så lige pludselig får han et brev fra kommunen, at han skal komme ud og møde op til jobsamtale. Han er helt og totalt tilkalket i alle årene, ikke også, og han står stadigvæk til rådighed for arbejdsmarkedet.”

Eriks bekendte er ud fra Eriks vurdering så fysisk dårlig, at han reelt ikke kan stå til rådighed for arbejdsmarkedet. At han står til rådighed synes, ud fra Eriks fortælling, at handle om, at han har været uheldig med sin sagsbehandler. Erik ”er heldig” at have fået gode sagsbehandlere, men er man uheldig, kan det altså i Eriks optik lede til, at man som borger mødes af krav, man vanskeligt har mulighed for at honorere. Således kan sagsbehandlingsforløb synes vilkårligt, baseret på *hvem* man får tildelt som sagsbehandler. Gennem sin vurdering gør Erik en identitet for både sagsbehandlerne og borgerne. Sagsbehandlerne tilskrives en identitet som nærmest omnipotente, der har magten til at træffe afgørelser alene ud fra deres vurdering af, hvad der er ret og rimeligt i den enkelte borgers situation. Dermed tilskriver Erik ligeledes en identitet til borgerne som magtesløse i relationen til sagsbehandleren – de underlægges sagsbehandlerens vurdering, og det er altså rene tilfælde, der afgør, hvordan sagsbehandlingen forløber. At både sagsbehandlere og borgere er omfattet af beskæftigelseslovgivningen, der strukturerer handlemuligheder for begge parter, synes altså ikke at være en del af Eriks opfattelse af, hvordan sagsbehandlingen i Løve Kommune forløber.

Claes, Erik og Peter fortæller om positive oplevelser og erfaringer med deres beskæftigelsesbehandling, men der er naturligvis andre fortællinger. For eksempel fortæller Lars om dengang, han blev visiteret til praktik. Her oplevede han at blive for hårdt presset i forhold til sin arbejdsevne, hvilket knækkede ham og medførte, at han røg tilbage i sit misbrug og måtte indlægges på psykiatrisk afdeling. Den viden, hans erfaring medfører, gør ham skeptisk over for det praktikforløb, som Kirsten gerne vil visitere ham til, hvilket kommer til udtryk i mødet mellem ham og Kirsten. Lars er tilbageholdende og tøvende, og Kirsten reagerer på hans tøven:

Kirsten: Jeg vil bare ikke tabe dig på gulvet, altså, hvis det er, at du tænker 'uha, Kirsten, nu bliver det forvirrende, eller der er et eller andet, jeg ikke forstår', så skal du jo kontakte mig.

Lars: Ja, men det er ... altså i forhold til at vi snakkede sammen henne på psykiatrien, der er det hele blevet meget bedre oppe i hovedet.

Kirsten: Ja, men der kunne jeg godt mærke, der var du... det var jo helt anderledes, da jeg snakkede med dig dernede på det sted, hvor du nu er [som frivillig].

Lars: Ja. Så lad os bare prøve på det, det synes jeg.

Kirsten: Ja, og hvis der er noget, der skal justeres på, så snakker vi sammen, du har mit nummer, du kan bare ringe til mig.

Kirsten gør sig tilgængelig for Lars, og hun forholder sig direkte til den usikkerhed, hun forestiller sig, Lars kan have grundet sine tidligere erfaringer. Kirsten er informeret om den nedtur, Lars oplevede i sin tidligere praktik, da forløbet er beskrevet i hans journal. Som vidensaktant overfører journalen informationen, og som vidensaktør er Kirsten i stand til at forholde sig til informationen i interaktionen med Lars. Informationen giver en indsigt i det tidligere sagsbehandlingsforløb, ud fra hvilken Kirsten identificerer et behov hos Lars om en sikkerhed for, at forløbet ikke gentager sig. Journalen giver som vidensaktant Kirsten mulighed for at gøre en identitet for sig selv og for Lars, der har til hensigt at fremme Lars' interesse i at komme i praktik. Hun gør således en identitet for sig selv som Lars' forstående hjælper, der ved at inddrage ham vil skabe en forandring i hans beskæftigelsessag. Samtidig gør hun en identitet for Lars som én, der godt kan evne at være i praktik, og som kan være tryk ved, at sagsbehandlingen ikke overskrider hans evner og ressourcer. Lars er ude af det misbrug, som den tidligere praktik pressede ham tilbage i, og han har selv fundet et sted i byen, hvor han er frivillig nogle dage om ugen. Kirsten vil gerne ændre det frivillige arbejde til en praktik, hvilket skyldes, at kommunen anerkender praktik, ikke frivilligt arbejde, som en beskæftigelsesrettet aktivitet. Det er derfor nødvendigt for Kirsten at ændre betegnelsen fra frivillig til praktik for at kunne afklare Lars' arbejdsevne og dokumentere eventuelle skånehensyn. I Kirstens optik er ændringen en formalitet, men for Lars vækker det ubehagelige minder fra hans tidligere praktikoplevelser, og han bliver nervøs for, hvilke konsekvenser en sådan ændring kan få for ham. Denne nervøsitet adresserer Kirsten ved at tydeliggøre sin viden om hans tidligere sagsbehandling, relatere til de tidlige erfaringer og udveksle viden med Lars om, at denne gang går det anderledes, fordi de to vil være i tæt kontakt.

5.2.3.4 Den fremadrettede sagsbehandling

I henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 15, stk. 1 skal samtalen om den fremadrettede sagsbehandling blandt andet tage udgangspunkt i borgernes arbejdsønsker, hvorved bestemmelsen som vidensaktant fastholder en viden, der påvirker interaktionens indhold. At borgernes ønsker inddrages kommer til udtryk i interaktionen, hvor vidensudveksling og -forhandling om sagsbehandlingens videre forløb blandt andet tager sit afsæt i, hvad borgerne gerne vil:

Erik: Jeg vil gerne køre bus. Eller taxa.

Kirsten: Det var det, du snakkede om.

Erik: Ja, og nu siger de, at taxachauffør, det kræver ikke erhvervskørekort mere. Men det kræver et kursus, tror jeg nok.

Kirsten: Jamen, det kan jeg jo undersøge.

Erik er meget interesseret i at gå i gang med kørekort til bus for at realisere en drøm om at blive buschauffør. Dette ønske for fremtiden deler han i interaktionen med Kirsten, hvorved han som vidensaktør får indflydelse på, hvilken retning sagsbehandlingen kan udvikle sig i. Ved at dele sin viden med Kirsten, kan han søge at påvirke, at den fremadrettede sagsbehandling orienterer sig mod at støtte ham i at realisere sin drøm. Kirsten accepterer Eriks ønske, og hun gør en identitet for sig selv som dén, der kan hjælpe Erik med at undersøge, hvad det kræver at realisere hans drøm. Derved gøres også en identitet for Erik: Han har ikke selv ressourcerne til at danne sig et overblik over de krav, der relaterer sig til at blive buschauffør, hvorfor han er afhængig af Kirsten. Som vidensaktør kan hun guide ham i systemet og derved understøtte den videre sagsbehandling. Det er Eriks erfaring, at Kirsten og andre sagsbehandlere hjælper ham med at holde sig i gang:

”Det er min drøm, siden jeg var 18 år, at være buschauffør, ikke også? Fordi jeg er god til at snakke med mennesker og sådan noget, så, jo, de [sagsbehandlerne] sparker én i røven [han griner lidt].”

I interviewet forklarer Kirsten, at:

”Erik har sagt det med bus og taxachauffør ... Det er ikke umuligt, hvis det er det, han virkelig vil og har noget motivation i forhold til det. Han sidder jo ikke bare og slynger det ud. Der er noget bagved, han vil det gerne.”

Eriks vilje til at ville træder her frem, og med afsæt i den viden, der forhandles i interaktionen, vurderer Kirsten, at Erik vil det *nok*, hvorfor det synes realistisk. En tilstrækkelig vilje lader altså til at påvirke opfattelsen af, hvad der synes realistisk. Erik udtrykker et konkret ønske til fremtidig beskæftigelse, og han vurderes til at være i en situation, hvor ønsket kan blive en realitet, hvilket strukturerer den fremadrettede sagsbehandling. Men dette er ikke tilfældet for alle borgere. For eksempel fortæller Peter, at han:

”er i den situation, at jeg får medicin, der gør, at jeg ikke har energi nok, altså, så skal det være et fleksjob med nogle få timer til at starte med. Jeg ved ikke, om jeg simpelthen kan træne mig op til at arbejde noget mere end det, men det er det, der målet. At jeg skal have det godt nok til, at vi sætter sådan noget i gang. Og det ser jeg lidt frem til.”

Hvad han reelt gerne vil er uklart for ham, udover at han gerne vil have det bedre. Det får den konsekvens, at han ikke kan dele viden om fremtidens ønsker med sin sagsbehandler – for han kender dem ikke. Hans situation fastholder ham, og selv et fleksjob på få timer kan synes fjernt ude i fremtiden. Han orienterer sig derfor mod ”at have det godt nok” som et delmål mod målet: At blive visiteret til fleksjob. Fleksjob er også Claes’ mål:

”Jeg vil meget gerne have det fleksjob, så jeg har faktisk på sigt et mål med [praktikken]. Og det tror jeg faktisk, at sådan er det fra hendes [Tine, Claes’ sagsbehandler] side også, at jeg skal ud i noget praktik, eller hvad fanden hun kalder det. Ja. Så, ja, på sigt”.

I interviewet med Tine fortæller hun, at hun godt er klar over Claes’ ønsker: ”V har snakket om planen før, i forhold til at han gerne vil have noget fleksjob ... han ved godt, det er en lang vej”. Processen hen mod fleksjobbet er, ligesom for Peter, langvarig, og den praktik, som Claes’ er visiteret til, er en del af processen, da den bidrager til at afklare skånehensyn og arbejdsevne i forhold til et fleksjob. Borgernes ønsker samt evner lader altså til at påvirke den viden, der udveksles og forhandles i interaktionen og som derved kan forme den fremadrettede sagsbehandling.

5.2.3.5 *Motivation påvirker sagsbehandlingens forløb*

At borgerne er *motiverede*, at de bidrager til sagsbehandlingen og gerne *vil* en forandring er et væsentligt element for, at sagsbehandlerne og borgerne sammen kan skabe en varig forbedring i

borgernes tilværelse. Derfor er borgernes motivation en central del af sagsbehandlingen, hvilket Tine forklarer:

”Jeg havde en, som havde gået hjemløs i 25 år, han ville ikke lave noget som helst. Og så siger jeg til ham ’jamen, altså, det er meget fint det her, men du fejler jo ikke noget’. ’Nej, men det gjorde han jo egentlig ikke’, siger han. ’Nej, men har du hørt om den der 225-timersreglen?’ ’Jamen, det havde han’. ’Jamen, den kan jeg jo ikke undtage dig, det kan du jo godt se’. Så siger han ’jamen, hvorfor kan du ikke det?’, ’jamen, fordi du fejler jo ikke noget, det siger du jo selv’, ’ja, men det var også rigtigt’ siger han. ’Men altså, jeg vil jo ikke sige, at du skal gå ud og finde 225 timer rent, jeg tænker hellere, at vi skal prøve at se, hvad der kunne ske, og måske kunne vi starte med at sætte noget praktik op, du gider vel heller ikke bo på gaden resten af dit liv, og hvad med din familie?’. Så gør vi sådan noget, og så har vi faktisk endt med at sende ham over til en jobkonsulent. 25 år på kontanthjælp, men han har sagt ja til at komme over og få ændret sit liv lidt”.

Tine henviser i sin samtale med den pågældende borger til 225-timersreglen, der blev indført med Jobreformen i 2016, for at understrege de krav, der gør sig gældende i vedkommendes situation. Samtidig foretager hun et skøn, baseret på borgerens situation, der medfører, at de 225 timer nedsættes til et endnu uvist, men for borgeren håndterbart, antal timer. Som vidensaktør trækker Tine på lovgivningen som vidensaktant, der altså påvirker, hvilken viden der udveksles i interaktionen. Tine gør en identitet for sig selv som den hjælpende sagsbehandler, der tager udgangspunkt i borgerens situation med henblik på at forbedre vedkommendes tilværelse. Det ender med, at borgeren indvilger, og dét er i Tines optik det væsentligste, baseret på hendes viden om, at samarbejdende borgere, der *vil* en forandring og forbedring, er dét, der driver sagsbehandlingen fremad.

Empirien indikerer, at borgernes viden og erfaring påvirker deres motivation til at indgå i sagsbehandlingen. For eksempel er Peters relation til sin mentor og Kirsten præget af hans erfaring med og forventning om, at de hjælper ham. Dette ansporer ham til at medvirke aktivt til sagsbehandlingen:

”Det bedste er bare at være ærlig hele vejen igennem, fortælle, hvad man føler, hvordan man har det. Ja, være åben og ærlig. Der kommer man længst. Det er jeg også altid blevet opdraget til. Jeg har jo hørt om flere, som lyver, når de møder op. For eksempel i misbrugscenteret, der var flere, der sagde, de var stoppet, hvor de så ikke var stoppet, og der blev jeg sådan helt sur. Så hjælper det jo ikke noget, ’hvorfor er I her så?’”

Peter betragter ærlighed som et middel til at få den hjælp, der kan hjælpe ham til at få det bedre. Hans indignation over for de, der ikke er ærlige, indikerer, at han gør en identitet til sagsbehandlerne, at hvis blot han deler sin viden om sin situation med dem, vil de kunne hjælpe ham. Denne tilgang reflekterer en noget for noget-mentalitet, hvor Peter bidrager med viden om sin situation, og med afsæt i den viden kan der i interaktionerne forhandles en viden om, hvilken retning den fremadrettede sagsbehandling skal tage. Lars deler ikke Peters tilgang til sagsbehandlingen. Som nævnt er Lars skeptisk og tøvende på grund af tidligere oplevelser – dog med en anden sagsbehandler. Men da sagsbehandlerne i hans optik repræsenterer et fælles system, overfører han i en vis grad sine dårlige erfaringer til Kirsten. Manglende indflydelse, følelsen af svigt og skuffelse præger altså Lars' tidligere erfaringer med beskæftigelsesbehandlingen. Det former hans opfattelse af situationen, og i observationen af interaktionen mellem ham og Kirsten er det som nævnt tydeligt, at Lars tøver, når Kirsten foreslår, at han skal i praktik.

Der er således varierende grader af motivation at spore i borgernes tilgang til sagsbehandlingen, hvilket beror på tidligere erfaringer, der afleder forventninger til samproduktionens potentiale. Dette kan resultere i en ond cirkel, hvor negative erfaringer kan medføre, at borgerne holder sig tilbage og tøver i interaktionerne, hvorved andre faktorer end borgernes aktive samproduktion styrer sagsbehandlingens forløb. Dette kan øge borgernes oplevelse af at blive overset i sagsbehandlingen. Som nævnt i afhandlingens kapitel 2 kan borgere "blive medspillere på trods", hvilket medfører, at de indgår i samproduktionen, men kun med et kortsigtet mål for øje, nemlig at undgå sanktion. Det leder til, at det langsigtede mål – at borgerne bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse – ikke internaliseres. Motivationen for og viljen til at samproducere sagsbehandlingen bliver derved afgrænset i tid, da den kortsigtede motivation og vilje medfører, at borgerens vilje til at samproducere udelukkende strækker sig til det absolut nødvendige, nemlig til den aktuelle interaktion og ikke længere.

5.2.3.6 Opsummering: Viden producerer og produceres i interaktionerne

Med afsæt i Sheila Jasanoffs samproduktionsteori analyseres sagsbehandlere og borgere i Løve Kommune som vidensaktører, der i deres interaktioner udveksler og forhandler viden og gør identitet, som får betydning for samproduktionen af sagsbehandlingen. Deres interaktioner og den viden, der kan og bør udveksles, påvirkes af sagsbehandlingens retlige regulering og borgernes journaler, der

som vidensaktanter gennem skriftlighed fastholder en viden om sagsbehandlingens formål og forløb og om borgernes problemkompleksitet. Blandt sagsbehandlerne er der en delt opfattelse af, at borgernes motivation for at indgå aktivt i sagsbehandlingen har afgørende betydning for, hvorvidt det er muligt at skabe en forandring for den enkelte borger. Derfor fokuserer sagsbehandlerne på at motivere borgerne og inspirere dem til at ville deres sagsbehandling og deres forandringspotentiale.

I Løve Kommune er borgerne, der deltager i afhandlingen, visiteret til kategorien aktivitetsparat. Visiteringen til denne kategori aktiverer særlige bestemmelser, der som vidensaktanter fastholder en viden om, hvordan sagsbehandlingen bør forløbe, såsom fastsættelsen af borgernes ret til en koordinerende sagsbehandler, der varetager en helhedsorienteret indsats, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 18 a, stk. 1. Som vidensaktører udveksler sagsbehandlere og borgere viden om borgernes situation og behov, og med afsæt i den viden søges problemforståelser og løsningsmuligheder at blive forhandlet. Borgernes problemstillinger forhandles som værende komplekse, der kræver en særlig indsats. Denne særlige indsats understøttes netop af den retlige regulering og af konteksten for teamets sagsbehandling, da sagsbehandlerne har en lavere sagsstamme sammenlignet med sagsbehandlere for de jobparate. Den lavere sagsstamme har til hensigt at give dem mere tid i den enkelte sagsbehandling til at identificere og adressere de aktivitetsparate borgeres problemer. Derudover er sagsbehandlernes kontorer placeret på samme gang som bostøtter og mentorer med henblik på at understøtte en helhedsorienteret sagsbehandling, hvor der er mulighed for at udveksle og forhandle viden om den enkelte borgers beskæftigelses-sagsbehandling. Som vidensaktører bidrager borgerne til samproduktionen af sagsbehandlingen ved at udveksle information om deres situation. De giver indirekte udtryk for, at den for teamets specifikke beskæftigelsesindsats medfører, at de oplever at blive inddragede og hjulpet i sagsbehandlingen, omend det ikke er alle borgere, der har samme positive erfaringer.

Fra sagsbehandlerne side gøres der en identitet for borgerne som ”tunge” og som nogle, der gerne ”vil, men ikke kan”. At der gøres en identitet understreger identitetens foranderlighed. Identiteten kan gøres forskelligt afhængigt af den viden, der forhandles. Ud fra denne gjorte identitet for borgerne som ”tunge” kan det antages, at borgerne kan risikere at blive fastholdt i deres ledighedssituation på grund af den problemkompleksitet, der karakteriserer deres situation. Borgernes identitet gøres også gennem journalerne, der som vidensaktanter overfører viden om borgernes problemstillinger på tværs af tid og derved forbinder den forgange sagsbehandling med den aktuelle og kommende. I interaktionen mellem sagsbehandler og borger udveksles og forhandles viden relateret til forskellige

aspekter af borgernes liv, såsom deres økonomi og personlige forhold, der indirekte kan påvirke borgernes vej i beskæftigelse. Disse faktorer indgår som en del af den helhedsorienterede indsats i sagsbehandlingen, som de aktivitetsparate, i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 18 a, stk. 1, har ret til. Derved gøres der samtidig en identitet for sagsbehandlerne, nemlig at de som koordinerende sagsbehandlere må anlægge en helhedsorienteret tilgang for at kunne hjælpe borgerne til at skabe en vedvarende forandring i deres tilværelse.

Blandt borgerne er der forskellige opfattelser og erfaringer af interaktionen med sagsbehandlere og kommunens beskæftigelsesindsatsbehandling, der medfører, at borgerne er forskelligt motiveret i forhold til at indgå aktivt i sagsbehandlingen. Peter er overbevist om, at jo mere viden, han deler i interaktionen, jo mere sandsynligt er det, at hans situation kan forbedres. Lars udtrykker derimod en tøven, som er baseret på dårlige erfaringer med en praktikperiode, der medførte tilbagefald i misbrug og indlæggelse på psykiatrisk afdeling. Den viden, borgerne som vidensaktører informeres af, herunder deres erfaringer, får derved betydning for deres motivation til at indgå i interaktionerne. Deres motivation influerer på interaktionens forløb og potentiale, da en langsigtet motivation reflekterer en internalisering af sagsbehandlingsformål, hvorimod den kortsigtede motivation orienterer sig mod den umiddelbart aktuelle sagsbehandling, ikke mod sagsbehandlings overordnede formål.

5.2.4 Hvordan påvirker beskæftigelsesindsatsbehandleres og langtidsledige kontanthjælpsmodtageres retlige bevidsthed beskæftigelsesindsatsbehandlingen?

Beskæftigelsesindsatsbehandlingen er i høj grad retligt reguleret og præget af retlige ændringer. Hvordan respondenterne opfatter lovgivningens bestemmelser kan påvirke deres tilgang til sagsbehandlingen. Samtidig viser empirien, at respondenterne også knytter an til faktorer af ikke-retlig karakter i deres konstruktion af legalitet, det vil sige, hvad der opfattes som det retmæssige i sagsbehandlingen. Dette afsnit analyserer derfor, hvordan respondenternes retlige bevidsthed påvirker samproduktionen af sagsbehandlingen.

5.2.4.1 At stå uden for retlig indflydelse

Nogle respondenter konstruerer legalitet gennem en *før retten* retlig bevidsthed, hvor retten opfattes som et eksternt fænomen. Her opfattes retten som noget, der potentielt kan have stor betydning for borgernes hverdag, men som borgerne oplever ikke at have indflydelse på. For eksempel fortæller Peter om en oplevelse, han havde i forbindelse med, at Løve Kommune havde sendt et brev til hans e-Boks om kontanthjælpsloftet:

”Jeg fik et brev på min e-Boks, da kontanthjælpsloftet blev indført, hvor der stod ’afgørelse om kontanthjælpsloft’, og jeg tænkte, ’oh my God, nu sætter de mig ned’, hvor der så stod ... en lang skrivelse, og jeg tænkte bare ’shit, mand, jeg har næsten ikke engang lyst til at læse det, for hvad nu hvis og dit og dat og hvor meget drejer det sig om’, hvor der så stod en hel side om, at jeg var ramt af kontanthjælpsloftet, men så passede det med, at loftet var præcis det, jeg fik [udtrykker lettelse og griner lidt]. Og jeg var bare ’yes, mand!’, og så kom der to breve mere om afgørelsen med det juridiske og dit og dat, og det var jo bare fuldstændig lige meget, fordi jeg havde jo læst det dér med, at ’du bliver ikke ramt af det’.”

Peters narrativ reflekterer hans opfattelse af, hvordan retten vil påvirke ham. Hans første indskydelse er, at der er truffet afgørelse om, at han skal trækkes i kontanthjælp, hvilket vil påvirke ham negativt, da han så vil få færre penge udbetalt. Det betyder noget i hans hverdag, hvor han blandt andet har samvær med sit barn. ”Jeg har næsten ikke engang lyst til at læse det”, siger han, hvilket indikerer en indlejret opfattelse af, at rettens afgørelse vil falde negativt ud. Det lader næsten til, at han er overrasket over, hvordan afgørelsen reelt er: Afgørelsen modsvarer ikke hans *før retten* retlige bevidsthed om, at rettens afgørelser påvirker hans hverdag negativt. Hans *før retten* retlige bevidsthed konstruerer legalitet, hvor rettens afgørelser opfattes som eksterne fænomener, han blot er underlagt, hvilket opfattes som retmæssigt og en naturlig følge af at være på kontanthjælp.

En forskel fra Ewick og Silbeys *før retten* retlige bevidsthed er, at mine interviewpersoner ikke opfatter retten som retmæssig og upartisk, som Ewick og Silbey beskriver, at deres interviewpersoner gør (Ewick & Silbey, 1998, s. 106). Retten opfattes i stedet som en altid tilstedeværende faktor i borgernes hverdag, der potentielt – og højst sandsynligt – kan medføre ringere vilkår, uden borgeren har mulighed for at påvirke retten. Ifølge Peter gør den det ved at reducere hans muligheder, i det ovennævnte tilfælde er det hans økonomiske muligheder, han antager, at retten vil reducere.

Som kontanthjælpsmodtager oplever Peter, at ændringer i tilværelsen kan komme fra den ene dag til den anden, uden at han har mulighed for at udøve indflydelse på dem. Når han modtager henvendelser vedrørende sin sagsbehandling, bliver han nervøs for, hvordan disse vil påvirke hans hverdag. Da han når til den konklusion, at kontanthjælpsloftet ikke vil ændre i det beløb, han får udbetalt, mister han interessen for brevet i e-Boksen. Det lader således til, at retten får betydning for Peter i forhold til dens faktiske påvirkning af hans hverdag. Da han identificerer, at hans hverdag ikke påvirkes, ignorerer han den efterfølgende forklaring af grundlaget for afgørelsen. Det lader altså til, at det for Peter alene er afgørelsens effekt, der betyder noget. Afgørelsens grundlag, det vil sige de retlige processer, der leder frem til afgørelsen, synes ud fra Peters narrativ at være irrelevante, at være ”fuldstændig lige meget”. Dette kan skyldes, at Peter oplever at stå uden for indflydelse, hvorfor han ikke orienterer sig mod processen – han kan alligevel ikke gøre noget. Han forholder sig udelukkende til afgørelsen, det vil sige, den effekt retten får for hans hverdag.

I interviewet fortæller Peter desuden, at det er:

”helt normalt, når man er på kontanthjælp, at man er sådan lidt bange for ’hvad finder de nu på’, om [beskæftigelsessagsbehandlerne] kan finde på et eller andet. Og man hører nogle skrækhistorier. Men jo, der er altid sådan en usikkerhed, ’siger de nu, at jeg skal i jobpraktik i næste uge’ eller et eller andet, men det har jo aldrig været sådan, så det er bare noget, der foregår i hovedet. Og det tror jeg, det gør det hos mange på kontanthjælp, men altså, i min situation har der ikke været noget pres”.

Peters *før retten* retlige bevidsthed synes altså at være formet af de historier, han hører fra og om andre på kontanthjælp. Hans oplevelse af, hvordan retten regulerer hverdagen for kontanthjælpsmodtagere, konstrueres således gennem forskellige former for sociale relationer, og han lader til at acceptere en præmis om, at kontanthjælpsmodtagere *har* grund til at være usikre. I hans optik er det nærmest et grundvilkår, at man som kontanthjælpsmodtager er bekymret for, hvad der skal ske i éns liv. At det er ”helt normalt” indikerer en konstruktion af legalitet vedrørende rettens indvirkning på Peters hverdag. Når man er på kontanthjælp, kan det ikke forventes andet, end at retten på forskellig – og uforudsigelig – vis kan påvirke dagligdagen, synes opfattelsen at være. Peters *før retten* retlige bevidsthed overskygger hans *faktiske* erfaringer, da den manglende transparens i sagsbehandlingsforløbet medfører, at han knytter an til egne og andres erfaringer.

Peters beskrivelser reflekterer et *generelt* niveau, hvor borgernes relation til systemet påvirkes af nogle generelle forståelser af deres position i forhold til systemet. Her tydeliggøres en relation, hvor

systemet underlægger borgeren krav, for eksempel om deltagelse i forskellige former for jobrettet aktivitet. Beskrivelserne reflekterer en oplevet vilkårlighed: at systemet *pludselig* kan forlange en særlig indsats, hvilket medfører en usikkerhed for fremtiden. Men beskrivelserne indeholder en dobbelthed, for samtidig med at borgerne beskriver den usikkerhed, at ”man er sådan lidt bange”, beskriver de også, at de ikke *selv* har oplevet noget af det, de er bange for at opleve. Det er altså en relation til systemet, der præges af forventninger, der skaber usikkerhed, mens de reelle erfaringer skaber andre forståelser af relationen til systemet. Forskellen på forventningerne og erfaringerne er forankret i en tidsdimension, hvor forventninger forholder sig til fremtiden, der altså synes usikker, og erfaringerne forholder sig til fortiden, hvor tidligere forventninger typisk ikke blev mødt. Alligevel overskygger Peters erfaringer *ikke* hans forventninger. Der er stadig en oplevelse af usikkerhed, selvom den ikke tidligere er blevet aktualiseret, hvilket indikerer, at de generelle narrativer, der forholder sig til systemets virkemåde, ”hvad finder de nu på”, dominerer borgernes relation til systemet. Systemets afgørelser får derved karakter af et eksternt fænomen, der får konsekvenser for borgernes hverdag, men som er uden for deres rækkevidde. Det gør dem nervøse, ligefrem bange, grundet den manglende transparens i forhold til den fremadrettede sagsbehandling. Men dette synes opfattet som retmæssigt og som en grundlæggende præmis, når man modtager kontanthjælp.

5.2.4.2 Retten instrumentaliseres

Sagsbehandlerne har myndighed til at træffe afgørelser i borgernes sager, sanktionere og visitere borgerne i tilbud. Sagsbehandlerne er bevidste om denne identitet som myndighedsperson, men nogle distancerer sig fra den. Sagsbehandlernes *med retten* retlige bevidsthed kommer til udtryk gennem deres narrativer, der handler om, hvordan sagsbehandlerne bruger lovgivningen til at fremme sagsbehandlingsforløbet. For eksempel beskriver sagsbehandlerne deres mulighed for at sanktionere borgerne som en mulighed for at *hjælpe* dem. I henhold til Aktivlovens § 35, stk. 3 kan sagsbehandlerne sanktionere borgere, altså reducere eller tilbageholde deres ydelser, hvis de uden rimelig grund ikke står til rådighed. Men diskursivt konstruerer sagsbehandlerne sanktionen som en hjælp, ikke som en økonomisk konsekvens. Når sagsbehandlerne tilbageholder borgernes ydelser, oplever de nemlig, at borgerne henvender sig til dem, og sagsbehandlerne kan derved genoptage sagsbehandlingen og altså genetablere hjælpen. Således konstrueres et narrativ om den hjælpende sagsbehandler, der gerne vil i kontakt med borgeren, frem for myndighedspersonen, der fratager borgerne deres økonomiske grundlag. Tine forklarer:

”Jeg sanktionerer, hvis jeg ikke kan få fat på borgeren, så stopper jeg kontanthjælpen, og så kontakter de mig, og det er en rigtig god måde at få dem frem. Det er en hjælp til at komme tilbage. Jeg ser det ikke som en straf. Nogle mennesker, det hjælper bare ikke at straffe dem, så jeg ser det ikke som en straf. Jeg ser det som en hjælp til, at vi vil gerne lige høre, er du okay?”

At Tine opfatter sanktionen som en hjælp frem for en straf indikerer, at relationen mellem hende og borgerne i hendes optik handler om, at hun skal hjælpe dem ved at være i løbende kontakt med dem. At reducere eller fjerne deres økonomiske grundlag er altså ikke en straf, men en måde at anvende lovgivningen til at hjælpe borgeren. Konstruktionen af legalitet tager altså sit afsæt i en *med retten* retlig bevidsthed, hvor det opfattes som retmæssigt at anvende lovgivning som redskab, der kan fremme sagsbehandlerens mulighed for at hjælpe borgerne.

Tines opfattelse af sanktionen som en hjælp, ikke en straf, reflekterer en anden orientering i tid end opfattelsen af sanktionen som straf. Når sanktionen opfattes som en hjælp, betyder det, at Tine orienterer sig mod den fremadrettede sagsbehandling. Den er i risiko for at gå i stå, og tiltag må iværksættes for at understøtte den kontinuerlige hjælp til borgerne. Her er sanktionen en retligt forankret mulighed for at straffe borgeren økonomisk. Når sanktionen betragtes som en straf, orienteres der mod den sagsbehandling, der har fundet sted. Borgeren har ikke opfyldt sine forpligtelser, hvilket straffes økonomisk. Sanktionen opfattet som straf drejer sig altså om et skyldsspørgsmål, hvor sagsbehandleren vurderer, at borgeren er skyldig i, uden rimelig grund, at misligholde sine forpligtelser. Derved bliver sagsbehandlerens rolle som myndighedsperson tydelig. Sagsbehandlerens konstruktion af sanktionen som en hjælp er altså en måde at omgå myndighedsrelationen og sætte en hjælperelation i stedet.

Når sagsbehandlere sanktionerer, tilskriver nogle borgere sagsbehandlerens handlinger til velfærdssystemet krav, hvorved sagsbehandlerens handlinger bliver fjernet fra deres person. Ved at henvise til regler, når en afgørelse videreformidles, fjernes den enkelte persons ansvar, og lovgivningen sættes i stedet, hvorved afgørelsen bliver personuafhængig, hvilket Claes’ opfattelse af sanktionen illustrerer:

”Jeg ser det ikke som en straf. Der skal selvfølgelig være nogle regler. Det skal ikke bare være sådan, at man kan tosse og rundt og te sig, som det passer én. Der skal være hånd i hanke. Det mener jeg helt alvorligt.”

Claes' *med retten* retlige bevidsthed leder til en konstruktion af legalitet, der tager udgangspunkt i, at retten kan anvendes til at tilpasse borgernes adfærd, så denne understøtter sagsbehandlingens formål. Det nytter ikke, at borgerne blot kan gøre, som de vil. Der er behov for rammer, som lovgivningen altså tilbyder. Claes har tidligere erfaret at blive sanktioneret på grund af udeblivelse fra de såkaldte individuelle jobsamtaler, og det er gennem sådanne erfaringer, at han har lært, hvordan velfærdssystemet fungerer, fortæller han. I hans optik er systemets krav retmæssige, og sagsbehandlerne er blot i en position, hvor de nødvendigvis må sanktionere for at sikre, at borgerne gør, som de bør.

Sagsbehandlerne giver overvejende udtryk for to opfattelser af den retlige regulering. På den ene side ses den som en potentiel hæmsko for en god relation til borgerne, og på den anden side ses den som et instrument til at sikre sagsbehandlingens fremdrift. Dette beskriver denne dobbelthed i lovgivningen:

”Myndighedsrollen bliver mere udpræget, hvis jeg snakker om kravene. Men hvis der gentagne gange er en borger, der kommer med forklaringer på, hvorfor vi ikke skal sætte gang i beskæftigelsesrettede tiltag, kan jeg godt finde på at sige ’du er på overførselsindkomst, og vi kan stille nogle krav til dig, når du på kontanthjælp’.”

Således leder Dittes *med retten* retlige bevidsthed til, at retten instrumentaliseres for at sikre sagsbehandlingens fremdrift. At relationen mellem borger og sagsbehandler er præget af retten, er Dette tydelig omkring. Hendes erfaring er, at borgerne også udmærket er klar over sagsbehandlerens position. Hun forklarer, at:

”Det er jo mig, der kan tage deres penge, det er mig, der kan trykke på nogle knapper, det er mig, der siger, de skal, og det er mig, der kan sende dem ud i noget, de ikke har lyst til. Det er ligesom den samling af beskrivelser [af ordet myndighedsperson], jeg har hørt gennem årene. Så det prøver jeg på en eller anden måde at afvæbne eller sige, ’jeg tager ikke dine penge, og jeg sender dig ikke ud i noget praktik. Men vi skal have en samtale om det, der foregår’.”

Det er således Dittes erfaring, at borgerne – på hendes vegne – udtrykker en *med retten* retlig bevidsthed om, at hun som deres sagsbehandler anvender lovgivningen til at tvinge borgerne i beskæftigelsesrettede tilbud. Dette søger i stedet, ligesom Tine, at konstruere en identitet, hvor hun *sammen* med borgeren finder ud af, hvad der skal foregå i sagsbehandlingen. Dette indikerer, at de

individuelle jobsamtaler, som Beskæftigelsesindsatslovens § 16, stk. 1 fastsætter, instrumentaliseres med formålet at skabe en platform for samtalerne.

Ditte fortæller, at hun i nogle tilfælde instrumentaliserer retten, hvis der er tale om, at borgerne ikke *vil* samarbejde:

”Det er ikke så tit, jeg har den type borgere, som hele tiden stiller sig på bagbenene. I de situationer bruger jeg faktisk lovgivningen og krav fra kommunen i forhold til samtaler.”

Lovgivningen instrumentaliseres altså, når det vurderes, at den kan fremme den enkelte sagsbehandlings forløb. Ligeledes instrumentaliserer Ditte lovgivningen med formålet at etablere en ligeværdig relation mellem hende og borgerne ved at understrege borgernes rettigheder:

”I nogle samtaler siger jeg også til borgerne, ’du har jo ret til at få aktindsigt i din egen sag, det er jo bare at søge det og sige det, hvis der er noget, du er i tvivl om’, og det kan jo godt afvæbne, hvis de sidder og tænker, at jeg fylder deres journal med oplysninger, som er usande”.

Borgernes ret til aktindsigt reguleres af Forvaltningslovens § 9, stk. 1, og Ditte instrumentaliserer således retten med henblik på at opbygge en tillidsfuld relation ved at forklare borgerens mulighed for at kontrollere Ditte. Hun har ikke noget at skjule, og det ikke kun er Ditte, der kan kontrollere borgeren. Borgeren kan også kontrollere Ditte. Derved konstruerer Ditte sig selv og borgeren som underlagt samme lovgivning. Heri er indlejret et spørgsmål om, hvorvidt sagsbehandlere og borgere er lige for loven. Diskursivt konstruerer Ditte, at der ikke er én part i interaktionen, der retligt er underlagt den anden, da både sagsbehandlere og borgere har retligt regulerede muligheder for at kontrollere hinanden.

Ditte beskriver et paradoks i sin anvendelse af beskæftigelseslovgivningen, der regulerer rammerne for sagsbehandlingen og sagsbehandlingens indhold:

”Selvfølgelig fylder lovgivningen en del, men det er bare ikke det, jeg har i mødet med borgeren. Men baggrunden, der er det jo min opfølgning, min journalisering, alle de her ting, som er beskrevet i lovgivningen, at man skal huske at gøre. I særlige tilfælde sidder jeg med Aktivloven og Beskæftigelsesindsatsloven og slår op i den for at finde ud af, hvad kan man gøre her, og det er jo, når der ikke lige er nogle tilbud, der passer. Det er virkelig ikke ret mange situationer, jeg gør det i, for det tager hamrende lang tid. Men inde i mit hoved fylder lovgivningen ikke særlig meget, men når det så er sagt, så er det jo lovgivning, det, jeg sidder og laver hele tiden”.

Ifølge Dittes beskrivelse er lovgivningen en omfattende del af mødet med borgerne. Den former baggrunden for deres møder og nogle af de handlinger, der finder sted i løbet af møderne. Men hendes beskrivelse reflekterer et paradoks, som hun også selv er opmærksom på, nemlig forholdet mellem hendes direkte bevidsthed om lovgivningens effekt og de handlinger, der ubevidst informeres af lovgivningen. Lovgivning kan i denne henseende anses som en tavs viden, der får sin effekt gennem sagsbehandlerne handlinger. I de tilfælde, hvor anvendelsen af lovgivningen afviger fra det gængse, kan lovgivningen blive opfattet som omfattende og tidskrævende at omsætte til handling i den konkrete sagsbehandling. I sådanne tilfælde opfattes lovgivningen som et redskab til at forbedre borgernes situation, hvilket medfører, at den, trods de besværligheder, sagsbehandlerne oplever, at det medfører, anvendes direkte. *Med retten* retlig bevidsthed konstruerer legalitet ved at instrumentaliseringen af retten opfattes som en mulighed for at sikre fremdrift i sagsbehandlingen, sikre at borgerne får hjælp og understreger den ligeværdige relation mellem sagsbehandlere og borgere.

5.2.4.3 At udøve modstand

En *mod retten* retlig bevidsthed reflekteres i narrativerne, der vedrører de strategier, respondenterne anlægger for på forskellig vis at omgå retten. Legalitet konstrueres ved at retten opfattes som uretmæssig, og det retsmæssige bliver derfor at omgå den – så vidt muligt. Lars' dårlige erfaringer og skuffede forventninger med sagsbehandlingen ansporer ham eksempelvis til at anlægge en særlig strategi i forhold til sin sagsbehandling:

”Altså, forventninger, det gider jeg slet ikke mere. Det er jeg holdt op med for længe siden, for der er ikke noget perspektiv i det alligevel. Mange gange, så handler det ikke om borgeren. Det handler mere om, at kommunen skal følge nogle regler iscenesat af staten, og så skal jeg sådan set bare være en brik i det spil. Og det får jeg ikke nogen fordele ud af. Men jeg opfører mig ordentligt, og jeg møder op til det her møde, og så kan jeg ikke gøre mere. Men jeg forventer ikke noget.”

Lars oplever at blive reduceret til et redskab af staten og kommunen, der følger nogle regler, som ikke handler om at forbedre hans situation. Det er hans opfattelse, at der i relationen mellem borger og kommune synes at være konstrueret en legalitet, hvor det betragtes som retmæssigt, at Lars som borger blot er underlagt de regler, staten pålægger kommunen. Det handler i Lars' optik ikke om, at reglerne skal være med til at fremme hans sag, tværtimod. Denne opfattelse af, at retten skaber

uretmæssige relationer, medfører, at Lars anlægger en strategi, der gør ham i stand til at distancere sig fra sin sagsbehandling – på et forventningsniveau. Lars' tilgang til sagsbehandlingen bliver derved korttidsorienteret med fokus på at overholde de regler, der gør sig gældende – intet mere. Det er hans opfattelse, at han blot er underlagt systemets regler uden hensyntagen til hans konkrete situation og behov:

”Jeg står bare som borger og kan ikke gøre noget som helst. Jeg synes faktisk, at man kan sige, at der har været nogle svigt fra kommunen nogle gange, for eksempel det dér med at sende mig ud i praktik, hvor det slet ikke var godt, og jeg måtte indlægges og alt det dér. Men det er følelsen af, at man egentlig bare stiller op til noget, som ikke bliver til noget alligevel. Det giver følelsen af ingenting.”

Diskursivt udtrykker Lars en modstand mod et system, der i hans optik fremstår meningsløst og uden perspektiv. I sin konkrete sagsbehandling vedbliver han at dukke op til møder og ”opføre sig ordentligt”. Hans konkrete modstand består derved i, at han ikke forventer noget fra kommunen længere – det bliver alligevel ikke til noget, har han erfaret. Lars udtrykker således modstand på forventningsniveau. Modstanden betyder, at han interagerer med sin sagsbehandler, hvilket han i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 16, stk. 1 er forpligtet til, men uden nogle forventninger om, at sagsbehandlingen leder til en reel forbedring af hans tilværelse.

I Lars' narrativ kan der spores en retlig fatalisme, hvor sagsbehandlingen opfattes som uafvendelig. Den kan ikke ændres, forhindres eller standses, og den betinger ham på velfærdssystemets præmisser, ikke på hans egne. Lars fortæller også, at han tidligere har engageret sig mere i sin sagsbehandling, for eksempel ved at opsøge information, men nu har han droppet det. Lars' opfattelse har altså over tid ændret sig, og den er nu formet af hans erfaringer af, at det alligevel ikke nytter at sætte sig ind i tingene. Disse erfaringer ansporer ham til at anlægge en strategi, hvor han trækker sig fra interaktionen med det system, han som kontanthjælpsmodtager er omfattet af. Han bliver stresset af henvendelserne fra systemet, og han konstruerer legalitet for sine handlinger ved at pege på de negative konsekvenser, der kommer af at deltage aktivt i sagsbehandlingen:

”SPPN: Jeg har set nogle af de breve, de sender, når man skal til samtale hernede...

Lars: Er det dér, hvor de truer med bål og brand, og vi æder dine børn?

SPPN: Det er ikke lige præcis det, der står, men det er sådan noget med, at hvis du ikke dukker op, så...

Lars: Det er bare det samme!

SPPN: Læser du sådan nogle ting?

Lars: Jeg gider ikke mere [...] Jeg har også tænkt, at det er alt for meget, fordi det er jo faktisk med til at stresser mig som borger, det er det. 'Hvis du ikke gør, hvis du ikke gør, så gør vi, så gør vi, og så forringer vi din situation gevaldigt'. Det er jo med til at stresser, uanset om man gør tingene rigtigt eller ej. Det er med til at stresser, det fremmer jo ikke noget. Overhovedet ikke."

"De truer med bål og brand, og vi æder dine børn" illustrerer den voldsomme effekt, Lars oplever, når han får henvendelser vedrørende sin sagsbehandling. Han forsøger at beskytte sig ved at trække sig og så vidt muligt undlade at interagere med kommunen og de henvendelser, han får. Men han oplever altså, at kommunens magt over ham konstant er indirekte til stede i hans hverdag og bliver direkte manifesteret, når de henvender sig til ham. Konkret holder han op med at læse henvendelserne fra kommunen, men han erkender, at de stadig "ligger der". Lars' beskrivelse af situationen indikerer, at han betragter sig selv som omfattet af retten, men ude af stand til at yde en konkret modstand. Hans modstand består så i at gøre det, han reelt kan gøre, hvilket er at lade være med at læse brevene. En reel modstand er ikke en oplevet mulighed, hvorfor der udøves modstand på det niveau, der betragtes som muligt.

Den *mod retten* retlige bevidsthed, der reflekteres i Lars' narrativer, viser, at han konstruerer legalitet til sine handlinger ud fra oplevelsen af, at han som borger ikke tilkendes den plads, han retmæssigt bør have, hvilket tilskriver legalitet til hans modstand på de niveauer, der nu engang reelt er mulige

5.2.4.4 *Antagelser om retlig bevidsthed påvirker handlinger*

Det empiriske materiale understreger, at borgernes retlige viden i høj grad afhænger af informationer fra sagsbehandlerne. Herved tilskrives sagsbehandlerne en central position i forhold til at styrke borgernes kendskab til ret. Men empirien viser også, at sagsbehandlerne *andenordens retlige bevidsthed* medfører, at de nogle gange fravælger at informere om de bestemmelser, borgerne er omfattet af. Baggrunden for handlingerne er sagsbehandlerne antagelser om, at denne form for kommunikation kan hæmme en tillidsfuld relation, eller at kommunikationen er meningsløs, baseret på erfaringen at borgerne ikke omsætter information til handling. Kirsten forklarer sin tilgang til at informere borgerne om retlige regler:

”Jeg kan jo selv se, at de breve, der bliver sendt ud fra kommunen, ikke er nemme at læse. Jeg tror ikke, [borgerne] er sådan helt klare over alle reglerne. Jeg har heller ikke kutyme for at sidde og remse dem op som sådan, fordi jeg tænker, at det også handler om, at der er *need to know* og *nice to know*, altså, man kan også overdyngede dem med paragraffer og regler, som de alligevel ikke ved, hvad de skal stille op med, hvor man så kan tage fat i nogle af de regler, som er aktuelle for dem.”

Kirstens andenordens retlige bevidsthed om, at reglerne kan synes overvældende for borgerne, medfører altså, at hun arbejder ud fra distinktionen *need to know* og *nice to know*. Af hensyn til borgerne informerer hun således udelukkende om de regler, hun vurderer, der er relevante for dem. Denne tilgang kan dog være problematisk. Den forudsætter nemlig, at Kirsten har et udtømmende indblik i hvert konkrete tilfælde. Særligt én borgers situation påviser det problematiske i Kirstens tilgang trods de gode intentioner. Erik, som Kirsten er sagsbehandler for, fortæller i deres interaktion, at han over sommerferien har haft sit barn i længere tid, end han plejer. Det har medført, at Erik har brugt flere penge end normalt, og derfor står han og mangler penge til nogle regninger, både den nuværende og næste måned. Kirsten fortæller ham, at han:

kan søge om det hos Borgerservice, der skal du aflevere et økonomiskema, man udfylder. Og det er det samme økonomiskema, man også udfylder, når man søger om tandbehandling.

Erik kender godt til processen med at søge om økonomi til tandbehandling, hvorfor der er en genkendelighedsfaktor i den proces. Men det ændrer ikke ved, at han i en periode står i en dårligere økonomisk situation, end hvis han havde søgt om støtte, *inden* han havde sit barn, således at denne situation slet ikke var opstået. Da Erik ikke har delt informationer med Kirsten om ferieplanerne med sit barn, var Kirsten ikke i stand til at identificere et *need to know* hos Erik om mulighed for økonomisk støtte til samvær.

Tine, som er Kirstens kollega, fortæller, at:

”Jeg oplyser ikke [borgerne] om krav og regler og rettigheder, de ved udmærket godt, hvad der er af regler inden for systemet. Hvis de spørger mig, så svarer jeg. Og jeg starter ikke med at sige ’du skal passe dine samtaler for så sådan-sådan’, det ville ikke hjælpe noget som helst. Og hvis de skal på rehab [rehabilitering], så oplyser jeg dem selvfølgelig om kravene dér, men ellers så gør jeg ikke. Hvis det giver mening, så jo, men ellers så gør jeg altså ikke. De har glemt det alligevel.”

Tines andenordens retlige bevidsthed medfører, ligesom hos Kirsten, at hun foretager en sontring, når hun vælger at videreformidle viden om regler og lovgivning. Hendes sontring tager dog afsæt i mening som pejlemærke: Det skal give mening, ellers bruger hun ikke tid på at kommunikere om lovgivning. Informationen bliver i hendes optik meningsfuld, når borgerne handler ud fra den, men eftersom hun erfarer, at borgerne alligevel bare glemmer, hvad hun har fortalt dem, fravælger hun at bruge tid på den retlige information i den individuelle samtale – medmindre borgerne spørger direkte. Af citatet ovenfor fremgår det, at Tine indirekte henviser til de sanktionsregler, der kan aktiveres, hvis borgerne udebliver fra samtaler uden rimelig grund. Dette forhold reguleres af Aktivlovens § 35, stk. 3, men dét nævner Tine ikke. Denne sontring mellem at nævne de retlige reglers indhold og mulige effekt, men ikke de egentlige bestemmelser, kan skyldes, at Tine orienterer sig mod at *hjælpe* borgerne. Med udgangspunkt i sin erfaring er det *ikke* en hjælp at informere om de faktiske bestemmelser – det er meningsløst, da det ikke har betydning for borgernes handlinger. Men det kan være en hjælp at informere om rammerne for sagsbehandlingen, altså hvad borgerne er forpligtede til i forhold til at modtage hjælp, da sådan information kan understøtte en forandring i borgernes liv.

Tines andenordens retlige bevidsthed er baseret på en antagelse om, at borgerne har et udmærket kendskab til de regler, der gælder i forhold til deres beskæftigelses-sagsbehandling. Derfor oplever hun ikke samme behov for at informere dem om lovgivningen, som Kirsten gør. Kirsten og Tine er kollegaer, og det er samme gruppe af borgere, de er beskæftigelses-sagsbehandlere for, nemlig aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Det er derfor interessant, *hvorfor* deres opfattelse af borgernes retlige bevidsthed er så forskellig. En konsekvens af denne forskellighed kan være, at borgernes indblik i gældende regler bliver personafhængigt i den forstand, at der ikke er en fælles tilgang blandt sagsbehandlerne til information om regler. Derved bliver informationen om den retlige regulering afhængig af sagsbehandlerens vurdering i det konkrete tilfælde.

5.2.4.5 Den ikke-retlige ret

Respondenterne konstruerer *også* legalitet i sagsbehandlingen med afsæt i faktorer, der har karakter af en ikke-retlig ret, men som opfattes som retmæssige. Herved kommer respondenternes *sekulære retlige bevidsthed* til syne. I de fleste sagsbehandleres og borgeres optik er sagsbehandlingens formål at være meningsfuld i forhold til den enkelte borgers situation. Ifølge borgerne er det meningsfuldt at

*have noget at stå op til, at bruge sine hænder, at gøre noget nyttigt, at være noget for andre.*³¹ Med omvendt fortegn kan det betyde, at det faktum, at de er på kontanthjælp, medfører, at deres hverdag som udgangspunkt opleves som meningsløs. Borgerne efterspørger det meningsfulde i mødet med sagsbehandlerne, og nogle borgere oplever, at de tilbud, som de visiteres til fra kommunen, kan være med til at give dagen indhold og struktur. Hvorvidt de beskæftigelsesrettede tilbud tilskrives legalitet afhænger således af, om borgerne oplever, at deres hverdag får mening ved, at de deltager i tilbuddene.

Sagsbehandlerne fortæller, at det er vigtigt at forstå borgerne, identificere deres problemer og finde løsninger, der fungerer for den enkelte, da det kan hjælpe borgerne videre. De nævner ikke, at det er vigtigt, fordi det er en del af helhedsprincippet eller officialprincippet. I stedet nævner de, at det er vigtigt, fordi det kan hjælpe borgeren videre. Derved er det, der betragtes som hjælp til at skabe en forandring hos borgeren ligeledes det, der betragtes som det retmæssige.

Det giver god mening, siger Tine for eksempel om baggrunden for beslutningen om at forlænge Claes' praktikophold. Hun nævner flere gange i løbet af deres møde, at *det giver god mening*, at han er i praktik og at forlænge praktikken. Hendes vurdering af, hvad der giver mening, forklarer hun i det følgende:

”Én ting er mavefornemmelse, noget andet er jo også, at du spørger dem, ’hvad vil du gerne? Hvis jeg skulle hjælpe dig lige nu, hvad kunne være rigtig, rigtig godt?’, og så motiverer jeg dem jo også, hvis de sådan i starten ’jamen, jeg skal ikke ud og lave noget’, men så begynder man jo lige så stille og roligt at så et lille frø i, at det kunne give god mening at have noget at stå op til. Det snakker de jo meget om, det dér med at have noget at stå op til. Være en del af en gruppe betyder også rigtig meget for dem, at kunne bidrage med noget”.

Mavefornemmelse og borgernes egne ønsker og behov påvirker, hvad Tine vurderer som dét, der giver mening. Det meningsfulde er således subjektivt, eftersom det baserer sig på den enkelte borgers ønsker og behov. Det meningsfulde baserer sig ligeledes på, at borgerne motiveres til at *ville*. Interaktionerne anvendes altså som platform til at *nudge* borgerne til at ville deres egen forandring, så de begynder at se et potentiale i sig selv.

³¹ Flere af borgerne giver udtryk for dette i både møderne og interviews. Disse citater er taget fra observationer af møderne mellem Claes og Tine, Lars og Kirsten og Thomas og Ditte.

Beskæftigelseslovgivningens karakter af rammelovgivning inviterer netop til skøn, der tager udgangspunkt i borgernes situation, og det kan antages, at Tines betragtning er et produkt af, at de bestemmelser, der regulerer hendes handlinger, er *så* indlejrede, at de som en tavs viden omsættes uden at blive gjort tydelige. I stedet tydeliggøres *mening*. Det er altså med afsæt i det, der opleves som meningsfuldt, at det legale konstrueres.

Trods den meningsfulde, subjektive karakter er der fællestræk. Borgerne taler om, at de gerne vil have noget at stå op til, og at de gerne vil være en del af et fællesskab. Claes fortæller mig for eksempel, at han trives i sin praktik, og han oplever, at hans indsats gør en forskel. En del af hans arbejde er at holde orden på kommunens udendørsarealer, og han synes, det er et nyttigt arbejde:

”Det har jeg også fra folk, der går forbi og ser på, ’det er fandeme godt, I kommer, for det har set frygteligt ud’, så... Det føler jeg faktisk, folk er glade for”.

At andre værdsætter hans arbejde, giver ham oplevelsen af, at han gør en forskel, og han bidrager. En anden borger, Thomas, siger i mødet med Ditte, hans sagsbehandler, at han gerne vil være en del af et socialt fællesskab, *så man mærker, at man er noget værd*. Lars er glad for sit frivillige arbejde, hvor han er tre gange om ugen, fordi det gør ham til en del af fællesskabet. Erik fortæller Kirsten, at han går og keder sig derhjemme, fordi der er ferielukket på det værested, han plejer at komme på, men han begyndt at tage hen på misbrugscenteret et par gange om ugen. *Du får det mærkeligt af bare at sidde hjemme*, forklarer han. At komme ud, indgå i fællesskaber, bidrage og blive værdsat lader til at have stor betydning for borgernes velbefindende. Sagsbehandlerne bakker borgerne op, for eksempel siger Kirsten til Erik, at *jeg synes jo, det er vigtigt, at du får noget at fylde hverdagen ud med*, og Tine bekræfter Claes i, at det er vigtigt at have noget at stå op til:

Det er faktisk rigtig, rigtig vigtigt. Jeg ved det godt fra mig selv, fordi den gang, jeg gik på dagpenge, uh, det var kun fire måneder, men jeg var ved at... ja.

Der konstrueres altså en konsensus mellem sagsbehandlere og borgere om, at det er *godt* at være en del af et fællesskab og have noget at stå op til. Fællesskab og struktur i hverdagen er en del af ideen om det meningsfulde for borgerne, der bidrager til at konstruere legalitet i sagsbehandlingen.

At få borgerne i beskæftigelse er det overordnede formål med sagsbehandlingen, og det påvirker hver enkelt sagsbehandling. Men det kræver, at borgerne er klar til det. Tine forklarer, at borgerne generelt gerne *vil* i beskæftigelse, men de kan have svært ved det på grund af den problemkompleksitet, der

præger deres situation. Er borgerne ikke klar, eller er tilbuddet ikke tilpasset deres arbejdsevner og eventuelle skånebehov, kan det medføre en forværring af deres situation, ligesom det var tilfældet med Lars' praktik, som nævnt tidligere. Det betyder, at borgerens velbefindende betragtes som en afgørende faktor for at få dem ud af kontanthjælpssystemet og ind på arbejdsmarkedet. Derved konstruerer sagsbehandlere og borgere legalitet gennem deres sekulære retlige bevidsthed ved at tage udgangspunkt i, *hvad* der opleves som meningsfuldt, og *hvad* den enkelte borger har behov for.”

5.2.4.6 Opsummering: Retlig bevidsthed påvirker handlinger

Borgernes narrativer reflekterer særligt en *før retten* retlig bevidsthed, hvor opfattelsen af, at det som kontanthjælpsmodtager er helt naturligt, en grundlæggende præmis, at lovgivningen potentielt medfører ændringer i hverdagen uden borgernes mulighed for at udøve indflydelse på lovgivningen. Dette opleves som retmæssigt, hvilket reflekterer en opfattelse af, at det at være på kontanthjælp automatisk leder til, at lovgivning kan medføre ændringer i hverdagen uden muligheden for at udøve indflydelse herpå. Den *før retten* retlige bevidsthed præges især af en generel fortælling om, at når man er på kontanthjælp, kan man ikke vide, hvad der vil ske – man er omfattet af lovgivningen og må blot følge med. Denne manglende transparens medfører en usikkerhed blandt nogle borgere, fordi de ikke kan gennemskue, hvad næste skridt i sagsbehandlingen er. Usikkerheden betragtes dog som en integreret del af hverdagen på kontanthjælp, og den betragtes som en retmæssig konsekvens af at være på kontanthjælp.

Særligt blandt sagsbehandlerne udtrykkes en *med retten* retlig bevidsthed, hvor instrumentaliseringen af retten konstruerer legalitet ud fra en vurdering af, at lovgivningen kan fremme sagsbehandlingen og hjælpe borgeren. At anvende lovgivningen i borgernes sagsbehandling tilskrives legalitet, når det vurderes, at anvendelsen kan fremme sagsbehandlingen eller hjælpe borgerne i den situation, de befinder sig i. Ligeledes instrumentaliseres lovgivningen, når dette kan lede til en mere ligeværdig relation mellem sagsbehandler og borger, som Ditte forklarer. Hun instrumentaliserer retten i forhold til at understrege borgernes rettigheder, hvorved der diskursivt etableres en ligeværdig relation, hvor både sagsbehandler og borger er omfattet af lovgivningens bestemmelser.

En *mod retten* retlig bevidsthed reflekteres især i Lars' beskrivelser af sin oplevelse af at være på kontanthjælp. Hans opfattelse af relationen mellem ham som borger og kommunen er, at han er underlagt kommunens og statens regler uden nogen indflydelse, hvilket ansporer ham til at anlægge

en strategi, der i en vis grad gør det muligt for ham at omgå systemet og lovgivningen. Modstanden foregår på et forventningsniveau og et aktivt/passivt niveau, hvor førstnævnte handler om, at Lars grundet negative erfaringer ikke længere *forventer* noget af sin sagsbehandling. Ved at gøre modstand på forventningsniveau internaliserer han ikke sagsbehandlingens overordnede formål. Han forventer ikke, at sagsbehandlingen kan føre til, at han kommer i beskæftigelse, og gennem denne modstand på forventningsniveau bliver hans aktive bidrag i sagsbehandlingen begrænset til dét, der gør, at han ikke sanktioneres. Tidligere satte han sig ind i forløbet, fortæller han, men i takt med de dårlige erfaringer og skuffede forventninger, forholder han sig nu passivt og yder kun lige dét, der kræves for at undgå sanktion.

Sagsbehandlingens *andenordens retlige bevidsthed* er forskellig, på trods af at de er sagsbehandlere for den samme gruppe af borgere, nemlig de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Antagelserne af borgernes retlige bevidsthed påvirker sagsbehandlingens handlinger. Tine foretager en distinktion mellem, hvorvidt det giver mening eller ej at kommunikere om lovgivning. Det meningsfulde bliver her, at borgerne omsætter informationen til handling, men det er Tines erfaring, at det langt fra er tilfældet. Kirsten foretager en sondring mellem *need to know* og *nice to know* ud fra den enkelte borgers behov for retlig information, hvilket skyldes antagelsen om, at for meget information overvælder borgerne og efterlader dem handlingslammede. Men denne sondring kan reelt medføre, at borgeren fastholdes i en negativ situation trods de ellers gode intentioner. Baseret på interviews med borgerne er det tydeligt, at deres retlige kendskab typisk afhænger af, hvad de får at vide fra sagsbehandlerne. Der kan altså opstå en situation, hvor borgerne, på grund af sagsbehandlingens andenordens retlige bevidsthed, ikke er informeret om de rettigheder og pligter, de er omfattet af. Den andenordens retlige bevidstheds subjektive karakter medfører ligeledes, at borgerens kendskab til de bestemmelser, de er omfattet af, kan blive personafhængigt.

Borgernes og sagsbehandlingens *sekulære retlige bevidsthed* kommer til udtryk ved, at de *også* tilskriver sagsbehandlingen legalitet baseret på ikke-retlige faktorer. Her er det især det meningsfulde og den enkelte borgers situation, der inddrages i vurderingen af, hvad der er retmæssigt i sagsbehandlingens forløb. At borgerne oplever, at de bliver en del af et socialt fællesskab, og at deres indsats anerkendes, for eksempel i deres praktikforløb, tilskriver mening til sagsbehandlingen. Indhold og struktur i borgernes hverdag er centralt, hvorved dét, der betragtes som retmæssigt, får en subjektiv form. Det er, trods fællestræk, forskelligt, hvad der giver mening i den enkelte borgers

sagsbehandling. Det retmæssige i sagsbehandlingen bliver således, *hvad* borgerne og sagsbehandlerne vurderer er meningsfuldt for den enkelte borger.

5.2.5 Hvordan påvirker sagsbehandleres og borgeres iagttagelser af hjælpemuligheder samproduktionen af sagsbehandlingen?

I henhold til Beskæftigelsesorganiseringslovens § 3, stk. 1 har kommunalbestyrelsen ansvaret for at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen. Indsatsen finder sted i kommunens jobcenter med ”fokus på beskæftigelse, selvforsørgelse og rådighed”, jf. Beskæftigelsesorganiseringslovens § 6, stk. 1. Herved formålsprogrammeres jobcentrenes beskæftigelsesindsats, hvilket efterlader sagsbehandlerne med muligheden for at foretage skøn. Skønnet muliggør en vurdering af, hvordan borgernes individuelle kontaktforløb skal tilrettelægges ”under hensyn til personens ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov”, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 15, stk. 1. Bestemmelserne betinger jobcentrenes program, der er at få borgerne fra offentlig forsørgelse og ind på arbejdsmarkedet under hensyn til borgernes konkrete situation. Rettens hybride form kommer her til udtryk, da den politiske ambition om, at en aktiverende beskæftigelsesindsats skal bistå borgerne i at komme i arbejde, formåls- og proceduralprogrammerer sagsbehandlingen. Lovgivningen organiserer altså sagsbehandlingen ved at overlade det til kommunalbestyrelsen at tilrettelægge sagsbehandlingen inden for lovgivningens rammer. Med afsæt i den systemteoretiske organisationsteori iagttages jobcentrene i denne afhandling som organisationer, og sagsbehandlere og borgere iagttages som medlemmer, der indtager forskellige roller i sagsbehandlingsforløbet. Medlemmernes iagttagelser af sagsbehandlingen hjælpemuligheder struktureres af deres rolle, og iagttagelserne af hjælpemuligheder samt deres rolle betinger, hvilke hjælpemuligheder der kan aktualiseres.

5.2.5.1 Organisatorisk medlemskab er en forudsætning for hjælp

Organisationens program realiseres gennem dens medlemmers roller, således kan jobcenteret ikke realisere sit program om at få borgerne i beskæftigelse, hvis der ikke er beskæftigelses-sagsbehandlere og borgere, der som medlemmer kontinuerligt reinkluderer sig. Det gør de ved at følge jobcenterets program og de beslutningskommunikationer, deres roller omfattes af. For eksempel reinkluderer sagsbehandlerne sig ved at følge de procedurale bestemmelser, der regulerer sagsbehandlingen,

såsom at sagsbehandlerne, i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 17, stk.1, skal indkalde borgerne til de såkaldte individuelle jobsamtaler minimum fire gange i løbet af 12 kalendermåneder. Borgerne må ligeledes reinkludere sig ved at følge organisationens program og overholde de bestemmelser, deres sagsbehandling er omfattet af. De skal blandt andet fremmøde til de individuelle jobsamtaler, og de skal stå til rådighed for aktiverende tilbud eller alternativt for mentorstøtte, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 91 a, stk. 1 og § 93.

Jobcenterets program forventningsstrukturerer interaktionerne mellem sagsbehandlerne og borgerne. Sagsbehandlerne har ansvar for at realisere jobcenterets program ved at bistå borgerne i at komme tættere på arbejdsmarkedet, og borgerne har ansvar for at realisere programmet ved at indgå aktivt i sagsbehandlingen. De to roller er altså forskellige, men forudsætter hinanden, i forhold til at programmet kan realiseres. At kunne varetage rollen forudsætter medlemskab, og borgere og sagsbehandlere reinkluderer derfor konstant sig selv som medlemmer. Sagsbehandlere er som medlemmer inkluderede i den organisatoriske kontekst gennem ansættelse, baseret på både fremmedselektioner og egenselektion. De er blevet valgt til ansættelse af et ansættelsesudvalg, der er *eksternt* fra dem selv, samtidigt med at de *selv* har valgt at blive. Borgerne er ligeledes inkluderet i organisationen ud fra en fremmed- og selvselektion, hvor fremmedselektionen består i, at de vurderes berettigede til kontanthjælp, hvilket aktualiserer beskæftigelsesindsatsen ud fra de gældende personkredsregler (Klausen et al., 2017, s. 28-29). Selvselektionen består i, at de søger om kontanthjælp, hvorved de ansøger om at blive inkluderede i den organisatoriske kontekst, beskæftigelsesindsatsbehandlingen er indlejret i.

Beskæftigelsesindsatslovens § 1, stk. 3 formålsprogrammerer beskæftigelsesindsatsen. Det fremgår af bestemmelsen, at formålet med indsatsen er, at:

”bistå kontanthjælpsmodtagere ... til så hurtigt og effektivt som muligt at komme i beskæftigelse, således at de kan forsørge sig selv”.

Den lovgivning, der regulerer beskæftigelsesindsatsen, er altså formålsprogrammeret og proceduralprogrammeret. Det overordnede *formål*, nemlig at borgerne skal blive selvforsørgende gennem beskæftigelse, indebærer, at sagsbehandlerne og borgerne kontinuerligt reinkluderer sig selv med henblik på borgernes eksklusion. Det er gennem jobcenterets støtte, at borgerne skal ind på arbejdsmarkedet og altså *ud* af jobcenteret. De *procedurer*, bestemmelserne fastsætter, bidrager til at forventningsstrukturere, *hvordan* sagsbehandlerne og borgerne skal reinkludere sig selv.

Reinkluderer borgerne sig ikke, som bestemmelserne proceduralprogrammerer, kan beskæftigelseslovgivningens *konditionalprogrammer* blive aktuelle. Det er for eksempel tilfældet, når borgerne uden rimelig grund udebliver fra tilbud, hvorved Aktivlovens § 35, stk. 3, der normerer borgernes enkelthandlinger, kan anvendes til at understøtte borgernes reinklusion: *Hvis* borgerne udebliver uden rimelig grund, *så* kan der foretages en reduktion i deres kontanthjælp. Bestemmelsen udtrykker dog også en proceduralprogrammering. På den ene side forekommer en konditionalprogrammering, da borgerne kan sanktioneres, hvis de udebliver. Men dette betinges af, at de er udeblevet "*uden rimelig grund*". Herved inviteres til, at sagsbehandlerne foretager en vurdering af, hvorvidt borgerne er udeblevet med eller uden rimelig grund. Den konditionalprogrammerede ret betinges derved af proceduralprogrammeringen om, at sagsbehandlerne må skønne, før bestemmelsen, måske, kan aktualiseres.

Gennem deres roller foretager sagsbehandlere og borgere en *kobling* mellem den organisatoriske kontekst og den interaktionistiske kontekst. Den organisatoriske kontekst strukturerer forventninger til sagsbehandlere og borgere *generelt* i organisationen, mens den interaktionistiske kontekst strukturerer forventninger til sagsbehandlerne og borgerne i den *aktuelle* interaktion, de indgår i. Således er der *generelle* forventningsstrukturer om, at borgerne skal i beskæftigelse, mens der er *aktualiserede* forventningsstrukturer om, at dette generelle formål skal foregå under hensyn til borgernes aktuelle situation.

Sagsbehandlernes rolle forventningsstrukturerer deres adfærd. På grund af deres medlemskab af organisationen kender de til arbejdsgangene og de organisatoriske strukturer, hvilket bliver en hjælp til borgerne i den aktuelle interaktion. Sagsbehandlerne kan få tingene til at gå hurtigere, netop fordi de ved, hvad der er muligt i den enkelte borgers situation. Sagsbehandlerne er således i en position, hvor de kan aktualisere hjælpemuligheder, der iagttages som relevante for at fremme borgernes sagsbehandling. Sagsbehandlerne er dog begrænsede i forhold til deres rolle i organisationens hierarki, der efterlader dem med et afgrænset råderum. Således kan de måske nok iagttage generelle hjælpemuligheder, men at aktualisere disse hjælpemuligheder kan være vanskeligt grundet den hierarkiske struktur. Dette er blandt andet tilfældet i forhold til at visitere borgerne til praktik. Generelt iagttages praktikken som hjælpemulighed til at understøtte borgernes eksklusion. Men i den aktuelle interaktion udfordres denne hjælpemulighed på grund af ledelsens beslutningskommunikationer. Dette udfoldes nedenfor.

5.2.5.2 Ledelsesbeslutninger betinger hjælpemuligheder

Sagsbehandlerne må følge organisationens beslutningskommunikationer for at kunne opretholde deres medlemskab af organisationen. Beslutningskommunikationer udgør beslutningspræmisser for efterfølgende beslutninger og bidrager derved til at fiksere beslutningernes kontingens. I Løve Kommune er der foretaget en beslutning om besparelser, der fungerer som beslutningspræmis for en fyringsrunde blandt jobcenterets jobkonsulenter. For flere af kommunens jobkonsulenter er deres medlemskab blevet opsagt, hvorved de ikke længere kan udfylde deres rolle. Jobkonsulenternes rolle er at finde praktikpladser til borgerne efter forespørgsel fra beskæftigelsesbehandlere, hvorved konsulenternes rolle er at foretage koblinger mellem virksomheder og beskæftigelsesbehandlere, så borgerne kan visiteres til praktik. Fyringsrunden medfører, at der er færre konsulenter til at foretage disse koblinger, hvilket, iagttaget fra sagsbehandlerne iagttagelsesposition, virker hæmmende for deres mulighed for at hjælpe borgerne. Som Kirsten forklarer:

”I starten af året var der en hel del, der blev fyret. Vi sad jo så her og kunne ikke henvise til noget som helst, fordi det eksisterede ikke mere. Så det var ærgerligt ... Da de blev fyret, der tænkte jeg, ’så er der vel en plan en måneds tid senere’, og hvad måned er vi i nu? Ved du hvad, dit gæt er lige så godt som mit.”

Fyringsrunden medfører, at borgere, der gerne *vil* i praktik, må affinde sig med lange ventelister, da der ikke er jobkonsulenter nok til at etablere praktikaftaler med virksomheder, og det er uklart, hvornår – og om – situationen ændrer sig. Praktik iagttages derved ikke længere som en reel hjælpemulighed fra sagsbehandlerne iagttagelsesposition. Men sagsbehandlerne iagttager alligevel praktikken som en generel hjælpemulighed i forhold til på længere sigt at få borgeren i beskæftigelse, da praktik bidrager til at afklare arbejdsevne og skånehensyn. Fra sagsbehandlerne iagttagelsesposition medfører fyringsrunden også en usikkerhed om fremtidens hjælpemuligheder i sagsbehandlingen. Beslutningskommunikation tjener til at reducere kompleksitet ved at fiksere fremtidige muligheder, men i dette tilfælde lader det altså til, at beslutningskommunikation øger kompleksitet. Det er uvist, hvad der fremadrettet beslutningskommunikeres, hvorfor fremtiden er vanskelig at fiksere. På grund af organisationens hierarki er sagsbehandlerne omfattet af ledelses beslutningskommunikationer, der forventningsstrukturerer sagsbehandlerne iagttager, at efterfølgende beslutningskommunikationer ikke fikserer kontingens, synes forventningsstrukturer at udeblive. Det kan skabe usikkerhed, i forhold til hvilke potentielle hjælpemuligheder sagsbehandlerne fremadrettet kan aktualisere i interaktionen med borgerne.

Ventelisterne til praktik medfører, at praktikken som en aktualiseret hjælpemulighed begrænses, hvilket leder til, at borgerne inkluderes unødvendigt længe i organisationen, fortæller Kirsten:

”Det er meget ambivalent at sidde som beskæftigelsessagsbehandler og sige til dem, ’arj, nu må du lige slappe af, hvorfor skal du ud og lave noget?’ Min fornemmeste opgave er jo at få folk videre i job og uddannelse og gøre dem uafhængige af mig. Men nu holder jeg dem jo i kommunens system, fordi jeg ikke kan henvise til en jobkonsulent.”

Den unødvendige inklusion iagttages altså af Kirsten som værende i kontrast til organisationens program, hvilket indikerer en iagttagelse af diskrepans mellem organisationens program og beslutningskommunikationerne. Diskrepansen reflekterer beslutningens paradoks, foranlediget af iagttagelsens blinde plet. Fra ledelsens side iagttages beslutningen med kobling til det økonomiske system, nemlig at der skal spares penge. Det er altså *ikke* beslutningskommunikeret, at borgerne ikke må komme i praktik længere. Der er blot foretaget en reduktion i koblingerne mellem virksomheder og beskæftigelsessagsbehandlere som følge af fyringsrunden. Med sin iagttagelse af det økonomiske system iagttager ledelsen ikke, hvad den ikke iagttager. Den iagttager altså ikke det sociale arbejde, som sagsbehandlerne iagttager. Og herved opstår beslutningens paradoks, for sagsbehandlerne kobler netop til det sociale arbejde og iagttager derved, hvilken hjælp der er mulig. Fra deres iagttagelsesposition i organisationen medfører reduktionen af jobkonsulenter, at det bliver vanskeligere at visitere borgerne i praktik. Dermed reduceres hjælpemulighederne, og realiseringen af organisationens program udfordres.

Kirsten fortæller, at ledelsen nu iagttager samtalerne mellem borgere og sagsbehandlere som ”det nye sort” i stedet for praktik. Det betyder, at de individuelle jobsamtaler, som følge af ledelsens beslutninger, nu betragtes som det centrale element i beskæftigelsessagsbehandlingen, og det er altså disse samtaler mellem borgere og sagsbehandlere, der skal hjælpe borgerne til en vedvarende forandring. Men i rollen som beskæftigelsessagsbehandler iagttager Kirsten og kollegaerne praktikken som et helt centralt redskab, da praktikforløbet kan bidrage til afklaringen af borgernes arbejdsevne og vænne dem til at være en del af en arbejdsplads. Det er således praktikken, der kan hjælpe til at skabe den afgørende forandring, der får borgerne ud af kontanthjælpssystemet og ind på arbejdsmarkedet, hvorved organisationens program realiseres – iagttaget fra sagsbehandlerens iagttagelsesposition i organisationen. Fra Kirstens iagttagelsesposition iagttages samtalen således ikke som en generel hjælpemulighed, der kan understøtte borgernes eksklusion.

Ledelsens beslutningskommunikation om, at samtalen skal være det centrale omdrejningspunkt for at understøtte sagsbehandlingens fremdrift, er som nævnt et resultat af en semantisk kobling til det økonomiske system. At ledelsen kan træffe denne beslutning understøttes af den retlige proceduralprogrammering, der overfører kompetence til kommunalbestyrelsen, og af rettens formålsprogrammering, der fastsætter, at beslutningen er mulig, så længe den understøtter borgernes eksklusion – nemlig at de skal i arbejde. Fra ledelsens iagttagelsesposition er beslutningen netop en del af at realisere organisationens program. Borgerne skal hjælpes gennem samtaler frem for praktik, hvorved hjælpen stadig iagttages, den tager blot en anden form. Ledelsens beslutning kobler således semantisk til både det økonomiske system, nemlig at udgifter reduceres gennem afskedigelser, og til det sociale arbejde, da borgerne stadig hjælpes; hjælpen tager blot en anden form gennem forandrede forventningsstrukturer til sagsbehandlerne. Sagsbehandlerne skal gennem samtalerne med borgerne fremme borgernes opfattelse af deres eget potentiale med henblik på, at borgernes selvstyring bliver dét, der skal skabe en afgørende forandring.

Udover at fyre jobkonsulenter og derved begrænse praktik som hjælpemulighed har Løve Kommune som følge af sparekrav ligeledes besluttet, at træning, som nævnt, ikke længere skal være et visitationstilbud. Det medfører, at træning ikke kan aktualiseres som hjælpemulighed i Thomas' situation, selvom det er dét, både han og Ditte iagttager som en hjælpemulighed til på længere sigt at understøtte hans eksklusion. Ud fra hver deres iagttagelsesposition, betinget af deres roller, iagttager Thomas og Ditte, at beslutningskommunikationens semantiske kobling til det økonomiske system, altså at spare penge ved at lukke henvisningstilbud, ikke understøtter realiseringen af organisationens program. I Thomas' tilfælde hjalp træning til at give ham overskud og overblik, hvilket fra Dittes iagttagelsesposition er et delmål i forhold til, at han skal tættere på arbejdsmarkedet. I interaktionen understreger Thomas træning som en løsningsmulighed for at afhjælpe hans problemstilling, men løsningsmuligheden kan ikke potentialisere som hjælpemulighed som følge af beslutningskommunikationen om at lukke for træning som henvisningstilbud. At henvisning til træning ikke længere kan aktualiseres som hjælpemulighed kan altså risikere at medføre, at Thomas inkluderes unødigt længe, da andre potentielle hjælpemuligheder ikke synes potentielle fra Thomas' iagttagelsesposition.

Denne diskrepans mellem ledelsesbeslutninger, der betinger sagsbehandlerne hjælpemuligheder, og sagsbehandlerne iagttagelser af organisationens program opstår som følge af organisationens hierarki. Det organisatoriske hierarki medfører, at hjælpemuligheder, der kan realisere

organisationens program, iagttages forskelligt afhængigt af iagttagelsesposition i organisationen. Sagsbehandlerne iagttages er anden ordens iagttagelser, hvorved det bliver muligt for dem at iagttage beslutningskommunikationernes indlejrede paradoks, nemlig at andre beslutningskommunikationer kunne have været mulige i forhold til at understøtte organisationens program. Beslutningskommunikationen om at afskedige på grundlag af besparelser kobler som nævnt semantisk til det økonomiske system. Men fra sagsbehandlerne iagttagelsesposition er det økonomiske system ikke en del af det sociale arbejde, de udfører. Derved opstår der altså en diskrepans på iagttagelsesniveau, som følger af organisationens hierarki, der medfører forskellige iagttagelsespositioner. Men netop på grund af det organisatoriske hierarki resignerer sagsbehandlerne. Deres rolle forventningsstruktureres – og afgrænses – af ledelsens beslutninger, og de må nødvendigvis følge disse aktualiserede forventningsstrukturer for at opretholde deres medlemskab, hvilket Dittes forklaring reflekterer:

”Jeg gider egentlig ikke forsøge at forklare, hvordan organisationen har gjort det, men i hvert fald sidste år blev der ansat rigtig mange jobkonsulenter, og det har så medført, at folk bare fløj ud til de her praktikker. Og lige pludselig er der jo ikke nok konsulenter til de her borgere, der skal ud i praktik. Så man løser ét problem her, som så ender herovre, fordi de ikke kan komme videre i systemet.”

Beslutningskommunikationens kobling til det økonomiske system fikserer beslutningens kontingens i det økonomiske system. Beslutningen kommunikerer derved som det eneste egentlige alternativ i forhold til at realisere sparekrav. Derved løser beslutningen ét problem, som er, at der mangler penge. Men denne løsning, koblet semantisk til det økonomiske system, forskyder problemet til et andet system, nemlig det sociale arbejde som system. Sagsbehandlerne er nemlig afhængige af jobkonsulenterne i forhold til at aktualisere praktik som hjælpemulighed, hvorfor den økonomiske løsning omformes til et problem, iagttaget fra sagsbehandlerne iagttagelsesposition. Afskedigelserne medfører nemlig en form for flaskehals, da flere borgere gerne vil i praktik, end der er praktikpladser til. Som følge af det organisatoriske hierarki afgrænses sagsbehandlerne af ledelsens beslutningskommunikation, der iagttages som en hæmsko for at realisere organisationens program, hvilket er at få borgerne tættere på arbejdsmarkedet.

5.2.5.3 Tid betinger hjælpemuligheder

Kirsten fortæller, at teamets leder bakker op om, at praktik er vigtig og understreger, at sagsbehandlerne *selv* kan finde praktikpladser til borgerne:

”[Leder] sagde til mig, at jeg kunne prøve at ringe og høre, om de ville have én i praktik, og jeg havde det bare sådan, ’ja, det kunne jeg godt, men jeg har rigtig mange opgaver i forvejen, ikke?’ Så det har jeg i princippet ikke tid til. Der er faktisk noget af det, jeg sidder og laver nu, jeg heller ikke har tid til, men sådan er det.”

Som nævnt har sagsbehandlerne som udgangspunkt bedre tid til den enkelte borger, end beskæftigelses-sagsbehandlere for de jobparate kontanthjælpsmodtagere har, da de har en lavere sagsstamme. Men skal sagsbehandlerne begynde at udføre de afskedigede jobkonsulenters arbejde og bruge tid på at finde praktikpladser til borgerne, tager det tid væk fra den enkelte borgers sag. Tiden er vigtig, idet den giver sagsbehandlerne mulighed for at identificere den hjælp, der er nødvendig for at skabe en forandring for borgeren. Men sagsbehandlerens tid er altså under pres. At deres tid er under pres er også en følge af koblinger mellem organisationens program og det retlige system. Det retlige system kommunikerer skærpede krav til dokumentation af sagsbehandlingen, i henhold til Offentlighedslovens § 13, stk. 1, der således bidrager til at proceduralprogrammets sagsbehandlerens arbejde. Denne kobling iagttages af Kirsten som endnu en udfordring i forhold til at have tid til borgerne:

”Administrativt arbejde. Mere af det. Det er tungt, fordi det fratager os den tid, vi ellers kunne have med at arbejde med de her borgere. Jeg synes tit og ofte, man skal tage sig tid til mange ting, og så plus jo mere administrativt arbejde, jo mere arbejde, der er i en sag i forhold til at sidde og skrive og fritage eller undtage eller, hvad det nu hedder. Det fratager jo også din tid fra at arbejde med borgeren.”

Tiden med borgerne er vigtig, fordi det er her, sagsbehandlerne kan iagttage borgernes udvikling og aktualisere hjælpemuligheder, der kan understøtte borgernes organisatoriske eksklusion. Det har tidligere været muligt at aktualisere praktik som hjælpemuligheder, når borgerne var så langt i deres udvikling, at de var klar til praktik og gerne ville afsted. Tid betinger således hjælpemulighederne forskelligt. Tid med borgerne er en forudsætning for at kunne identificere deres hjælpebehov. Når hjælpebehovet er identificeret, må passende – og *mulige* – hjælpemuligheder aktualiseres. Hjælpemulighederne er fra sagsbehandlerens iagttagelsesposition ikke altid reelt mulige, da tiden

mellem, at de potentialiseres, altså at de betragtes som en potentiel mulighed, til at de aktualiseres, altså at borgerne faktisk visiteres i praktik, er for lang, hvilket kan medføre tilbagefald i borgernes sagsbehandling. Dittes iagttagelse reflekterer et paradoks mellem organisationens program på den ene side, der betinger, at borgerne så hurtigt og effektivt som muligt skal i beskæftigelse, og ledelsesbeslutningen på den anden side, da den leder til, at praktik som hjælpemulighed nu tager lang tid at få aktualiseret:

”Jeg synes, det er pinligt at komme ind til en samtale med en borger og så spørge, ’er det nu, vi skal lave praktik?’ og så egentlig håbe på, at vedkommende siger nej, fordi der er venteliste. Specielt hvis det er en borger, der siger, ’jeg skal bare ud nu, jeg er bare så klar til det’, at jeg så ikke kan sige ’fedt, jeg ringer lige, og så i overmorgen eller i næste uge er vi klar’. Det er en meget, meget langsommelig proces.”

Det er altså et spørgsmål om en åbning, et øjeblik, som sagsbehandlerne må gribe for at understøtte en forandring hos borgerne, der kan hjælpe dem tættere på arbejdsmarkedet, men som udfordres som følge af de begrænsninger, beslutningskommunikationen medfører.

5.2.5.4 En aktiv indsats som hjælpemulighed

Borgerne er som kontanthjælpsmodtagere inkluderet i organisationen, og det er deres forandring, det sociale arbejde orienterer sig mod. Borgerne iagttager ligeledes problemet med venteliste og færre praktikpladser gennem interaktionerne med sagsbehandlerne. Da Lars og Kirsten holder møde, foreslår Kirsten at ændre Lars’ frivillige arbejde til en praktik. Lars er frivillig tre dage om ugen, og i interviewet forklarer Kirsten, at hvis det frivillige arbejde konverteres til en praktik:

”Så passer det i min butik. Så kommer der en jobkonsulent på, som kan lave en beskrivelse af det, og det er de papirer, man skal have samlet, når [borgernes sager] skal på rehabiliteringsmøde. Så skal der ligge noget skrivelse på det, og det kan en jobkonsulent så også være med til.”

Arbejdsgangene omkring sagsbehandlingen involverer forskellige roller og forskellige dokumenter. Sagsbehandlerens rolle er at afklare borgerne med henblik på, at de kan blive selvforsørgende. I den proces er sagsbehandlerne afhængige af andre roller, blandt andet af jobkonsulenterne, der bidrager til at dokumentere borgernes arbejdsevne. Arbejdsgangene og beskrivelserne er en forudsætning for, at borgernes sager kan tages op af kommunens rehabiliteringsteam, hvilket i henhold til

Beskæftigelsesindsatslovens § 68, stk. 3 er en forudsætning for, at borgerne kan visiteres i ressourceforløb. Lovgivningen proceduralprogrammerer derved sagsbehandlerne arbejdsgang. Sagsbehandlerne må afklare borgerne, blandt andet ved at visitere dem til praktik. Borgernes arbejdsevner og -ønsker journaliseres og bidrager således til sagens oplysning. Jobkonsulenterne medvirker i udfærdigelsen af beskrivelserne, og når beskrivelserne er på plads, kan borgernes sag forelægges rehabiliteringsteamet. Dette team er *gatekeepers* i forhold til, om borgerne kan visiteres til ressourceforløb. Ressourceforløb er forløb af minimum ét års varighed, der kan *"indeholde indsatser, der kan stabilisere og forbedre personens fysiske, psykiske og sociale tilstand, med henblik på at personen efterfølgende kan deltage i tilbud efter [Beskæftigelsesindsatsloven]"*, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 68, stk. 6. Da borgerne som nævnt er "tunge" og har komplekse problemstillinger, kan ressourceforløb være en hjælpemulighed til at bringe dem tættere på arbejdsmarkedet. Men denne hjælpemulighed udfordres altså, iagttaget fra Kirstens iagttagelsesposition, når der ikke er jobkonsulenter til at foretage koblinger mellem sagsbehandlere og virksomheder og til at hjælpe med beskrivelserne.

Hvis borgeren *selv* har fundet en praktik, såsom at Lars' frivillige arbejde konverteres til et praktikforløb, kan ventelisterne springes over. Det bliver altså muligt at fange det momentum, det øjeblik, hvor borgerne er parate til at komme i praktik og derved fastholde deres udvikling. Ved at ændre det frivillige arbejde til en praktik kan Kirsten foretage en semantisk kobling til det sociale arbejde, hvorved hun får mulighed for at afklare Lars' arbejdsevne med henblik på at understøtte hans organisatoriske eksklusion. Borgernes frivillige arbejde kan altså ikke inkluderes i organisationen, men det kan praktikken, fortæller Ditte:

"Praktikken kan vi sætte i værk, og der er noget med noget refusion, og at man så får nogle penge tilbage til kommunen, når vedkommende kommer i praktik. Hvis det er frivilligt arbejde eller frivilligt tilbud, så er det egentlig noget, der kun gavner borgeren, kan man sige. Det gavner hverken økonomien eller systemerne eller noget andet. Det er den store forskel."

Det, der i organisationen opfattes som *kun* at gavne borgeren, kan ikke kobles til organisationen. Det må altså nødvendigvis ændres, så organisationen kan koble semantisk til det som en del af at realisere sit program.

I mødet mellem Erik og Kirsten kommer praktik også på tale. Situationen er, at Erik gerne vil i praktik, og Kirsten opfordrer ham til selv at finde en praktikplads:

Hvis du finder noget selv, altså, et sted, hvor de gerne vil tage én i praktik, hvis du har en praktikplads på hånden, så kan vi sætte en jobkonsulent på med det samme. Så hvis du er frisk på at være lidt opsøgende selv, så kan du bare gøre det. Hvis du har mod på det.

Evner Erik at finde praktikpladsen selv, springes ventelisterne over, og sagsbehandlingens fremdrift sikres. Erik bekræfter over for Kirsten, at det vil han gerne, og det kan han sagtens: *Det har jeg da. Selvfølgelig*, siger han. Men da jeg noget tid efter mødes med ham for at interviewe ham, fortæller han, at han synes, det er svært, og han ikke ved, hvordan han skal gribe det an: ”Men det ved jeg ikke lige, hvad det skal være”. I interaktionen med Kirsten strukturerer Erik altså en forventning til sig selv om, at han kan bidrage til sagsbehandlingens videre forløb og på længere sigt til sin egen eksklusion ved *selv* at finde en praktikplads. Det lader til, at Erik gerne *vil* indtage den rolle, Kirsten strukturerer for ham, men at det reelt ikke er muligt for ham, da han på egen hånd ikke har ressourcerne til at inkludere sig i organisationen ud fra de forventningsstrukturer, der kommunikeres. I deres aktuelle interaktion har Kirsten og Erik beslutningskommunikeret en nutidig fremtid, altså en fremtid, der beslutes i nuet, som betinger den fremtidige sagsbehandling. Men som tiden går, knytter Erik ikke længere an til beslutningen. Han kan ikke længere indtage den rolle, der blev forventningsstruktureret, og på sin vis fejler han altså i den selvstyring, der blev forventningsstruktureret i den aktuelle interaktion mellem ham og Kirsten. Han er altså afhængig af, at Kirsten kan aktualisere hjælpemuligheder, der understøtter hans eksklusion. Men grundet ledelsens beslutningskommunikation er Kirsten begrænset i at aktualisere praktik som hjælpemulighed, og med Eriks manglende selvstyring kan der være en risiko for, at Eriks sagsbehandling trækkes i langdrag.

Eriks eksempel illustrerer nogle af de udfordringer med at aktualisere hjælp, som beslutningskommunikationen om at afskedige jobkonsulenterne medfører. I stedet skal samtalerne fremme borgernes selvstyring, men da gruppen af borgere er kendetegnet ved komplekse problemstillinger, er der altså en risiko for, at de ikke kan følge den adfærd, beslutningskommunikationerne forventningsstrukturerer for dem.

5.2.5.5 Opsummering: lagttagelser af hjælpemuligheder påvirker samproduktionen

Lovgivningens formåls- og proceduralprogrammering inviterer til, at kommunalbestyrelsen kan beslutningskommunikere ændringer i beskæftigelsesindsatsen. I Løve Kommune er det med semantiske koblinger til det økonomiske system beslutningskommunikeret, at jobkonsulenter

afskediges og træningstilbud, der tidligere kunne visiteres til, lukkes ned. Dette forventningsstrukturerer på ny sagsbehandlerne og borgernes roller i sagsbehandlingen. Sagsbehandlerne skal indtage jobkonsulenternes rolle og koble mellem deres egen rolle i organisationen og virksomheder uden for organisationen med henblik på at kunne visitere borgerne i praktik.

Ledelsen beslutningskommunikerer, at *samtalen* mellem borgerne og sagsbehandlerne er dét, der skal fokuseres på i sagsbehandlingen og som skal bidrage til at skabe den varige forandring for borgerne. Gennem samtalerne skal borgerne potentialiseres og deres selvstyring fremmes. Sagsbehandlerne iagttager dog ikke samtalen som en aktuel hjælpemulighed, der kan skabe den varige forandring. De iagttager derimod samtalen som den aktuelle interaktion, hvorigennem det bliver muligt at identificere og adressere problemstillinger og derved potentialisere og aktualisere hjælpemuligheder. Men de iagttagede potentielt aktuelle hjælpemuligheder begrænses altså som resultat af beslutningskommunikationens semantiske kobling med det økonomiske system.

Beslutningskommunikationerne forventningsstrukturerer sagsbehandlerne og borgernes roller. Sagsbehandlerne skal med det nye fokus på samtalen være sparringspartnere og facilitatorer for borgernes potentialisering. De har ikke længere mulighed for at hjælpe borgerne ved for eksempel at visitere dem til træning eller praktik. I stedet har de mulighed for at hjælpe borgerne til at hjælpe sig selv. Men fra sagsbehandlerne iagttagesposition er det netop disse tidligere potentielle hjælpemuligheder, der hjalp borgerne til at hjælpe sig selv. Gennem praktik blev borgernes arbejdsevne og -ønske afklaret, og det bidrog altså til på længere sigt at ekskludere dem fra organisationen. For borgerne forventningsstruktureres der ligeledes på ny. De skal ikke alene indgå aktivt i sagsbehandlingen, de skal også gennem samtalerne potentialisere sig selv og aktualisere deres potentiale, såsom når borgerne opfordres af sagsbehandlerne til selv at finde praktik, hvilket tiden viser ikke er en reel hjælpemulighed. Borgerne har ikke ressourcerne til at indtage jobkonsulenternes rolle. I forhold til denne gruppe af borgere er disse forventningsstrukturer altså problematiske, da empirien viser, at borgerne ikke evner at tage den forventede selvstyring på sig.

5.2.6 Opsamling: Samproduktionen af sagsbehandlingen i Løve Kommune

Beskæftigelsessagsbehandlingen for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er organiseret i et særligt team under Løve Kommunes jobcenter. Sagsbehandlerne har en lavere sagsstamme end de

sagsbehandlere, der varetager beskæftigelsesindsatsen for de jobparate kontanthjælpsmodtagere. Derved kan der afsættes mere tid i interaktionerne med borgerne, og sagsbehandlerne har mulighed for at foretage udgående sagsbehandling afhængig af den enkelte borgers behov. Derudover er sagsbehandlingen fysisk organiseret, således at sagsbehandlerne har kontorer ved siden af bostøtter og mentorer, hvilket understøtter en helhedsorienteret og koordineret indsats, som borgerne i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 18 a, stk. 1 har ret til. I henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 1, pkt. 3 er det overordnede formål med beskæftigelsesindsatsen at bistå borgerne i så hurtigt og effektivt som muligt at blive selvforsøgende gennem beskæftigelse. Som vidensaktant påvirker den retlige regulering derved sagsbehandlingen, da den fastsætter formålet med beskæftigelsesindsatsen, og kategorien aktivitetsparat aktiverer specifikke bestemmelser, der regulerer sagsbehandlingsrammer og indhold.

5.2.6.1 Viden producerer og produceres i interaktionerne

Sagsbehandlerne refererer særligt til Beskæftigelsesindsatsloven som den primære retskilde, der anvendes i sagsbehandlingen. Beskæftigelsesområdet præges generelt af hyppige retlige ændringer, og i sagsbehandlerens team foregår information om sådanne ændringer og lovgivning typisk mundtligt. Der er ikke en egentlig systematiseret tilgang til overleveringen af information, hvorfor sagsbehandlerens retlige viden kan blive et spørgsmål om at være på det rette sted på det rette tidspunkt. Nogle sagsbehandlere giver udtryk for, at det kan være vanskeligt at bevare overblikket over lovgivningen, hvilket kan være et resultat af den usystematiserede overlevering af retlig information.

Borgernes vej i beskæftigelse er langt fra lineær. Deres sagsbehandling præges af en høj grad af problemkomplexitet, såsom misbrug, ringe økonomi og svære personlige relationer, der, som delmål for at realisere sagsbehandlingsens overordnede mål, må håndteres. Det er gennem interaktionerne, at sagsbehandlere og borgere som vidensaktører udveksler viden om borgernes situation, og gennem deltagerobservationerne blev det tydeligt, at interaktionerne er bygget op omkring tre trin: indledende smalltalk, den egentlige beskæftigelsesrettede samtale og det fremadrettede sagsforløb. Hvert trin bidrager til sagsbehandlingen i sin helhed: Smalltalk understøtter en tillidsfuld relation, den egentlige samtale gør det muligt at identificere borgernes problemstillinger og derved adressere dem, og slutteligt medfører samtalen om det fremadrettede forløb, at der udveksles og forhandles en viden

om, hvad der efterfølgende skal ske i hver borgers situation. Interaktionerne er således platforme til vidensudveksling.

Viden udveksles også gennem borgernes journaler, og sagsbehandlerne fortæller, at de noterer, hvad de betragter som beskæftigelsesrettet viden. Det vil sige de informationer, der både direkte og indirekte påvirker borgernes vej i beskæftigelse. Gennem journalernes skriftlighed fastholdes viden, som sagsbehandlerne anvender til at orientere sig om den forgangne sagsbehandling. Journalernes skriftlighed fastholder også beskrivelser af borgernes situation og gør gennem beskrivelserne en identitet for borgerne, der altså bindes i tid. Denne identitet suppleres af den viden, der udveksles i interaktionerne.

Som aktivitetsparate er borgerne øget afhængige af sagsbehandlerne hjælp, og i interaktionerne trækker borgerne på sagsbehandlerne viden og netværk. Sagsbehandlere og borgere gør en identitet for sagsbehandlerne som borgernes hjælpere. De efterlever ikke blot lovgivningens bestemmelser, men forholder sig til borgernes situation, synes at være den generelle opfattelse. Sagsbehandlerne mulighed for at hjælpe understøttes netop af Beskæftigelseslovgivningens § 18 a, stk. 1 samt den kommunale kontekst for sagsbehandlingen, hvor den lavere sagsstamme betyder, at sagsbehandlerne har bedre tid til at afklare og adressere den enkelte borgers problemstillinger, behov og ønsker. Derved får interaktionens kontekst og de bestemmelser, der påvirker konteksten, en betingende betydning for den identitet, der kan gøres for sagsbehandlere såvel som for borgerne.

5.2.6.2 Retlig bevidsthed påvirker handlinger

Med afsæt i respondenternes retlige bevidsthed analyseres det, hvordan deres opfattelser af ret påvirker deres handlinger i sagsbehandlingen. Legalitet konstrueres forskelligt, alt afhængig af oplevelsen af at stå uden for indflydelse, at kunne instrumentalisere retten og at kunne udøve en form for modstand. Sagsbehandlerne antagelse om borgernes retlige bevidsthed får betydning i interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere, ligesom opfattelsen af den ikke-retlige ret, nemlig det meningsfulde og det individuelle, konstruerer legalitet i sagsbehandlingen.

Med udgangspunkt i empirien er det tydeligt, at borgernes kendskab til den lovgivning, de som kontanthjælpsmodtagere er omfattet af, afhænger af den information, de får fra sagsbehandlerne. Men empirien viser ligeledes, at sagsbehandlerne ofte fravælger at kommunikere om lovgivning, blandt

andet på grund af en antagelse om, at borgerne ikke kan overskue den retlige information. Denne antagelse kan muligvis være rodfastet i sagsbehandlerne egne oplevelser af at orientere sig i den omfattende lovgivning. Som nævnt er der ikke en egentlig systematiseret overlevering af retlig information i Løve Kommune, og denne manglende systematisering kan muligvis bidrage til, at den retlige information synes uoverskuelig.

Borgernes retlige bevidsthed reflekteres i deres narrativer, hvor det blandt andet bliver tydeligt, at der blandt nogle borgere er en opfattelse af, at når man er på kontanthjælp, er man selvsagt omfattet af lovgivningen og et system, som det ikke er muligt at udøve indflydelse på. Lovgivningen og systemet forekommer intransparent, hvilket leder til en nervøsitet for, og for nogle endda en frygt for, hvad der skal ske i deres sagsbehandling. Men nervøsiteten accepteres som en naturlig følge af at modtage kontanthjælp.

Blandt sagsbehandlerne er der en opfattelse af, at retten særligt kan anvendes i situationer, hvor den fremmer sagsbehandlingen, og hvor den kan hjælpe den enkelte borger. Som Ditte påpeger, gennemsyrrer lovgivningen sagsbehandlingen i forhold til at fastlægge rammer og procedurer, hvilket reflekterer en bevidsthed om, at lovgivningen er foreliggende. Men i den faktiske interaktion konstrueres legalitet ud fra vurderingen af, om lovgivningen kan afhjælpe borgernes problemer eller understøtte sagsbehandlingen fremdrift.

Nogle narrativer reflekterer ligeledes en modstand mod lovgivningen og det system, der omfatter borgerne som følge af deres status som kontanthjælpsmodtagere. Her er oplevelsen, at sagsbehandlingen blot er til for kommunen, der er underlagt statens regler, og borgerens egentlige vedvarende forandring indgår ikke som en faktor i sagsbehandlingen. Denne opfattelse ansporer til en modstand på det niveau, der vurderes at være muligt, nemlig på et forventningsniveau. Der er fra borgerens side ingen forventning om, at vedkommendes indsats i sagsbehandlingen fører vedkommende tættere på beskæftigelse, da det ikke er for borgerens skyld, men for statens og kommunens skyld, at sagsbehandlingen finder sted. De manglende forventninger er et resultat af tidligere erfaringer, som altså får betydning for både den aktuelle og den fremadrettede sagsbehandling. En anden strategi handler om at forholde sig passivt – så vidt muligt. Det kan for eksempel være at lade være med at orientere sig i breve fra kommunen og engagere sig i mindst muligt omfang. Denne passive tilgang reflekterer, at en internalisering af sagsbehandlingen formål *ikke* finder sted. Dette kan lede til, at sagsbehandlingen trækker i langdrag, da en orientering mod det

kortvarige, såsom at yde den minimale indsats i forhold til at undgå at blive trukket i kontanthjælp, ikke skaber en vedvarende forandring i borgerens situation.

Det er ikke kun lovgivning, der på forskellig vis konstruerer legalitet i sagsbehandlingen. Ikke-retlige faktorer inddrages ligeledes som elementer, der bidrager til, at sagsbehandlingen forløb og indhold er retmæssigt. Her spiller vurderingen af, hvad der giver mening en særlig rolle, og både sagsbehandlere og borgere nævner, at indhold i hverdagen, struktur, at være en del af et fællesskab og at blive anerkendt for sin indsats er vigtigt for borgerne er væsentlige faktorer, der konstruerer legalitet i sagsbehandlingen. Sagsbehandlerne søger derfor i interaktionerne med borgerne at afsøge, hvad der er meningsfuldt for den enkelte borger med afsæt i vedkommendes arbejdssevner og -ønsker.

5.2.6.3 De iagttagede hjælpemuligheder betinger den aktuelle hjælp

På grund af jobcenterets hierarkiske organisation indtager sagsbehandlere og borgere afgrænsede roller i forhold til at realisere beskæftigelsesindsatsens formål. I Løve Kommune iagttager sagsbehandlerne deres rolle som ”sparringspartnere” for borgerne, der med organisatorisk kendskab og erfaring kan hjælpe borgerne ved at identificere relevante hjælpemuligheder. Det organisatoriske hierarki medfører dog, at sagsbehandlerne muligheder for at hjælpe borgerne er afgrænset til, hvad der fra ledelsens side beslutes i kommunens beskæftigelsesindsats. Beslutningerne bliver beslutningspræmissen for den fremadrettede sagsbehandling, hvilket særligt kommer til udtryk i forhold til kommunens beslutning om at afskedige jobkonsulenter som følge af et sparekrav. Beslutningen tager sit afsæt i det økonomiske system, men iagttaget fra sagsbehandlerne iagttagesposition får beslutningen konsekvenser for, hvilke hjælpemuligheder der kan aktualiseres. Når der ikke er jobkonsulenter til at foretage koblinger mellem sagsbehandlere og virksomheder, hvor borgerne kan komme i praktik, medfører det, at praktik enten findes af sagsbehandlerne eller af borgerne selv. Alternativt må borgerne vente længe på en praktikplads, men dette alternativ iagttages ikke af sagsbehandlerne som et aktuelt alternativt. Beslutningen aktualiserer andre problemstillinger, da sagsbehandlerne ikke har *tiden* til at udføre jobkonsulenternes arbejde, og borgerne ikke har *ressourcerne* til selv at finde praktik. Tiden er et vigtigt element i sagsbehandlingen, da den tid, sagsbehandlerne har sammen med borgerne, giver dem en indsigt i borgernes situation og hjælpebehov. Dette er en grundlæggende præmis for den helhedsorienterede indsats, sagsbehandlerne i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 18 a, stk. 1 er forpligtede til at udføre. Men

sagsbehandlerne iagttager, at tiden udfordres, særligt hvis sagsbehandlerne *også* skal udfylde jobkonsulenternes rolle.

Ledelsen har ligeledes beslutningskommunikeret, at *samtalen* mellem borger og sagsbehandler skal være det nye omdrejningspunkt for sagsbehandlingen. Gennem samtalen skal sagsbehandlerne hjælpe borgerne til at hjælpe sig selv. Borgerne skal potentialisere sig selv, og de skal evne at realisere potentialet. Derved forventningsstruktureres nye roller til både sagsbehandlere og borgere. Sagsbehandlerne skal hjælpe borgerne til at hjælpe sig selv, og borgerne skal evne at hjælpe sig selv. Dog viser empirien, at denne gruppe af ”tunge borgere” med komplekse problemstillinger ikke evner at leve op til den adfærd, der forventningsstruktureres for dem.

Det organisatoriske hierarki medfører forskellige iagttagelsespositioner og derved også forskellige iagttagelser af, hvordan organisationens program realiseres. Ledelsens iagttagelsesposition medfører, at hjælpen til borgerne stadig er til stede, dog i en anden form. Der er nu fokus på samtalen, ikke praktik. Fra sagsbehandlerens iagttagelsesposition er samtalen dog ikke en potentiel aktuel hjælp til at sikre borgernes vedvarende forandring. På grund af borgernes forskellige udfordringer har de hjælpebehov, der går ud over, at de skal hjælpes til at hjælpe sig selv. Hvis borgerne i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 1, pkt. 3 skal ”*hurtigt og effektivt*” i beskæftigelse – eller i hvert fald tættere på arbejdsmarkedet – må sagsbehandlerens rolle være forventningsstruktureret således, at de kan aktualisere de hjælpemuligheder, de med deres kendskab til borgerne iagttager som potentielt forandringsskabende.

5.3 Snefeldt Kommune

I dette afsnit foretages en retssociologisk analyse af, hvordan beskæftigessagsbehandlere og langtidsledige kontanthjælpsmodtagere samproducerer beskæftigessagsbehandlingen i Snefeldt Kommune. Dataindsamlingen i Snefeldt Kommune har fundet sted fra juni til september 2017. I løbet af den periode flyttede jobcenteret i nye lokaler, hvorfor deltagerobservationerne har fundet sted i både de tidligere og nuværende lokaler. I de tidligere lokaler blev borgerne ved ankomsten mødt af en reception. Her henvender de sig og henvises til at vente på stole, der er opstillet på en lang, smal gang. Nogle få, store potteplanter og høje vinduer giver gangen luft og lys, og på en opslagstavle på gangen hænger forskellige jobopslag. Over for vinduerne og de stole, borgerne sidder og venter på, er der døre, der fører ind til aflange samtalerum. Sagsbehandlerne kan også bruge deres eget

mødelokale til samtalerne. Det gør Kathrine, der er sagsbehandler for Camilla. Det er et stort lokale med et bord, store vinduer, og i døren ud til gangen er der indsat en matteret glasrude. På væggen hænger et skilt, der gør opmærksom på, at lokalet er meget lydt.

På jobcenteret nye adresse sidder sagsbehandlerne på fælleskontor på 2. sal. Når borgerne ankommer, henvender de sig i receptionen i stueetagen og henvises til at vente på 1. sal i nogle sofaer. Sagsbehandlerne kan booke små samtalerum, og når det er tid til at afvikle mødet, henter de borgerne på 1. sal, og de følges ad til samtalerummet, hvor sagsbehandlerne bruger deres medarbejderkort til at åbne op. Samtalerummene er små lokaler med en glasvæg med matterede ruder i den ene side. Der hænger en skærm på den ene væg over et kvadratisk bord, som sagsbehandlerne kan koble en computer til, hvis det er nødvendigt. Det har ikke været tilfældet i løbet af de møder, jeg har observeret. Væggene er hvide, der er et kvadratisk bord og tre stole. Lokalerne er små og synes maksimalt at kunne rumme fire personer.

5.3.1 Borgere og sagsbehandlere i Snefeldt Kommune

Fem borgere, Birgitte, Camilla, Henrik, Karsten og Lærke, har afgivet informeret samtykke til at deltage i afhandlingen. De er alle aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, og aldersmæssigt er de i 30'erne til 50'erne, de er enten ufaglærte, har en folkeskoleeksamen eller en erhvervsuddannelse. Deres problemstillinger er af både fysisk og psykisk karakter, hvilket vanskeliggør en tilknytning til arbejdsmarkedet. Ifølge Eva, der er sagsbehandler, ”er det jo de borgere, der sidder med de tungeste problemer”. Fælles for borgerne er, at de er visiteret til forskellige aktiverende tilbud, der har til hensigt at afklare deres arbejdsevner og -ønsker.

Fire sagsbehandlere fra Snefeldt Kommune har ligeledes afgivet informeret samtykke til at deltage. Det drejer sig om Karin, der er sagsbehandler for Karsten og Lærke, Hanne, der er sagsbehandler for Birgitte, Kathrine, der er sagsbehandler for Camilla, og Eva, der er sagsbehandler for Henrik.

Figur 6: Oversigt over borgere og sagsbehandlere i Snefeldt Kommune

Borger	Sagsbehandler
Karsten	Karin
Lærke	Karin
Camilla	Kathrine
Henrik	Eva
Birgitte	Hanne

Sagsbehandlerne er alle uddannede socialrådgivere. De har en lavere sagsstamme, end beskæftigelsesbehandlere for de jobparate har, og de har mulighed for at foretage udgående sagsbehandling.

Karin forklarer, at det overordnede mål med beskæftigelsesindsatsen i Snefeldt Kommune er, at borgerne skal i arbejde:

”Der er et meget tydeligt, overordnet mål for vores arbejde. Meget klare retningslinjer, synes jeg, og man har nogle visioner og nogle mål, tror jeg, som jeg ikke har oplevet så tydeligt andre steder ... Der er også mange delmål, men der er jo mange mål, ’så skal I have så og så mange i gang, og I skal have så og så mange gjort klar til fleksjob eller ressourceforløb eller gøre så og så mange jobklar’, så der er hele tiden sådan nogle mål, man skal forsøge at opnå i forhold til egentlig at få borgerne hurtigt ud af vores system igen. Enten til det ene eller til det andet og helst til arbejde, selvfølgelig.”

Sagsbehandlerens indsats måles således ud fra kvantitative parametre, i forhold til hvor mange borgere der visiteres i aktiverende tilbud. Det overordnede mål nedbrydes i delmål, der skaber gennemsigtighed, i forhold til hvad sagsbehandlerne skal arbejde hen mod. Det tydelige mål om, at borgerne skal aktiveres og i beskæftigelse, reflekteres i andre sagsbehandleres beskrivelser. For eksempel fortæller Kathrine om sin opfattelse af organiseringen af kommunens beskæftigelsesindsats:

”Før har jeg været ved jobcenteret i [anden kommune], og her der tænker jeg, at man er meget mere obs på, at folk skal ud, og de skal være i gang... Vi har et mål om, at 50 procent af kontanthjælpsmodtagerne, de aktivitetsparate, de skal være i gang med virksomhedsrettet aktivering.”

Eva, Kathrines kollega, understreger ligeledes den aktiverende beskæftigelsesindsats og peger desuden på, at det handler om at hjælpe borgerne til at kunne håndtere deres eget liv:

”Formålet er jo at bringe folk ud på arbejdsmarkedet igen, om så vi taler om ordinært job eller fleksjob, eller hvad vi taler, men det handler jo om at hjælpe folk til at kunne begå sig i deres eget liv.”

Det synes således underordnet, hvilken form for job der gør sig gældende – så længe borgerne er på arbejdsmarkedet. Men for at borgerne kan nå dertil, må sagsbehandlingen anlægge en helhedsorienteret tilgang, der evner at tage borgernes problemkompleksitet i betragtning, understreger Kathrine:

”Vi lægger rigtig meget vægt på, at vi har det tværfaglige samarbejde, så vi hele tiden får inddraget, hvem der er af andre aktører i vores sundhedsafdeling og rusmiddelcenter og lokalpsykiatrien, så jeg synes egentlig, vi er gode til at se hele borgeren. Men der er selvfølgelig nogle ting omkring ydelser, og hvad der kan bevilges. Det er jo bare sådan, loven er.”

Med afsæt i Kathrines narrativ kan der identificeres en distinktion mellem, på den ene side, en socialfaglig tilgang, der vurderer borgerens situation i sin helhed, og, på den anden side, en retlig orienteret sagsbehandling, der fokuserer på de retlige krav og muligheder, der relaterer sig til de ydelser, borgerne kan bevilges. Hannes beskrivelse omfatter ligeledes rettens rolle i sagsbehandlingen:

”Vi er heldigvis et jobcenter, hvor vi også kan få lov til at gøre det, der giver mening. Vi skal holde os til reglerne, og så kan man gå ud og følge én i skole en dag, eller hvad der nu skal til.”

Som i Kathrines beskrivelse synes en distinktion ligeledes at kunne identificeres – denne gang mellem de retlige regler og det, der opleves som meningsfyldt i den enkelte borgers tilfælde. Beskæftigelsesindsatsen reguleres af retlige rammer, der skal følges, og som samtidig inviterer til, at sagsbehandlerne kan foretage en udgående indsats med afsæt i sagsbehandlerens vurdering af borgernes behov.

5.3.2 Retlig information i Snefeldt Kommune

Information om lovgivning og retlige ændringer får sagsbehandlerne på teammøder, gennem sparring med kollegaerne og gennem pressen, som sagsbehandlerne – både som professionelle og privatpersoner – følger med i. Én af sagsbehandlerne i teamet er udpeget til at være faglig koordinator. Vedkommende er ansvarlig for at udarbejde instrukser, der har til hensigt at omsætte lovgivningens bestemmelser til praksisorienterede retningslinjer for sagsbehandlerne. Instrukserne er korte, typisk på to sider, og redegør for bestemmelsernes formål, målgruppe og anvendelse. Et eksempel er *Instruks – Ferieret imens borgeren modtager uddannelseshjælp eller kontanthjælp*:

”Borgeren retter henvendelse til beskæftigelsesrådgiver i jobcenteret. Såfremt anmodning om ferie fremsendes til f.eks. jobkonsulent, fremsendes ønsket om ferie til beskæftigelsesrådgiveren. Beskæftigelsesrådgiveren vurderer, hvorvidt det kan godkendes at borgeren kan holde ferie, i forhold til den aktivitet borgeren er i. Der kan dog tidligst godkendes ferie 4 uger før ferieafholdelse. I vurderingen er beskæftigelsesrådgiveren særlig opmærksom på, at borgeren har ret til 4 ugers ferie, og at der højst kan bevilliges 2 ugers sammenhængende ferie.”

Instruksen tydeliggør altså arbejdsgangen og rollefordelingen, når borgerne søger om at afvikle ferie. Derved forklarer instruksen opgaver og ansvar, hvilket gør lovgivningens bestemmelser, der kan synes abstrakte og omfattende, anvendelige i sagsbehandlernes daglige arbejde, hvor der sjældent opleves at være tid til at orientere sig i lovgivningens bestemmelser. Instrukserne kan derved betragtes som en genvej til at sikre, at bestemmelserne følges.

Retlig information finder altså vej til sagsbehandlerne via både mundtlige og skriftlige kanaler, som Karin forklarer:

”Det er meget mellem os kollegaer med ’hvordan gør du, hvordan gør jeg’, og på vores teammøder, hvor vi ligesom får lavet nogle retningslinjer, altså, hvad det så er, vi skal sige til borgeren ... og vores faglige koordinator, som jo også har pligt til at finde ud af, når der er noget, der er relevant. Jamen så følger man jo også bare sådan generelt med, også i pressen. Men der kommer jo hele tiden små ændringer hist og her. Det er ikke dem alle sammen, jeg lige er orienteret i ... I forhold til næsten alt, så har vi nogle vejledninger og nogle arbejdsgangsbeskrivelser. Jeg bruger det da af og til, men jeg bruger lige så meget at spørge mine kollegaer. Jeg tror da også, at vores team, vi er sådan lidt kendt for, at vi har mange løsninger på problemerne. Vi gør det på mange forskellige måder.”

Sparring med kollegaer, teammøder og den faglige koordinator er således væsentlige elementer i forhold til at understøtte sagsbehandlerens kendskab til ret, og det kan synes, som om den mundtlige sparring nogle gange foretrækkes frem for at konsultere vejledninger og beskrivelser, selvom disse forekommer systematiserede i forhold til teamets arbejde. Karins sidste bemærkning: ”Vi gør det på mange forskellige måder” kan indikere en vis grad af intern forskellighed iblandt Karins og hendes kollegaers tilgang til og anvendelse af ret. Det er altså ikke kun på kommunalt niveau, foranlediget af Beskæftigelsesorganiseringslovens § 3, stk. 1, at forskellige tilgange til beskæftigelsesindsatsen kan antages at gøre sig gældende.

5.3.3 Hvordan påvirker viden som socialt fænomen beskæftigelses-sagsbehandlerens og langtidsledige borgernes interaktioner?

I interaktionerne forhandles viden mellem borgere og sagsbehandlere, der former sagsbehandlingens videre forløb. Som vidensaktører påvirkes parterne af allerede eksisterende viden baseret på blandt andet borgernes journaler og de gældende bestemmelser, der som vidensaktanter fastholder viden om den forgangne sagsbehandling og om de retlige rammer for sagsbehandling. Til nogle af møderne deltager også kommunens virksomhedskonsulenter og borgernes praktikchefer, afhængigt af mødets indhold og formål. Det møde, jeg observerer mellem Eva og Henrik, er et opfølgende møde om Henriks praktikforløb. Derfor deltager også virksomhedskonsulenten, der har etableret kontakten til praktikstedet samt Henriks praktikchef, PC, der har en indsigt i Henriks aktuelle arbejdsopgaver og evner. Virksomhedskonsulenten begynder mødet med at opridse de emner, de skal diskutere:

Jeg vil spørge ind til, hvad for nogle opgaver du har lavet, og hvordan det er gået med det. Vi snakker lidt arbejdstid, og jeg vil spørge PC om kvaliteten i dine arbejdsopgaver, hvordan han synes, det går ... Og jeg vil spørge lidt til social og personlig kompetence, hvad du ser, PC. Og jeg vil også spørge, om der er andet i forhold til dine skånehensyn, vi skal snakke om og kigge på ... Og inden vi går herfra i dag, planlægger vi, hvornår vi ses igen. Det er lidt det, jeg har tænkt, og vi ser, om vi når igennem det i dag. Lyder det rigtigt? Hvis du har noget at spørge om, så spørger du, ikke også? Og hvis der er noget, du gerne vil sige eller komme ind på, så kommer du bare med det. Skal vi ikke aftale det?

Virksomhedskonsulenten sætter dagsordenen og viser derved, hvilken viden der vægtes i sagsbehandling. Slutteligt søger hun Henriks accept af dagsordenen, og der inviteres til en dialog, dog primært inden for rammerne af de emner, virksomhedskonsulenten vægter.

Virksomhedskonsulentens ønsker især at afklare Henriks arbejdsevne og evne til at begå sig på en arbejdsplads, og de skal aftale det fremadrettede forløb for at sikre en fremdrift i sagsbehandlingen. Afklaringen af Henriks arbejdsevner er et centralt omdrejningspunkt for mødet. Generelt er afklaring en væsentlig del af de aktivitetsparate borgeres sagsbehandling, da afklaringen bidrager til at identificere arbejdsevne og -ønsker hos borgerne, hvilket igen bidrager til at afklare, hvilken retning sagsbehandlingen skal tage. Det følgende afsnit uddyber afklaringens betydning for sagsbehandlingen.

5.3.3.1 Den afklarende sagsbehandling

At afklare borgernes arbejdsevner og -ønsker er et centralt element i sagsbehandlingen, da afklaringen bidrager til at målrette sagsbehandlingen med afsæt i borgernes ressourcer og motivation. Borgernes håndtering af arbejdsopgaver, hvor meget de kan arbejde, og hvilke skånehensyn der gør sig gældende, kortlægges i møderne mellem sagsbehandlere og borgere. Til sidst i mødet mellem Henrik, virksomhedskonsulenten, Henriks praktikchef og Eva nævner virksomhedskonsulenten, at:

Næste gang kommer vi til at snakke noget øgning af arbejdstid Og vi talte lidt om, at du skal prøve at komme ud og få lagt dit CV ud ved flere virksomheder i forhold til småjobs og den dér 225-timersregel, men også hvis der var nogen, der manglede nogen ansat i løntilskud. Ellers arbejder vi videre med effektiviteten her og med timetallet øget, der matcher noget, du kan leve med.

Rammer og indhold for næste møde er således allerede fastlagt af virksomhedskonsulenten. Ved at afklare, hvor mange timer Henrik kan klare at arbejde og med hvilken intensitet, afgrænses mulighederne for Henriks videres sagsforløb: hvilke beskæftigelsesmuligheder, der kan gøre sig gældende i hans situation. Eva, der er Henriks sagsbehandler, forklarer i interviewet, at når det kommer til at afklare borgernes arbejdsevne:

”så sætter man lige overliggeren lidt lavere, i forhold til hvad de burde kunne, men så arbejder vi os opad i stedet for, at de falder ud over afgrunden ... Og så hører vi jo også Henrik sige ’jamen ikke lige nu, jeg er ikke parat til det lige nu’, og der handler det jo om at presse lidt på, men ikke presse for meget på og også lytte til borgeren, hvad der er realistisk. Og så med de lægelige ting, hvor vi løbende indhenter, fordi der er jo også borgere, der helst ikke vil. Sjovt nok [Eva griner lidt].”

Viden om borgerens arbejdsevne kommer fra borgeren selv, fra møderne med borgernes praktikchefer og fra lægefaglige vurderinger. Især i tilfælde hvor borgerne modsætter sig aktiverende tilbud, hvilket vanskeliggør afklaringen af deres arbejdsevne, inddrages lægefaglige vurderinger til at fastholde viden om borgerens situation og dermed de fremadrettede muligheder for sagsbehandlingen. At visitere borgerne til aktiverende tilbud er som nævnt et fokus i tilrettelæggelsen af beskæftigelsesbehandlingen i Snefeldt Kommune og betragtes primært som et redskab til at afprøve og derved afklare borgernes arbejdsevne. Som Karin forklarer, kan hun som sagsbehandler ikke selv vurdere borgerens arbejdsevne. Her må aktiverende tilbud til – også i Lærkes sagsbehandling:

”Sådan noget som effektivitet og opgaveløsning og hurtighed, det kan jeg ikke rigtig måle på. Så der er det jo rigtig meget [praktikkontaktpersons] udsagn, i forhold til hvordan Lærke hun indgår i opgaveløsningen og sådan nogle ting, som er interessante.”

At drøfte mulige aktiverende tilbud er en væsentlig del af samtalen mellem sagsbehandlere og borgere, da tilbuddene kan bidrage med at afklare borgernes arbejdsevner og -ønsker. Men nogle gange kan disse samtaler lede til mere forvirring end egentlig afklaring. Det kan medføre, at forhandlingen af viden forstyrres, fordi der knyttes an til forskellige opfattelser af det sagte, hvilket er tilfældet i mødet mellem Karin og Lærke, hvor Lærke gengiver sine oplevelser af mødet med sin psykiater. I mødet med psykiateren fortæller Lærke, at Karin har foreslået, at Lærke kan blive visiteret til aktiverende tilbud i Netto. Dette forslag er psykiateren uforstående over for taget Lærkes psykiske skånehensyn i betragtning:

Jeg gik op til min psykiater, og så fortalte jeg om din og min nye plan og forklarede, at 'så bagefter skal jeg i [aktiveringstilbud i] Netto'. Og så kigger psykiateren på mig. 'Skal du i Netto? Jamen det kan hun da ikke mene. Sig mig, har du ikke nogen skåneforhold?', sagde hun til mig. 'Det ved jeg overhovedet ikke', siger jeg til hende, 'det har jeg nok ikke, så'. Og så siger jeg til hende, at 'jeg har også sagt til [Karin], at jeg ikke tror, det bliver særlig godt, men jeg tænker, at så må det bare overstås'. Og så siger min psykiater 'Det lyder fuldstændig vanvittigt. Har [Karin] hentet papirer fra os?'

Efter Lærkes gengivelse af sin samtale med psykiateren forsikrer Karin Lærke om, at hun ikke har tænkt sig at visitere Lærke til aktiveringstilbud i Netto, særligt på grund af de skånehensyn, der gør sig gældende. Der er altså opstået en misforståelse omkring det fremadrettede forløb for Lærkes

sagsbehandling, da Karin udelukkende har refereret til Netto som en art standardreference til mulige aktiverende tilbud. Men Lærke har forstået Karins reference som en vurdering af, at Lærke har ressourcerne til at indgå i et sådant aktiverende tilbud, omend Lærke ikke kan genkende sig selv i den vurdering. Lærke accepterer, hvad hun oplever som Karins vurdering af, at Lærke skal visiteres til aktivering i Netto. Derved gør Lærke en identitet for både Karin og sig selv. Karin kan vurdere, hvad Lærke kan evne, og hvilke tilbud der kan hjælpe hende videre i selvforsørgelse. Lærke accepterer Karins myndighedsrolle, på trods af at hun vurderer, at dette aktiveringstilbud ikke ville være godt for hende. *Det må bare overstås*, lader hun til at resignere. I relationen til Karin forekommer Lærke altså at være underlagt Karins vurdering, samtidigt med at Lærke vurderer, at Karin må kunne vurdere, hvad der er bedst i hendes situation. Psykiaterens udtalelser, som Lærke gengiver, reflekterer en viden om, at den lægefaglige vurdering af Lærkes situation bør indgå i forhandlingen af sagsbehandlingens videre forløb. Psykiateren afviser, at Netto er en reel mulighed for Lærke grundet hendes psykiske skånehensyn, hvilket indikerer, at psykiaterens vurdering *ikke* er indgået i forhandlingen af viden om, hvad det næste aktiverende tilbud, Lærke skal visiteres til, skal være.

Viden om borgernes evner og muligheder formes blandt andet af skriftlige dokumenter, der som vidensaktanter fastholder billedet af borgernes ressourcer. Flere af borgerne er ufaglærte, og den manglende dokumentation af deres erfaringer og evner kan fastholde dem i ledighed, som Karsten oplever:

”Jeg har ingen uddannelse, og jeg har ingen papirer, og jeg har ingen kørekort, så det begrænser det jo meget. Hver gang jeg kommer ud, også ud i [nuværende praktik], så spørger de, ’hvad kan du?’. Teoretisk set så kan jeg jo ingenting, altså, forstå det rigtigt, fordi jeg ingen papirer har, men jeg har lært mange ting selv.”

Karstens erfaringer fortæller ham, at dét, der tæller, er dokumentationen af hans arbejdsevner. Som vidensaktant fastholder dokumentationen viden om, hvad han kan, hvilket altså er afgørende for, at han kan komme i beskæftigelse, oplever Karsten. Dette viser ligeledes, at Karsten oplever, at hans eget ord ikke vægtes i interaktionen mellem ham og en potentiel arbejdsgiver. Det er dokumentationen, vidensaktanten, der konkretiserer hans arbejdspotentialitet – ikke Karsten selv. Det er ligeledes Camillas erfaring:

”Mit mål er at komme ud og få et arbejde så hurtigt som muligt og komme ud af det her system. Jeg duer ikke til det her system, og jeg har været her, desværre, i alt for mange år ... Jeg vil gerne ud og

arbejde på kontor, det er den største drøm, jeg har ... Jeg er jo ret god til regnskab. Men igen, når man ikke har papir på, hvad man kan, så har man et problem. Det er jo alfa og omega i dag.”

Camilla oplever altså ligeledes at blive holdt tilbage af både sine egne problemer og af krav om at kunne dokumentere sine evner. Dette krav kan hun ikke honorere, hvorved hun oplever at blive fastholdt i kontanthjælpssystemet.

Af et ældre notat i Birgittes journal fremgår det, at Birgitte i lange perioder hverken har været i beskæftigelse eller aktivering, hvilket placerer hende langt fra arbejdsmarkedet og fordrer en afklaring af hendes arbejdsevner. En lægefaglig vurdering er journaliseret, og den fastslår skånehensyn, eksempelvis at Birgitte skal have mulighed for skiftende arbejdsstillinger og skal undgå tunge løft.³² Sådanne vurderinger får som vidensaktanter betydning for, hvilke aktiverende tilbud der kan aktualiseres for borgerne. Dokumentation kan derved vise en retning for sagsbehandlingen gennem afgrænsning, men er dokumentation ikke retvisende, kan det skabe udfordringer for sagsbehandlingsforløbet. Lærke fortæller, at hun har oplevet, at ”forkert diagnose og forkert medicin” fastholdt hende i en negativ situation, og det var først, da diagnose og medicin blev ændret, at hun oplevede, at en forandring var mulig:

”Jeg er blevet medicineret ordentligt nu og fik jo også en diagnose for, det er måske to år siden, så jeg har jo rendt rundt i det her system i lang tid, hvor man har givet mig forkert diagnose og forkert medicin, og det hele er bare gået fuldstændig skævt i en årrække, hvor jeg bare er blevet ved med at blive syg og syg og syg.”

Lærkes oplevelse af at blive forkert diagnosticeret og dermed fået forkert behandling har ledt til, at hun er blevet fastholdt unødigt længe i en uhensigtsmæssig situation, hvor hun ikke har rykket sig nærmere et mål om selvforsørgelse gennem beskæftigelse. Den forhandlede viden er altså central i forhold til at understøtte sagsbehandlingsformålet.

For flere af borgerne er afklaringen en proces, der gerne skulle lede til et fleksjob, hvilket Karin forklarer Lærke:

Det jeg siger til dig, det er, at hvis vi skal afklare dig til fleksjob, så vil man jo sige, at når man skal stå til rådighed for et fleksjob, så skal man have flere opgaver, hvor man kan stå til rådighed. Derfor skal vi finde ny praktik, så vi ligesom kan bevise, at du kan stå til rådighed for mere end sådan noget

³² Birgittes journal s. 66.

socialpædagogisk arbejde. Det kunne også være i en børnehave, som jord- og betonarbejder, bare et andet område. Men det område skal selvfølgelig være et, hvor man kan sige, at med de ting, du slås med, så skal det selvfølgelig være et sted, hvor du kan være.

Borgernes skånehensyn og arbejdsevne er således centrale at få afklaret, før borgerne kan komme videre i et fleksjob. For nogle kan den vej dog synes lang, hvilket Lærke giver udtryk for i det efterfølgende interview:

”Jeg synes jo, det er frustrerende, for eksempel da jeg starter i den her praktik, og nu har jeg været der i rigtig lang tid, så får jeg at vide på et eller andet tidspunkt i forløbet, ’når du så er færdig med det, så skal du også ud og afprøves et andet sted, fordi vi skal afprøve dig vidt og bredt, og vi skal finde ud af, om du kan noget mere eller noget mindre, hvis du kommer et andet sted hen’ ... Jeg har været på kontanthjælp nu siden 2010, hvor jeg er gået fra sygedagpenge og så over på kontanthjælp, og det er bare en evig kamp, og man bliver fandeme træt af at blive ved med at kæmpe og tro ’nå, ja, men nu er det snart overstået’. Og så er det overhovedet ikke overstået.”

Den omfattende proces, som afklaring er, kan af borgerne opleves, som om de fastholdes i beskæftigelsessagsbehandlingen. Vejen til fleksjob synes belagt med uendelige praktikker. For de fleste borgere, inklusive Lærke, er et ordinært arbejde ikke en reel mulighed. Fleksjob er derfor en vej ud af kontanthjælpssystemet, men for borgerne kan det synes vanskeligt at vurdere, hvornår vejen ender, og hvornår et fleksjob kan blive en realitet.

5.3.3.2 Relationen mellem borger og sagsbehandler

”Den gode sagsbehandling er jo der, hvor man møder borgeren, hvor de er, og med respekt for det, de kommer med. Det er jo mange forskellige mennesker, vi har med at gøre. Og der er mange forskellige måder at leve på, og det er vi jo nødt til at have en accept af og rummelighed over for dem som sagsbehandlere. Der er jo mange af dem, vi har med at gøre, der har mødt enormt mange løftede pegefingre i deres liv, og det fremmer som oftest ikke noget godt, hvis man kommer som endnu en løftet pegefinger.”

At tage udgangspunkt i borgerens situation er udgangspunktet for den gode sagsbehandling, fortæller Kathrine her. Hun er sagsbehandler for Camilla, og for hende handler det om at udvise respekt og møde hinanden uden tvang, skyld og skam, hvis relationen mellem borger og sagsbehandler skal være

god. Den gode relation synes opfattet som grundlaget for, at sagsbehandlingsforløbet kan baseres på en fælles forståelse af borgerens behov og sagsbehandlingsformål. Derved reflekteres en tilgang til borgerne som ligeværdige, der gennem relationen til sagsbehandleren skal have mulighed for at medvirke ved at udøve indflydelse på deres sagsbehandling.

Over tid kan relationen mellem sagsbehandler og borger udvikle sig, så andre, mere personlige, dog stadig beskæftigelsesrettede emner, kan inddrages, hvilket Eva, der er sagsbehandler for Henrik, påpeger:

”Jeg har kendt Henrik i en hel del år efterhånden og kan godt sige nogle ting til ham, uden at han i hvert fald giver udtryk for, at det er stødende. Jeg har snakket vægt med ham og kost og tandbehandling, det er han så ved at få gjort noget ved nu ... Det med vægt, det er lidt op ad bakke, lige med Henrik, den står lidt stille lige nu, fordi vi koncentrerer os om nogle andre ting. Man kan jo godt trække hesten til truget, men man kan jo ikke tvinge den til at drikke [griner lidt].”

Den beskæftigelsesrettede sagsbehandling inviterer altså til, at en bred vifte af forskellige emner kan inddrages i samtalen mellem sagsbehandler og borger. Vurderer sagsbehandleren, at borgerens udseende kan være en barriere for, at borgeren kan komme i arbejde, er der en opfattelse af, at sagsbehandleren har et ansvar for at adressere dette. Kost, vægt og tandbehandling er altså en del af en helhedsorienteret sagsbehandling, der ved at forhandle viden om borgerens sundhedsfremme bidrager til, at borgeren kommer tættere på arbejdsmarkedet. At Henrik ikke giver udtryk for, at disse emner er stødende, synes i Evas optik at være legitimerende nok i sig selv til, at hun kan inddrage dem. Evas beskrivelse reflekterer en forståelse af, at sagsbehandlingen er et samarbejde, ”vi koncentrerer os om nogle andre ting”, som hun siger, hvorved hun artikulerer en viden om, at hun og Henrik er sammen om at forhandle sagsbehandlingsfokus og forløb. I interviewet med Henrik kommer en anden opfattelse dog til udtryk. Henrik fortæller, at hans indsigt i sin egen situation ikke inddrages i sagsbehandlingen. Henrik har skånehensyn i forhold til sin ryg, men han oplever, at han bliver ignoreret eller underkendt, når han gør opmærksom på dette forhold. I stedet oplever han, at der er en antagelse om, at han kan mere, end han fortæller dem. Den viden, Henrik deler i interaktionen, bliver altså ikke integreret i en forhandlet viden om hans faktiske fysiske formåen:

”Så forsøger de at presse igen. Når jeg når en vis grænse med ryggen, så kan jeg ikke mere. Og det har jeg også sagt til dem. Og lægen har også skrevet det til dem, men det bliver ikke godtaget ... De vil have mig op i tid. Og når jeg når 27 timer, så begynder jeg at knække, så kan jeg ikke mere.”

Lægens dokumentation tæller heller ikke i forhandlingen af viden om Henriks fysiske evner. Det eneste, der synes at tælle, er sagsbehandlerens vurdering af Henriks arbejdsevne, oplever Henrik. Henriks oplevelse står dermed i kontrast til Evas fortælling om, hvad der konstituerer det gode møde mellem hende og de borgere, hun er sagsbehandler for – herunder Henrik:

”Det skal jo være et samarbejde, men det er jo borgerens liv, det handler om, og det er jo borgeren, der er i centrum. Og nogle gange presser vi lidt på, og andre gange er der behov for, at vi holder lidt igen. Så det er sådan en fornemmelse af borgeren, om vi skal presse på, eller om vi skal holde lidt tilbage. Så der er et samarbejde. Det ville vi jo ikke kunne gøre uden borgeren.”

”En fornemmelse af borgeren” er afsættet for Evas vurdering af, hvor meget hun kan og skal presse borgeren. Derved bliver det hendes opfattelse af Henrik og den identitet, hun gør for ham, der strukturerer hendes tilgang til sagsbehandlingen. Hun understreger, at der er tale om et samarbejde, da sagsbehandlingen ikke ville være mulig uden borgeren, men hvilken form for samarbejde synes uklart. At presse borgeren til længere dage i praktikken synes *ikke* at være et spørgsmål om samarbejde, men kan i stedet være et resultat af at Eva som myndighedssagsbehandler, i henhold til Aktivlovens § 35, stk. 3, kan sanktionere Henrik, hvis han uden rimelig grund ikke deltager i tilbud. I Henriks optik er der dog mere fokus på at presse ham end på at samarbejde. Denne oplevelse kan være et resultat af, at Henriks rolle som vidensaktør i sagsbehandlingen synes undermineret, da hans vurderinger af sin egen situation afvises. Hans viden får således ikke en plads i forhandlingen af, hvad der skal ske i den fremadrettede sagsbehandling. Det er ydermere hans oplevelse, at sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter ikke tager sig tid til at læse hans journal. Som vidensaktanter kan journalerne fastholde sagsbehandlingen på tværs af tid, og de fungerer som en institutionaliseret hukommelse, men Henrik oplever, at denne hukommelse ikke anvendes:

”De går ikke lige hen og læser, hvad de andre har skrevet om mig ... De gider ikke gå tilbage og kigge, hvad der egentlig står. De gør bare sådan dér, de sætter bare en ny streg, og ’så kører vi. Og så presser vi’.”

Henrik mener, at sagsbehandlerne ikke tager sig den nødvendige tid til at gøre anvendelse af journalernes institutionaliserede hukommelse. At de bare sætter ”en ny streg” indikerer, at sagsbehandlingen fra Henriks perspektiv blot begynder forfra, hver gang en ny sagsbehandler overtager hans sag: Så skal han afklares på ny, og det foregår ved at presse ham, hvilket medfører, at

sagsbehandlingen trækker ud. Karstens erfaringer ligner Henriks, hvad angår sagsbehandlingernes brug af hans journal – eller mangel på samme:

”Jeg kom på kontanthjælp omkring 2001 og har faktisk været i systemet siden og har haft rigtig mange sagsbehandlere, jobkonsulenter og sådan noget. Jeg havde otte på 1½ år. Otte forskellige, og jeg skulle sidde og fortælle det samme og det samme ... De læser ikke, hvad der står i mine papirer. Så det vil sige, at jeg skal sidde og fortælle, hvad der står i mine papirer. Men der har Karin og [virksomhedskonsulent] læst det nye. Og det er jeg faktisk tilfreds med, fordi så skal jeg ikke til at sidde og fortælle det hele igen.”

At Karin rent faktisk læser Karstens journal, opleves altså positivt, nærmest overraskende, sammenlignet med de erfaringer han tidligere har gjort sig. Han behøver således ikke at spille sin tid med at gentage sig selv og fortælle den historie, sagsbehandlerne selv kan læse i hans journal. Nogle sagsbehandlere bruger netop journalerne til at danne sig et billede af borgerens situation. Det er særligt, når sagsbehandlerne får nye borgere på deres sagsstamme, hvor der altså endnu ikke er etableret en relation. I sådanne tilfælde kan journalnotater give et indblik i borgerens situation og tilgang til sagsbehandlingen. Og det har Karin netop benyttet sig af, da hun overtog Karstens sag:

”Jeg har ikke haft Karsten i hundrede år, og jeg kan også godt læse, at han kan være lidt vanskelig, men jeg har faktisk ikke haft problemer med samarbejdet med Karsten. Vi snakkede praktik fra første færd af, men han fik også lov lige at få ordnet nogle ting først, så på den led pressede jeg ham ikke ... så jeg tror også, han har følt sådan lidt, ’okay, hun hører sgu, hvad jeg siger, og nu må jeg lige få styr på dét’, så på den led har jeg ikke oplevet noget.”

Som vidensaktant fastholder journalen viden, der giver et fragmenteret billede af Karsten, og Karin afviser, med afsæt i sine erfaringer og dermed sin viden, den identitet, journalerne *gør* af Karsten. Hendes strategi er at tage udgangspunkt i hans situation og lytte til de behov, han oplever at have i sin sagsbehandling. Hun gør en ny identitet for Karsten: at han gerne vil samarbejde – dermed gør hun også en identitet for sig selv: at hun som sagsbehandler evner at opbygge relationer, der leder til samarbejde, ikke konflikt, med borgerne.

5.3.3.3 Borgernes personlige relationer

Lærke påvirkes af store psykiske svingninger, der medfører, at hun fra den ene dag til den næste kan opleve stor forskel i forhold til det overskud, hun har: *På gode uger er det legende let for mig, og der vil jeg gerne mere end de otte [timer om ugen i praktik], men på en dårlig uge, der magter jeg ikke engang de otte*, fortæller hun til Karin. Lærkes relation til sin kæreste og til sine børn hjælper hende til at finde et overskud, der er centralt for, at hun kan bidrage aktivt i sin sagsbehandling, særligt når hun går igennem de dårlige uger. Lærke taler desuden om, at personalet på det sted, hun er i praktik, kender hende, og at hun og Karin kender hinanden. Hun oplever, at deres kendskab til hendes person og til hendes psykiske problemer medfører en forståelse, der giver hende ro: De forstår, hvorfor hun er ustabil, og at hendes overskud svinger. Karin spørger, om Lærkes kæreste reagerer på hendes udsving? *Han tager bare ud og fisker. Han er sådan meget rummelig*, svarer Lærke. Dog synes Lærkes relation til sine børn at være det vigtigste for Lærke – og hvis relationerne ikke fungerer, fungerer hun heller ikke, understreger hun – og så fungerer sagsbehandlingen slet ikke. Lærkes børn er anbragte, men hun har dem nogle dage hver anden uge, og det kræver et stort overskud fra hendes side:

Lærke: Jeg kan blive lidt bekymret for, om jeg kan rumme både at være i praktik og så hente mine børn direkte efter ... Så har jeg brug for at tage hjem og hvile mig, og det kan jeg ikke.

Karin: Du har dem samtidig?

Lærke: Fra torsdag til fredag er det kun to af dem ... Så kommer resten fredag til mandag.

Karin: Det må jo komme an på en prøve.

Lærke: Det vil jeg i hvert fald starte med at prøve at spørge dem om [om hun kan komme hver anden torsdag, hvor hun ikke har sine børn], indtil jeg lige finder ud af, hvor meget det slider på mig. Fordi én ting er, at jeg godt ved, det kan være en god ting for mig, men det må for Guds skyld ikke spolere samværet med mine børn. Det må det ikke, fordi det er en rigtig vigtig ting, at det fungerer. Fordi hvis først det begynder at smuldre, så smuldrer jeg også.

Karin lægger op til, at Lærke må afprøve, hvordan hun reagerer med både praktik og børn, selvom Lærke, med henvisning til sine erfaringer, understreger, at det ikke er muligt for hende både at være i praktik og have sine børn – hun har ikke overskuddet, og det kan udfordre hendes sagsbehandlingsforløb. Karins udtalelse kan tolkes som en udfordring af Lærkes selvindsigt, hvorved

Lærkes viden om sin egen situation indirekte afvises. Lærke vælger selv at tage affære og vil forsøge at tilrettelægge praktikken således, at hun kan evne både at være mor for sine børn og deltage i det tilbud, hun er visiteret til – så hun kan leve op til både sine egne og systemets krav.

5.3.3.4 *Borgernes økonomiske forhold*

Økonomi er ligeledes en faktor, der kan skabe uro såvel som at give overskud i borgerens privatliv og dermed også i deres tilgang til sagsbehandlingen. Ifølge Karstens journal har Karstens tidligere alkoholmisbrug været en barriere i hans sagsbehandling. Snefeldt Kommune havde fundet en bolig til Karsten, men boligselskabet kontaktede sagsbehandleren, da naboerne var utrygge ved Karsten, fordi han var ”så fuld, at han vælter rundt udenfor”³³. Af journalen fremgår det, at Karsten vil blive sat ud af sin bolig, hvis situationen ikke håndteres. Dette komplicerer sagsbehandlingen yderligere, da misbrug og potentiel hjemløshed fjerner Karsten yderligere fra arbejdsmarkedet. I sådanne situationer er en tværgående indsats mellem misbrugskonsulenter og sagsbehandlere nødvendig – en indsats, som evner at tage *hele* borgerens situation i betragtning.

Karsten er holdt op med at drikke, og han er under administration:

”Det styrer kommunen [griner lidt], min husleje, min elregning, min antennepakke, og hvad fanden er det mere? Nå, men det styrer kommunen ... Det fungerer udmærket, stille og roligt.”

Det er ikke beskæftigelsesbehandlere, der varetager denne funktion, men i borgernes optik er økonomien væsentlig for deres overskud til at bidrage til sagsbehandlingen, som Camilla forklarer:

”Altså en kontanthjælp er en rigtig god grundbase ... Jeg synes, det er fantastisk, at man kan få så mange penge ved at gå hjemme, altså, mange udnytter det jo. Jeg er bare glad for, at mit barn kan få tøj på kroppen, mad i maven og i madkassen og de her basale ting, og det kunne vi jo så igen gå over til, at hun fik lidt andet end genbrugstøj at gå i. Så jo, det hjalp rigtig meget, også på psyken.”

Ved at inddrage økonomi som emne i sagsbehandlingen bliver det muligt at adressere økonomiske problematikker, der potentielt kan fastholde sagsbehandlingen, da borgerne ellers ikke har

³³ Karstens journal s. 11.

overskuddet til at indgå aktivt i deres sagsbehandlingsforløb – det hjælper ”på psyken”, at der er styr på hverdagens økonomi.

5.3.3.5 Andre vidensaktører informerer sagsbehandlingen

Sagsbehandlingsforløbet påvirkes ligeledes af viden fra andre end borgerne og sagsbehandlerne, der kan bidrage til at afklare borgernes arbejdsevne. Denne viden kan finde vej skriftligt, såsom lægers og psykologers vurderinger af borgerne, der journaliseres og således kan informere sagsbehandlingen. Men andres viden kan også finde vej mundtligt, hvilket er tilfældet, når andre inviteres ind i sagsbehandlingen. I Henriks tilfælde tilbyder hans praktikchef sin vurdering af Henriks præstation i praktikken, og denne vurdering indgår som information, der kan påvirke, hvilken retning Henriks sagsbehandling fremadrettet orienterer sig mod:

Jeg synes, Henrik har en god forståelse af tingene, og det er også, at han kan opfatte tingene, det kræver jo også, at man har lidt indsigt i nogle praktiske ting ... Jeg tænker med Henrik, at han kunne klare rigtig mange job. Jeg har tænkt sådan en tanke som pladsmand i en større virksomhed ... Hvis Henrik får noget god oplæring på stedet, at der er en dagligt til at tage fat i Henrik og sige, 'det er det her, vi skal'. Det ville han kunne klare til fulde.

Praktikchefens vurdering af Henriks arbejdsevne sætter kursen for sagsbehandlingsforløbet videre og peger på en mulig fremtid for Henrik og på de behov, der bør imødekommes for at kunne realisere et mål om selvforsørgelse.

Lægefaglige vurderinger fremgår som nævnt af borgernes journaler med henblik på at afklare skånehensyn. I mødet mellem Karsten og Karin forhandles viden om Karstens skånehensyn og arbejdsevne, og Karsten henviser til sin læges vurdering for at understrege sin videns legitimitet. Men dette afviser Karin:

Karsten: Som min overlæge har sagt, og jeg mener også, han har skrevet det, så er det, hvis jeg skal have noget, så bliver det fleksjob på fire timer, måske hver dag.

Karin: Ja, men det kan overlæger jo ikke rigtig udtale sig om. De vil gerne, det vil de rigtig gerne, men det har de faktisk ikke belæg for at udtale sig om.

Karsten: Det står i papirerne, I har fået dem alle sammen.

Karin: Det ved jeg da godt, men det er det, jeg siger: Det kan godt være, lægen udtaler sig, men jeg udtaler mig heller ikke om diagnoser ... Og man kan sige lige omkring det her med arbejdsevnen, ja, vi har det lægelige på, hvad du fejler og skånehensyn, så er det vores opgave at afklare. Så det rent arbejdsmæssige, det er ikke lægens.

Karsten: Nej, nej.

Karin: Så det skal de pænt holde sig fra.

Karin afviser bestemt Karstens viden, der tager afsæt i hans overlæges vurderinger. Overlægens vurdering tjener til at belyse ét aspekt af Karstens sagsbehandling: Hvad han *ikke* kan, men ikke hvad han så kan i stedet. Det aspekt skal belyses gennem sagsbehandlingen, hvorfor Karin som vidensaktør i Karstens sagsbehandling understreger, at overlægens vurdering ikke kan anvendes som afgørende grundlag for, hvad der skal ske fremadrettet i Karstens sagsbehandling. Fra Karins perspektiv er skånehensyn én ting, men hvad borgeren *faktisk* kan er en anden – og det er Karins job, ikke overlægens, at vurdere det.

Gennem sin afvisning af overlægens vurdering indskriver Karin sig i en position, hvor hun er myndigheden, der kan vurdere, hvilken viden der kan forhandles i interaktionen. Med sin afvisning af overlægens vurdering indtager Karin en plads som dominerende vidensaktør i sagsbehandlingen, en plads, som beskæftigelseslovgivningen understøtter. Karin har nemlig myndigheden til at visitere Karsten til tilbud, og overlægens vurdering fratager hende ikke den myndighed – tværtimod: Overlægens vurdering synes næsten at give Karin anledning til yderligere at afklare Karstens arbejdsevne.

I interview med Karin, efter mødet mellem hende og Karsten, uddyber Karin sin oplevelse af den vidensforhandling, der fandt sted mellem hende og Karsten:

”Det er svært, når borgeren hører en læge eller en psykolog eller en psykiater sige, at ’du skal nok ikke regne med nogensinde at komme tilbage på arbejdsmarkedet’ ... De er trods alt større autoriteter for borgeren, end jeg er ... Det synes jeg faktisk er lidt problematisk, når de begynder at klogge sig på det. Fordi ét er jo, at man kan have nogle lidelser, og det kan lægen sagtens udtale sig om. Han kan også sagtens sige, hvad det gør ved dig, at du ikke kan gå, fordi du har mistet begge dine ben, det må han gerne sige. Så er det mig, der skal finde ud, ’hvad kan du så?’ ... Det er jo ikke lægens bord, overhovedet. Fordi mange gange aner de heller ikke, hvad vi har af tilbud, og hvad vi egentlig kan.”

Det forstyrrer altså sagsbehandlingens videre forløb, når andre professioner udtaler sig om borgernes evner og forudsætninger, da sagsbehandlerne betragter dette som en del af *deres* arbejde. Karin afviser, at læger er i stand til at vurdere, hvad borgerne kan. Lægerne kan vurdere, hvad borgerne ikke kan, men det er Karin og hendes kollegaer, der har fagligheden og dermed den relevante viden til at afklare borgernes arbejdsevner, deres potentiale og ressourcer. Når andre blander sig, opstår der en videnskconflikt, der forstyrrer forhandlingen af viden om, hvad der skal ske fremadrettet.

5.3.3.6 Den fremadrettede sagsbehandling

Den fremadrettede sagsbehandling målrettes blandt andet med afsæt i borgernes egne arbejdsønsker, men når borgerne ikke er afklarede omkring, hvad de gerne vil, kan dette hæmme sagsbehandlingens fremdrift. I Henriks tilfælde fremgår det af hans journal, at hans eget arbejdsmarkedsperspektiv er præget af, at *"han har vanskeligt ved at se, hvilke jobs han kan varetage med sine smerter."*³⁴ Henrik kan altså ikke gøre en fremtidig arbejdsidentitet for sig selv, og hans manglende afklaring omkring, hvad han gerne vil, og hvad han kan, synes at efterlade sagsbehandlingens i et *limbo*, da det er svært at forhandle, i hvilken retning sagsbehandlingens skal fortsætte.

Forhandlingen af, hvad der skal ske fremadrettet, finder sted i interaktionerne mellem sagsbehandlerne og borgerne:

Karin: Det er jo også at give sig tid til det i praktikken, fordi hvis så du bliver tilknyttet fleksjob, så er det jo lidt på samme vilkår, så kender du det jo.

Karsten: Det er jo det, og så lige så meget med at finde ud af, hvad jeg kan nu, efterhånden, altså, jeg har gået meget sygdom igennem det sidste år.

Karin: Så hvis vi kan få dig gjort til fleksjobber, så er det vel også flot?

Karsten: Ja, det håber jeg da på.

Et fleksjob forhandles således som en mulighed for Karsten, og denne konsensus mellem Karsten og Karin indikerer, at de deler en viden om, at Karsten på længere sigt kan evne at komme ud af

³⁴ Henriks journal, s. 54.

kontanthjælpssystemet og blive selvforsørgende gennem fleksjob – det er dét, der skal arbejdes henimod.

I mødet mellem Hanne og Birgitte handler det ligeledes om Birgittes fremadrettede sagsbehandling, blandt andet på baggrund af at Hanne vurderer, at Birgitte er klar til at *få et rigtigt arbejde*, som Hanne påpeger:

Det, vi [Hanne og den jobkonsulent, der er tilknyttet Birgittes sagsbehandling] har snakket os frem til her op til mødet, det er, at jeg siger, at du må være klar til, at vi kan hjælpe dig ud og få et rigtigt arbejde. Og det behøver ikke være 37 timer, du vil kunne klare dig for 20 og tjene noget mere, end du gør nu. Så det skal vi prøve at hjælpe dig med at finde ud af. Du beholder mig som sagsbehandler, vi gør dig ikke lige jobparat. Det er ikke sådan, at du skal ud og lave to jobsøgninger om ugen og sådan noget. Der tænker vi ikke lige, vi er endnu. Så vi skal finde noget, der ligner arbejdsmarkedet mest, hvordan du fungerer med det.

På baggrund af sin viden om Birgittes situation vurderer Hanne, at hun er klar til at komme væk fra sin nuværende praktik og aktiveres i tilbud, der er mere lig arbejdsmarkedets vilkår – dog med forbehold styret af Birgittes skånehensyn. Fremdriften er til stede, men denne er dog betinget af vurderingen af, at Birgitte nok er klar til at rykke videre, men ikke kan honorere de krav, der stilles til hende, hvis hun omvisiteres til kategorien jobparat. Birgitte understreger, at hun gerne *vil* arbejde, men at hun har brug for pauser på grund af sit helbred:

Birgitte: Det er efter, jeg er holdt op med at drikke, så har jeg mere af alle de dér med ryggen og benene. Men jeg klarer mig. Jeg skal bare huske at tage min medicin, og så benene lidt op en gang i mellem.

Hanne: Og det er jo også det, vi andre gør, når vi er på arbejde. Vi er jo heller ikke 100 procent effektive hele tiden, vi bliver jo også nødt til at have nogle pauser og skifte stol og komme op og stå.

Birgitte: Ja, for jeg klarer mig fint.

Hanne: Det giver også noget at være af sted.

Misbruget er lagt på hylden, og nye problemer opstår. Birgitte lader til at have vanskeligt ved at gøre en arbejdsidentitet for sig selv, hun er i tvivl om, hvorvidt hun kan få en plads på arbejdsmarkedet med sine skånehensyn. Hanne søger at gøre en arbejdsidentitet for Birgitte ved at normalisere de

skånehensyn, Birgitte har: Hanne gør en fælles identitet; *det er jo også det, vi andre gør, når vi er på arbejde*. Hun understreger, at Birgittes oplevelser er en naturlig del af at være på arbejdsmarkedet, hvorved hun gør en identitet for Birgitte som potentiel arbejdstager.

5.3.3.7 Motivation påvirker sagsbehandlingsforløb

Borgernes manglende motivation kan være en hæmsko for sagsbehandlingen, hvilket reflekteres i Henriks journal, hvor det fremgår, at et muligt praktiksted:

”ikke ønsker at etablere en praktik, da de havde en bekymring om, at han ikke vil passe ind i virksomheden samt en bekymring omkring hans interesse for stedet.”³⁵

Vurderingen af, at Henrik ikke vil det nok, medfører altså, at praktikken ikke bliver etableret, hvilket igen medfører, at afklaringen af Henriks arbejdsevner trækker i langdrag, da arbejdsevnerne afklares gennem praktikforløb. Henriks manglende motivation er derved med til at fastholde ham i sagsbehandlingen.

Det fremgår af Karstens journal, at han i forbindelse med et aktiveringsforløb føler sig udnyttet, fordi han oplever at udføre det samme arbejde som de ansatte, men ikke få det samme for sin arbejdsindsats. Han synes, arbejdsopgaverne er meningsløse, og den indirekte sociale eksklusion demotiverer Karsten og forstærker hans oplevelse af at stå uden for arbejdsfællesskabet³⁶. Af hans journal fremgår det ydermere, at et andet praktikforløb, som Karsten er visiteret til, stoppes, da *”han ikke kan begå sig på en hensigtsmæssig måde”³⁷*. En senere lægefaglig vurdering lyder, at Karsten kan deltage i aktiveringstilbud, og Karsten tilkendegiver, at han gerne vil *”ud og lave noget”*, men efter nogle uger i en visiteret praktik sygemelder han sig: *”det er ikke er noget for ham. Desuden oplyser han, at han ikke ønsker at arbejde gratis”*. Dette ansporer, ifølge journalen, Karstens daværende sagsbehandler til at indskærpe, at Karsten er forpligtet til at stå til rådighed og tage imod de tilbud, han får fra jobcenteret.³⁸ Karsten synes altså ikke at være motiveret, hvilket leder til, at sagsbehandleren forsøger at motivere Karsten ved at referere til de forpligtelser, han som kontanthjælpsmodtager er underlagt: Det fremgår af Karstens journal, at *”det vurderes, at der skal arbejdes med Karstens motivation for*

³⁵ Henriks journal, s. 93.

³⁶ Karstens journal, s. 205.

³⁷ Karstens journal, s. 233.

³⁸ Karstens journal, s. 189.

at opnå selvforsørgelse. Karsten er meget demotiveret, men kan faktisk godt arbejde 37 timer”, selvom et notat fra Karstens mentor peger på, at Karsten ”virker som en, der gerne vil, men som ikke har kræfterne ... Han virker mere trist og opgivende, end han gjorde, da han startede i praktikforløb”³⁹.

Journalnotaterne bidrager således til at gøre en identitet for borgerne, i forhold til i hvor høj grad de vil deres egen sagsbehandling. Borgernes vilje vurderes af sagsbehandlerne til at have betydning for sagsbehandlingens fremdrift, hvilket medfører, at når motivationen er fraværende, skærpes borgernes deltagelse i sagsbehandlingen ved at påpege sanktioner som følge af at udeblive fra tilbud uden rimelig grund, jf. Aktivlovens § 35, stk. 3.

Borgernes sagsbehandlingsforløb er præget af skift, i forhold til hvilke aktiveringstilbud de visiteres til, da forskellige tilbud bidrager til at afklare deres arbejdsevne forskelligt. I Birgittes tilfælde understøtter hendes positive indstilling til disse skift hendes sagsbehandlings forløb, hvilket fremgår af mødet mellem hende, Hanne og én af Snefeldt Kommunes virksomhedskonsulenter, VK:

Birgitte: Det har jeg indstillet mig på, nye ting og alt det dér.

VK: Ja, sådan er det jo, når man starter et nyt sted, så skal man lære de nye kollegaer at kende og arbejdsopgaver ... Men du er jo heldigvis så dejligt udadvendt og vil gerne, så det er jo ikke sådan, at du tænker, ’åh nej, det vil jeg ikke’.

Hanne: Der har været større udfordringer i dit liv end det.

Birgitte: Jeg har sagt til mig selv, man skal være positiv. Det må være irriterende, hvis man sådan er negativ hele tiden på arbejdet.

At Hanne påpeger de større udfordringer, Birgitte tidligere har håndteret, indikerer, at Hanne anerkender den indsats, Birgitte har udvist indtil videre, og at Hanne har tiltro til, at Birgitte har de ressourcer, der skal til i forhold til det nye element i sagsbehandlingen. Birgittes motivation retter sig mod arbejdsmarkedet, men i det efterfølgende interview kan der spores en tvivl hos hende vedrørende hendes evne til at indgå på en arbejdsplads:

”På en måde vil jeg gerne på arbejdsmarkedet, selvom jeg ikke har været på arbejdsmarkedet i 26 år, og i min alder og alle de sygdomme ... Nu har jeg det nogle dage meget bedre. Det er meget

³⁹ Karstens journal, s. 314.

svingende, nogle dage har jeg det så dårligt, at jeg bare tænker 'puh', men alligevel har man lavet noget på arbejdet”.

Birgitte *vil* gerne arbejde, og hun vil gerne bidrage til arbejdspladsen, selvom hendes helbred begrænser hende. At borgerne vil er lige så – om ikke mere – vigtigt, som at de *kan*. Derfor arbejder sagsbehandlerne med at afklare borgernes motivation og arbejdsevne, forklarer Hanne:

”Jeg skal prøve at afdække, om de er dem, der kan og vil, eller kan, men ikke vil, eller vil, men ikke kan, eller hverken vil eller kan. Så hvis de ikke vil, hvordan er det så? Skal vi så prøve at sanktionere eller sætte nogle konsekvenser op? Og nogle gange tror vi, at de ikke vil, men finder ud af, at de ikke kan, fordi de måske ikke er så begavede. Man skal i hvert fald have afklaret.”

Om borgerne *vil* synes altså at være lige så centralt, som at de *kan*, hvorved afklaringen af arbejdsevne og motivation går hånd i hånd i forhold til at sikre sagsbehandlingens fremdrift. Det er sagsbehandlerne, der vurderer, om borgerne vil, og om de vil nok, men det kan synes vanskeligt at vurdere i tilstrækkelig grad, da borgere, der ”ikke er så begavede”, fejlagtigt kan vurderes som borgere, der ikke vil. Sagsbehandlerne fornemmer af borgernes vilje synes at være det afgørende, hvilket gør vurderingen af, hvornår borgerne vil nok, personafhængig.

5.3.3.8 Opsummering: Viden producerer og produceres i interaktionerne

Viden udveksles og forhandles i interaktionen mellem sagsbehandlerne og borgerne. Beskæftigelseslovgivningen og borgernes journaler sætter som vidensaktanter rammerne for interaktionen ved at fastholde, hvilken viden der kan vægtes i interaktionen. Lovgivningen fastsætter formålet med sagsbehandlingen, og således hvad samtalsindholdet bør fokusere på, mens borgerjournalerne gennem skriftligheden fastholder den viden, der tidligere i sagsbehandlingen er blevet udvekslet og forhandlet, og understreger derved problemstillinger, der gør eller har gjort sig gældende. Da borgerne i Snefeldt Kommune er aktivitetsparate, aktiverer kategorien bestemmelsen om, at borgerne har ret til en koordinerende sagsbehandler, der varetager en helhedsorienteret sagsbehandling, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 18 a, stk. 1. Som vidensaktant fastsætter bestemmelsen rammerne for interaktionen, da interaktionen skal fokusere på *hele* borgerens situation i forhold til at understøtte vedkommendes vej i beskæftigelse. Dette kommer til udtryk i de aktuelle interaktioner, hvor der blandt andet tales om borgernes familieforhold, deres udseende og

tilbagevendende misbrug. Afklaring er en helt central del af sagsbehandlingen i Snefeldt Kommune, og afklaring foregår ved, at borgerne visiteres til beskæftigelsesrettede tilbud, der bidrager til at afklare arbejdsevne og -ønsker. Men hvornår borgerne er afklarede *nok*, synes at være vanskeligt at afgøre.

Gennem journaler og interaktioner *gøres* en identitet for borgerne, der ligeledes påvirker, hvordan sagsbehandlingen forløber: Hanne gør en identitet for Birgitte om, at hun er parat til at varetage et arbejde, og hun altså snart kan se frem til ikke at skulle være på kontanthjælp længere. Ligeledes *gøres* en identitet for Henrik, særligt gennem hans journalnotater, om, at han ikke *vil* sin sagsbehandling *nok*. Han er ikke tilstrækkeligt motiveret til, at det vurderes, at der reelt kan ske en forandring i hans situation. Hans egen manglende arbejdsidentitet – at han ikke ved, hvad han gerne *vil* beskæftigelsesmæssigt – synes at fastholde sagsbehandlingen. Dette understreger væsentligheden af, at der forhandles en viden i interaktionerne om, hvad der skal ske fremadrettet i forhold til at fastholde sagsbehandlings fremdrift.

5.3.4 Hvordan påvirker beskæftigelsesbehandlernes og langtidsledige kontanthjælpsmodtageres retlige bevidsthed beskæftigelsesbehandlingen?

Sagsbehandlernes og borgernes retlige bevidsthed påvirker på forskellig vis deres handlinger i sagsbehandlingsforløbet, informeret af hvad der opleves som retmæssigt i sagsbehandlingen.

5.3.4.1 *At stå uden for indflydelse*

Som kontanthjælpsmodtagere er borgerne underlagt forskellige retlige krav, der påvirker deres hverdag. Baseret på borgernes narrativ udtrykkes en *før retten* retlig bevidsthed, der blandt andet reflekterer en oplevelse af at stå uden for indflydelse. Den oplevelse giver Lærke udtryk for:

”I virkeligheden så gør jeg jo egentlig bare, som de synes, men jeg har jo selv fundet min praktikplads, så på den måde har jeg jo haft noget indflydelse, og den godtog de jo og hjalp mig til at komme derhen. Men det her med, hvad der ellers skal ske, det føler jeg lidt, at det er dem, der gør det, der nu skal gøres.”

Hun har selv fundet den praktik, hun nu er i, men det er sket på foranledning af den bestemmelse, hun som kontanthjælpsmodtager er omfattet af, nemlig Beskæftigelsesindsatslovens § 91 a, stk. 1, der omhandler pligt til at deltage i aktiverende tilbud. Derudover er der en oplevelse af, at Lærke er underlagt Karins myndighedsrolle, og det er Karin som sagsbehandler, der styrer, hvad der fremadrettet skal ske. En egentlig opfattelse af at kunne udøve indflydelse er altså fraværende, men denne oplevelse tilskrives legalitet, da Lærke antager, at det er sådan relationen er, når man er på kontanthjælp.

Lovgivningens betydning for borgernes beskæftigelses-sagsbehandling kan i nogle borgeres perspektiv synes overvældende, og den forudsætter et kendskab, som langt fra alle har, mener Karsten:

”Sådan noget som lovgivning, for eksempel. Det er et virvar uden lige. Det er stort tovtrækkeri hele vejen igennem. Der er ikke noget at sige til, at de unge mennesker ikke kan finde ud af det. Jeg har sågar en lillebror, han kommer og spørger mig til råds nu, fordi han er kommet ind i det også.”

Selvom Karsten synes, reglerne er uoverskuelige, har han en erfaret viden på baggrund af sine mange år i systemet, som han altså kan give videre. Karstens *før retten* retlige bevidsthed fortæller ham, at retten er altoverskyggende, rodet og efterlader folk forvirrede – men det er en del af at være på kontanthjælp. Med tiden er det muligt at lære systemet at kende og kunne navigere i det.

Forskellige bestemmelser fastsætter betingelser for, at borgerne kan fortsætte med at modtage kontanthjælp, såsom at de skal stå til rådighed, deltage aktivt og fremmøde til samtale – og det ved langt de fleste borgerne godt. Som Birgitte forklarer:

”Jeg kommer altid [til møderne]. Jeg vil helst ikke miste noget, uanset om jeg har det dårligt eller ej. Jeg kommer bare og siger, ’jeg har det sådan og sådan’, og så snakker vi om det.”

Birgittes *før retten* retlige bevidsthed reflekterer en opfattelse af, at hvis hun ikke følger de bestemmelser, der gælder for hende, vil andre bestemmelser medføre, at hun sanktioneres. Selvom hun har det dårligt, hvilket ellers kan tolkes som en rimelig grund til at udeblive fra møderne, kommer hun alligevel. Men hendes afvejning af, hvad der er vigtigst: At dukke op til møderne eller udeblive på grund af dårligt helbred indikerer, at hun oplever, at hun ikke kan ændre ved det forhold, at hun er underlagt bestemmelsen om fremmøde.

Bestemmelserne rammebetingelser sagsbehandlingsforløbet: At interaktionen *skal* finde sted. Hvad der så skal ske i løbet af interaktionen, og hvad Birgitte og Hanne, hendes sagsbehandler, skal drøfte, forekommer mere situationsafhængigt, hvilket Birgitte altså oplever at have indflydelse på. At borgerne i nogen grad kan udøve indflydelse, omend de retlige rammer betinger deres sagsforløb, reflekteres ligeledes i Karstens narrativ. Karsten forklarer, at han var i en situation, hvor han ikke havde lyst til at starte i praktik, som han ellers var visiteret til. Sagsbehandleren refererede så til de retlige regler, der gør sig gældende, når borgerne uden rimelig grund udebliver fra tilbud:

”Der sagde de, at det skulle jeg sådan set, fordi ellers så blev jeg trukket i penge. Det ømmeste sted man kan ramme folk, det er jo nok på pengepungen. Og så sagde jeg, ’okay, jamen det er så også i orden, men jeg vil helst ikke have noget med butik at gøre’.”

Den *før retten* retlige bevidsthed kommer her til syne ved, at Karsten tilskriver bestemmelserne legalitet ud fra den betragtning, at han som kontanthjælpsmodtager er nødt til at opfylde betingelser for at kunne blive ved med at modtage sin kontanthjælp. Dog kan han forsøge at udøve indflydelse på indholdet: hvilken form for praktik han skal visiteres til, kan han i en vis grad søge at påvirke.

Nogle borgere foretager en distinktion mellem egne erfaringer og andres erfaringer med sagsbehandlingen, som i en vis grad internaliseres og derved konstituerer en retlig bevidsthed, hvilket Camillas narrativ reflekterer:

”Når jeg læser aviser og sådan noget, så tænker jeg også, ’Gud, hvor er det da synd for de her mennesker, de skal igennem alt det her. Gud, hvor er jeg glad for, det ikke er mig’. For jeg læser jo tit om alle de her mennesker på kontanthjælp og sygedagpenge, og hvad de nu ellers er på, som bliver slæbt rundt i manegen. Men jeg har ikke noget at sætte fingeren på.”

Camillas *før retten* retlige bevidsthed reflekterer, at når borgerne indgår i det kommunale system på grund af deres forskellige problemstillinger, er de underlagt de processer, der må følge som resultat af den gældende problemstilling. At borgerne ”bliver slæbt rundt i manegen” indikerer en oplevelse af, at borgerne ikke har indflydelse på, hvad der skal ske i sagsbehandlingsforløbet. Dog kan Camilla ikke genkende sine egne oplevelser med sagsbehandlingen i de fortællinger, hun hører fra andre. De forskellige oplevelser kan skyldes det forhold, at indsatsen i sagsbehandlingen er tilrettelagt forskelligt i kommunerne, hvorfor der kan være forskellige forløb. Det kan ligeledes skyldes, at borgernes kontakt med systemet omkring sagsbehandlingen hovedsageligt foregår gennem deres sagsbehandlere, hvorved oplevelsen af den gode såvel som den dårlige sagsbehandling kan være

personafhængig, altså afhængig af kemien mellem borger og sagsbehandler. Det personafhængige aspekt peger Lærke på i sin fortælling om at være en del af det kommunale system:

”I mine mange år i det kommunale system, der har jeg jo haft utallige sagsbehandlere, ikke også? Og så er problemet jo bare, at når de så overtager en sag, så er det ikke altid, at de lige er enige. Så får de jo bare en sag, og så er det en ny, der skal tage stilling til tingene, og hvis de ikke har samme holdning eller læser tingene på samme måde, så har man altså bare et problem. Så sidder man bare i saksen, hvis ikke tingene står fuldstændig klokkeklart.”

Den retlige regulering af beskæftigelsessagsbehandlingen inviterer i høj grad til skøn. Og er der ikke en fyldestgørende beskrivelse af de skøn, der er foretaget, kan det medføre, at sagsbehandlingen tager en anden drejning, når en ny sagsbehandler kommer til og eventuelt vurderer sagsbehandlingsforløb anderledes. Lærkes *før retten* retlige bevidsthed viser, at hun har en oplevelse af at stå uden for indflydelse, i forhold til hvordan sagsbehandlere fortolker informationer i hendes sag forskelligt. Hun er dermed underlagt deres fortolkning, hvorfor dét, hun oplever at kunne få indflydelse på, er, at beskrivelserne i hendes journal er ”klokkeklare”.

5.3.4.2 Retten instrumentaliseres

Borgernes kendskab til ret og deres kontakt til sagsbehandlerne såvel som andre borgere i lignende situationer kan understøtte deres evne til at navigere i systemet, hvorved en *med retten* retlig bevidsthed reflekteres. Birgitte fortæller for eksempel, at de mange år på kontanthjælp har medført en erfaret viden om, hvordan systemet fungerer:

”Efter 27 år efterhånden, så lærer jeg det hen ad vejen ... Jeg læser om det og taler om det, ligesom til mødet, og hører fra folk jeg kender og familien, der ved noget om det. Så jeg har lært det hen ad vejen.”

Møderne er en del af borgernes informationsplatform, der klæder dem på til at være i kontanthjælpssystemet. Her er sagsbehandlerne en vigtig del af borgernes netværk, da flere borgere får viden om systemet gennem interaktion med sagsbehandlerne. Dog kan systemet synes så overvældende, at særlige strategier bidrager til, at borgerne sikrer at få den oplevede nødvendige viden. Lærkes *med retten* retlige bevidsthed medfører, at hun anlægger en særlig tilgang til at sikre sin viden om sin egen sagsbehandling. Gennem sine erfaringer med det kommunale system ved hun,

at viden er vigtig, og hun positionerer sig i relationen til sagsbehandler og kommune ved at tilegne sig viden: Hun forklarer, at hun:

”har et papir liggende derhjemme, og når jeg lige kommer i tanke om noget, så skriver jeg det ned ... Så kan jeg tage det med, når det er, jeg kommer til møder og få spurgt om det, for ellers så glemmer jeg det igen. Og så sidder jeg endnu en gang og går hjem fra et møde og tænker, ’nej, nu fik jeg ikke spurgt om det igen’. Det er noget, jeg har lært efterhånden at få gjort.”

Lærkes erfaringer informerer hendes handlinger, der understøtter hendes evne til at indgå i sagsbehandlingen. At borgerne trækker på sagsbehandlerne som deres adgang til at forstå kontanthjælpssystemet kommer ligeledes til udtryk i Karsten narrativ:

”Du kommer aldrig igennem den sociallov. Det gør du ikke. Jeg har set på den, jeg skal sgu ikke begynde at læse den [griner lidt]. Jeg bliver aldrig færdig. Som regel hvis jeg har spørgsmål og sådan noget der, så ringer jeg til [person på ydelseskontoret], eller også så ringer jeg til [virksomhedskonsulent], for Karin er næsten aldrig til at få fat på. Og det er [virksomhedskonsulent] sådan set heller ikke [griner lidt].”

Karsten *ved* altså godt, hvem han skal kontakte for at få mere information, hvorved han kan have mulighed for at positionere sig bedre, omend de personer, han trækker på, ikke altid er tilgængelige. Lærke siger også, at hun ikke er ”bange for at ringe til kommunen og spørge om noget”, men at hun primært får sin viden om de bestemmelser, hun er omfattet af, gennem ”nyhederne, noget fra andre mennesker, min mor har været i systemet hele sit liv, jeg har altid vidst, hvordan tingene hang sammen”. Ved at have andre på kontanthjælp tæt på sig kan en retlig informationsudveksling finde sted, hvilket bidrager til borgernes systemforståelse. Borgerne kan også indgå aftaler med andre for at fremme deres egen situation, hvilket Karsten har erfaringer med:

”Jeg ved ikke rigtig, hvad der står i loven nu. Men for fem år siden, for eksempel, der stod det i mine papirer, at jeg skulle ringe til dér, hvor jeg var i praktik, og til jobcenteret. Og så lavede jeg den aftale dér, at dem jeg var i praktik ved, de ringede til jobcenteret, ikke? Fordi jeg synes, det er dybt galimatias, at jeg skal ringe to eller tre steder hen, fordi jeg er syg ... Der vil jeg så sige, at de sagsbehandlere, jeg havde dengang, de var ikke meget indforståede med det, men det blev de nødt til at være. Jeg fik så [kontaktperson på praktikpladsen] til at ringe til dem i stedet for.”

Karstens *med retten* retlige bevidsthed kommer til syne i hans måde at aftale sig ud af de forpligtelser, han som kontanthjælpsmodtager er omfattet af. Han instrumentaliserer derved de muligheder, han har, og han legitimerer mulighederne over for kommunen ved at inddrage netværk, der har indflydelse på hans sagsbehandling. I dette tilfælde er det gennem Karstens kontaktperson på hans daværende praktiksted.

Beskæftigelseslovgivningens rammer inviterer til skøn, og sagsbehandlerne vurderer derfor, med afsæt i borgernes situation, hvilke beskæftigelsesrettede tiltag, der skal aktualiseres. Derved kan de instrumentalisere retten ud fra den enkelte borgers specifikke situation, hvilket bliver tydeligt i interaktionen mellem Karsten og Karin:

Karsten: Hvor længe må I forlænge [praktikken]? Op til et år eller hvad?

Karin: Nej, det er der faktisk ikke nogen regler om. Reglen er så, at du ikke må være der bare for at være der. Altså, man skal ligesom kunne beskrive et formål med at forlænge ... Så må vi gerne forlænge den, så længe at der sker en udvikling.

Muligheden for at foretage skøn kan synes at medføre, at grænserne defineres ud fra sagsbehandlerne vurderinger. Derved kan borgerne få en oplevelse af, at deres relation til sagsbehandleren er central i forhold til at påvirke, hvad der sker i deres sagsbehandling.

Som myndighedssagsbehandlere har sagsbehandlerne kompetence til at sanktionere borgerne. Hver potentiel sanktion beror på en konkret vurdering, hvor sagsbehandlerne blandt andet vurderer, om en sanktion vil fremme borgernes rådighed eller ej. Sagsbehandlerne sanktionerer for at understøtte borgerens aktive deltagelse, og nogle gange virker det, andre gange gør det ikke, forklarer Eva:

”Der er også en paragraf i lovgivningen, at når man tager stilling til, om man skal sanktionere, så skal man tage stilling til, om det vil fremme rådigheden, og der er nogle gange, hvor vi siger ’jamen det gør det simpelthen ikke. Det fremmer ikke rådigheden, at vi går ind og sanktionerer’.”

Denne *med retten* retlige bevidsthed tilskriver sanktionen legalitet ud fra, hvorvidt den vil fremme borgernes aktive bidrag til sagsbehandlingen. Camilla, der har Kathrine som sagsbehandler, foretager en distinktion i forhold til, om sanktionen er *fortjent* eller ej:

”Når man bliver indkaldt, så møder man op. Sådan er det bare. Så må man tage den derfra ... Jeg synes, det er okay [at sanktionere]. Hvis der er grund for det ... Én, jeg kender, hun er fløjtende

lige glad med, om hun bliver kaldt ind. Hun får et brev om, at hun skal møde op, 'ja, ja, men det gør jeg, hvis det passer mig'. Hun fortjener sgu at blive trukket i sin kontanthjælp, fordi jeg mener, at når man får 'løn' fra kommunen, så har man også at møde op, når de beder om det. Så jeg synes, det er totalt okay, at de trækker dem, der fortjener det."

Camillas *med retten* retlige bevidsthed tilskriver sanktionen legalitet, så længe den rammer folk, der fortjener det – og de, der fortjener det, er i hendes optik de borgere, der er ligeglade med reglerne. Der må altså være en foreliggende respekt for det system, kontanthjælpsmodtagerne er indlejrede i – alternativt kan sanktioner motivere den respekt, synes at være Camillas ræsonnement.

5.3.4.3 At udøve modstand

Kontanthjælpssystemets regler omfatter på forskellig vis borgerne, afhængigt af deres situation. De krav, borgerne oplever, omgår nogle af dem gennem forskellige strategier. Deres *mod retten* retlige bevidsthed tilskriver legalitet til disse handlinger, for eksempel fortæller Karsten om, hvordan han kan udøve modstand ved at obstruere sagsbehandlingens videre forløb:

"De kan jo ikke jage mig ud i hvad som helst. Eller jo, det kan de godt, men så er det ikke sikkert, at jeg kan holde til det. Og når jeg ikke kan holde til det, så møder jeg ikke op, fordi så ligger jeg hjemme."

At Karsten "ligger derhjemme" er langt fra fordrende for målet om, at han skal blive selvforsørgende. Når dette forhold stilles sagsbehandleren i udsigt, er det hans erfaring, at han kan udøve indflydelse på omfanget af sin aktivering. Karsten kan således ikke udøve en *egentlig* modstand mod kravet om aktivering, men kan gennem sin "trussel" om fravær udøve modstand mod graden af aktivering.

I Henriks tilfælde er det oplevelsen af et rodet, uigennemskueligt system, der gør, at han anlægger en strategi om at trække sig fra sagsbehandlingen. Han oplever at blive stresset af de modsatrettede informationer, han får, hvilket leder til, at han med afsæt i en *mod retten* retlig bevidsthed forholder sig passiv – så vidt muligt:

"Så får jeg én ting at vide, og så får jeg en anden ting at vide, og så får jeg en tredje ting at vide. Jeg stresser rundt i det snart. Jeg kan ikke hitte rundt i det snart. Og det har jeg også sagt. Men det er

ligesom, at det hører de ikke efter ... Så bliver jeg frustreret, så bliver jeg opgivende, og så gider jeg ikke mere.”

Den manglende forudberegnelighed sætter altså sine spor hos Henrik. De forskellige informationer, han får fra sagsbehandlerne, forvirrer ham, og da han oplever, at de heller ikke lytter til ham, tilskriver han legalitet til sin opgivende tilgang til sagsbehandlingen.

En interessant modstandsmekanisme kom til syne i deltagerobservationen af mødet mellem Henrik, Eva, virksomhedskonsulenten og praktikchefen. Her var Henrik meget passiv og tilbageholdende; han svarede kort, når han blev spurgt, men udøvede ellers ikke indflydelse på samtalens forløb. I det efterfølgende interview synes det næsten at være en anden person, jeg møder. Det er ét af de længste interviews med borgerne, jeg har gennemført, hvilket indikerer, at Henrik *har* noget at fortælle. Noget, han ellers ikke lod til at have i løbet af det observerede møde. Henrik forklarer selv denne forskel:

”Jeg har snakket med [Eva] om det. Og hun ved det også godt, hun glemmer det bare. Hun gider ikke kigge sine papirer efter.”

Der er altså en oplevelse af, at når Henrik fortæller noget, så går det alligevel bare tabt. Han er derfor stoppet med at engagere sig gennem vidensdeling, hvorved der kan spores en modstand på et informationsniveau. Hans *mod retten* retlige bevidsthed ansporer ham til at forholde sig passiv i den aktuelle interaktion ud fra oplevelsen af, at hans aktive bidrag alligevel synes nyttesløs. Sagsbehandlings fremdrift struktureres blandt andet af den information, sagsbehandlere og borgere deler, og når Henrik forholder sig passiv, kan det tolkes som et udtryk for modstand mod den etablerede orden, han indgår i. Ved at tilbageholde information bidrager han nemlig *ikke* til at strukturere sagsbehandlings videre forløb.

5.3.4.4 Antagelser om retlig bevidsthed påvirker handlinger

Ligesom i Løve Kommune giver borgerne i Snefeldt Kommune udtryk for, at en del af deres kendskab til de bestemmelser, de er omfattet af, kommer fra sagsbehandlerne. Det er blandt andet sagsbehandlernes antagelser om borgernes kendskab til og tilgang til de retlige regler, altså deres *andenordens retlige bevidsthed*, der påvirker deres egne handlinger. Kathrine, der er sagsbehandler

for Camilla, fortæller, at hun altid informerer borgerne om nye regler og ændringer i lovgivningen, uanset om borgerne efterspørger det eller ej:

”Da 225-timersreglen og kontanthjælpsloftet kom, der informerede jeg alle de borgere, jeg havde inde til samtale, at nu kom der de her nye regler, dem skulle de være opmærksomme på.”

Her er det altså nyhedsværdien, der foranlediger Kathrine til at informere borgerne. Hendes andenordens retlige bevidsthed synes at være påvirket af antagelsen om, at borgene ikke på eget initiativ orienterer sig i retlige ændringer, hvorfor det er hendes ansvar i relationen til borgerne at øge deres kendskab til de bestemmelser, der vedrører deres situation.

Evas andenordens retlige bevidsthed er informeret af hendes antagelse om, at borgerne har et udmærket kendskab til de regler, de er omfattet af. Dog vurderer hun, at borgernes kendskab kan være udfordret af bestemmelsernes ordlyd, der kan være vanskelig at forstå for lægpersoner. I relationen til borgerne påvirker hendes andenordens retlige bevidsthed hende således til at oversætte bestemmelserne fra deres abstrakte formulering til borgernes konkrete situation:

”Det kommer lidt an på, hvad det handler om ... Vi prøver jo selvfølgelig at få det ned på menneskeniveau, så normale mennesker også forstår lovgivningen, og ellers så er [borgerne] gode til at spørge, synes jeg.”

Baseret på det empiriske materiale synes borgerne i Snefeldt Kommune at være mere aktive i forhold til at opsøge retlig information, end borgerne i Løve Kommune er. Blandt sagsbehandlerne opleves der dog at være et behov for at oversætte den retlige information, borgerne opsøger, således at informationen omsættes til et ”menneskeniveau”. Selvom borgerne skulle have ressourcerne til at identificere et behov for retlig information, opleves der altså stadig at være et behov for at omsætte information til forståelse, hvorved borgerne bliver afhængige af sagsbehandlerne hjælp. Karin påpeger ligeledes denne problemstilling. Hendes egen oplevelse af, at lovgivningen kan være vanskelig at navigere i, medfører antagelsen om, at borgerne kan have lignende oplevelser. Hendes andenordens retlige bevidsthed påvirker derved hendes tilgang til at informere borgerne om lovgivningen:

”Ét er jo at læse en lovtekst, noget andet er at forklare det, så folk også kan forstå det. Jeg synes også, det kan være svært at læse en lovtekst og så lige omsætte den til praksis ... Jeg informerer dem sådan, at når de kommer ind til en samtale, hvis det har relevans for deres sag, eller hvis de selv spørger.

Men mange er jo selv obs, og hvis det er noget, der vedkommer dem, har de læst sagen i Facebookgrupper, der omhandler emnet, så de er jo også bevidste, mange af dem.”

Antagelsen er altså, at borgerne allerede har et kendskab til de relevante bestemmelser, at de ved, hvad de skal spørge om, og de kender til forskellige kanaler, der kan give dem den viden, de har brug for. Trods antagelsen om at borgerne har en grundlæggende retlig viden, anser Karin det for sit ansvar i relationen til den enkelte borger at videreformidle de bestemmelser, der gør sig gældende i borgernes konkrete sag. Hun forklarer yderligere, med afsæt i sin sagsbehandlerrelation til Lærke, at:

”vi prøver jo ind imellem at tage nogle ting op, for det kan godt være lidt svært at overskue, fordi der jo bliver lavet meget om. Men [Lærke] er god til at spørge, synes jeg, hvis der er noget, og jeg prøver jo hele tiden at holde hende opdateret på, hvad vi gør, og hvorfor vi gør det og med hvilket formål. Det håber jeg i hvert fald, at det står klart for hende.”

De mange retlige ændringer antages at give anledning til et behov for retlig information. Informationen har dog et formål udover at understrege de retlige regler: Informationen har nemlig også til hensigt at give Lærke indsigt og dermed en forståelse for sagsbehandlingens forløb og af Karins handlinger i sagsbehandlingen. Informationsdelingen kan således også betragtes som et redskab til at fremme gennemsigtighed og derved understøtte en tillidsfuld relation mellem Lærke og Karin. Det er dog ikke kun mellem Karin og Lærke, for Karin forklarer yderligere:

”Jeg tror faktisk, at borgerne synes, at det nogle gange er vældig kringlet at forstå det her. Og det kan jeg sgu godt forstå. Det siger jeg også nogle gange til dem, at når vi har snakket om nogle ting, så siger jeg ’gå nu hjem og se, hvad du kan huske af det her. Hvis du kommer i tvivl om noget, eller der er noget, du lige pludselig slet ikke kan få til at hænge sammen, så skal du ringe eller skrive’ ... Fordi det er også svært for mig at holde styr på det. Hvordan er det så ikke for borgerne?”

Karins reference til ”det her” handler om, at det kan være en udfordring for borgerne at gennemskue deres sagsbehandling og de bestemmelser, der gør sig gældende, både generelt og i borgernes konkrete sag. Hun relaterer til borgernes oplevelser, sætter sig i deres sted og stiller sig til rådighed for borgerne som en garant for, at de altid kan komme til hende med deres tvivl og eventuelle frustrationer. Derved søger hun i relationen til borgerne at være deres holdepunkt i situationer, hvor de kan opleve at blive overvældet af et omfattende system af vanskeligt forståelige regler. Som nævnt i afsnittet ovenfor kan borgernes oplevelser af et rodet og forvirrende system medføre, at de trækker

sig fra sagsbehandlingen. Karins handlinger kan altså betragtes som et redskab til at undgå dette, hvorved sagsbehandlingen fremdrift kan sikres.

5.3.4.5 Den ikke-retlige ret

Sagsbehandlerne giver udtryk for, at nogle ikke-retlige handlinger konstruerer legalitet i sagsbehandlingen, hvorved en *sekulær retlig bevidsthed* kan identificeres. Ikke-retlige faktorer bliver oplevet som retlige i den forstand, at de betinger, hvad der opfattes som retmæssigt at gøre i sagsbehandlingsforløbet. For eksempel fortæller Hanne, at dét, der er meningsfuldt i den enkelte borgers personlige situation, vurderes som det retmæssige at gøre:

”Vi skal jo se dem fire gange om året, og jeg er sådan én, der er opdraget til [fra anden kommune], at man skal overholde det dér. Så har jeg én, der er meget syg, så gør jeg ikke. Jeg er ligeglad, bare lad dem have deres sygdom i fred. Det skal give mening ... Der skal være en nytteværdi, ikke kun for systemet, men det skal give nytteværdi for borgerne og for os andre.”

Det er Beskæftigelsesindsatslovens § 17, stk. 1, der fastsætter de fire årlige individuelle jobsamtaler, hvilket Hanne altså er udmærket klar over. Men i nogle tilfælde viger hun fra bestemmelsens kvantitative krav. I stedet foretager hun en vurdering med afsæt i borgerens specifikke situation og afvejer bestemmelsens krav i forhold til den nytteværdi, hendes handlinger kan have. Således kan lovgivningen, med afsæt i Hannes forklaring, i nogle situationer synes at være uden en nytteværdi for beskæftigelses-sagsbehandlingen fremdrift. Bedre er det at lade borgerne restituere i fred, vurderer hun. Hannes vurdering informeres af en sekulær retlig bevidsthed, der sætter lighedstegn mellem at tage vare på borgerne og den meningsfulde sagsbehandling. Vurderingen kan tolkes som, at bestemmelsens krav om, at borgerne kontinuerligt skal indkaldes til individuel jobsamtale på baggrund af det retlige krav til borgerne om, at de skal stå til rådighed, kan lede til stress og forværring af den enkeltes situation. Borgernes kan altså opleve, at de bestemmelser, der omfatter dem, kan fastholde dem i en negativ situation.

I nogle tilfælde opfatter sagsbehandlerne lovgivningen som paradoksal, hvilket kan lede til, at sagsbehandlerne ikke knytter an til den. Der er særligt et paradoks mellem, at borgerne har *pligt* til at stå til rådighed for tilbud, og at mentorstøtte er et tilbud, som borgerne kan sanktioneres for ikke at tage imod, hvilket Kathrine adresserer:

”Du har ret til tilbud om aktivering, og du har pligt til at tage imod det, som loven så fint formulerer det [Kathrine griner lidt]. Men lige præcis med mentor, så giver det jo ingen mening at gøre det mod borgerens vilje, for det er jo relationsbaseret arbejde. Der skal jo dannes en relation mellem mentor og borger, og det er jo den, der bliver arbejdet ud fra.”

Kathrines sekulære retlige bevidsthed afskriver lovgivningen som retmæssig, når den får den modsatte effekt end egentligt intenderet. Dette forekommer særligt i tilfælde, hvor relationen er central, da borgernes samarbejde her er grundlæggende for en god relation. At tvinge borgeren ind i en god relation synes i Kathrines optik at være en absurditet. Kathrines sekulære retlige bevidsthed medfører, at det retmæssige bliver at tage udgangspunkt i borgernes vilje og motivation, ikke lovgivningens krav, når Kathrine visiterer borgerne i mentorforløb.

5.3.4.6 *Opsummering: Retlig bevidsthed påvirker handlinger*

Sagsbehandlingens og borgernes retlige bevidsthed tilskriver på forskellige vis legalitet til sagsbehandlingen. Både blandt sagsbehandlere og borgere er der en opfattelse af, at lovgivningen er ”rodet”, et ”virvar”, og det er nødvendigt at tale om lovgivning på et ”menneskeniveau”, så borgerne har mulighed for at forstå de bestemmelser, de er omfattet af.

En *før retten* retlig bevidsthed reflekteres særligt i borgerens narrativer, hvor der tilskrives legalitet til sagsbehandlingen på baggrund af, at man som borger på kontanthjælp må forvente at være omfattet af særlige bestemmelser uden at kunne udøve indflydelse på dem. Der er også tilfælde, hvor borgerne instrumentaliserer lovgivningen og det system, de er en del af. Herved reflekteres en *med retten* retlig bevidsthed, der påvirker borgernes handlinger i forhold til at positionere sig som kontanthjælpsmodtagere. Sagsbehandlerne fortæller, at de instrumentaliserer lovgivningen, når de sanktionerer borgerne ud fra en vurdering af, at sanktionen leder til, at borgerne igen bliver en aktiv del af sagsbehandlingen, hvorved det er muligt at hjælpe dem. Ydermere fortæller sagsbehandlerne om, at de instrumentaliserer lovgivningen for at afklare borgernes arbejdsevne, såsom når borgernes praktikophold skal forlænges.

Der er tilfælde, hvor borgerne omgår lovgivningen. Deres *mod retten* retlige bevidsthed tilskriver legalitet til disse handlinger som resultat af, at lovgivningen og systemet opleves stressende, og at

borgerne oplever at blive presset for meget, i forhold til hvad de selv vurderer er rimeligt. I sådanne tilfælde udøves modstand i det omfang, der opfattes som muligt.

Der er ligeledes ikke-retlige faktorer, der opleves som retmæssige, for at sagsbehandlingen tilskrives legalitet. Det retmæssige er blandt andet at anvende det, som borgerne gerne vil, som rettesnor for sagsbehandlingsforløbet, og at de handlinger, der finder sted i sagsbehandlingen, vurderes at have nytteværdi.

5.3.5 Hvordan påvirker sagsbehandlers og borgers iagttagelser af hjælpemuligheder samproduktionen af sagsbehandlingen?

Beskæftigelseslovgivningens formålsprogrammering fastsætter formålet om, at borgerne skal bistås i *”så hurtigt og effektivt som muligt at komme i beskæftigelse”*, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 1, pkt. 3. Derved fastsættes rammerne for sagsbehandlingen, men indholdet i indsatsen kan variere i kommunerne, da det er kommunalbestyrelsen, der er ansvarlig for, *”hvordan beskæftigelsesindsatsen skal tilrettelægges”*, jf. Beskæftigelsesorganiseringslovens § 3, stk. 1. Det medfører, at de forskellige hjælpemuligheder i indsatsen ligeledes kan variere, afhængigt af kommunalbestyrelsens beslutninger. Respondenternes iagttagelser af hjælpemuligheder – og mangel på samme – struktureres af deres rolle og dermed iagttagelsesposition i sagsbehandlingsorganisatoriske struktur. Iagttagelserne af hjælpemuligheder påvirker, hvilke indsats der kan aktualiseres i forhold til at få borgerne tættere på arbejdsmarkedet.

5.3.5.1 De iagttagede retlige hjælpemuligheder

I nogle situationer iagttager sagsbehandlere lovgivningens bestemmelser som potentielt paradoksale i forhold til at understøtte beskæftigelsesindsatsens formål. Dette forekommer især, når retten konditionalprogrammeres og derved ikke efterlader muligheden for at foretage skøn i den enkelte borgers sagsbehandling. Denne problemstilling peger Eva på:

”Det med, at lovgivning ikke altid spiller sammen, det synes jeg godt, vi kan mærke på småting. Vi har det med, at nu må borgerne kun holde to ugers sammenhængende ferie for eksempel. Hvad gør

vi så med dem, der er i praktik på en skole, hvor de holder syv ugers ferie? ... Altså, det er sådan meget at sno sig, samtidig med at man skal overholde lovgivningen”.

Borgernes ret til to ugers sammenhængende ferie blev indført med Jobreformen i 2016 som et led i at skærpe borgernes rådighedsforpligtelse og er således et resultat af en politisk ambition om at støtte borgernes vej i beskæftigelse. Herved kommer rettens hybride form til udtryk, da de politiske visioner om at få borgerne i beskæftigelse gennem en aktiverende indsats omsættes til retlig form, i dette tilfælde til en konditionalprogrammering af sagsbehandlingen. Fra sagsbehandlernes iagttagelsesposition forstyrrer bestemmelsen sagsbehandlingen unødigt, da bestemmelsen medfører, at sagsbehandlernes indsats må orientere sig mod, hvad der så skal ske med borgerne, når de ikke har mulighed for at fortsætte i den visiterede praktik. Bestemmelsen iagttages som paradoksal, da den medfører, at borgere må visiteres til andre tilbud, men sådanne skift kan underminere sagsbehandlingen fremdrift. Nogle borgere har nemlig psykiske skånehensyn, der fordrer regelmæssighed, hvorfor det i sådanne tilfælde ikke er en reel mulighed at omvisitere dem på så kortsigtet basis, som den retlige ændring indirekte betinger.

Den retlige regulering samt ledelsens beslutningskommunikationer betinger, hvilke hjælpemuligheder der kan iagttages. Rammelovgivningens formåls- og proceduralprogrammering leder til, at Kathrine, der er sagsbehandler for Camilla, kan iagttage potentielle hjælpetilbud ud fra sin vurdering af Camillas situation. Proceduralprogrammering af sagsbehandlingen medfører, at Kathrine og Camilla mødes regelmæssigt som et resultat af Beskæftigelsesindsatslovens § 15, stk. 1, der fastsætter rammerne for det individuelle kontaktforløb, hvorigennem Kathrine får mulighed for at iagttage Camillas hjælpebehov. Beskæftigelsesindsatslovens formålsprogrammering strukturerer beskæftigelsesindsatsens retning ved at fastlægge, at borgerne skal i beskæftigelse under hensyn til eventuelle begrænsninger af deres arbejdsevne, jf. lovens § 1, pkt. 4. Under hensyn til Camillas begrænsede arbejdsevne kan Kathrine nemlig iagttage, hvilke potentielle hjælpemuligheder der kan aktualiseres for, at Camilla kommer tættere på arbejdsmarkedet. Camilla har psykiske skånehensyn, hvilket leder til, at Kathrine i mødet med Camilla potentialiserer et hjælpetilbud, der kan støtte hendes psykiske trivsel:

Nu har vi jo prøvet nogle gange det her med at starte nogle praktikker op, og så er det gået rigtig godt, og så er det gået ned ad bakke igen. Så jeg snakkede med vores mentor, og hun har nogle ledige pladser nu her efter sommerferien. Det går ud på, at man snakker med hende en gang i ugen. Hun

kan komme hjem til dig, eller I kan mødes her, køre ud et sted og gå en tur i naturen, få noget frisk luft og ligesom få vendt alt det, der nu kan fylde i hovedet og sådan noget.

I henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 93 er mentorstøtte en potentiel hjælpemulighed for de aktivitetsparate borgere, hvis de ikke kan deltage i andre aktiverende tilbud. I Camillas tilfælde har praktik, altså ét af beskæftigelsesindsatslovens aktiverende tilbud, været aktualiseret, men har ikke været fremmende for Camillas situation. Derfor iagttager Kathrine, at mentorstøtte kan være en potentiel hjælpemulighed med henblik på at fremme Camillas psykiske trivsel og derved, på længere sigt, fremme hendes mulighed for at komme i arbejde og blive selvforsørgende. Kathrines rolle som sagsbehandler forventningsstrukturerer, at hun aktualiserer de hjælpetilbud, der bringer borgerne tættere på arbejdsmarkedet. Indirekte foretager Kathrine en semantisk kobling til sundhedssystemet ved at præsentere hjælpemuligheden som en mulighed for at adressere de psykiske vanskeligheder, Camilla oplever. Det potentielle hjælpetilbud kan blive aktualiseret, såfremt Camilla ønsker det, hvilket indikerer en rollefordeling mellem Kathrine og Camilla: Som myndighedssagsbehandler kan Kathrine *generelt* aktualisere aktiverende tilbud, der vurderes at fremme borgernes sagsbehandling. Men i den *konkrete* interaktion med borgerne forventningsstruktureres Kathrines rolle således, at hun tager udgangspunkt i de problemstillinger, der gør sig gældende for den enkelte borger. Forventningsstrukturene til Kathrine strukturerer ligeledes forventningsstrukturer til borgerne, i det konkrete tilfælde til Camilla. I interaktionen mellem Kathrine og Camilla er det nemlig Kathrine, der kan potentialisere hjælpemuligheden om mentorstøtte, men det er Camilla, der kan aktualisere den ved at acceptere Kathrines forslag. I interaktionen mellem de to byder Camilla også ind med sine iagttagelser af potentielle hjælpetilbud:

Camilla: Vi har jo et dyreinternat i nærheden af, hvor vi bor, og de har jo altid brug for lidt hjælp. Og det var sådan, hvor jeg tænkte, at det var stille, gå et par ture med et par hunde eller et eller andet, om det var noget?

Kathrine: Som udgangspunkt laver vi vores praktikker gennem vores virksomhedscenter, og det er jo noget med, at det helst skal være inden for noget, hvor der også er jobmuligheder ... Og der kan man sige, det er ret begrænset, hvad der er i dyreinternatet, det er mest frivilligt arbejde. Men jeg tænker, vi kan jo godt lave det som... Altså, vi kan oprette det som en selvfundet praktik, så du bare får mig knyttet på i stedet for en jobkonsulent, så det er mig, der skal ud og lave opfølgninger én gang om måneden.

Camillas iagttagelsesposition er anderledes end Kathrines, hvorfor de to kobler semantisk til forskellige systemer. Camilla iagttager dyreinternatet som en potentiel hjælpemulighed, men hvor *hun* hjælper internatet og herigennem hjælper sig selv. Kathrine kobler til organisationens program: at der skal være jobmuligheder i borgernes praktikforløb. Hun genkender Camillas forslag som et potentielt hjælpetilbud i Camillas konkrete situation, hun iagttager de organisatoriske muligheder, der er for at koble semantisk til forslaget som en praktik, hvorved hun med afsæt i sin rolle forventningsstrukturerer en ny rolle: Hun bliver *både* sagsbehandler *og* jobkonsulent for Camilla, da det er en måde at aktualisere den potentielle hjælpemulighed. Kathrine synes ligeledes at iagttage to forhold: at et praktikophold i dyreinternatet *ikke* leder til arbejde, og at Camilla gerne *vil* i praktik i dyreinternatet. Derved opstår et paradoks i Kathrines praktiske arbejde som sagsbehandler: Hun skal iagttage sagsbehandlingens formål, samtidig med at hun skal iagttage de hensyn, der gør sig gældende i den enkelte borgers sag. I dette konkrete tilfælde synes de to iagttagelser at være i strid med hinanden, hvorfor Kathrine kun kan koble til én. Hun iagttager, at hensynet til Camilla i den konkrete situation vægter tungere end hensynet til, hvorvidt praktik leder til beskæftigelse. Denne afvejning skyldes de tidligere dårlige erfaringer med at aktualisere praktik for Camilla, hvorfor dét, at hun selv iagttager det som en mulighed, iagttages af Kathrine som en mulighed for, at Camilla denne gang kan fastholdes i en praktik. Kan Camilla fastholdes i en praktik, er der mulighed for at træne Camillas arbejdsevne og evne til at indgå på en arbejdsplads samt afklare hendes arbejdsevner og skånehensyn yderligere. Praktikken i dyreinternatet kan derved iagttages som en mulighed for, at hun kan optræne evner, der gør, at hun på længere sigt kan komme i en anden praktik, hvor der er bedre mulighed for at få et arbejde.

5.3.5.2 Beslutningskommunikationer forventningsstrukturerer

I henhold til Beskæftigelsesorganiseringslovens § 3, stk. 1 beslutter kommunalbestyrelsen, hvordan beskæftigelsesindsatsen tilrettelægges inden for beskæftigelsesindsatslovens rammer, hvorved det er muligt på kommunal plan at vedtage ændringer i jobcentrenes beskæftigelsesindsats under hensyn til Beskæftigelsesindsatsens formålsbestemmelse. De ændringer, kommunalbestyrelsen vedtager, må sagsbehandlerne iagttage for at opretholde deres medlemskab i organisationen. De ændringer, der vedtages, kan få betydning i den aktuelle interaktion med borgerne, forklarer Eva:

”På det ene tidspunkt skal vi være helhedsorienterede og kigge hele vejen rundt om borgeren ... Det næste øjeblik, så skal de bare i praktik, og så er alt det andet irrelevant. Og det skifter, det er faktisk lidt sjovt at se, når man har været her så mange år ... Det er meget, hvilke tiltag regeringen nu sætter, og hvilken lovgivning, der nu er. Det hele er jo bygget op på lovgivningen ... Hvad der bliver stukket ud fra ledelsen, det er det, vi arbejder efter.”

Som længerevarende medlem af organisationen har Eva iagttaget ændringer over tid, både i de bestemmelser, der omfatter borgernes sagsbehandling, og i de kommunale beslutninger, der forventningsstrukturerer hendes rolle i organisationen. Interaktionerne er afgrænsede i tid, og det samme er beslutningerne, men Evas kobling til det psykiske system medfører, at bevidstheden binder kommunikationerne i deres tidslige og saglige dimensioner. Ændringer i regler samt ledelsens beslutningskommunikationer påvirker, hvilke hjælpemuligheder sagsbehandlerne fra deres iagttagelsesposition kan iagttage, potentialisere og aktualisere. Ledelsesbeslutninger udgør beslutningspræmisser for efterfølgende beslutninger, hvorved de betinger mulige kommunikationer i den aktuelle interaktion med borgerne. Når ledelsen beslutter, at så mange borgere som muligt skal visiteres til praktik, forventningsstruktureres sagsbehandlerens rolle således, at deres råderum i sagsbehandlingen betinges af, at de skal arbejde hen mod at etablere praktikforløb for borgerne og fastholde borgerne i praktik.

Som aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har borgerne i Snefeldt Kommune, i henhold til B beskæftigelsesindsatslovens § 18 a, stk. 1, *ret* til en koordinerende sagsbehandler, der varetager en helhedsorienteret indsats. Bestemmelsen er altså konditionalprogrammeret: Hvis borgerne er visiteret til kategorien aktivitetsparat, så har de ret til en koordinerende sagsbehandler, der skal varetage en helhedsorienteret indsats. Konditionalprogrammeringen stabiliserer normative forventninger, men med afsæt i Evas iagttagelse af, at organiseringen af beskæftigelsesindsatsen er foranderlig, afhængigt af ændringer i lovgivning og af beslutninger fra ledelsen, kan de normative forventninger synes vanskelige at stabilisere, da de konstant er potentielt anderledes.

Det er ikke kun for sagsbehandlerne, at beslutningskommunikationer medfører nye forventningsstrukturer. Nye forventningsstrukturer gør sig ligeledes gældende over for borgerne, iagttager Eva:

”Jeg tror godt, borgerne kan mærke, når man fra jobcenterets side presser mere på i forhold til dem, der måske før blev fritaget for en praktik, ikke bliver fritaget længere. Og det kan man sige, at det er

jo både på godt og ondt, fordi der er faktisk nogen, der bliver dårlige af at sidde derhjemme i sofaen ... Jeg har en borger, hvor koordinatoren sagde 'hende der, hun skal nok have en pension'. I dag har hun 25 timers ordinært arbejde. Så det er jo ikke altid, at det med at blive undtaget er vejen frem ... Det kan bare mange gange være rigtig svært for borgeren at se, når borgeren sidder i den situation, som de gør.”

Fra *sin* iagttagelsesposition iagttager Eva både sine egne iagttagelser og borgernes iagttagelser af de ændringer, der påvirker beskæftigelsesindsatsen. Ændringer kan lede til, at det, der gjaldt tidligere, ikke gælder længere, hvorved de normative forventninger må omstruktureres. Som sagsbehandler er det Evas rolle at bistå borgerne i at komme tættere på arbejdsmarkedet, og hendes erkendelse er, at de ændrede forventningsstrukturer leder til en adfærd, der reelt kan fremme borgernes beskæftigelsessituation – selvom hun iagttager, at ikke alle borgere indtager samme iagttagelsesposition. Fra borgernes iagttagelsesposition kan ændringerne synes uoverkommelige, men som medlemmer i organisationen må de kontinuerligt inkludere sig ved at følge beslutningskommunikationerne, alternativt risikerer de sanktion.

Beslutningskommunikationerne kan ændre potentielle hjælpemuligheder, hvilket er tilfældet for Henrik. I løbet af sin tid på kontanthjælp er han tidligere blevet visiteret til træningstilbud på baggrund af en semantisk kobling til sundhedssystemet, hvor træning iagttages som en hjælpemulighed til at adressere hans fysiske problemer. Efterfølgende beslutningskommunikationer medfører dog, at borgerne ikke længere kan visiteres til træningstilbud, hvilket skyldes omstrukturering i kommunens beskæftigelsesindsats.⁴⁰ Henriks problemstilling gør sig stadig gældende, men der er altså organisatoriske begrænsninger i forhold til at aktualisere hjælpemuligheder, hvilket kommer til udtryk i det møde, der afvikles mellem Henrik, Eva, hans praktikchef og én af kommunens virksomhedskonsulenter. Her fortæller Henrik, at han har rygproblemer, og at han har været på kursus i løfteteknik, men det er så længe siden, at han har glemt meget af det. Eva, hans sagsbehandler, foretager en semantisk kobling til sundhedssystemet i sin iagttagelse af Henriks problemstilling og potentialiserer hjælp gennem kommunens sundhedsafdeling – om det mon er muligt at visitere Henrik til tilbud gennem den afdeling? Dette afviser virksomhedskonsulenten: *Mig bekendt har de ikke noget*. Der kan altså ikke aktualiseres en hjælpemulighed gennem kommunen i forhold til at afhjælpe Henriks fysiske problemer. I stedet må Henrik gøre brug af nogle træningsøvelser, han har fået i forbindelse med en undersøgelse på sygehuset. Således kan en forskydning af hjælp iagttages:

⁴⁰ Henriks journal s. 177.

Kommunen har tidligere kunnet aktualisere hjælpemuligheder for Henrik, men omstruktureringer medfører, at hjælpen forskydes til sygehusvæsenet. Dette kan indikere, at de fysiske problemstillinger, borgerne iagttager som begrænsende for deres arbejdsevne, ikke iagttages i jobcenteret. Sagsbehandlerne *kan* iagttage problemstillingerne igennem interaktionerne med borgerne, hvor problemstillingerne indgår i interaktionernes sagsdimension. Det lader altså ikke til, at jobcenteret som organisation genkender det hjælpebehov, der kommunikeres i interaktionen mellem Henrik, Eva, hans praktikchef og kommunens virksomhedskonsulent, hvorfor der ikke kan iagttages en hjælpemulighed inden for organisationens grænser.

Hanne iagttager fra sin iagttagelsesposition de forskellige iagttagelser af hendes arbejde som sagsbehandler. De forskellige iagttagelser forventningsstrukturerer hendes rolle forskelligt, afhængigt af om sagsbehandlerrollen iagttages fra for eksempel ledelsens eller fra borgernes iagttagelsesposition. I Snefeldt Kommune er der som nævnt et mål om, at så mange borgere som muligt skal aktiveres med henblik på, at de skal blive jobparate og derefter selvforsørgende gennem ordinær beskæftigelse. Udviklingstrappen er altså fra ledelsens iagttagelsesposition som følger: Borgerne skal gå fra at være visiteret til kategorien aktivitetsparat til kategorien jobparat til at komme i arbejde. Men denne udviklingstrappe aktualiserer forskellige bestemmelser, der kan skabe problemer i den enkelte borgers situation. Som det fremgår af figur 4, er der forskellige bestemmelser relateret til de aktivitets- og jobparate borgere. Omvisiteres borgerne til at kategorien jobparat, omfattes de af bestemmelserne om på ugentlig basis at søge jobs og opdatere deres Joblog samt sikre, at der er et opdateret CV tilgængeligt. Evner borgerne ikke at overholde bestemmelserne, sanktioneres de, hvorved deres økonomiske råderum forringes. Det er langt fra altid, at borgerne har ressourcerne til at imødekomme de normative forventninger, der følger af at blive visiteret til kategorien jobparat, iagttager Hanne:

”Vi ser jo, at rigtig mange af dem, som er meldt jobparate, de bliver jo sanktioneret og sanktioneret og sanktioneret, fordi de har glemt det ene og det andet og det tredje. Og når de så først er begyndt at mangle penge hver måned, så går det hele i skudermudder, og så får vi dem tilbage som aktivitetsparate igen ... Så jeg prøver gerne, hvis vi kan få dem i arbejde, inden vi siger, de er gode nok til at være jobparate. Men så får vi hug fra ledelsen, der siger ’der er nogle aktivitetsparate, der går i arbejde, hvorfor har de ikke været jobparate?’”

Hanne kobler semantisk til det økonomiske system i sin iagttagelse af, hvorfor jobparat ikke er en *reel* mulighed for de borgere, hun er sagsbehandler for. Men hendes iagttagelser iagttager

organisationen derimod ikke. I sin kommunikation foretager ledelsen i stedet en kobling til en normativ forventning om, at borgerne skal være jobparate, inden de kommer i jobs. Men denne kobling genkender Hanne ikke – tværtimod. Når hun kobler semantisk til retten, iagttager hun, at rettens konditionalprogrammering kan forværre borgernes situation og derved hæmme formålet med sagsbehandlingen.

5.3.5.3 *Den aktiverende og den aktive indsats som hjælpemuligheder*

Ledelsen beslutningskommunikerer, at beskæftigelsesindsatsen i Snefeldt Kommune skal orientere sig mod den aktiverende indsats. Særligt iagttages praktik som en hjælpemulighed til at afprøve borgerne og derigennem få dem tættere på arbejdsmarkedet. Praktik iagttages således som en hjælpemulighed, der bidrager til afklaring og som et trinbræt til, at borgerne vænner sig til at være på en arbejdsplads og kan komme i beskæftigelse. At borgerne gør en aktiv indsats og gerne *vil*, bliver ligeledes iagttaget som en hjælpemulighed til, at borgerne kan hjælpe sig selv. Som Hanne, der er sagsbehandler for Birgitte, forklarer:

”Det er [Birgitte], der skal kunne klare sig selv, og jeg skal så komme ind, hvis der er brug for støtte. Få hende op til næste trin. Fra at stå fladt på jorden er hun nu oppe på det første trin, egentlig er hun sprunget op på det næste, fordi hun er ret hurtigt kommet op i tid. Og nu skal vi have hende op på næste trin, og forhåbentlig er det bare en mellemvej til at komme helt ud. Det kan også være, at det er et trin, der viser, at vi bliver nødt til at have hende ned igen for at få en beskrivelse til fleksjob.”

Det er gennem Birgittes *aktive* indsats, at en mulig ordinær beskæftigelse kan blive en realitet, iagttager Hanne. Forventningsstrukturen tilknyttet Birgittes rolle i organisationen medfører altså, at beskæftigelsesbehandlingsforløbet iagttages som afhængig af den aktive indsats, Birgitte udviser i sagsbehandlingen. Derved forventningsstrukturers ligeledes en rolle til Hanne som Birgittes sagsbehandler: Hun skal iagttage de potentielle hjælpemuligheder, da Hanne både kender de organisatoriske rammer og har indsigt i Birgittes situation, men det er Birgitte, der reelt kan aktualisere hjælpemulighedernes potentiale, for at hun på længere sigt kan ”komme helt ud”.

5.3.5.4 Organisatoriske hjælpebegrænsninger

Som nævnt er organisationens program at bistå borgerne i så *"hurtigt og effektivt som muligt at komme i beskæftigelse"*, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 1, stk. 3. Men Hanne iagttager, at denne retlige formålsprogrammering ikke altid understøttes af rammerne for beskæftigelsesindsatsen:

"Der kommer nogen, hvor man tænker, 'arh, de burde kunne finde et arbejde'. Så prøver jeg at få dem vendt i døren, 'prøv nu at lade være med at komme ind og blive en del af systemet og ind i vores stive rammer, det bliver du ikke bedre af. Hvis du er her, fordi du har brug for noget hjælp, så er det fint, men hvis du godt selv kan, så skal du ikke'."

Fra Hannes iagttagelsesposition kan det faktum, at borgerne er ekskluderet fra systemet, altså være den bedste måde, de kan hjælpe sig selv på. Inkluderes de først i systemet, aktualiseres retlige regler, der iagttages som "stive" og som ikke forbedrer borgernes situation. Den retlige regulering synes altså, ud fra Hannes iagttagelsesposition, at kunne lede til, at borgerne fastholdes unødigt i beskæftigessagsbehandlingen, hvilket forekommer at være i strid med Beskæftigelsesindsatslovens formål.

Beskæftigelsesindsatslovens § 15, stk. 1 fastlægger, at beskæftigelsesindsatsen skal tage hensyn til arbejdsmarkedets behov. Derved kan arbejdsmarkedets behov påvirke, hvilke hjælpemuligheder der potentialiseres i sagsbehandlingen. Jobcenteret kan i denne sammenhæng betragtes som en afgrænset organisation, der beslutningskommunikerer med afsæt i sit program: at ekskludere borgerne fra organisationen ved at få dem i beskæftigelse, men som er afhængig af sin omverden i forhold til at kunne aktualisere hjælpemuligheder, herunder praktik, der kan lede til ansættelse. Virksomhedskonsulenternes rolle kan i den henseende iagttages som en kobling mellem organisation og arbejdsmarked, da de finder praktikpladser til de ledige borgere. Deres muligheder for at foretage sådanne koblinger påvirkes af både arbejdsmarkedets behov og af borgernes ressourcer, iagttager Eva:

"Virksomhedskonsulenter går jo ud og opsøger virksomheder. Og nogle gange har de svært ved at finde praktikker, men det kommer også lidt an på, hvad det er for en borger, og andre gange så går det nemt. Altså, det er jo også opgangstider og nedgangstider ... Den dag, der ikke er stor efterspørgsel, så er det jo lidt svære at sælge borgeren, fordi mange af de borgere, vi har, de er jo ikke 100 procent *fit for fight*."

Den retlige regulering af beskæftigelsesindsatsen potentialiserer praktik som hjælpemulighed, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 42, men potentialiseringen kan altså udfordres på trods af sin retlige form, hvilket skyldes den manglende kobling mellem borgernes forudsætninger og arbejdsmarkedets behov. Sagsbehandlerne borgergruppe betinger således, hvilke potentielle hjælpemuligheder der kan aktualiseres, uanset at praktik er potentialiseret gennem Beskæftigelsesindsatsloven. De faktiske hjælpemuligheder i beskæftigelsesbehandlingen kan derved variere afhængigt af borgernes situation, hvilket rammerne ikke synes at iagttage og koble til.

5.3.5.5 Opsummering: iagttagelser af hjælpemuligheder påvirker samproduktionen

Sagsbehandlerne og borgernes iagttagelser af hjælpemulighederne struktureres af deres medlemskab og roller og påvirker sagsbehandlingens forløb, i forhold til hvilke hjælpemuligheder der iagttages at kunne aktualiseres, altså hvilken retning sagsbehandlingens kan bevæge sig i.

Retten formålsprogrammerer sagsbehandlingens, i forhold til at organisationen skal realisere programmet om, at borgerne skal i beskæftigelse. I Snefeldt Kommune er det især den aktiverende beskæftigelsesindsats gennem praktik, der iagttages som hjælpemulighed til at realisere organisationens program. Dog kan rettens konditionalprogrammering fra sagsbehandlerne iagttages som en hæmsko i forhold til at realisere programmet. Beskæftigelseslovgivningen potentialiserer også hjælpemuligheder for de aktivitetsparate borgere, da de i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 93 har mulighed for at blive visiteret til mentorstøtte, når andre aktiverende tilbud ikke er en aktuel mulighed. Dette iagttager Kathrine, Camillas sagsbehandler, som en potentiel hjælpemulighed for Camilla, da tidligere praktikforløb er fejlet.

Ledelsens beslutninger betinger sagsbehandlingens hjælpemuligheder. Når ledelsen for eksempel beslutter, at der i beskæftigelsesindsatsen skal være et øget fokus på aktiverende indsatser, medfører det en ændring i de normative forventninger. Således kan borgere, der før var undtaget fra praktik som følge af beslutningskommunikationen, opleve, at de ikke længere er undtagede, på trods af at deres situation ikke har ændret sig.

Sagsbehandlerne iagttager, at nogle potentielle hjælpemuligheder ikke kan aktualiseres på grund af den problemkompleksitet, der præger gruppen af borgere. Borgernes manglende arbejdsevne kan medføre, at det er vanskeligt at koble til virksomhedspraktikker, der kan rumme borgernes eventuelle

ringe medarbejderpotentiale. Dette forhold understreger, at ledelsens beslutningskommunikation om, at praktik er vejen til beskæftigelse, er begrænset af organisationens grænser. Kun hvis der kan kobles til organisationens omverden, til virksomhederne, kan den potentielle hjælpemulighed aktualiseres.

5.3.6 Opsamling: Samproduktionen af sagsbehandlingen i Snefeldt Kommune

Sagsbehandlingen for de aktivitetsparate er organiseret i et særligt team af sagsbehandlere, der har mulighed for at foretage udgående sagsbehandling, når de vurderer, at det fremmer borgernes situation. At blive visiteret til kategorien aktivitetsparat medfører, at borgerne har ret til en koordinerende sagsbehandler, der kan varetage en helhedsorienteret beskæftigelsesindsats, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 18 a, stk. 1. Derved kan andre problemstillinger end udelukkende ledighed adresseres i sagsbehandlingen med henblik på at realisere sagsbehandlingen formål: at bistå borgerne i så hurtigt og effektivt som muligt at komme i beskæftigelse, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 1, pkt. 3.

Samproduktionen i Snefeldt Kommune er struktureret omkring borgernes visitering til kategorien aktivitetsparat og kommunens fokus på, at borgerne skal tættere på arbejdsmarkedet gennem praktik. Kommunen har besluttet, at så mange borgere som muligt skal visiteres til praktik med det formål at afklare borgernes arbejdsevne og hjælpe dem til at vænne sig til at være en del af en arbejdsplads. Dette medfører, at der ofte er virksomhedskonsulenter med til møderne med borgerne, da de, med afsæt i borgernes skånehensyn og arbejdsønsker samt arbejdsmarkedets behov, etablerer praktikpladser til borgerne.

5.3.6.1 Viden producerer og produceres i interaktionerne

De fem borgere er visiteret til kategorien aktivitetsparat, og deres situation præges af problemkompleksitet, herunder psykiske og fysiske skånehensyn samt misbrugshistorik. Kategorien aktivitetsparat aktiverer bestemmelser i Beskæftigelsesindsatsloven, der som vidensaktanter fastholder viden, som får betydning for sagsbehandlingsforløb, for eksempel at de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har ret til en helhedsorienteret indsats, jf. lovens § 18 a, stk. 1.

At praktik i Snefeldt Kommune anses som et redskab, der kan skabe en vedvarende forandring for borgerne, strukturerer vidensudvekslingen i interaktionerne. Gennem deltagerobservationerne blev det tydeligt, at samtalerne særligt handler om at finde, fastholde og forlænge praktik, da praktikken betragtes som central i forhold til at afklare borgernes arbejdspotentialitet. Som Karin, der er sagsbehandler for Lærke og Karsten, påpeger, kan hun jo ikke som sagsbehandler i den aktuelle interaktion vurdere, hvad borgerne kan og ikke kan. Det må afprøves, og derfor visiteres borgerne til praktik. For borgerne synes dette fokus på praktik i nogen grad at lede til frustrationer. Lærke forklarer, at hun oplever, at hver gang ét praktikforløb er afsluttet, bliver det afløst af et nyt, og hun giver udtryk for, at ”det aldrig bliver overstået”. I interaktionen med Karsten forklarer Karin, at borgerne kan forlænges og viderevisiteres til praktik, så længe der er et behov for yderligere afklaring. Men hvornår borgerne er afklaret *nok*, synes, i hvert fald fra borgernes perspektiv, at være usikkert.

Som vidensaktører vurderer sagsbehandlerne, hvilken viden der kan og bør udveksles og forhandles i sagsbehandlingsforløbet. Eva, der er sagsbehandler for Henrik, fortæller, at når borgerne har været længe i kontanthjælpssystemet, udvikler der sig typisk et godt kendskab til borgeren og en relation, der inviterer til mere åbne, uformelle samtaler. Hun vurderer ud fra sit kendskab til Henrik, at hun godt kan tale om mere personlige emner, der, i hendes optik, fastholder ham i ledighed, såsom tandbehandling og vægt. Som sagsbehandler for Henrik betragter Eva det altså som sit ansvar at bistå Henrik i at komme tættere på beskæftigelse ved at påvirke hans udseende. Derved forstås det, at når Eva vurderer, at hans dårlige tænder og for høje BMI er en del af, at han stadig er arbejdsløs, må disse problemstillinger adresseres i sagsbehandlingen. *Hvad* der kan inddrages som relevant viden i sagsbehandlingen synes altså også at være afhængig af sagsbehandlerens vurdering af borgernes problemkompleksitet.

Borgernes vilje til at ville deres egen forandring og deres motivation i sagsbehandlingen synes at være væsentlige for sagsbehandlings fremdrift. Det fremgår af Henriks journal, der som vidensaktant fastholder viden om hans forgange sagsbehandling og derved bidrager til at gøre en identitet for ham i sagsbehandlingen, at hans manglende interesse for et potentielt praktiksted medfører, at praktikstedet ikke vil have ham i praktik, hvorved afklaringen af hans arbejdsevne udskydes. I interaktionen mellem Hanne, Birgitte og en af kommunens virksomhedskonsulenter får Birgitte ros af både Hanne og virksomhedskonsulenten for at være positiv over for de forandringer, de foreslår hende i sagsbehandlingen: *du er jo heldigvis så dejligt udadvendt og vil gerne, som*

virksomhedskonsulentten siger til Birgitte. Den identitet, der bliver gjort for Birgitte, understøtter altså sagsbehandlings fremdrift, da Birgitte gerne *vil* sin egen forandring.

5.3.6.2 Retlig bevidsthed påvirker handlinger

Der synes at være en fælles opfattelse blandt sagsbehandlere og borgere af, at lovgivningen er ”rodet” og vanskelig at forstå. I interaktionerne synes samtaler om ret og pligt og de bestemmelser, borgerne er omfattet af, ikke at indgå, hvilket skyldes sagsbehandlernes *andenordens retlige bevidsthed*, der formes af antagelsen om, at borgerne har et godt kendskab til disse forhold. Dog fortæller Kathrine, at hun prioriterer at informere sine borgere, når der er ændringer i lovgivningen, som har betydning for deres situation. Derved bliver det nyhedsværdien, der er det afgørende for, om hun informerer eller ej. Eva forklarer, at der nogle gange er behov for at omsætte bestemmelserne til ”menneskesprog” i interaktionen med borgerne, hvilket indikerer, at lovgivningen kan synes vanskelig at forstå og derved også at anvende. Der er én af sagsbehandlerne, der har et særligt ansvar for at informere teamet om lovgivning. Vedkommende udformer korte instrukser, der fastsætter kompetence, arbejdsgang og formål, når nye bestemmelser gør sig gældende, hvorved lovgivningens oplevede abstrakte karakter transformeres til handlingsorienterede retningslinjer. Derudover sparrer sagsbehandlerne mundtligt i forhold til at drøfte anvendelsen af bestemmelser, men som Karin påpeger: ”Vi gør det på mange forskellige måder”. Den retlige information synes altså i en vis grad at være systematiseret, da der er én, der er udpeget som særligt ansvarlig, og der foreligger instrukser, der fastlægger procedurer for sagsbehandlingen. Der lader til at være en forhandlet konsensus i teamet om, hvordan bestemmelser skal omsættes i praksis. Alligevel synes der også at mangle systematisering, da der er en opfattelse af, at den individuelle sagsbehandler gør det på *sin* måde.

I borgernes narrativer reflekteres en *før retten* retlig bevidsthed, hvor dét at være kontanthjælpsmodtager opfattes som at være omfattet af et system, hvor det ikke er muligt at udøve en indflydelse. Sagsbehandlerne forklarer, at de instrumentaliserer lovgivningen, når de vurderer, at det kan bidrage til at fremme borgernes sagsbehandling. De tilskriver derved – med deres *med retten* retlige bevidsthed – de handlinger, hvor lovgivningen bruges som redskab til at skabe en forandring for borgerne. Nogle af borgerne udtrykker ligeledes en *med retten* retlig bevidsthed, hvor de blandt andet aktiverer netværk for at fremme deres sag. En *mod retten* retlig bevidsthed kommer ligeledes til udtryk i nogle borgeres narrativer, hvor der udøves modstand på det plan, der opfattes som muligt.

Det kan være, at borgerne forholder sig passive i sagsbehandlingen, eller at der varsles om sygemelding, hvis de oplever at blive for hårdt pressede. Sådanne strategier leder til, at borgerne kan udskyde rettens effekt og begrænse sagsbehandlings fremdrift. Ikke-retlige faktorer inddrages ligeledes som legalitetskonstruerende for sagsbehandlingsforløbet, hvorved en *sekulær* retlig bevidsthed kommer til udtryk. Denne retlige bevidsthed vedrører blandt andet borgernes vilje og handlingers nytteværdi, der knyttes an til som retmæssige for sagsbehandlingen.

5.3.6.3 De iagttagede hjælpemuligheder betinger den aktuelle hjælp

På baggrund af deres medlemskab og roller i organisationen iagttager sagsbehandlere og borgere potentielle hjælpemuligheder. I kommunen er det besluttet, at praktik er den potentielle hjælpemulighed, der skal aktualiseres i borgerens sagsbehandling for at realisere organisationens program.

Jobcenterets konstante koblinger til det retlige system kan fra sagsbehandlernes iagttagelsesposition iagttages som en hæmsko for at aktualisere hjælp for borgerne, hvor bestemmelser kan iagttages som paradoksale, da de potentielt kan fastholde borgerne i kontanthjælpssystemet.

Ledelsens beslutningskommunikationer betinger hjælpemulighederne i sagsbehandlingen, og nye beslutninger kan derfor betyde ændringer i hjælpemulighederne. Beslutningskommunikationer kan også lede til, at hjælpen forskydes fra sagsbehandlingen til andre systemer, hvilket påvirker de forventningsstrukturer, der afgrænser sagsbehandlernes råderum.

Jobcenteret er afgrænset til sin egen organisation og må foretage koblinger til sin omverden i forhold til at etablere praktikpladser til borgerne. Virksomhedskonsulenter varetager den rolle, da de kobler mellem sagsbehandlerne, der potentialiserer praktikforløb som hjælpemulighed for borgerne, og virksomheder, der kan aktualisere hjælpemuligheden ved at tilbyde praktikpladser. Organisationens afhængighed i forhold til at realisere sit program om at bistå borgerne i at komme i beskæftigelse ved at afklare dem gennem praktik iagttages som begrænset af borgernes situation. De potentielle og aktuelle hjælpemuligheder er derfor også et spørgsmål om, hvad virksomhederne efterspørger, og hvad borgerne kan tilbyde, hvilket synes at begrænse sagsbehandlernes hjælpemuligheder.

5.4 Nørring Kommune

I dette afsnit foretages en retssociologisk analyse af, hvordan beskæftigelsessagsbehandlere og langtidsledige kontanthjælpsmodtagere samproducerer beskæftigelsessagsbehandlingen i Nørring Kommune. Jobcenterets informationsskranke er det første, man møder, når man træder ind ad jobcenterets dør. Til forskel fra Løve og Snefeldt Kommune er der fri adgang fra gaden og ind til jobcenteret. Borgerne skal ikke ringe på en klokke for at blive lukket ind, ej heller henvende sig i receptionen, når de kommer for at afvikle individuelle jobsamtaler med deres sagsbehandler. Fra indgangen går man forbi informationsskranken og ind i et stort, åbent lokale, hvor der er borde og stole, som borgerne kan sætte sig og vente ved, indtil de bliver hentet af den sagsbehandler, de har en aftale med. Langs den ene væg i det store, åbne lokale er der computere og printere, som borgerne kan bruge til jobsøgning og til at udskrive jobopslag. Der er standere med pjecer om kommunens tilbud og samarbejdspartnere, for eksempel om uddannelsesmuligheder og om CV- og jobsøgningskurser. På bordene ligger der eksemplarer af ugens lokalavis, og skærme over indgangsdørene viser ledige stillinger i kommunen.

Beskæftigelsessagsbehandlernes fælleskontor er på første sal. En trappe går fra førstesalen ned til det store, åbne lokale, og sagsbehandlerne går ned ad trappen og kalder borgerne hen til sig, når de skal afvikle samtaler. Nogle samtaler bliver afviklet i aflukkede samtalerum, nogle bag halvægge, der er sat op i det store åbne lokale, mens andre samtaler afvikles på sagsbehandlernes fælleskontor. Jeg har observeret møder alle tre steder. De gange, jeg sidder og venter i det store åbne lokale, lægger jeg mærke til, at jeg nemt kan følge med i de samtaler, der bliver ført mellem sagsbehandler og borger bag halvæggene. Derudover kan jeg se og høre, hver gang en sagsbehandler kommer ned ad trappen og råber den borgers navn, som vedkommende har en aftale med. Én af deltagerobservationerne fandt sted på sagsbehandlernes fælleskontor, hvor de andre sagsbehandlere gik ind og ud, talte i telefon og med hinanden. Ved de møder, der fandt sted i de aflukkede samtalerum, kunne sagsbehandler og borger tale uforstyrret sammen. Samtalerummene er små, aflange rum med plads til fire mødedeltagere. Der er et aflangt skrivebord, tre stole, og ved døren hænger et stativ med forskellige pjecer om praktik- og uddannelses tilbud i kommunen. På bordet står en computer, en telefon og en kalender.

5.4.1 Borgere og sagsbehandlere i Nørring Kommune

Borgerne fra Nørring Kommune, der har indvilget i at deltage i afhandlingen, er alle jobparate kontanthjælpsmodtagere. At være visiteret til kategorien jobparat i stedet for aktivitetsparat, som borgerne fra Løve Kommune og Nørring Kommune er, betyder, som tidligere nævnt, at det vurderes, at borgernes eneste udfordring i forhold til at komme i beskæftigelse er at finde et arbejde. Der er dermed ikke en vurdering af, at fysiske eller psykiske problemer i samme grad står i vejen for ledighed, som når borgere visiteres til kategorien aktivitetsparat.

De fem borgere, Smilla, Kasper, Torben, Simon og Joakim, har afgivet informeret samtykke til at deltage i afhandlingen, er aldersmæssigt fra 30 til 60 år. Nogle har en erhvervsuddannelse, andre har folkeskolens 9. klasse som sidst afsluttede uddannelse. Fælles for borgerne er, at de gentagne gange er blevet automatisk afmeldt og tilmeldt som ledige. Denne gentagne af- og tilmelding skyldes, at borgerne ikke har opfyldt de krav, de som jobparate er omfattet af: De skal ugentligt tjekke jobforslag på Jobnet for at bekræfte, at de er ledige, jf. Beskæftigelsesindsatsloven § 11, stk. 3. Alt dette foregår elektronisk, hvor systemer registrerer borgernes jobsøgningsaktivitet. Nørring Kommune tilbyder hjælp til at opdatere Joblog og CV og søge jobs, og borgerne modtager besked om en mulig forestående afmelding, når de ikke har opfyldt de gældende krav. Men trods hjælpetilbud og oplysning oplever alle fem borgere altså at blive afmeldt gentagne gange. Afmeldingen medfører, at kontanthjælpen stoppes, hvorfor borgerne igen må henvende sig til jobcenteret for at blive genregistreret som ledige.

Tre sagsbehandlere fra Nørring Kommune har ligeledes afgivet informeret samtykke til at deltage i afhandlingen. Det drejer sig om Karen, der er beskæftigelsessagsbehandler for Simon og Joakim, Lene, der er beskæftigelsessagsbehandler for Torben og Kasper, og Jane, der er Smillas beskæftigelsessagsbehandler. Sagsbehandlerne har forskellige uddannelsesbaggrunde og er ansat i jobcenterets team for beskæftigelsesindsatsen målrettet jobparate kontanthjælpsmodtagere. Jane, der er sagsbehandler for Smilla, beskriver jobcenteret som:

”et lille jobcenter ... så man kender de fleste i huset. Man kan få et samarbejde. Man kan lige rende rundt til hinanden.”

Dette virker understøttende for en videns- og erfaringsudveksling på tværs af jobcenterets ansatte, da størrelsen giver mulighed for et hurtigt overblik over, hvem der sidder med hvilke opgaver, og hvem der tidligere har været sagsbehandler for borgerne. Sagsbehandlerne taler uafhængigt af hinanden om,

at selvforsørgelse er målet for borgerne og formålet med beskæftigelsesindsatsen, hvilket Jane, der er beskæftigelsesbehandler for Smilla, forklarer:

”Målet er, at folk kommer i arbejde. Kontanthjælpen er jo en midlertidig forsørgelse, ikke, og når vi har de jobparate, så er det jo, fordi vi har vurderet, at der er ikke andre problemer end ledighed ... Man behøver ikke gå herfra og få et 37 timers job. Det kan være, man har fået 27 timer, men man tjener mere end sin kontanthjælp, altså, er man blevet selvforsørgende. Så målet er selvforsørgelse.”

Ligeledes er den aktiverende beskæftigelsesindsats central. Som nævnt tidligere er den aktiverende beskæftigelsesindsats en politisk prioritet, der reflekterer en værdi om selvforsørgelse gennem ordinært arbejde. Den aktiverende beskæftigelsesindsats blev skærpet med Beskæftigelsesreformen fra 2015, der medførte et øget fokus på, at aktiverende tilbud skal støtte borgernes vej i beskæftigelse (Klausen et al., 2017, s. 39, 210-211). Lene, der er sagsbehandler for Kasper og Torben, fortæller, at den aktiverende tilgang er omdrejningspunktet for beskæftigelsesindsatsen:

”Vores mål er jo at få borgeren i arbejde, så det er det, vi arbejder på ... Vi har nogle manualer til nogle ting og nogle aftaler, jeg ved ikke lige, hvor meget vi har det skriftligt. Ja, nogle procedurer om, hvornår vi aktiverer folk, og helst er vi jo begyndt på, at de skal aktiveres hele tiden, holdes til ilden, ikke?”

At borgerne skal ”holdes til ilden” reflekterer en forståelse af, at det er sagsbehandlerens ansvar, at borgerne rykker sig tættere på at blive selvforsørgende ved konstant at blive aktiveret på forskellig vis. Lenes forståelse af sin opgave som sagsbehandler indikerer derved en internalisering af værdien om den aktiverende indsats. Hun er ikke i tvivl om, at det er dét, der arbejdes ud fra, selvom den skriftlige systematisering af arbejdsgangene synes tvivlsom. Det lader således til, at internaliseringen leder til en tavs viden om, hvad Lene skal gøre og hvorfor.

Figur 7: Oversigt over borgere og sagsbehandlere i Nørring Kommune

Borger	Sagsbehandler
Simon	Karen
Joakim	Karen
Torben	Lene
Kasper	Lene
Smilla	Jane

5.4.2 Retlig information i Nørring Kommune

Selvom beskæftigelsesområdet er retligt komplekst, er der nogle dele af lovgivningen, der anvendes oftere end andre, forklarer Karen:

”LAB-loven [Beskæftigelsesindsatsloven], som vi primært arbejder inden for, den er jo på en masse antal love, og vi bruger måske to-tre håndfulde som udgangspunkt, som er dem i forhold til aktivering og indkaldelsessamtaler, ret og pligt, og hvad kan vi byde ind med i forhold til aktivering. Så der er nogle gængse nogen, som vi bruger, nogle paragraffer, som hele tiden er i spil, og så er der nogen, som ikke er så tit i spil, så skal jeg lige undersøge dem nærmere. Så har vi jo lovstoffet, vi kan læse igennem lige så tit, vi har lyst til, ikke også? [Karen griner lidt] Og hvis vi er i tvivl om det, så sparrer vi lige med hinanden, ’jamen er det sådan og sådan, kan vi det?’, og hvis vi er endnu mere i tvivl, så er det lige ind til [teamleder] og ’sådan og sådan’, og så må vi lige bruge lidt tid på at læse op på lovgivningen igen. Så jeg har sådan en moppedreng printet ud, jeg lige kan rode lidt i. Men som oftest i vores hverdag, så arbejder vi med de samme regler hele tiden.”

Nogle bestemmelser er altså en indlejret del af sagsbehandlernes praksis som følge af, at de aktiveres regelmæssigt, og derved bliver de til en tavs viden, der informerer sagsbehandlingens muligheder. Andre bestemmelser kan være fjernere fra sagsbehandlernes praksis og er således ikke en nær så integreret del af deres sagsbehandlingspraksis. Sagsbehandlernes overblik over bestemmelserne er en væsentlig faktor for at kunne aktualisere dem i borgernes sagsbehandlingsforløb, da anvendelse forudsætter kendskab.

Retlig information finder typisk vej til sagsbehandlerne gennem e-mails, mundtlige drøftelser og undervisning. E-mails med retlig information kommer primært fra teamlederen, fortæller Karen:

”Så sender [teamleder] det til os, hvis der er noget nyt, men vi skal jo egentlig følge lidt med selv. Men ofte bliver det jo meldt ud i medierne, at nu er der noget på vej og så videre, og så kommer det jo ind til os af de forskellige kanaler, som har vores mailadresser.”

Der er altså også en forventning om, at sagsbehandlerne er opsøgende og opdateret på eget initiativ, men denne forventning internaliseres ikke på tværs af teamet af sagsbehandlere, hvilket Lenes fortælling reflekterer:

”Jeg føler mig ikke ansvarlig for, at jeg skal vide, når der er lovændringer, fordi det er tilfældigt, når det er. Næ, det bliver nok sendt ud, men nogle gange får man ikke lige læst særligt de lange mails og sådan lige tænkt, om det har konsekvenser for éns eget arbejde, men ellers så bliver det selvfølgelig nævnt af vores leder, tænker jeg. Vi får sendt noget rundt, og jeg har brug for, at vi lige drøfter det, fordi jeg ikke har følt mig ansvarlig for, at jeg lige skal fange op, hver gang der er en lovændring.”

Lene oplever, at lovændringer forekommer tilfældige, og at de er et potentielt forstyrrende element i hverdagens arbejde. Hun håndterer forstyrrelsen ved at afskrive sig ansvar for den og derved lade andre tage ansvaret for, om hun er informeret om ændringer i de bestemmelser, hun anvender i sagsbehandlingen. At Lene ”har brug for, at vi lige drøfter det”, viser, at den mundtlige kommunikation opleves som en reel mulighed for at orientere sig i lovgivningen, i modsætning til de lange mails hun får og til en tidskrævende informationssøgning. Hun er bevidst om sin ansvarsfraskrivelse og de potentielle konsekvenser, den kan medføre, hvilket blandt andet er et resultat af teamets tidligere organisatoriske struktur, hvor lederen var ansvarlig for sagsbehandlernes retlige information:

”Vi skal lige have lavet en aftale i den her gruppe nu, hvem der skal være ansvarlig for det, fordi jeg har da arbejdet i systemet i så mange år, at førhen var det jo éns leder, der kom og sagde, ’nu er det det her, og det skal I være opmærksomme på’, og jeg ved ikke rigtig, hvordan det foregår nu.”

Det lader altså til, at der hos Lene er en oplevelse af, at den nye struktur for teamet medfører manglende overblik og en indirekte forventning om, at hun *selv* sørger for at være opdateret – en opgave, der kræver ekstra tid i en hverdag, hvor sagsbehandlernes tid i forvejen er under pres.

Jane fortæller, at:

”Vi har fået noget undervisning, og vores fagkoordinatorer var i gang og læste og fortalte og gjorde ved, og så bliver det jo en drøftelse af, ’nå, men så er der nogen, der har læst noget her, og så er der nogen, der har læst noget der’, og tingene bliver stykket sammen.”

Igen identificeres den mundtlige formidling som genvej til forståelse og overblik og derfor som væsentlig kilde til retlig information. Med afsæt i drøftelser af forståelser bliver teamets fælles retlige kendskab altså konstrueret, hvilket indikerer, at viden om retlige krav og ændringer ikke er egentligt systematiseret i Nørring Kommune.

5.4.3 Hvordan påvirker viden som socialt fænomen beskæftigelsesbehandlernes og langtidsledige borgernes interaktioner?

Som vidensaktører forhandler sagsbehandlere og borgere i Nørring Kommune sagsbehandlingens forløb, blandt andet ved at trække på viden fra borgernes journaler og ved at referere til beskæftigelsesbehandlernes formål, som fastsættes af Beskæftigelsesindsatsloven. Journaler og lovgivning påvirker derved som vidensaktanter, hvilken viden der er væsentlig at udveksle og forhandle i den aktuelle interaktion.

Det er i interaktionen mellem sagsbehandlere og borgere, at sagsbehandlerne i dialog med borgerne kan komme på højde med borgernes situation, hvilket mødet mellem Jane og Smilla viser:

Jane: Nå, Smilla, hvad er det, tre måneder siden vi talte sammen sidst? Fordi så tror jeg, jeg var lidt væk, og så var der lidt sommerferie, så. Siden vi snakkede sammen, hvad er der da sket?

Smilla: Jeg har haft en dårlig sommer. Jeg har haft smerter i ryggen, og så i den ene side. Jeg bliver opereret i løbet af 14 dage. Jeg får brev fra kirurgen, men jeg har ikke fået det endnu.

Jane: Nej, okay, så du har været ved læge?

Smilla: Ja.

Jane: Ja. Hvad har lægen sagt?

Smilla: Der er en nerve, der er klemt.

I løbet af mødet bliver Jane og Smilla enige om, at Smilla sygemeldes således, at hendes sagsbehandling sættes på standby, indtil der er mere afklaring fra hendes læge vedrørende de smerter, hun oplever. Når den afklaring er på plads, skal de atter drøfte hendes situation i forhold til at vurdere, om den aktiverende beskæftigelsesbehandling kan genoptages. Sagsbehandlingens forløb og fremdrift er således afhængig af den tilgængelige viden, og da denne er begrænset, må yderligere viden afventes. Med afsæt i den tilgængelige viden er Jane dog i stand til at vurdere, at Smilla ikke vil kunne leve op til de retlige krav, der gør sig gældende for hende som jobparat kontanthjælpsmodtager. Med sin viden om de bestemmelser, Smilla er omfattet af og Smillas aktuelle situation, foretager Jane et skøn, der leder til, at Smilla sygemeldes. Således gælder de bestemmelser, Smilla normalt er omfattet af, ikke, indtil hun atter raskmeldes: Mens hun er sygemeldt, skal hun derfor *ikke* ugentligt søge jobs og opdatere sin Joblog. Hun skal heller ikke sikre, at hendes CV er opdateret og tilgængeligt for potentielle arbejdsgivere og for jobcenterets virksomhedsservice, der matcher ledige borgere med potentielle arbejdsgivere. Det er et skøn foretaget på vurderingen af, at Smillas fysiske situation er en slags undtagelsestilstand, og at det blot er et spørgsmål om tid, før hun er tilbage igen – og de bestemmelser, hun er omfattet af, kan reaktiveres, forklarer Jane:

”Det vil være ligesom at have brækket et ben-agtigt. Og så er hun klar igen, fordi, altså, hun har ikke andre problemer, så der er ikke noget der.”

Jane *gør* derved en identitet for Smilla, hvor den øgede problemkompleksitet, der forhandles i interaktionen, afgrænses i tid. Smilla er, efter Janes vurdering, grundlæggende klar til at tage et arbejde. At problemkompleksiteten opleves som afgrænset i tid kommer til udtryk ved, at Jane, trods den forhandlede viden om, at Smilla nu sygemeldes, fastholder fokus på den aktiverende sagsbehandling og spørger ind til de jobrelaterede aktiviteter, Smilla har været i gang med, *inden* hendes fysiske problemer begyndte. Smilla forklarer, at hun kortvarigt har været i køkkenet ved en folkeskole: *De sagde, at hvis de har brug for mig, så ringer de, men der har ikke været noget.* Derudover orienterer Jane sig mod den fremadrettede sagsbehandling, blandt andet at Smilla kan blive henvist til en anden aktør, der kan støtte Smilla i at komme tilbage i arbejde:

Man bliver henvist for 13 uger og i de 13 uger, der har man typisk syv individuelle møder af en times varighed, de ligger typisk i starten af de dér 13 uger, hvor man snakker om, jamen hvad er det, man har med sig af erfaring, og hvad er det, man gerne vil, ikke? Og hvordan kommer du så til det? Og så arbejder vi på, at der skal findes noget praktik. Allerhelst skal der findes noget arbejde, men ellers

så noget praktik og helst noget praktik, der kan give noget arbejde bagefter. Det kan vi jo godt lide, ikke?

Smilla: Jo.

Den aktiverende indsats tager altså eksplicit sit afsæt i, at der skal *findes noget arbejde*, og med sin accept af Janes udkast til en plan for Smilla viser Smilla, at hun er indstillet på, at det er dét, der er formålet. I mødet mellem Jane og Smilla får *tiden* en betydning: I den konkrete interaktion aftales sygemelding, som derved danner rammerne for den *aktuelle* beskæftigelsesindsats. Da denne aftale er på plads, omhandler samtalen, hvad Smilla *tidligere* har foretaget sig, hvorved Jane kan vurdere Smillas egen indsats. Denne indsats bliver en faktor i den konkrete interaktion til at bedømme Smillas vilje til at komme ud på arbejdsmarkedet. De handlinger, der har fundet sted, bliver altså til en slags fortidens nutid, der får betydning for Janes vurdering af, om Smilla gør og vil nok. Samtalen om den fremadrettede beskæftigelsesindsats fører til, at *fremtiden* forhandles i nutiden, hvorved den aktuelle interaktion kan strukturere sagsbehandlingens fremtid. For både fortid og fremtid gælder det, at den aktiverende indsats er central at vurdere og forhandle.

5.4.3.1 Kategorien "jobparat"

Karen, der er sagsbehandler for Simon og Joakim, beskriver de borgere, som hun og hendes kollega er beskæftigelsesbehandlere for:

”Jeg vil sige, det klientel, vi arbejder med i øjeblikket, er tungt generelt. De gode, de er på arbejdsmarkedet, langt de fleste af dem. Så mange af dem, vi har, det er længerevarende kontanthjælpsmodtagere, der har været her i fem-ti år og ikke har kunnet undgå os længere. Og som stadigvæk kategoriseres jobparate, og det kan man jo så overveje, om de er, når man har været så lang tid på en overførselsindkomst, så er man nok ikke helt så jobparat længere, vel? Men de bliver tungere og tungere i øjeblikket, det gør de.”

Karen identificerer en potentiel problemkompleksitet blandt borgere i målgruppen, hvilket får hende til at tvivle på, om visiteringen til kategorien jobparat er den rette, eller om de måske skulle have været visiteret til kategorien aktivitetsparat? Ved at omvisitere borgerne aktiveres andre bestemmelser, der muligvis kan fremme borgernes sagsbehandling i stedet for at fastholde dem i deres nuværende – og langstrakte – situation. Som vidensaktør vurderer Karen beskæftigelsesindsatsens

formål i forhold til borgernes situation, og med sin viden om beskæftigelseslovgivningen som vidensaktant forhandler hun for sig selv viden om, hvorvidt borgernes identitet som jobparate er passende gjort, eller om der bør gøres en anden identitet for dem, der bedre svarer til hendes vurdering af, at de bliver ”tungere og tungere”.

I nogle tilfælde, som i Smillas, kan en sygemelding være en hjælp til, at borgerne undgår at blive for pressede af bestemmelsernes krav, når de vurderes at være i en situation, hvor de ikke kan honorere disse. Dette er også tilfældet for Torben, som Lene er sagsbehandler for. Torben er under udredning, da lægerne har vanskeligt ved at diagnosticere hans sygdom. Han har det dårligt, hvilket er tydeligt i mødet mellem Lene og Torben, hvor han sidder sammenkrøbet og er passiv. Lene vurderer, at han skal sygemeldes, og i det efterfølgende interview forklarer hun, at:

”Jeg freder ham jo i en periode, hvor en læge dokumenterer, at han er sygemeldt og er i behandling. Så gør vi ikke så meget, så ringer jeg, i hvert fald i hans tilfælde. Hvis det er depression eller noget, så kan jeg godt finde på at kalde dem ind for at høre, om det går fremad ... Prøver at holde dem lidt til.”

At Torben sygemeldes medfører, ligesom i Smillas tilfælde, at de bestemmelser, han normalt er underlagt, deaktiveres, indtil han igen raskmeldes. Med ordvalget at ”frede ham” synes Lene at gøre en identitet for både sig selv og for Torben: Lene tilskriver sig selv en identitet som repræsentant for jobcenteret som én, der skal kontrollere og vurdere Torbens indsats. Ved at sygemelde ham annullerer hun midlertidigt den identitet, og hun sætter en ny i stedet: Hun yder omsorg over for de borgere, der er sygemeldte, ved at ringe til dem og spørge, hvordan de har det. I nogle tilfælde kalder hun de sygemeldte borgere ind til en samtale, hvis hun vurderer, at det kan fremme deres situation. Derved gør hun en identitet for sig selv som borgernes hjælper, der kerer sig om dem og fastholder kontakten til dem, selvom de er sygemeldte. Lene har været sagsbehandler for Torben gennem de seneste år, og hun er begyndt at overveje, om hun bør visitere ham til kategorien aktivitetsparat:

Lene: ”Hvis nu jeg får en lægeattest retur, og han har været syg siden maj måned, hvis så lægen siger, at han er syg to-tre måneder, så tror jeg, jeg matcher ham om.

SPPN: Til aktivitetsparat?

Lene: Ja, for så har han været syg længe, og så tænker jeg, at han skal i gang igen, og han har ikke været den nemmeste nogensinde, altså. ... Han har tit snakket om [en bestemt arbejdsplads], men

vent lige lidt, det er i hvert fald tilbage i 2014, der havde han to måneders arbejde dér. Og så er vi tilbage i 2008. Det er ni år ... Jeg kunne jo godt tænke mig, at han her fik nogle af de tilbud, der lå klar for de aktivitetsparate, når han engang er rask.”

Distinktionen mellem aktivitets- og jobparate er netop, at jobparate vurderes til at kunne komme i ordinær beskæftigelse inden for en kortere periode, da ledighed betragtes som eneste udfordring. Dog viser både Lenes overvejelser og Karens udtalelse, som nævnt ovenfor, at kategorierne muligvis ikke svarer til den virkelighed, de møder i interaktionen med borgerne. Således kan der være tale om en diskrepans mellem virkelighedens kompleksitet på den ene side og de to kategorier, der er mulige at visitere kontanthjælpsmodtagere til på den anden side. Ved at omvisitere borgerne strukturerer andre bestemmelser sagsbehandlingen: Borgerne er *ikke* omfattet af de ugentlige krav om jobsøgning via Jobnet, og de skal heller ikke opdatere Joblog og sikre et opdateret og tilgængeligt CV, og borgerne får adgang til tilbud om mentorstøtte, hvilket de jobparate borgere ikke har. Som vidensaktanter fastholder Beskæftigelsesindsatslovens bestemmelser således viden om, hvilke forskellige muligheder der kan understøtte, at borgerne så hurtigt og effektivt som muligt kommer i beskæftigelse.

5.4.3.2 Afklaringen

Viden om borgernes situation, deres erfaringer og ressourcer bidrager til at afklare borgernes arbejdsevne og derved målrette beskæftigelsesindsatsen. Afklaringen understøttes gennem interaktionerne, hvor borgernes situation drøftes, og journalnotater samt udtalelser fra for eksempel borgernes læge bidrager til at afklare yderligere. Som vidensaktanter fastholder journalnotater og udtalelser viden, der inddrages som dokumentation til at afklare borgernes situation, hvilket Jane forklarer:

”Hvis folk, de siger, ’nå, men du ved jo nok, at jeg har sådan og sådan og sådan’, så siger jeg, ’jo, det får jeg lige bevis på, ikke?’ Så det er sådan typisk umiddelbart det sidste notat, der er lavet, ikke?”

Når borgerne udveksler viden om deres helbred, kan sagsbehandlerne afvise eller problematisere denne viden ved at efterspørge ”bevis” på borgernes viden. Beviset er typisk skriftlig dokumentation i form af en statusattest fra borgernes læge. Den skriftlige lægefaglige vurdering bliver som vidensaktant en væsentlig faktor for, hvad der betragtes som muligt i sagsbehandlingsforløbet, da

disse vidensaktanter inddrages for at afklare, hvad borgerne kan præstere, deres ”kan-potentiale”. At der skal bevis til indikerer, at den viden, borgerne som vidensaktører udveksler, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at oplyse sagsbehandlingen.

Generelt afklares borgerne gennem beskæftigelsesrettede tilbud i forhold til at identificere arbejdsevner og skånebehov: ”Vi kan jo først finde ud af, når han er ude, om han har nogle barrierer”, siger Lene om Kasper, da jeg interviewer hende. Hun understreger derved, at de tilbud, som borgerne har ret og pligt til, er væsentlige for at afklare borgernes ressourcer. Hun gør derved en identitet for sig selv, hvor hun som vidensaktør er begrænset i forhold til at kunne vurdere, hvad Kasper kan og ikke kan. Her må andre tiltag aktiveres, hvilket understøtter sagsbehandlingsens fokus på, at det er gennem en aktiverende beskæftigelsesindsats, borgerne kommer i beskæftigelse. Derved fastholdes også en viden om, at når borgerne ikke er visiteret til aktiverende tilbud, kommer de ikke tættere på at blive selvforsørgende.

Gennem deltagerobservationerne af møderne mellem sagsbehandlere og borgere blev et mønster i sagsbehandlernes forberedelse til mødet synligt: Inden møderne havde sagsbehandlere udskrevet borgernes CV og Joblog, hvilke, der som vidensaktanter, fastholder viden om, hvad borgerne tidligere har arbejdet med, og hvilke jobs de har søgt. CV og Joblog fastholder derved viden om, hvad borgerne *tidligere* har gjort, og denne viden bidrager til at afklare borgernes jobevner og indsats, hvilket er centralt i interaktionen mellem sagsbehandlere og borgere. I interviewet med Karen beskriver hun, hvordan hun bruger CV, journal og Joblog til at forberede sig, inden hun skal mødes med borgerne:

”Jeg tjekker altid borgeren, før jeg møder borgeren. Altid velforberedt. Som minimum, så manglede det bare, at du er velforberedt. Altså borgeren kommer til et møde, og så er det, du viser den respekt, at du er klar, han skal ikke til at starte forfra. Så vi kan tage den derfra. Så jeg er altid lige inde og tjekke op på borgeren, tjekker jobforslag, eller hvad han har søgt, og CV, ser det godt nok ud, eller skal vi snakke om det, kunne der gøres et eller andet?”

Som vidensaktanter fastholder CV, journal og Joblog derved viden om borgerens situation på tværs af tid. Vidensaktanterne giver Karen en viden om borgerens situation, og således hvad der kan og bør gøres fremadrettet. Hendes forberedelse har altså flere formål: Hun opnår viden om borgeren, gennem denne viden kan hun identificere hjælpebehov hos borgeren, og hun kan ”vise respekt” for borgeren ved at understrege, at hun er opdateret omkring borgerens situation. Vidensaktanter får så to funktioner: De fastholder viden, og de er redskaber til at understøtte en tillidsfuld relation.

Sagsbehandlerne gennemgår borgernes CV for at danne sig et overblik over borgernes erfaring, hvilket bidrager til at målrette beskæftigelsesindsatsen – hvilke jobs og brancher der er størst sandsynlighed for, at borgerne kan blive en del af. Jobloggen viser, hvor mange og hvilke jobrettede aktiviteter borgerne har gennemført, og fra sagsbehandlerne side er dette et redskab til at vurdere, om borgerne selv gør *nok* for at komme ud på arbejdsmarkedet. De handlinger, der *er blevet* udført af borgerne, får altså en *nutidig* relevans for sagsbehandlerne og en relevans for den *fremtidige* sagsbehandling. Flere af møderne handler om borgernes håndtering af CV og Joblog. For eksempel i interaktionen mellem Karen og Joakim:

Karen: Jeg har været inde og kigge på din Joblog, og hvis jeg skulle være rigtig strid ... Den lever sit eget liv. Den eneste grund til, jeg ikke får nogen rød dato fra det, det er simpelthen, fordi du når at få lagt job ind, Joakim.

Joakim: Den kører sit eget liv, det er rigtigt.

Karen: Jeg satser jo på, at du er ude af mine systemer per januar, ikke også?

Joakim: Det håber jeg.

Karen: Fortsæt med at lægge job ind.

Karen gør sin egen identitet som myndighedssagsbehandler, der kan sanktionere Joakim, fordi han ikke har overholdt kravene om at opdatere sin Joblog. Hun vælger dog at udveksle og forhandle viden om situationen med ham, og som en del af den forhandling indskærper hun kravene over for ham. Hun foretager indirekte en reference til Jobloggen som et redskab til at få ham ud af kontanthjælpssystemet: Hvis Joakim er mere systematisk i sin anvendelse af Jobloggen, vil han hurtigere komme i beskæftigelse, synes Karens ræsonnement at være. Ligeledes forekommer CV'et at blive betragtet som et redskab til at komme tættere på arbejdsmarkedet. I mødet mellem Lene og Kasper, hvor én af Nørring Kommunes virksomhedskonsulenter deltager, siger Lene, at:

Kasper skriver i Jobloggen, at han har søgt et rengøringsjob, men han skriver det ikke i sit CV, hvor virksomhedsservicen udsøger dig. Der skriver du ikke, du søger job som rengøring. Så opdatér CV'et. Fordi når de så nede i virksomhedsservice får at vide, at nu skal vi bruge en rengøringsassistent, så vil du poppe op.

Virksomhedskonsulentten fortæller derefter Kasper, at: *Prøv at skrive vinduespudser dér, så skal du høre, hvor de ringer til dig.* Jobloggen er altså et internt redskab mellem borger og sagsbehandler, der bidrager til at informere om borgerens jobsøgning. CV'et er derimod også rettet mod potentielle arbejdsgivere, og ud fra Lenes og virksomhedskonsulentens udtalelser kan det synes, som om Kaspers manglende opdatering af CV fastholder ham i ledighed. Det fremgår af Beskæftigelsesindsatslovens § 13, stk. 1, at jobparate kontanthjælpsmodtagere ”skal give fyldestgørende oplysninger om tidligere beskæftigelse, uddannelse, kvalifikationer og øvrige forhold af betydning for jobcenterets bistand til at finde arbejde.” Når CV og Joblog ikke er opdaterede, kan det altså, med udgangspunkt i denne bestemmelse, betragtes som en hæmsko for jobcenterets evne til at hjælpe borgerne i beskæftigelse.

I møderne mellem sagsbehandlerne og borgerne synes der at være en manglende forhandling af disse vidensaktanters betydning for sagsbehandlingen. I interviewet med Kasper fortæller han om sine oplevelser med Jobloggen:

”Det er, som om den har lidt samarbejdsvanskeligheder, men jeg synes egentlig, det er skide godt, dels at der er mulighed for autoudfyld, og egentlig at man selv kan bruge det, og det ikke kun er den dér skide løftede pegefinger. Det er egentlig meget rart selv at sidde og se, hvor man har fået søgt henne ... Jeg har nok højst sandsynligt et eller andet sted vidst, at hun nok ville trække mig [i kontanthjælp], fordi hun siger det hver gang, og alligevel så er der lige en enkel uge, hvor den smutter.”

Kaspers beskrivelse af Jobloggen reflekterer derved to forståelser: Som vidensaktant fastholder Jobloggen viden om Kaspers jobsøgningsaktivitet og tjener derved som et skulderklap. Men den er også et kontrolredskab, som Lene bruger til at overvåge Kaspers jobsøgningsproces – og det er Kasper udmærket klar over.

5.4.3.3 Den fremadrettede beskæftigelsesindsats

At understøtte borgernes vej til beskæftigelse er en væsentlig del af sagsbehandlingen, og det handlingsorienterede står centralt for at sikre fremdrift. Til mødet mellem Lene og Kasper deltager som nævnt også én af kommunens virksomhedskonsulenter, VK, som kommer med indspark til den fremadrettede beskæftigelsesindsats:

VK: Nu ved jeg, at de mangler folk ude hos [firma]... Så skal vi altså have dig i gang, for det er nu, det sker. Og jeg ved jo fra din sidste praktik, hvor godt det gik. Det var rigtig positivt.

Kasper: Ja, jeg var også ellers glad her for nylig, da de begyndte at søge håndmænd, for så behøver man trods alt ikke 12 års erfaring for at få en fod inden for.

VK: Lige nøjagtigt! For det drejer sig om at få foden inden ... Og så er vi simpelthen nødt til at finde en praktikplads til dig.

Lene: Ja, og så må vi kalde dig ind igen i nærmeste fremtid, så der har du på plads, om du vil gå ind på et nyt grundforløb, eller du slet ikke skal.

Ifølge VK er det *nu, det sker*. Der er altså et momentum, som Kasper bør fange for at komme ud af sin ledighed og ind på arbejdsmarkedet. Men i Kaspers tilfælde er det ikke afklaret, om det er den vej, han ønsker at gå. Forhandlingen af den fremadrettede beskæftigelsesindsats koncentrerer sig om, hvad der skal ske: Skal Kasper i et grundforløb og altså i gang med en uddannelse, eller skal han i praktik, der kan hjælpe ham med at komme tilbage på arbejdsmarkedet? Samtalen mellem VK, Kasper og Lene indikerer, at der er en fælles forhandlet viden om, at *noget* må der ske, at det er godt at få en fod indenfor i forhold til at komme i beskæftigelse, men *hvad* der præcis skal ske, er noget vanskeligere at afklare. I løbet af interviewet med Lene forklarer hun, at:

”Det har været lidt svært, synes jeg. [Kasper] har bare sagt, han kan godt lide noget med træ, og så tænker vi jo tømrer og sådan, og han har været ude i virksomhedspraktik ved en tømrer, som VK tidligere har foranlediget ... Jeg kan ikke gennemskue, hvor villig han er til at tage sig en uddannelse. Det må jo være op til ham. Han er jo ikke tvunget til det, han er jo over 30, han har ikke uddannelsespligt. Men derfor vil vi da alligevel gerne forsøge at få ham i uddannelse, når nu han interesserer sig for det. Men han må også gøre noget selv, og det er han ikke for god til, vel?”

Der er ikke et egentligt retligt krav om, at Kasper skal i uddannelse, men hvis han gerne *vil* det, er det en mulighed. Hans ønske og vilje bliver derved en central del af tilrettelæggelsen af den fremadrettede beskæftigelsesindsats. Men når der ikke er en forhandlet viden om, hvad Kasper gerne vil, er det vanskeligt at forhandle det fremadrettede forløb. Lene forsøger at komme til en afklaring, men kan ikke vurdere Kaspers villighed og interesse, hvilket i en vis grad efterlader hende handlingslammet. Gennem sin fortælling om udfordringerne i Kaspers sagsbehandling gør Lene en identitet for Kasper: Han kunne godt selv bidrage mere til sagsbehandlingen, være mere opsøgende og mere klar omkring

sine fremtidsønsker. Derved gør hun også en identitet for sig selv: Hun er afhængig af den viden, Kasper deler med hende, i forhold til at vurdere, hvad der fremadrettet skal ske, hvorfor hun efterspørger sådan viden:

Lene: Nu har du deltaget i AMU-kursus i april i det dér branche-skift, og det er måske ikke helt målrettet tømrer, og så vil vi selvfølgelig høre, er det stadig det, du går efter?

Kasper: Jeg vil bare godt et eller andet.

Lene: Du vil bare et eller andet.

Lene får ikke svar på sit spørgsmål om, *hvad* Kasper gerne vil, og hun må gå uforløst fra deres møde. I interviewet med Kasper forklarer han mig, at:

”Jeg er bare træt ... Jeg har altid arbejdet, siden jeg var 13, og til jeg flyttede hertil. Og nu har jeg ikke haft noget arbejde i fire år, tror jeg. Og da jeg stoppede med alt det lort, jeg ellers har lavet, der ville jeg helst ikke arbejde, fordi sidst skulle jeg bare have sådan et sommerferiejob, og der var jeg i otte år, og jeg kunne virkelig godt tænke mig en uddannelse af en eller anden art, bare for at have et eller andet, ikke?”

Grunden til, at Lene ikke får svar sit spørgsmål, synes at skyldes, at Kasper ikke selv ved, hvad han gerne vil. ”En uddannelse af en eller anden art” er hans bud, da han betragter uddannelse som noget, der generelt er godt at have. Men hvilken uddannelse og hvorfor er der ikke yderligere afklaring omkring. Han virker modløs og uden de store forventninger til sin fremtid. Han fortæller mig i løbet af interviewet, at ”siden 2004 har jeg ikke gennemført noget som helst”. Kasper står i en svær situation i forhold til at gøre en identitet for sig selv, der passer til hans kategori som langtidsledig jobparat kontanthjælpsmodtager. Han gør en identitet for sig selv som én, der altid har arbejdet, men denne identitet udfordres af hans faktiske situation: At han er langtidsledig. Lene gør denne identitet over for ham ved at tale om, at han må gøre mere for at komme i beskæftigelse, men Kasper afviser den ved at sætte uddannelse i stedet for beskæftigelse: Han lader således til at foretrække at gøre en identitet for sig selv som værende under uddannelse frem for at være jobsøgende. Der mangler altså en fælles gjort identitet for Kasper i interaktionen mellem Lene og Kasper, hvilket gør det endnu vanskeligere at forhandle frem, hvad der skal ske i Kaspers sagsbehandling.

At der er en plan, et klart ønske eller et mål strukturerer interaktionen, i forhold til hvad der skal fokuseres på. I interaktionen mellem Joakim og Karen er det især planen om uddannelse, der

dominerer samtalen, og Joakim forklarer, at han vil i gang med en uddannelse, og at han har undersøgt startmuligheder:

Joakim: Der regner jeg med, at hvis det kan lade sig gøre, at jeg så starter på det til januar.

Karen: Ja, godt. Jeg er glad for, der er kommet en plan.

Joakim: Jamen det har der hele tiden været, jeg har bare ikke haft energi til.

Karen: Jo, men den har været lidt mere flyvsk, ikke også?

Joakim: Jo, jo, jo, jo.

Planen er altså mere målrettet, og det gør Karen er *glad*, at Joakim nu har en plan, hvilket understreger vigtigheden af, at der er en retning for interaktionen og for den fremadrettede beskæftigelsesindsats. Som vidensaktører har Joakim og Karen ikke tidligere kunnet forhandle en viden om, hvad der egentlig skulle ske – hvad Joakim gerne ville.

Den fremadrettede beskæftigelsesindsatsbehandling påvirkes blandt andet af de muligheder, der opfattes og forhandles i interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere. Dette kommer til udtryk i interaktionen mellem Karen og Simon, hvor samtalen falder på branchekrav og uddannelse:

Simon: De vil jo kun have folk, der er uddannede.

Karen: Nej.

Simon: Jo!

Karen: Nej.

Simon: Jo.

Karen: Nej, det vil de ikke. Vi har i sidste uge lige været inde på AMU og snakke med byggebranchen derinde, de skriger på arbejdskraft, de er fløjtende ligeglade med, om du har uddannelsen, bare du er mødestabil og engageret og vil dit arbejde.

Simon: Okay.

Med afsæt i Karens viden, at branchen er interesseret i folk, blot de er engagerede og interesserede, bliver Simons mulighed for at få et arbejde inden for branchen et spørgsmål om, hvorvidt han er

engageret og interesseret *nok*. Fra Simons perspektiv handler det derimod om, at han ikke har den rette uddannelsesmæssige baggrund, men i interaktionen forhandles viden frem til, at Karens viden dominerer. Forhandlingen af viden om muligheder medfører, at en særlig identitet bliver gjort for Simon: Hvis blot Simon viser branchen, at han er engageret og har interesse, så vil der være plads til ham. Dermed bliver det op til Simon at vise, at han vil det *nok*. Fra Simons synspunkt handler det derimod om, at han ikke kan imødekomme de krav, han oplever, at branchen har til potentiel arbejdskraft, og problemet bliver derved ikke hans alene: Hvis han får den rette uddannelse, kan han bedre positionere sig i forhold til en kommende arbejdsgiver. Når Simon gør denne identitet for sig selv, gør han samtidig en identitet for Karen: Som hans sagsbehandler er hun i en position til at hjælpe ham med at komme i uddannelse og støtte ham i den udvikling. Den identitet afviser Karen dog ved at holde fast i, at Simons manglende uddannelse ikke er problemet. Forhandlingen af sagsbehandlingens forløb informeres af den tilgængelige viden, hvilket kommer til udtryk, da Karen, med afsæt i Simons CV, taler om, at han burde overveje at uddanne sig inden for tjenerfaget – et fag, han har en del erfaring med, fremgår det af CV'et. Simons CV fastholder som vidensaktant en viden om, hvad Simon tidligere har beskæftiget sig med, hvilket udlægger hans arbejdsevner. Denne viden inddrager Karen i interaktionen, hvorved CV'et er med til at udlægge de mulige retninger, sagsbehandlingen kan gå i. Simon, derimod, vil gerne have en uddannelse, men ikke inden for tjenerfaget, og han forsøger derfor at afvise den identitet, Karen gør for ham:

Karen: Overvejer du ikke nogle gange at gå efter tjenerbranchen? Du har simpelthen så meget erfaring derindefra.

Simon: Problemet er bare... Jeg kan ikke se mig selv, som at jeg skal være uddannet der.

Karen: Jeg tænker også bare lidt, at på et eller andet tidspunkt er du jo nødt til at træffe en beslutning om, hvad for en uddannelse, du skal have, og så stå fast ved den. Du har efterhånden prøvet nogle ting, og alligevel så synes jeg, dit mønster viser, at så er det tjener, du ryger tilbage til. Og det er jo rigtig, rigtig godt, især i forhold til 225-timersreglen, men det dér med at blive ved med... Altså, fast arbejde er trods alt bedre, det ved du jo også, men det er det med, at på et eller andet tidspunkt, så skal du nok beslutte dig og stå fast, altså.

Simon: Jo, helt sikkert.

På baggrund af Simons afvisning af Karens gjorte identitet som uddannet tjener, gør Karen indirekte en ny identitet for ham: som jobsøgende, der er uafklaret omkring, hvad han skal og vil. Hvis han

ikke beslutter sig for, hvad han gerne vil, er det vanskeligt for ham at komme videre, forstås det. Hun refererer til 225-timersreglens krav om beskæftigelse for at opretholde ret til kontanthjælp for at understrege tjenerfaget som muligheden for, at Simon kan opretholde sin ret til understøttelse. Karens udtalelse indikerer yderligere, at der er en forhandlet viden om, at fast arbejde er det bedste, hvilket bidrager til at fastholde beskæftigelsessagsbehandlingsfokus: at Simon skal i beskæftigelse, så han kan forsørge sig selv – og helst være fast beskæftiget, så han undgår at komme tilbage i kontanthjælpssystemet. Karen arbejder derved med afsæt i jobcenterets mål og i beskæftigelseslovgivningens formål, hvorved de værdier, lovgivningen som vidensaktant fastholder, internaliseres. Simon accepterer, at han må beslutte sig, men når ikke frem til en egentlig beslutning i løbet af mødet. I stedet aftaler Simon og Karen, at Simon visiteres til et 14-dages kursus, der skal give ham et kendskab til byggebranchen med henblik på at afklare, om det kunne have hans interesse. Dette medfører, at Simon aktiveres, hvilket er centralt for beskæftigelsesindsatsen, men samtidig inviteres endnu flere muligheder ind, i kraft af at Simon nu skal forholde sig til endnu en mulig branche, og beslutningen om, *hvad* Simon vil, kan og skal, bliver på den måde udskudt endnu en gang.

5.4.3.4 Økonomien som begrænsende faktor

Vilje, fokus og indsats kan identificeres som centrale elementer i forhold til at sikre sagsbehandlings fremdrift. Men borgernes privatøkonomi kan også være afgørende for, hvad der opleves som muligt i sagsbehandlingen. Det kan være i forhold til SU, der opfattes som et utilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag og derfor kan afholde borgere fra at videreuddanne sig, hvilket Joakim forklarer Karen i deres møde:

For mit vedkommende, det er den her SU, at når du er forsørger, at du er alene, og du ikke har den her at dele udgifterne med, der nytter det altså ikke.

Forpligtelser over for familien kommer i Joakims optik i første række, og disse forpligtelser kan ikke realiseres på en SU. Selvom SU'en på længere sigt kan medføre bedre betingelser for forsørgelsen – fordi uddannelse kan føre til bedre betalt arbejde – oplever Joakim, at det ikke er en reel mulighed at bytte kontanthjælpen ud med SU. I interviewet uddyber han:

”Det økonomiske spænder meget, meget ben, når man kommer op i min alder og får børn. Den dér SU, det er den, der har holdt mig tilbage. Ellers havde jeg ikke været her, så var jeg også i gang igen. Men uddannelsen er for lang til, at jeg kan køre på en SU. Fordi når jeg har været i gang én gang, så den SU-gæld jeg har fået dér, fordi du er nødt til at tage lån ved siden af, hvis jeg så gør det igen, så skylder jeg næsten en million, når jeg er færdig, ikke også?”

I Joakims optik er der nogle strukturelle betingelser, der fastholder ham i ledighed, og han gør en identitet for sig selv som én, der havde været færdig med sin uddannelse og i beskæftigelse, hvis blot rammerne havde været anderledes. Således bliver Joakims situation et resultat af de forhold, han er underlagt, og altså ikke et spørgsmål om hans vilje til at ville sin egen forandring. Gælden medfører, at Joakims økonomiske situation yderligere vanskeliggøres, forklarer han, men han er afhængig af at låne penge for at kunne forsørge sin familie. De økonomiske betingelser forværrer hans situation – og situationen generelt for mennesker, der er på kontanthjælp:

”Og så står jeg der, ’jamen du kan ikke få mere [i SU]’, hvad fanden gør du så? Du er på kontanthjælp! Jeg kunne ikke betale husleje, så skal jeg ud og stifte gæld eller være heldig, at jeg kender nogen, jeg kan låne pengene af. Men det er stadig en gæld, som jeg skal betale af. På kontanthjælp! Det fungerer ikke helt, det her med, at man bliver straffet rigtig hårdt, og så kan man sige, ’jamen det er også en måde at få folk til bare at tage et eller andet’. Nej! ... Og hvis det er sådan første gang sådan en ung gut eller pige kommer på kontanthjælp og kommer fra en familie, som ikke har ressourcerne. Hvad sker der? Det er vores samfund, der er skruet sammen sådan dér.”

Ifølge Joakims egne oplevelser er økonomien en væsentlig faktor i forhold til at sikre tilstrækkelige rammer for borgernes hverdag. Han rejser en kritik af, at økonomien anvendes som styringsredskab til at få folk til ”bare at tage et eller andet”. At styre borgernes økonomi med henblik på at få dem i arbejde er netop formålet med Jobreformen, der blev vedtaget i november 2015. Reformen indførte et kontanthjælpsloft med hensigten, at ”det bedre kan betale sig at arbejde”, jf. Jobreformens aftaletekst, side 2. Økonomiske stramninger bliver således anvendt politisk som incitament til borgerne til at finde et arbejde, men i Joakims optik presser denne politiske styring borgerne unødigt, og den kan forværre frem for at forbedre situationen for borgere, der er på kontanthjælp.

5.4.3.5 Motivation påvirker sagsbehandlingens forløb

Når borgeren ikke deltager aktivt, ikke tager initiativ og ikke bidrager, kan vedkommende – i sagsbehandlerens optik – gå glip af muligheder for beskæftigelse. Samproduktionens potentiale synes derved at være afhængigt af borgernes indsats, hvilket Lene påpeger over for Kasper:

Lene: Jeg ærgrer mig lidt over, at du ikke lige søgte det, fordi de søgte faktisk to, også en ufaglært, fordi det får mig altså til at sige, at den her Joblog, som er et must for at kunne oppebære sin kontanthjælp eller i hvert fald ikke blive sanktioneret, den er ikke opfyldt. Du skal lægge et job ind mindst hver 7. dag. Men hvad er årsagen?

Kasper: Årh, det ved jeg sgu ikke.

VK: Du kan jo godt.

Kasper: Jeg kan jo godt. Det er også sket i korte perioder, men...

Lene: Men det koster dig tre dage, for sådan er reglerne.

Som myndighedssagsbehandler søger Lene at afdække, om der skulle være en rimelig grund til, at Kasper har undladt at udfylde sin Joblog, men hvad der egentlig ligger til grund for Kaspers manglende motivation afdækkes ikke i samtalen mellem Lene, virksomhedskonsulenten og Kasper. Dette leder til, at Lene indirekte refererer til Aktivlovens § 35, stk. 3, der regulerer muligheden for en sanktion. Da Kasper, ud fra Lenes vurdering, uden rimelig grund har undladt at stå til rådighed, sanktioneres han ved at blive trukket for tre dage i sin kontanthjælp. Sanktionen kan således være et redskab til at understøtte hans fremadrettede motivation i forhold til at overholde ret og pligt ved at foretage en reduktion i hans økonomiske råderum.

Sagsbehandlerne vurderer borgernes motivation og deres vilje til at ville en forandring, og vurderingen journaliseres, hvorved der tegnes et billede af borgeren som samproducerende part i sagsbehandlingen. Således fremgår det for eksempel af Torbens journal, at han er ”villig til at arbejde”, og i Joakims journal står der, at han fortæller sagsbehandleren: ”jeg skal bare i gang”. Sådanne beskrivelser gør en identitet for borgerne, som kan få betydning for, hvordan sagsbehandlingen tilrettelægges. Er der allerede en motivation til at komme i beskæftigelse, kan næste skridt være en praktik eller et løntilskud. Mangler motivationen, har sagsbehandlerne redskaber til at fremme denne. Som Jane forklarer: ”Det kan være, man skal i nyttejob for at blive mere motiveret

for det, eller man skal i nyttejob for at få noget stabilitet i sin hverdag igen, hvis man har været ledig rigtig længe.”

Borgernes motivation kan altså søges fremmet ved at visitere dem til forskellige tilbud, der har til hensigt at give dem en hverdag, hvor de får mulighed for at føle sig som en del af en arbejdsplads igen. Lange ledighedsperioder kan altså i sig selv være en udfordring i forhold til at fastholde motivation, da langtidsledige, ifølge Jane, kan glemme, hvordan en stabil hverdag er. Men genopleves dette, øges motivationen, synes at være hendes argument.

Borgernes evne og lyst til at tage initiativ i deres sagsbehandling er væsentlig for at forkorte deres tid i kontanthjælpssystemet, ifølge sagsbehandlerne. I mødet mellem Smilla og Jane påpeger Jane, at det er vigtigt, at Smillas sagsbehandling rykker sig, når hun er raskmeldt igen:

Vi kan jo godt sidde her og snakke og sige, 'arj, nu skal du også have søgt noget mere, og nu skal du også', ikke? Og så får du søgt lidt, og så går det lidt i stå og sådan noget, ikke? Og vi skulle jo helst have dig helt ud ad døren, ikke? Nu har du været lidt i praktik, og du har jo, jeg kan ikke huske, var du også i løntilskud, nej, du var aldrig i løntilskud, vel? Nej, det var kun praktikker. Vi skulle gerne lige skridtet videre, så jeg tænkte, det var en mulighed. Kunne det ikke være det, Smilla, når nu du er færdig med operationen?

Smilla: Jo, jo.

Det er primært Jane, der fører ordet, mens Smilla godkender Janes forslag uden at bidrage aktivt til forhandlingen af sagsbehandlingens forløb. Jane fortæller bagefter i interviewet, at Smilla gerne vil, men har brug for støtte til at få tingene gjort:

”Sådan som jeg kender Smilla, så vil hun rigtig gerne noget. Hun kan bare sommetider have svært ved at få gjort tingene, og så tænkte jeg, 'arh, der kommer måske ikke det vilde ud af så bare at være i nyttejob' ... Og så tænkte jeg, at det kunne være, at det var muligheden, fordi så bliver hun ligesom håndholdt.”

Det væsentlige udgangspunkt for at foretage sin vurdering synes at være Janes oplevelse af sit kendskab til Smilla. Janes opfattelse af, hvordan Smilla er, og dermed den identitet Jane gør for Smilla, er altså grundlæggende for Janes vurdering af, hvad der bør ske fremadrettet. Derved sættes relationen centralt, da Janes skøn synes at være personafhængigt – det er Janes kendskab og altså hendes opfattelse, der tæller. I Janes optik er Smilla motiveret. Smilla vil gerne, men har svært ved

at omsætte vilje til handling. Jane vurderer derfor, at Smilla har behov for at blive fulgt tæt i sit videre forløb, og her vurderes nyttejob ikke som et relevant tilbud. Nytteløshed kan i Janes optik fremme motivation, men det er ikke dét, der er Smillas problem. Ifølge Smilla lader problemet til at være, at jobcenteret ikke hjælper hende til at komme i arbejde:

Smilla: ”Det er bare noget, man skal [møde til de individuelle jobsamtaler].

SPPN: Tror du, det hjælper dig til på et tidspunkt at få et arbejde at komme her?

Smilla: Nej, ikke ret meget, synes jeg. Ikke ret meget. [Sagsbehandlerne] snakker om lidt forslag, men det hjælper ikke som sådan.”

For Smilla er fremmødet en pligt uden et egentligt potentiale til at hjælpe hende videre. Fra dette perspektiv kan den tid, hun bruger, betragtes som spildtid, da den i hendes optik ikke fører til beskæftigelse. Den manglende tro på, at sagsbehandlingen kan hjælpe hende videre, kan være et resultat af de erfaringer, Smilla har. Af hendes journal fremgår det, at hun flere gange og i lange perioder har været i virksomhedspraktik, hvor hendes indsats er blevet værdsat, men der har ikke været midler til en efterfølgende ansættelse. Sådanne erfaringer kan medføre skuffelser, der indvirker på motivationen for fremtidig praktik og på troen på, at den slags aktiverende tilbud fører til et ordinært arbejde.

I mødet mellem Joakim og Karen udtrykker Joakim en motivation for at komme i gang med beskæftigelsesrettede tilbud i forhold til at få hold på sin hverdag:

Joakim: Jeg ville have meget godt af at komme væk hjemmefra.

Karen: Det er rigtigt. Jeg går ind og skubber til [virksomhedskonsulenten] igen.

Joakim: Ellers så...

Karen: Smuldrer det hele?

Joakim: Den ene dag overtager den anden, og 'arh, det når jeg i morgen', og så når man er hjemme, så alle de her dumme tanker, de får lov til at vokse, hvor at når jeg er på arbejde og laver noget ude, så kan jeg holde dem væk. Derfor vil jeg gerne ud.

At være ude, at være en del af en arbejdsplads, er altså med til at forbedre den mentale trivsel og give et indhold i hverdagen, så negative tanker ikke får overtaget, er Joakims erfaringer. Her kan spores

en motivation drevet af ønsket om mental velvære. Karen er i en position, hvor hun kan understøtte hans ønske, hvilket synes centralt i forhold til at fremme hans situation. Joakim forklarer, at livet på kontanthjælp er stressende, og Karen fortæller, at hun oplever flere borgere, der bliver syge efter nogle år i systemet. Joakim synes, at:

Det er en sjov måde, det er skruet sammen på. De kunne have gjort det meget nemmere og meget mere fleksibelt, hvis folk de havde fået lov til at tage en uddannelse ... Fordi så står de stærkere.

I hans optik bør beskæftigelsesbehandlingen være fleksibel og tage udgangspunkt i den enkelte borgers ønsker, hvilket han ikke opfatter er tilfældet nu. Joakims opfattelse står i skarp kontrast til flere af de bestemmelser, der på forskellig vis regulerer hans beskæftigelsesindsats. For eksempel fremgår det af Retssikkerhedslovens § 4, at borgerne skal have mulighed for at medvirke ved deres sagsbehandling. Derudover fremgår det også at Beskæftigelsesindsatslovens § 15, stk. 1, at beskæftigelsesindsatsen skal tilrettelægges ud fra ”personens ønsker og forudsætninger”, og det fremgår af samme lov § 22, stk. 3, at tilbud så vidt muligt skal ”gives ud fra den enkeltes ønsker og forudsætninger”. Med afsæt i disse bestemmelser er det netop borgeren, der er centrum for, hvad der skal ske i beskæftigelsesindsatsen, hvilket står i kontrast til Joakims oplevelse af sin sagsbehandling.

Karen er enig i Joakims opfattelse af, at beskæftigelsessystemet for mange er uhensigtsmæssigt struktureret: *Vi taber en del på gulvet*, konstaterer hun. Den økonomiske styring og retlige regulering af sagsbehandlingen opleves til tider som en barriere for at støtte borgerne i sagsbehandlingens forløb. Joakim giver udtryk for en oplevelse af, at politiske stramninger, krav og sanktioner leder til stress og forværring af ledige borgeres situation: ”Det er sindssygt stressende, og det gør folk mere syge, end de er, når de kommer”, fortæller han i interviewet. Denne opfattelse deler Karen til dels, hvilket kommer til udtryk i interviewet, hvor hun beskriver borgernes oplevelse af at være i kontanthjælpssystemet:

”Det ikke er et sjovt sted at være ... Det er jo ikke ret sjovt at være på overførselsindkomst.”

5.4.3.6 Opsummering: Viden producerer og produceres i interaktionerne

At borgerne i Nørring Kommune er visiteret til kategorien jobparat, i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 2, stk. 2, påvirker den viden, der inddrages og vægtes i interaktionerne mellem sagsbehandlerne og borgerne. Kontanthjælpsmodtagere visiteres til kategorien jobparat, når

det vurderes, at deres eneste problemstilling er ledighed. Det er altså denne problemstilling, der skal adresseres i interaktionerne, og i Nørring Kommune er der et fokus på, at det er gennem aktiverende tilbud, at borgerne kommer tættere på beskæftigelse. At borgerne er jobparate leder sammen med sagsbehandlingens fokus til, at det særligt er viden vedrørende borgernes aktiverende indsats, der udveksles og forhandles. Som jobparate er borgerne omfattet bestemmelser, der fastsætter, at deres CV skal være opdateret og tilgængeligt for en potentiel arbejdsgiver, og at de ugentligt skal registrere deres jobsøgning i en Joblog, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 11, stk. 4 og § 13, stk.1. I interaktionerne inddrages CV og Joblog som vidensaktanter til at afklare borgernes arbejdspotentialer og til at vurdere, om de bidrager tilstrækkeligt til sagsbehandlingens fremdrift. Samtalerne mellem borgere og sagsbehandlere handler især om, at borgerne skal søge flere jobs og gøre mere ud af deres CV. Det synes at være en fælles forhandlet viden blandt sagsbehandlerne, at kontanthjælpsmodtagerne fastholdes i ledighed grundet manglende indsats. Derved gør sagsbehandlerne en identitet både for sig selv og for borgerne: Sagsbehandlerne må hjælpe borgerne til at gøre mere, og borgerne må påtage sig at bidrage yderligere – ellers kommer borgerne ikke i beskæftigelse. Borgernes motivation og vilje betragtes som afgørende faktorer for, at de kommer tættere på arbejdsmarkedet. Vurderer sagsbehandlerne, at borgerne mangler tilstrækkelig motivation, kan de visitere dem til aktiverende tilbud for at afprøve deres vilje til at indgå i sagsbehandlingen. Men en manglende motivation kan også være et resultat af at have været længe i kontanthjælpssystemet, da retlige og organisatoriske krav opleves som stressende og kan lede til dårligt psykisk og fysisk helbred.

5.4.4 Hvordan påvirker beskæftigelsessagsbehandleres og langtidsledige kontanthjælpsmodtageres retlige bevidsthed beskæftigelsessagsbehandlingen?

De jobparate kontanthjælpsmodtagere er omfattet af specifikke bestemmelser i deres beskæftigelsessagsbehandling. Sagsbehandlerne er ligeledes situeret i en hverdag, der i høj grad er struktureret af de bestemmelser, der gør sig gældende som følge af, at borgerne er jobparate. Sagsbehandlernes og borgernes retlige bevidsthed kan betragtes som et kompas, der på forskellig vis påvirker deres opfattelser og handlinger, hvilket får betydning for sagsbehandlingens forløb.

5.4.4.1 At stå uden for retlig indflydelse

Nogle borgere beskriver de krav, de møder, som nogle, der gennemsyrrer deres hverdag, og som de ingen indflydelse har på. Herved udtrykkes en *før retten* retlig bevidsthed, hvilket reflekteres i Torbens narrativ vedrørende de møder, han indkaldes til:

”Man ved aldrig, hvad der skal ske, når man kommer herved [på jobcenteret]. Det er det værste. Lige pludselig så skal man ud i praktik et eller andet sted, hvor det er gratis arbejde eller et eller andet. [Sagsbehandlerne] skal jo bare sende én ud til et eller andet. Og der har man ikke rigtig nogen muligheder. Man skal bare høre efter.”

Torbens *før retten* retlige bevidsthed reflekterer hans opfattelse af at være kontanthjælpsmodtager i kontanthjælpssystemet. For det første betragter han sig som isoleret fra de afgørelser, der træffes. Han har ikke indflydelse på dem, og han har heller ikke indsigt i, hvad der bliver besluttet, hvornår og hvorfor. Ydermere betragter han dét at blive visiteret til tilbud som at blive sendt ud som gratis arbejdskraft. Denne opfattelse står i kontrast til Jobreformens 225-timersregel, der skærper kravet om rådighed. Jobreformens afsæt er, at Torben skal arbejde for sin kontanthjælp. Men Torbens opfattelse er, at han arbejder gratis, da han ikke får yderligere betaling end sin kontanthjælp, når han er i beskæftigelsesrettede tilbud. Der er derved forskellige opfattelser af, hvad der betales for, når borgeren modtager kontanthjælp. Slutteligt reflekterer Torbens narrativ en forståelse af sagsbehandlernes handlinger: Sagsbehandlerne er altså ligeledes omfattet af bestemmelser og beslutninger, der får betydning for deres handlinger, da de, i hans optik, er underlagt krav om at *skulle* visitere borgerne til aktiverende tilbud.

Som jobparate kontanthjælpsmodtagere er borgerne omfattet af bestemmelser om at søge minimum ét job om ugen og registrere jobsøgningen i deres Joblog. Joakim synes, det er ”paragrafrytteri”, at der hver uge skal søges et bestemt antal jobs. I hans optik er systemet for rigidt, da der nogle uger er en del relevante stillinger at søge, mens der andre uger ikke er nogle, forklarer han. Søger borgerne ikke det ugentlige antal jobs, kan de blive sanktionerede. Men sanktionen hjælper ikke på den lange bane, mener Joakim:

”Jeg kan godt se, at der er nogen, som ham dér Dovne Robert, hvis du kan huske ham, hvor det er helt grelt, der kan jeg godt forstå det, men der burde sagsbehandleren gennem sin uddannelse kunne sige, ’jamen okay, det her er en person, som gør det, og det her er en person, som ikke gør det. Og de, der ikke gør det, får denne her, og de, der gør det, de skal tages på den her måde’, så der bliver

lidt mere denne her pædagogiske tilgang til det i stedet for denne her pisk, hvor det hele er ens, ikke også?”

Lovgivningens bestemmelse om, at sanktioner følger efter undladt opdatering, kan altså bidrage til en oplevelse af, at relationen mellem sagsbehandler og borger er præget af ”pisk i stedet for gulerod”. Ifølge Joakim dominerer retten relationen, og der er intet pædagogisk hensyn til borgeren, hvilket øger risikoen for, at borgeren får det vanskeligere. Joakim er omfattet af 225-timersreglen, og han har fået at vide, at han bliver trukket i kontanthjælp, da han mangler, hvad der svarer til cirka 2,5 uges arbejde. At reducere borgernes økonomiske råderum hjælper dog ikke, mener Joakim: ”Det får ikke folk i arbejde”. Han synes, reglerne er ”for firkantede”, og at sagsbehandlerne ”hellere skulle tage hensyn til, hvem de sidder over for end at behandle alle éns”. Joakim er ganske bevidst om, at forskellige bestemmelser strukturerer hans sagsbehandling og betinger hans hverdag. Han betragter sig som ude af stand til at gøre noget ved situationen, han må blot følge reglerne: ”Reglerne er, som de er, dem kan jeg ikke lave om på, det må jeg bare leve med.” Hans *før retten* retlige bevidsthed udtrykker således en opfattelse af, at de bestemmelser, der gør sig gældende, ikke fremmer hans situation, men at han på grund af sin status som jobparat kontanthjælpsmodtager må affinde sig med at være underlagt bestemmelserne.

Mødet med systemet kan lede til frustrationer hos nogle af borgerne, især når forudberegneligheden synes udfordret. I Kaspers tilfælde udspringer frustrationerne især fra en tidligere oplevelse, hvor han blev lovet et kørekort, hvilket kunne fremme hans arbejdsmuligheder, men løftet blev senere trukket tilbage. Hans erfaring er, at andre i samme situation *har* fået et kørekort finansieret af kommunen, når de har fremvist en arbejdsgivererklæring på ansættelse efter erhvervelse af kørekort. For Kasper har et kørekort stor betydning, da en del af de jobs, han er kvalificeret til, yderligere kræver, at han selv kan køre bil:

”Nu har [Nørring Kommune] lovet mig kørekort fire gange på fire år, men trukket i land hver gang ... Jeg gider bare ikke høre på, at de lover mig det, og når jeg så kommer med to firmaer, der godt vil ansætte mig, hvis jeg havde kørekort, så ’jamen det kan vi ikke’. ’Nå, jamen så skulle du ikke have sagt det for 14 dage siden’, tænker jeg.”

Kaspers *før retten* retlige bevidsthed reflekterer vrede og skuffelse på baggrund af den manglende overensstemmelse mellem ord og handling, men han prøver ikke at påvirke sagsbehandlerens vurdering, for eksempel ved at henvise til de situationer, han kender til, hvor kørekortet er blevet

finansieret. At Kasper ikke forsøger at påvirke vurderingen kan være et resultat af hans oplevelse af, at systemets afgørelser er uden for hans rækkevidde, hvorfor det synes nyttesløst at forsøge at ændre dem.

5.4.4.2 *Retten instrumentaliseres*

Da sagsbehandlerne er myndighedspersoner, er det dem, der kan træffe afgørelsen om at sanktionere, hvis borgeren uden rimelig grund har undladt at overholde de krav, der er til dem, jf. Aktivlovens §35, stk. 3. Dette ses blandt andet i Karens *med retten* retlige bevidsthed, da hun i interviewet fortæller, at hun foretager ”sanktioneringer næsten hver dag. Da borgerne i hendes sagsstamme er jobparate, er de i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 11, stk. 3 underlagt krav om ugentligt at tjekke jobopslag via Jobnet og opdatere deres Joblog, men det er langt fra alle borgere, der lever op til bestemmelsen, hvorfor de sanktioneres, forklarer Karen.

Sanktionerne har til hensigt at give borgerne et økonomisk incitament til at leve op til de bestemmelser, de er omfattet af, men sanktionerne har ikke altid den intendede effekt. Nogle borgere er nemlig ligeglade, forklarer Lene. Hendes erfaring er, at nogle borgere bare fortsætter med at lade deres Joblog være uanset sanktionerne. Lene fortæller, at hun egentlig helst vil undgå at sanktionere, da hun synes, det skader relationen mellem hende og borgerne. Det skaber en relation, hvor hendes position som den kontrollerende part i relationen bliver mere udtalt, og borgerne sættes i en situation, hvor de modtager ”grimme breve”, altså skriftlige meddelelser med besked fra kommunen om forestående sanktionering. Lenes *med retten* retlige bevidsthed leder til, at hun tilskriver legalitet til dét, at borgerne sanktioneres for ikke at have overholdt bestemmelserne. Samtidig opfatter hun sanktionen som skadende for en tillidsfuld relation mellem hende og borgerne. Men bestemmelserne betinger sagsbehandlingen uanset sagsbehandlerens personlige opfattelse af dem. Karen foretager diskursivt en distinktion mellem sig selv som person og hendes ansvar som sagsbehandler:

”Der bliver du nødt til [som sagsbehandler], når du sidder over for en borger, der siger, ’jamen kan du ikke godt forstå sådan og sådan’. ’Jeg er på arbejde. Og mit arbejdsredskab er lovgivningen. Om jeg er enig med lovgivningen eller ej, det er ikke relevant i den her sag. Det er dét, jeg er ansat til at bruge. Så om jeg synes, det er rigtigt eller forkert, det de har besluttet, det kan jeg ikke fortælle dig om, for det har jeg ikke nogen mening om, når jeg er på arbejde.’”

Diskursivt distancerer Karen sig fra borgerne og til sin personlige opfattelse af lovgivningen. I stedet sætter hun sin professionelle identitet i spil og understreger, at det er lovgivningen, ikke hende, der bestemmer. Karens *med retten* retlige bevidsthed kommer til udtryk ved, at lovgivningen instrumentaliseres til at forklare de krav og vilkår, der gør sig gældende – til Karen såvel som til borgerne. Derved konstrueres en legalitet gennem reglernes generelle karakter, nemlig at reglerne regulerer forholdene generelt og er éns for alle, og at Karen *ikke* har indflydelse på, hvordan borgernes sag forløber. Hun fortolker og anvender blot de eksisterende regler, vurderet med udgangspunkt i borgernes aktuelle situation.

En *med retten* retlig bevidsthed kommer ligeledes til udtryk i situationer, hvor sagsbehandlerne instrumentaliserer lovgivningen med henblik på at understøtte sagsbehandlingens fremdrift. Dette er tilfældet i interaktionen mellem Joakim og Karen, hvor samtalen handler om Joakims mulighed for at få SU under uddannelse. Han vil gerne videreuddanne sig, men mangler SU-klip. Karen fortæller ham, at:

Der er en undtagelsesparagraf. Der er noget med, at man skal være enlig forsørger, og der er noget med, at man skal have forældet uddannelse, men der er også et eller andet med SU. Der er sådan tre-fire forskellige betingelser.

Karens erfaringer som sagsbehandler giver hende en forståelse af, at der er hjælpemuligheder tilgængelige gennem lovgivning. Hvor disse hjælpemuligheder kan identificeres og aktiveres, er hun i tvivl om, hvilket reflekterer en handling i sagsbehandlingen, der orienterer sig mod det fremadrettede, nemlig at der skal findes en løsning på Joakims situation. Denne orientering synes at lede til, at Karen *ikke* knytter an til, hvilke bestemmelser der kan aktiveres, altså til det retlige ophav, der kan understøtte den ønskede effekt. Juridiske detaljer forekommer derved at være mindre relevante i forhold til, hvad der er formålet med sagsbehandlingen.

Som jobparate kontanthjælpsmodtagere er borgerne omfattet af samme retlige regulering, krav og muligheder, i hvert fald på papiret. Beskæftigelseslovgivningens formulering inviterer i høj grad til skøn, hvilket kan resultere i, at sager behandles forskelligt med afsæt i den enkelte borgers situation. Men der er ikke tale om forskelsbehandling, understreger Lene:

”Vores mål, det er jo at få borgeren i arbejde, så det er det, vi arbejder på og prøver på at arbejde ens, så borgerne ikke føler sig forskelsbehandlet. Det er i hvert fald noget af det, jeg synes er en vigtig detalje”.

Lenes *med retten* retlige bevidsthed ansporer hendes til ikke at forskelsbehandle borgerne, hvilket beror på Lenes værdi om at sikre lige muligheder for borgerne. Hvis sagsbehandlerne forskelsbehandler og fortolker lovgivningen forskelligt, giver det forskellige muligheder for borgerne, der er i samme situation. Lenes værdi om ens behandling synes dog at stå i kontrast til Kaspers oplevelser af løftebrud i sagsbehandlingen. Lene er sagsbehandler for Kasper, og som nævnt ovenfor oplever Kasper, at der bliver gjort forskel på, om borgerne får bevilget kørekort, hvorfor der synes at være en diskrepans mellem sagsbehandlerne opfattelse af deres anvendelse af gældende bestemmelser og borgernes opfattelse af sagsbehandlerne anvendelse.

Kaspers *med retten* retlige bevidsthed reflekteres i hans beskrivelse af, hvordan han bruger de breve, kommunen sender ham i forbindelse med beskæftigelsesbehandlingen:

”Nogle gange gør jeg [læser paragrafferne], og specielt efter at jeg som ung er blevet som en gammel sur mand, så er det meget rart at vide ... Ikke at jeg desværre kan huske ordret paragraffen eller noget eller nogle gange ved helt, hvordan man egentlig kan hverken bevise eller modbevise noget”.

Kasper bruger tid på at læse brevene, fordi han kan bruge den retlige viden til at positionere sig i mødet med jobcenteret og sagsbehandleren. Ved at læse paragrafferne kan han bedre skelne mellem, hvad han og kommunen kan og skal. Hans retlige viden er derved et redskab til at instrumentalisere eventuelle bestemmelser, der kan styrke hans position og sag.

5.4.4.3 *At yde modstand*

Nogle borgere udtrykker som nævnt frustration over det system, de møder i jobcenteret, og i nogle tilfælde søger de på forskellig vis at yde modstand over for systemets krav, hvilket reflekterer en *mod retten* retlig bevidsthed. Joakim oplever, at beskæftigelsesindsatsen vægter økonomi højere end borgernes velfærd. I hans optik understøtter lovgivningen ikke sit eget formål, da de retlige krav, han møder, ikke får ham tættere på arbejdsmarkedet. Tværtimod:

”[Politikerne] diskuterer inde på Borgen, du kan høre dem i fjernsynet og sådan noget, nu er det pisk igen. Og guleroden, hvor er guleroden? Der er for lidt gulerod og for meget pisk. Du kan blive ved med at piske folk. Så sker der det, at de bliver mentalt så nedslidte, at du risikerer, at de ikke kommer ud på arbejdsmarkedet, fordi de fuldstændig mister selvtilliden. Og jeg har sagt til Karen, ’jeg ved godt, du gør dit arbejde, og der er de regler. Du skal bare vide, hvis det her fortsætter, så får I en sygemelding’. Så tager det bare længere tid for at komme tilbage igen.”

Joakims fortælling reflekterer flere lag af modstand. Han oplever, at der er en modstand fra politisk side mod borgere som ham. I stedet nedbrydes borgerne, hvilket leder til, at deres situation kan blive forværret. Derudover er der en modstand fra Joakims side mod nogle af de bestemmelser, han er omfattet af. Han erkender dem, og han erkender, at hans sagsbehandler og han selv er omfattet af dem. Men han yder en potentiel modstand ved at artikulere, at reglerne for ham ikke virker som intenderet. Tværtimod kan de lede til, at hans situation forværres, hvorved hans sagsbehandling vil trække yderligere i langdrag. Joakim er ikke i en position, hvor han kan udøve en direkte modstand mod de gældende regler – i så fald betaler han prisen gennem sanktionering. Men han kan sygemelde sig, hvilket hæmmer sagsbehandlingens fremdrift, og han kan udøve en modstand på et forventningsniveau, hvor han afviser den indlejrede forventning om, at beskæftigelseslovgivningen kan understøtte hans vej tilbage til arbejdsmarkedet.

Som nævnt ovenfor har Kasper givet udtryk for frustrationer i forbindelse med, at hans ønske om at få finansieret et kørekort er blevet afvist. Fire gange er han blevet lovet det, fortæller han, men det er ikke blevet til noget, og det leder til en kraftig afstandtagen over for jobcenteret og systemet:

”Jeg gider ikke blive lovet noget, som enten bliver trukket lidt i land, eller som der egentlig ikke rigtig er i nærheden alligevel. Så skal de hellere holde deres kæft. Jeg har været i misbrug gennem hele min ungdom og sådan noget, og efter jeg ligesom selv havde lyst til at leve *clean*, der har jeg fået modstand på over for sådan noget lort.”

Kasper forbinder sine skuffelser med de vanskeligheder, han har haft tidligere med sit misbrug. I interviewet fortæller han mig, at han godt ved, at han bør opdatere sin Joblog og sit CV:

”Jeg ved godt, jeg ikke altid lige gør det dér. Men så tænker jeg, de har også godt af lidt modstand nogle gange. Nu har de lovet mig kørekort fire gange på fire år, men har trukket i land hver gang.”

Kaspers *mod retten* retlige bevidsthed tilskriver legalitet til hans manglende bidrag til sagsbehandlingen. At han ikke opdaterer sin Joblog er en modreaktion på, hvad han opfatter som

systemets løftebrud. Det er nærmest en hævnaktion rettet mod systemet, da det er dén måde, han kan gengælde over for kommunen, at de ikke har levet op til det, de har lovet – så vil han heller ikke leve op til det, han ifølge bestemmelserne bør. Det er den mulighed, han oplever at have i forhold til at udøve modstand i sagsbehandlingen, og hans manglende deltagelse hæmmer da også sagsbehandlingen fremdrift, da det, som nævnt ovenfor, er vanskeligt for Lene og Kasper at forhandle sig frem til, hvad der skal ske i hans beskæftigelsessag.

I interviewet forklarer Kasper desuden, at han er ”ligeglad med”, om han opfylder de krav, han er omfattet af. Han vurderer kravene som banale og ligegyldige i forhold til de generelle problemstillinger i samfundet:

”Jeg synes, vi har fokus de forkerte steder, og jeg synes, den klasse, der har mulighed for at gøre noget af det, vi har sagt, de sidste 30 år, stop krigen og hungersnød ... Jeg tror bare, nogle af de der små dagligdagsproblemer er jeg også træt af at høre på, ikke? Om jeg har udfyldt den dér [Joblog] hver syvende dag, eller om der er gået otte dage imellem den ene gang, det er jeg sgu lidt ligeglad med.”

Kasper bagatelliserer de bestemmelser, han er omfattet af, han nærmest latterliggør dem, og distancerer sig fra dem. Han er udmærket klar over de krav, han bør imødekomme, men han afviser deres gyldighed med henvisning til, at der er andre og mere presserende problemer end hans manglende opdatering af Jobloggen, hvorved hans *mod retten* retlige bevidsthed ansporer ham til at udvise ligegyldighed over for de gældende bestemmelser.

5.4.4.4 Antagelser om retlige bevidsthed påvirker handlinger

I interviewet med Lene fortæller hun, at hun synes, at Kasper virker ligeglad med, at hun kan sanktionere ham for at have undladt at opdatere sit CV og sin Joblog uden rimelig grund. Hendes antagelse om Kaspers forhold til de bestemmelser, han er omfattet af, ansporer hendes handlinger, hvilket reflekterer hendes *andenordens retlige bevidsthed*:

”Vi talte lige om det, [virksomhedskonsulent] og jeg, efter mødet, at han er lidt ligegyldig over for de dér regler, at det er ligesom om, at det ikke betyder så meget for ham, at han skulle trækkes tre dage [i kontanthjælp]. Andre bliver fuldstændig ødelagte over det eller siger, ’arj, det kan min økonomi ikke tåle’. Han siger ingenting. Så vi tænkte, om det var ligegyldigt ... Han ved også

udmærket godt, at han kan komme herved i jobbutikken hver dag og låne computer. Det er der mange af vores borgere, der gør.”

Lene sammenligner Kaspers reaktion med andre af hendes borgeres reaktion, når de sanktioneres. Ud fra den sammenligning konkluderer hun, at Kaspers udeblevne reaktioner er et udtryk for, at han er ligeglad. Det betyder ikke noget for ham, at hun sanktionerer ham. Lene udtrykker en antagelse om, at Kasper udmærket kender til muligheden for at komme ind på jobcenteret og få hjælp, og da han ikke gør brug af denne mulighed, synes det at forstærke antagelsen om hans ligegyldighed. Hver gang Kasper og Lene mødes, nævner hun de retlige krav, han er omfattet af – det samme gør hun over for andre borgere, der har lignende vanskeligheder med at leve op til kravene. Det ærgrer hende, at hun oplever at være nødsaget til det, da hun har en opfattelse af, at det begrænser muligheden for at etablere en god relation til borgerne.

Der lader til at være en konsensus blandt sagsbehandlerne om, at en tillidsfuld relation til borgerne er væsentlig i forhold til at kunne fremme en vedvarende forandring i deres situation. Lene antager, at denne form for relation sættes under pres, når hun anvender de sanktionsmuligheder, hun har som myndighedssagsbehandler. Der synes altså i Lenes optik at være et sammenfald mellem hendes ansvar som sagsbehandler og borgernes opfattelse af hende. Dette sammenfald distancerer Karen sig fra, som nævnt ovenfor. Hun forklarer over for borgerne, at hun netop på grund af sin position som sagsbehandler er omfattet af et ansvar – ligesom de er omfattet af et ansvar qua deres situation som jobparate kontanthjælpsmodtagere. Karen konstruerer derved diskursivt en ligeværdig relation for hende og borgerne: De er begge omfattet af lovgivningens bestemmelser. Lene konstruerer en direkte forbindelse mellem sit ansvar og en ulige relation til borgerne. Det ligger hende på sinde, at relationen er god, men hun oplever altså konstant at blive presset på dette forhold, da det er hendes antagelse, at ekspliciteringen af kravene etablerer et magtforhold mellem hende og borgerne, der kan skade den gode relation. Men sagsbehandlerne *har* både myndighed til og ansvar for at kontrollere og sanktionere borgerne – uanset om Lene italesætter det direkte over for borgerne eller ej.

Lene nævner regler og krav for at skærpe borgernes opmærksomhed og forsøge at hjælpe dem til at undgå sanktioner, men samtidig er der en antagelse at spore hos hende om, at borgerne er bekendte med lovgivningen – også Kasper, selvom han gentagne gange undlader at følge den. At borgerne har en forståelse for den retlige regulering af deres sagsbehandling er ligeledes Karens antagelse. Hun forholder sig til sin opfattelse af Joakims opfattelse af reglerne i det følgende:

”[Joakim] ved, hvad han skal i forhold til ret og pligt og sådan, ja, det tænker jeg godt, han ved. Det er ikke noget, vi som sådan snakker så meget om, fordi som oftest der tjekker han sine jobforslag, og det er ikke ret tit, at jeg har været nødt til at sanktionere ham for noget som helst ... Han var jo på kontanthjælp, før jeg overtog hans sag også, så det ved han godt. Jeg går ikke ind og sådan specifikt fortæller ham lovkravene længere, fordi jeg indkalder ham jo som oftest før ret og pligt og så videre. Og oftest bliver han også aktiveret før ret og pligt. Så det er sådan et samarbejde: Hvor er han henne, hvad har han behov for?”

Karen påpeger forskellige faktorer som begrundelse for sin antagelse og for sin tilgang til Joakim, hvad angår retlig information. For det første har han været på kontanthjælp i lang tid, hvilket medfører, at Karen har en opfattelse af, at han har et erfaret kendskab til de retlige regler, der regulerer hans sagsbehandling. Han opfylder kravene, og i Karens optik overflødiggør det samtaler om ret og pligt. Således lader det til, at sådanne samtaler synes relevante i konflikttilfælde – hvor ret og pligt altså ikke overholdes. Samtidig refererer Karen til sin og Joakims relation som et ”samarbejde”, og samtalerne handler mere om, hvad han har brug for, end hvad han skal ifølge lovgivningen. Dette indikerer, at relationer, der er karakteriseret ved samarbejde, en slags partnerskab, ikke præges af udveksling af retlig information. Men det kan samtaler gøre, hvor samarbejdet halter, hvor borgeren ikke lever op til de krav, der gør sig gældende, og derved ikke bidrager aktivt til sagsbehandlingens fremdrift.

Janes andenordens retlige bevidsthed er ligeledes formet af antagelsen om, at borgerne har et udmærket kendskab til de gældende bestemmelser:

”[Smilla] kender det sagtens i den forstand, at hun skal stå til rådighed, hun skal deltage i de tilbud, hun nu bliver givet, det kunne være nyttejob, praktikker, eller hvad det nu er, og jeg tænker, hun ved også godt, at hun skal søge noget job. Og hun ved også, at hun skal være tilmeldt Jobnet, og hun ved egentlig også godt, at hun skal skrive det i Jobloggen. Hun ved også, at hun kan blive trukket i kontanthjælpen for ikke at gøre de dér ting”.

Fra Janes perspektiv er der altså ikke nogen egentlig grund til, at Smilla ikke får søgt de påkrævede ugentlige jobs og ikke får opdateret sin Joblog og sit CV. Ud fra Janes antagelse om Smillas retlige kendskab er der altså heller ikke grund til *ikke* at sanktionere hende – medmindre situationen afviger fra normalen, hvorved der kan være rimelig grund til udeblivelse fra tilbud og til ikke at leve op til de retlige krav.

5.4.4.5 Den ikke-retlige ret

Borgernes og sagsbehandlerne handlinger og relationer reguleres, ud over den retlige regulering, af forskellige værdier, der informerer retmæssige handlinger, hvorved en *sekulær retlig bevidsthed* kommer til udtryk. Her tilskrives ikke-retlige faktorer legalitet, da de opfattes som retmæssige i sagsbehandlingsforløbet. For eksempel forklarer Joakim, at han er splittet mellem at skulle tage jobs "alle mulige steder" og så være der for sit barn. Han fortæller om et tilbud, han fik, om en midlertidig stilling med efterfølgende mulighed for fastansættelse langt fra sin bopæl. Tilbuddet satte ham i et vanskeligt dilemma, da det ville indebære, at han – i hans optik – ikke ville kunne være tilstrækkeligt til stede for sit barn. Han endte med at afvise tilbuddet, på trods af at han har pligt til at stå til rådighed:

"Jeg har et barn, hvor det ikke går så godt, og jeg skal stå til rådighed dér. Det kan jeg jo ikke, når jeg sidder langt væk. Indtil mit barn er 18 år, så har jeg altså stadig et ansvar, og det skal jeg stadigvæk stå til rådighed for. Det kommer altså først, men det er ikke altid, systemet accepterer det. Jeg havde Karen [som beskæftigelses-sagsbehandler], og så havde jeg en anden, som skulle hjælpe med at finde jobs, hun havde kontakter dér, og der sagde jeg, hvordan jeg havde det, og hvor mine prioriteringer var henne og mine holdninger, at så smider jeg alt, 'jamen det kunne de godt forstå, det er godt, du siger fra' og sådan. 'Jamen det er da fint nok, I siger det nu, men hvorfor punker I mig så, når jeg siger fra?'"

Det er Joakims erfaring, at han som udgangspunkt møder forståelse fra sagsbehandlerne. De forstår godt, at han prioriterer at stå til rådighed for sit barn frem for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Det siger de i hvert fald. Men når det så konkretiserer sig ved, at han afviser tilbud, der i hans optik gør det umuligt for ham at være tæt på sit barn, møder han kritik i jobcenteret. Det irriterer ham, at der ikke er sammenfald mellem, hvad sagsbehandlerne siger, og hvad de så efterfølgende gør. Forpligtelserne over for barnet vægter højere end over for sagsbehandlingen, men denne prioritering møder ikke reel forståelse hos sagsbehandlerne, og der synes at være en konflikt mellem Joakim og sagsbehandlere i forhold til, hvad der er retmæssigt at gøre i Joakims situation. Den sekulære retlige bevidsthed, som Joakim giver udtryk for, synes suppleret af en *mod retten* retlig bevidsthed, hvor bestemmelser bliver omgået ved at knytte an til ikke-retlige faktorer i konstruktionen af legalitet.

De sociale handlinger og relationer tilskrives legalitet baseret på forskellige værdier. Flere af borgerne udtrykker en forventning om, at sagsbehandlerne *bør* være forstående og imødekommende, hvilket indikerer, at disse træk hos sagsbehandlerne bliver ikke-retlige faktorer, der gennem borgernes

sekulære retlige bevidsthed opfattes som retmæssige i sagsbehandlingsforløbet. Hvorvidt sagsbehandlerne handlinger lever op til disse forventninger får betydning for borgernes oplevelse af, hvad der er retmæssigt, hvilket kommer til udtryk i Simons gengivelse af en oplevelse med forskellige sagsbehandlere, blandt andet Karen, der er hans nuværende beskæftigelses-sagsbehandler. Det vedrører en situation, hvor han havde brug for at få rykket en jobsamtale på jobcenteret, fordi han skulle starte i et praktikforløb – hvilket fordrede jobcenterets accept:

”Så ringer jeg til [jobcenteret] og siger, ’prøv at høre, jeg har lige snakket med én, hvor jeg muligvis kan komme i praktik, og jeg har været henne og snakke med ham nu, om du ikke lige kan ringe til ham i morgen og få det aftalt, fordi jeg sagde, at I nok var gået hjem nu?’ Nej, det kunne han ikke, fordi han skulle sidde i møde fra klokken 10 til 16, og der var også andre, som han skulle ringe til. Nå, okay. Så tænkte jeg, det kan ikke passe. Så ringer jeg så op igen og beder om at snakke med Karen, og så siger hun så, ’jo, selvfølgelig, ved du hvad, jeg ringer til dem i morgen. Og så ringede hun til ham onsdag, hvor jeg så starter om tirsdagen”.

Joakim, der også har Karen som sin beskæftigelses-sagsbehandler, har lignende oplevelser:

”Karen er utrolig god at snakke med, og når vi laver aftaler, så sker der noget. Jeg får en feedback, hvor man godt kan mærke, at hun har været her længe. Hun har været længe i faget, hvor mange af de unge er meget mere paragraf, de følger de linjer, de har lært på skolen. Når vi laver nogle aftaler, jamen, så gør hun det.”

Både Joakim og Simon sammenligner Karen med tidligere sagsbehandlere. Responsiviteten i hendes handlinger, at hun kender systemet, lytter til borgerne og ikke blot, i Joakims optik, ”følger linjerne” bidrager til borgernes oplevelse af, at Karen handler retmæssigt. Hun lever op til borgernes forventninger – og måske endda mere til – hvilket kan give borgerne en oplevelse af at blive retmæssigt behandlet.

Responsivitet og borgerens behov guider Karen i sagsbehandlingen. Hun forklarer, at der er et lovkrav om, at hun skal afvikle samtaler hver tredje måned. Hun vælger dog ofte at holde samtaler hyppigere, da det er hendes opfattelse, at samtalerne understøtter borgernes motivation. Hun refererer til det som et spørgsmål om borgernes retssikkerhed:

”Det har jo også noget med deres retssikkerhed at gøre, at tage borgeren alvorligt. Selvfølgelig bliver vi nødt til at have nogle flere samtaler, fordi vi bliver nødt til at holde motivationen i gang, og det kan være svært, når du har været på kontanthjælp i mange år at have den dér motivation.”

I henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 17, stk. 1 skal der mindst afvikles fire individuelle jobsamtaler i løbet af 12 kalendermåneder. Karens sekulære retlige bevidsthed ansporer hende dog til at afvikle flere samtaler, end lovgivningen minimumsnormerer. Lovgivningens rammer giver Karen mulighed for at foretage det skøn, at flere samtaler kan være et redskab til at fastholde borgernes motivation. Men med afsæt i Karens forklaring synes det ikke at være lovgivningen, Karens handlinger informeres af. Det synes derimod at være opfattelsen af hendes pligt som sagsbehandler til ”at tage borgeren alvorligt”.

Simons og Joakims beskrivelser af Karens responsivitet reflekterer det socialretlige hurtighedsprincip: ”at borgere, der har brug for hjælp, ikke påføres urimelige belastninger ved at vente for længe” (J. Andersen, 2016, s. 312). Men det er hverken de socialretlige principper eller god forvaltningsskik, Joakim og Simon knytter direkte an til i deres beskrivelser. Det er derimod en værdi om, at sagsbehandlerne som borgernes hjælpere bør tage udgangspunkt i borgerens konkrete situation.

Karens sekulære retlige bevidsthed reflekteres ligeledes i hendes opfattelse af sig selv og borgerne:

”Som jeg ofte siger til mine borgere, ’jamen den eneste forskel på dig og mig, det er, at jeg har arbejde, det har du ikke’, for at illustrere ’selvfølgelig er du også et menneske’ ... Så det er vigtigt at gøre sig klart, at det er også et menneske, du sidder med, og hvis du skal have et samarbejde op og køre, så er respekt altså en vigtig samspiller at have med, og det kan sagtens lade sig gøre. Der er jo ikke nogen grund til, at jeg skal være på tværs. Så får jeg også borgere, der er på tværs”.

Respekt og ligeværd er således ikke-retlige faktorer, Karen tilskriver legalitet i sin sagsbehandling. Indirekte nævner Karen, at borgernes møde med systemet kan medføre, at de bliver umenneskeliggjorte, hvor tilknytning til arbejdsmarkedet anvendes som målestok til at vurdere borgernes menneskelige værd. Hun distancerer sig fra dette ved diskursivt at konstruere et fællesskab med borgeren – det er kun, det faktum, at hun har et arbejde, og de ikke har, der adskiller dem. Ellers er de lige, argumenterer Karen, og hun stræber efter at etablere samarbejder og således undgå at skulle presse eller tvinge borgerne. Pres avler modpres, synes at være argumentet. Karens forklaring reflekterer indirekte dialogprincippet: at borgerne skal have mulighed for at medvirke ved

behandlingen af deres sag (Ketscher, 2014, s. 376-377), men igen er det ikke de socialretlige principper, der eksplicit knyttes an til – i stedet er det en grundlæggende forståelse af, hvordan mennesker bør møde hinanden, uanset ledighedsstatus, der konstruerer opfattelsen af legalitet i sagsbehandlingen.

5.4.4.6 Opsummering: Retlig bevidsthed påvirker handlinger

Sagsbehandlernes og borgernes retlige bevidsthed påvirker deres samproduktion forskelligt. Sagsbehandlernes *andenordens retlige bevidsthed* informeres af antagelsen om, at borgerne har et udmærket kendskab til de bestemmelser, de som jobparate kontanthjælpsmodtagere er omfattet af. Antagelsen medfører, at sagsbehandlerne typisk ikke informerer om ret og pligt. Dog nævner en af sagsbehandlerne, at hun gentagne gange informerer borgerne om de pligter, de som jobparate er omfattet af. Det gør hun for at undgå, at borgerne bliver sanktioneret. Det lader dog ikke til, at denne information gør en forskel. De borgere, hun er sagsbehandler for, oplever nemlig præcis som de andre borgere at blive sanktioneret. Blandt borgerne reflekteres en *før retten* retlig bevidsthed i narrativer, hvor borgerne giver udtryk for, at den retlige regulering er ”for firkantet” og ikke kan hjælpe dem til at skabe en forandring i deres situation. Der er ligeledes en oplevelse af ugenomsigtige regler, der leder til, at nogle borgere giver udtryk for at være nervøse for, hvad de kan forvente i sagsbehandlingsforløbet. Fælles for disse oplevelser er, at borgerne opfatter sig selv som stående uden for retlig indflydelse. De er underlagt reglerne og oplever, at de ikke kan ændre ved det forhold. En *med retten* retlig bevidsthed kommer til udtryk både blandt borgere og sagsbehandlere. Én af borgerne forklarer, at han er begyndt at læse de paragraffer, der regulerer hans sagsbehandlingsforløb ud fra et mål om at kunne instrumentalisere relevante bestemmelser, hvis det fremmer hans position i sagsbehandlingsforløbet. Sagsbehandlerne giver udtryk for, at de instrumentaliserer lovgivning, når de vurderer, at det kan fremme den enkelte borgers sag eller kan bidrage til at etablere en mere ligeværdig relation. Selvom der blandt borgerne er en generel opfattelse af, at de som kontanthjælpsmodtagere er underlagt kontanthjælpssystemet, reflekteres der en *mod retten* retlig bevidsthed i nogle af deres narrativer. Her udøves der modstand mod systemet i det omfang, der opleves som muligt. Det kan være at true med en sygemelding for at undgå at blive for presset i sagsbehandlingen eller at forholde sig passivt i sagsbehandlingsforløbet. Der er ligeledes ikke retlige faktorer, sagsbehandlere og borgere tilskriver legalitet i sagsbehandlingsforløbet, hvorved en *sekulær* retlig bevidsthed kommer til udtryk. Her knytter en af borgerne blandt andet an til sine personlige

relationer som ikke-retlige faktorer, der betragtes som retmæssige at handle ud fra i sagsbehandlingsforløbet. En af sagsbehandlerne forklarer, at respekt og ligeværd ansporer hendes handlinger i interaktionerne med borgerne.

5.4.5 Hvordan påvirker sagsbehandleres og borgeres iagttagelser af hjælpemuligheder samproduktionen af sagsbehandlingen?

De hjælpemuligheder, der er til rådighed i sagsbehandlingen, er blandt andet struktureret ud fra beskæftigelseslovgivningen, hvor det faktum, at borgerne er visiteret til kategorien jobparat, medfører aktivering af specifikke bestemmelser. Desuden påvirker den kommunale tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen, hvilke hjælpemuligheder der er til rådighed. I Nørring Kommune er der et særligt fokus på den aktiverende indsats, hvorfor hjælpemuligheder, der understøtter dette fokus, potentialiseres.

5.4.5.1 Iagttagelsespositioner strukturerer forventninger

Iagttagelsen af, hvilke hjælpemuligheder der potentielt kan aktualiseres i den enkelte borgers sagsbehandling, afhænger af sagsbehandlerens iagttagelsesposition. Sagsbehandlerens rolle i jobcenteret forventningsstrukturerer deres adfærd, hvilket Karen iagttager:

”Vi kan jo godt sige, hvor der er nogle jobåbninger, men vi kan jo ikke garantere, at [borgerne] får et job. Det skal de jo som udgangspunkt selv, fordi de er jobparate. Så egentlig skal vi vejlede, og så skal vi opmuntre. Vi skal have de dér samtaler, hvor de får gnist og lysten til at gå ud og finde arbejde igen, og hvad mulighederne kan være og klæde dem på ... Så synes jeg, det er meget vigtigt at have den der gensidige respekt, selvom de godt ved, at det er os, der har myndigheden.”

Karen iagttager de forventningsstrukturer, der installerer adfærdsforventninger til hende som sagsbehandler og til borgerne. Som medlemmer af organisationen er det sagsbehandlerens rolle at motivere og rådgive borgerne, således at de klædes på til at finde beskæftigelse. Her iagttages samtalerne mellem borgere og sagsbehandlere som en aktuell hjælpemulighed til at flytte borgerne fra ledighed til beskæftigelse ved at fastholde motivation og ”gnist” gennem samtalerne.

I iagttagelsen af sin rolle iagttager Karen sagsbehandlerne hjælpepotentiale: De kan hjælpe borgerne til at hjælpe sig selv, men borgerne må, for at komme i beskæftigelse, evne at hjælpe sig selv. Derved iagttager hun også borgernes rolle i sagsbehandlingsforløbet: De skal deltage i sagsbehandlingen, og de skal være motiverede for at komme i arbejde. Har de ikke motivationen, kan samtalerne være en hjælpemulighed til at aktualisere den. Således kan motivationen synes at være iagttaget som en afgørende faktor for, at borgerne kan komme i beskæftigelse. Ydermere iagttager Karen med en semantisk kobling til det retlige system, hvordan retten forventningsstrukturerer borgernes og sagsbehandlerne roller.

Karens iagttagelser af forventningsstrukturerne reflekteres ligeledes i Lenes iagttagelser af den rolle, der er forventningsstruktureret for Kasper, som hun er sagsbehandler for:

”[Kasper] lyder jo ikke, som om han har givet op, som om ’nej, det lykkes aldrig for mig’. Jeg tror, han er én af dem, vi skal snakke noget oftere med ... vi mangler lige lidt fra ham.”

Kasper følger altså ikke den adfærd, som forventningsstrukturerne strukturerer. Hans, ud fra Lenes iagttagelsesposition, manglende bidrag begrænser sagsbehandlingens potentiale, hvilket medfører, at hun iagttager, at hyppigere samtaler bliver den potentielle hjælpemulighed, der skal aktualisere, at Kasper udfører sin rolle i organisationen.

Forventningsstrukturer kommunikerer ligeledes fra borgernes side, hvor Smillas iagttagelsesposition strukturerer forventninger til jobcenterets rolle: ”Jeg troede, at jobcenteret ville hjælpe lidt mere ... at de kunne hjælpe mig med at finde jobs.” Smillas iagttagelse reflekterer Beskæftigelsesindsatslovens formål om at bistå borgere i at finde arbejde, jf. lovens § 1, stk. 1. Men denne formålsprogrammering af retten medfører en retlig form, der nok rammeregulerer indsatsen, men ikke selve indholdet. Således normeres procedurerne, eksempelvis at borgere og sagsbehandlere skal mødes minimum fire gange i løbet af 12 kalendermåneder, i henhold til lovens § 17, stk. 1, men formålsprogrammeringen normerer ikke enkelthandlerne: hvem der skal gøre hvad i disse møder. Dette synes at lede til uens forventningsstrukturer fra borgere og sagsbehandlere. Som borger iagttager Smilla altså, at jobcenteret burde gøre mere, mens sagsbehandlerne iagttager borgernes aktive bidrag som den afgørende faktor for at flytte dem fra ledighed til beskæftigelse.

5.4.5.2 Borgernes aktive bidrag som iagttaget hjælpemulighed

Beskæftigelsesorganiseringsloven tilskriver kommunalbestyrelsen kompetencer til at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen, jf. lovens § 3, stk. 1. Lene iagttager en ledelsesbeslutning om, at det i kommunen er besluttet, at jobparate borgere som minimum skal søge ét job om ugen i forhold til deres beskæftigelsesindsatsbehandling, helst mere:

”Vi siger mindst ét, og vi siger også til folk, at det faktisk også er for lidt. Hvis man er arbejdsløs, så har man tid til at søge. Altså, vi presser lidt.”

Rettens formålsprogrammering, at borgerne skal i beskæftigelse, betinger beslutningskommunikationen. Det, der bliver muligt at beslutte, bliver dét, der støtter borgerne i at komme i beskæftigelse. Rettens proceduralprogrammering, at processuelle bestemmelser regulerer omstændighederne, medfører, at kommunalbestyrelsen har kompetence til at tilrettelægge beskæftigelsesindsats under hensyn til formålet. Rettens formåls- og proceduralprogrammering træder her frem, da kommunalbestyrelsen i Nørring har kompetencen til at tilrettelægge indsatsen: at borgerne skal søge minimum ét job ugentligt, men faktisk flere ud fra iagttagelsen af rettens formålsprogrammering: Borgerne kommer hurtigere i beskæftigelse, når de søger flere jobs. Rettens funktion er at stabilisere de normative forventninger, og ifølge Beskæftigelsesindsatslovens § 11, stk. 3 er der en normativ forventning om, at de jobparate kontanthjælpsmodtagere minimum hver 7. dag skal tjekke deres jobforslag på Jobnet for derved at bekræfte, at de er ledige. I Nørring Kommune er der altså yderligere etableret normative forventninger om, at borgerne søger minimum ét job om ugen – ellers kan de risikere sanktion. Og fra sagsbehandlerens iagttagelsesposition forventningsstruktureres borgernes adfærd, i forhold til at de *bør* søge mere end det besluttede ene job om ugen, da de som ledige ”har tid til at søge”. Rettens formåls- og proceduralprogrammering gør det således muligt for ledelsesbeslutningerne at etablere nye normative forventninger gennem en semantisk kobling til det sociale arbejde. At ”presse borgerne lidt” iagttages fra Lenes iagttagelsesposition som den potentielle hjælpemulighed, der kan skabe en vedvarende forandring. Der forventningsstruktureres derved en rolle for borgerne om, at hvis de blot søger *nok*, kommer de i beskæftigelse.

I mødet mellem Lene og Kasper deltager også en af Nørring Kommunes virksomhedskonsulenter, der ligeledes indtager en iagttagelsesposition, hvor borgernes aktive bidrag iagttages som den hjælpemulighed, der kan skabe en forandring:

Virksomhedskonsulent: Du er altid velkommen til selv at være lidt aktiv og opsøgende, jo mere aktiv og opsøgende du selv er, jo hurtigere kommer du jo i job. Men det er jo også, fordi når jeg spørger, så siger de, jamen så skal vi lave en praktik først.

Det er dog ikke kun Kaspers *egen* forventningsstrukturerede rolle, virksomhedskonsulentens iagttager. Det er også sin egen rolle. Virksomhedskonsulentens rolle er at foretage koblinger mellem sagsbehandlerne, der visiterer borgerne til praktik, og de virksomheder, der tilbyder praktikpladser. Når virksomhedskonsulenten spørger virksomheder om muligheder for at hjælpe borgerne videre, bliver disse muligheder automatisk kommunikeret ind i en forventningsstruktur, der medfører, at det er praktik, ikke ordinær beskæftigelse, der aktualiseres. Således kan virksomhedskonsulentens hjælpemuligheder iagttages som hjælp, der udelukkende aktiverer borgerne, men som fastholder dem i kontanthjælpssystemet: Borgerne er jo stadig inkluderet i kontanthjælpssystemet, mens de er i praktik. Men kan borgerne derimod hjælpe sig selv, iagttages deres egen hjælpeevne som en aktuel hjælpemulighed med henblik på at ekskludere borgerne fra organisationen.

I organisationen er sagsbehandlerens rolle kontinuerligt at inkludere borgerne med formålet at ekskludere dem, altså at afvikle samtaler og understøtte sagsbehandlingens fremdrift med henblik på, at borgerne skal blive selvforsørgende gennem ordinær beskæftigelse. Sagsbehandlingen orienterer sig særligt mod de aktiviteter, der iagttages som hjælpemuligheder til at ekskludere borgerne. Dette kommer blandt andet til udtryk i mødet mellem Simon og Karen:

Karen: Jeg har lige kigget her i forhold til, at vi skal snakke Joblog og CV i dag, og så skal vi lige snakke om det dér praktikforløb igen, så vi lige får styr på, hvad der skete der. Og så skal vi finde ud af, hvad der skal ske herfra, ikke?

Simon: Jo.

En opdateret Joblog, et opdateret CV og praktikforløb iagttages fra Karens iagttagelsesposition som hjælpemuligheder til at ekskludere borgerne, hvorfor disse faktorer inddrages i kommunikationen. Samtalen mellem Karen og Simon initieres af Karen, og Simon accepterer de forventningsstrukturer, Karen kommunikerer, hvorved en fælles iagttagelse af aktuelle hjælpemuligheder opstår i interaktionen.

5.4.5.3 Iagttagede retlige hjælpemuligheder

De retligt etablerede kategorier, jobparat og aktivitetsparat, aktualiserer forskellige forventningsstrukturer og muliggør derved forskellig kommunikation. Som nævnt ovenfor overvejer Lene at omvisitere Torben fra jobparat til aktivitetsparat, hvilket vil medføre, at andre hjælpemuligheder kan aktualiseres. Fra sin iagttagelsesposition iagttager Lene, at de hjælpemuligheder, Torben er omfattet af som jobparat, ikke er tilstrækkelige til at skabe en forandring i hans liv. Som sagsbehandler begrænses Lene således i sin mulighed for at hjælpe Torben, så længe han er jobparat, på grund af organisationens semantiske koblinger til det retlige system. Omvisiteringen bliver derfor den potentielle hjælpemulighed, hun kan iagttage og aktualisere, hvilket vil potentialisere andre hjælpemuligheder:

”Det er noget med nogle samtaler med en psykolog, hvis der er behov for det, og ellers er det sådan noget motion og en maddag og sund kost og sådan nogle ting. Det kunne jeg godt tænke mig, at [Torben] kom på. Eller de har mange andre tilbud, faktisk, som vi ikke må benytte os af, og hvor jeg tænker, det kan godt være, det er noget for ham for at blive rettet lidt op igen.”

Omvisiteringen medfører aktualiseringen af de retlige regler, der iagttages som en hjælpemulighed til, at Torben kan ”blive rettet lidt op igen”. Forventningsstrukturerne til Lenes rolle tillader ikke, at hendes adfærd afviger, men hun iagttager, at Torben har brug for afvigelse. Afvigelsen kan dog udelukkende aktualiseres, hvis Lene gennem semantiske koblinger til det retlige system omvisiterer Torben og dermed sikrer hans adgang til disse iagttagede potentielle hjælpemuligheder.

Joakim kommunikerer ud fra sin iagttagelsesposition sine iagttagelser af sin rolle og af jobcenterets hjælpemuligheder – og mangel på sidstnævnte. Joakims forventninger til jobcenterets hjælpemuligheder synes skuffede, blandt andet med afsæt i sagsbehandlingens semantiske kobling til det retlige system:

”Den dér behandling, det skader mig. Du kan ikke sige fra. Eller jo, jo, det kan du godt. Så får du bare ikke nogen penge. Det er ikke okay at blive behandlet på den måde. ... Hvis du ikke har den dér gnist, hvor du siger ’okay, nu gør jeg det fandeme’, så sidder du altså her længe. Du har bare ikke nogen muligheder, fordi de er jo ligeglade, og de tilbud, de giver én, de fører altså ikke til noget.”

Organisationens hierarkiske karakter understøttes af den retlige regulering, der med sin konditionalprogrammering sanktionerer Joakim, når han vil ”sige fra”. Rettens form kobler derved

semantisk til det økonomiske system for at aktualisere borgernes straf. Beskæftigelseslovgivningens formålsprogrammering iagttages indirekte, når Joakim iagttager de tilbud, jobcenteret visiterer ham til, som nyttesløse. Formålsprogrammeringen tilbyder som nævnt en retlig form, der skal bistå borgerne i at finde arbejde, men Joakims iagttagelser af jobcenterets hjælpemuligheder – de tilbud, han visiteres til – synes altså ikke at aktualisere beskæftigelsesindsatsens formål. I stedet indstiller Joakims erfaringer nye forventningsstrukturer, hvor Joakim iagttager sig selv og sine ledige medborgere som de, der kan hjælpe sig selv. Det kræver ”en gnist”, som jobcenteret ikke kan hjælpe med. De kan til gengæld slukke gnisten gennem behandlingen af borgerne, iagttager Joakim. Dog foretager han en distinktion mellem jobcenterets hjælpemuligheder og den enkelte sagsbehandlers hjælpemulighed:

”I starten der gjorde jeg det dér med at finde praktikpladser eller finde arbejde, hvor jeg tog rundt personligt, og nu er jeg selv håndværker, så det her med, at du møder en mester, så ved du hurtigt, om kemien er der ... Når du så ikke er mentalt i balance, så ryger du altså bare længere og længere ned. Og der sagde jeg til Karen, ’det magter jeg ikke at køre det dér show igennem’. Så sagde hun, så finder hun noget.”

Joakim iagttager det retlige systems konditionalprogrammer: at han er forpligtet til at finde praktik eller arbejde, og han foretager samtidig en semantisk kobling til sundhedssystemet som funktionelt uddifferentieret system i sin beskrivelse af sit mentale underskud. Den retlige regulering undtager ikke Joakim fra sine forpligtelser på baggrund af, at han ikke ”magter” dem. Han iagttager derfor Karen som en hjælpemulighed til at imødekomme de retlige krav og derved undgå sanktionering. Det overordnede beskæftigelsessystem kan således fra Joakims side iagttages som koblet semantisk til det retlige og økonomiske system, hvor koblingen til det sociale arbejde som system – og dermed til hjælpen til at skabe en forandring – aktualiseres gennem Karens rolle som sagsbehandler, ikke gennem den retlige regulering af beskæftigelsesindsatsen.

5.4.5.4 Opsummering: iagttagelser af hjælpemuligheder påvirker samproduktionen

Sagsbehandlerne og borgernes iagttagelser af hjælpemulighederne i sagsbehandlingen påvirker, hvilken retning sagsbehandlingen kan gå i. Deres iagttagelsespositioner strukturerer forventninger, både til sig selv og hinanden. Sagsbehandlerne iagttager især, at borgerne må bidrage aktivt til sagsbehandlingen for at kunne opnå eksklusion. Dermed iagttager sagsbehandlerne deres egen rolle

som borgernes hjælpere, der skal hjælpe dem til at hjælpe sig selv. Samtalerne iagttages af sagsbehandlerne som aktualiserede hjælpemuligheder til at potentialisere borgerne, fremme deres motivation, deres ”gnist” og derved hjælpe dem til at hjælpe sig selv. Borgerne forventningsstrukturerer ligeledes jobcenterets adfærd, omend det iagttages at disse forventningsstrukturer ikke følges. Det lader således til, at der er forskel på iagttagelsesniveau, og at dette afhænger af borgeres og sagsbehandleres iagttagelsespositioner.

I Nørring Kommune er det beslutningskommunikeret, at borgerne skal søge mere end ét job om ugen, hvorved beslutningen etablerer normative forventninger, der kan resultere i en sanktion, hvis rettens konditionalprogrammer aktualiseres. At borgerne skal søge mere end ét job om ugen er besluttet ud fra iagttagelsen af, at borgernes aktive indsats understøtter deres organisatoriske eksklusion. Den semantiske kobling til det retlige system, der medfører, at borgerne kan blive sanktioneret, hvis de ikke følger de kommunikerede forventningsstrukturer, potentialiserer beslutningen som hjælpemulighed, da den skærper borgernes aktive bidrag til sagsbehandlingen.

Fra sagsbehandleres og virksomhedskonsulenters iagttagelsespositioner er de begrænset i forhold til at aktualisere borgernes eksklusion. Virksomhedskonsulenterne kan udelukkende koble til virksomheder med henblik på at etablere praktik som hjælpemulighed, men praktik er ikke eksklusion, da det fastholder borgerne i kontanthjælpssystemet. Sagsbehandlerne er ligeledes begrænsede, da de udelukkende kan hjælpe borgerne til at potentialisere sig selv, de kan ikke potentialisere dem. Sagsbehandlere og borgere iagttager det retlige system som både en hjælpemulighed og en begrænsning. Rettens bestemmelser strukturerer forventninger til deres roller og betinger, hvad der er muligt i sagsbehandlingen, og hvordan mulighederne er mulige.

5.4.6 Opsamling: Samproduktionen af sagsbehandlingen i Nørring Kommune

Borgerne i Nørring Kommune, der deltager i afhandlingen, er jobparate, hvilket indebærer, at ledighed vurderes at være deres eneste problemstilling. Problemstillingen søges adresseret gennem Beskæftigelsesindsatslovens bestemmelse om, at borgerne aktivt skal søge arbejde, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 11, stk. 3. I Nørring Kommune er det yderligere besluttet, at borgerne skal søge minimum ét job om ugen ud fra antagelsen, at jo flere jobs borgeren søger, jo større sandsynlighed er der for, at borgeren kommer i arbejde. Ifølge sagsbehandlerne handler det især om

at aktivere borgerne, da den aktiverende beskæftigelsesindsats ”holder borgerne til ilden”, som Lene, der er sagsbehandler for Kasper og Torben, forklarer.

5.4.6.1 Viden producerer og produceres i interaktionerne

Borgerne i Nørring Kommune, der deltager i afhandlingen, er visiteret til kategorien jobparat. De vurderes således at være i stand til at komme i arbejde inden for en kortere periode (Klausen et al., 2017, s. 216). Deres ledighed er den eneste problemstilling, beskæftigelsesindsatsen skal adressere, og i Nørring Kommune er der især fokus på, at borgernes eget aktive bidrag er dét, der flytter dem fra kontanthjælp til selvforsørgelse. Som vidensaktant fastholder den retligt regulerede visitering af borgerne til kategorien jobparat en viden om borgernes situation, der strukturerer indsatsen i beskæftigelsessagsbehandlingen.

Denne viden omkring borgernes generelle situation, som visiteringen til kategorien jobparat fastholder, leder til, at beskæftigelsesindsatsen i Nørring Kommune er tilrettelagt ud fra en aktiverende indsats. Borgerne skal visiteres til aktiverende tilbud, og de skal bidrage aktivt til deres sagsbehandling gennem jobsøgning og deres rådighedsforpligtelse. I interaktionerne kommer dette til udtryk ved, at samtalerne særligt vedrører borgernes jobrelaterede aktiviteter: Hvor mange jobs, de har søgt siden sidste samtale, deres opdatering af deres Joblog og deres opdatering af CV. Disse elementer inddrages som vidensaktanter i interaktionerne, da de fastholder en viden om borgerens bidrag til deres sagsbehandling. Som jobparate er borgerne forpligtede til at tjekke jobforslag på Jobnet og dermed bekræfte deres status som ledig, jf. Beskæftigelseslovgivningens § 11, stk. 3, og, som nævnt ovenfor, er det i Nørring Kommune vedtaget, at borgerne som minimum skal søge ét job om ugen. Opfylder borgerne ikke disse krav, kan de sanktioneres. Af borgernes journaler fremgår det, at de alle er blevet sanktioneret gentagne gange som følge af, at de ikke har opdateret deres Joblog og søgt et tilstrækkeligt antal jobs. Som vidensaktanter fastholder journalerne viden om borgernes aktive indsats – eller mangel på samme. Med afsæt i de gentagne sanktioner synes der at være en diskrepans mellem intentionen med den aktiverende indsats og dens faktiske effekt.

At ledighed er borgernes eneste problem, er sagsbehandlerne til dels tøvende omkring. Karen, der er sagsbehandler for Joakim og Simon, gør en generel identitet for borgerne: Det er ”et tungt klientel”, da ”de gode borgere” er på arbejdsmarkedet. Den identitet, hun gør for borgerne, indikerer, at der kan være andre problemer end ledighed, der bør håndteres i sagsbehandlingen. Men det inviterer

visiteringen til kategorien jobparat ikke til. Jo længere tid borgerne er i kontanthjælpssystemet, jo ringere stillet er de i forhold til at komme i arbejde, synes at være en forhandlet viden blandt sagsbehandlerne. Det er derfor væsentligt, at borgerne *vil* yde en aktiv indsats for at komme i beskæftigelse, da det er vejen ud af systemet og ind på arbejdsmarkedet. Her anvendes sanktionen som motivationsværktøj. Borgernes vilje og motivation vurderes ud fra antal søgte jobs og anden jobrelateret aktivitet, og sanktionen anvendes som redskab til at understøtte borgernes motivation, når de ikke lever op til ret og pligt. Borgerne giver udtryk for, at de er bevidste om de bestemmelser, de er omfattet af, og at det forventes af dem, at de søger jobs og opdaterer deres Joblog. Men de deler ikke opfattelsen af, at det får dem i job, tværtimod, synes det, baseret på Joakims beskrivelse af, hvordan bestemmelserne påvirker ham: ”Det er sindssygt stressende, og det gør folk mere syge, end de er, når de kommer”.

5.4.6.2 Retlig bevidsthed påvirker handlinger

Retlig bevidsthed konstruerer på forskellig vis legalitet i sagsbehandlingen og ansporer borgeres og sagsbehandleres handlinger. Sagsbehandlerens *andenordens retlige bevidsthed* baserer sig på en generel antagelse om, at borgerne har et udmærket kendskab til de bestemmelser, de er omfattet af, hvorfor information om ret og pligt sjældent inddrages i interaktionen. Dog indskærper sagsbehandlerne det rådighedskrav, som borgerne er omfattet af, når de står over for en sanktion. Sagsbehandlerens eget kendskab til de relevante bestemmelser synes at være afhængig af, hvor indlejrede bestemmelserne er i deres daglige praksis, hvilket Karen beskriver: ”der er nogle gængse nogen, som vi bruger ... og så er der nogen, som ikke er så tit i spil, så skal jeg lige undersøge dem nærmere”. Hyppig anvendelse leder til, at bestemmelserne internaliseres som en tavs viden, hvorimod nye bestemmelser og bestemmelser, der anvendes mere sporadisk, kræver en større og mere tidskrævende indsats for sagsbehandlerne. Retlig information foregår typisk mundtligt, oftest fra teamlederen til sagsbehandlerne eller sagsbehandlerne imellem som en drøftelse af, hvordan bestemmelserne skal anvendes. Der lader, ligesom i Løve Kommune, ikke til at være en egentlig systematisering af den retlige information. Der er ikke en, der er særligt ansvarlig for at omsætte de generelle bestemmelser til anvendelige retningslinjer for praksis, som der er i Snefeldt Kommune. Lene mener ikke, at det er hendes ansvar som sagsbehandler at bevare overblikket over beskæftigelseslovgivningen: ”Jeg føler mig ikke ansvarlig for, at jeg skal vide, når der er lovændringer, fordi det er tilfældigt, når det er”. Hun har tidligere oplevet, at teamlederen havde

ansvaret, hvilket kan forklare, hvorfor hun ikke identificere det som et ansvar, hun som sagsbehandler er omfattet af.

Blandt borgerne er der en *før retten* retlig bevidsthed, der kommer til udtryk i narrativer, der handler om, at som kontanthjælpsmodtager ”skal man bare høre efter”, som Torben beskriver det. Han fortæller, at han altid er nervøs, inden han skal til møder med sin sagsbehandler, fordi han ikke ved, hvad der skal ske. Det er hans oplevelse, at sagsbehandlingsforløbet er uigennemskueligt, men at han blot må følge, hvad der bliver besluttet, da det er sådan, systemet er struktureret. Samme opfattelse giver Joakim udtryk for: ”det er sådan reglerne er, og det må jeg jo leve med”, forklarer han.

En *med retten* retlig bevidsthed påvirker blandt andet Karens handlinger i forhold til at fremme sagsbehandlingen ved at understøtte en god relation. Gennem sin henvisning til lovgivningen gør hun det tydeligt, at hun som sagsbehandler er omfattet af lovgivning, præcis som borgerne er omfattet af lovgivning, hvorved hun diskursivt konstruerer et ligeværdigt forhold mellem hende og borgerne: De er begge underlagt de bestemmelser, der gælder i borgerens sagsbehandling. Kasper fortæller, hvordan han er begyndt at sætte sig grundigere ind i de bestemmelser, der gælder i hans sagsbehandling. Gennem sit øgede kendskab kan han nemlig instrumentalisere retten til at positionere sig i mødet med sin sagsbehandler og med kontanthjælpssystemet generelt.

Den *mod retten* retlige bevidsthed tilskriver legalitet til at omgå lovgivningen, når denne synes uretmæssig eller urimelig. Kasper forklarer, at han ikke overholder kravene om jobsøgning, da han synes, de er ”lidt ligegyldige”. Han giver udtryk for, at de ligefrem synes banale, og fra Kaspers side er der ikke en opfattelse af, at kravene hjælper ham til at komme i arbejde. Der synes ligeledes at være en diskrepans mellem kravenes intention og borgernes oplevelse af dem i Joakims narrativ, der handler om, at hvis han oplever at blive presset af de retlige krav, sygemelder han sig, hvilket medfører, at hans vej i beskæftigelse blot bliver endnu længere.

Sagsbehandleres og borgerses sekulære retlige bevidsthed påvirker samproduktionen af sagsbehandlingen ved, at ikke-retlige faktorer inddrages som retmæssige i sagsbehandlingen. Karen forklarer, at respekt og ”at tage borgerne alvorligt” er grundlæggende, hun refererer endda til det som en del af borgernes retssikkerhed. Diskursivt placeres disse egentlige ikke-retlige faktorer således i en retlig kontekst, som påvirker Karens handlinger i sagsbehandlingen. Joakim fortæller, at hans forpligtelser over for sit barn vægter tungere end hans forpligtelser som kontanthjælpsmodtager. For

ham er det retmæssige at være far for sit barn, og han har derfor afvist et aktiverende tilbud, da dette i hans optik ville medføre, at han ikke kunne stå til rådighed som far.

5.4.6.3 De iagttagede hjælpemuligheder betinger den aktuelle hjælp

Som medlemmer indtager sagsbehandlerne og borgerne forskellige roller i sagsbehandlingsforløbet. Organisationens program, at borgerne skal i beskæftigelse, skal realiseres gennem den aktiverende beskæftigelsesindsats, der er besluttet i kommunen.

Fra sagsbehandlerne iagttagesposition afhænger programmets realisering især af, at borgerne bidrager til sagsbehandlingen. Sagsbehandlerne iagttager, at deres rolle er begrænset: ”vi kan jo ikke garantere dem et arbejde”, som Karen påpeger. Ligeledes iagttager én af virksomhedskonsulenterne, at deres rolle er begrænset i organisationen, da de kan koble mellem sagsbehandlere og virksomheder i forhold til at aktualisere praktikforløb – men de kan ikke sikre borgerne ordinær beskæftigelse. Fra disse iagttagespositioner forventningsstruktureres altså både egen rolle og borgerens rolle. Sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter kan hjælpe borgerne et stykke ad vejen, men borgerne er selv ansvarlige for at komme i beskæftigelse gennem en aktiv indsats. Som Lene iagttager: ”når man er arbejdsløs, har man tid til at søge jobs”. Borgernes aktive indsats er altså fra sagsbehandlerne iagttagesposition den potentielle hjælpemulighed, der må aktualiseres.

Fra borgernes iagttagesposition forventningsstruktureres adfærden til sagsbehandlerne og jobcenteret, hvilket kommer til udtryk i Smillas iagttagelser: ”Jeg troede, jobcenteret ville hjælpe mig til at finde et arbejde”. Smilla iagttager, eller iagttog, jobcenteret som potentiel hjælpemulighed for at komme ud af ledighed. Men hjælpemuligheden er altså, fra hendes iagttagesposition, ikke blevet aktualiseret. Der lader således til at være forskellige iagttagelser af, hvordan organisationens program realiseres, afhængigt af den iagttagesposition rollen medfører. Denne diskrepans i iagttagelserne fører til, at forskellige forventningsstrukturer struktureres for rollerne, og når disse ikke følges, når borgerne ikke overholder krav om aktiv jobsøgning, kobler sagsbehandlerne semantisk til det retlige system, hvorigennem sanktionen potentialiseres som hjælpemulighed til at fremme den forventede adfærd hos borgerne.

Borgernes visitering til kategorien jobparat betinger de mulige semantiske koblinger til hjælpesystemet. Dette iagttager sagsbehandlerne, og Lene iagttager, at i nogle tilfælde kan en omvisitering fra jobparat til aktivitetsparat være den eneste aktuelle mulighed. I Torbens tilfælde

iagttager hun omvisiteringen som en potentiel hjælpemulighed til at få ”rettet lidt op” på Torben, da omvisiteringen potentialiserer hjælpemuligheder, hun iagttaget som aktuelle for ham. Men da han for nuværende er jobparat, er disse hjælpemuligheder ikke potentielle, hvorfor den eneste hjælpemulighed, Lene reelt kan aktualisere, er at omvisitere ham.

5.5 Samproduktionen af sagsbehandlingen i de tre kommuner: Forskelle og fællestræk

I dette afsnit opsummeres resultaterne fra afhandlingens rettssociologiske analyser ved at præsentere forskelle og fællestræk i samproduktionen af sagsbehandlingen i Løve Kommune, Snefeldt Kommune og Nørring Kommune.

Fælles for beskæftigelsessagsbehandlingen er, at den reguleres af bestemmelser og formes af kommunale beslutninger. I henhold til Beskæftigelsesorganiseringslovens § 3, stk. 1 er kommunalbestyrelsen ansvarlig for at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen. Indsatsen tilrettelægges derved i kommunerne, hvorfor indsatsen tager forskellig form, hvilket bliver tydeligt gennem afhandlingens rettssociologiske analyser. Kommunalbestyrelsens kompetence og rammelovgivningen, der regulerer beskæftigelsesområdet, medfører, at lokale processer og dynamikker påvirker det skøn, der foretages.

De fysiske rammer for beskæftigelsesindsatsen varierer i kommunerne. I Løve Kommune kan sagsbehandlerne booke forskellige samtalelokaler: Nogle med borde og stole, andre med sofaer og sofaborde. Én af sagsbehandlerne forklarer, at hun altid booker lokalerne med sofaer, da de ikke er så ”kliniske”. Det er mindre formelt end at sidde ved et bord, oplever hun, hvorfor afviklingen af samtalerne i sofamøblerne kan anses for at være et forsøg på at etablere en ligeværdig, uformel relation til borgerne. Der ligger overfaldsalarmer i samtalerummene i Løve Kommune, hvilket én af borgerne påpeger og udtrykker undren over, at det skulle være nødvendigt. Som vidensaktanter fastholder alarmerne en viden om, at interaktionerne mellem borgere og sagsbehandlere kan være konfliktfyldte, og at sagsbehandlerne kan have behov for at beskytte sig mod borgerne. I Snefeldt Kommune afvikles samtalerne enten på kommunens matrikel eller dér, hvor borgerne er visiteret til praktik. I samtalelokalerne i jobcenteret er der borde og stole, og i nogle af lokalerne hænger der skilte, hvoraf det fremgår, at lokalet er meget lydt. At der skiltes med dette forhold, kan reflektere en

bevidsthed om, at samtalerne kan omhandle personlige forhold, der bør håndteres fortroligt. I Nørring Kommune kan borgerne vente ved runde borde i et stort, åbent lokale, indtil sagsbehandlerne kalder dem hen til samtale. Samtalerne kan finde sted i jobcenterets samtalerum, hvor der er borde og stole, de kan finde sted på sagsbehandlernes fælleskontor, eller de kan finde sted bag halv vægge, der er sat op i det store, åbne rum. Samtaler, der afvikles her, kan høres i venteområdet, da halv væggene ikke afskærmer lyden. Der synes således ikke at være samme orientering mod fortrolighed gennem afskærmning, som der reflekteres i Snefeldt Kommune. En del af denne forskel kan være, at samtalerne i Nørring Kommune, med afsæt i borgernes visitering til kategorien jobparat, antages at handle om mindre personfølsomme emner, omend deltagerobservationer viser, at dette ikke er tilfældet.

5.5.1 Vidensudveksling og -forhandling foregår i interaktionerne

På tværs af de tre kommuner strukturerer beskæftigelseslovgivningen beskæftigelsesindsatsen. Formålet med indsatsen er i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 1, pkt. 3, at borgerne skal ud af kontanthjælpssystemet og ind på arbejdsmarkedet. Dette formål synes at gennemsyre sagsbehandlingen. Som vidensaktører socialiseres sagsbehandlere og borgere i varierende grad ind i sagsbehandlingens kontekst. På tværs af de tre kommuner understreger sagsbehandlerne, at formålet med sagsbehandlingen er, at borgerne skal ud af kontanthjælpssystemet og blive selvforsørgende gennem ordinær beskæftigelse.

De kategorier, borgernes visiteres til, strukturerer ligeledes beskæftigelsesindsatsen. Er borgerne jobparate, vurderes de at kunne komme i arbejde inden for en kortere periode, da det udelukkende er ledighed, der antages at være deres problem. Er borgerne derimod aktivitetsparate, har de i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 18 a, stk. 1 ret til en koordinerende sagsbehandler, der varetager en helhedsorienteret indsats i forhold til at adressere den problemkompleksitet, der typisk gør sig gældende i den enkelte borgers situation. Da borgerne i Løve Kommune og Snefeldt Kommune er visiteret til kategorien aktivitetsparat, er den helhedsorienterede indsats et fællestræk for den studerede samproduktion i de to kommuner. Den helhedsorienterede indsats leder til, at den viden, der udveksles og forhandles i interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere, tager udgangspunkt i borgerens situation i sin helhed.

Sagsbehandlerne orienterer sig som nævnt mod, at borgerne skal i beskæftigelse, hvilket er sagsbehandlingens overordnede formål, men målet kan synes langt væk på baggrund af den problemkompleksitet, der karakteriserer flere af borgernes beskæftigelsessager. Nogle sagsbehandlere opstiller delmål, hvorved det overordnede mål stadig holdes for øje, men operationaliseres ved at orientere sagsbehandlingen mod elementer, der forekommer at være mere præsent i forhold til at skabe en forandring i borgernes situation. Det kan være at fastholde borgerne i at undgå tilbagefald i misbrug, det kan være at adressere en vanskelig økonomisk situation hos borgerne og derved sikre, at de ikke bliver sat ud af deres bolig, på grund af at de ikke kan betale husleje, og det kan være at bidrage til, at borgerne får overskud og struktur i hverdagen ved at visitere dem til tilbud, der understøtter sådanne forandringer. Samtlige forhold bidrager på forskellig vis til at bistå borgerne i at komme tættere på selvforsørgelse gennem beskæftigelse, hvorfor de inddrages i de aktuelle interaktioner mellem sagsbehandlere og borgere med henblik på at udveksle og forhandle viden om borgernes problemstillinger og løsningsmuligheder. Vidensaktanterne og den viden, vidensaktørerne udveksler og forhandler, bidrager til at gøre identitet for sagsbehandlere og borgere. Sagsbehandlerne er borgernes *hjælpere*, der med deres viden om sagsbehandlingssystemet og om borgernes situation kan identificere løsningsmuligheder. Borgerne er dem, der skal *hjælpes*, ved, gennem interaktionerne, at samproducere viden om deres hjælpebehov. De identiteter, der er mulige at gøre, betinges i en vis grad af bestemmelserne, der regulerer beskæftigelsessagsbehandlingen, hvorved retten bidrager til at konstruere identitet.

Som vidensaktant påvirker lovgivningen på forskellig vis sagsbehandlingens forløb, blandt andet ved at fastsætte at borgernes arbejdsønsker og -evner inddrages i interaktionen mellem borgere og sagsbehandlere. Sagsbehandlerne vægter særligt borgernes vilje til ville ud fra en forhandlet viden om, at når motivationen rækker ud over den aktuelle interaktion, er der større sandsynlighed for, at en forandring kan finde sted. Lovgivningen rammebetinge interaktionen, hvilket medfører, at rammerne afgrænser, hvad der vidensudveksles og -forhandles. I interaktionerne udveksler og forhandler borgere og sagsbehandlere som vidensaktører viden, der altså påvirkes af beskæftigelseslovgivningens bestemmelser og af den viden, der udveksles i den aktuelle interaktion. Derudover påvirker den kommunale organisering af sagsbehandlingsindsatsen opfattelsen af, hvilken viden der kan udveksles og forhandles. I Snefeldt Kommune er sagsbehandlingen organiseret ud fra, at borgerne skal visiteres til praktik, hvilket betragtes som redskab til at afklare borgernes arbejdsevne og træne dem i at indgå i et arbejdsfællesskab. Det medfører, at interaktionerne særligt handler om at henvise, fastholde eller forlænge borgerne i praktik. Samproduktionen bliver således formet af både

et overordnet mål om, at borgene skal i beskæftigelse og af den kommunale tilrettelæggelse af sagsbehandlingen, der påvirker, hvilken viden der kan udveksles og forhandles i interaktionen mellem borgere og sagsbehandlere.

I Nørring Kommune medfører visiteringen af borgerne til kategorien jobparat, at den viden, der udveksles og forhandles, hovedsageligt orienterer sig mod den indsats, borgerne *selv* har ydet i forhold til at ændre deres situation. Kommunen har tilrettelagt sagsbehandlingen ud fra, at en aktiverende indsats skal få borgerne i beskæftigelse, og at borgerne selv skal være aktive i forhold til at blive selvforsøgende. Som én af sagsbehandlerne forklarer, har den aktiverende indsats til hensigt at ”holde borgerne til ilden”, ligesom en af sagsbehandlerne understreger, at de jo ”ikke kan garantere, at borgerne kommer i job. Det skal de jo sådan set selv gøre”. Lovgivningens kategorier samt den kommunale tilrettelæggelse af indsatsen leder til, at sagsbehandlerne hjælper borgerne ved at aktivere dem til at hjælpe sig selv. Det er således borgerens hjælp til selvhjælp, der skal skabe en vedvarende forandring for borgerne. Hermed udtrykkes en forhandlet viden blandt sagsbehandlerne om, at de selv er begrænsede: De kan kun hjælpe til at hjælpe. Det er borgerne, der selv må foretage den egentlige og afgørende hjælp gennem deres aktive indsats. Sagsbehandlere i Nørring Kommune anvender især borgernes Joblog og CV som vidensaktanter, der fastholder viden om borgerens jobsøgningsaktivitet og erhvervserfaring. Jobloggen anvendes til at vurdere borgernes aktive indsats: om de er aktive *nok*. Med udgangspunkt i borgernes jobaktiviteter – og i nogle tilfælde mangel på samme – udveksles viden om, hvad borgeren mere kan gøre for at komme i beskæftigelse. Som én af sagsbehandlerne påpeger over for en borger: *Jo mere aktiv og opsøgende du selv er, jo hurtigere kommer du jo i job*. CV anvendes til at udveksle viden om potentielle brancher, borgeren kan søge inden for, hvilket kan bidrage til at målrette sagsbehandlingens forløb.

Sagsbehandlere og borgere udveksler og forhandler viden i deres interaktioner, og sagsbehandlerne forklarer, at de noterer og journaliserer den viden, de vurderer, er relevant i forhold til sagsbehandlingens forløb. Derved fastholder journalerne som vidensaktanter den forhandlede viden. I Løve Kommune og Snefeldt Kommune viser gennemgangen af aktindsigtsrapporterne, at borgernes journaler er omfattende, nogle er på over 1.500 sider. Længden varierer, i forhold til hvor omfattende problemkompleksiteten er: Jo flere problemer borgerne har, jo flere notater er inddragede som vidensaktanter til at afklare borgerne. Og jo længere borgerne har været i kontanthjælpssystemet, jo flere notater er der samlet, hvilke gennem skriftlighed fastholder sagsbehandlingens historik. Det er tydeligt, at aktindsigtsrapporterne fra Nørring Kommune er væsentlig kortere. Journalnotaterne

vedrører typisk notater om sanktioner som følge af, at borgerne ikke har opfyldt de forpligtelser, de er omfattet af, og de vedrører information om beskæftigelsesrettede tilbud, borgerne er visiteret til som del af at afklare deres arbejdsevne og -ønsker.

På tværs af de tre kommuner opfattes borgernes motivation og vilje til at ville deres egen forandring som centrale elementer for at sikre sagsbehandlingens fremdrift. At borgerne gerne *vil* synes at være det første skridt på vejen til at skabe en forandring. Som én af sagsbehandlerne i Løve Kommune påpeger, så *vil* borgerne gerne – de kan bare ikke. Og de skal så gennem sagsbehandlingen hjælpes til at kunne. Hvis borgerne gerne vil, er det nemmere at forhandle viden om, hvad der fremadrettet skal ske i sagsbehandlingen. Dette fremhæves blandt andet i interaktionen mellem borger, sagsbehandler og virksomhedskonsulent i Snefeldt Kommune, hvor virksomhedskonsulenten understreger over for borgeren, at vedkommende *er jo så dejlig nem ... og vil gerne*, hvorved der sættes lighedstegn mellem borgernes vilje til at ville, og at sagsbehandlerens fremdrift er nem. Ligeledes kan en manglende vilje og motivation fra borgernes side virke hæmmende for sagsbehandlingens fremdrift, hvilket én af sagsbehandlerne fra Nørring Kommune forholder sig til efter en samtale med en borger: ”Han er lidt ligegyldig over for de dér regler ... Han siger ingenting.” Borgerens passivitet medfører, at vidensudveksling ikke finder sted, hvorfor en vidensforhandling ligeledes udebliver, og det er derfor ikke muligt at opnå konsensus om sagsbehandlingens videre forløb.

5.5.2 Retlig bevidsthed påvirker individets handlinger i samproduktionen af sagsbehandlingen

Respondenternes konstruktion af legalitet påvirker deres handlinger i samproduktionen af sagsbehandlingen. Blandt borgerne reflekteres en *før retten* retlig bevidsthed, da der er et klart fællestræk blandt borgerne i de tre kommuner i forhold til en opfattelse af at være omfattet af et kontanthjælpssystem, de ikke har mulighed for at påvirke, og som kan synes uigennemsigtigt. Denne opfattelse kan lede til nervøsitet, og nogle borgere taler endda om, at de er ”bange for”, hvad der skal ske i forhold til deres fremadrettede sagsbehandling. Samtidig udtrykker de dog en vis grad af retmæssighed i denne situation – at det er et grundvilkår ved at være kontanthjælpsmodtager: ”sådan er reglerne, og det må jeg leve med”, som én af borgerne udtrykker det.

På tværs af de tre kommuner kommer en *med retten* retlig bevidsthed til udtryk i sagsbehandlingernes narrativer. Det opfattes som retmæssigt at instrumentalisere lovgivningens bestemmelser, når disse vurderes at kunne fremme sagsbehandlingens forløb. Således sanktioneres borgerne for eksempel, når de er udeblevet uden retmæssig grund, hvis sanktionen vurderes at få borgeren til atter at bidrage aktivt til sagsbehandlingen. Ligeledes giver nogle borgere udtryk for, at kendskab til både deres egen og kommunens ret og pligt kan fremme deres position i sagsbehandlingen. De bliver derved i stand til bedre at forhandle deres position som kontanthjælpsmodtagere ved at kunne henvise til de bestemmelser, der gør sig gældende.

En *mod retten* retlig bevidsthed reflekteres i borgernes narrativer, hvor forskellige strategier, der gør det muligt at trække sagsbehandlingen i langdrag, i nogle tilfælde anvendes. Nogle fortæller, at de måske nok er forpligtede til at deltage i tilbud, men hvis de oplever at blive for presset, ”truer” de om at sygemelde sig, hvorved realiseringen af sagsbehandlingens formål udskydes. Andre borgere forholder sig passive i interaktionen med sagsbehandlerne: De tilbageholder information, da deres tidligere erfaringer fortæller dem, at deres viden alligevel ikke inddrages i sagsbehandlingernes vurdering af deres situation. Passiviteten medfører, at de ikke bidrager aktivt til sagsbehandlingen, hvorved det kan være vanskeligt at opnå konsensus omkring, hvad der fremadrettet skal ske i deres forløb.

Ikke-retlige faktorer tilskrives ligeledes legalitet i sagsbehandlingen på tværs af de tre kommuner, hvor især opfattelsen af, hvad der er *meningsfuldt*, angives som det, der er retmæssigt at handle ud fra. Fra sagsbehandlingernes side opfattes det meningsfulde typisk som det, der understøtter borgernes vilje til at ville en forandring, at møde borgerne med respekt og ”tage dem alvorligt” i forhold til at etablere en tillidsfuld relation samt at sikre, at borgerne får et indhold i deres hverdag, der giver dem en struktur og en oplevelse af at indgå i sociale relationer. Fra borgernes side konstrueres der ligeledes legalitet med afsæt i oplevelsen af, at sagsbehandlingen giver struktur og indhold, der hjælper dem til at undgå tilbagefald i misbrug, hvilket særligt gør sig gældende i Løve Kommune. Derudover konstrueres der legalitet ud fra, at det væsentlige bliver at stå til rådighed for sin familie, hvorfor det opfattes som legalt at afvise aktiverende tilbud, der synes at gå på kompromis med dette, som én af borgerne i Nørring Kommune giver udtryk for.

Blandt sagsbehandlerne, også internt i de tre kommuner, er der forskellige antagelser om borgernes kendskab til ret og pligt, hvilket medfører, at der også er forskellige handlinger knyttet til at informere om den retlige regulering, borgerne er omfattet af. I Løve Kommune giver sagsbehandlerne udtryk

for, at de udelukkende bruger tid i interaktionerne med borgerne på at tale om de bestemmelser, borgerne er omfattet af, hvis sagsbehandlerne vurderer, at borgerne rent faktisk vil omsætte viden til handling, og hvis sagsbehandlerne vurderer, ud fra deres kendskab til borgernes situation, at vidensudvekslingen har en direkte relevans for borgerne. I Snefeldt Kommune fortæller én af sagsbehandlerne, at hun altid informerer borgerne om nye bestemmelser, og det er således bestemmelsernes nyhedsværdi, der bliver afgørende. I Snefeldt Kommune er der blandt sagsbehandlerne en generel antagelse om, at borgerne, på baggrund af deres årelange status som kontanthjælpsmodtagere, har et udmærket kendskab til de forpligtelser, der gør sig gældende for dem. Borgerne i kommunen giver udtryk for, at de *er* bekendte med ret og pligt, og at dette kendskab stammer fra egne såvel som andres overleverede erfaringer. Selve lovgivningen synes i borgernes optik at være overvældende: ”Det et virvar uden lige”, som én af borgerne beskriver det. I Nørring Kommune fylder samtaler om ret og pligt heller ikke meget – kun i forhold til at indskærpe borgernes rådighedspligt, når de gentagne gange ikke lever op til krav om aktiv jobsøgning. Borgerne i kommunen giver alle udtryk for, at de *er* bekendte med disse bestemmelser, men at der kan være forskellige årsager til, at de ikke efterlever dem: at de synes, det er ligegyldigt i forhold til at fremme deres situation, eller at der ikke er nogle relevante jobs at søge.

På tværs af kommunerne giver sagsbehandlerne også udtryk for, at samtaler om ret og pligt kan være med til at tydeliggøre den myndighedsrolle, som sagsbehandlerne har i beskæftigelses-sagsbehandlingen. De vurderer, at dette kan være kontraproduktivt i forhold til at etablere en tillidsfuld relation, som de netop betragter som et fundament for at fremme sagsbehandlingen. Det giver et negativt billede af dem som nogle, der udelukkende kontrollerer borgerne, som én af sagsbehandlerne fra Nørring Kommune forklarer. Ligeledes understreger sagsbehandlere fra Løve Kommune, at sagsbehandlingen handler om samarbejde, og at de betragter sig selv som sparringspartnere frem for myndighedssagsbehandlere, hvorved de diskursivt afviser den rolle, de oplever, at lovgivningen strukturerer for dem. Sagsbehandlerne reflekterer, at vurderingen af, hvad der fremmer sagsbehandlingen, vægtes tungere end at understøtte borgernes kendskab til de bestemmelser, de er omfattet af.

Der er fællestræk at spore blandt sagsbehandlerne opfattelse af beskæftigelseslovgivningen på tværs af de tre kommuner: Den synes omfattende, tidskrævende at sætte sig ind og til tider ikke tilsvarende, i forhold til hvad de vurderer, borgernes situation påkræver. Sidstnævnte forhold gør sig særligt gældende i Nørring Kommune, hvor det faktum, at borgerne er jobparate, udelukker muligheden for

at foretage en helhedsorienteret indsats, hvorved den af lovgivningen afgrænsede kategori ligeledes afgrænser sagsbehandlerne i at hjælpe borgerne. I Nørring Kommune foretager én af sagsbehandlerne en distinktion mellem hyppigt anvendte bestemmelser og sjældent anvendte bestemmelser. De hyppigt anvendte bestemmelser indlejres over tid som en rutine i sagsbehandlingen som en tavs viden, der informerer om sagsbehandlings mulighedsbetingelser. De bestemmelser, der sjældnere anvendes, kræver mere: De må undersøges nærmere, inden de kan omsættes i den konkrete sagsbehandling, hvilket kan være tidskrævende og derved opleves som, at det reducerer den tid, sagsbehandlerne har med borgerne.

Der er en klar forskel i systematiseringen af retlig information blandt sagsbehandlerne. I Snefeldt Kommune er én af sagsbehandlerne i teamet udpeget som særlig ansvarlig for at omsætte bestemmelser til instrukser. Instrukserne er korte, typisk på to sider, og anvendelsesorienterede, da de konkretiserer rollefordeling og arbejdsgang i forhold til de forskellige situationer, der kan forekomme. Det kan for eksempel være i forhold til at håndtere borgernes anmodning om afvikling af ferie, hvor en instruks er særligt udformet til at forklare proceduren omkring at tilkende borgeren ferie. I Løve Kommune og i Nørring Kommune er der ikke én, der på samme vis er særligt ansvarlig. Én af sagsbehandlerne fra Nørring Kommune giver udtryk for, at det tidligere har været tilfældet, hvorfor hun ikke synes at opfatte sig selv som decideret ansvarlig for at være opdateret – der plejer at være én, der er udpeget til at være netop det.

Udover denne forskel er der følgende fællestræk: Sagsbehandlerne informeres af deres teamleder på møder og via e-mails, og mundtligt drøfter de bestemmelser og erfaringer med hinanden, når der opstår tvivlsspørgsmål om vurdering af borgernes sager. Nogle sagsbehandlere giver udtryk for, at vidensdelingen synes at være et spørgsmål om at være på det rette sted på det rette tidspunkt, hvorved vidensdelingen fremstår ad hoc. Den manglende systematisering kan bidrage til, at beskæftigelseslovgivningen forekommer uoverskuelig.

5.5.3 Iagttagelserne af den organisatoriske kontekst påvirker, hvilke hjælpemuligheder der kan aktualiseres

Beslutningskommunikationerne i organisationen samt organisationens semantiske kobling til det retlige system, altså om borgerne er aktivitets- eller jobparate, får betydning for forventningsstrukturerne til sagsbehandleres og borgernes rolle og for de iagttagelser, de kan foretage.

Som nævnt iagttager sagsbehandlerne på tværs af kommunerne, at formålet med sagsbehandlingen er, at borgerne skal ekskluderes: De skal *ud* af kontanthjælpssystemet og i beskæftigelse. Sagsbehandlerne rolle er at realisere dette formål, og deres rolle forventningsstruktureres yderligere af kommunalbestyrelsens beslutninger om tilrettelæggelsen af beskæftigelses-sagsbehandlingen. I Løve Kommune og Snefeldt Kommune foretager sagsbehandlerne semantiske koblinger til det retlige system i deres visitering af borgerne til mentorforløb som en hjælpemulighed til på længere sigt at realisere borgernes eksklusion. I henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 93 er mentorstøtte et henvisningstilbud for aktivitetsparate borgere, der ikke har ressourcer til at indgå i andre tilbud, hvorved sagsbehandlerne kan aktualisere denne hjælpemulighed, når andre hjælpemuligheder altså ikke iagttages som potentielle.

Beslutninger vedrørende tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen kan medføre ændringer i sagsbehandlerne iagttagelser af potentielle hjælpemuligheder. I Snefeldt Kommune og Løve Kommune iagttager sagsbehandlerne sådanne ændringer. I Snefeldt Kommune er der ikke længere et visiteringstilbud for borgere, der har rygsmerter, hvorved denne tidligere hjælpemulighed ikke længere kan aktualiseres. Den pågældende borger har stadig rygproblemer, men det er altså ikke længere en problemstilling, organisationen kan koble semantisk til, på trods af at borgerens sagsbehandler vurderer, at rygsmerterne bidrager til at fastholde borgeren i ledighed. I stedet iagttages en hjælpemulighed i sundhedssystemet igennem det sygehus, borgeren er i forløb hos. Derved forskydes problemstillingen semantisk fra at have en beskæftigelsesrettet relevans til udelukkende at være af sundhedsmæssig karakter. Samtidig foretages en ansvarsforskydning, da organisationens ansvar er at realisere sit program, hvilket ikke længere inkluderer at hjælpe borgerne til at håndtere rygsmerter. Fra sagsbehandlerens iagttagelsesposition kan denne ansvars- og problemforskydning synes paradoksal, da rygsmerterne netop påvirker borgerens arbejdsevne og skånehensyn.

I Løve Kommune er der ligeledes foretaget ændringer i tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen, hvilket påvirker iagttagelsen af potentielle hjælpemuligheder. Her er der med semantisk kobling til det økonomiske system blevet gennemført en fyringsrunde blandt kommunens jobkonsulenter på baggrund af et sparekrav. Da jobkonsulenterne foretager koblinger mellem sagsbehandlere, der vil visitere borgere til praktik, og virksomheder, der kan tilbyde praktikpladser, iagttages beslutningen som en begrænsning i forhold til at kunne visitere borgerne til praktik. Organisationens hierarkiske struktur medfører, at denne iagttagelse ikke iagttages fra ledelsens iagttagelsesposition: Her iagttages

praktik stadig som en hjælpemulighed – der er blot færre jobkonsulenter til at foretage de koblinger, der kan lede til praktik.

Sagsbehandlere i Snefeldt Kommune og Nørring Kommune iagttager organisationens grænser og afhængighed af deres omverden. I Snefeldt Kommune er det besluttet, at praktik skal aktualiseres som hjælpemulighed til at realisere organisationens program. Men fra sagsbehandlerne iagttagesposition er den hjælpemulighed betinget af, at der *er* praktikpladser til borgerne. Organisationen må derfor kunne koble til sin omverden i forhold til at aktualisere hjælpemuligheden, men sagsbehandlerne iagttager, at borgernes problemkompleksitet kan vanskeliggøre disse koblinger: Hvis der ikke er efterspørgsel fra virksomhederne, er det svært at formidle praktik, især når borgerne ikke er ”100 % *fit for fight*”, som én af sagsbehandlerne iagttager. I Nørring Kommune er organisationen afgrænset ved, at den potentielle hjælpemulighed er at hjælpe borgerne til at hjælpe sig selv. Det er derved ikke organisationen alene, der kan realisere sit program. Organisationen kan alene potentialisere borgerne og forventningsstrukturere en adfærd, der betinger dem til at ekskludere sig selv. Således forventningsstruktureres også roller for sagsbehandlerne: De skal ikke løse borgernes problemer, men skabe de bedst mulige rammer for, at borgerne *selv* kan løse deres problemer.

I det næste kapitel, *Diskussion*, diskuteres analysens resultater i forhold til den eksisterende forskning, blandt andet med formålet at tydeliggøre afhandlingens bidrag til forskningen.

6 Diskussion

I dette kapitel diskuteres resultaterne fra afhandlingens retssociologiske analyser ved at inddrage den eksisterende forskning, der er beskrevet i afhandlingens kapitel 2. Kapitlet er struktureret ud fra samme opbygning som kapitel 2 for at understøtte en systematisk diskussion af den eksisterende forskning i forhold til afhandlingens analyseresultater. Det betyder, at det første afsnit vedrører diskussionen af, hvordan interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere både påvirker og påvirkes af den viden, der udveksles og forhandles. Den forhandlede viden påvirker sagsbehandlingsens videre forløb og forståelsen af den problemkompleksitet, der typisk præger borgernes situation. Det næste afsnit vedrører diskussionen af, hvordan individernes opfattelser påvirker deres handlinger i samproduktionen af sagsbehandlingen. En socialretlig kompleksitet karakteriserer sagsbehandlingen, hvorfor det er relevant at analysere og diskutere individernes opfattelser, herunder deres opfattelse af ret, der former deres handlinger. Det tredje afsnit i dette kapitel diskuterer, hvordan den bureaukratiske organisering af sagsbehandlingen øger sagsbehandlingsens organisatoriske kompleksitet og påvirker sagsbehandlers og borgeres iagttagelser af hjælpemuligheder i sagsbehandlingen.

6.1 Interaktionen som platform for vidensudveksling

Interaktionens kontekst påvirker, hvilke handlinger der betragtes som accepterede i interaktionen og tilskriver identitet og roller til de personer, der interagerer. I det sociale arbejde er interaktionerne platformen, hvor problemkompleksitet kortlægges, ved at borgernes problemstillinger og løsningsmuligheder identificeres og forhandles. Dette fordrer, at borgerne deltager aktivt og bidrager til sagsbehandlingen ved at dele information om deres situation (Mik-Meyer, 2006, s. 32, 35). Gennem afhandlingens retssociologiske analyser er det tydeligt, at konteksten for interaktionen påvirker, hvordan borgere og sagsbehandlere samproducerer sagsbehandlingen, da Beskæftigelsesindsatslovens formål for beskæftigelsesindsatsen påvirker, hvilken viden der inddrages i sagsbehandlingen.

Åkerstrøm Andersen og Uggerhøj peger på en tendens til, at en såkaldt retliggørelse af borgerne strukturerer borgernes sagsbehandling. Denne såkaldte retliggørelse sker ved, at borgere og sagsbehandlere indgår aftaler, der fungerer som styringsredskab for den fremadrettede

sagsbehandling. Derved forekommer en diskursiv konstruktion af et retligt forhold, hvor borgerne og sagsbehandlerne indgår aftaler, som borgerne med deres accept forpligter sig til (Uggerhøj, 2002, s. 98; Åkerstrøm Andersen, 2007, s. 122, 124). I afhandlingen kommer dette forhold til udtryk, når sagsbehandlingen tilrettelægges gennem et individuelt kontaktføreløb, der dokumenteres i borgernes Min Plan, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 27, stk. 1. Min Plan fungerer derved som en rettesnor, der forpligter såvel borgere som sagsbehandlere på sagsbehandlingens videre forløb. Det, der forhandles i interaktionen og fastholdes gennem Min Plan, afgrænser således, hvad der efterfølgende forhandles.

Afgrænsningen af, hvad der er relevant og irrelevant at vidensudveksle i interaktionen, beror på en vurdering af, hvad der bistår borgerne i at komme tættere på arbejdsmarkedet. For de aktivitetsparate borgere er der tale om en bred vifte af relevante emner, da der i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 18 a, stk. 1 anlægges en helhedsorienteret og koordineret indsats. Hensigten er at adressere borgernes problemkompleksitet, og baseret på den aktuelle interaktion bliver det muligt for sagsbehandlerne at vurdere, hvad der er relevant viden i forhold til at fremme sagsbehandlingen. Eva, der er sagsbehandler for Henrik i Snefeldt Kommune, fortæller, at hun og Henrik også taler om mere personlige emner, såsom tandbehandling og vægt, der, i hendes optik, fastholder ham i ledighed. Eva søger derved at bistå Henrik i at komme tættere på beskæftigelse ved at påvirke hans udseende. Derved forstås det, at når Eva vurderer, at hans dårlige tænder og for høje BMI er en del af, at han stadig er arbejdsløs, er det hendes ansvar som sagsbehandler at adressere problemstillingerne. I interaktionen mellem Eva og Henrik bliver de personlige emner derved en direkte del af hans sagsbehandling. Grænserne mellem det personlige og det beskæftigelsesrettede synes således at blive udvisket, baseret på sagsbehandlerens vurdering af, hvad der er relevant for at fremme borgerens sagsbehandling.

Sagsbehandlerens vurdering af relevant viden – og tilstrækkelig viden – påvirker ligeledes borgernes og sagsbehandlerens samproduktion af sagsbehandlingen. Da afklaring er et centralt omdrejningspunkt for interaktionen mellem parterne, medfører det, at borgerne visiteres til tilbud, der kan afklare deres arbejdsevne og -ønsker. For nogle borgere kan denne afklaringsproces synes uendelig. Når én praktikperiode er overstået, afløses den blot af en anden med formålet at afklare borgerne yderligere, er opfattelsen. ”Det er overhovedet ikke overstået”, siger Lærke, der er aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager i Snefeldt Kommune. Hun oplever, at hun konstant visiteres videre til praktik uden egentlig at komme tættere på arbejdsmarkedet, og hendes oplevelse er

repræsentativ for andre borgeres oplevelse af at blive visiteret til praktik. I Snefeldt Kommune motiveres visitering til praktik af tre forhold: For det første af Beskæftigelsesindsatslovens formål om, at borgerne hurtigt og effektivt skal i beskæftigelse, for det andet af en kommunal tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen, hvor praktik betragtes som dét, der skal hjælpe borgerne videre, og for det tredje af sagsbehandlerens skøn, der leder til at praktik vurderes som det rette henvisningstilbud. Disse tre forhold afgrænser, at borgerne skal afklares, men de afgrænser ikke, hvornår borgerne er afklaret *nok*. Det synes blandt nogle af borgerne at lede til en oplevelse af at blive fastholdt i sagsbehandlingen uden en forhandlet viden om, hvorfor dette er tilfældet.

6.1.1 Den ligeværdige interaktion?

For at det sociale arbejde kan lykkes, må både borgere og sagsbehandlere aktivt deltage i sagsbehandlingen, hvilket reflekterer en antagelse om, at borgere og sagsbehandlere er ligeværdige i konstruktionen af sagsbehandlingsforløbet (Eskelinen et al., 2008, s. 49-51; Mik-Meyer, 2017, s. 45). Den diskursive konstruktion om den ligeværdige interaktion, hvor borger og sagsbehandler på lige fod forudsætter hinanden, kan anfægtes med afsæt i, at borgerne typisk er forpligtede til at indgå i interaktionerne, som de indkaldes til af sagsbehandlerne i henhold til Beskæftigelsesindsatsloven § 17, stk. 1. Udebliver de uden rimelig grund, kan de, i henhold til Aktivlovens § 35, stk. 3, sanktioneres. Derved betinges borgerne til at indgå i interaktionerne, da de ved udeblivelse kan opleve en økonomisk forringelse af deres situation.

De fysiske omgivelser, interaktionerne typisk finder sted i, reflekterer ligeledes et uligevægtigt forhold, hvor borgerne mødes af låste døre, kameraer samt overfaldsalarmer. Dette indikerer, at borgerne udgør en potentiel trussel over for sagsbehandlerne, og at sagsbehandlerne må kunne beskytte sig mod potentielle overgreb fra borgernes side (Ebsen & Guldager, 2002, s. 70, 76; Minke, 2012, s. 66; Olesen, 2013, s. 75). Når borgerne ankommer til jobcenteret, venter de på sagsbehandlerne. Generelt er borgernes situation præget af at vente: De skal vente på sagsbehandlerne, de skal vente på afgørelser, og de skal vente på at få tildelt hjælp. Tiden bliver derved en faktor, der bidrager til at tydeliggøre det ulige forhold mellem borgere og sagsbehandlere som repræsentanter for det system, borgerne er omfattet af. Claes fra Løve Kommune fortæller om sine oplevelser med sin tidligere sagsbehandling, som han synes var præget af, at han bare skulle møde op for mødets skyld og så ”gå hjem og passe sig selv igen”. Oplevelsen af at skulle gentage sig

selv, fordi sagsbehandlere og andre aktører ikke læser op på borgerens journal, giver ligeledes en opfattelse blandt borgerne af, at de blot spilder deres tid, når de vidensudveksler med sagsbehandlerne. At deres tid er mindre vigtig i forhold til den tid, sagsbehandlerne ville skulle bruge på at læse op på borgernes journaler, synes at være opfattelsen, hvilket Henrik fra Snefeldt Kommune påpeger: ”De gider ikke gå tilbage og kigge, hvad der egentlig står”. At borgerne giver udtryk for, at sagsbehandlerne *ikke gider*, leder til, at der fra borgernes side bliver gjort en identitet i interaktionen, hvor sagsbehandlerne er i en position til at gøre med deres tid, som de ønsker, mens borgerne er underlagt en retlig regulering, der betinger deres handlinger.

At borgerne anses som ligeværdige og aktive parter i sagsbehandlingen medfører, at der fra sagsbehandlerne side er fokus på borgernes ”kan-potentiale”: Sagsbehandlerne skal hjælpe borgerne med at hjælpe sig selv, og det gør sagsbehandlerne ved at identificere og fremme borgernes ressourcer. Det handler således ikke om, hvad borgerne *ikke* kan, men derimod om at afklare, hvad de potentielt kan. Borgerne skal potentialiseres, i forhold til hvad de i fremtiden kunne forestille sig at kunne (Järvinen & Mik-Meyer, 2012, s. 23; Åkerstrøm Andersen & Pors, 2014, s. 247). Men denne potentialiserende tilgang afgrænser ikke, hvilket potentiale der egentligt er potentielt: Hvilken fremtid er reel mulig? Det er uvist, da potentialiseringen handler om den fremtid, der kunne være, hvis borgernes ressourcer fremmes. I Eriks tilfælde bliver den potentialiserende interaktion problematisk for hans fremadrettede forløb. I forbindelse med at Erik, der er fra Løve Kommune, gerne vil i praktik, og at der er ventelister på praktikpladser, medmindre borgerne selv finder noget, foreslår Eriks sagsbehandler Kirsten, at Erik selv finder en praktikplads. I den aktuelle interaktion indvilger Erik i dette, hvorved både Kirsten og Erik potentialiserer Eriks ressourcer i forhold til selv at kunne finde praktik. I det efterfølgende interview, der finder sted nogle uger efter, viger Erik fra potentialiseringen. Han ved ikke, hvordan han skal gribe det an med at finde praktikplads. Dermed ryger den i interaktionen forhandlede potentielle fremtid på jorden, og Erik befinder sig i samme situation, som inden han og Kirsten sidst mødtes. Potentialiseringen udebliver, og sagsbehandlingen flytter sig ingen steder. Tværtimod kan der være nederlag forbundet med at fejle i at realisere sin potentialisering, da dette understreger borgernes begrænsede ressourcer og lange vej til beskæftigelse.

6.1.2 Den villige borger

I henhold til Beskæftigelsesindsatsloven § 23, stk. 1 er det muligt for jobcenteret at afprøve borgernes vilje til at ville deres egen aktive indsats i beskæftigelsesbehandlingen, hvis der er tvivl om dette forhold. Som vidensaktant fastholder bestemmelsen en viden om, at borgernes aktive indsats er central for, at formålet med beskæftigelsesindsatsen kan realiseres. Når borgerne yderligere antages at være ligeværdige i samproduktionen af sagsbehandlingen, får det konsekvenser for sagsbehandlingens potentiale, hvis borgerne ikke *vil* deltage i sagsbehandlingen. Udebliver de, eller forholder de sig passivt, begrænses sagsbehandlingens potentiale, da vidensudvekslingen er en forudsætning for at forhandle den fremadrettede sagsbehandling. Manglende vidensudveksling medfører, at der tegnes et fragmenteret billede af borgerens situation, ud fra hvilken det bliver vanskeligt at foretage en helhedsorienteret hjælpeindsats (Lied, 2011, s. 185). Indgår borgerne udelukkende med henblik på at undgå en mulig sanktion, bliver ”borgerne medspillere på trods”, som Høilund og Juul beskriver. De deltager kortvarigt aktivt ud fra et umiddelbart hensyn om at opretholde deres ret til ydelse, hvorved det sociale arbejdes formål ikke internaliseres (Høilund & Juul, 2015, s. 60, 79).

Hvor villig og motiveret den enkelte borger er i forhold til at ville sin egen forandring og forbedring vurderes af sagsbehandlerne ud fra borgerens dokumenterede handlinger, såsom i Nørring Kommune, hvor borgernes registrerede jobsøgningsaktivitet fungerer som dokumentation for, om borgerne gør *nok*, om de er engagerede *nok* og vil *nok*. Dette fokus medfører, at aktivitet, der ikke er registreret, ikke indgår i sagsbehandlerne vurdering af borgerens vilje til at ville deres egen forandring. At være engageret, interesseret, motiveret og villig *nok* forhandles i nogle interaktioner frem til at være borgernes adgang til arbejdsmarkedet. Dette kommer blandt andet til udtryk i interaktionen mellem Karen og Simon, hvor Karen forklarer, at den branche, Simon gerne vil søge ind i, ikke fokuserer på uddannelse, som Simon ellers hævder, men er interesseret i, at en potentiel medarbejder vil sit arbejde *nok*. Således bliver Simons engagement og vilje bærende for hans vej i beskæftigelse. Der synes derved blandt nogle af sagsbehandlerne at være en opfattelse af, at borgernes fastholdelse i ledighed er et resultat af, at borgerne ikke vil *nok*. Hvornår borgerne vil *nok* fremstår uklart, men er i sagsbehandlerne optik afgrænset ved, at de har villet det nok, den dag de kommer i beskæftigelse.

6.2 Individernes opfattelser påvirker deres handlinger

Især socialt udsatte borgere oplever komplekse og cirkulære sagsbehandlingsforløb, hvor en tillidsfuld relation til sagsbehandleren, der agerer forbindelse mellem borgeren og det system, borgeren er omfattet af, får en afgørende betydning for borgerens oplevelse af sagsbehandlingen og adgang til hjælp (Danneris, 2018, s. 362-363). Den socialretlige kompleksitet, der karakteriserer sagsbehandlingen, kan opfattes som vanskelig at navigere i for både borgere og sagsbehandlere, og for borgernes vedkommende bliver den tillidsfulde relation til sagsbehandlerne en hjælp til at kunne begå sig i velfærdssystemet.

For de aktivitetsparate borgere i afhandlingen medfører deres problemkompleksitet, at sagsbehandlingen går både frem og tilbage. Tilbagefald i misbrug kan for eksempel lede til, at borgernes potentielle forbedring forværres. De aktivitetsparate borgere har i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 18 a, stk. 1 ret til en koordinerende sagsbehandler, der varetager en helhedsorienteret sagsbehandling. I Snefeldt Kommune og Løve Kommune, hvor den analyserede sagsbehandling netop vedrører denne kategori af kontanthjælpsmodtagere, har sagsbehandlerne en lavere sagsstamme sammenlignet med beskæftigelsessagsbehandlerne for de jobparate kontanthjælpsmodtagere, og sagsbehandlerne er fysisk placeret, så de har nem adgang til at sparre med kollegaer. For borgerne, der er afhængige af sagsbehandlernes hjælp, er der en oplevelse af, at denne organisering af beskæftigelsesindsatsen hjælper dem, hvilket Claes giver udtryk for i sin beskrivelse af sin sagsbehandler Tines tilgang til sagsbehandlingen:

”Hun involverer sig meget personligt i det. Og det synes jeg er godt, hvis der var noget mere af det. I hvert fald for os, der har det sådan lidt svært med det hele.”

Særligt for borgere, der ”har det sådan lidt svært med det hele”, opleves der altså et behov for en mere håndholdt indsats. Dog er den håndholdte indsats ikke garant for, at sagsbehandlingen går fremad. For eksempel har Claes tidligere oplevet tilbagefald i misbrug, ligesom Lars og Peter også har. Der er en reel risiko for, at borgernes situation forværres, hvorfor dette forhold afklares i interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere med misbrugshistorik.

Høilund og Juul peger i deres forskning på, at borgere oplever at blive underkendt, når de ikke bliver lyttet til og inddraget aktivt i interaktionen med sagsbehandlerne. Det kan lede til, at borgerne oplever at blive svigtet af sagsbehandlerne som repræsentanter for et system, der egentlig skulle hjælpe borgerne, ikke få dem til at få det dårligere (Høilund & Juul, 2015, s. 28). Oplevelsen af at blive

underkendt og svigtet kan begrænse det sociale arbejdes potentiale – på trods af ”gode viljer og en etisk bevidst sociallovgivning” (Høilund & Juul, 2015, s. 11). Høilund og Juul synes altså at understrege, at der foreligger en etisk fordring i sociallovgivningen, men at sagsbehandlerne ikke altid omsætter den i deres praksis. Opfattelsen af, hvad der konstituerer en etisk bevidst handling, kan være forskellig fra borger til sagsbehandler, viser denne afhandlings rettsociologiske analyser. Karen, der er sagsbehandler i Nørring Kommune, understreger, at det væsentlige er at tage borgerne alvorligt, hvilket hun beskriver som en del af borgernes retssikkerhed. At tage borgerne alvorligt og derved værne om deres retssikkerhed handler i Karens optik om at hjælpe dem: Borgerne skal hjælpes ud af ledighed, og det bliver de, informeret af interaktionens kontekst, gennem en aktiverende beskæftigelsesindsats. Den etiske handling bliver derved at sikre, at borgerne er aktiverede, da det er lig med at tage dem og deres retssikkerhed alvorligt. Joakim, der har Karen som sagsbehandler, synes dog ikke at dele denne betragtning: Han fortæller, at han synes, han får det værre af at være omfattet af kontanthjælpssystemet: ”Det er sindssygt stressende, og det gør folk mere syge, end de er, når de kommer”. Den etiske bevidsthed i sociallovgivningen, som Høilund og Juul identificerer i deres forskning, ræsonnerer ikke med Joakims oplevelse af at være på kontanthjælp. Ej heller knytter Karen eksplicit an til dette forhold, omend hendes orientering mod ”at tage borgeren alvorligt” indirekte reflekterer Retssikkerhedslovens § 4, der fastsætter borgernes krav på medvirken og forvaltningens forpligtelse til at inddrage borgeren.

6.2.1 Borgernes opfattelser

Borgere kan have vidt forskellige oplevelser af og tilgange til det velfærdssystem, de er omfattet af. For borgere på velfærdsydelse dominerer retten hverdagen, da den betinger ret og pligt og derved strukturerer muligheder. Borgere kan anlægge forskellige strategier for navigere i dette forhold. Nogle resignerer, mens andre positionerer sig ved at trække på netværk (Sarat, 1990, s. 344). Som kontanthjælpsmodtagere er borgerne omfattet af forskellige bestemmelser, der afhænger af, om de er aktivitets- eller jobparate. Bestemmelserne medfører forskellige ret og pligt-forhold, som figur 4 i analysekapitlet illustrerer. Borgernes tilgange til kontanthjælpssystemet er forskellige, typisk som følge af tidligere erfaringer, der former deres forventninger til sig selv og systemet. Flere af borgerne resignerer: Reglerne er, som de er, de kan ikke ændres, og så må borgerne blot følge dem som en forudsætning for at få adgang til deres kontanthjælp. Nogle borgere forsøger at positionere sig og påvirke deres situation, enten ved at trække på deres netværk eller øge deres kendskab til de relevante

bestemmelser, hvorved der er mulighed for at omsætte dem til handling, der kan fremme deres situation. Andre borgere trækker sig. De forholder sig passivt, de forventer ikke noget af sagsbehandlingen, eller de truer med sygemelding, hvis de oplever at blive presset i sagsbehandlingsforløbet.

Når borgere har været en del af systemet i lang tid, giver det dem en erfaring, de kan positionere sig ud fra (Lied, 2011, s. 227; Olesen, 2013, s. 362). De borgere, der har afgivet informeret samtykke til at deltage i afhandlingen, er alle langtidsledige kontanthjælpsmodtagere. På tværs af de tre kommuner giver de udtryk for, at erfaringer fra sagsbehandlingen giver dem et kendskab til de bestemmelser, de er omfattet af. Borgerne kender bestemmelsernes effekt, fordi de har erfaret dem. Men de kender ikke nødvendigvis bestemmelsernes ophav, altså den specifikke paragraf. Sidstnævnte synes ikke at være væsentlig, da det er bestemmelsernes *betydning* og ikke den specifikke paragraf, borgerne orienterer sig mod. Ligeledes får borgerne et retligt kendskab gennem andre i deres netværk, der er i en tilsvarende situation, hvorved andres erfaringer internaliseres og påvirker borgernes egen tilgang til sagsbehandlingen.

Forskning påpeger, at det er vanskeligere for borgere, der har været ledige længe, at komme i arbejde på grund af et ringe socialt netværk, og langtidsledighed kan lede til social diskvalifikation som følge af forringet socialt liv og forringet levestandard (Gallie & Paugam, 2000, s. 1). Nogle af de borgere, der deltager i afhandlingen, har været ledige i over 20 år og har derfor en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet. De har ikke et netværk, der kan hjælpe dem i beskæftigelse. Sagsbehandlere beskriver borgerne som ”tunge”, også de jobparate, der ellers, qua den kategori, de er visiteret til, burde være klar til at komme i beskæftigelse inden for en kortere periode. Karen beskriver borgerne som ”et tungt klientel”, og hun giver udtryk for en overvejelse omkring, hvorvidt lange ledighedsperioder i sig selv er diskvalificerende for, at borgerne kan komme i arbejde. Dette ræsonnerer med litteraturen på området, men står i kontrast til beskæftigelseslovgivningens og -indsatsens fokus på, at en aktiverende indsats får borgerne i beskæftigelse. *Hvad*, der får borgerne i beskæftigelse, synes at være uklart. Med afsæt i lovgivningen er det borgernes aktive bidrag, med afsæt i sagsbehandlernes vurdering er det borgernes vilje, altså at de *vil* beskæftigelsen *nok*. Fra borgernes side kan det være manglende uddannelse og derved manglende dokumentation af deres færdigheder, der kan fastholde dem i ledighed. Lovgivningens fokus på den aktiverende indsats kan lede til tilbagefald, hvilket Lars fra Løve Kommune har erfaret, og som Joakim giver udtryk for ovenfor. Sagsbehandlernes fokus på, at borgerne skal deltage aktivt, kan understøttes gennem

muligheden for at sanktionere borgerne, men eksisterende forskning og afhandlingens rets sociologiske analyser viser, at en sanktion primært leder til en kortvarig internalisering af sagsbehandlingsformålet. Borgernes opfattelse af, at uddannelse kan være en vej frem, bliver for nogle en reel umulighed, da en tilværelse på SU ikke er en økonomisk mulighed på grund af forsørgerpligt. At borgerne fastholdes i ledighed kan altså synes at være både en proces og et resultat af en mangfoldighed af faktorer, der afhænger af perspektiv.

6.2.2 Sagsbehandlerens opfattelser

Eksisterende forskning viser, at sagsbehandlerens arbejde præges af forskellige krav og logikker, hvilket leder til, at deres handlinger befinder sig i et krydspres af forventninger (Berkel et al., 2017, s. 181-182; Clarke et al., 2010, s. 27, 29; Lipsky, 2010, s. 4; Mik-Meyer, 2018, s. 74, 76; Møller, 2012, s. 166-167). De sagsbehandlere, der deltager i afhandlingen, giver udtryk for, at deres arbejde er omfattet af en retlig regulering og organisering, som sagsbehandlerne ikke altid opfatter som værende i overensstemmelse med deres egen forståelse af formålet med sagsbehandlingen og med det sociale arbejde. Sagsbehandlerne giver blandt andet udtryk for, at øgede krav om dokumentation tager tid væk fra den enkelte borger. Ligeledes opleves beslutninger om forandringer i den kommunale beskæftigelsesindsats som hæmmende for realiseringen af sagsbehandlingsformålet. Trods en oplevet diskrepans mellem sådanne forhold og det sociale arbejdes formål, må sagsbehandlerne knytte an til forholdene for at kunne varetage deres arbejde.

Sagsbehandlingen formes af forskellige aktørers viden, der tilbyder forskellige perspektiver på de problemstillinger, der gør sig gældende i sagsbehandlingen (Abel & Lewis, 1989, s. 501; Banakar, 2000, s. 277-279; Böcker Jakobsen, 2007, s. 42, 55; Mik-Meyer, 2018, s. 79-80). Andre professioner kan påvirke sagsbehandlingsoplysning og derved de handlinger, der vurderes som mulige af sagsbehandlerne. Dette forekommer i nogle af de aktivitetsparates sagsbehandling, hvor afklaring om fysiske og psykiske skånehensyn er central. Lægers og psykiaters vurderinger inddrages, men i interaktionen mellem Karsten og Karin bliver det tydeligt, at det er Karin, der som sagsbehandler ”bedst ved”, hvad der er muligt for Karstens sagsbehandling:

Det kan godt være, lægen udtaler sig, men jeg udtaler mig heller ikke om diagnoser ... ja, vi har det lægelige på, hvad du fejler og skånehensyn, så er det vores opgave at afklare.

Sagsbehandlerne skal som nævnt ovenfor afklare borgernes ”kan-potentiale”. I Karins optik forholder lægen sig udelukkende til Karstens manglende evner og ikke, hvad han kan i stedet. Det er Karins opgave at afklare, da afklaringen af hans arbejdsevne er omdrejningspunktet for sagsbehandlingen.

Ifølge Høilund og Juul er sagsbehandlerne orienteret mod bureaukratiske krav samt politiske og økonomiske rationaler. Således kan lovgivning og etiske forhold synes at forsvinde i sagsbehandlingens handlinger. De refererer til dette som en *lydighedens etik*, der kan kompromittere borgerens retssikkerhed (Høilund & Juul, 2015, s. 76). Det er dog ikke det samme billede, der tegner sig i afhandlingens retssociologiske analyser af sagsbehandlerne handlinger. Nogle af sagsbehandlerne giver direkte udtryk for, at borgernes retssikkerhed er væsentlig at overholde, som nævnt ovenfor, omend det kan lede til diskussionen af, hvad der *egentlig* forstås ved retssikkerhed. Lene, der er sagsbehandler i Nørring Kommune, understreger, at det væsentlige i hendes sagsbehandling er, at borgeren behandles ens, da de er lige for loven. Ligeledes reflekteres etiske overvejelser omkring sagsbehandlerne relation til borgerne. Flere sagsbehandlere giver udtryk for, at de fravælger at referere til de bestemmelser, der gør sig gældende i borgernes sager, da sådanne referencer kan understrege et magtforhold, som de vurderer er uhensigtsmæssigt i forhold til at fremme en tillidsfuld relation. Omtaler sagsbehandlerne lovgivningen i interaktionen med borgerne, oplever nogle af dem, at det giver ”et negativt billede” af dem i relationen til borgerne. At lovgivning i nogle tilfælde forsvinder ud af samtalerne kan altså være et resultat af sagsbehandlerne refleksion omkring det magtfulde og altså ulige forhold, lovgivningen cementerer mellem sagsbehandlere og borgere.

Forvaltningens ikke-jurister træffer dagligt afgørelser, der har direkte betydning for borgernes hverdag. Retsanvendelsen kan påvirkes af den retlige information, der er til rådighed. Der kan være varierende praksis i kommunerne i forhold til at understøtte retsansvenderne adgang til og viden om ret (Lemann Kristiansen, 2001, s. 422). I afhandlingen fremgår det klart, at der er varierende praksis for retlig information i de tre kommuner. I Snefeldt Kommune er én af sagsbehandlerne i teamet udpeget som ansvarlig for at omsætte generelle bestemmelser til handlingsorienterede retningslinjer. I de to andre kommuner er der ikke en særligt ansvarlig. I alle tre kommuner foregår information typisk mundtligt på møder med teamledere og gennem sparring om bestemmelsers anvendelse sagsbehandlerne i mellem. Derved forekommer det, at der er en usystematiseret tilgang til den retlige information, hvorfor den kan virke ad hoc, måske endda uoverskuelig, som følge af at kendskab kan blive et spørgsmål om at være på det rette sted på det rette tidspunkt. Den usystematiserede tilgang

kan påvirke sagsbehandlerne handlinger i interaktionen med borgerne, da anvendelse forudsætter kendskab. Nogle bestemmelser kender sagsbehandlerne udmærket som resultat af, at de hyppigt anvender dem i sagsbehandlingen. Andre, sjældnere anvendte bestemmelser, kræver tid i forhold til at orientere sig og opnå et anvendeligt kendskab. Ydermere kan den manglende systematik lede til en antagelse blandt sagsbehandlerne om, at hvis det er vanskeligt for dem, må det være decideret uoverskueligt for borgerne, der er ringere stillet end sagsbehandlerne i forhold til retlig viden og ressourcer. Denne antagelse kan ansprende til, at sagsbehandlerne fravælger at kommunikere om de bestemmelser, borgerne er omfattet af, da de vurderer, at borgerne alligevel ikke evner at omsætte informationen til handlinger. Dog vælger sagsbehandlerne at inddrage information om bestemmelser, de vurderer, der har relevans, såfremt de ligeledes vurderer, at ekspliciteringen af bestemmelserne kan fremme den konkrete sagsbehandling (Leth Svendsen, 2014, s. 232; Vangsgaard, 2017, s. 88). Det er altså ikke bestemmelserne i sig selv, men deres potentiale i borgerens situation, der lader til at være afgørende for, om sagsbehandlerne vælger at bruge tid på dem i interaktionen eller ej.

Den eksisterende forskning peger på, at sagsbehandlerne kan opleve en konflikt mellem de generelle bestemmelser og deres vurdering af borgernes konkrete situation (Nissen & Harder, 2008, s. 243; Vangsgaard, 2017, s. 64). Dette forhold kommer blandt andet til udtryk i Snefeldt Kommune, hvor Kathrine foretager en sondring mellem på den ene side den generelle bestemmelse, at borgerne i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 93 skal visiteres i mentorforløb, hvis de ikke har ressourcerne til at indgå i andre tilbud, og på den anden side hendes kendskab til borgerne. Ud fra sit kendskab til borgerne vurderer hun, at uden borgernes motivation og vilje til at indgå i mentortilbud, vil bestemmelsen ikke have sin intenderede effekt. Ligeledes påpeger Eva en diskrepans mellem Jobreformens generelle skærpede rådighedskrav, der leder til, at borgerne kun må have to ugers sammenhængende ferie, og de konkrete situationer, hvor borgerne er i praktik, for eksempel på en skole, hvor der kan være lukket i mere end to uger ad gangen. På baggrund af Jobreformens bestemmelse må borgerne visiteres til et andet tilbud, men på grund af psykiske skånehensyn, såsom angst og social fobi, kan de ikke blot omvisiteres til et andet praktikforløb, mens skolen er lukket. Derved står borgerens konkrete situation i kontrast til Jobreformens generelle bestemmelse.

6.3 Iagttagelser af hjælpemuligheder betinger sagsbehandlingen

Den bureaukratiske organisering af sagsbehandlingen øger sagsbehandlings organisatoriske kompleksitet, da organiseringen medfører, at forskelligartede forventninger strukturerer og regulerer sagsbehandlingen forskelligt, hvilket både borgeres og sagsbehandleres iagttagelser betinges af.

Beskæftigelsesindsatsen præges generelt af et øget fokus på såkaldt *jobfærd*, hvor borgerne gennem en aktiverende beskæftigelsesindsats skal hjælpes i beskæftigelse (Handler, 2004, s. 2; Ketscher, 2014, s. 36; Kildal, 2001, s. 8; Larsen et al., 2002, s. 186). Indsatsen reguleres af bestemmelser, der derved kan anvendes som styringsredskaber til at forme forståelsen af, hvordan arbejdsløshed som samfundsproblem håndteres. I den retlige regulering fastholdes den politiske værdi om, at ledige borgere skal i beskæftigelse, hvilket skal understøttes af en aktiverende beskæftigelsesindsats (Whiteside, 2014, s. 68). Gennem afhandlingens retssociologiske analyser bliver det tydeligt, at rettens hybride form og forskellige programmer understøtter det generelle fokus på jobfærd og en aktiverende beskæftigelsesindsats. Med sin formålsprogrammering fastsætter Beskæftigelsesindsatsloven formålet med indsatsen, der betinger mulighederne i sagsbehandlingsforløbet. Ligeledes medfører Beskæftigelsesorganiseringslovens proceduralprogram, at udførelsen af beskæftigelsesindsatsen varetages i kommunernes jobcentre, og at ansvaret for at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen ligger hos kommunerne, hvorfor indsatsen kan variere fra kommune til kommune. Aktivlovens § 35, stk. 3 reflekterer en konditionalprogrammering, der betinger, at borgerne kan sanktioneres for udeblivelse uden rimelig grund, hvilket sagsbehandlerne i nogle tilfælde aktualiserer som hjælpemulighed for atter at inddrage borgerne i sagsbehandlingen.

Sagsbehandlerne i Snefeldt Kommune iagttager, at ledelsens kommunikation kobler semantisk til det retlige system i sin forventning om, at borgere, der er aktivitetsparate, visiteres til kategorien jobparat, *inden* de kommer i ordinær beskæftigelse. Hanne, der er sagsbehandler i Snefeldt Kommune, kobler ligeledes semantisk til det retlige system i sin iagttagelse af dets funktion som hjælpemulighed for borgerne. Men fra hendes iagttagelsesposition iagttager hun *ikke* en ændret visitering som en hjælp. I stedet iagttages en ændret visitering som en potentiel barriere i forhold til at hjælpe borgerne. Visiteres borgerne til kategorien jobparat, aktualiseres nemlig andre bestemmelser for dem, som de ikke altid kan honorere, og når borgerne ikke lever op til bestemmelsekravene, kan rettens konditionalprogrammering lede til sanktion. I Nørring Kommune er de fem borgere, der deltager i afhandlingen, visiteret til kategorien jobparat, hvorfor de er omfattet af denne type af

konditionalprogrammering. Alle fem borgere er gentagne gange blevet sanktioneret og afmeldt som ledige, da de ikke har overholdt deres forpligtelser. Iagttagelserne af den ændrede visitering som både en hjælp og en hæmsko for hjælp foretages altså inden for samme organisation, men afhængigt af iagttagelsespositionerne. Derved kan der opstå konflikter mellem ledelsen og sagsbehandlere, i forhold til hvad der iagttages som hjælp for borgerne. Qua organisationens hierarki må sagsbehandlerne iagttage ledelsens beslutningskommunikationer som beslutningspræmisser for sagsbehandlingen, hvilket medfører en afgrænsning såvel som begrænsning af deres iagttagelser af aktuelle hjælpemuligheder.

Beskæftigelsesindsatslovens formålsprogrammering, om at borgerne skal hurtigt og effektivt i beskæftigelse, synes ikke reflekteret i de langtidsledige kontanthjælpsmodtageres faktiske situation. De har været på kontanthjælp i flere år, nogle i flere årtier, og Karen iagttager i interaktionen med Joakim, at sagsbehandlerne *taber mange på gulvet*, hvilket indikerer en iagttagelse af, at organisationen i *mange* tilfælde ikke realiserer sit program. I interviewet iagttager Karen sin rolle i sagsbehandlingen i forhold til borgernes rolle og derigennem de forventningsstrukturer, der struktureres for de langtidsledige: ”Som jeg ofte siger til mine borgere, ’jamen den eneste forskel på dig og mig, det er, at jeg har arbejde, det har du ikke’ for at illustrere, ’selvfølgelig er du også et menneske’”. At Karen iagttager, at borgerne ’selvfølgelig også’ er mennesker reflekterer indirekte, at beskæftigelsesindsatsen dehumaniserer borgerne, hvorved arbejdets værdi og borgernes bidrag gennem beskæftigelse understreges, og borgerens værdi i sig selv underkendes. Karens udtalelser reflekterer en jobfærdsdiskurs i beskæftigelsesindsatsen, der synes at lede til, at borgernes værd som mennesker kompromitteres i deres møde med systemet. Den beskæftigede borger synes at være den værdige borger. Dette forhold problematiserer Karen, og hun søger at fastholde borgernes værd *i sig selv* i sine interaktioner med borgerne.

Som nævnt tidligere kan beskæftigelsessagsbehandlingen, særligt for de aktivitetsparate, lede til, at emner af mere personlig karakter inddrages i sagsbehandlingen. Derved foretages en indirekte sammenligning mellem borgernes manglende beskæftigelse og deres person, deres udseende og deres kompetencer. Sagsbehandlingen handler i sådanne tilfælde om, at borgerne ”skal rettes op”, så de i tråd med jobfærdsmentaliteten kan tilpasses arbejdsmarkedets behov og ønsker.

6.3.1 Iagttagelsen af hjælpebehov

Konteksten for interaktionen afgrænser, hvad der vurderes som relevant at adressere og afhjælpe, men denne afgrænsning svarer ikke altid til det *oplevede* hjælpebehov (Cowan, 2004, s. 957; Järvinen & Mortensen, 2002, s. 13; S. P. P. Nielsen & Hammerslev, 2018, s. 172). Konteksten for beskæftigelsesbehandlingen afgrænser, at det er relevant at afklare ledige borgeres arbejdsevne og -ønsker under hensyn til arbejdsmarkedets behov i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 15, stk. 1. I henhold til Beskæftigelsesorganiseringslovens § 3, stk. 1 beslutter kommunalbestyrelsen, hvordan beskæftigelsesindsatsen skal tilrettelægges, og afhandlingens retssociologiske analyser tydeliggør, at indsatsen varierer i de tre kommuner og påvirker, hvilke hjælpemuligheder der kan aktualiseres i sagsbehandlingen.

Organisationens hierarki medfører, at der er forskellige iagttagelser af de hjælpemuligheder, sagsbehandlingen må tilbyde for at realisere formålet om, at borgerne skal i beskæftigelse. Således kan kommunalbestyrelsen foretage én iagttagelse, sagsbehandlerne en anden og borgerne en helt tredje, betinget af deres iagttagelsespositioner i organisationen. For eksempel iagttager sagsbehandlerne i Løve Kommune, at deres hjælpemuligheder i sagsbehandlingen er begrænset som følge af en beslutningskommunikation, der som beslutningspræmis betinger de forventningsstrukturer, der knytter sig til sagsbehandlerne i organisationen. Borgerne iagttager ligeledes, hvordan hjælpemuligheder i sagsbehandlingen potentialiserer eller begrænser dem, hvilket Joakim fra Nørring Kommune giver udtryk for. I interaktionen med sin sagsbehandler efterspørger han en *meget mere fleksibel* sagsbehandling, der for eksempel kan hjælpe ham til at gennemføre en uddannelse, hvilket han iagttager som en hjælpemulighed til at udvikle sine kompetencer og derved imødekomme et arbejdsmarkedsbehov.

Jobfærd og en aktiverende beskæftigelsesindsats leder til, at der i sagsbehandlingen er fokus på at visitere borgerne til tilbud, der skal opkvalificere dem, så de ”passer til” arbejdsmarkedets behov (Klausen et al., 2017, s. 39, 210-211). Der tages altså udgangspunkt i borgerens arbejdsevner og mangel på samme, hvilket udelukker fokus på de strukturelle forhold, der kan lede til, at nogle borgere fastholdes i langtidsledighed, såsom et utilstrækkeligt fleksibelt arbejdsmarked. Således betragtes borgerne som ansvarlige for at tilpasse sig arbejdsmarkedet – ikke den anden vej rundt – eller en kombination (Barbieri et al., 2000, s. 216-217; Bison & Esping-Andersen, 2000, s. 70; Lied, 2011, s. 273; Sommerlad & Sanderson, 2013, s. 307). De strukturelle forholds betydning for borgernes sagsbehandling kommer blandt andet til udtryk i forbindelse med 225-timersreglen, som trådte i kraft

med Jobreformen i 2016. 225-timersreglen har til hensigt at skærpe borgernes rådighedspligt, ved at de skal varetage 225 timers arbejde inden for 12 måneder for at opretholde deres ret til ydelse. En del borgere, særligt de aktivitetsparate, vurderes at kunne varetage et arbejde, hvis der tages højde for deres forskellige skånehensyn. Men et utilstrækkeligt rummeligt arbejdsmarked kan være en strukturel barriere i forhold til at finde jobs til de borgere, der har nedsat arbejdsevne. Der lader således til at være en uoverensstemmelse mellem de ressourcer, borgerne har, og dét, arbejdsmarkedet kan rumme. Ydermere kan der være strukturelle forhold af økonomisk karakter, der spænder ben for, at borgerne kan komme i beskæftigelse, hvilket blandt andet kommer til udtryk, når virksomhedspraktik afsluttes uden mulighed for ansættelse på baggrund af manglende økonomi. Der er ikke *råd* til en ansættelse. Dette er en erfaring, Smilla fra Nørring Kommune gør sig efter et praktikforløb i kommunen. Hun vil gerne i beskæftigelse, praktikken er gået godt, og praktikstedet vil gerne ansætte hende, men der er ikke økonomi til en ansættelse. Smilla fastholdes altså i ledighed, ikke fordi hun mangler evnerne eller motivationen, men fordi der ikke er penge til at ansætte hende – et forhold, der står uden for Smillas indflydelse.

6.3.2 Økonomisk styring

Kommunernes aktiverende beskæftigelsesindsats styres også økonomisk. Her kan Refusionsreformen betragtes som et styringsredskab til at skærpe kommunernes indsats i forhold til at få ledige borgere i arbejde. Refusionsreformen medfører, at kommunernes refusion reduceres over tid, i takt med at borgerens ledighedsperiode øges. Det er altså tiden, der bliver målestok for udmålingen af refusion, og jo tidligere en indsats, jo større refusion. Dette incitament kan indirekte blive et incitament til at koncentrere indsatsen omkring de borgere, der er nye i ledighed, da det kan betyde, at kommunerne får en større del af deres udgifter refunderet (Klausen et al., 2017, s. 39-40). Refusion betyder også, at der er nogle ting, kommunerne kan få refusion for, og nogle ting, de ikke kan. Er borgerne for eksempel visiteret til praktikforløb, kan kommunerne få refusion. Men er borgerne i frivilligt arbejde, er der ikke mulighed for refusion. I interaktionen mellem Lars og Kirsten fra Løve Kommune iagttager Kirsten netop konverteringen af Lars' frivillige arbejde til et praktikforløb som en hjælpemulighed, der kan inkluderes i organisationens program. Det kan det frivillige arbejde ikke, og som Ditte iagttager, så "gavner det kun borgeren, ikke kommunen".

I forhold til den enkelte borger er det særligt Jobreformens 225-timersregel og kontanthjælpsloftet, der som økonomiske styringsredskaber har til hensigt at motivere borgerne til at tage et arbejde ved at reducere deres ydelser. Men forskning viser, at sådanne tiltag for især langtidsledige borgere kan have den modsatte effekt. De forringede vilkår, som en reduktion i det økonomiske råderum kan føre til, kan resultere i en øget social diskvalifikation, hvor borgerne altså ikke kommer tættere på arbejdsmarkedet – tværtimod (Gallie & Alm, 2000, s. 109; Handler, 2004, s. 3). Stabile økonomiske forhold er væsentlige for at skabe en forandring og en forbedring af borgernes situation, hvilket en reduktion i den økonomiske hjælp kan udfordre. Som Karsten fra Snefeldt Kommune iagttager: ”Det ømmeste sted man kan ramme folk, det er jo nok på pengepungen”. Peter fra Løve Kommune taler om, at han blev ”bange for”, om han skulle reduceres i ydelser, da han fik brev om kontanthjælpsloftet i sin e-Boks, og Lærke fra Snefeldt Kommune fortæller, at hun ikke længere har ondt i maven, da der er kommet stabilitet i hendes økonomi. Nogle borgere er sat under administration som hjælp til at håndtere deres økonomi, da dette ellers kan lede til, at borgerne sættes ud af deres bolig som følge af ubetalte regninger, hvilket vil udfordre en forbedring af deres situation.

6.4 Opsummering af afhandlingens bidrag til den eksisterende forskning

I et interaktionistisk perspektiv bidrager afhandlingen til den eksisterende forskning ved at tydeliggøre, hvordan sagsbehandleres og borgeres interaktioner påvirkes af den retlige regulering af sagsbehandlingen. Som vidensaktant fastholder den retlige regulering gennem sin skriftlighed en viden om, hvad formålet med sagsbehandlingen er, og hvilken viden der er legitim at udveksle og forhandle i interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere. Som vidensaktører er sagsbehandleres og borgeres muligheder i sagsbehandlingen betinget af den kontekst, de indgår i, hvorved bestemmelserne får en strukturerende effekt. Interaktionerne påvirkes yderligere af den konkrete viden, der udveksles, hvor borgernes problemkompleksitet kan lede til, at indholdet i interaktionerne adresserer forskelligartede emner, såsom borgernes personlige relationer og økonomiske forhold, der kan påvirke sagsbehandlingsforløbet og derfor betragtes som legitimt at vidensudveksle og forhandle omkring. Eksisterende forskning indikerer en diskursiv konstruktion af et ligeværdigt forhold mellem sagsbehandlere og borgere. Dette reflekteres i nogen grad i afhandlingen, hvor især sagsbehandlerne gør en identitet for sig selv som borgernes sparringspartnere, hvorved de ligeledes

gør en identitet for borgerne som evnende at indgå aktivt i deres egen sagsbehandling med henblik på at understøtte deres egen forandring. Samtidig viser afhandlingens resultater, at denne diskursive konstruktion af ligeværd netop blot er en *diskursiv* konstruktion. Den retlige regulering af sagsbehandlingen tydeliggør myndighedsforholdet mellem sagsbehandlere og borgere, der uanset den diskursive konstruktion leder til, at bestemmelserne gør en identitet for sagsbehandlerne som dem, der kan magte borgerne, og som derved gør en identitet for borgerne som dem, der bliver magtet. Den eksisterende forskning peger ydermere på, at borgernes motivation, deres vilje til at ville en forandring, er væsentlig for, at sagsbehandlingen kan lykkes. Dette forhold understreges både i de bestemmelser, der regulerer sagsbehandlingen, hvor Beskæftigelsesindsatslovens § 23, stk. 1 giver mulighed for, at jobcenteret kan afprøve borgernes villighed til at indgå aktivt i sagsbehandlingen ved at visitere dem til ”rådighedsafprøvende tilbud”. Sagsbehandlerne understreger ligeledes borgernes motivation som en afgørende faktor for sagsbehandlings potentiale, og blandt nogle af sagsbehandlerne er der en forventning om, at hvis blot borgerne vil og *gør nok*, vil de opleve at gå fra langtidsledighed til beskæftigelse.

I et individuelt perspektiv bidrager afhandlingen til den eksisterende forskning ved at tydeliggøre, hvordan den individuelle konstruktion af legalitet former de handlinger, der finder sted i samproduktionen af sagsbehandlingen. Den sociale sagsbehandling præges af en *socialretlig* kompleksitet som følge af rammelovgivning, socialretlige og forvaltningsretlige principper samt hyppige retlige ændringer. Det er derfor relevant at foretage en retssociologisk analyse af, hvordan sagsbehandlere og borgere som ikke-jurister konstruerer legalitet, der får betydning for deres handlinger i samproduktionen af sagsbehandlingen. Der er forskellige opfattelser blandt borgerne af, hvorvidt sagsbehandlingen hjælper dem eller fastholder dem, og disse opfattelser bidrager til deres konstruktion af legalitet. Ligeledes tydeliggør afhandlingens retssociologiske analyser, at sagsbehandlerne instrumentaliserer retten, når de vurderer, at dette kan skabe en forandring og forbedring af borgernes situation. Ydermere viser afhandlingens analyser, at både sagsbehandlere og borgere konstruerer legalitet med afsæt i ikke-retlige faktorer, hvilket kan udfordre rettens faktiske funktion.

Høilund og Juul identificerer i deres forskning en etisk fordring om, at sagsbehandlingen skal hjælpe borgerne til at forbedre deres situation, men at sagsbehandlerne ikke tager denne etiske fordring på sig, da de i stedet styres af, hvad forskerne kalder en lydighedens etik. Det er dog ikke, hvad denne afhandlings resultater viser. Sagsbehandlerne giver udtryk for etiske refleksioner relateret til deres

rolle som myndighedssagsbehandlere. De har myndighed til at sanktionere borgerne og visitere dem til tilbud, men sagsbehandlerne fravælger typisk at anvende deres myndighedsposition. I stedet knytter de an til en værdi om at etablere og opretholde en tillidsfuld relation til borgerne, hvilket understøttes ved at inddrage borgerne og deres ønsker i tilrettelæggelsen af den enkeltes sagsbehandlingsforløb.

Sagsbehandlerne giver endvidere udtryk for, at de oplever konflikter mellem generelle bestemmelser, der regulerer sagsbehandlingen, og borgernes konkrete behov, som er formet af den situation, de er i. I sådanne tilfælde befinder sagsbehandlerne sig i et, som Lipsky kalder det, krydspres mellem institutionaliserede, generelle forventninger og konkrete forventninger og behov (Lipsky, 2010, s. 4). Den slags situationer leder til, som én af sagsbehandlerne forklarer, at de må ”sno sig, samtidig med at man skal overholde lovgivningen”.

I et kontekstuel perspektiv bidrager afhandlingen til den eksisterende forskning ved at foretage retssociologiske analyser af, hvordan den *organisatoriske* kompleksitet påvirker samproduktionen af sagsbehandlingen. Her tydeliggør afhandlingens analyser, hvordan rettens hybride form og forskellige programmer øger sagsbehandlingen kompleksitet. Rettens konditional-, procedural- og formålsprogrammer regulerer sagsbehandlingen ved at normere henholdsvis enkelthandlinger, processer og formål. Især de to sidstnævnte former for retlige programmer udfordrer rettens funktion, som er at stabilisere de normative forventninger. Rettens funktion udfordres ved, at det er processer og formål, retten knytter an til, hvilket medfører, at det udelukkende er rammer og procedurer for sagsbehandlingen, der fastlægges og derved kan forventes, men ikke selve indholdet. Indholdet bliver altså usikkert og vanskeligt at forudsige, hvilket medfører, at indholdet kan blive afhængigt af iagttagelsespositionen. I beskæftigelses-sagsbehandlingen kommer dette til udtryk ved, at kommunalbestyrelsen, der i henhold til Beskæftigelsesorganiseringslovens § 3, stk. 1 har ansvaret for at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen, kan iagttage, hvilket indhold indsatsen skal have for at realisere sagsbehandlingen formål. Hvad kommunalbestyrelsen iagttager som relevant indhold er på grund af organisationens hierarki ikke nødvendigvis sammenfaldende med sagsbehandlerne iagttagelser af, hvad indholdet bør bestå af. Disse forskellige iagttagelser forekommer på baggrund af de forskellige roller og iagttagelsespositioner, der indtages i organisationen, hvilket øger den organisatoriske kompleksitet. Sagsbehandlerne må dog som medlemmer af organisationen inkludere sig ved at følge kommunalbestyrelsens beslutninger, der som beslutningspræmisses betinger sagsbehandlingen.

Afhandlingens resultater viser yderligere, at organisationen er begrænset i realiseringen af sit formål. Sagsbehandlere kan visitere borgere til aktiverende tilbud, og de kan afvikle potentialiserende samtaler med borgerne, men selve borgernes inklusion i arbejdsmarkedet kan sagsbehandlerne ikke evne. Organisationens må koble til sin omverden, for eksempel for at kunne etablere praktikpladser i virksomheder, men skridtet fra praktik til ansættelse kan organisationen ikke foretage. Sagsbehandlerne kan iagttage potentielle hjælpemuligheder, der kan adressere borgernes problemstillinger, men de kan ikke iagttage den hjælpemulighed, der endegyldigt kan få den enkelte borgere ud af kontanthjælpssystemet og ind på arbejdsmarkedet.

Samlet bidrager afhandlingens retssociologiske analyser til den eksisterende forskning ved at tydeliggøre følgende:

1. I et interaktionistisk perspektiv bidrager afhandlingen ved at tydeliggøre, hvordan den retlige regulering som vidensaktant påvirker forhandlingen af problemkompleksitet ved at strukturere interaktionen mellem sagsbehandlere og borgere og gøre identitet for begge parter.
2. I et individuelt perspektiv bidrager afhandlingen ved at tydeliggøre, hvordan sagsbehandlere og borgere som ikke-jurister i en socialretlig kompleks kontekst konstruerer legalitet, der former deres handlinger i sagsbehandlingen.
3. I et kontekstuel perspektiv bidrager afhandlingen ved at tydeliggøre, hvordan rettens hybride form og forskellige programmer øger sagsbehandlingens organisatoriske kompleksitet og udfordrer rettens funktion.

7 Konklusion

I denne afhandling foretages en rettsociologisk analyse af, hvordan sagsbehandlere og borgere samproducerer sagsbehandling, og i dette kapitel besvares afhandlingens problemformulering: *Hvordan samproducerer sagsbehandlere og borgere sagsbehandlingen?* Spørgsmålet er analyseret ved at undersøge beskæftigelses-sagsbehandlingen som praksiscase. Data er indsamlet i jobcentre i tre kommuner og analyseret ved at inddrage Sheila Jasanoffs samproduktionsteori, retlig bevidsthed som teoretisk begreb, inspireret af Patricia Ewick & Susan S. Silbey, Kathyne M. Young og Marc Hertogh, samt Niklas Luhmanns systemteori, særligt den systemteoretiske organisationsteori.

Kapitlet er struktureret således, at der først opsummeres på beskæftigelsesindsatsen i de tre kommuner, hvorved det bliver tydeligt, at indsatsen tager forskellig form på tværs af de tre kommuner trods et fælles formål om at få borgerne "*hurtigt og effektivt*" i beskæftigelse i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 1, pkt. 3. Herefter konkluderes på hvert af de tre arbejdsspørgsmål, der tager udgangspunkt i praksiscasen. Til slut følger en samlet konklusion, hvor resultaterne fra de tre arbejdsspørgsmål syntetiseres med henblik på at besvare afhandlingens overordnede problemformulering.

7.1 Beskæftigelsesindsatsen i de tre kommuner

Beskæftigelsesindsatsen målrettet langtidsledige kontanthjælpsmodtagere er valgt som praksiscase for at konkretisere en rettsociologisk analyse af, hvordan *problemkompleksitet*, *socialretlig kompleksitet* og *organisatorisk kompleksitet* påvirker samproduktionen af sagsbehandlingen.

I Løve Kommune er det beskæftigelsesindsatsen for de langtidsledige *aktivitetsparate* borgere, der er undersøgt. Her har beskæftigelses-sagsbehandlere en lavere sagsstamme end beskæftigelses-sagsbehandlere for de *jobparate* kontanthjælpsmodtagere, og i Løve Kommune er sagsbehandlernes kontorer placeret tæt på bostøtter og mentorer, hvilket understøtter sagsbehandlernes mulighed for at koordinere en helhedsorienteret indsats, i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 18 a, stk. 1. Bestemmelsen fastsætter aktivitetsparate kontanthjælpsmodtageres ret til en koordinerende sagsbehandler, der skal varetage en helhedsorienteret beskæftigelsesindsats. I kommunen er der truffet en beslutning om, at samtalen, det

vil sige den faktiske interaktion mellem borger og sagsbehandler, skal være omdrejningspunktet for at hjælpe borgerne til en forandring af deres situation. Kommunalbestyrelsens organisering af beskæftigelsesindsatsen leder altså til, at det er gennem samtalen, at borgernes evne til at forsørge sig selv skal realiseres. Gennem samtalerne skal borgerne således erkende deres eget potentiale på arbejdsmarkedet og hjælpe sig selv til at realisere det. Tidligere har visitering til praktik været en prioritet i kommunens beskæftigelsesindsats, men dette henvisningstilbud er nu begrænset som følge af en fyringsrunde blandt kommunens jobkonsulenter foranlediget af sparekrav i kommunen.

I Snefeldt Kommune er det ligeledes beskæftigelsesindsatsen for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der er undersøgt. I sagsbehandlingen er der derfor også her fokus på en helhedsorienteret indsats, hvorfor sagsbehandlerne har en lavere sagsstamme sammenlignet med beskæftigelsesindsatsbehandlerne for de jobparate kontanthjælpsmodtagere, hvilket skal understøtte den helhedsorienterede indsats. Sagsbehandlerne er placeret på et fælleskontor, som giver nem mulighed for mundtlig sparring internt i teamet, hvilket sagsbehandlerne giver udtryk for er væsentligt i forhold til at kunne drøfte håndteringen af borgernes problemstillinger. Ledelsen har truffet en beslutning om, at der i beskæftigelsesindsatsen skal fokuseres på at visitere borgerne til praktik, da praktik betragtes som en hjælp til at afklare borgernes arbejdsevner og -ønsker. Foranlediget af kommunalbestyrelsens beslutning er der i interaktionerne et særligt fokus på praktik som henvisningstilbud. Sagsbehandlere og borgere udveksler og forhandler viden om borgernes problemstillinger og ressourcer med henblik på at etablere, fastholde eller forlænge praktik. Dette fokus på praktik medfører, at der ved flere af de observerede møder deltager virksomhedskonsulenter, der fungerer som jobcenterets bindeled til virksomheder, der kan tilbyde praktikpladser.

I Nørring Kommune er det beskæftigelsesindsatsen for de jobparate kontanthjælpsmodtagere, der er undersøgt. Borgerne er visiteret til kategorien jobparat ud fra vurderingen, at de inden for en kort periode kan varetage et arbejde, da ledighed er deres eneste problemstilling. I kommunen er det besluttet, at en aktiverende beskæftigelsesindsats er dét, der skal bistå borgerne på vejen til selvforsørgelse. Dette kommer til udtryk i sagsbehandlernes praksis, hvor der er et udtalt fokus på den enkelte borgers egen aktive indsats for at komme i beskæftigelse. Beskæftigelsesindsatsen orienterer sig altså særligt mod formålet med beskæftigelsesindsatsen: At borgerne hurtigt og effektivt skal i beskæftigelse med henblik på selvforsørgelse, i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 1, stk. 3. Beskæftigelsesindsatsen orienterer sig ydermere mod

borgernes egen aktive indsats, der betragtes som en afgørende forskel for, om borgerne fastholdes i ledighed eller ej.

Beskæftigelsesindsatsen varierer i de tre kommuner, mens der på tværs af kommunerne knyttes an til samme formål, nemlig at borgerne skal opnå selvforsørgelse gennem beskæftigelse. Det er sagsbehandlingens formål at hjælpe dem dertil, omend hjælpen altså tager forskellig form i de tre kommuner.

7.2 Viden producerer og produceres i interaktionerne

I de aktuelle interaktioner påvirkes den udvekslede og forhandlede viden af den retlige regulering af beskæftigelsesbehandlingen, kommunens organisering af beskæftigelsesindsatsen og af borgernes situation. Borgernes situation kan være præget af *problemkompleksitet*, særligt hvis borgerne er visiteret til kategorien aktivitetsparat, hvilket foregår ud fra en vurdering af, at andre problemer end ledighed må adresseres, før borgerne kan antages at kunne komme ud af kontanthjælpssystemet og ind på arbejdsmarkedet.

Borgernes beskæftigelsesbehandlings udgør den sociale kontekst for interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere, og denne kontekst påvirker, hvilken viden der kan og bør inddrages. Ved at inddrage Jasanoffs samproduktionsteori er det muligt at foretage en retssociologisk analyse af, hvordan viden producerer og produceres i interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere. Den retlige regulering og borgernes journaler er analyseret som *vidensaktanter*, der gennem deres skriftlighed fastholder viden, som kan påvirke sagsbehandlernes og borgernes interaktioner. Borgere og sagsbehandlere er analyseret som *vidensaktører*, der udveksler og forhandler viden samt *gør* identitet for sig selv og hinanden, som får betydning for deres interaktion og samproduktion af sagsbehandlingen. Yderligere er borgernes *motivation* analyseret, da eksisterende forskning viser, at motivation er en central faktor for samproduktionens potentiale.

Som vidensaktant får Beskæftigelsesindsatslovens § 1, pkt. 3 en væsentlig betydning for den viden, der udveksles og forhandles i interaktionerne, da bestemmelsen fastlægger, at indsatsens formål er, at borgerne hurtigt og effektivt skal i beskæftigelse. Dét er målet, og i henhold til lovens § 15, stk. 1 skal indsatsen tilrettelægges ”under hensyn til personens ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov”. Som vidensaktanter fastholder disse bestemmelser en viden, der påvirker

sagsbehandlingen ved at understrege formålet med interaktionen samt de forhold, der bør knyttes an til i sagsbehandlingen med henblik på at understøtte sagsbehandlingsformålet. På tværs af de tre kommuner giver sagsbehandlerne netop udtryk for, at kontanthjælp er en midlertidig ydelse, og at målet med beskæftigelsesindsatsen er, at borgerne skal i beskæftigelse under hensyn til deres fysiske og psykiske skånehensyn. Derved reflekteres en påvirkning fra bestemmelserne, der som vidensaktanter fastholder en viden om beskæftigelsesindsatsens formål og indhold.

Beskæftigelsesorganiseringslovens § 3, stk. 1 fastsætter, at kommunerne er ansvarlige for at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen, som varetages i kommunernes jobcentre. Denne bestemmelse leder som vidensaktant til, at beskæftigelsesindsatsens fokus kan variere på tværs af kommunerne. Dette forhold bliver tydeligt i afhandlingen, da resultaterne fra den retssociologiske analyse viser, at indsatsen tilrettelægges forskelligt i de tre kommuner, hvor praksiscasen er analyseret. Kommunernes ansvar for at tilrettelægge indsatsen leder som nævnt til, at indsatsen varierer, hvilket ligeledes påvirker den viden, der synes relevant at inddrage i interaktionerne. Derved påvirkes interaktionerne både *generelt* af bestemmelser i beskæftigelseslovgivningen og *konkret* af de kommunale prioriteringer, der påvirker tilrettelæggelsen af jobcentrenes beskæftigelsesindsats. Som vidensaktanter påvirker bestemmelserne således interaktionerne, da de betinger, *hvor* indsatsen skal finde sted – nemlig i de kommunale jobcentre, *hvad* den skal orientere sig mod, altså at borgerne så hurtigt og effektivt som muligt skal blive selvforsørgende gennem beskæftigelse og, *hvilke* hensyn der skal inddrages i tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen.

Afklaring af borgernes arbejdsevner og -ønsker er omdrejningspunktet for sagsbehandlingen. Borgernes aktive bidrag i sagsbehandlingen bliver her helt centrale, da de som vidensaktører udveksler viden om deres situation, hvilket giver sagsbehandlerne mulighed for, som vidensaktører, at forhandle problemforståelse og løsningsmuligheder. Interaktionerne koncentrerer sig særligt om at kortlægge, hvad og hvor meget borgerne kan og, hvad de gerne vil arbejde med, altså deres forudsætninger og ønsker. Viden om disse forhold udveksles og forhandles, og gennem forhandlingen bliver det muligt at samproducere det fremadrettede forløb. I henhold til Offentlighedslovens § 13, stk. 1 journaliseres den udvekslede og forhandlede viden i borgernes journaler. Som vidensaktanter fastholder journalerne derved viden om borgernes sagsforløb og deres problemstillinger samt om borgernes arbejdsevne og -ønsker, der bidrager til at oplyse den fremadrettede sagsbehandling.

Da borgerne indgår som vidensaktører i samproduktionen ved at fremmøde til de såkaldte individuelle jobsamtaler med sagsbehandlerne og fortælle om de forhold, der gør sig gældende for dem, er

borgernes *motivation* for at indgå aktivt i samproduktion en væsentlig faktor. Er borgerne motiverede, bidrager de mere aktivt og udviser en vilje til at ville deres egen forandring, hvilket reflekterer en internalisering hos borgerne af sagsbehandlingens formål. I disse tilfælde er der således en forhandlet viden om sagsbehandlingens formål hos borgere og sagsbehandlere som vidensaktører, hvilket understøtter samproduktionens potentiale. Samproduktionens potentiale påvirkes derved af, hvorvidt sagsbehandlere og borgere er *sammen* om at udveksle og forhandle viden om borgernes beskæftigelses-sagsbehandling og videre beskæftigelsesforløb. Derved understreges den sociale konstruktion af sagsbehandlingen, og der gøres en identitet for både sagsbehandlere og borgere: Borgerne bidrager med viden om deres situation og ønsker, og sagsbehandlerne bidrager med en viden om potentielle muligheder for at afhjælpe borgernes problemstillinger, som er vurderet med afsæt i den viden, der udveksles med borgerne. Der reflekteres et forhold mellem sagsbehandlere og borgere, hvor begge har ressourcer at tilbyde i interaktionen. Dette forhold kan dog problematiseres, da borgerne i nogle tilfælde måske nok fremmøder til de såkaldte individuelle jobsamtaler, men at fremmødet motiveres kortsigtet, hvilket betyder, at formålet med fremmødet sker på baggrund af at undgå sanktioner, der kan følge med udeblivelse uden rimelig grund, i henhold til Aktivlovens § 35, stk. 3. I sådanne tilfælde er der altså *ikke* tale om en, fra borgernes side, internalisering af sagsbehandlingens formål, hvilket begrænser deres egentlige aktive bidrag og de ressourcer, de reelt tilbyder. Borgernes manglende ressourcer i forhold til at identificere og udveksle viden om eventuelle problemstillinger kan ligeledes påvirke interaktionernes potentiale i forhold til at forhandle viden om borgernes situation. Det kan få betydning for forhandlingen af, hvordan det fremadrettede beskæftigelsesforløb skal tilrettelægges.

Sagsbehandlerne har som myndighedssagsbehandlere kompetencen til at sanktionere borgerne, hvilket understreger et forhold, hvor sagsbehandlerne er i stand til at kunne magte borgernes situation. Som følge af kompetencefordelingen mellem borgere og sagsbehandlere er et ligeværdigt forhold altså ikke en reel mulighed. Diskursivt distancerer flere af sagsbehandlerne sig dog fra dette myndighedsforhold. De *gør* i stedet en identitet for sig selv som borgernes sparringspartnere og hjælpere, og de giver udtryk for, at en tillidsfuld relation til borgerne er væsentlig for samproduktionens potentiale. Den tillidsfulde relation opleves af sagsbehandlerne som ”fundamentet” og ”det, der bygger det hele”. Men de oplever også, at den tillidsfulde relation sættes under pres af myndighedsforholdet, hvorfor sagsbehandlerne som vidensaktører anvender diskursive strategier og handlingsstrategier til at gøre en mere ligeværdig identitet mellem dem og borgerne. Her kan smalltalk og de fysiske rammer for interaktionerne være elementer, sagsbehandlerne inddrager

for at fremme den tillidsfulde relation. Sagsbehandlerne mulighed for at sanktionere borgerne understreger myndighedsforholdet mellem borgere og sagsbehandlere. Sagsbehandlere på tværs af de tre kommuner fortæller, at de sanktionerer borgerne, men i deres fortællinger omformer de diskursivt sanktionen fra at være en straf for udeblivelse uden rimelig grund til at blive en hjælp til at fremme borgernes situation. Diskursivt bliver sanktionen derved understøttende for den identitet, der gøres af og for både sagsbehandlere og borgere: Sagsbehandlerne hjælper borgerne, og borgerne bliver hjulpet. Borgerne gør ligeledes en identitet for sig selv og for sagsbehandlerne. Flere borgere gør en identitet for deres sagsbehandler som værende en god sagsbehandler, når vedkommende involverer sig i borgernes sag, lytter til dem og inddrager dem. Derved gøres en identitet for sagsbehandlerne og for borgerne, hvor borgerne er afhængige af, at sagsbehandlerne bistår dem i at medvirke i deres egen sagsbehandling, og at sagsbehandlerne, ud fra borgernes oplevelser, er gode til deres arbejde afhængigt af deres evne til at etablere en relation, hvor borgere og sagsbehandlere sammen indgår i sagsbehandlingen.

Opsummerende påvirkes interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere således af den sociale kontekst, de indgår i. Den retlige regulering af sagsbehandlingen påvirker som vidensaktant, hvilken viden der bør udveksles og forhandles i interaktionen. Formålet med sagsbehandlingen, nemlig at få borgerne i beskæftigelse, påvirker således interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere ved at fastholde en viden om, hvilken viden sagsbehandlere og borgere som vidensaktører bør udveksle og forhandle. Interaktionerne mellem vidensaktørerne centrerer sig særligt om at afklare borgernes arbejdsevne og -ønsker, da afklaringen danner grundlag for den fremadrettede sagsbehandling. Som vidensaktører bidrager borgerne aktivt til sagsbehandlingen ved at udveksle viden om deres situation og indgå i aktiverende tilbud. Derved bliver borgernes motivation og deres vilje til at ville deres egen forandring, hvilket reflekterer en internalisering af sagsbehandlingsens formål, centrale elementer i forhold til samproduktionens potentiale.

7.3 Respondenternes retlige bevidsthed påvirker samproduktionen

Beskæftigelsesområdet præges af en høj grad af *socialretlig* kompleksitet, hvilket er foranlediget af rammelovgivning, socialretlige og forvaltningsretlige principper samt hyppige retlige ændringer på området. Ved at inddrage retlig bevidsthed som teoretisk begreb er det muligt at foretage en

retssociologisk analyse af, hvordan sagsbehandlere og borgere konstruerer legalitet i denne socialretligt komplekse virkelighed, som beskæftigelses-sagsbehandlingen finder sted i.

En *før retten* retlig bevidsthed reflekteres i borgernes narrativer på tværs af de tre kommuner. Her fortæller borgerne om, at det faktum, at de er på kontanthjælp, leder til, at de er nervøse, nogle er ligefrem bange for, hvad der skal ske, når de får henvendelser fra kommunen, eller når de indkaldes til samtale med deres sagsbehandlere. De giver udtryk for at opleve en manglende transparens i sagsbehandlingsforløbet, hvilket bidrager til en oplevelse af usikkerhed. Samtidig udtrykker borgerne en anerkendelse af dette forhold. De anerkender, at fordi de er på kontanthjælp, er de omfattet af bestemmelser, der måske nok skaber usikkerhed, men som de ikke desto mindre må følge. Nogle af borgerne forklarer, at historier om andres oplevelser af kontanthjælpssystemet leder til nervøsitet og bange anelser om, hvad sagsbehandlingen kan medføre. De historier, der knytter sig til andres oplevelser, fylder derved hos borgerne og resulterer i en usikkerhed om, hvad fremtiden vil bringe. Derved bliver den tidslige dimension i sagsbehandlingen tydelig, hvor erfaringer rækker tilbage i tid, og datidens oplevelser informerer forventningerne til fremtiden. Da sagsbehandlingsforløbet forekommer at mangle transparens, er det ikke muligt for borgerne at forvente det fremtidige forløb med afsæt i deres egen sagsbehandling. Konstruktionen af legalitet, der formes af denne form for retlig bevidsthed, leder til, at borgerne følger de bestemmelser, der vedrører deres sagsbehandling, ud fra opfattelsen, at det er sådan, det er at være på kontanthjælp.

I sagsbehandlernes narrativer reflekteres en *med retten* retlig bevidsthed, der konstruerer legalitet omkring instrumentaliseringen af retten, når denne vurderes at kunne fremme borgernes sagsbehandling. For eksempel fortæller nogle af sagsbehandlerne, at de sanktionerer borgerne, når de vurderer, at det er en hjælp til at få borgerne til at indgå aktivt i sagsbehandlingen. Vurderingen orienterer sig altså ud fra om instrumentaliseringen af bestemmelsen om, at borgerne kan sanktioneres, vil understøtte formålet med indsatsen. Ligeledes fortæller nogle af sagsbehandlerne, at de refererer til borgernes ret og pligt, når sagsbehandlerne vurderer, at dette kan være med til at udligne et hos borgerne oplevet ulige forhold. Sådanne referencer kan nemlig tydeliggøre, at borgerne *også* har mulighed for at kontrollere sagsbehandlerne, for eksempel gennem deres ret til aktindsigt i egen sag, i henhold til Forvaltningslovens § 9, stk. 1. Blandt borgerne reflekteres ligeledes en *med retten* retlig bevidsthed i narrativer, der handler om, hvordan borgerne trækker på netværk og øger deres kendskab til ret og pligt med formålet at positionere sig i relationen til sagsbehandleren som repræsentant for det system, borgerne er omfattet af. Denne *med retten* retlige bevidsthed påvirker

respondenternes handlinger i samproduktionen ved, at de gennem forskellige strategier forsøger at positionere sig selv og dermed fremme sagsbehandlingsforløbet.

Blandt borgerne reflekteres en *mod retten* retlig bevidsthed i narrativer, der handler om, at borgerne forholder sig passivt, de truer med at sygemelde sig, hvis de oplever at blive presset for hårdt i deres sagsbehandlingsforløb, og de forklarer, at de måske nok møder op til de samtaler, de indkaldes til, men at de ingen forventninger har til, at disse samtaler skal fremme deres situation. Deres *mod retten* retlige bevidsthed er formet af tidligere erfaringer, hvor den gængse oplevelse er, at den viden, der er blevet delt fra borgernes side, ikke inddrages, hvorfor de oplever at blive underkendt i interaktionen. De forholder sig derfor passivt i den faktiske interaktion ud fra erfaringen om, at den aktive deltagelse alligevel ikke fører til noget. Truslen om at sygemelde sig kan analyseres som en strategi til at omgå det forhold, at borgerne, i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens 91 a, stk. 1, har pligt til at deltage i tilbud. Borgerne erkender pligten, men da mange har erfaringer med, at tidligere tilbud har ledt til en forværring af deres situation, ansporer det dem til at anvende sygemelding som potentielt redskab til at omgå sagsbehandlingsforløbet. At udtrykke modstand på forventningsniveau er ligeledes et resultat af erfaringer, der fortæller borgerne, at de forventninger, de før har haft, alligevel ikke realiseres. Skuffelserne medfører, at de ikke længere forventer noget. Den *mod retten* retlige bevidsthed påvirker samproduktionens potentiale ved, at borgerne kan udskyde realiseringen af sagsbehandlingsforløbet. Når de på baggrund af negative erfaringer ikke bidrager aktivt, sygemelder sig og ikke forventer noget, reflekteres en manglende internalisering af sagsbehandlingsforløbet, hvilket begrænser samproduktionens potentiale.

Borgerne giver udtryk for, at deres viden om de bestemmelser, de er omfattet af, især kommer fra sagsbehandlerne. Men sagsbehandlerne fortæller, at de sjældent vælger at tale om relevante bestemmelser med borgerne, hvilket skyldes forskellige antagelser om borgernes retlige bevidsthed. Sagsbehandlernes andenordens retlige bevidsthed formes ud fra antagelser om, at borgerne har et udmærket kendskab til ret og pligt som resultat af de mange år, de har været i kontanthjælpssystemet, og ud fra antagelsen om, at retlig information er for uoverskuelig til, at borgerne kan omsætte viden til handling. Én af sagsbehandlerne giver endda udtryk for, at vidensdeling om ret og pligt kan forværre borgernes situation yderligere, da det vil overvælde dem og gøre dem handlingslammede. En anden af sagsbehandlerne forklarer, at hun altid fortæller sine borgere om nye bestemmelser, hvorved det er bestemmelsens nyhedsværdi, der ansporer hende til at vidensdele. En tredje fortæller, at hun udelukkende informerer borgerne om retlige forhold, hun vurderer, der har en relevans for

deres specifikke situation, hvilket altså fordrer, at hun har et indgående indblik i borgernes situation for at kunne foretage en sådan vurdering. Sagsbehandlerens andenordens retlige bevidsthed påvirker samproduktionen ved, at sagsbehandlerens antagelser om borgernes retlige bevidsthed bliver afgørende for, om sagsbehandlerne deler retlig information med borgerne. Derved bliver borgernes kendskab til de bestemmelser, de er omfattet af, personafhængigt.

Med afsæt i sekulær retlig bevidsthed får ikke-retlige faktorer status af ret, når sagsbehandlere og borgere knytter an til dem som retmæssige i deres konstruktion af legalitet i sagsbehandlingen. Ikke-retlige faktorer, der knyttes an til som retmæssige, er blandt sagsbehandlerne særligt, hvad der vurderes som *meningsfuldt* i den enkelte borgers situation samt vurderingen af handlingers *nytteværdi*. En af sagsbehandlerne giver udtryk for, at hun er opmærksom på, at hun i løbet af et år skal afvikle fire samtaler med borgerne, men hun udtrykker ligeledes, at hun fraviger dette krav, når hun vurderer, at sådanne handlinger ikke har nogen ”nytteværdi for borgerne eller for os andre”. Det kan være i tilfælde, hvor hun vurderer, at det at følge bestemmelserne kan forværre borgernes fysiske og psykiske tilstand. Derved vil handlingerne mangle nytteværdi set fra sagsbehandlerens socialfaglige perspektiv, da det ikke vil lede til en forandring og forbedring af borgerens situation. Det meningsfulde vurderes ud fra en ”mavefornemmelse”, som én af sagsbehandlerne beskriver. Kendskabet til borgerne og til sagsbehandlingens mulighedsbetingelser danner grundlag for sådanne vurderinger. Det retmæssige bliver således, hvad der vurderes som en hjælp og som meningsfuldt for den enkelte borgers sag. Sekulær retlig bevidsthed påvirker således samproduktionen ved, at både sagsbehandlere og borgere konstruerer legalitet ud fra ikke-retlige faktorer, der får status som ret. Dette medfører, at rettens potentiale som regulerende faktor i beskæftigelsesindsatsen kan blive udfordret.

Samproduktionen af sagsbehandlingen påvirkes således af sagsbehandlerens og borgernes retlige bevidsthed på den måde, at de forskellige former for retlig bevidsthed konstruerer legalitet, der informerer handlinger. Handlinger, der informeres af en *før retten* retlig bevidsthed, vil typisk lede til, at bestemmelser overholdes som en anerkendt strukturerende faktor, der betinger mulige handlinger. En *med retten* retlig bevidsthed vil tilskrive legalitet til instrumentaliseringen af retten, særligt når det vurderes at fremme den enkelte borgers sagsbehandling. En *mod retten* retlig bevidsthed konstruerer legalitet og informerer handlinger, der omgår gældende bestemmelser, særligt når borgere forholder sig passivt i sagsbehandlingen og derved ikke bidrager til at afklare og tilrettelægge deres sagsbehandlingsforløb. Den sekulære retlige bevidsthed konstruerer legalitet, hvor

der knyttes an til ikke-retlige faktorer, der opfattes som retmæssige. Denne form for retlig bevidsthed informerer handlinger, der motiveres af ikke-retlige forhold, hvilket kan udfordre rettens regulerende potentiale. Borgerne giver udtryk for, at deres kendskab til de bestemmelser, de er omfattet af, og muligheder i sagsbehandlingen i høj grad afhænger af sagsbehandlerne. Dog ansporer sagsbehandlerne andenordens retlige bevidsthed dem typisk til at inddrage disse elementer i interaktionerne med borgerne ud fra en antagelse om, at information vil opleves som overvældende og kan handlingslamme dem. Borgerne antages altså ikke at have ressourcerne til at omsætte en mulig retlig information til retlig handling, hvorfor flere af sagsbehandlerne giver udtryk for, at de hellere vil bruge tiden i samtalen på andre forhold, som de vurderer får større betydning for borgernes handlepotentiale.

7.4 Respondenternes iagttagelser af hjælpemuligheder påvirker samproduktionen

Med afsæt i Luhmanns systemteori, særligt den organisatoriske systemteori, er det muligt at foretage en retssociologisk analyse af, hvordan den *organisatoriske* kompleksitet, der karakteriserer beskæftigelsesbehandlingen, påvirker, hvilke hjælpemuligheder der iagttages som potentielle i forhold til at realisere beskæftigelsesbehandlingsformålet. Organisationens hierarki leder til, at organisationens beslutningskommunikationer iagttages forskelligt afhængigt af iagttagelsesposition. Iagttagelsespositionerne strukturerer de mulige iagttagelser og altså de mulige erkendelser. Derved kan der opstå en konflikt på iagttagelsesniveau i forhold til, hvordan organisationens formål forventes at kunne realiseres. Beskæftigelsesorganiseringslovens § 3, stk. 1 giver kommunalbestyrelsen kompetence til at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen under hensyn til Beskæftigelsesindsatslovens formål. Derved får ledelsen et retligt reguleret råderum til at kommunikere beslutninger, der betinger beskæftigelsesindsatsen. Fra sagsbehandlerne iagttages denne retlige regulering af ledelsens råderum som en afgrænsning og mulig begrænsning af sagsbehandlerne eget råderum for at realisere organisationens program: At få borgerne i beskæftigelse.

Det organisatoriske hierarki leder til, at medlemmer, betinget af deres rolle og derved iagttagelsesposition, kobler semantisk til forskellige funktionelt uddifferentierede systemer i iagttagelsen af sagsbehandlingshjælpemuligheder. Herved kommer den heterofone organisation til

udtryk, hvor forskellige semantiske koblinger foretages samtidigt i organisationen, hvilket afhænger af iagttagelsespositionen. I Løve Kommune er det beslutningskommunikation, at jobkonsulenter skal fyres, hvilket kommunikeres ud fra en beslutningspræmis om sparekrav. Herved kobles der semantisk til det økonomiske system. Jobkonsulenternes rolle er at foretage koblinger mellem sagsbehandlere, der vil visitere borgere til praktik, og virksomheder, der kan tilbyde praktikpladser til borgerne. At der er færre jobkonsulenter til at varetage den rolle medfører, at der opstår ventelister til praktikpladserne. Fra ledelsens iagttagelsespositioner er praktik stadig en hjælpemulighed, da det ikke er praktik, der er afskaffet, men nogle af jobkonsulenterne, der er blevet fyret. Men fra sagsbehandlernes iagttagelsesposition er praktik ikke længere en potentiel aktuel hjælpemulighed på grund af de lange ventelister, der følger af fyringsrunden. Sagsbehandlerne iagttager praktik som en potentiel hjælpemulighed, der skal aktualiseres, når borgerne har ressourcerne til at komme i praktik. Her får tid en central betydning, da der er et momentum, som må gribes. Men det umuliggøres af ventelisterne, hvorved sagsbehandlerne iagttager, at beslutningskommunikationen om at fyre jobkonsulenterne ikke understøtter realiseringen af organisationens program. Tværtimod iagttager sagsbehandlerne, at beslutningskommunikationen fastholder borgerne i deres situation.

Organisationen er begrænset i forhold til at realisere sit program, hvorfor den må koble med sin omverden i forhold til at bistå borgerne i at komme tættere på beskæftigelse. Jobcentrene er afhængige af, at der er virksomheder, hvor borgeren kan visiteres til praktik. Men jobcentrene er også begrænsede af de borgere, der er inkluderet i organisationen, og når efterspørgslen er lav fra virksomhederne, er det især denne gruppe af borgere, der påvirkes. Deres ressourcer tilsvares sjældent virksomhedernes behov, hvorfor de fravælges som potentiel arbejdskraft, hvilket også medfører, at de fastholdes i deres situation. Ydermere er organisationen begrænset i realiseringen af sit program, da organisationen ikke kan finde jobs til borgerne. Jobkonsulenter kan finde praktikpladser, sagsbehandlere kan visitere til nyttejobs og andre aktiverende tilbud, men de kan ikke give borgerne et ordinært arbejde.

Rettens hybride form medfører, at andre hensyn end retten retliggøres. Som nævnt understreges dette blandt andet i Beskæftigelsesindsatslovens § 15, stk. 1, der betinger, at borgernes individuelle kontaktførelser skal tilrettelægges under hensyn til borgernes forudsætninger. Forudsætninger vedrører borgernes fysiske og psykiske skånehensyn, hvorved der kobles semantisk til sundhedssystemet som funktionelt uddifferentieret system. I et systemteoretisk perspektiv udfordrer rettens hybride form – og særligt rettens procedural- og formålsprogrammer – rettens funktion. Rettens funktion er at

stabilisere normative forventninger, altså at opretholde forventninger på trods af, at de skuffes. Men *hvad* der kan forventes, synes vanskeligt at afgrænse. En normativ forventning er, at borgernes arbejdsevne skal vurderes i sagsbehandlingen, i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 15, stk. 1, men der er ikke en tydelig normativ forventning om, *hvornår* borgerens arbejdsevner er tilstrækkeligt vurderede. Derudover programmerer en del af rettens proceduralprogrammering, at beskæftigelsesindsatsen tilrettelægges i kommunerne. Derved opstår der en forskydning af stabiliseringen af de normative forventninger, således at der både forekommer normative forventninger i de generelle bestemmelser, der regulerer sagsbehandlingen, og der forekommer normative forventninger i de beslutninger, der kommunikerer fra kommunalbestyrelsen. Da kommunalbestyrelsen kan beslutte at tilrettelægge indsatsen anderledes, er de normative forventninger konstant potentielt anderledes, hvorved en stabilisering af de normative forventninger vanskeliggøres. På baggrund af rettens hybride form og dens programmer er det således vanskeligt at stabilisere de normative forventninger, da det ikke er muligt at iagttage, hvad der kan forventes.

Iagttagelserne af hjælpemuligheder i sagsbehandlingen påvirker således samproduktionen gennem erkendelsen af, hvad der er muligt i forhold til at hjælpe borgerne med at komme i beskæftigelse. Beslutningskommunikationer afgrænser sagsbehandlerens råderum og derved også de hjælpemuligheder, der kan iagttages som potentielle. Iagttagelserne er på grund af organisationens hierarki betinget af de roller, medlemskabet medfører, hvorfor beslutningskommunikationerne iagttages forskelligt, da der kobles semantisk til forskellige funktionelt uddifferentierede systemer. Herved træder den heterofone organisation frem. Organisationen er begrænset i realiseringen af sit program og må derfor koble til sin omverden som en hjælpemulighed til at bistå borgerne i at komme i beskæftigelse. Hvad der retligt normativt kan forventes i sagsbehandlingen er vanskeligt at stabilisere på grund af rettens hybride form, der retliggør ikke-retlige hensyn, og særligt på grund af rettens procedural- og konditionalprogrammer. Programmerne leder til, at de normative forventninger konstant er potentielt anderledes og kobler semantisk til andre funktionelt uddifferentierede systemer, hvorved det er vanskeligt at iagttage, hvad der normativt kan forventes.

Afhandlingens retssociologiske analyse af praksiscasen viser samlet set, at de følgende tre forhold gør sig gældende, når borgere og sagsbehandlere samproducerer sagsbehandlingen:

1. Den sociale kontekst for beskæftigelses-sagsbehandlingen afgrænser, hvilken viden der er mulig at udveksle og forhandle. Her har Beskæftigelsesindsatslovens formål en særlig rolle, da den strukturerer målet for interaktionen mellem sagsbehandlere og borgere: At borgerne

skal i beskæftigelse. Ligeledes rammebetingelser beskæftigelseslovgivningen parternes interaktion, blandt andet ved at regulere antallet af gange de såkaldte individuelle jobsamtaler som minimum skal afvikles samt indholdet i samtalerne. Jobsamtalerne kan analyseres som interaktionistiske platforme, hvor igennem viden udveksles og forhandles med henblik på at afklare borgerens arbejdsevner og -ønsker under hensyn til arbejdsmarkedets krav. Samproduktionens potentiale afhænger af borgernes motivation, da deres aktive bidrag og vilje til at ville en forandring påvirker forhandlingen af den fremadrettede sagsbehandling. Her spiller en tillidsfuld relation mellem borgere og sagsbehandlere en afgørende rolle, da borgerne giver udtryk for at være mere motiverede i sagsbehandlingen, når de inddrages og bliver lyttet til.

2. Sagsbehandleres og borgeres retlige bevidsthed konstruerer på forskellig vis legalitet i sagsbehandlingsforløbet. Nogle borgere giver udtryk for en *før retten* retlig bevidsthed, hvor dét at være på kontanthjælp i sig selv er legalitetskonstruerende i forhold til de bestemmelser, borgerne er omfattet af. Kravene opleves som både uundgåelige og som en naturlig og anerkendt del af at modtage kontanthjælp. Denne legalitetskonstruktion leder til, at reglerne følges, fordi de er der. I nogle af sagsbehandlernes narrativer reflekteres en *med retten* retlig bevidsthed, der konstruerer legalitet omkring instrumentaliseringen af retten, når instrumentaliseringen vurderes at *hjælpe* den enkelte borger. Vurderingen af lovgivningens potentiale til at afhjælpe borgernes problemer bliver derved afgørende for, hvorvidt retten instrumentaliseres. En *mod retten* retlig bevidsthed reflekteres i nogle borgeres narrativer, hvor retten søges omgået gennem strategier om at forholde sig passivt i sagsbehandlingen samt at undlade at forvente, at sagsbehandlingen kan lede til en forandring af borgerens situation. En sekulær retlig bevidsthed konstruerer legalitet med afsæt i ikke-retlige faktorer, der får status som ikke-retlig ret, hvilket kan udfordre rettens reguleringspotentiale. Borgerne giver udtryk for, at deres kendskab til ret særligt afhænger af den information, de får fra sagsbehandlerne. Dog fortæller flere sagsbehandlere, at de undlader at informere om ret, blandt andet ud fra en andenordens retlig bevidsthed, som er ansporet af en antagelse om, at borgerne allerede kender de relevante regler, eller at borgerne ikke har ressourcerne til at omsætte retlig information til handling, men at denne information i stedet kan efterlade dem handlingslammede og overvældede. Sagsbehandlernes andenordens retlige bevidsthed kan således resultere i, at borgernes kendskab til ret ikke understøttes i interaktionerne.

3. I henhold til Beskæftigelsesorganiseringsloven § 3, stk. 1 har kommunalbestyrelsen kompetence til at kommunikere beslutninger, der som beslutningspræmisses betinger potentielle hjælpemuligheder i beskæftigelsessagsbehandlingen. Iagttagelserne af hjælpemulighederne afhænger af iagttagelsespositionen i organisationen, hvilken er betinget af medlemskab og rolle. Iagttagelsen af potentielle hjælpemuligheder medfører erkendelsen af, hvad der er muligt at aktualisere som hjælp i den enkelte borgers situation. Organisationens hierarki medfører, at der kan opstå konflikter i iagttagelsen af, hvilke hjælpemuligheder der faktisk bidrager til, at organisationen kan realisere sit program. For at kunne realisere programmet må organisationen kontinuerligt koble til sin omverden, da organisationen i sig selv er begrænset. Rettens hybride form og især dens procedural- og formålsprogrammer udfordrer rettens funktion, der er at stabilisere de normative forventninger. Den hybride ret leder til, at ikke-retlige hensyn retliggøres, og de nævnte programmer medfører, at det er procedurer og formål frem for enkelthandlinger, der normeres. Det er således ikke muligt at stabilisere, hvad der normativt kan forventes, hvorved rettens funktion begrænses.

7.5 Sådan samproducerer sagsbehandlere og borgere sagsbehandlingen

Afhandlingen foretager en retssociologisk analyse af, hvordan sagsbehandlere og borgere samproducerer sagsbehandling. Da arbejdsspørgsmålenes konklusioner relaterer sig til afhandlingens praksiscase, syntetiseres konklusionerne i dette afsnit med henblik på at besvare afhandlingens overordnede problemformulering.

Samproduktionen af sagsbehandlingen foregår blandt andet gennem interaktioner mellem sagsbehandlere og borgere, hvor viden om den *problemkompleksitet*, der typisk karakteriserer borgernes problemstilling, bliver udvekslet og forhandlet. Afhandlingens retssociologiske analyser tydeliggør, hvordan den sociale kontekst for interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere afgrænser, hvilken viden der betragtes som legitim, og som påvirker sagsbehandlingens videre forløb. Interaktionerne både påvirker og påvirkes af den viden, der kan udveksles og forhandles, hvor lovgivningens bestemmelser som vidensaktanter gennem deres skriftlighed fastholder en viden om, *hvordan* interaktionerne finder sted og, *hvad* der bør fokuseres på i interaktionerne. Sagsbehandlingen

på det sociale område er ofte karakteriseret ved en helhedsorienteret og koordineret indsats foranlediget af borgernes problemkompleksitet. I interaktionerne identificeres og kortlægges borgernes problemstillinger, og løsningsmuligheder forhandles. Samproduktion indebærer, at borgere og sagsbehandlere som vidensaktører er sammen om at producere sagsbehandlingen, hvilket kommer til udtryk ved, at borgerne bidrager til samproduktion med vidensudveksling om deres situation og med en vilje til at ville en forandring. Sagsbehandlerne bidrager til samproduktionen ved at identificere borgernes hjælpebehov, og med afsæt i deres kendskab til sagsbehandlingens organisering og deres erfaring formulerer de hjælpemuligheder, der kan understøtte en forandring for den enkelte borger. Den retlige regulering af sagsbehandlingen gør som vidensaktant en identitet for både sagsbehandlere og borgere. Dette bliver blandt andet tydeligt i det myndighedsforhold, der karakteriserer relationen mellem sagsbehandler og borger, hvorigennem der gøres en identitet for sagsbehandlerne som bemyndigede og en identitet for borgerne som underlagt sagsbehandlerne bemyndigelse. Identitet gøres ligeledes i interaktionerne, hvor for eksempel den forhandlede viden om borgernes situation og ressourcer påvirker, hvilken identitet der bliver gjort for borgerne, ligesom borgernes erfaringer og forventninger gør en identitet for sagsbehandlerne.

Samproduktionen af sagsbehandlingen påvirkes af sagsbehandleres og borgeres retlige bevidsthed. Den socialretlige sagsbehandling er karakteriseret ved en høj grad af *socialretlig* kompleksitet som følge af rammelovgivning, socialretlige og forvaltningsretlige principper samt hyppige retlige ændringer på området. Sagsbehandlere og borgere navigerer som ikke-jurister i dette retlige højspændingsfelt. Afhandlingens retssociologiske analyser viser blandt andet, at den retlige information ikke er systematiseret i de tre kommuner, hvilket leder til, at sagsbehandlerne kendskab til retlige ændringer kan synes at være præget af en vis grad af tilfældighed. Ydermere viser afhandlingens analyser, at flere af borgernes kendskab til den retlige regulering af deres sagsbehandling afhænger af den viden, de får fra sagsbehandlerne. Men her er der heller ikke en systematisk retlig information, og nogle af sagsbehandlerne forklarer, at de fravælger at informere om ret ud fra antagelsen om, at borgerne ikke har ressourcerne til at transformere retlig information til handling. Da anvendelse af ret forudsætter kendskab til ret, kan denne manglende systematisering af retlig information lede til, at hverken sagsbehandleres eller borgeres anvendelse af ret understøttes.

En *organisatorisk* kompleksitet karakteriserer sagsbehandlingen på det socialretlige område. Afhandlingens retssociologiske analyser viser, hvordan retten organiserer sagsbehandlingen og bidrager til den organisatoriske kompleksitet. Den organisatoriske kompleksitet kommer blandt andet

til udtryk gennem de forskellige iagttagelser af problemer og hjælpemuligheder, der gør sig gældende i sagsbehandlingen som følge af organisationens hierarki. Beslutningskommunikationer kan foretage semantiske koblinger til for eksempel det økonomiske system, når iagttagelsen af sparekrav fører til en omlægning af sagsbehandlingsindsatsen. Sagsbehandlernes iagttagelser af sagsbehandlingsformål og hjælpemuligheder til at understøtte dette kan koble til for eksempel det sociale arbejde med afsæt i deres rolle, der forventningsstrukturerer en adfærd om, at de skal bistå borgeren i at skabe en forandring i vedkommendes situation. Herved træder den heterofone organisation frem, hvor der internt i organisationen iagttages forskellige formål med sagsbehandlingen, hvilket øger den organisatoriske kompleksitet. Organisationen er begrænset gennem sine lukkede operationer, hvorfor den må være kognitivt åben og koble til sin omverden. På grund af organisationens lukkethed kan den ikke alene skabe forandring for borgeren, men er altså afhængig af sin omverden. Dette forhold bidrager ligeledes til den organisatoriske kompleksitet, da sagsbehandlerne må evne *både* at inkludere sig i organisationen *og* understøtte koblinger til organisationens omverden. På det socialretlige område øges den organisatoriske kompleksitet yderligere ved, at rettens hybride form og dens procedural- og formålsprogrammer leder til, at andre hensyn end retlige bliver retliggjorte. Derved udfordres rettens funktion, som er at stabilisere de normative forventninger. Det bliver således vanskeligt at stabilisere, hvad der normativt kan forventes, da forventninger kobler semantisk til andre funktionelt uddifferentierede systemer end udelukkende det retlige og normeres ud fra proces og formål – ikke kun enkelthandlinger. Tid er en væsentlig faktor for sagsbehandlingen på det socialretlige område, hvilket reflekteres i det socialretlige hurtighedsprincip, der reguleres af Retssikkerhedslovens § 3, stk. 1. Men sagsbehandlingsorganisatoriske kompleksitet kan udfordre en hurtig indsats. For borgere med svære socialretlige problemstillinger tager forandringen af deres situation tid. Sagsbehandlingen må organisatorisk kunne evne at adressere de problemstillinger, der gør sig gældende, og som er foranderlige, og den må samtidig kunne evne at aktualisere hjælpemuligheder, når der er momentum for dette. Afhandlingens resultater viser, at den bureaukratiske organisering af sagsbehandlingen, der følger af rettens hybride form og forskellige programmer, kan begrænse sagsbehandlernes mulighed for at aktualisere hjælpemuligheder, når de er relevante. Dette kan lede til, at sagsbehandlingen trækker ud.

Hverken de tre kompleksitetsformer eller de tre perspektiver er isolerede øer. Dette bliver tydeligt gennem afhandlingens retssociologiske analyser. Analysernes resultater viser, at borgeres og sagsbehandlernes interaktioner, deres individuelle opfattelser og handlinger samt konteksten for deres interaktioner samlet får betydning for, hvordan borgere og sagsbehandlere samproducerer

sagsbehandlingen. Når borgere og sagsbehandlere samproducerer, interagerer de under forhold, der er struktureret af både retlig regulering og kommunal organisering. Disse strukturelle forhold afgrænser og begrænser handlemulighederne i samproduktionen. Men det er ikke kun de strukturelle forhold, der får betydning for samproduktionens forløb. Det får sagsbehandleres og borgeres erfaringer og oplevelser også. Deres erfaringer påvirker opfattelsen af hvilke handlinger, der er mulige i samproduktionen, hvilket altså ligeledes får betydning for samproduktionens forløb. I interaktionerne mellem sagsbehandlere og borgere identificeres borgernes problemstillinger, der ofte præges af problemkompleksitet. Problemkompleksiteten adresseres blandt andet med afsæt i de handlemuligheder, den retlige regulering og kommunale organisering afgrænser og begrænser. En socialretlig kompleksitet præger den retlige regulering. Her gør en omfattende og hyppigt ændret socialretlig lovgivning sig ofte gældende, hvilket medfører, at det kan være vanskeligt for både sagsbehandlere og borgere at opnå og bevare et overblik over det retlige højspændingsfelt, sagsbehandlingen er indlejret i. Handlemulighederne i samproduktionen reguleres af både national lovgivning og af den kommunale organisering af sagsbehandlingen. Dette forhold bidrager til at øge en organisatorisk kompleksitet kendetegnet ved, at forskellige forventninger påvirker tilrettelæggelsen af sagsbehandlingsindsatsen. Sagsbehandlerne må konstant forholde sig til disse forskellige forventninger, hvilket kan lede til, at de oplever at blive fanget i et krydsfelt mellem deres socialfaglige vurdering af den enkelte borgers problemstilling og hjælpebehov på den ene side og retlige og organisatoriske krav på den anden side.

8 Perspektiverende refleksioner om beskæftigelses­sagsbehandlingens potentialer og begrænsninger

Ud fra afhandlingens resultater synes der ikke at være tvivl om beskæftigelsesindsatsens potentiale. Både borgere og sagsbehandlere giver udtryk for, at indsatsen leder til en forbedring af borgernes situation. Sagsbehandlere deler historier om deres succesfulde erfaringer med at skabe forandringer for borgerne, der på længere sigt kan betyde, at de kan evne at blive en del af arbejdsmarkedet. Ligeledes fortæller borgere om, hvordan deres sagsbehandlers indsats gør en positiv forskel for dem. De oplever, at de bliver taget alvorligt og lyttet til, hvilket understøtter en tillidsfuld relation mellem parterne. Naturligvis er der også andre fortællinger. Borgerne fortæller om oplevelsen af svigt, om at de bestemmelser, de er omfattet af, blot forværrer deres situation, og at de ikke længere har tillid til, at sagsbehandlingen kan hjælpe dem til at få det bedre. Sagsbehandlerne deler frustrationer, der især knytter an til de strukturer, sagsbehandlingen er betinget af, men som sagsbehandlerne ikke har indflydelse på. Afhandlingens resultater giver anledning til refleksioner, der vedrører beskæftigelsesindsatsens begrænsninger og mulige tilgange til at adressere disse faktorer.

Den socialretlige kompleksitet er en faktor i sagsbehandlerne oplevelse af de bestemmelser, der på forskellig vis regulerer beskæftigelsesindsatsen. Sagsbehandlerne giver udtryk for, at det er tidskrævende at sætte sig ind i de bestemmelser, der gælder på området – tid, der går fra mødet med borgeren. Bestemmelserne forekommer abstrakte og til tider vanskelige at omsætte til ”menneskesprog”, som en af sagsbehandlerne beskriver. I de tre kommuner er der i varierende grad en manglende systematik i deres vidensdeling vedrørende bestemmelser, der gælder for borgernes sagsbehandling. På tværs af de tre kommuner foregår vidensdeling især mundtligt, og nogle sagsbehandlere giver udtryk for, at adgangen til vidensdelingen handler om at være på det rette sted på det rette tidspunkt. Kendskabet til ret gennem den mundtlige kommunikation kan derved synes at være tilfældig. I Snefeldt Kommune er en af sagsbehandlerne særligt udpeget til at omsætte de generelle bestemmelser til anvendelige instrukser, hvilket sikrer en, i hvert fald skriftlig, ensretning af sagsbehandlingen. Den manglende systematik, der synes at følge med den mundtlige kommunikation, kan bidrage til, at lovgivningen forekommer uoverskuelig. Da kendskab er en forudsætning for anvendelse, er en betragtning, at **den retlige vidensdeling bør systematiseres**,

mundtligt såvel som skriftligt. Dette er dog en tidskrævende øvelse, der kan tage tid væk fra borgerne, hvilket, fra sagsbehandlernes socialfaglige perspektiv, er sagsbehandlingens omdrejningspunkt.

Borgerne giver udtryk for, at sagsbehandlernes information om relevante bestemmelser er én af deres kilder til viden om ret og pligt som kontanthjælpsmodtagere. Den usystematiserede vidensdeling blandt sagsbehandlerne kan medføre, at borgerne *også* oplever, at der ikke er gennemsigtighed i de bestemmelser, de er omfattet af. Borgere oplever kontanthjælpssystemet som ”rodet” og ”et virvar”. Nogle borgere resignerer ved at trække sig fra deres sagsbehandling. De engagerer sig ikke længere aktivt, da det synes uoverskueligt. Derved kommer en retlig *fatalisme* til udtryk, hvor retten forekommer uafvendelig: Den kan hverken ændres eller forhindres. Ligesom for sagsbehandlerne gælder det også for borgerne, at anvendelse af ret forudsætter kendskab til ret. **Også her bør den retlige vidensdeling systematiseres**, om end vidensdelingen kan være udfordret af, at især de langtidsledige aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere typisk ikke har ressourcerne til at håndtere den retlige viden.

Beskæftigelsesindsatsloven fastsætter kategorierne for kontanthjælpsmodtagere. De kan enten være jobparate eller aktivitetsparate, i henhold til lovens § 2, stk. 2 og 3. Bestemmelserne leder til en reduktion i den problemkompleksitet, der kan præge borgernes situation – enten vurderes de til at være umiddelbart i stand til at varetage et arbejde med ledighed som deres eneste problematik, eller de vurderes at være langt fra arbejdsmarkedet på grund af problemstillinger, der må adresseres, før selvforsørgelse gennem beskæftigelse kan blive en realitet. De forskellige kategorier aktiverer forskellige bestemmelser. Vurderes borgerne til at være aktivitetsparate, har de for eksempel ret til en koordinerende sagsbehandler, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 18 a, stk. 1. Er de jobparate, er de omfattet af bestemmelsen om, at de ugentligt skal registrere deres jobsøgning for at bekræfte, at de er jobsøgende, jf. lovens § 11, stk. 2. Men den virkelighed, sagsbehandlerne beskriver, er mere kompleks end som så. I Nørring Kommune, hvor det er beskæftigelsesindsatsen for de jobparate, der undersøges, giver sagsbehandlerne udtryk for, at deres muligheder for at hjælpe borgerne er begrænsede, så længe borgerne er jobparate. Særlige muligheder for hjælp kan aktiveres, hvis borgerne omvisiteres til kategorien til aktivitetsparate. I Snefeldt Kommune beskriver sagsbehandlerne ligeledes en oplevet begrænsning af kategorierne: En borger kan vurderes til at være tæt på at kunne varetage et arbejde, men der er samtidig en vurdering af, at en visitering til kategorien jobparat vil lede til aktivering af bestemmelser, der medfører krav, som borgerne muligvis ikke kan honorere, hvilket kan lede til en forværring af deres situation. En betragtning er, at dette forhold leder

til, at lovgivningens bestemmelser på forhånd definerer de problemforståelser, borgernes situation kan formuleres ind i, hvilket begrænser sagsbehandlingens råderum. **Kategorierne burde derfor omformuleres eller afløses** af andre vurderingsværktøjer, der bedre evner at omfatte den problemkompleksitet, sagsbehandlingen konstant må forholde sig til.

En anden betragtning er, at rettens formåls- og proceduralprogrammering inviterer til, at sagsbehandlere og borgere i en vis grad *selv* skal forvalte sagsbehandlingen og dens potentiale. Nogle bestemmelser inviterer til skøn, for eksempel Beskæftigelsesindsatslovens § 15, stk. 1, der fastsætter, at beskæftigelsesindsatsen skal tilrettelægges ud fra hensynet til borgerens forudsætninger og ønsker og til arbejdsmarkedets behov. Hvad der er borgernes forudsætninger og ønsker skal således afklares i sagsbehandlingens forløb. Nogle borgere giver udtryk for, at denne afklaringsproces synes konstant. ”Det er overhovedet ikke overstået”, som en af borgerne fra Snefeldt Kommune beskriver det. Den manglende gennemsigtighed og afgrænsning af, hvornår borgernes situation er afklaret *nok*, kan ses i lyset af en betragtning om borgernes retssikkerhed. Retssikkerhed karakteriseres ved gennemsigtighed og forudberegnelighed, men den selvstyring, som rettens form inviterer til, forstyrrer disse elementer og kan derved efterlade retssikkerheden på usikker grund. Fra et retssikkerhedsperspektiv **bør der være klarere retningslinjer for borgerens afklaringsproces**, omend dette forhold kan kompromittere sagsbehandlingens mulighed for skøn i den enkelte borgers sag.

Flere af borgerne fortæller, på tværs af kommuner, at de gerne *vil*. De vil gerne have en hverdag med struktur og indhold, de vil gerne opleve at være en del af et socialt fællesskab, og de giver udtryk for, at sådanne oplevelser hjælper dem til at fastholde en positiv forandring, for eksempel ved at undgå tilbagefald i misbrug. At borgerne efterspørger indhold, struktur og fællesskab i deres hverdag indikerer, at hverdagen på kontanthjælp synes indholdslos, ustruktureret og socialt isolerende, hvilket afspejler en proces af social diskvalifikation. Formålet med beskæftigelsesindsatsen er netop, at borgerne kommer tættere på arbejdsmarkedet, hvor hverdagen typisk struktureres omkring arbejdet og arbejdsfællesskabet. Men som nævnt fortæller borgerne, at det system, de møder, forværrer deres situation: De oplever at blive stressede, og de fortæller, at oplevelsen af at blive presset i aktiverende tilbud har ført til tilbagefald i misbrug. Borgernes oplevelser giver anledning til refleksion over, hvorvidt **beskæftigelseslovgivningen reelt fastholder de langtidsledige i ledighed gennem sit fokus på den aktiverende beskæftigelsesindsats** og derved modarbejder lovgivningens intenderede effekt.

I henhold til Beskæftigelsesorganiseringslovens § 3, stk. 1 er kommunalbestyrelsen ansvarlig for at varetage beskæftigelsessagsbehandlingen, hvorfor beskæftigelsesindsatsen varierer i de tre kommuner. Dog er der fællestræk, blandt andet at borgernes motivation og vilje til at ville deres egen forandring er central for samproduktionens potentiale. Nogle sagsbehandlere beskriver, at borgerne gerne vil, men at ledelsesbeslutninger begrænser sagsbehandlingen hjælpemuligheder. I sagsbehandlernes optik knytter ledelsesbeslutningerne an til andre rationaler end det sociale arbejdes, såsom økonomiske rationaler om sparekrav. På iagttagelsesniveau er der tale om en organisatorisk kompleksitet, hvor organisationens hierarki leder til forskellige iagttagelsespositioner, der forventningsstrukturerer beskæftigelsesindsatsen forskelligt. Internt i sagsbehandlernes team kan der ligeledes være forskellige iagttagelsespositioner, som en af sagsbehandlerne fra Snefeldt Kommune beskriver: ”Vores team er kendt for, at vi har mange løsninger på problemerne. Vi gør det på mange forskellige måder”, hvilket øger den organisatoriske kompleksitet. En, muligvis utopisk, betragtning er, at **det organisatoriske hierarki bør vendes på hovedet**, således at det råderum, kommunalbestyrelsen gennem lovens bestemmelse tildeles, i stedet tildeles sagsbehandlerne. Derved kan sagsbehandlerne med deres socialfaglige baggrund og viden om den enkelte borgers hjælpebehov foretage vurderingen af, hvordan beskæftigelsesindsatsen bør tilrettelægges for at imødekomme den enkelte borgers hjælpebehov og realisere beskæftigelsessagsbehandlingen formål: At føre borgeren fra kontanthjælp til beskæftigelse. Som Kierkegaard skriver:

At man, naar det i Sandhed skal lykkes En at føre et Menneske hen til et bestemt Sted, først og fremmest maa passe paa at finde ham der, hvor han er, og begynde der. Dette er Hemmeligheden i al Hjælpekunst (Søren Kierkegaard, Synspunktet for min Forfatter-Virksomhed, 1859 (1964), s. 96).

9 Referencer

9.1 Retskilder

Aktivloven: Lovbekendtgørelse om aktiv socialpolitik, LBKG nr. 281 af 23/09/2019

Beskæftigelsesindsatsloven: Lovbekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats, LBKG nr. 1342 af 21/11/2016

Beskæftigelsesorganiseringsloven: Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v., LOV nr. 1482 af 23/12/2014

Forvaltningsloven, LBKG nr. 433 af 22/04/2014

Grundloven: Danmarks Riges Grundlov, LOV nr. 169 af 05/06/1953

Retssikkerhedsloven: Lovbekendtgørelse om retssikkerhed og administration på det sociale område, LBKG nr. 826 af 16/08/2019

Offentlighedsloven: Lov om offentlighed i forvaltningen, LOV nr. 606 af 12/06/2013

Lov om kommunernes finansiering af visse offentlige ydelser udbetalt af kommunerne, LBK nr. 1086 af 19/09/2017

9.2 Litteraturliste

Abel, R. L. & Lewis, P. S. C. (1989). Putting Law Back into the Sociology of Lawyers. I R. L. Abel & P. S. C. Lewis (red.), *Lawyers in Society: Comparative Theories* (s. 478-526): University of California Press.

Aguilar, A. (2018). Distributed Ownership in Music: Between Authorship and Performance. *Social & Legal Studies*, 27(6), 776–798.

Alford, J. (2002). Why Do Public-Sector Clients Coproduce? Towards a Contingency Theory. *Administration and Society*, 34(1), 32-56.

Alford, J. (2014). The Multiple Facets of Co-Production: Building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, 16(3), 299-316. doi:10.1080/14719037.2013.806578

Almlund, P. (2013). The unequal power relation in the final interpretation. *Qualitative Studies*, 4(1), 39-55.

Andenæs, K. & Skre, Å. (1990). *Sosionomenes Rettsanvendelse: Praktiseringen av lov om sosial omsorg og forvaltningsloven i tre kommuner* Bergen/Oslo: Institutt for Rettssosiologi.

Andersen, J. (2016). *Socialforvaltningsret* (6. udg.). Kbh.: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Andersen, K. V. (2003). Indvandrerbørn leger dårligt: institutionel konstruktion af farlig fritid. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (red.), *At skabe en klient: institutionelle identiteter i socialt arbejde* (s. 136-164). København: Hans Reitzels Forlag.

- Andersen, L. L. & Espersen, H. H. (2017). Samskabelse, samproduktion og partnerskaber – teoretiske perspektiver (s. 107-136). Socialstyrelsen.
- Baecker, D. (1994). Soziale Hilfe als Funktionssystem der Gesellschaft. I S. Hirschauer, C. Hopf, H. Joas, W. Müller & G. Schmidt (red.), *Zeitschrift für Soziologie* (s. 93-110): Ferdinand Enke Verlag.
- Balvig, F., Helgi, G., Jerre, K., Olaussen, L. P. & Tham, H. (2010). Den nordiske retsbevidsthedsundersøgelse. *Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskab*, 97(3), 232-250.
- Banakar, R. (1998). The Identity Crisis of a "Stepchild": Reflections on the Paradigmatic Deficiencies of Sociology of Law. *Retfærd*, 81(21), 3- 21.
- Banakar, R. (2000). Reflections on the Methodological Issues of the Sociology of Law. *Journal of Law and Society*, 27(2), 273-295. doi:10.1111/1467-6478.00154
- Banakar, R. (2003). *Merging law and sociology : beyond the dichotomies in socio-legal research*. Glienicke, Berlin
- Madison, Wisc.: Galda + Wilch Verlag.
- Banakar, R. & Travers, M. (2005). *Theory and method in socio-legal research*. Oxford: Hart.
- Barbieri, P., Paugam, S. & Russell, H. (2000). Social Capital and Exits from Unemployment. I D. Gallie & S. Paugam (red.), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe* (s. 200-2017). Oxford: Oxford University Press.
- Basse, E. M. (1987). *Miljøankenævnet : en analyse af nævnets organisation, arbejdsgrundlag og funktionsmåde ud fra retlige og andre samfundsvidenskabelige synsvinkler. Bind 1*. Kbh.: Gad.
- Berkel, R. v., Caswell, D., Kupka, P. & Larsen, F. (2017). *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe : activating the unemployed* (1 Edition udg.). New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Bison, I. & Esping-Andersen, G. (2000). Unemployment, Welfare Regimes, and Income Packaging. I D. Gallie & S. Paugam (red.), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe* (s. 69-86). Oxford: Oxford University Press.
- Blom-Hansen, J. & Bækgaard, M. (2015). Kan borgerne motiveres til at samproducere ved hjælp af information om performance? *Politica*(2), 144-163.
- Blume, P. (2016). *Retssystemet og juridisk metode*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.
- Borch, C. (2011). *Niklas Luhmann*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Borch, C. (2013). Niklas Luhmann om retssystemets autopoiesis. I O. Hammerslev & M. R. Madsen (red.), *Retssociologi - klassiske og moderne perspektiver* (s. 331-349): Hans Reitzels Forlag.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2).
- Brier, S. (2006). Luhmann og den manglende korporligt situerede. I J. Tække (red.), *Luhmann og erkendelse: Epistemologi, anvendelse og nyorientering: Unge Pædagoger*.
- Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2010). *Kvalitative metoder - en grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Brown, G. S. (1969). *Laws of form*. London.
- Böcker Jakobsen, T. (2007). Hvem ved, hvornår ryggen begyndte at værke? : professionspluralisme i det sociale klagesystem. *Retfærd*, 30(nr. 118 = nr. 3 (2007)), 40-56.
- Cardwell, P. J. & Hervey, T. (2016). Bringing the Technical into the Socio-legal: The Metaphors of Law and Legal Scholarship of a Twenty-First Century European Union. I D. Cowan & D. Wincott (red.), *Exploring the Legal in Socio-Legal Studies* (s. 157-182). London: Palgrave.

- Carstens, A. (2002). "Motivation" i visitationssamtaler på aktiveringsområdet. I M. Järvinen, J. E. Larsen & N. Mortensen (red.), *Det magtfulde møde mellem system og klient* (s. 28-60). Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Caswell, D. & Larsen, F. (2017). Frontline Work in Danish Activation Policies. I R. Berkel, D. Caswell, P. Kupka & F. Larsen (red.), *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe: Activating the Unemployed* (s. 163-182). New York: Routledge.
- Christoffersen, L. (2003). Konstruktion af ret. I K. Sehested & A. Dreyer Hansen (red.), *Konstruktive bidrag : om teori og metode i konstruktivistisk videnskab*: Roskilde Universitetsforlag.
- Christoffersen, L. (2019). Samfundsjuridisk metode. I C. J. Kristensen & M. A. Hussain (red.), *Metoder i samfundsvidenskaberne* (s. 385-400): Samfundslitteratur.
- Clarke, J., McDermont, M. & Newman, J. (2010). Delivering Choice and Administrative Justice: Contested Logics of Public Services. I M. Adler (red.), *Administrative Justice in Context* (s. 25-46). Oxford: Hart Publishing Ltd.
- Cohen, N. & Arieli, T. (2011). Field research in conflict environments: Methodological challenges and snowball sampling. *Journal of Peace Research*, 48(4), 423-435.
- Cowan, D. (2004). Legal Consciousness: Some Observations. *The Modern Law Review*, 67(6), 928-958. doi:doi:10.1111/j.1468-2230.2004.00518.x
- Dalberg-Larsen, J. (1984). *Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så? : sammenhænge mellem retsudvikling og samfundsudvikling set i et retssociologisk perspektiv*. Kbh.: Akademisk Forlag.
- Dalberg-Larsen, J. (1991). *Ret, styring og selvforvaltning : retssociologiske artikler og en introduktion til emnet*. Aarhus: Juridisk Bogformidling.
- Dalberg-Larsen, J. (2000). Sociology of Law from a Legal Point of View. *Retfærd*, 23(89).
- Dalberg-Larsen, J. (2005). *Lovene og livet : en retssociologisk grundbog* (5 udg.). Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.
- Dalberg-Larsen, J. (2009). Rettens betydning for borgernes marginalisering og sociale udstødning. I N. Mortensen & J. E. Larsen (red.), *Udenfor eller indenfor: sociale marginaliseringsprocessers mangfoldighed*. Hans Reitzel.
- Danneris, S. (2018). Ready to work (yet)? Unemployment trajectories among vulnerable welfare recipients. *Qualitative Social Work*, 17(3), 355-372.
- DeFalco, J. C. (2000). Trade-off, Risks, and Regulations in Science and Technology. Implications for STS Education. I D. D. Kumar & D. E. Chubin (red.), *Science, technology, and society : a sourcebook on research and practice* (s. 91-120). New York: Kluwer Academic/Plenum.
- Dieckhoff, M. & Gash, V. (2015). Unemployed and alone? Unemployment and social participation in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 35(No. 1/2), 67-90. doi:10.1108/IJSSP-01-2014-0002
- Dinesen, A. M. (2008). Beslutningens anatomi. I J. Tække & M. Paulsen (red.), *Luhmann og organisation*: Forlaget IP - Unge Pædagoger.
- Ebsen, F. & Guldager, J. (2002). Kommunal klassificering af langtidsledige. I M. Järvinen, J. E. Larsen & N. Mortensen (red.), *Det magtfulde møde mellem system og klient* (s. 61-80). Aarhus Aarhus Universitetsforlag.
- Ehrlich, E. (2009). *Fundamental principles of the sociology of law*. New Brunswick, N.J.: Transaction.
- Ejrnæs, M. & Guldager, J. (2008). *Helhedssyn og forklaring : i sociologi, socialt, sundhedsfagligt og pædagogisk arbejde*. Kbh.: Akademisk Forlag.
- Engel, D. M. (1995). Law in the Domains of Everyday Life: The Construction of Community and Difference. I A. Sarat & T. R. Kearns (red.), *Law in Everyday Life* (s. 123-170).

- Engel, D. M. (1998). How Does Law Matter in the Constitution of Legal Consciousness? I B. G. Garth & A. Sarat (red.), *How Does Law Matter?* (s. 109-144). Evanston, Illinois: Northwestern University Press.
- Eskelinen, L., Olesen, S. P. f. & Caswell, D. (2008). *Potentialer i socialt arbejde : et konstruktivt blik på faglig praksis*. Kbh.: Hans Reitzel.
- Esposito, E. (2011). *The future of futures : the time of money in financing society*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Esposito, E. (2013). The structures of uncertainty: performativity and unpredictability in economic operations. *Economy and Society*, 42(1), 102-129.
- Europa-Kommissionen. (2018). Long-term unemployment. Hentet fra <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1205&langId=en>
- Evald, J. & Schaumburg-Müller, S. (2004). *Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.
- Ewick, P. & Silbey, S. S. (1992). Conformity, Contestation, and Resistance: An Account of Legal Consciousness. *New England Law Review*, 26, 731-749.
- Ewick, P. & Silbey, S. S. (1998). *The common place of law : stories from everyday life*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Ewick, P. & Silbey, S. S. (1999). Common Knowledge and Ideological Critique: The Significance of Knowing That the "Haves" Come Out Ahead. *Law & Society Review*, 33, 1025-1042.
- Faber, S. T. (2008). *På jagt efter klasse*. Aalborg Universitet, Aalborg.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making social science matter : why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245. doi:10.1177/1077800405284363
- Frederickson, H. G. (1997). *The spirit of public administration* (1st ed udg.). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Galanter, M. (1974). Why the Haves Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change Essay. *Law & Society Review*, 9, 95-160.
- Gallie, D. & Alm, S. (2000). Unemployment, Gender, and Attitudes to Work. I D. Gallie & S. Paugam (red.), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe* (s. 109-133). Oxford: Oxford University Press.
- Gallie, D. & Paugam, S. (2000). *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Garrick, J. & Chan, A. (2017). Knowledge management and professional experience: the uneasy dynamics between tacit knowledge and performativity in organizations. *Journal of Knowledge Management*, 21(4), 872-884. doi:10.1108/JKM-02-2017-0058
- Gomm, R. (2008). *Social research methodology : a critical introduction* (2 udg.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gottrup, R. (2011). *Officialprincippet og sagsoplysning : mod øget borgerinddragelse?* Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.
- Graca, S. (2018). Portuguese culture and legal consciousness: a discussion of immigrant women's perceptions of and reactions to domestic violence. *International Journal of Law in Context*, 14(3), 416-436. doi:10.1017/S1744552317000544
- Greer, I., Breidahl, K. N., Knuth, M. & Larsen, F. (2017). *The marketization of employment services : the dilemmas of Europe's work-first welfare state* Hentet fra <http://dx.doi.org/10.1093/oso/9780198785446.001.0001>
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms : contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

- Halliday, S. & Schmidt, P. D. (2009). *Conducting law and society research : reflections on methods and practices* Cambridge studies in law and society, Hentet fra <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511609770>
- Hammerslev, O. (2015). Reforming the Bulgarian State of Knowledge: Legal Expertise as a Resource in Modelling States *Journal of European Integration*, 37(2), 247-262. doi:10.1080/07036337.2014.990138
- Handler, J. F. (2004). *Social citizenship and workfare in the United States and western Europe: The paradox of inclusion*.
- Harste, G. (2003). The Emergence of Autopoietic Organisation. I T. Bakken & T. Hernes (red.), *Autopoietic Organization Theory: Drawing on Niklas Luhmann's Social Systems Perspective* (s. 75-102). København: Copenhagen Business School Publisher.
- Harste, G. (2015). Uventede gæster - om viljen til eksklusion. *Herrens Mark - Viljens Frihed?*, 9(9).
- Harste, G. & Mortensen, N. (2005). Social samhandlingsteorier. I H. Andersen & L. B. Kaspersen (red.), *Klassisk og moderne samfundsteori* (bd. 3, s. 199-223). København: Hans Reitzels Forlag
- Hauger, J. S. (2000). STS Education for Knowledge Professionals. I D. D. Kumar & D. E. Chubin (red.), *Science, technology, and society : a sourcebook on research and practice* (s. 231-256). New York: Kluwer Academic/Plenum.
- Helby Petersen, O. & Houlberg, K. (2016). Cost savings or real efficiency gains? Heterogeneous effects of involving the private market in public service delivery. *Journal of Strategic Contracting and Negotiation*, 2(3), 206-226. doi:10.1177/2055563617691989
- Hertogh, M. (2004). A 'European' Conception of Legal Consciousness: Rediscovering Eugen Ehrlich. *Journal of Law and Society*, 31(4), 457-481.
- Hertogh, M. (2018). *Nobody's Law: Legal Consciousness and Legal Alienation in Everyday Life*: Palgrave Macmillan UK.
- Hertogh, M. & Kurkchian, M. (2016). 'When politics come into play, law is no longer law': images of collective legal consciousness in the UK; Poland and Bulgaria. *International Journal of Law in Context*, 12(4), 404-419.
- Hjelmar, U., Bhatti, Y., Petersen, O. H., Rostgaard, T. & Vrangbæk, K. (2018). Public/private ownership and quality of care: Evidence from Danish nursing homes. *Social Science & Medicine*, 216, 41-49. doi:<https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2018.09.029>
- Hoffmann, E. A. (2003). Legal Consciousness and Dispute Resolution: Different Disputing Behavior at Two Similar Taxicab Companies. *Law & Social Inquiry*, 28, 619-716.
- Hull, K. E. (2016). Legal Consciousness in Marginalized Groups: The Case of LGBT People. *Law & Social Inquiry*, 41(3), 551-572.
- Hydén, H. (1985). *Arbetslivets reglering*: Liber Förlag.
- Hydén, H. (1989). Retlige styringsmodeller i retsstaten og velfærdsstaten – mod en retsstatslig velfærdsmodel. I E. M. Basse (red.), *Regulering og styring*: Gad.
- Hydén, H. (1998). *Rättssociologi som rättsvetenskap*. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Hydén, H. (1999). Even a Stepchild Eventually Grows Up: On the Identity of Sociology of Law. *Retfærd*, 22(85).
- Højilund, P. & Juul, S. (2015). *Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde* (2 udg.). Kbh.: Hans Reitzel.
- Højilund, H. (2014). Roller i en systemteoretisk optik. I G. Harste & M. Knudsen (red.), *Systemteoretiske analyser - at anvende Luhmann*. Frederiksberg: Nyt fra samfundsvidenskaberne

- Høybye-Mortensen, M. (2015). Decision-Making Tools and Their Influence on Caseworkers' Room for Discretion. *British Journal of Social Work*, 45, 600-615.
- Iversen, K., Jensen, D. C., Ruge, M. & Thau, M. (2018). *Kommunernes perspektiver på centrale udfordringer på voksensocialområdet*. Hentet fra <https://www.vive.dk/media/pure/10887/2300830>
- Jakobsen, M. & Thomsen, M. K. (2015). Samproduktion, offentlige tiltag og servicebrugernes motivation til at deltage. *Politica*(2), 164-184.
- Jasanoff, S. (1987). Biology and the Bill of Rights. *American Journal of Law & Medicine*, 13(2-3), 249-289.
- Jasanoff, S. (1990). *The fifth branch : science advisors as policymakers*. London
Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jasanoff, S. (1997). *Science at the bar : law, science and technology in America* (2. print. udg.). Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Jasanoff, S. (1999). The Songlines of Risk. *Environmental Values*, 8(2), 135-152.
- Jasanoff, S. (2004a). The idiom of co-production. I S. Jasanoff (red.), *States of Knowledge: The Co-production of Science and the Social Order* (s. 1-12). London Routledge.
- Jasanoff, S. (2004b). Ordering knowledge, ordering society. I S. Jasanoff (red.), *States of Knowledge : The Co-Production of Science and the Social Order* (s. 13-45). London: Routledge.
- Jasanoff, S. (2004c). *States of knowledge : the co-production of science and social order*. London: Routledge.
- Jefferson, G. (1988). On the Sequential Organization of Troubles-Talk in Ordinary Conversations. *Social Problems*, 35(4), 418-441. doi:10.2307/800595
- Järvinen, M. (2003). Alkoholfortællinger i et institutionelt landskab. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (red.), *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, M. (2014). Drug users and institutional identities. I M. Järvinen & J. F. Gubrium (red.), *Turning Troubles into problems*. London: Routledge.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2003). *At skabe en klient : institutionelle identiteter i socialt arbejde*. Kbh.: Hans Reitzel.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2005). *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv : interview, observationer og dokumenter* (1 udg.). Kbh.: Hans Reitzel.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2012). *At skabe en professionel : ansvar og autonomi i velfærdsstaten* (M. Järvinen & N. Mik-Meyer red.). Kbh.: Hans Reitzel.
- Järvinen, M. & Mortensen, N. (2002). Det magtfulde møde mellem system og klient: teoretiske perspektiver. I M. Järvinen, J. E. Larsen & N. Mortensen (red.), *Det magtfulde møde mellem system og klient* (s. 9-27). Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ketscher, K. (2014). *Socialret : principper, rettigheder, værdier* (4 udg.). Kbh.: Karnov Group.
- Kierkegaard, S. (1859/1964). *Synspunktet for min Forfatter-Virksomhed i Samlede Værker. Bind 18* (3 udg.). Kbh.: Gyldendal.
- Kildal, N. (2001). *Workfare tendencies in Scandinavian welfare policies*.
- KL. (2017). *En forenklet og mere effektiv beskæftigelsesindsats* Hentet fra https://www.kl.dk/media/16447/en_forenklet_og_mere_effektiv_besk-ftigelsesindsat.pdf
- Klausen, J., Schultz, T. & Hielmcrone, N. v. (2017). *Socialret : forsørgelse og beskæftigelse* (2 udg.). Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.
- Koch, A. (1982). *Socialt arbejde : helhedsprincip og behovsvurdering på fagligt grundlag*. Kbh.: Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut.
- Koselleck, R. (2018). *Sediments of Time: On possible histories*. Stanford: Stanford University Press.

- Kumar, D. D. & Chubin, D. E. (2000). *Science, technology, and society : a sourcebook on research and practice* (D. D. Kumar & D. E. Chubin red.). New York: Kluwer Academic/Plenum.
- Kurkchayan, M. (2011). Perception of Law and Social Order: A Cross-National Comparison of Collective Legal Consciousness. *Wisconsin International Law Journal*, 29(2), 366-392.
- Kutchinsky, B. (1970). *Den almindelige retsbevidsthed : to danske forundersøgelser vedrørende kendskab og holdninger til kriminalitet og retsudøvelse*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Kvale, S. (1994). *InterView*. København: Hans Reitzels Forlag.
- la Cour, A. (2003). Organisation og Interaktion. I H. Højlund & M. Knudsen (red.), *Organiseret kommunikation - systemteoretiske analyser*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Lange, B. (2005). Researching Discourse and Behaviour as Elements of Law in Action. I R. Banakar & M. Travers (red.), *Theory and method in socio-legal research* (s. 175-194). Oxford: Hart.
- Larsen, J. E., Mortensen, N. & Thomsen, J. P. F. (2002). Magtens mange facetter i mødet mellem system og klient. I M. Järvinen, J. E. Larsen & N. Mortensen (red.), *Det magtfulde møde mellem system og klient* (s. 185-197). Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Latour, B. (2010). *The making of law : an ethnography of the Conseil d'Etat*. Cambridge: Polity Press.
- Lee, M., Natarajan, L., Lock, S. & Rydin, Y. (2018). Techniques of Knowing in Administration: Co-production, Models, and Conservation Law. *Journal of Law and Society*, 45(3), 427-456.
- Lemann Kristiansen, B. (2001). *Pantefogderne og deres retsanvendelse*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.
- Lemann Kristiansen, B. (2013). Udviklingsfaser i forvaltningens regulering. I O. Hammerslev & M. R. Madsen (red.), *Retssociologi: Klassiske og moderne perspektiver*: Hans Reitzels Forlag.
- Leth Svendsen, I. (2014). *"Der er faresignaler her - " : om ret og heuristik i det almindelige kommunale tilsyn med børn og unge : ph.d.-afhandling*. Roskilde: Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet.
- Lied, C. (2011). *Irriterende til stede : om gatejuristar i Oslo og København*. Oslo: Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services* (Updated ed. udg.). New York: Russell Sage Foundation.
- Luhmann, N. (1972). *Funktionen und Folgen formaler Organisation* (2. Aufl. udg.). Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power : two works*. Ann Arbor, Mich.: University Microfilms International.
- Luhmann, N. (1982). *The differentiation of society*. New York: Columbia University Press.
- Luhmann, N. (1985). *A sociological theory of law*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Luhmann, N. (1986). The Theory of Social Systems and Its Epistemology: Reply to Danila Zolo's Critical Comments. *Philosophy of the Social Sciences*, 16(1), 129-134.
- Luhmann, N. (1987). *Rechtssoziologie*: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. (1988). *Die Wirtschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1997a). *Iagttagelse og paradoks*. Kbh.: Gyldendal.
- Luhmann, N. (1997b). *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1997c). Limits of Steering. *Theory, Culture & Society*, 14(1).
- Luhmann, N. (1998a). Erkendelse som konstruktion. I M. Hermansen (red.), *Fra læringens horisont*. Århus: Klim.
- Luhmann, N. (1998b). *Observations on modernity*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Luhmann, N. (2000a). *Organisation und Entscheidung*. Opladen: Westdt. Verl.
- Luhmann, N. (2000b). *Sociale systemer : grundrids til en almen teori*. Kbh.: Hans Reitzel.
- Luhmann, N. (2002). *Theories of Distinction: Redescribing the Descriptions of Modernity*. Stanford, CA.: Stanford University Press.

- Luhmann, N. (2003). Organization. I T. Bakken & T. Hernes (red.), *Autopoietic Organization Theory: Drawing on Niklas Luhmann's Social Systems Perspective* (s. 31-52). København: Copenhagen Business School Publisher.
- Luhmann, N. (2004). *Law as a social system* (F. Kastner red.). Oxford: Oxford University Press.
- Luhmann, N. (2005a). The Concept of Autopoiesis. I D. Seidl & K. H. Becker (red.), *Niklas Luhmann and Organization Studies*: Liber & Copenhagen Business School Press.
- Luhmann, N. (2005b). The Paradox of Decision Making. I D. Seidl & K. H. Becker (red.), *Niklas Luhmann and Organization Studies*: Liber & Copenhagen Business School Press.
- Luhmann, N. (2006). System as a Difference. *Organization*, 13(1), 37-57.
- Luhmann, N. (2016). *Samfundets samfund*. Kbh.: Hans Reitzel.
- Machura, S. (2014). Eugen Ehrlich's Legacy in Contemporary German Sociology of Law. I K. Papendorf, S. Machura & A. Hellum (red.), *Eugen Ehrlich's Sociology of Law* (s. 39-68). Zürich: LIT Verlag.
- Marshall, A.-M. (2005). Idle Rights: Employees' Rights Consciousness and the Construction of Sexual Harassment Policies. *Law & Society Review*, 39(1).
- Mathiesen, T. (1998). Is it all that bad to be a stepchild? Comments on the state of sociology of law. *Retfærd*, 21(83).
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. C. (2003). *Cops, teachers, counselors : stories from the front lines of public service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Merry, S. E. (1990). *Getting Justice and Getting Even: Legal Consciousness among Working-Class Americans*: The University of Chicago Press.
- Mik-Meyer, N. (2003). Anne er sygdomsfikseret: Forhandling af en institutionel diagnose. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (red.), *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Mik-Meyer, N. (2006). Identities and Organisations. Evaluating the Personality Traits of Clients in Two Danish Rehabilitation Organizations. *Outlines. Critical Practice Studies*, 8(1).
- Mik-Meyer, N. (2017). *The power of citizens and professionals in welfare encounters : The influence of bureaucracy, market and psychology*. Manchester: Manchester University Press.
- Mik-Meyer, N. (2018). *Fagprofessionelles møde med udsatte klienter : dilemmaer i den organisatoriske praksis*. Kbh.: Hans Reitzel.
- Mik-Meyer, N. & Haugaard, M. (2019). The performance of citizen's and organisational authority. *Journal of Classical Sociology*, 1468795X19860111. doi:10.1177/1468795X19860111
- Mik-Meyer, N. & Silverman, D. (2019). Agency and clientship in public encounters: co-constructing 'neediness' and 'worthiness' in shelter placement meetings. *The British Journal of Sociology*, 0(0). doi:10.1111/1468-4446.12633
- Miller, C. A. (2004). Climate science and the making of a global political order. I S. Jasanoff (red.), *States of knowledge: The co-production of science and social order* (s. 46-66). New York: Routledge.
- Mingers, J. (2003). Observing organizations: An evaluation of Luhmann's organization theory. I T. Bakken & T. Hernes (red.), *Autopoietic Organization Theory: Drawing on Niklas Luhmann's Social Systems Perspective* (s. 103-122). København: Copenhagen Business School Publisher.
- Minke, L. K. (2012). *Fængslets indre liv*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.
- Møller, M. Ø. (2012). Socialrådgiverrollen under aktiveringspolitikken. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (red.), *At skabe en professionel - Ansvar og autonomi i velfærdsstaten* (s. 165-187). København: Hans Reitzels Forlag.
- Mørck, Y. (2019). Feltstudiet. I C. J. Kristensen & M. A. Hussain (red.), *Metoder i samfundsvidenskaberne* (s. 177-190): Samfundslitteratur.

- Nielsen, L. B. (2000). Situating Legal Consciousness: Experiences and Attitudes of Ordinary Citizens about Law and Street Harassment. *Law & Society Review*, 34(4), 1055-1090.
- Nielsen, S. P. P. & Hammerslev, O. (2018). Gadejuristen [The Street Lawyers]: Offering Legal Aid to Socially Marginalised People. I O. Halvorsen Rønning & O. Hammerslev (red.), *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States* (s. 169-191): Palgrave Macmillan.
- Nissen, M. A. (2014). In search for a sociology of social problems for social work. *Qualitative Social Work*, 13(4), 555-570. doi:10.1177/1473325013506928
- Nissen, M. A. & Harder, M. (2008). Forandringer i det sociale velfærdsarbejde – om oplevelsen af styring og socialrådgiveres strategier. *Nordisk Sosialt Arbeid*, 28(3-4), 233-246.
- Nørgaard, C. A., Garde, J. & Revsbech, K. (2014). *Forvaltningsret - sagsbehandling* (7 udg.). Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.
- Olesen, A. (2013). *Løsladt og gældsat*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.
- Olesen, A. (2018). Ex-prisoners' Need for Legal Aid in Denmark. I O. Hammerslev & O. H. Rønning (red.), *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States*: Palgrave Macmillan.
- Olesen, A., Nielsen, S. P. P. & Hammerslev, O. (2017). Gadejura- kunsten at fremelske gadefolkets oplevelse af at bære rettigheder. I N. Jul Clausen, A. Kronborg, N. Dietz Legind & B. O. Gram Mortensen (red.), *Festskrift til Hans Viggo Godsk Pedersen*: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Pahl, H. (2017). Niklas Luhmann: Die Wirtschaft der Gesellschaft. I K. Kraemer & F. Brugger (red.), *Schlüsselwerke der Wirtschaftssoziologie* (s. 201-211). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Pestoff, V. (2006). Citizens and co-production of welfare services. *Public Management Review*, 8(4), 503-519. doi:10.1080/14719030601022882
- Petersen, H. (1991). *Informel ret på kvindearbejdspladser : en retsteoretisk og empirisk analyse*. Kbh.: Akademisk Forlag.
- Phillips, L. & Schrøder, K. (2005). Diskursanalytisk tekstanalyse. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (red.), *Kvalitative metoder - interviews, feltarbejde, tekstanalyse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Pound, R. (1910). Law in Books and Law in Action. *American Law Review*, 44, 12-36.
- Pratt, M. G. (2008). Fitting Oval Pegs Into Round Holes: Tensions in Evaluating and Publishing Qualitative Research in Top-Tier North American Journals. *Organizational Research Methods*, 11(3), 481-509.
- Príbaň, J. (2016). The Concept of Law in Global Societal Constitutionalism. I D. Cowan & D. Wincott (red.), *Exploring the 'Legal' in Socio-Legal Studies* (s. 57-79). London: Palgrave.
- Prior, L. (2003). *Using documents in social research*. London: SAGE Publications.
- Qvortrup, L. (2006). Systemer endogene uro - Luhmann som empirisk begrebseksperimentator. I J. Tække (red.), *Luhmann og erkendelse: Epistemologi, anvendelse og nyorientering*: Unge Pædagoger.
- Revsbech, K., Garde, J., Jensen, J. A., Jensen, O. F., Madsen, H. B. & Mørup, S. H. (2016). *Forvaltningsret : almindelige emner* (6 udg.). Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.
- Ritchie, J. & Lewis, J. (2003). *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers* (Second edition udg.). Los Angeles, California: SAGE.
- Rådet for Socialt Udsatte. (2016). *Kvinder i Socialt Udsathed: En undersøgelse af socialt udsatte kvinders livssituation, problemer, ressourcer og behov*. Hentet fra <https://www.udsatte.dk/dyn/resources/Publication/file/3/83/1481621431/rapport-om-kvinder-i-social-udsathed-web.pdf>
- Sancino, A. (2016). The Meta Co-production of Community Outcomes: Towards a Citizens' Capabilities Approach. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 27, 409-424. doi:10.1007/s11266-015-9596-9

- Sand, I.-J. (2008). The Interaction of Society, Politics and Law: the Legal and Communicative Theories of Habermas, Luhmann and Teubner. *Scandinavian Studies in Law*, 53, 45-75.
- Sand, I.-J. (2012). Hybridization, Change and the Expansion of Law. I N. Å. Andersen & I.-J. Sand (red.), *Hybrid Forms of Governance - Self-suspension of Power* (s. 186-204): Palgrave Macmillan.
- Santos, B. d. S. (1987). Law: A Map of Misreading. Toward a Postmodern Conception of Law. *Journal of Law and Society*, 14(3), 279-302.
- Sarat, A. (1990). "... The Law Is All Over": Power, Resistance and the Legal Consciousness of the Welfare Poor. 2, 39.
- Sarat, A. & Kearns, T. R. (1995). *Law in Everyday Life*: University of Michigan Press.
- Schirmer, W. & Michailakis, D. (2019). *Systems Theory for Social Work and the Helping Professions*. New York: Routledge.
- Schjødt, R., Nielsen, T. C. & Rasmussen, S. f. (2018). *Motiveret beskæftigelse : en undersøgelse af den aktive beskæftigelsesindsats samt et oplæg til et nationalt forsøg med kontanthjælp*. Aarhus: Socialfagligt.
- Schultz, T. (2004). *Retsanvendelse og skøn : sontringens anvendelse i prøvelsen af afgørelser på det socialretlige område*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.
- Sehested, K. & Dreyer Hansen, A. (2003). *Konstruktive bidrag : om teori og metode i konstruktivistisk videnskab*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Seidl, D. (2003). Organisational Identity in Luhmann's Theory of Social Systems. I T. Bakken & T. Hernes (red.), *Autopoietic Organization Theory: Drawing on Niklas Luhmann's Social Systems Perspective* (s. 123-150). Copenhagen: Copenhagen Business School Publisher.
- Seidl, D. (2005). Organization and Interaction. I D. Seidl & K. H. Becker (red.), *Niklas Luhmann and Organization Studies*: Liber & Copenhagen Business School Press.
- Seidl, D. & Becker, K. H. (2006). Organizations as Distinction Generating and Processing Systems: Niklas Luhmann's Contribution to Organization Studies. *Organization*, 13(1), 9-35.
- Silbey, S. S. (2005). AFTER LEGAL CONSCIOUSNESS. *Annual Review of Law and Social Science*, 1(1), 323-368. doi:10.1146/annurev.lawsocsci.1.041604.115938
- Simon Thomas, M. (2019). Teaching Socio-Legal Research Methodology: Participant Observation. Special Issue on Active Learning and Teaching in Legal Education. *Law & Method*, 01. doi:10.5553/REM/.000041
- Sommerlad, H. & Sanderson, P. (2013). Social justice on the margins: the future of the not for profit sector as providers of legal advice in England and Wales. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 35(3), 305-327.
- Spencer, L., Ritchie, J. & O'Connor, W. (2003). Analysis: Practices, Principles and Processes. I J. Ritchie & J. Jewis (red.), *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers* (s. 199-262). Los Angeles, California: SAGE.
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks: Sage.
- Teubner, G. (1983). Substantive and Reflexive Elements in Modern Law. *Law & Society Review*, 17(2), 239-286.
- Teubner, G. (1985). After Legal Instrumentalism? Strategic Models of Post-regulatory Law IG. Teubner (red.), *Dilemmas in the Welfare State*. Berlin: Walter de Gruyter & Co.
- Teubner, G. (1988). Refleksiv ret: Udviklingsmodeller for retten i sammenlignende perspektiv IA. e. a. Born (red.), *Refleksiv ret: Nyt fra Samfundsvidenskaberne*.
- Thomas, G. (2010). Doing Case Study: Abduction Not Induction, Phronesis Not Theory. *Qualitative Inquiry*, 16(7), 575-582. doi:10.1177/1077800410372601
- Thompson, C. (2004). Co-producing CITES and the African elephant. I S. Jasanoff (red.), *States of knowledge: The co-production of science and social order* (s. 67-86). New York: Routledge.

- Thuesen, F., Bille, R. & Pedersen, M. J. (2017). *Styring af den Kommunale Beskæftigelsesindsats: Instrumenter, Motivation og Præstationer*. Hentet fra København:
- Thyssen, O. (2003). Luhmann and Management: A critique of the management theory in Organisation und Entscheidung. I T. Bakken & T. Hernes (red.), *Autopoietic Organization Theory: Drawing on Niklas Luhmann's Social Systems Perspective* (s. 213-234). Copenhagen: Copenhagen Business School.
- Thyssen, O. (2006). Erkendelsesteori som kommunikationsteori: Kritik af Luhmanns teori om den forsvundne verden. I J. Tække (red.), *Luhmann og erkendelse: Epistemologi, anvendelse og nyorientering: Unge Pædagoger*.
- Torring, J. (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten : en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Travers, M. (2013). Interpretive Sociologists and Law. I M. Travers & R. Banakar (red.), *Law and Social Theory* (Second edition udg., s. 165-180). Oxford: Hart Publishing Ltd.
- Uggerhøj, L. (2002). Menneskelighed i mødet mellem socialrådgiver og klient - ideal eller realitet? I M. Järvinen, J. E. Larsen & N. Mortensen (red.), *Det magtfulde møde mellem system og klient* (s. 81-106). Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Vangsgaard, P. (2017). *Det socialretlige kompleksitetskort : udkast til et naturalistisk reflektions- og navigationsgrundlag for socialt myndighedsarbejde*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Wallin Arto, J. & Fuglsang, L. (2017). Service innovations breaking institutionalized rules of health care. *Journal of Service Management*, 28(5), 972-997. doi:10.1108/JOSM-04-2017-0090
- Waterton, C. & Wynne, B. (2004). Knowledge and political order in the European Environment Agency. I S. Jasanoff (red.), *States of Knowledge: The Co-production of Science and Social Order* (s. 87-108). London: Routledge.
- Watters, J. K. & Biernacki, P. (1989). Targeted Sampling: Options for the Study of Hidden Populations. *Social Problems*, 36(4), 416-430. doi:10.2307/800824
- Whiteside, N. (2014). Constructing Unemployment: Britain and France in Historical Perspective. *Social Policy & Administration*, 48(1), 67-85.
- Wylich-Muxoll, H. v. (2018). *Præmisses for kommunikation mellem organisation og interaktion*. (PhD), Roskilde Universitet.
- Young, K. M. (2014). Everyone Knows the Game: Legal Consciousness in the Hawaiian Cockfight. *Law & Society Review*, 48(3), 499-530.
- Ziegert, K. A. (2005). Systems Theory and Qualitative Socio-Legal Research. I R. Banakar & M. Travers (red.), *Theory and method in socio-legal research* (s. 49-68). Oxford: Hart.
- Åkerstrøm Andersen, N. (1999). *Diskursive analysestrategier : Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann*. Kbh.: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Åkerstrøm Andersen, N. (2003a). *Borgerens kontraktliggørelse*. Kbh.: Hans Reitzel.
- Åkerstrøm Andersen, N. (2003b). Polyphonic organisations. I T. Bakken & T. Hernes (red.), *Autopoietic Organization Theory: Drawing on Niklas Luhmann's Social Systems Perspective* (s. 151-182). Copenhagen: Copenhagen Business School Publisher.
- Åkerstrøm Andersen, N. (2005). Borgerkontrakter og sprogspillet. *Nordisk Socialt Arbeid*, 04.
- Åkerstrøm Andersen, N. (2007). Creating the Client Who Can Create Himself and Hiw Own Fate - the Tragedy of the Citizens' Contract. *Qualitative Sociology Review*, 3(2).
- Åkerstrøm Andersen, N. (2013). Contract as a Form of Intersystemic Communication. I A. Febbrajo & G. Harste (red.), *Law and Intersystemic Communication: Ashgate Publishing Limited*.
- Åkerstrøm Andersen, N. & Pors, J. G. (2014). *Velfærdsledelse : mellem styring og potentialisering*. Kbh.: Hans Reitzel.

Åström, K. (1988). *Socialtjänstlagstiftningen i politik och förvaltning : en studie av parallella normbildningsprocesser*. Lund university press: Lund University Press.

10 Bilag

10.1 Bilag 1: Oversigt over deltagerobservationerne

Tabellen nedenfor giver et overblik over, hvornår deltagerobservationerne har fundet sted. Dokumentanalysen af borgerjournalerne er foretaget *inden* deltagerobservationerne. De semistrukturerede interviews er foretaget *efter* deltagerobservationerne. Nogle gange har interviewet fundet sted direkte efter mødets afslutning eller dagen efter. Andre gange er der gået længere tid, i et enkelt tilfælde op til seks uger, hvilket typisk har skyldtes sygdom eller forglemmelse fra respondenternes side.

Dataindsamlingen startede fredag den 13. april 2017 i Løve Kommune, hvor jeg fik genereret de første aktindsigtsrapporter fra borgernes journaler. Det sidste interview, interviewet med Joakim fra Nørring Kommune, blev gennemført torsdag den 28. september 2017 og satte dermed punktum for dataindsamlingen.

Nummer	Kommune	Borger	Sagsbehandler	Dato for deltagerobservation
1	Løve	Claes	Tine	09.05.2017
2	Løve	Lars	Kirsten	22.05.2017
3	Løve	Thomas	Ditte	23.05.2017
4	Snefeldt	Birgitte	Hanne	16.06.2017
5	Snefeldt	Henrik	Eva	03.07.2017
6	Løve	Erik	Kirsten	10.07.2017
7	Løve	Peter	Kirsten	11.07.2017
8	Snefeldt	Camilla	Kathrine	12.07.2017
9	Nørring	Smilla	Jane	11.08.2017
10	Snefeldt	Karsten	Karin	28.08.2017

11	Nørring	Kasper	Lene	06.09.2017
12	Nørring	Torben	Lene	06.09.2017
13	Nørring	Simon	Karen	11.09.2017
14	Snefeldt	Lærke	Karin	13.09.2017
15	Nørring	Joakim	Karen	28.09.2017

10.2 Bilag 2: Eksempel på interviewguide til interviews med borgerne

Temaer	Spørgsmål
<i>Borgernes baggrund og hverdag</i>	Vil du fortælle mig om dig selv? Hvordan ser din hverdag ud?
<i>Borgernes oplevelse af mødet</i>	Hvordan oplever du jeres møde? Var det anderledes end normalt?
<i>Borgernes oplevelse af systemet og sagsbehandleren</i>	Hvordan har du det med at skulle mødes med din sagsbehandler? Hvad er et godt møde og et dårligt møde? Hvad ser du som formålet med møderne og sagsbehandlingen? Hvad synes du er din rolle og kommunens rolle?
<i>Borgernes kendskab til og indflydelse på egen sag</i>	Hvor meget fylder din sag for dig i din hverdag? Hvor meget indflydelse har du på, hvad sker i din sag?
<i>Borgernes kendskab til lovgivning</i>	Synes du, du kender til rettigheder og krav? Hvis ja, hvor kender du dem fra? Læser du sagsnotaterne? Hvorfor/hvorfor ikke?

10.3 Bilag 3: Eksempel på interviewguide til interviews med sagsbehandlerne

Temaer	Spørgsmål
<i>Sagsbehandlerens faglige baggrund</i>	<p>Hvad er din uddannelsesbaggrund?</p> <p>Har du arbejdet andre steder end her?</p>
<i>Sagsbehandlerens tilgang til sagsbehandling</i>	<p>Hvad kendetegner sagsbehandling hos jer?</p> <p>Hvad karakteriserer den gode sagsbehandling? Og den dårlige?</p> <p>Hvad ser du som formålet med sagsbehandlingen?</p> <p>Hvordan vurderer du, hvilken kategori og hvilket tilbud borgerne skal visiteres til?</p> <p>Hvordan orienterer du dig i borgernes sager?</p> <p>Hvad noterer du i borgerens journal?</p>
<i>Sagsbehandlerens oplevelse af mødet</i>	<p>Hvordan oplever du jeres møde?</p>

	Hvordan er det gode møde? Og det dårlige?
<i>Sagsbehandlerens relation til borgeren</i>	<p>Hvordan er din relation til borgeren?</p> <p>Hvad er din oplevelse af borgerens kendskab til rettigheder og krav?</p> <p>Hvordan oplyser du borgeren om krav og rettigheder?</p>
<i>Sagsbehandlerens oplevelser af hensyn og krav</i>	<p>Hvilke hensyn vægter højt i sagsbehandlingen?</p> <p>Hvilke krav oplever du i dit arbejde?</p>
<i>Sagsbehandlerens oplevelser af lovgivning</i>	<p>Hvilken betydning har lovgivning i dit arbejde?</p> <p>Hvordan håndterer du ændringer i lovgivningen?</p>
<i>Opfølgende spørgsmål</i>	Hvorfor har du spurgt denne borger om at deltage?