

FREMtidENS KONTANTHJÆLP?

EN ANTOLOGI

Redigeret af Steffen Rasmussen

Sophie Danneris & Tanja Dall

- Cand.scient.soc, ph.d. samt afdelingschef i
Jobcenter København (JK)
- Socialrådgiver, ph.d. samt postdoc ved
Aalborg Universitet

Malte Moll Wingender & Finn Kenneth Hansen

- Sociolog, Analyse & Tal
og Socialforsker, økonom hos CASA

Søren Vinther Fjærestad

- Chef for Væksthushets Kompetencecenter,
Aut, Psykolog

Stine Piilgaard Porner Nielsen

- Postdoc, Juridisk Institut, Syddansk
Universitet. Ph.d. i rettsociologi og cand.soc.

Magnus Paulsen Hansen

- Ph.d. og lektor v. Institut for samfundsvidenskab
og erhverv, Roskilde Universitet

Mathias Petersen

- Cand. mag. i Filosofi, Bestyrelsesmedlem
& projektleder i Psykosocial Tænketank

Knud Aarup

- Fhv. Direktør i socialstyrelsen,
fhv. Formand i socialpolitisk forening
og fhv. Landsformand for
Bedre Psykiatri

Robin Vickery & Dorte Bukdahl

- Copenhagen Dome,
Videnscenter for Socialøkonomi

Steffen Rasmussen

- Stifter af Fundamentet,
samt direktør ved
Center For Social Nytænkning

Mette Louise Brix

- Sagsbehandler og fællestillidsrep.
samt formand for beskæftigelsesfaggruppen
hos Dansk Socialrådgiverforening

Lone Bjørn Madsen

- Sociolog, tidl. afdelingsleder
Jobcenter Aarhus og tidl. leder
for Analyseenheden Fredericia Kommune

FREMTIDENS KONTANTHJÆLP

Perspektiver på sociale- og
beskæftigelsesrettede indsatser for fremtiden.



www.socialfagligt-forlag.dk

www.cfsn.dk

FREMTIDENS KONTANTHJÆLP

Perspektiver på sociale- og beskæftigelsesrettede
indsatser i fremtiden

Redaktion og tilrettelæggelse: Steffen Rasmussen

Korrektur og redaktionsassistent: Marie Andreasen

Korrektur: Sara Palm

Bidrag fra:

Robin Vickery & Dorte Bukdahl, Steffen Rasmussen, Sophie Danneris & Tanja Dall, Stine Piilgaard Porner Nielsen, Knud Aarup, Mette Brix, Malte Moll Wingender & Finn Kenneth Hansen, Mathias Petersen, Lone Bjørn Madsen, Søren Vinther Fjærestad og Magnus Paulsen Hansen.

Forlag: Socialfagligt Forlag

Udgivelse: Fysisk Distribution via DBK.

Digitalt via www.socialfagligt-forlag.dk

Udgave: 1. udgave, 1. oplag

ISBN: 87-971108-1-7

Trykt hos: Scandinavian Book

Copyright og kopiering:

(C) Socialfagligt Forlag og Center For Social Nytænkning er indehaver af kapitlerne i bogen. Denne bog er beskyttet i medfør af gældende dansk lov om ophavsret. Kopiering må kun ske i overensstemmelse med loven. Kopiering til undervisningsbrug må kun ske efter aftale med Copydan Tekst og Node. Kontakt steffen@cfsn.dk for eventuelle spørgsmål.

KAPITELOVERSIGT

ET PARADIGMESKIFTE UNDERVEJS?

Steffen Rasmussen

Side 6

— — —

KONTANTHJÆLPENS MORALER

Magnus Paulsen Hansen

Side 15

— — —

UBALANCE OG ULIGHED GRUNDET FORSKEL I BOLIGUDGIFTER

Malte Moll Wingender & Finn Kenneth Hansen

Side 29

— — —

LOST IN TRANSLATION NÅR GODE INTENTIONER BLIVER TIL DÅRLIGE OPLEVELSER

Lone Bjørn Madsen

Side 47

— — —

HVAD ER AFGØRENDE FOR AKTIVITETSPARATE KONTANTHJÆLPSMODTAGERES JOBCHANCER?

Søren Vinther Fjærestad

Side 59

EN RESPONSIV BESKÆFTIGELSESINDSAT

Sophie Danneris & Tanja Dall

Side 71

SOCIALE BESKÆFTIGELSESINDSATSER

Robin Vickery & Dorte bukdahl

Side 87

EN TILLIDSFULD SAGSBEHANDLING

Mette Brix

Side 111

**FREMTIDENS KONTANTHJÆLP FRA ET
RETSSOCIOLOGISK PERSPEKTIV**

Stine Piilgaard

Side 121

**DET FREMMER IKKE LIGHED I SAMFUNDET
ALENE AT GIVE FOLK FLERE PENGE**

Knud Aarup

Side 155

KONTANTHJÆLPEN SET I FILOSOFISK PERSPEKTIV

Mathias Petersen

Side 165

ET PARADIGMESKIFTE UNDERVEJS?

Af Steffen Rasmussen

Center For Social Nytænkning
steffen@cfsn.dk

Jeg ankom med toget til København søndag aften den 15. december 2019 med sommerfugle i maven. Næste morgen skulle jeg nemlig stå tidligt op og begive mig afsted mod Christiansborg, hvor jeg stod for en konference under navnet *“Fremtidens Kontanthjælp”*. Det var min første socialfaglige konference, og jeg var både spændt og nervøs. Jeg var - og er - overbevist om, at alle skal kunne deltage i diskussionen af store emner, herunder også socialpolitikken. Diskussionen er for alle og skal dermed kunne forstås, debatteres og uddybes i en bred forståelse, dog i respekt for fakta, erfaring og gensidig indlevelse i hinandens synspunkter. Muligheden for deltagelse handler altså ikke blot om en sproglig forståelse uden for den akademiske verden, men også om tilgængelige arrangementer, hvor man kan lære, lytte og spørge. Så nervøs, det var jeg. Ikke mindst fordi jeg var gået på weekend om fredagen med glæde over, at arrangementets pladser var helt udsolgt.

Vel nok enhver arrangementsansvarligs drøm. Søndag, mens jeg sad i toget, væltede det så pludselig ind med afbud. En fjerdedel af de tilmeldte deltagere var tilsyneladende alle blevet syge samme dag. Jeg var godt klar over, at det for mange måske mere handlede om ændringer i kalenderen og overraskelsen over, at dagen pludselig *“var kommet tæt på”*, som én udtrykte det. Under planlægningen af konferencen havde en erfaren arrangør fortalt mig, at det var enormt vigtigt, at jeg satte et “afbudsgebyr” på, da folk ellers havde en tendens til at melde afbud lige før et arrangement. Jeg gav et lille foredrag om de værdier, jeg tillagde dét ikke at gøre brug af afbudsgebyrer.

Her sad jeg så, søndag aften, dagen før arrangementet og kunne ikke nå at fylde de tomme sæder op. En række dygtige oplægsholdere samt en håndfuld folketingspolitikere stod klar til at indtage podiet dagen

efter, og mit håb var at kunne starte en debat om det paradigmeskift, jeg syntes at kunne se i den danske beskæftigelsesindsats, eller i hvert fald syntes at se tegn på. I frustrationen over de forskellige afbud begyndte jeg at gruble. På den ene side blev jeg fristet til at skrive rundt til alle, der havde meldt afbud og gøre det klart, hvor skadeligt det var for et gratis arrangement som dette (som jeg havde brugt så mange timer på at lave helt og aldeles frivilligt), når man meldte afbud blot dagen før, endda i en weekend. Jeg tænkte, at fremover måtte der være deltagergebyrer eller afbudsgebyrer, der måtte være en lidt strikser kommunikation, som klargjorde mine forventninger til deltagerne fremadrettet, og der måtte være en konsekvens ved ikke at møde op som aftalt.

Men en anden del af mig bremsede op og manede til eftertanke; for gjorde jeg mig ikke nu, omend blot i tankens kraft, netop skyldig i det, mange oplevede som grænsende til noget dysfunktionelt i den danske beskæftigelsesindsats? Jeg overvejede vel i bund og grund at lade de få, som ikke overholdt rammen, være skyld i, at jeg måske ville skabe uhensigtsmæssige rammer for alle de øvrige og fremtidige deltagere. Jeg ville jo dermed tage udgangspunkt i mistillid frem for tillid. Måske endda ligefrem møde folk, som gerne ville deltage, med en masse negative forventninger og strikse rammer.

Ville der være større risiko for afbud, hvis ikke jeg indførte gebyr for fremtiden? Ja, muligvis, men til gengæld ville jeg have en langt mindre arbejdsbyrde i forhold til at orientere tilmeldte, dokumentere, fakturere og bogføre. Ligeledes ønskede jeg heller ikke at skabe oplevelsen af at invitere folk til gratis arrangementer med ønske om viden, debat og høj faglighed for så at møde tilmeldinger med udformningen af regler, krav og noget, der kunne grænse til

bureaukratiske trusler. Dertil opstod tanken om, hvordan jeg i givet fald ville fremstå overfor de mennesker, jeg gerne ville samarbejde med. Ville det gode samarbejde potentielt kunne spoles af en tilgang, som bar mere præg af fastlagte rammer og regler end tillid til ham eller hende, som tilmeldte sig?

Det var ikke svært at drage paralleller fra mine overvejelser, født af frustration, til beskæftigelsesindsatsens sanktioner, lovebreve, økonomiske konsekvenser og det, som nogle argumenterer for, er baseret på en politisk vedtaget mistillid til modtageren af offentlig forsørgelse. Spørgsmålet om, hvorvidt jeg ville møde folk med tillid eller mistillid, var ikke desto mindre en indre diskussion, som var værd at overveje. Alle de overvejelser kan man dels sidestille med det at indrette et samfund i sin essens, men også - og ikke mindst - beskæftigelsesindsatsen; det skal så blot skaleres op på et helt andet niveau. Tænk på alle de overvejelser, vi kan gøre os om fordele og ulemper. Sender man en modtager af offentlige ydelser breve med for mange lovparagraffer, kan det virke både voldsomt, upersonligt og måske endda som en form for underliggende trussel. Men udebliver de selvsamme lovparagraffer, risikerer man så, at borgeren ikke er sikret sine lovmæssige rettigheder?

Hvis ikke der er et klart budskab om risikoen for sanktioner og udeblivelse af offentlige ydelser, risikerer man så ikke enten, at folk simpelthen ikke tager de nødvendige skridt for at komme i arbejde eller uddannelse, eller at de simpelthen ved en fejl udebliver fra ting, de er forpligtet til af lov? Omvendt, risikerer man så ikke at skade den faglighed og relation, man ønsker i samarbejdet med borgere, som modtager offentlige ydelser? Ville det ikke være langt lettere at skru ned for bureaukratiet og have mere tid til den enkeltes behov og

vilkår? Og hvis man netop skruer ned for bureaukratiet, risikerer man da at udvande indsatserne og borgernes rettigheder?

Alt dette ovenfor, ja, det er beskæftigelsesindsatsen i en nøddeskal: Fyldt til randen med dilemmaer, etiske overvejelser, moralske blindgyder, omfattende lovgivning, menneskelige forskelle og spørgsmål, som stilles, men som er svære at svare entydigt på. Sværest er det nok i virkeligheden for de frontmedarbejdere, som ikke blot skal overveje disse ting inden for egen moral, etik og personlige værdier. De skal også formå at håndhæve en kompleks og hyppigt foranderlig lovgivning, som måske endda kan siges til tider at modarbejde sit eget formål.

Så hvordan kommer man videre?

Det gør man ved at se på, hvilken effekt den nuværende ramme har og har haft i sin historiske udvikling. Man erkender først, at Danmark har intet mindre end verdens dyreste beskæftigelsesindsats målt på indbyggertal. Herefter ser man på effekterne af denne. Hvilken effekt har jobcentrene? Hvor skabes arbejdspladser? Hvilke forsknings- og forsøgsprojekter har hvilke resultater? Og hvor har man oplevet succes og fiasko, ikke blot indenlands men også udenlands?

Her bliver dilemmaerne trukket endnu skarpere op, og nu bliver det rigtigt spændende. I bogen *Motiveret Beskæftigelse* (Schjødt, C. Nielsen, Rasmussen, 2018), som vi udgav et par år før denne bog, gennemgik vi litteratur, forsøg og projekter på beskæftigelsesområdet i Danmark og udland for netop at begynde på dette arbejde. Nogle af de klare konklusioner var, at der var økonomiske og menneskelige perspektiver i at skruer op for tillid og frihed, både set fra et fagligt og et forskningsorienteret perspektiv. Men netop perspektivet om

frivillig deltagelse frem for “ret og pligt” er et perspektiv, som kan ramme mange på værdier, forbehold og personlige overbevisninger.

Det førte til udviklingen af et forskningsbaseret forsøgsprojekt under samme navn med fokus på en øget frihedsgrad hos medarbejdere og borgere. Dette projekt førte videre til en digital udgivelse af bogen *Motiveret Beskæftigelse II*, som kiggede på, hvad man kunne forvente fra et sådant forsøg. Med tankerne herfra gravede jeg mig ned i aktindsigter i borgernes sagsforløb, interviews med medarbejdere på de danske jobcentre, aktindsigter hos arbeidstilsynet samt en omfattende gennemgang af internettets mange kronikker, debatindlæg og artikler på beskæftigelsesområdet. Herfra blev jeg klar over, at der var tre overordnede problematikker i selve debatten omkring kontanthjælps- området og beskæftigelsesindsatserne herhjemme:

For det første skal man virkelig være dedikeret til sagen for at have en chance for at få et overblik over den endeløse mængde af forsøg, forskningsprojekter, debatindlæg, kronikker og artikler, der eksisterer på området. Der er altså brug for at få samlet summen af viden og erfaringer, såfremt man ønsker, at alle taler med på oplyst grundlag. Derfor begyndte jeg at skrive bogen “Jobcenterkrisen” sideløbende med denne antologi for at forsøge at skabe netop denne form for samling.

For det andet har debatten til tider båret præg af en ubevidst dominans fra den akademiske verden. Forstået på den måde, at de, som skriver (spændende og vigtige) bøger og indlæg herom, ofte er en del af den akademiske verden, hvor formens regler, sproget og tilgangen i kommunikationen kan udelukke flertallet fra deltagelse på grund af manglende forståelse og overblik. Som ikke-uddannet følte

jeg selv et behov for læsning, som bar mindre præg af fagtermer, konstante fodnoter og indviklede modeller. Det betyder ikke, at den akademiske verden og dennes tilgang ikke er en vigtig del af debatten og ikke skal inkluderes. Det skal den bestemt, også i denne bog. Pointen er, at den i højere grad skal fremstå side om side med mere tilgængeligt materiale, den mere "filosofiske" tilgang (hvor vi også taler menneskesyn, værdier og relationer), den pædagogiske vinkel og ikke mindst den mere praktisk-funderede formidling, hvor borgere og praktikere fortæller om deres oplevelser ikke blot i bøger, men også til konferencer, i undervisningen og i debatten generelt.

For det tredje gik det op for mig, at borgere og frontmedarbejdere (herunder sagsbehandlere) faktisk slet ikke er så langt fra hinanden, som debatten kan give indtryk af. Ønsket om mening, gode relationer, støtte, frihed og en mere personlig tilgang til hinanden er et fælles ønske. Så hvorfor er det alligevel så nemt at finde negative vinkler og fjendtlige billeder af hinanden? Måske skyldes det, at det politiske persongalleri stadig har svært ved at finde ud af, hvordan de skal gå til de mange dilemmaer og lave en lovgivning, som er mere passende. Dette resulterer i hyppige reformer, kompliceret lovgivning og en dertilhørende kompleks hverdag for dem, der arbejder inden for området og de borgere, som er en del af dette system. Jeg har selv haft mere end rigeligt med dårlige oplevelser, når jeg har været ude som bisidder for borgere i kontanthjælpssystemet, så jeg har bestemt selv haft erfaringer med "systemet" som modspiller til borgernes fysiske og psykiske helbred. Det kommer man heller ikke udenom, at der er en del sandheder i, men på samme tid har det været en stor øjenåbner at besøge danske jobcentre med henblik på at udvikle nye forsøg og tilgange.

I 2019 havde jeg en lang række møder med beskæftigelseschefer, jobcenterledere og politikere rundt omkring i landet med henblik på at gennemføre det forømtalte forsøg med fravær af sanktioner og krav, med tilhørende øget tillid til borgerne og mere frihed til sagsbehandlerne. Jeg var virkelig overrasket over den positive tilgang i alle kommuner på nær én. Her var der udbredt enighed om, at den rigtige vej at gå i ens lokale jobcenter var et øget fokus på tillid til borgerne og medarbejderne, og man omtalte ofte, at lovgivningen var for kompleks og byggede på mistillid. Ordet “paradigmeskifte” gik igen og igen, og der var udbredt enighed om, at de kommende års udvikling på beskæftigelsesområdet burde bære mere præg af en politisk vilje til “tid og tillid”. Det er ingen tvivl om, at der endnu er politiske kulturer, der skal ske et opgør med, ligesom at der er stor forskel på menneskers tilgang til hinanden og dermed også på, hvilken slags sagsbehandler man får som borger. Men efterhånden er der meget, som peger hen imod, at man på tværs af politiske ideologier får øjnene op for, at medarbejdere med høj faglighed kan mere, når de får rum og tid til at arbejde. Man får øjnene op for, at de fleste borgere i Danmark rigtigt gerne vil være en del af arbejdsmarkedet, og at de, som ikke *kan* arbejde, måske faktisk burde blive lyttet til og støttet i den retning frem for at blive presset unødigt.

Man får øjnene op for, at mere tillid skaber mindre bureaukrati, og de økonomiske gevinster er til at få øje på. Uanset så står jobcentrets iboende dilemma dog altid øverst på min indre dagsorden, når det kommer til debatten om fremtidens kontanthjælp: Er jobcentret til for at udføre en beskæftigelsesrettet opgave eller en social opgave? Kan den ene opgave udføres uden at tage hensyn til den anden? Og kan de to opgaver løses på samme tid, eller modarbejder de i virkeligheden hinanden?

I en tid, hvor debatten fylder mere, end den måske nogensinde har gjort, har jeg følt, at det var enormt vigtigt at få italesat forskellige vinkler, som alle ser fremad. Jeg har ønsket at se fremad, fordi jeg oplever, at der i disse år sker et paradigmeskifte på området, så det er nu, vi har muligheden for at udvikle, tilpasse og påvirke, hvordan vi går til hinanden på beskæftigelsesområdet i mange år fremover. Når man ser fremad, er det dog også vigtigt, at man kender sin historie, hvorfor den historiske udvikling på kontanthjælpsområdet pludselig bliver enormt relevant sideløbende. Af disse grunde valgte jeg at afholde konferencen “Fremtidens kontanthjælp” på Christiansborg med inddragelse af både historiske tilbageblik og fremadrettede tanker. Jeg fik så meget spændende feedback efter konferencen og syntes, at mange af pointerne fortjente et endnu større publikum. Derfor valgte jeg ligeledes at kontakte både en række af oplægsholderne fra konferencen og en række andre dygtige og kompetente mennesker for at spørge, om de ville komme med deres tanker og indlæg om fremtidens kontanthjælp. Jeg har ikke søgt at påvirke hverken holdninger eller tilgange. Alle har haft helt og aldeles frie hænder til at skrive om netop dét, som de har haft lyst til, og det er ikke min opgave at være enig eller uenig i bogens indlæg. Jeg ønsker blot at præsentere disse. For underviseren på socialfaglige uddannelser. For embedsmanden, for politikerens, for praktikerens og for den interesserede. For Ydelseskommisionens medlemmer, for fremtidens lokalpolitikere og for dig, som har valgt at bruge din tid på nærværende bog.

Jeg har nydt hvert et indlæg, som vi kan præsentere her, og jeg har både lært, ladet mig inspirere og er blevet klogere efter at have læst disse. Jeg håber, du vil få samme oplevelse!

KONTANTHJÆLPENS MORALER

Magnus Paulsen Hansen

PhD, cand. scient. adm.

Lektor, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, RUC

mapaha@ruc.dk

<https://forskning.ruc.dk/da/persons/mapaha>

Reform-hamsterhjulet

Siden midten af 1990'erne har omdrejningspunktet for snart alle reformer været at gøre kontanthjælpssystemet 'aktivt'. Sådan er det gået fra vedtagelsen af *Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik* i 1993 og *Lov om aktiv socialpolitik* i 1997 til *Flere i arbejde*-reformen i 2002, *En ny chance til alle* i 2005, *En aktiv beskæftigelsesindsats, der virker* i 2010, *Reform af førtidspension og fleksjob* i 2012, *Alle kan gøre nytte* i 2013 og *Et kontanthjælpssystem, hvor det kan betale sig at arbejde* i 2015.

Det er lidt af et paradoks, for selvom den foregående reform erklærede systemet for aktivt, har retfærdiggørelsen for den næste været, at kontanthjælpssystemet alligevel stadig var 'passivt'.¹

En ganske legitim kritik af dette reform-hamsterhjul er, at ingen af disse reformer har 'virket'. Fra den første reform til i dag har antallet af modtagere af kontanthjælp da heller ikke flyttet sig nævneværdigt². Hvis 'fremtidens kontanthjælp' skal bryde ud af hamsterhjulet, kan denne form for kritik dog også have sine begrænsninger. Et kerneargument for alle de oplyste reformer har netop været, at systemet 'ikke virker'. Bliver vi i denne 'få systemet til at virke'-logik, ender vi let med at acceptere de præmisser, der har sat rammerne for, at et godt kontanthjælpssystem er lig et (endnu mere) aktivt kontanthjælpssystem.

¹ En nævneværdig undtagelse, der bekræfter reglen, er ophævelsen af de såkaldte 'fattigdomsydelser' i 2012.

² Rockwool fondens publikation: *Kontanthjælpen igennem 25 år - modtagere, regler, incitament og levevilkår fra 1987 til 2012*

I det følgende vil jeg vise, hvordan disse præmisser ikke er så neutrale og selvindlysende, som de fleste aktører (med politisk indflydelse) ellers antager. Præmisserne er snarere dybt moralske og har hen over 30 års reformer gradvist forskudt vores opfattelse af, hvad det vil sige at være en værdig borger, hvilken værdi arbejdet skal tilskrives, og hvad staten kan tillade sig at gøre ved dem, som i mangel af arbejde tilskrives ringe værdi. Hvis 'fremtidens kontanthjælp' også skal være en anden og bedre kontanthjælp, er det ikke nok at få den til at 'virke'; den skal virke med udgangspunkt i en anden moral end den, der nu gennemsyrrer systemet og retfærdiggør den radikale ulighed i værdighed og værd, som nu findes imellem dem, som befinder sig henholdsvis inden og uden for arbejdsmarkedet.

I det følgende vil jeg derfor først skitsere de moralske målestokke, som har drevet aktiv-reformer siden 1990'erne, hvordan moralerne siver ned i jobcentrenes dagligdag, og hvordan de er afgørende for at forstå den stigende optagethed, nogle ville sige besættelse, af at styre den lediges adfærd samt det stigende behov for at 'profilere', det vil sige at ind- og opdele de ledige og hermed tildele forskellige ydelser og aktiviteter. I sidste del af kapitlet diskuterer jeg, hvilke udfordringer kontanthjælpens nuværende moral giver for kritik af systemet, og hvordan denne kritik taktisk kan forsøge at styre reformerne i en ny retning. Kapitlet trækker i altovervejende grad på bogen *The Moral Economy of Activation* som udkom sidste år³. I bogen undersøgte jeg

³ Hansen, MP (2019) *The Moral Economy of Activation: Ideas, Politics and Policies*, Bristol: Policy Press. Bogen bygger på PhD-afhandlingen *Trying the Unemployed: Justification and Critique, Emancipation and Coercion Towards the 'Active Society'*, CBS, 2017 som kan læses gratis her: <https://research.cbs.dk/en/publications/trying-the-unemployed-justification-and-critique-emancipation-and>

den offentlige debat omkring en række nyere reformer af kontanthjælps- og dagpengesystemerne i Frankrig og Danmark.

Målestokke

Det er også herfra, jeg tager idéen om moralske målestokke. Moral skal her forstås bredere, end hvad man måske normalt lægger i ordet, som når man f.eks. taler om at 'moralisere'. Moral skal her forstås som dét, der er på spil, hver gang man tillægger noget mere eller mindre værd. Der er med andre ord moral på spil, hver gang vi evaluerer, hvad enten det drejer sig om hændelser, ting eller mennesker. Der er dermed også moral på spil, når vi forsøger at løse problemer.

Den franske filosof og idéhistoriker Michel Foucault taler her om 'problematiseringer', som er forudsætningen for, at vi overhovedet er i stand til at identificere problemer og lede efter løsninger⁴. I forhold til emnet for denne bog, kontanthjælp, er den i dag endt med at blive til 'løsningen' på det århundreder gamle samfundsproblem med mennesker, som er uden arbejde og ude af stand til at forsørge sig selv. Problemet har været håndteret siden 1500-tallet, men *hvordan* har afhængt af skiftende problematiseringer.

Problematiseringerne giver altså retning for søgningen efter løsninger. En forudsætning herfor er, at man er i stand til at skelne mellem gode og dårlige løsninger, altså evaluere. Det er her, målestokkene kommer ind i billedet. De to franske sociologer Luc Boltanski og Laurent Thévenot taler her om at 'kvalificere' som forudsætningen for at

⁴ Foucault, Michel. (2003) *Polemics, Politics, and Problematisations: An Interview with Michel Foucault*. I: Rabinow P & Rose N (red.) *The Essential Foucault*. New York: The New Press, 18-24.

kunne evaluere nogets værd⁵. At kvalificere vil her sige at kigge med et bestemt blik og spreg, der udelukkende hæfter sig ved det, der er relevant i forhold til en bestemt målestok.

Tag f.eks. et æble, som kan evalueres ud fra et hav af forskellige målestokke. Vi kan evaluere dets udseende og kigge på dets form, farver, om det har pletter osv. Vi kan også evaluere dets smag, og vi ville her være ligeglade med farve og form men blive nødt til at bide i det og dermed kvalificere det helt anderledes. Men vi ville i så fald blive nødt til at opsætte mere specifikke målestokke – hvor surt, sødt og hvilken konsistens har det gode æble? Målestokke og evaluering er derfor også evig kilde til diskussion og uenighed – både inden for samme målestok og imellem målestokke. Sidstnævnte fører ofte til kompromisser imellem målestokkene. Det er f.eks. dét, der sker, når et æble skal skifte ejer, og køber og sælger skal blive enige om, hvad det er værd.

Men vi bruger som sagt også målestokke til at evaluere kontanthjælpssystemet. Vi kunne f.eks. betragte det ud fra, hvor godt det er til at mindske den økonomiske ulighed i samfundet. Kontanthjælpen ville i det tilfælde kvalificeres ud fra dens ydelsesniveau og jo højere, jo bedre. Men vi kunne også betragte kontanthjælpssystemet ud fra, i hvilken grad ydelserne sænker incitamentet til at tage et arbejde. Kontanthjælpen ville i det tilfælde også kvalificeres ud fra dens ydelsesniveau, men jo lavere, jo bedre. På den måde giver målestokke anvisninger til hvilken retning, der skal skrues, når reformer strikkes sammen af eksperter og embedsmænd, og de leverer argumenter, når politikere og andre leverer kritik eller retfærdiggør selv samme. Før aktiv-reformernes målestokke

⁵ Boltanski, Luc & Laurent Thévenot. (2006) On Justification: Economies of Worth: Princeton University Press.

præsenteres, er det til sidst værd at nævne, at de ikke bare benyttes til at kvalificere kontanthjælpssystemet, men også de mennesker, der befinder sig i det.

Der er især fire målestokke, der er blevet hevet frem, når de sidste 30 års reformer er blevet til og retfærdiggjort. Jeg har kaldt dem incitaments-målestokken, den formynderiske målestok, investerings-målestokken og aktivitets-målestokken, og de har gradvist indlejret sig i et sammensat patchwork af instrumenter og regler, som jeg endnu ikke har mødt nogen, der har det fulde overblik over. En oversigt over de fire målestokke kan findes i nedenstående tabel.

Den første målestok, *incitaments*-målestokken, er måske den mest enkle og intuitive, men det er også den, der mest systematisk er indbygget i de mest avancerede og abstrakte økonomiske modeller, som evaluerer beskæftigelseseffekter af reformer. Med målestokken i hånden vil man spørge, hvorvidt en ændring i kontanthjælpssystemet fører til øget økonomisk incitament til arbejde eller det modsatte. *Alt* kvalificeres således med henblik på at evaluere forskellen i indkomst mellem arbejde og ikke arbejde. I udgangspunktet simpelt, men i praksis har det vist sig enormt komplekst at bestemme, da indkomst er påvirket af et hav af variabler. Det giver fast arbejde til tænketanke og beskæftigelses- ministeriets embedsmænd. Et af de seneste og mest kreative skud på stammen var, da tænketanken CEPOS havde regnet på bibliotekernes effekt på incitamentet til at arbejde.⁶

Argumentet (som kommer fra økonomer) for målestokkens berettigelse er, at øget incitament øger arbejdsudbuddet – med andre

⁶ Cepos: Biblioteker gør det attraktivt at være på kontanthjælp. *Avisen.dk*, 23. maj 2018.
<https://www.avisen.dk/top-cepos-negative-effekter-af-offentligt-forbrug-o-499382.aspx>

ord, jo større økonomisk gulerod, der er ved at tage et arbejde og pisk ved ikke at tage et, jo flere vil forsøge at finde et arbejde. Incitament er dermed et andet ord for at øge konkurrencen på arbejdsmarkedet og dermed også sætte grænser for de krav (f.eks. løn), som arbejdstagere kan sætte over for arbejdsgivere.

Det kan virke teknisk men det er *også* moralsk, for når man med målestokken betragter en kontanthjælpsmodtager, så ser man (kun) et nyttemaksimerende og kalkulerende menneske, der ganske enkelt søger derhen, hvor man kan gøre mindst for mest.

Selvom spørgsmålet, om det kan 'betale sig at arbejde', mest aktivt er drevet frem af aktører på den højre side af det politiske spektrum, så er målestokken i dag accepteret af stort set *alle* nævneværdige politiske aktører. De største uenigheder blandt politikere og eksperter handler således i dag ikke om, hvorvidt det *bør* kunne betale sig at arbejde, men *om* det kan betale sig at arbejde. Hvis man vil forstå de mange (nedadgående) justeringer på ydelserne (af stort set samtlige regeringer siden slut-80'erne) som f.eks. kontanthjælpsloftet, kommer man derfor ikke uden om incitaments-målestokken.

Den *formynderiske* målestok er ikke interesseret i incitament, men i hvorvidt kontanthjælpssystemet opdrager kontanthjælpsmodtagere til at være ansvarlige og selvforsørgende (to alen af samme stykke her). Det gør den ved hjælp af en temmelig gammel form for pædagogik, som ser ledighed som et udtryk for manglende ansvarlighed, således at ledigheden dermed er et udtryk for misforstået blødsødenhed og omsorg. Midlet til at få mennesker ud af systemet er derfor at opdrage, disciplinere og stille krav. Det var f.eks. sådan, den daværende beskæftigelsesminister Mette Frederiksen tolkede 'fattig-Carinas' situation, da debatten rullede i 2011:

"Og vi gør disse mennesker en bjørnetjeneste, fordi man ikke får et lykkeligere liv af at være på kontanthjælp. Man får ikke mere frihed, man får ikke mere ansvar, man får ikke grundlaget for at rykke i sit eget liv og komme videre. Kontanthjælp fastholder folk på sidelinjen i samfundet. (...) For mig er det at stille krav til andre mennesker konsekvensen af at respektere dem. Den dag vi ikke stiller krav, da respekterer vi heller ikke folk".⁷

Den formynderiske målestok er således blevet brugt til at retfærdiggøre indførelse af sanktioner og betingelser for at modtage kontanthjælp, men også indførelsen af en række mulige aktiviteter, der har til formål at ansvarliggøre den ledige (f.eks. lære vedkommende at stå op om morgenen).

Der er således en indbygget skepsis mod kontanthjælpsydelsen, da den får folk til 'at leve af andres penge' og giver dem en 'krævermentalitet'. Den bør derfor være forbeholdt de få, der ikke er i stand til at tage ansvar, de 'værdigt trængende', som det hed for 100 år siden. I det nuværende system findes den formynderiske målestok i krav, kontrol og sanktioner, men også i en generel accept af, at intet er for intimt til at kunne inddrages. At være formynderisk er netop at underkende den andens myndighed. Det er således helt naturligt at diskutere kontanthjælpsmodtageres husholdningsbudget, og hvorvidt man nu kan tillade sig at have hund eller ryge, som det f.eks. var tilfældet med Carina-sagen.

Den tredje målestok er *investerings*-målestokken. Her er man ikke så optaget af ydelsesniveauer, men i stedet af, om kontanthjælpsystemet bidrager til at gøre de ledige mere attraktive for arbejdsmarkedet. Ledigheden ses her som resultat af manglende 'human kapital' (læs:

⁷ Gjertsen, MN. and Cordsen, C. 'Skyklapper og ideologiske dogmer skal væk'. Jyllands-Posten. 4. december 2011.

uddannelse og kompetencer).

Det er derfor statens rolle at finde den lediges potentialer og investere i disse f.eks. gennem opkvalificering. I modsætning til den formynderiske målestok er investerings-målestokken udpræget optimistisk – den tror på, at alle har potentialer, og at alle derfor *kan* arbejde⁸. Målestokken insisterer derfor på at fokusere på muligheder. Det er dog entydigt muligheder for at kunne arbejde, da det er igennem arbejdet, og kun her, at ens potentialer realiseres. På trods af optimismen er kontanthjælpsmodtageren derfor én, der per definition ikke har noget værd endnu. Og i takt med at der investeres i ham eller hende, er det også en person, der står i en form for moralsk gæld til samfundet. Investerings-målestokken er på spil, når kontanthjælpssystemet investerer i rehabilitering, men det var f.eks. også en afgørende målestok for retfærdiggørelsen af indførelsen af nyttejobs. Nyttejobs skulle her bruges som en måde at skræmme unge væk fra kontanthjælpssystemet og over i uddannelsessystemet.

Sidst, men ikke mindst, er *aktivitets*-målestokken, som er helt central for at forstå, at kontanthjælpssystemet skulle gøres mere aktivt. Det er måske også den mest uanfægtede målestok, som meget få stiller spørgsmålstegn ved. Målestokken bygger på en arbejdetik, der ser det som alles kald, pligt og byrde at arbejde. At arbejde er at være solidarisk. Det er for dem, der 'står op om morgenen og smører leverpostejsmadder', betaler sin skat, og 'yder før de nyder'. Arbejde er derfor ikke noget, man takker nej til. Ifølge aktivitets-målestokken har man derfor en 'rådighedsforpligtelse' – man skal søge jobs, være villig til at flytte, arbejde i netto osv. Når kontanthjælpsmodtagere evalueres med denne målestok, er spørgsmålet derfor, om vedkommende nu

⁸ Konsekvenserne af denne optimisme er eksemplarisk beskrevet i Mathias Herup Nielsens bog *Optimismens politik*, Frydenlund, 2019.

faktisk *vil* arbejde. Dovenskabten lurer altid, og derfor er det statens rolle gennem rådighedskrav og kontrol at sikre, at også de kræsne med arbejdsvægning stiller sig til rådighed. Gør de ikke det, som det var tilfældet med 'Dovne Robert', er løsningen at lade dem arbejde for kontanthjælpen.

Og sådan kom nyttejobs til ikke bare at være et instrument til unge, men til alle (jobparate) kontanthjælpsmodtagere (og potentielt også dagpengemodtagere).

Tabel 1: Kontanthjælpsreformernes målestokke

	Incitament	Formynderisk	Investering	Aktivitet
Målestok - Er kontanthjælps-systemet med til at ...	... generere incitament til arbejde eller opsætter det 'fælder'?	... opdrage eller er det for blødsødent?	... øge ansættelsesbarheden eller overser det potentialer?	... sikre, at der ydes før der nydes, eller honorerer det inaktivitet?
Statens rolle	Øge arbejdsudbud og konkurrence på arbejdsmarkedet	Stille krav, disciplinere og ansvarliggøre	Investere i human kapital	Maksimere aktivitet og omstillingsparathed
Den arbejdsløse	Nytemaksimerende og kalkulerende	Afhængig og uansvarlig	Investeringsobjekt med uindfrie potentialer	Immobil med arbejdsvægning

Vi har altså et system med fire ret så forskellige moraler indbygget i sig. Det er dermed også et system med fire forskellige blikke på kontanthjælpsmodtagere. En vigtig del af systemet handler derfor om at bestemme, hvilken moral den enkelte skal evalueres ud fra.

Visitationssystemet, som kategoriserer, om man er ung, indvandrer, aktivitetsparat, jobparat og uddannelsesparat, fungerer netop som en inddeling ud fra de forskellige målestokke. Nogle har brug for pisk og

kontrol, mens andre har brug for opkvalificering. Nogle har brug for at arbejde for deres kontanthjælp, mens andre har brug for incitament til at tage en uddannelse. Sådan er det næsten blevet selvfølgelig at sige, at 'ikke alle ledige er ens', og at systemet skal 'målrettes' den enkelte.

Det kan der være meget fornuft i, men sådan som målretningen og inddelingen i dag fungerer, er det også en måde at tilskrive ulige *værd* til kontanthjælpsmodtagere. Ulige *værd*, der manifesterer sig i ulige ydelser og ulige bemyndigelse til brug af tvang, kontrol og sanktioner.

Kritikkens udfordringer og muligheder

En fællesnævner for alle fire ovennævnte målestokke er, at de ser den ledige som én, der kun kan opnå værd ved ikke at være ledig. Manglen på værd retfærdiggør statens ret til at gribe ind og dermed styre den ledige på 'rette' spor, om nødvendigt på trods af den enkeltes ønsker, vilje, privatliv osv. Målet helliger midlet. På denne måde har kontanthjælpsmoralen sat en ellers gammeltkendt socialdemokratisk målestok markant under pres: Det, som man kunne kalde *omfordelings*-målestokken, der så kontanthjælp og lignende som en måde at sikre alle ret til medborgerskab. Her var en vis form for økonomisk stabilitet og sikkerhed en forudsætning for at kunne agere som aktiv, demokratisk borger. Det er værd at huske på, at modtagere af fattighjælp ikke havde stemmeret indtil 1961. De ansås med netop den formynderiske og aktivitets-målestokkene som ikke-værdige til demokratisk deltagelse. Der er vi heldigvis ikke i dag. På den anden side er det påfaldende, hvor lidt kontanthjælpsmodtageres stemmer bliver hørt, når reformer byder sig til. Måske mere foruroligende er

det, hvordan dem, som alligevel vover at ytre sig, ofte ikke høres som medborgere, men som udtryk for kritisabel adfærd.

Et eksempel herpå var 'Bekæmp fattigdom nu'-demonstrationen i 2016, hvor ca. 3.000 mennesker var samlet på Christiansborg Slotsplads i protest mod genindførelsen af kontanthjælpsloftet og 225-timers-reglen og, mere generelt, behandlingen af borgere i landets jobcentre.

Demonstrationen var unik ved netop at være mobiliseret nedefra af borgere med kontakt til systemet. Historien i medierne blev dog ikke om en gruppe i samfundet, der legitimt påkaldte deres ret til at blive hørt og leve anstændige liv uden fattigdom. I stedet blev *aktivitets*-målestokken dominerende. Daværende Radio 24/7 havde nemlig allieret sig med en vognmand, som angiveligt manglede chauffører og gik rundt blandt demonstrationens deltagere og 'tilbød' dem arbejde. De blev altså objekt for en ganske intim evaluering for potentiel arbejdsvægring. Selvom alle undtagen én accepterede tilbuddet (som endte med ikke at stå ved magt), var historien om de kræsne kontanthjælpsmodtagere, der 'ikke vil køre taxi' ude i snart alle nationale medier.

Eksemplet illustrerer, hvordan der tales *hen over* de faktiske brugere af systemet, når det debatteres og reformeres. De er, groft sagt, udtryk for adfærd, der, afhængig af den moralske målestok, bør styres eller aktiveres på den ene eller anden måde. Noget af det mest radikale, systemet (og dem, der reformerer det) kan gøre, er at tvinge sig selv til at lytte til disse menneskers erfaringer og indrette sig efter deres ønsker. Noget tyder på, at det ikke længere er urealistisk at håbe på, bl.a. på grund af de vedholdende protester fra kontanthjælpsmodtagerne selv. De varslede 'værdighedsmål', som

kommuner skal til at evaluere sig selv på, er et eksempel på en mulig åbning. Anerkendelsen af, at 'ledige skal have en værdig behandling'⁹, er faktisk radikal, og selvom det er uklart, hvilken rolle målene skal spille, og hvordan de skal måles, så har ledige nu en ret til at blive lyttet til. Om det så er muligt at sikre en værdig behandling inden for de nuværende rammer, er en helt anden sag.

Det leder mig til kapitlets sidste pointe om kritikens begrænsninger og muligheder. For i lyset af ovenstående, hvilken taktik bør de, som ønsker en anden fremtidens kontanthjælp, udøve? Og taktik er nødvendig, for læren fra Christiansborg Slotsplads i 2016 er netop, at passer man ikke gevaldigt på, bliver ens kritik let omformet til endnu et argument for et endnu mere aktivt kontanthjælpssystem. Ligesådan er der også grænser for, hvor langt man kan komme med kritik, som gentager kontanthjælpens nuværende moraler, f.eks. når Socialrådgiverforeningen går ind i debatten om, hvorvidt det nu kan betale sig at arbejde, for skal fremtidens kontanthjælp nødvendigvis bygge på ideen om ledige som nytte- (læs: penge)maksimerende, kalkulerende mennesker, hvis skæbne afhænger af deres incitamentsstruktur?

På den anden side er det heller ikke særligt konstruktivt eller taktisk klogt at sætte sig med korslagte arme og med et nostalgisk, tilbageskuende blik begræde alt, der er sket siden de gode gamle dage. Ét er, at de gode gamle dage ikke nødvendigvis var så gode, noget andet er, at det fører til en kritik, der kun *reagerer*. Den bruger alle sine kræfter på at kritisere nyeste reform, uden at have et bud på et alternativ.

⁹

<https://bm.dk/nyheder-presse/nyheder/2020/02/ledige-skal-have-en-vaerdig-behandling/>

I stedet er læren fra de seneste 30 års reformer netop, at små men gentagne, gradvise ændringer kan føre til radikale ændringer. Som f.eks. værdighedsmålene, den kommende hovedlovs potentielle sidestilling af beskæftigelse med andre områder, de mange lokale initiativer med en samarbejdende relation med borgeren¹⁰, socialøkonomiske virksomheder, som giver kontanthjælpsmodtagere værd¹¹, eksperimenter med at sætte betingelser for modtagelse af ydelser ud af kraft (Rasmussen, Schjødt, Nielsen, Motiveret Beskæftigelse, 2018), og det store, ufrivillige eksperiment under corona-nedlukningen, hvor hele den aktive beskæftigelsesindsats var suspenderet.

Det afgørende er ikke, hvor store ændringer initiativerne fører med sig, men hvorvidt de bringer en ny moral ind i systemet.

¹⁰ Frikommuneforsøget 'En plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren' er et interessant eksempel herpå. Se f.eks. Vives rapport om forsøget: VIVE (2019) *En plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren Midtvejsevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020)*, <https://www.vive.dk/da/udgivelser/en-plan-for-en-sammenhaengende-indsats-sammen-med-borgeren-14128/>

¹¹ Hansen, M.P. (2018) 'Det "sociale" og arbejdets værd(ier) i sociale virksomheder', i Sørensen, K.I. & Lund, A.B. (eds) *Komparative analyser af dansk socialøkonomi: Sorgfrit udkomme & timeligt velvære?* Frederiksberg: CBS Center for civilsamfundsstudier, pp. 111–124.

UBALANCER OG ULIGHED GRUNDET FORSKEL I BOLIGUDGIFTER

Malte Moll Wingender

Sociolog
Analyse & Tal
malte@ogtal.dk

Finn Kenneth Hansen

Økonom
CASA, Center for alternative samfundsanalyser
fkh@casa-analyse.dk

Under dens levetid er kontanthjælpen blevet mere og mere frakoblet modtagernes faktiske behov for økonomisk bistand. Kontanthjælpsloftet bryder helt med grundprincippet om dækning af de faktiske boligudgifter, da det forhindrede de fleste kontanthjælpsfamilier i at blive kompenseret for en ubensigtsmæssig høj husleje. I Sverige har man fastholdt fokus på familiernes forskellige behov, blandt andet ved at opdele kontanthjælpen i et fast beløb til dagligt forbrug – riksnormen – og et variabelt beløb til dækning af faste udgifter, herunder bolig. Om end denne model ikke er uden udfordringer, så kunne vi formentlig skabe et mere retfærdigt og mindre politiseret kontanthjælpssystem ved at kigge til vores naboer.

Problemstilling – ulighed og ubalancer

Kontanthjælpssystemet er det nederste økonomiske sikkerhedsnet. Det er målrettet borgere, der er udsat for sociale begivenheder og dermed ikke er i stand til at forsørge sig selv eller deres familie. Kontanthjælpssystemet udgør på den måde en af grundpillerne i den danske velfærdsmodel. Skiftende konjunkturer og holdninger til de dårligst stillede i samfundet har gennem tiden medført et væld af reformer og ændringer af kontanthjælpssystemet – også inden for de seneste år. Blandt andet har der været indført, afviklet og genindført særligt lave ydelser for indvandrere (integrationsydelsen), sanktionering ved manglende deltagelse på arbejdsmarkedet (225-timersreglen), og et loft over den samlede støtte (kontanthjælpsloftet). Disse ændringer blev først indført under Anders Fogh Rasmussen (V) i 00'erne, så afviklet under Helle Thorning-Schmidt (S) i 2012 og dernæst genindført under Lars Løkke Rasmussen (V).

Det var på den baggrund formodningen, at den nuværende socialdemokratiske regering atter ville gøre op med de skærpede krav og lavere ydelser. Det er imidlertid ikke tilfældet. Det hedder i begrundelsen, at kontanthjælpssystemet er komplekst, og der kan opstå nye ubalancer, hvis kontanthjælpsloftet f.eks. bare afskaffes, uden at der sættes noget andet i dets sted. Man har derfor nedsat en ydelseskommision, som skal se på kontanthjælpsområdet og alle de forskellige ydelser under kontanthjælpen. I kommissoriet nævnes eksplicit ubalancen i forhold til børnefamilier. Derfor er der indført et midlertidigt børnetilskud til fattige børnefamilier, som er berørt af kontanthjælpsloftet eller modtager integrationsydelse.

En anden ubalance, som til stadighed har præget kontanthjælpssystemet, men som ikke nævnes i kommissoriet, er forskellene i kontanthjælpsfamiliernes boligudgifter. Forskellene giver store uligheder i kontanthjælpsmodtageres rådighedsbeløb – særligt med indførelsen af kontanthjælpsloftet, som i praksis medfører, at børnefamilier kun kan modtage lidt eller ingen boligstøtte, så der ikke er mulighed for at blive kompenseret for en dyr husleje. Det er især et problem i de områder af landet, hvor der ikke er tilstrækkeligt almennyttige boliger, eller hvor disse er nybyggede og derfor ofte dyrere end ældre byggerier.

Inden vi dykker ned i problemstillingen om boligudgifter og præsenterer vores bud på at afhjælpe denne ubalance, kan det være nyttigt at se på, hvordan kontanthjælpsreglerne har udviklet sig, og hvilke overvejelser der har ligget bag de skiftende ydelsesniveauer for kontanthjælpen. Boligudgiften har nemlig været omdrejningspunkt for en række centrale ændringer i kontanthjælps historie. Vi

begynder med at se på bistandsloven fra 1976, som er udgangspunktet for de nuværende regler.

Udvikling af kontanthjælpsreglerne - bistandsloven

Hovedprincippet i bistandsloven var den forbigående hjælp, som langt de fleste var berettiget til. Denne hjælp bestod i et underholdsbeløb til de daglige udgifter, som blev fastsat til folkepensionens grundbeløb, og herudover dækkede man alle rimelige faste udgifter, herunder først og fremmest boligudgiften. Den vigtigste begrænsning var, at hjælpen ikke måtte overstige hidtidigt eller fremtidigt forventeligt leveniveau.

Bistandsloven knæsatte en praksis, som havde udviklet sig siden begyndelsen af 1950'erne, hvor stadig flere typer af modtagere af offentlig hjælp fik adgang til udvidet hjælp med dækning af rimelige faste udgifter.

Filosofien bag loven var, at man skulle undgå en social deroute. Socialreformundersøgelserne havde vist, at større fald i familieindkomsten satte gang i en social deroute, som det efterfølgende kunne blive svært at rette op på. Derfor måtte en større indkomstnedgang undgås. Den faktiske udmåling af hjælpen skete med udgangspunkt i et socialfagligt skøn af den pågældende families behov, og størrelsen af hjælpen kunne derfor variere meget afhængigt af borgerens og familiens situation.

Standardisering af kontanthjælpen

Snart blev kontanthjælpssystemet konfronteret med ønsker om øvre grænser for hjælpens størrelse og om standardiseringer af hjælpen for at undgå, at nogle kunne få en hjælp, man mente var for høj i forhold

til en lavindkomst på arbejdsmarkedet. Også hensynet til at forenkle administrationen talte for en standardisering af hjælpen. I 1983 gjaldt en ordning med en fast ydelse, som skulle dække alle udgifter, når der var ydet hjælp i mere end 9 måneder, men denne ordning blev hurtigt opgivet, fordi den gav store problemer for familier med større boligudgifter. I 1985 blev der nedsat et udvalg om faste ydelser. En model med en dagpengelignende ydelse blev afvist, fordi boligudgifterne udviste så stor variation blandt kontanthjælpsmodtagere – også blandt familier med ens familiesituation. Derfor blev en model med en udgifts- afhængig ydelse (boligtillæg) vedtaget i 1986. Støtten til alle rimelige faste udgifter bortset fra bolig blev slået sammen med underholds- beløbet til en fast, ensartet ydelse for hver familietype i form af en grundydelse plus børnetillæg, mens hjælpen til de varierende boligudgifter, såfremt de var rimelige, blev fastholdt.

Særlig støtte efter §34

Dette princip forblev uændret indtil bruttoficeringen af kontanthjælpen i 1994, hvor kontanthjælpen blev konverteret til en fast ensartet skattepligtig ydelse på lige fod med andre indkomstoverførsler som dagpenge og pensioner samt løn. Men heller ikke ved denne lejlighed kunne man komme uden om problemet med, at de såkaldte rimelige boligudgifter var meget forskellige fra familie til familie, afhængigt af om man boede i nyt eller ældre byggeri, men især hvor i landet man boede. Derfor blev der indført en ny regel i loven om kontanthjælp – den såkaldte §34, som siger, at hvis boligudgiften minus boligsikring overstiger et bestemt beløb, så dækkes denne udgift fuldt ud af det offentlige, dog på den betingelse at en rimelig billigere bolig ikke kan skaffes. Dette svarer til at sikre, at der altid er et vist beløb til dækning af alle øvrige udgifter uanset boligudgiftens størrelse.

Kontanthjælpsloftet

Da reglerne om et kontanthjælpsloft blev gennemført i 2002/2003, begyndte grundprincippet om dækningen af de faktiske boligudgifter at skride. Kontanthjælpsloftet er et loft over størrelsen af den samlede hjælp uanset boligudgifternes størrelse. For at mildne denne regel blev der dog samtidig vedtaget en øvre grænse for, hvor meget hjælpen kan nedsættes som følge af kontanthjælpsloftet (1500 kr. for ægtepar).

Først med det såkaldte 'moderne' kontanthjælpsloft fra 2016 blev der brudt fundamentalt med systemet med at sikre hjælp til dækning af rimelige boligudgifter, idet loftet nu gjaldt uden nogen kompensation for store boligudgifter for flere familietyper og begrænset kompensation for andre. I praksis betød det, at både boligsikring og særlig støtte efter §34 blev sat helt eller delvist ud af kraft for kontanthjælpsfamilier.

Forskelle i boligudgifter

Landsbyggefondens huslejestatistik for januar 2017 viser, at spændet i huslejen pr. kvm bolig i den almennyttige boligsektors knap 500.000 boliger er ganske stort. Ser man bort fra de 5 pct. billigste og 5 pct. dyreste boliger, koster de billigste boliger 560 kr. pr. kvm pr. år, mens de dyreste koster 1161 kr. Ser man kun bort fra de billigste 1 pct. og de dyreste 1 pct., går spændet fra 460 kr. til 1200 kr. Der er således tale om betydelige forskelle i huslejen. Under almindelige forhold – altså uden et kontanthjælpsloft – vil boligsikring kunne mindske forskellen, men når kontanthjælpsloftet afskærer familier fra at få boligsikring, så får forskellen i husleje en direkte konsekvens for familiens rådighedsbeløb. I nedenstående tabeller ses månedlige huslejeudgifter for boliger i fem forskellige kommuner på hhv. 50-60

kvm og 70-85 kvm. Tabellerne illustrerer, at kommunen og boligens størrelse har stor betydning for huslejen. F.eks. kan man se, at median-huslejen for en almennyttig familiebolig i Roskilde på 70-85 kvm er 1.900 kr. dyrere end median-huslejen for de boliger, der er på 50-60 kvm (7.147 vs. 5.251 kr./måned), og den er 2.600 kr. dyrere end en tilsvarende størrelses bolig i en anden stor kommune, Esbjerg. Det ses også, at der inden for den enkelte kommune er 1.500-1.900 kr. forskel på huslejen for de billigste og dyreste boliger på 50-60 kvm og 2.200-2.800 kr. forskel på de billigste og dyreste boliger på 70-85 kvm.

Tabel 2: Månedlig husleje (kr.) i fraktiler for fem kommuner. 50-60 kvm. 2020.

	10 % fraktil	25 % fraktil	Median	75 % fraktil	90 % fraktil	Forskel: 90 % fraktil - 10 % fraktil
Morsø	2.285	2.606	3.221	3.684	3.924	1.639
Esbjerg	2.426	2.862	3.377	3.985	4.290	1.864
København	3.457	3.732	4.175	4.564	5.076	1.619
Solrød	4.582	5.251	5.622	5.905	6.144	1.562
Roskilde	4.479	4.805	5.251	5.777	6.312	1.833
Forskel: Roskilde - Esbjerg	2.053	1.943	1.874	1.792	2.022	

Kilde: Landsbygefondens Huslejestatistik 2020

Tabel 3: Månedlig husleje (kr.) i fraktiler for fem kommuner.
70-85 kvm. 2020.

	10 % fraktil	25 % fraktil	Median	75 % fraktil	90 % fraktil	Forskel: 90 % fraktil - 10 % fraktil
Morsø	2.938	3.206	3.843	4.694	5.098	2.160
Esbjerg	3.527	3.935	4.523	5.172	5.703	2.176
København	4.985	5.514	6.156	6.807	7.476	2.491
Solrød	5.334	5.541	6.214	7.400	8.018	2.684
Roskilde	5.908	6.413	7.147	7.688	8.399	2.491
Forskel: Roskilde - Esbjerg	2.381	2.478	2.624	2.516	2.696	

Kilde: Landsbyggefondens Huslejestatistik 2020

Ud over ovenstående faktorer, der påvirker huslejeprisen, har årstallet for byggeriet også en væsentlig betydning for huslejeniveauet. Almennyttige boliger fra efter år 2000 er i gennemsnit en tredjedel dyrere end boligerne fra 1960'erne. Derfor er det ikke uden problemer, at gamle boligkomplekser bliver revet ned i forbindelse med den såkaldte ghettolov, og at muligheden for at visitere borgere til udsatte boligområder begrænses. Det giver nemlig færre muligheder for at finde betalelige boliger for personer på overførselsindkomst.

Men én ting er huslejeniveauet – det er ikke dét, denne artikel beskæftiger sig med – en anden ting er variationen i huslejen. I Social Årsrapport 2017 gennemgik Rasmussen og Hansen eksempler på kontanthjælpsfamiliers rådighedsbeløb på baggrund af hhv. en husleje i den billige ende i et almennyttigt boligbyggeri i Morsø kommune og

en tilsvarende bolig i Solrød, men i den dyre ende. Regnestykket viser, at huslejevorskellen betyder ca. 5.000 kr. forskel i rådighedsbeløbet for et par med to børn, svarende til en fjerdedel lavere budget til forbrug for familien i Solrød. Det illustrerer problemet: Det er af afgørende betydning for en kontanthjælpsfamilies mulighed for rimelig levevis hvor de bor, og hvorvidt det er muligt at få fat i en af de billigste almennyttige boliger.

Kontanthjælp – kan man leve af denne ydelse?

Det grundlæggende problem er, at de skiftende ministre, som har haft ansvar for reformer af kontanthjælpen de sidste 30 år, aldrig har fremlagt beregninger, der viser konsekvenserne for kontanthjælpsmodtagernes rådighedsbeløb i de fremsatte lovforslag, eller har anført overvejelser om, hvorvidt det faktisk er muligt at få en tilværelse til at hænge sammen på kontanthjælp. Nedsækeringen af ydelserne som resultat af kontanthjælpsloft, integrationsydelse og 225-timers regel er ikke gjort ud fra en vurdering af de berørtes behov. Ydelserne er fastlagt ud fra, hvad beslutningstagere synes er tilstrækkeligt at leve for, men uden henvisning til hvad det koster at leve. Og nedsækeringerne er sket under parolen 'det skal betale sig at arbejde', uden at der er fremlagt konkrete tal for, hvor lav støtten skal være for, at arbejde betaler sig – altså et elastisk argument, der altid vil kunne bruges til at skære yderligere i ydelsen.

Man kan sige, at hjælp til betaling af rimelige faste udgifter inkl. bolig i perioden frem til 1986 indeholdt en vurdering af, hvad der måtte anses for et rimeligt levestandard, bortset fra at underholdshjælpen (til mad, tøj og diverse løbende udgifter) blot blev fastsat i forhold til folkepensionens grundbeløb. Men i takt med, at rimelige faste udgifter bortset fra bolig er blevet erstattet af et fast beløb, og at de

faktiske rimelige boligudgifter med det nye kontanthjælpsloft helt er udgået af udmålingen af hjælpen, er ydelsernes højde kommet til at svæve frit i luften i forhold til, hvad det konkret koster at leve.

Da ydelsernes købekraft samtidig har været faldende de seneste år, forekommer det relevant at sammenligne kontanthjælpsniveauet med, hvad det faktisk koster at leve, og sikre at reglerne giver plads til et leveniveau, som politikerne konkret har taget stilling til.

DEN SVENSK KONTANTHJÆLP - SOCIALBIDRAG.

I Sverige har de en model for kontanthjælp – i Sverige kaldet socialbidrag eller försörjningsstöd – som kan inspirere til håndtering af varierende boligudgifter og fastsættelse af niveauet for kontanthjælp i Danmark. Personer og familier kan søge om försörjningsstöd, når de har prøvet alle andre muligheder for selv at løse deres situation.

Försörjningsstöd består af to elementer. Det ene er *riksnormen*, som omfatter daglige udgifter til mad, tøj, fritid mv. Riksnormen er baseret på det svenske referencebudget (eller standardbudget), som er udviklet siden begyndelsen af 90'erne. Det angiver, hvad det koster at leve på et rimeligt niveau i Sverige. Riksnormen tager hensyn til antal personer i husholdningen, om voksne er samboende eller enlige, børnenes alder, og om børnene spiser frokost hjemme eller i skolen.

Det andet element er den enkelte person eller families faste udgifter, som dækker boligudgifter, forsikring, transport samt medlemskab af fagforening og A-kasse. Frem for at fastsætte et beløb, som dækker rimelige udgifter til disse udgiftsposter, sådan som riksnormen er beregnet, så tages der her højde for familiens individuelle behov. Disse

behov afhænger blandt andet af, hvad det koster at bo i de forskellige kommuner, hvorfor det er op til kommunen at tildele den økonomiske støtte ud fra en betragtning af rimelige boligudgifter i den pågældende kommune.

Tabel 4: Fordelingen af støtte til forskellige udgiftsposter

Riksnormen	Støtte til øvrige rimelige omkostninger
• Mad • Tøj og sko • Leg og fritid • Dagligvarer • Sundhed og hygiejne • Avis • Telefon	• Boligudgifter • Husholdning • Arbejdsture • Boligforsikring • Medlemskab af fagforeningen og arbejdsløhedskasse

Kilde: 4 kap. 3 § SoL, www.riksdagen.se

Udover ovenstående udgiftsposter er det også muligt at søge individuelt om lægehjælp, medicin, akut tandbehandling, briller og begravelse. Det skal tilføjes, at alle kan søge om försörjningsstöd, hvis deres indkomstniveau er under et vist niveau, og alle muligheder for at blive selvforsørgende er afsøgt. Der er således tale om en ydelse, som omfatter én del, der er alment gældende for alle, nemlig hvad de daglige udgifter til daglige fornødenheder koster, og en anden individuelt beregnet del, som omfatter den enkelte person eller families faste udgifter til basale fornødenheder, herunder husleje.

Den svenske model er interessant i forhold til en videreudvikling af den danske model på to måder:

- Opdelingen af kontanthjælpen i en fast del og en fleksibel del, der tager højde for varierende udgifter til bolig og andre rimelige behov.
- Fastsættelsen af størrelsen ud fra et forsøg på at beregne, hvad det koster at leve.

Opdeling af kontanthjælpen i to

Som vi tidligere har vist eksempler på, så udgør huslejen en kilde til store forskelle i rådighedsbeløbet mellem kontanthjælpsfamilier. Placeringen af kommuneskiltet kan betyde 1.000-3.000 kroners forskel i huslejen, og inden for den enkelte kommune er huslejevorskellene af samme størrelsesorden – og det er alene inden for almene boliger, som udgør en relativt homogen boligmasse sammenlignet med private boliger. Boligmarkedet er således en væsentlig faktor for, hvor langt kontanthjælpen rækker i det daglige forbrug. Der er i hvert fald to negative konsekvenser af dette. Den ene er, at kontanthjælpsfamilier, som af mangel på billige boliger har måttet flytte ind i en relativt dyr bolig, eller hvis indkomst er halveret efter en skilsmisse, får svært ved at få kontanthjælpen til at slå til. Den anden er, at disse familier, hvis det er muligt, flytter til kommuner, hvor ventetiden på en betalelig bolig er overskuelig. Med andre ord er konsekvenserne materielle afsavn og et mere socialt opdelt Danmarkskort.

Sverige har altså i en vis udstrækning imødekommet dette problem ved at lade deres pendant til kontanthjælpen være styret af et princip om, at den skal dække den individuelle families faktiske udgifter – herunder boligudgifterne. På den måde dækkes de faktiske boligudgifter direkte, så rådighedsbeløbet, der skal dække mad, tøj,

transport osv. ikke bliver 'ædt op' af en høj boligudgift. Den svenske model tager også højde for varierende udgifter til medicin, fagforeningsmedlemskab, briller eller akut tandlægebehov, der også kan få budgettet til at vælte.

Der er naturligvis behov for en øvre grænse for, hvor meget støtte der kan gives til huslejen, så boligstøtten holder sig inden for rimelighedens grænser. I Sverige er det den enkelte kommune, der sætter et loft for størrelsen af ydelser. Problemet med det er, at kommunerne vil have tendens til at sætte loftet for lavt. En mere passende model ville således være, at loftet for boligstøtte for kommunerne blev beregnet af ministeriet eller en neutral institution som Landsbyggefonden.

Den svenske model medfører desuden, at behovet for støtte til de forskellige udgifter skal dokumenteres af den enkelte ansøger. Det medfører en større administration omkring tildeling af ydelserne. Det medfører også, at ansøgerne må udlevere sig selv i et omfang, som kan være krænkende for den enkeltes privatliv. Særligt kvitteringer for køb af medicin kan være ubehageligt at skulle stille til skue for andre. Her bør man overveje, om lægens recepter og apotekets kvitteringer kan udskrives uden at vise diagnoser, eller om der kan laves andre foranstaltninger til at skabe tryghed i ansøgningsprocessen. I Sverige har de dog også en pendant til den danske boligsikring, som afhænger af indkomst og størrelsen på boligudgifter. Denne boligsikring trækkes fra den beregnede försörjningsstöd.

REFERENCEBUDGET SOM GRUNDLAG FOR ET DANSK RÅDIGHEDSBELOB

Det er faktisk muligt at konstruere en kontanthjælp i Danmark efter de samme principper som det svenske. I lighed med Sverige er der i Danmark udviklet et referencebudget (tidligere standardbudget), der i sin konstruktion er som det svenske. Den seneste danske udgave af referencebudgettet er blevet præsenteret af Rockwoolfondens forskningsenhed i 2016. Det bygger grundlæggende på det referencebudget (standardbudget), som blev udviklet i 1993 af den daværende Forbrugerstyrelse. Det danske referencebudget indeholder, som det svenske, oplysninger om daglige udgifter på forbrugsområder som mad og drikke, tøj og sko, personlig hygiejne, leg og fritid, transport, dagligvarer og varige forbrugsgoder. I forhold til det oprindelige budget er Rockwoolfondens referencebudget udvidet med udgifter til bolig, supplerende udgifter til vand, el og varme samt forsikringer.

I Danmark kunne vi, i lighed med den svenske riksnorm, anvende det danske referencebudget minus boligudgifter som grundlag for et rådighedsbeløb, der dækker rimelige udgifter til daglige fornødenheder. Det kunne gælde alle kontanthjælpsmodtagere, idet der foreligger opgørelser for alle familietyper – såvel enlige som par med og uden børn. Faktisk anvendes det allerede i dag ved lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, hvor det anføres, hvor stort rådighedsbeløb en person eller en familie med gæld skal have, før man kan gøre krav på inddrivelsen af gælden (Bekendtgørelsen om inddrivelse af gæld til det offentlige).

En fordel ved det budgetbaserede ydelsessystem er, at man tvinges til at forholde sig til, hvad der er en rimelig levestandard, frem for at diskutere mere eller mindre arbitrære beløbsgrænser. Det betyder dog ikke, at staten skal gå ind og diktere et bestemt forbrug. I den svenske model står det ydelsesmodtageren frit for, hvordan støtten bruges, men riksnormens samlede størrelse er baseret på en konkret vurdering af et rimeligt forbrug. Det samme gælder ikke for de varierende udgifter til bolig, forsikringer, medicin osv. – her er støtten så at sige øremærket.

Fremtidens kontanthjælp

Det svenske system ligner på sin vis det, man indførte i Danmark i 1986, hvor man fastlagde en grundydelse til leveomkostningerne, men imødekom de faktiske boligudgifter på grund af den store variation i disse. I Sverige er det socialfaglige skøn på rimelige leveomkostninger så erstattet med budgetberegninger. På den måde baseres den svenske försörjningsstöd fortsat på et grundprincip om, at støtten skal imødekomme det faktiske behov, mens udgangspunktet i Danmark er, at det skal betale sig at arbejde. Ydelseskommisionens vigtigste opgave er at finde et system, der i højere grad end det nuværende imødekommer hver families faktiske behov uden at mindske motivationen ved at tage et arbejde. Spørgsmålet er så, om ikke den øvelse også handler om at inddrage forholdene for folk i lavtlønsjobs frem for at udhule kontanthjælpen – i så fald er en Ydelseskommision næppe hele løsningen.

Sådan som kontanthjælpen er indrettet i dag, er det svært for mange borgere og familier at gennemskue, hvad man får udbetalt, og hvad man har krav på. Samtidig er kontanthjælpssystemet uretfærdigt, fordi forskelle i boligudgifter – som vi har vist i denne artikel – giver

forskellige kontanthjælpsbeløb at leve for. Endelig viser det sig, at antallet af børn i fattige familier har været stigende i perioder med det fungerende kontanthjælpsloft.

Det er vigtigt, at Ydelseskommisionen tager udgangspunkt i principper om gennemskuelighed, retfærdighed og sikring imod social deroute og fattigdom, frem for et ensidigt mål om, at det skal kunne betale sig at arbejde. Vi har i denne artikel advokeret for, at man kunne se nærmere på den svenske model for at leve op til sådanne principper.

Det er uklart, hvilke samfundsøkonomiske konsekvenser en svensk inspireret model vil have. Hvis man tror, at kontanthjælpsmodtagere i dag modtager mere, end hvad de har behov for, vil det betyde lavere offentlige udgifter. Hvis kontanthjælpsmodtagernes behov rækker ud over de nuværende ydelser, vil det medføre øgede offentlige udgifter. Tager man det sidst opgjorte pejlemærke for, hvad det koster at leve nøjsomt og beskedent – Rockwoolfondens minimumsbudget – så er kontanthjælpen for lav for blandt andet enlige forældre, der er ramt af kontanthjælpsloftet (Hansen og Wingender 2016). Til syvende og sidst er det dog ikke forventninger om højere eller lavere udgifter, der bør styre Ydelseskommisionens anbefalinger, men målet om at udarbejde et gennemsigtigt og retfærdigt socialt sikkerhedsnet, der hænger sammen med borgernes faktiske behov.

Kilder:

Beskæftigelsesministeriet (2019):

Kommissorium for Ydelseskommisionen.

<https://bm.dk/media/11876/kommissorium-for-ydelseskommisionen.pdf>

Bonke, Jens og Anders Eiler Wiese Christensen (2016):

Minimumsbudget for forbrugsudgifter – hvad er det mindste, man kan leve for? Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Forbrugerstyrelsen: Forbrugerstyrelsens familiebudget – et standardbudget for danske husstande (udarbejdet af Center for Alternativ Samfundsanalyse, CASA). Hovedrapport. Rapport 1993.2.

Landsbyggefondens Huslejestatistik 2020.

<https://lbfdk.dk/analyser/statistikker-og-analyser/huslejestatistik/huslejestatistik-2020/>

Hansen, Finn Kenneth og Malte Moll Wingender (2016): "Hvad koster det at leve beskedent?" i *Social Årsrapport 2016*. CASA og Analyse & Tal.

Rasmussen, Niels og Finn Kenneth Hansen (2017): "Kontanthjælp og boligudgifter – skal kontanthjælpen ændres endnu en gang?" i *Social Årsrapport 2017*. CASA og Analyse & Tal.

Skatteministeriet (2020): *Bekendtgørelsen om inddrivelse af gæld til det offentlige*. <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2020/188>

Socialreformkommissionens betænkning (1969-72)

10 lovforslag om ændring af kontanthjælpsreglerne i henholdsvis 1980, 1982, 1983, 1986, 1994, 2002, 2003, 2006, 2011, 2016.

**LOST IN TRANSLATION:
NÅR GODE INTENTIONER
BLIVER TIL DÅRLIGE
Oplevelser**

Lone Bjørn Madsen

Cand. scient. soc
lonebjornmadsen@gmail.com

I dette kapitel vil jeg ud fra praksisperspektiv kaste lys på, hvordan en stærk beskæftigelsesfaglighed og endnu mere borgerinddragelse i beskæftigelsessystemet kan være svaret på nogle af de systemfejl, der produceres i et komplekst beskæftigelsessystem. Jeg vil især fokusere på vigtigheden af at oversætte de politiske og administrative mål og intentioner på beskæftigelsesområdet til faglige handlinger. Ligeledes vil jeg fokusere på vigtigheden af, at man inden for den enkelte professionsfaglighed kontinuerligt drøfter og udvikler de faglige normer, der danner grundlag for professionen. En drøftelse, der er nødvendig, hvis beskæftigelsesindsatsen skal udmøntes med høj faglighed og med effekt for borgerne.

I min praksiserfaring fra forskellige jobcentre har jeg udelukkende mødt medarbejdere, som går på arbejde, fordi de ønsker at gøre en positiv forskel for ledige og ofte udsatte borgere. Det gælder både sagsbehandlere, jobkonsulenter, virksomhedskonsulenter, administrative medarbejdere og ledere. Jeg har også kun mødt gode politiske intentioner, både landspolitisk og lokalt. Alligevel opstår der eksempler med borgere, der føler sig dårligt behandlet i deres møde med jobcentret. Hvordan kan de gode intentioner om en faglig og meningsfuld beskæftigelsesindsats alligevel føre til, at nogle ledige borgere oplever at blive presset, overhørt eller truet på deres forsørgelse i deres møde med jobcentret? Det vil jeg give nogle bud på i dette kapitel.

Borgerens stemme i beskæftigelsesindsatsen

Beskæftigelsessystemet er et komplekst system. Der er en omfattende lovgivning, et stort antal borgere med meget forskellige udfordringer

og behov, og samtidig er der et samfundsøkonomisk incitament for at få borgerne hurtigst muligt i hel eller delvis selvforsørgelse. I et system med stor kompleksitet er der risiko for, at der opstår systemlogikker, som ikke alle understøtter borgerens vej ind på arbejdsmarkedet. Tværtimod kan de kan skubbe ledige borgere længere væk fra arbejdsmarkedet.

Rambøll har undersøgt, hvilke afgørende begivenheder langtidsledige aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere peger på, som har haft betydning for deres vej til et job. En af de afgørende begivenheder er at møde en beskæftigelsesmedarbejder, der ”... *lytter, tager udgangspunkt i borgerens ønsker og behov og sikrer fremdrift, og/eller at borgerne får hjælp og støtte til at håndtere deres helbred/hverdag*” (Rambøll 2017).

Borgerens oplevelse af mødet har dermed betydning for deres progression mod arbejdsmarkedet og må derfor anses som en vigtig del af beskæftigelsesindsatsen. I Fredericia Kommune havde jobcentret i en længere periode været præget af kritik fra både borgere og politikere. Det udmøntede sig blandt andet i læserbreve i lokale medier fra både borgere og politikere, hvor jobcentrets indsats blev kritiseret. Det var især ledige borgere, der ikke følte sig lyttet til, følte sig presset af jobcentret og oplevede, at jobcentret modarbejdede deres situation.

Jobcentret oplevede til gengæld en uretfærdighed i kritikken og oplevede, at hverken borgere eller politikere forstod de vilkår og rammer, medarbejderne var underlagt på beskæftigelsesområdet. Politikerne ønskede at komme et spadestik dybere ned i forståelsen af, hvad der var behov for at handle på. De ønskede en ny retning for

området, men inden de besluttede den nye retning, ville de have et solidt grundlag at træffe beslutningen ud fra. Byrådet besluttede derfor i foråret 2018 at oprette en midlertidig analyseenhed i kommunen, som over et år skulle udarbejde anbefalinger til kommunens fremtidige beskæftigelsesindsats.

Det stod hurtigt klart for os i Analyseenheden, at borgernes perspektiv var en uhyre vigtig stemme at få frem i analyserne, fordi mange i vores indledende interviews pegede på, at en del borgere ikke følte sig lyttet til i jobcentret. Vi valgte derfor, at et hovedfokus i analyserne skulle være borgernes stemme, og gerne borgere, der havde haft en dårlig oplevelse i deres møde med jobcentret. Vi lod deres oplevelser af mødet med jobcentret være centrale i forhold til at udarbejde anbefalingerne. Ud af mere end 160 gennemførte kvalitative interviews var over halvdelen med borgere. Derudover interviewede vi medarbejdere og ledelsen i jobcentret, politikerne, organisationer og virksomheder.

Den indledende kortlægning af styringen på beskæftigelsesområdet i Fredericia viste, at der både var udarbejdet politikker, strategier og en Beskæftigelsesplan. De pegede alle på en indsats med borgeren i centrum og en virksomhedsrettet indsats, som virksomhedspraktik og løntilskud, der har en dokumenteret positiv effekt ift. at få udsatte ledige ind på eller tættere på arbejdsmarkedet.

Strategipapirerne byggede derfor på den nyeste viden og pegede i den rigtige retning i forhold til en moderne beskæftigelsesindsats. Hvorfor opstod kritikken alligevel i Fredericia, når jobcentret agerede efter bedste hensigter? Hvorfor blev gode hensigter fra jobcentret oplevet negativt af borgerne, så motivation blev afløst af frustration? Hvilke barrierer stod i vejen for, at borgerne oplevede mødet med jobcentret

som understøttende og hjælpsomt i forhold til at komme nærmere deres jobdrøm? Det findes der naturligvis ikke et enkelt svar på. I det følgende vil jeg pege på nogle af de faktorer, som har en betydning. Dermed også sagt, at der er flere faktorer, som eksempelvis økonomi, politiske prioriteringer og ledelse, der har betydning, men som ikke behandles her.

Fra politiske mål til faglig handling

Når en politik er vedtaget, skal den udmøntes i det administrative system. Den skal oversættes fra en teoretisk og politisk intention til en konkret faglig handling, som medarbejderen skal foretage over for borgeren. Denne oversættelse er interessant at kaste et blik på, da den kan bidrage til en forståelse af, hvorfor borgerne ikke altid oplever at møde en meningsfuld beskæftigelsesindsats.

I en kommunal styringskæde vil processen ofte være sådan, at de politiske mål og intentioner oversættes fra et politisk sprog til et administrativt sprog, som eksempelvis en virksomhedsstrategi eller en Beskæftigelsesplan. Når en strategi eller politik er udarbejdet, sendes den videre ud i driften og dermed ud i det faglige system. Der er herefter en forventning om, at driften nu oversætter det administrative sprog i strategierne til faglige handlinger, således at målene kan indfries.

Mens oversættelsen fra politik til administration er tydelig via udarbejdelsen af strategier, handleplaner osv., er oversættelsen fra administration til professionsfaglighed ofte mangelfuld i kommunale organisationer. Hvis en virksomhedsstrategi har et mål om, at 50 % af aktivitetsparate borgere på kontanthjælp skal være i en virksomhedspraktik, hvordan skal sagsbehandleren så oversætte det til

en faglig handling? Hvad skal sagsbehandleren konkret sige til en aktivitetsparat borger i en samtale, hvis borgeren ikke oplever sig klar til en virksomhedspraktik? Manglende faglig drøftelse og understøttelse af de fagprofessionelle i deres møde med borgerne betyder, at det bliver op til medarbejderne selv at oversætte. Den manglende oversættelse mellem det administrative sprog og det faglige sprog kan dermed risikere at medføre en dekobling mellem de politiske beslutninger og driften. Det bliver derfor svært at nå de ønskede mål og dermed leve op til de politiske beslutninger.

Det er ikke styringsredskaberne, der nødvendigvis er noget galt med. En strategi kan være et hjælpsomt redskab for driften, da den kan sætte retningen for de faglige indsatser, så både ledere og medarbejdere ved, hvad de forventes at lykkes med. Samtidig viser forskning, at hvis styringsdokumenterne formår at skabe en tydelig retning for medarbejderne i jobcentret, og retningen harmonerer med faglige normer, kan de opleves som understøttende og fremme medarbejdernes motivation og performance. Opleves styringsdokumenterne derimod i modstrid med faglige normer og som begrænsende for medarbejdernes faglige autonomi, vil de derimod medføre et fald i medarbejdernes motivation (Bøgh Andersen & Holm Pedersen, 2014).

Fanges medarbejderne i et krydspres mellem faglige normer og styringskrav, er der risiko for, at de begynder at tilpasse de faglige normer, så de harmonerer med de systemkrav, de forventes at indfri. Dermed kan der ske en glidning fra faglige normer til faglig kultur. Det vil jeg se nærmere på i næste afsnit.

Faglige normer vs. faglig kultur, et praksiseksempel

Faglige normer er normer, der inden for en given fagprofession er opnået enighed om, skal være styrende for professionens faglighed (Andersen et al. 2017). Faglige normer har til funktion at opretholde en høj faglighed og derigennem legitimere professionsfaglighedens eksistensberettelse. Normer er dynamiske og kan ændres over tid, eksempelvis hvis der udvikles ny faglig viden, og eksisterende faglige standarder må revideres.

Som eksempel på en faglig norm inden for beskæftigelsesområdet kan en virksomhedsrettet tilgang nævnes. Der er i dag bred enighed og evidensbaseret viden om, at en virksomhedsrettet tilgang til ledige borgere er en af de mest virksomme ift. at få borgere ind på eller tættere på arbejdsmarkedet. Sådan har det ikke altid været. Tidligere var det i højere grad en norm at udvikle borgeres arbejdsevne på interne, kommunale værksteder, inden borgerne kom i kontakt med en virksomhed. Hvis de professionsfaglige normer ikke er tydelige i en organisation eller afdeling, er der en risiko for, at de glider i baggrunden og erstattes af en faglig kultur. En faglig kultur er kendetegnet ved ”sådan plejer vi at gøre” som argument for en faglig handling, men uden en fagprofessionel norm som grundlag. Ved en faglig kultur er der sket en glidning fra faglige normer til stationære og lokalt fortolkede begrundelser for faglige handlinger. Det kan være uhyre svært at ændre en faglig kultur. Ikke mindst fordi den faglige kultur ofte og ubevidst camoufleres som en faglig norm og dermed vil fremstå med faglig troværdighed.

Eksempelvis kan en forøgelse af en sagsbehandlers sagstal mødes af et argument om, at det ikke er fagligt forsvarligt at få flere sager.

Argumentet er, at der ikke vil være tid nok til relations- og motivationsarbejdet med hver enkelt borger, og at det dermed ikke vil være i overensstemmelse med en faglig norm. Det er imidlertid ikke en faglig norm, hvis ikke der er enighed iblandt fagprofessionen om, hvad et passende sagstal bør være. Hvis andre fagprofessionelle med sammenlignelige opgaver har et højere sagstal uden at gøre oprør, kan der i stedet være tale om en faglig kultur. En faglig kultur, der er camoufleret som en faglig norm. Man har udviklet en lokal forståelse af, hvad der er et fagligt forsvarligt sagstal, som ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med professionens faglige normer.

Faglige normer bør hele tiden være underlagt debat, forhandling og udvikling inden for professionen. For at kunne fastholde en faglighed, der bygger på fagprofessionelle normer, er det derfor nødvendigt at turde stille spørgsmål til egen praksis, eksempelvis ved at spørge ind til borgernes oplevelse af mødet. Ligeledes skal ny viden drøftes og implementeres.

Hvis de fagprofessionelle oplever, at det ikke er muligt at leve op til politiske og ledelsesmæssige forventninger i overensstemmelse med faglige normer, er der risiko for, at medarbejderne udvikler en defensiv og beskyttende adfærd, der skærmer dem mod kritik. En sådan kultur er ikke fordrende for medarbejdernes lyst til at stille spørgsmål til egen faglig praksis, endsige lade borgerne være med til at vurdere kvaliteten af medarbejdernes indsats. Er et jobcenter præget af ovenfor nævnte krydspres, er det derfor vigtigt at være opmærksom på, at faglige normer ikke glider over til at blive faglig kultur.

Vi oplevede i Analyseenheden en meget interessant udvikling hos medarbejderne i jobcentret i løbet af Analyseenhedens levetid. Inden vi offentliggjorde de enkelte analyser, inviterede vi alle medarbejdere i

jobcentret til en præsentation af analysens resultat og anbefalinger. Ved de første præsentationer var en del af medarbejderne i jobcentret meget oprørte, fordi de ikke kunne genkende de udsagn, borgerne kom med i analyserne. Som nævnt havde vi især interviewet borgere, der havde haft en mindre god oplevelse i deres møde med jobcentret og ladet nogle af de borgeres udsagn være grundlag for nogle af anbefalingerne.

Hen over Analyseenhedens etårige levetid skete der imidlertid en interessant forandring, når vi præsenterede resultaterne for medarbejderne i jobcentret. Vi byggede stadig vores analyser og anbefalinger på borgere, der havde haft mindre gode oplevelser i deres møde med jobcentret. Men medarbejderne udviklede for hver præsentation en stadig større nysgerrighed over for, hvad borgerne sagde, og de begyndte at kigge på deres egen praksis og spørge: "Gad vide, hvordan 'mine' borgere oplever samtalerne med mig?". Det kræver stort mod fra medarbejdernes side at turde stille sig selv spørgsmålet, og det fortjener stor ros, når de gør det.

Udviklingen hos medarbejderne i jobcentret i Fredericia var et stort skridt i forhold til at skabe reel faglig udvikling, hvor medarbejderne begyndte at drøfte, hvad beskæftigelsesfaglighed var i relation til borgernes oplevelse af mødet med dem. Skiftet i medarbejdernes adfærd kan skyldes, at de første, defensive reaktioner på analyserne delvist var et udtryk for en faglig kultur, hvor en del af det faglige fokus blev brugt på at beskytte sig mod kritik fra borgere og politikere. Med analyserne blev der skabt en større tydelighed hos medarbejderne i forhold til, hvad det politiske og administrative niveau forventede. Og samtidig var anbefalingerne i overensstemmelse

med de professionsfaglige normer om fokus på motivation, relationsarbejde, borgeroplevelsen og virksomhedsrettede indsatser. Analyserne fungerede derfor som en oversættelse mellem de politiske og administrative forventninger og det fagprofessionelle niveau. Med mødet til at se på borgernes oplevelser i et nyt lys blev der derfor åbnet for at skabe en reel faglig udvikling til glæde for både borgere og medarbejdere. De faglige normer blev genstand for faglige drøftelser, og dermed var et vigtigt skridt taget på vejen væk fra en faglig kultur. Eksemplet fra Fredericia understreger vigtigheden af, at professionsfagligheden stiller sig stærkt i styringsfeltet på beskæftigelsesområdet. Det kræver både mod, nysgerrighed og vedholdenhed at se på egen praksis, drøfte ny viden og ikke mindst lytte til borgernes oplevelse af mødet med jobcentret. Det kræver samtidig, at både den administrative og politiske ledelse skaber rammerne for, at medarbejderne i tryghed kan drøfte fagligheden uden at blive udsat for kritik.

En stærk fagprofession, der lytter til borgerne

Jeg har i dette kapitel sat fokus på vigtigheden af en tydelig oversættelse af politiske og administrative forventninger til et fagligt sprog, der harmonerer med de fagprofessionelle normer. Hvis medarbejderne oplever manglende sammenhæng mellem de krav, de skal leve op til og de faglige normer, de skal agere indenfor, er der risiko for at udvikle afmagt. En afmagt, der kan have negativ effekt i borgermødet.

Ligeledes har jeg fremhævet vigtigheden af, at fagprofessionerne står stærkt i beskæftigelsesindsatsen. Vejen dertil går gennem en vedvarende opmærksomhed på at drøfte og udvikle de faglige normer for derigennem at undgå at udvikle en faglig kultur, der dekobles fra

professionsfagligheden. En faglig kultur camoufleret som faglige normer er svær at ændre på.

Endelig har jeg argumenteret for øget fokus på borgernes stemme til at styrke beskæftigelsesindsatsen. Hvis borgerne oplever at blive lyttet til i jobcentret, fastholdes borgerens energi på vejen mod arbejdsmarkedet frem for frustration over mødet med systemet. Borgerne må derfor aldrig blive til opgaver på en sagsstamme, men de må altid mødes som mennesker med behov for støtte til at få fodfæste på arbejdsmarkedet.

Faktaboks:

Analyseenhedens analyser og anbefalinger kan læses på:

<https://www.fredericia.dk/borger/arbejde-ledighed/analyse-af-arbejds-markedomraadet>

Kilder:

Styring og motivation i den offentlige sektor af Lotte Bøgh Andersen & Lene Holm Pedersen. Jurist- og Økonomiforbundets forlag, 2014.

Rambøll for Væksthusets Forskningscenter (2017): *"Fra udsat til ansat set fra et arbejdstagerperspektiv"*. Væksthusets Forskningscenter.

Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor af Lotte Bøgh Andersen, Christian Bøtcher Jacobsen, Mads Leth Felsager Jakobsen, Thomas Pallesen og Søren Serritzlew. Hans Reitzels Forlag, 2017

HVAD ER AFGØRENDE FOR AKTIVITETSPARATE KONTANTHJÆLPS- MODTAGERES JOBCHANCER?

Søren Vinther Fjærestad

Cand. Psych. Aut.

Chef for supervision og undervisning, Væksthuset

svf@vaeksthus.dk

Henrik er på vej til sit livs sidste møde i jobcenteret. Han ved selvfølgelig ikke, at det vil blive det sidste møde, for han ved ikke, at han vil være i job inden næste planlagte møde. Hvis han vidste det, ville han være glad – ikke fordi han er utilfreds med behandlingen i jobcenteret, men fordi han egentlig langt hellere ville forsørge sig selv og bidrage til samfundet. Henrik er 39 år, ugift og ufaglært. Hans største helbredsmæssige udfordring er en psykisk lidelse. De seneste tre år har han været i beskæftigelse under to måneder sammenlagt, og han er ikke aktivt jobsøgende.

Karakteristikken af Henrik bygger på stamdata, der kendetegner målgruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere¹². Der er tale om en kompleks målgruppe, hvor de fleste har enten sociale, helbredsmæssige eller kvalifikationsmæssige problemer i samspil med deres ledighed. Henriks vej til job kan derfor ikke generaliseres til en standardiseret praksis eller en fast programteori. Udsatte lediges veje ind i arbejdsfællesskaber er kendetegnede ved at være forskelligartede og uforudsigelige, hvilket betyder, at det er svært at sige præcist, hvad det er, der bringer udsatte borgere i beskæftigelse. Historisk set har dette betydet, at det har været vanskeligt at skabe en beskæftigelsesfaglig praksis med et solidt forskningsmæssigt grundlag.

Beskæftigelsesindikatorprojektet (BIP) er det hidtil mest omfattende videnskabelige progressionsmålingsstudie, der har undersøgt, hvad der har betydning for, om aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere kommer i job. BIP identificerer de forandringer, der finder sted frem mod slutmålet og giver på den måde et langt mere nuanceret og præcist billede af de mest afgørende elementer i vejen mod beskæftigelse. Formålet med dette kapitel er at tegne et billede af forskningens resultater samt give eksempler på, hvordan dette kan udmønte sig i beskæftigelsesfaglig praksis. Til sidst gives et bud på,

¹² Væksthusets Forskningscenter og Aarhus Universitet, 2018: Karakteristika ved udsatte borgere og prædiktion af deres jobchance”.

hvad forskningens resultater bør betyde for fremtidens beskæftigelsesindsats.

BIP-indikatorerne viser, om der er progression mod job

Henrik skal mødes med sin sagsbehandler, Karen, som har fulgt ham, siden han overgik til kontanthjælp. I den 3-årige periode, de har samarbejdet, har han stille og roligt bevæget sig tættere på arbejdsmarkedet. Det har dog svinget lidt frem og tilbage – særligt de første år, men det seneste år er det mest af alt gået fremad. Det er ikke bare noget, Henrik og Karen tror eller har på fornemmelsen. I forbindelse med deres møder har både Henrik og Karen besvaret en række spørgsmål, der relaterer sig til elleve beskæftigelsesindikatorer¹³, og på baggrund af disse målinger har de løbende justeret indsatsen sammen. Karen kan se, at Henrik har rykket sig på en række af indikatorerne og særligt ift. helbredsmestring, viden om arbejdsmarkedet og troen på job. Dette gør, at hun fastholder og understøtter de igangsatte indsatser, fordi hun kan se en meningsfuld progression – selvom Henrik endnu ikke er kommet i job. Det gør også, at Henrik bevarer motivationen for at arbejde videre mod slutmålet om beskæftigelse.

De indikatorer, der indgår i BIP, er udvalgt på baggrund af et omfattende litteraturstudie og efterfølgende omsat til de spørgsmål, hhv. sagsbehandler og borger skal besvare. Resultaterne viser, at særligt syv af beskæftigelsesindikatorerne i høj grad kan forudsige en borgers jobchance. Hvis der kun kigges på stamdata såsom køn, alder, uddannelsesbaggrund og forsørgelseshistorik, så er det svært at sige noget om jobchancen. Hvis der til gengæld samtidig kigges på indikatorerne, så bliver forklaringskraften fire gange større¹⁴. Herved kan der foretages analyser på mellemfristede målsætninger, som har en signifikant sammenhæng med jobeffekt.

¹³<http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/projects/beskaeftigelses-indikator-projektet/>

¹⁴Væksthusets forskningscenter, 2017: BIP indikatorer og jobsandsynlighed.

Kombinerede indsatser virker bedst

På mødet skal Henrik og Karen drøfte de indsatser, der er i gang og lægge en videre plan. Henrik deltager lige nu i en kombination af indsatser, hvor han får en helbredsrettet indsats og en jobrettet indsats på samme tid. Da Henrik og Karen indledte deres samarbejde, mente Henrik, at det bedste ville være en periode med fred og ro. Karen var imidlertid ikke sikker på, at dette ville være mest gavnligt for Henrik. Hun inviterede derfor til en samtale om, hvad der lå bag Henriks ønske. Det viste sig at bygge på en række dårlige erfaringer fra tidligere indsatser, som ikke hang sammen med hinanden, og som Henrik ikke oplevede hjælpsomme. I samtalen udforskede de sammen både Henriks ønsker og bekymringer, indtil de fandt frem til to relevante indsatser, som Henrik godt kunne se en værdi af at deltage i, og de aftalte samtidig løbende at kigge på, om Henrik oplevede indsatserne som virkningsfulde, så de evt. kunne justere.

Resultaterne fra BIP viser, at den største progression sker ved kombinerede indsatser, hvor borgeren får en jobrettet indsats i kombination med f.eks. opkvalificering, helbredsindsats eller social indsats. Blandt de borgere, der indgår i BIP, er det dog desværre kun 26%, der modtager en kombineret indsats, og kun 18%, der får en jobrettet indsats som en del af kombinationen. En næsten lige så stor del på 23% får slet ikke en indsats. Denne gruppe står ikke blot stille, men bevæger sig faktisk længere væk fra arbejdsmarkedet. De resterende 50% får en enkeltstående indsats, som i det mindste fastholder dem fra at bevæge sig længere væk, selvom progressionen er langt mindre end ved kombinerede indsatser¹⁵.

Sagsbehandleren har afgørende betydning for borgerens jobchance

Henrik er glad for, at han har fået Karen som sagsbehandler – ikke kun fordi hun er venlig, serviceminded og forstående, men også fordi hun er god til at få sine borgere i job. Henriks jobchancer så ikke så gode ud, hvis man udelukkende kiggede på hans papirer, der bl.a.

¹⁵ Væksthusets forskningscenter, 2018: Virksomme elementer på vejen til job.

beskrev et afslag på en ansøgning om førtidspension. Karens teamleder var godt klar over dette, da hun skulle finde en sagsbehandler til Henrik, og det var netop derfor, hun valgte Karen som sagsbehandler. Hun sagde, at Karen endelig måtte søge sparring løbende, men at hun havde tillid til Karens faglige dømmekraft ift. at sætte gang i de rette indsatser løbende i samarbejde med Henrik. Henriks bestræbelser på at komme i beskæftigelse havde således måske aldrig båret frugt, hvis ikke han havde haft Karen som sagsbehandler. Henrik har mange sagsbehandlerskift bag sig og har oplevet, at dette har været medvirkende til, at han ikke har haft en stabil progression mod arbejdsmarkedet.

Den enkelte sagsbehandler har stor betydning for borgerens jobchance. I en analyse fra BIP opdeles sagsbehandlerne i fire grupper på baggrund af, hvor effektive de er ift. at hjælpe borgere i beskæftigelse. Hos den mest effektive fjerdedel kommer 23% i job. Til sammenligning lykkes det i 7% af tilfældene blandt de mindst effektive. Ydermere viser en analyse af borgernes karakteristika, at de mest effektive sagsbehandlere typisk samarbejder med de borgere, der i udgangspunktet har den mindste chance for at komme i job. Desuden påvises det, at hvert sagsbehandlerskift i gennemsnit reducerer jobchancen med 22%¹⁶.

Troen på borgeren er den mest afgørende beskæftigelsesindikator

I løbet af samarbejdet har Karen flere gange tvivlet på, at Henrik skulle opnå beskæftigelse, hvilket også gav udslag på den BIP-indikator, der undersøger sagsbehandlerens tro på borgerens jobchance. Dette har Karen dog oplevet før, og hun ved, at hun vha. sparring typisk kan få øje på nye veje og derved genskabe troen. Efter Henriks første praktik udtalte praktikværten, at Henrik virkede umotiveret, præsterede et for lavt timetal og arbejdede alt for langsomt til nogensinde at kunne blive ansat. I den efterfølgende

¹⁶ Væksthusets forskningscenter, 2017: Sagsbehandlerens betydning for borgerens jobchancer.

samtale med Henrik viste det sig dog, at Henrik ikke havde fået de opgaver, han havde ønsket sig og derfor ikke havde været i stand til at finde energi til arbejdet. Han ville således gerne afbryde praktikken og lede efter noget, der passede bedre til ham. Han havde dog svært ved at pege på noget specifikt. Efter en sparring med en kollega introducerede Karen en øvelse for Henrik, hvor de sammen udforskede Henriks værdier ift. arbejdsmarkedet, søgte muligheder i Henriks netværk og fik inspiration til nye beskæftigelsesveje. Det var afgørende for Henrik, at Karen bevarede troen på hans jobchance, på trods af at det oprindelige praktikforløb ikke udviklede sig til et godt match. Når Henrik indimellem har mistet troen undervejs, har Karens tro på jobchancen smittet af og hjulpet ham med at bevare håbet.

I BIP påvises denne sammenhæng imellem sagsbehandlerens tro på borgeren og sandsynligheden for, at borgeren opnår beskæftigelse. Sagsbehandlerne er løbende blevet bedt om at vurdere, hvor realistisk de mener, det er, at borgeren opnår beskæftigelse inden for det kommende år. Resultaterne viser en stor sammenhæng mellem sagsbehandlerens vurdering og chancen for, at borgeren faktisk kommer i job. Sagsbehandlerne er således gode til at vurdere borgernes jobchance på en realistisk måde. Dette er dog ikke hele forklaringen. En yderligere analyse viser, at vurderingen af den enkelte borger influeres af troen på den resterende del af sagsstammen¹⁷.

Hvordan hænger troen på borgeren sammen med beskæftigelsesfaglighed?

Karens teamleder er godt klar over, at der er stor variation i beskæftigelsesfagligheden og troen på borgeren i hendes team. Hun har læst BIP og vil gerne skabe forandringer i sit team på baggrund af den viden, hun har fået, men hvordan får hun sine sagsbehandlere til

¹⁷ Væksthusets forskningscenter, 2017: Sagsbehandlerens betydning for borgerens jobchancer.

at tro mere på borgerne? Hvis man spørger sagsbehandlere, så svarer de ofte, at det handler om deres arbejdsbetingelser og sagsstamme, og der må nødvendigvis også være en grænse for, hvor mange forløb man kan administrere, før beskæftigelsesfagligheden ikke lader sig gøre. BIP har imidlertid ikke fundet nogen resultater, der peger på en større variation inden for f.eks. forskellige jobcentre eller størrelser på sagsstammer end forskellene på de enkelte sagsbehandlere. Karens teamleder kan derfor sandsynligvis ikke blot lave nogle overordnede strukturelle ændringer, men må arbejde med beskæftigelsesfagligheden hos den enkelte medarbejder. Spørgsmålet er så, hvad der i praksis skal til, for at alle hendes medarbejdere opnår samme faglighed som Karen.

Beskæftigelsesfaglighed og tro på borgeren

I BIP er sagsbehandlerne anonyme, så projektet kan ikke sige noget om, hvad der i praksis adskiller de dygtigste sagsbehandlere fra deres kollegaer. På baggrund af bl.a. BIP har flere kommuner gennemført projektet 'Flere skal med', hvor man bl.a. gav hver borger en fast sagsbehandler med et direkte nummer og ansvar for alle de parallelle indsatser i borgerens forløb. Målet med projektet var, at 40% af de mest udsatte kontanthjælpsmodtagere skulle bidrage til et arbejdsfællesskab enten i ordinært job eller i en virksomhedspraktik. Målet blev nået, og samtidig viste en uafhængig analyse, at 19 ud af 20 borgere i projektet var tilfredse med deres sagsbehandler, og også sagsbehandlerne oplevede større arbejdsglæde.

En af de sagsbehandlere, der deltog i projektet, beskriver læringen således:

“Vi skal klart have jordet nogle af de fordomme til bunds. Dem er der mange af. Om alt det, nogle folk ikke kan gøre. Men en person behøver ikke kunne flydende dansk for at klare opgaver eller have begge arme og ben eller være 100 procent clean eller ikke være psykisk påvirket af en lidelse. Så længe vi sammen finder ud af, hvordan han eller hun

*fungerer i forskellige situationer. Det kan bare være, det tager noget tid*¹⁸.

Når samme sagsbehandler bedes vurdere, hvad der var mest afgørende for at skabe forandringerne, er svaret tillid og et direkte nummer.

Samarbejde og responsivitet

Hvis vi spørger Henrik, så er han også grundlæggende enig. Han mener også, at den personlige relation til Karen, som kendte og forstod ham, var afgørende, samt at hun faktisk tog telefonen. Dette gjaldt både, når han havde brug for hjælp eller ændringer undervejs, men også da han ringede og sagde, at han havde en ven, der gerne ville have ham i praktik fra på mandag. Selvom Henrik stadig var i gang med behandling og ikke på et generelt plan ville kunne beskrives som jobparat, så havde Karen tillid til Henrik. Karen ringede straks til Henriks ven, Kurt, og aftalte et uforpligtende møde med virksomheden mhp. praktiketablering. Elleve uger senere blev Henrik ansat. Henrik siger selv, at det var helt afgørende, at Karen havde tillid til ham og reagerede med det samme, så hverken han eller Kurt nåede at fortryde. Han har også oplevet det som afgørende, at Karen havde indsigt i hans problemer og begrænsninger men samtidig havde tillid til ham og hans ideer og ønsker.

I forbindelse med BIP er der foretaget interviews med 24 af målgruppens borgeres perspektiver på, hvad der var afgørende for, at de opnåede beskæftigelse. Analysen viser, at der ikke kan findes et mønster ift. hverken alder, uddannelse, virksomhedstype eller branche. Hver borger har sin egen unikke historie, og det, der konkret virkede for Henrik, havde ikke virket for alle andre¹⁹. Dette er i tråd med forskning på området, der peger på, at der ikke er belæg for

¹⁸ Zetland, 2019: Sådan fik et jobcenter massevis af psykisk belastede, misbrugere og andre langvarigt ledige i job.
<https://www.zetland.dk/historie/sOz9Z3AZ-a8dQKjjz-c6d91>

¹⁹ Væksthusets Forskningscenter, 2017: Fra Udsat til Ansat – set fra et arbejdstagerperspektiv.

'one-size-fits-all'-løsninger²⁰.

Aktivitetsparate kontanthjælps- modtagere oplever typisk faser med både stilstand, progression og regression, hvor der løbende skal justeres ikke blot ift. den enkelte borger, men også den aktuelle livssituation, han befinder sig i. Resultaterne vidner om, hvor afgørende det er, at sagsbehandleren indgående kender til borgeren og dennes problemer, ressourcer, drømme, mål og bekymringer, hvis borgeren bedst muligt skal hjælpes i job. En analyse af interviews med arbejdsgivere, der har ansat borgere fra målgruppen, viser, at responsiviteten og den løbende, smidige justering af samarbejdet også er afgørende fra deres perspektiv.²¹ Begrebet 'responsivitet' er således helt centralt, og dets betydning udfoldes i kapitlet skrevet af Sophie Danneris og Tanja Dall.

Indsatsen skal hele tiden tilpasses til borgeren, i stedet for at borgeren forventes at kunne tilpasse sig til indsatsen. Samlet set tegnes et billede af en kompleks virkelighed med stor uforudsigelighed og uden nemme løsninger, der passer til alle. Det er op til den enkelte sagsbehandler at håndtere og agere i denne kompleksitet. På baggrund af et tillidsfuldt samarbejde skal sagsbehandleren skabe tro på borgerens jobchance, igangsætte og løbende justere på relevante indsatser, være gennemgående ansvarlig og responsiv samt spotte og skabe kontakt til de rette match på arbejdsmarkedet på det rigtige tidspunkt. Alt dette er med til at forklare, hvorfor mange kommuner har fokus på den faglige opkvalificering af deres medarbejdere.

Det, der bringer borgere i job, er ikke incitamentstrukturer, krav om deltagelse i aktivering eller placering i en virksomhedspraktik i en branche, der mangler arbejdskraft, hvilket forklarer, hvorfor blikket i stigende grad rettes mod en styrkelse af beskæftigelsesfagligheden i praksis.

²⁰ Danneris, 2016: One size doesn't fit all: Diversifying research on active labor market policies.

²¹ Væksthusets Forskningscenter, 2017: Fra Udsat til Ansat – set fra et arbejdsgiverperspektiv.

Beskæftigelsesfaglighed skal styrkes helt fremme i praksis og i organisationen

Når beskæftigelsesfaglighed i stigende grad er blevet et centralt begreb, vidner det om en større bevægelse på beskæftigelsesområdet – særligt på området omkring udsatte ledige. Med afsæt i BIP og tilsvarende fund i en række andre forskningsresultater bryder man med de styringslogikker, der har præget området, og peger samtidig mod et fremtidigt beskæftigelsessystem, hvor udsatte ledige mødes med indsatser, der faktisk virker. Bevægelsen har potentiale til at skabe større tilfredshed for både borgere, sagsbehandlere, arbejdsgivere og det omgivende samfund.

Målet for fremtidens beskæftigelsessystem bør være tilfredse borgere, sagsbehandlere og virksomheder, der indgår i et velfungerende samarbejde omkring arbejdet med at bringe udsatte borgere ind i meningsfulde arbejdsfællesskaber. Vi skal derfor bevare et skarpt fokus på opkvalificering, udvikling og refleksion ift. beskæftigelsesfagligheden hos medarbejderne. Et sådant fokus handler først og fremmest om at tage det beskæftigelsesfaglige arbejde alvorligt og anerkende den kompleksitet og de krav, der kendetegner det. Derved kan der løbende arbejdes aktivt med opkvalificering og refleksiv sparring ud fra de udfordringer, der viser sig i det daglige arbejde. Målet bør ikke være at udrulle standardiserede, effektive løsninger og styringsredskaber, som gør det ”nemt” for den enkelte sagsbehandler. Målet bør i stedet være at skabe refleksive praktikere med responsivitet og handlekraft, som formår at spotte potentialer i den enkelte menneske og forbindelser til de rette arbejdsfællesskaber.

Det er beskæftigelsesfagligheden, der bringer målgruppen i job, og det er derfor den, vi skal blive ved med at styrke ved at opkvalificere og skabe rum for beskæftigelsesfaglige refleksioner både i den enkelte medarbejder samt i den omkringliggende organisation.

EN RESPONSIV BESKÆFTIGELSES- INDSATS

Sophie Danneris

Ph.d. afdelingschef, Københavns Kommune
nz10@kk.dk

Tanja Dall

Ph.d., postdoc., Aalborg Universitet
dall@socsci.aau.dk

Abstract

Over det seneste årti er den offentlige beskæftigelsesindsats blevet stadig mere virksomhedsrettet med stigende fokus på og brug af virksomhedspraktik, løntilskud og lønnede timer for også de mest udsatte ledige. Ikke desto mindre er indsatsen fortsat i altovervejende grad orienteret mod udvikling af den ledige borger; det er den enkelte borger, der skal opøve evner og kompetencer til at indgå i en given virksomhed.

På baggrund af eksisterende forskning og med eksempler fra kommunal praksis skitserer vi i dette kapitel en responsiv beskæftigelsesindsats, der er orienteret både mod udvikling af borgerens arbejdsevne såvel som jobskabelse og –formidling af job rettet mod de mest udsatte borgere. Skal de udsatte ledige integreres på arbejdsmarkedet, er der behov for en videreudvikling af beskæftigelsesindsatsen med særligt fokus på virksomhedernes rolle og den måde, hvorpå udsatte borgere kan skabe værdi på arbejdspladsen.

Introduktion

Begrebet om en responsiv beskæftigelsesindsats trækker på teori om offentlig forvaltning og demokrati. I demokratiske samfund forventer borgerne, ifølge denne tilgang, at de offentlige forvaltninger er responsive, det vil sige, at de kan vurdere og tage hensyn til den enkelte borgers situation og behov (Larsen et al. 2018). Responsiviteten handler i denne forståelse om legitimitet; vi har som borgere tiltro til den offentlige forvaltning, når den behandler sager fair og ligeværdigt, samtidig med at der udvises fleksibilitet ift. den enkeltes situation og

de særlige omstændigheder, der gør sig gældende her (Zacka 2017:21-22).

For langt de fleste mennesker er arbejde en vigtig og meningsfuld del af livet. Det gælder også personer med fysiske, psykiske og sociale udfordringer, som ellers kan gøre vejen til arbejdsmarkedet lang. Således viser undersøgelser af forskellige persongrupper, at der blandt selv de mest udsatte borgere eksisterer et ønske om at finde fodfæste på arbejdsmarkedet (Benjaminsen et al. 2013; Ali et al. 2019; Væksthuset 2020), og international forskning peger på arbejdets betydning i fastholdelsen af mentalt, fysisk og socialt velvære (Sage 2013).

Vejen til arbejdsmarkedet for disse grupper kan dog være lang og snørklet. Forskning med fokus på effektmål har identificeret virksomhedspraktik og andre virksomhedsrettede indsatser som de mest lovende indsatser i den danske beskæftigelsesindsats (STAR 2018a) – særligt i kombination med andre støttende og/eller tværfaglige indsatser (Epinion 2017; Rambøll 2017a). Men kvalitative analyser – og erfaringer fra praksis – har dog også vist endog meget blandede erfaringer med virksomhedsrettede indsatser for udsatte borgere i praksis. Blandt de negative erfaringer finder vi dårlige match mellem borgernes kompetencer og virksomhedens opgaver samt gentagne praktikker uden ansættelse, udvikling eller vidensopsamling (Damvad 2015; Danneris 2016; Rambøll 2017b). Omvendt findes også beskrivelser af positive indsatser, der har ført til ansættelse af udsatte borgere. Her peges der især på betydningen af det gode match (Rambøll 2017a; Rambøll 2017b), længerevarende og gensidige udviklingsprocesser hos borger og virksomhed (Madsen et al. 2016)

samt oplevelser af at indgå som integreret del i en kollegagruppe (Epinion 2017).

På tværs af både gode og dårlige erfaringer har virksomhedsrettede indsatser hovedsageligt været målrettet borgerens udvikling og tilpasning til arbejdsmarkedet. I dette kapitel vil vi kigge nærmere på, hvordan udsatte ledige kan integreres på arbejdsmarkedet gennem en videreudvikling af beskæftigelsesindsatsen, der har særligt fokus på jobskabelse med afsæt i borgernes kompetencer og skånebehov – frem for omvendt, hvor borger skal tilpasse sig virksomhedens behov – og den måde, hvorpå udsatte borgere kan skabe værdi på arbejdspladsen. I det følgende giver vi først et eksempel på en sådan responsiv beskæftigelsesindsats fra en kommunal praksis under COVID19-pandemien i 2020. Herefter kigger vi nærmere på, hvordan den eksisterende forskning på området kan bidrage med en vidensbaseret af den responsive indsats, inden vi afslutningsvist definerer og diskuterer en responsiv beskæftigelsesindsats som en indgang til at integrere flere udsatte borgere i meningsfulde ansættelser på arbejdsmarkedet.

Et eksempel fra kommunal praksis

Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere kan vanskeligt puttes i kategorien ”den perfekte medarbejder” givet de udfordringer, de bringer med sig ind på en arbejdsplads: lang ledighedshistorik, begrænset eller ingen uddannelse, manglende kendskab til arbejdsmarkedet, sproglige vanskeligheder, psykiske og/eller fysiske udfordringer. En stor del af arbejdet med at understøtte denne gruppe af lediges vej mod beskæftigelse handler om at minimere disse udfordringer gennem opkvalificering, afklaring af støtteforanstaltninger og skånehensyn, helbredsmæssige udredninger mv. I nogle tilfælde lykkes det, om end det kan være lang tid undervejs.

Fælles for dette arbejde er, at det som hovedregel tager afsæt i den enkelte borgers situation, hvad enten det gælder den virksomhedsrettede indsats, den lovgivningsbundne sagsbehandling eller den mere social- og helhedsorienterede indsats som f.eks. mentorstøtte. I den kommunale praksis findes imidlertid også flere eksempler på, hvordan beskæftigelsesindsatsen for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere også kan tage et andet afsæt.

I den følgende case beskrives, hvordan Københavns Kommune i kølvandet på COVID-19-pandemien iværksatte en responsiv indsats i en dialektik mellem et akut opstået behov på arbejdsmarkedet og et forsøg på ikke at lade en i forvejen udsat gruppe ledige komme endnu længere bag i køen til job på et yderst presset arbejdsmarked. Processen blev således initieret af et identificeret behov for nye kompetencer på arbejdsmarkedet, nemlig overfladerengøring og -afspritning i forbindelse med medarbejderes tilbagevenden til arbejdspladserne efter flere måneders corona-relateret nedlukning i foråret 2020.

På den baggrund tog Center for Jobindsats (JKI), som varetager beskæftigelsesindsatsen for de +30-årige aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i Københavns Kommune, kontakt til en allerede veletableret samarbejdspartner, Hans Knudsen Instituttet (HKI), med henblik på at afsøge mulighederne for at bringe udsatte borgere i spil til at opfylde dette behov. Dels ift. kompetenceudvikling af borgere og dels ift. afsøgning af konkrete virksomheders behov. Det blev på kort tid til udviklingen af et to-ugers certificeret kontakthjælpskursus skræddersyet til at klæde deltagerne på til at varetage lettere rengøring mhp. at minimere smitterisiko for COVID-19-virus (se boks for kompetencekort). Unikt for kurset var det håndholdte og praksisnære forløb, hvor dele af undervisningen

foregik på de, i første omgang to, arbejdspladser, hvor deltagerne efterfølgende skulle ansættes i ordinære timer. Denne tilrettelæggelse var særligt en fordel for borgere med lettere angst, ADHD og sprogvankeligheder, da de forud for ansættelsen blev bekendt med arbejdspladsen og undervist i de præcise arbejdsopgaver, som efterfølgende skulle varetages – f.eks. hvilke borde og gelændere, der skulle tørres af, hvor rengøringsmidlerne opbevares osv.

Tabel 5:

Kompetencekort, Kontaktfladeafspritter (KFA)

- Viden om COVID-19-virus, om smittefare og hvordan virus uskadeliggøres.
- Viden om hvordan man beskytter sig selv og andre mod smitte – Sundhedsstyrelses 5 gode råd.
- Brug af værnemidler i rengøringsjob.
- Generel grundrengøring og desinficering.
- Brug af rengøringsvogn og redskaber, herunder brug af diverse klude og mopper.
- Brug af diverse rengøringsmidler, herunder PH-værdi, dosering og faresignaler.
- Brug af desinficeringsmidler.
- Rengøring og desinficering af alle fælles kontaktpunkter på arbejdspladsen, fx. dørhåndtag, knapper på automater, fælles faciliteter, tavler, borde og stole, kaffemaskiner, køleskab og mikrobølgeovn.
- Rengøring og desinficering af toiletter.
- Rengøring og desinficering af den enkelte arbejdsstation.
- Rengøring og desinficering af tastatur og mus ved computer.
- Håndtering og tømning af skraldespande.
- Kendskab til lovpligtig leverandørbrugsanvisning og arbejdspladsbrugsanvisning.
- Viden om forebyggelse og arbejds-skader (ergonomi).
- Synlig rengøring, kommunikation og tavshedspligt på arbejdsplads.

Kilde: 4 kap. 3 § SoL, www.riksdagen.se

Visiteringen af borgere forud for opstarten af det første kursus i forsommeren 2020 viste sig at gå over al forventning. Faktisk blev kurset på to hold á otte deltagere fyldt op på meget kort tid. Det skyldtes efter al sandsynlighed, at det udover bestået kursus var ufaglært arbejde uden krav om yderligere kompetencer eller

uddannelse; at arbejdets fysiske belastning var begrænset (modsat meget rengøringsarbejde, hvor man forventes at kunne løfte spande med vand, støvsuge mv.), samt at der var konkrete jobåbninger efter gennemført kursus. Sidstnævnte skal ses som modsætning til eksempelvis virksomhedspraktik, som en stor del af denne målgruppe har været i utallige gange. Det vil sige, at der i denne responsive måde at etablere kontakt mellem udsatte borgere og arbejdsgivere udelukkende har været tale om ansættelse i ordinære timer for ordinært udført arbejde. Kurset blev således afsluttet med, at alle deltagere blev tilbudt jobsamtaler på de to virksomheder, hvoraf i alt ti blev tilbudt og takkede ja til ansættelse på varierende timal afhængigt af den enkeltes ressourcer. Samtidig betød det tætte parløb mellem JKI, HKI og arbejdsgiverne, at der for de borgere, som opnåede ansættelse, blev etableret et efterværn i form af en fastholdelsesmentor fra HKI, som har kunnet understøtte sandsynligheden for en varig ansættelse.

Casen demonstrerer således, hvordan en gruppe aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere på kort tid blev klædt på og målrettet jobmatchet til at udfylde et behov hos konkrete arbejdsgivere i en jobfunktion, som på forskellig vis tog hensyn til deres individuelle udfordringer. Efterfølgende viste det sig, at interessen for ansættelse af medarbejdere i sådanne jobfunktioner var stor, og yderligere 36 borgere har i skrivende stund været igennem kurset med henblik på at besætte konkrete jobåbninger hos såvel private som offentlige virksomheder. Ligeledes har partnerskabet mellem en kommunal aktør (JKI) og en privat aktør (HKI) i arbejdet med at udvikle en mere responsiv beskæftigelsesindsats udmøntet sig i flere lignende tiltag inden for f.eks. transportområdet, hvor udgangspunktet er jobskabelse med afsæt i borgernes kompetencer og skånebehov samt

identificeringen af og matchet med aktuelle jobåbninger på et evigt foranderligt arbejdsmarked.

Når arbejde bliver beskæftigelsesindsats

Eksemplet fra Københavns Kommune afspejler en bredere tendens til, at beskæftigelsesindsatser for selv de mest udsatte borgere knyttes helt tæt på arbejdsmarkedet. Over de seneste årtier har beskæftigelsesindsatsen som helt overordnet praksis således bevæget sig fra en såkaldt *train-then-place*-tilgang, hvor den ledige på forskellig vis opkvalificeres, genoptrænes og udvikles således, at den størst mulige arbejdssevne opnås. Vi har set eksempler på en sådan tilgang – der stadig genfindes i mange indsatser – i blandt andet uddannelsesrevalidering samt i forskellige trappe-modeller, der gradvist bygger evner og kompetencer på den ledige, før der findes praktikker og til sidst ansættelse på arbejdsmarkedet. I stedet ser vi nu, at beskæftigelsesindsatsen i stigende grad orienterer sig mod en *place-then-train*-tilgang, hvor en placering på arbejdsmarkedet i virksomhedspraktik, løntilskud eller småjob er afsættet for at understøtte borgeren i en udvikling, der øger dennes muligheder for at finde fast ansættelse. Tilgangen er måske mest eksplicit omsat i IPS-metoden (Individual Placement and Support, Becker & Drake 2003), men er også implementeret i flere beskæftigelsesprojekter for udsatte ledige (f.eks. STAR 2018c), såvel som i de seneste års arbejde med at udbrede såkaldte småjob til ledige borgere (STAR 2018b).

Ideen er dels at udnytte de ressourcer, den enkelte borger besidder, frem for at fokusere på begrænsningerne, og dels at borgeren gennem oplevelsen af at bidrage til et arbejdsfællesskab motiveres til at håndtere sine udfordringer på måder, der muliggør beskæftigelse. Når

det ovennævnte projekt fra Københavns Kommune således ser ud til at være lykkedes med at udnytte de ledige borgeres ressourcer i deltidsansættelser, bliver det således væsentligt, at borgerne modtager den støtte, der skal til for at fastholde og eventuelt udvide ansættelsen. Udover den faglige opkvalificering vil det være helt individuelt, hvad denne støtte skal bestå i, og hvor længe den skal finde sted. Nogle borgere vil således have behov for kontakt til en beskæftigelsesrådgiver eller –mentor i lang tid efter, at de på papiret er overgået til ordinær beskæftigelse, i en form for 'efterværn' (jf. f.eks. Madsen et al. 2016: 101; STAR 2019), mens andre kan 'slippes' hurtigere.

Place-then-train-tankegangen er således et skridt væk fra forståelsen af arbejdsmarkedet som et endemål for en udviklingsindsats, og hen imod en forståelse af arbejde og ansættelse i 'rigtige' virksomheder (offentlige som private) som en del af den sociale indsats for udsatte borgere. At dette er en lovende udvikling understøttes af undersøgelser, der peger på ikke alene positive job-effekter af de virksomhedsrettede indsatser (STAR 2018a; Christensen & Epløv 2018) men også oplevelser af meningsfuldhed og motivation (Deloitte 2017) for borgerne, når indsatsen tager form af 'rigtigt' arbejde med dertilhørende løn og forventninger.

Også virksomhederne beretter om positive oplevelser og udbytter men understreger også vigtigheden af, at den rigtige støtte er til stede fra det offentlige system (Madsen et al. 2016; Spjælkavik et al. 2020). Place-then-train-orienteringen har således vundet indpas sideløbende med en stigende tendens til at stille krav til virksomhedernes rolle i integrationen af udsatte borgere på arbejdsmarkedet. Dette har været muliggjort af en faldende ledighed, som har gjort også de mindre ressourcestærke ledige attraktive for arbejdsmarkedet. Ikke desto mindre vil mange af de udsatte ledige have behov for støtte til at åbne

dørene til arbejdsmarkedet. Dels fordi det individuelle match mellem borger og virksomhed er så afgørende for borgergruppens succes (Rambøll 2017a; 2017b), og dels fordi der selv i tider med højkonjunktur er væsentlige stigma forbundet med eksempelvis fysiske funktionsnedsættelser (Larsen & Larsen 2017), psykisk sygdom (Weber 2020) og langtidsledighed i sig selv (Larsen 2003).

Eksisterende og velkendte redskaber som virksomhedspraktik og løntilskud kan være med til at gøre indgangen til arbejdsmarkedet nemmere for langtidsledige eller på anden vis udsatte borgere (Madsen et al. 2016). I takt med, at det ufaglærte arbejdsmarked ændres (Dansk Arbejdsgiverforening 2018), bliver det dog også væsentligt, at den offentlige beskæftigelsesindsats går aktivt ind i udvikling og opretholdelse af job, der er tilgængelige for borgere, som ikke har uddannelse, eller som på anden vis har svært ved at honorere kravene i mere specialiserede stillinger. Den stigende brug af småjob er et eksempel på en sådan indsats, hvor jobcentermedarbejdere hjælper virksomhederne til at se potentialet i at lade udsatte ledige varetage afgrænsede, manuelle arbejdsopgaver for på den vis at frigøre ressourcer for specialiserede medarbejdere, der ofte har en højere timeløn end en ufaglært assistent (jf. interview ifm. CUBB projektet, Caswell & Larsen 2019). Kontaktfladeafspritte fra Københavns Kommune er endnu et eksempel på, hvordan jobcentret kan gå aktivt ind i jobskabelse og –formidling af job rettet mod de mest udsatte borgere. Det er også et eksempel på, hvordan fremtidens beskæftigelsesindsats må være responsiv til både borgernes og arbejdsmarkedets behov og udvikling.

Diskussion: Hvad er en responsiv beskæftigelsesindsats?

En sådan responsivitet handler ikke kun om legitimitet udadtil, men også er vigtig for en *virkningsfuld* beskæftigelsesindsats, hvilket

understøttes af ovenstående gennemgang af virkningsfulde elementer i virksomhedsrettede indsatser. Der er således stadig flere analyser, der peger på betydningen af det individuelle match (Rambøll 2017a, 2017b; Discus 2019) og borgerens oplevelse af meningsfuldhed (Danneris 2016), frivillighed (Væksthuset 2020) og af at blive set og hørt som et individ (Deloitte 2017) – elementer, der alle bygger på den præmis, at den offentlige sektor forventes at være responsiv til den enkelte borgers situation og behov.

En virkningsfuld beskæftigelsesindsats er dog ikke gjort med borgerne; det er helt afgørende, at der findes både adgang og positioner på arbejdsmarkedet, hvor borgerne kan sætte deres evner i spil. Derfor argumenterer vi her for, at en responsiv beskæftigelsesindsats i en nutidig dansk kontekst må være responsiv over for både borgernes og arbejdsmarkedets konkrete situation og behov. Ved en tæt føling med det lokale arbejdsmarkeds udvikling og behov kan jobcentrene således i højere grad identificere de åbninger, der måtte være for mindre ressourcestærke borgere. Derudover viser de seneste erfaringer, at jobcentret kan gå mere aktivt ind i skabelsen af sådanne åbninger ved at fokusere på f.eks. lønnede timer sammen med virksomhedspraktik, småjob og oprettelse af nye jobfunktioner, der svarer på opståede behov på arbejdspladserne, eller som kan være med til at udnytte de eksisterende ressourcer bedre. Casen fra Københavns Kommune giver ét eksempel på, hvordan en sådan responsivitet kan se ud i praksis. Her har jobcentret identificeret et nyopstået behov på arbejdsmarkedet og har iværksat en målrettet indsats, der på kort tid har gjort en række borgere, der tidligere har været meget langt fra arbejdsmarkedet, attraktive for virksomhederne.

I casen har jobcentret responderet på et næsten 'akut' opstået behov, foranlediget af en pandemi, som vi heldigvis ser få tilfælde af. I mange

tilfælde vil den responsive indsats således have lidt længere tidsperspektiv. Det kan eksempelvis være at forudse mangel på arbejdskraft inden for specifikke områder og søge at om- og opkvalificere de mest ressourcestærke ledige borgere til at kunne varetage sådanne jobs, og de mindre ressourcestærke – for hvem længerevarende uddannelse måske ikke er vejen frem – til at kunne varetage nogle af de støttefunktioner, som ikke kræver uddannelse. At gå til hånde et par timer om dagen i den travleste periode på et plejehjem eller at hjælpe med oprydningen de sidste timer i et autoværksted kan være en meningsfuld indgang til arbejdsmarkedet for de borgere, der ikke (på nuværende tidspunkt) er i stand til at varetage en fuld jobfunktion eller at gennemføre et uddannelsesforløb.

Erfaringer med virksomhedspraktik viser, at dét, at der er tale om faktiske funktioner på en arbejdsplads, hvor opgavernes udførsel har en reel betydning for det, der nu 'produceres' er helt afgørende for, om opgaverne opleves som meningsfulde (jf. interview foretaget ifm. CUBB-projektet, Caswell & Larsen 2019). Herudover udgør udbetalingen af løn – hvor beskeden den end må være – en anerkendelse af den udsatte borgers bidrag til arbejdspladsen, som er vanskelig at opnå i en virksomhedspraktik (ibid.).

En responsiv beskæftigelsesindsats, der er fleksibel i forhold til både borgerens og arbejdsmarkedets behov, kan således være grundlag for en ny praksis på feltet, der trækker på alle de elementer, som har vist sig vigtige i integrationen af udsatte borgere på arbejdsmarkedet (jf. forrige afsnit). Det dobbelte fokus på både borger og arbejdsmarkedet er dog helt væsentligt, hvis den responsive indsats skal forblive meningsfuld. Som arbejdsmarkedet bevæger sig i retning af stadig mere prekære organiseringer (Standing 2017), bliver det væsentligt, at småjob og deltidsansættelser sker på ordentlige løn- og arbejdsvilkår

med mulighed for advancement til fuldtidsstillinger (eller fleksjobansættelser), efterhånden som borgerens kompetencer øges og afklares.

Ligeledes tilbagestår en række kritiske opmærksomhedspunkter og udfordringer, som vi i fællesskab må forpligte os på løbende at holde for øje og udfordre feltet på, hvis den responsive beskæftigelsesindsats skal være bæredygtig for såvel den enkelte borger som beskæftigelses-systemet og arbejdsmarkedet. Det drejer sig eksempelvis om sikringen af fortsat støtte, udvikling og progression for de borgere, der ansættes i tidsbegrænsede stillinger på lavt timetal, såvel som bureaukratiske udfordringer i håndteringen af udbetaling af løntimer i kombination med (og modregning af) supplerende kontanthjælp.

Beskæftigelsespolitikken og –indsatsen har over de seneste årtier haft stigende fokus på at udvikle og motivere borgere i retning af arbejdsmarkedet med stadig mere krævende redskaber. Skal vi videre med de elementer, der har vist sig lovende for udsatte borgeres integration på arbejdsmarkedet, er det nødvendigt at forpligte både den offentlige indsats og arbejdsmarkedet på at træde mere tydeligt ind i en facilitering af overgangene til beskæftigelse for også de mere udsatte borgere.

Referencer

Ali, S.M., Hansen, C.H., Tønder, A. & Graae, L.E. (2019). *Somaliske kvinders fortællinger om arbejde og ledighed*. København, Væksthusets Forskningscenter

Becker, D.R. & Drake, R.E. (2003). *A Working Life for People with Severe Mental Illness*. Oxford, Oxford University Press

Benjaminsen, L., Boje-Kovacs, B., Glad, A. & Henriksen, T.D. (2013). *Indikatorer for social eksklusion. Litteratur og metodestudie*. København, SFI

Caswell, D. & Larsen, F. (2019). *CUBB - Center for Udvikling af Borgerinddragende*

Beskæftigelsesindsatser. Projektbeskrivelse. Aalborg, Aalborg Universitet

Damvad (2015). *Analyse af drivkræfter og barrierer for den virksomhedsrettede indsats for ikke-arbejdsmarkedspare borgere*. København, Damvad

Danneris S. (2016). *Er du klar til at arbejde? Et kvalitativt forløbsstudie af forandringer i arbejdsmarkedsparetheden blandt kontanthjælpsmodtagere på kanten af arbejdsmarkedet*. Ph.d.afhandling. Institut for sociologi og socialt arbejde, Aalborg Universitet.

Dansk Arbejdsgiverforening (2018). *Ufaglærte på arbejdsmarkedet*. København, Dansk Arbejdsgiverforening.

Deloitte (2017). *Kvalitativ analyse: Delanalyse 3. Evaluering af empowermentprojektet*. Deloitte.

Discus (2019). *Projekt Særligt Tilrettelagt Virksomhedsforløb. Afsluttende evaluering. Sammenfatning*. København, Discus.

Epinion (2017). *Evaluering af Virksomhedscenter Generation 2*. København, Epinion.

Larsen, C.A. (2003). Arbejdsløshed og stigmatisering. I: Andersen, J.G. (red.), *Marginalisering og velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København, Frydenlund.

Larsen, M.R. & Larsen, M. (2017). *Handicap, Beskæftigelse og Uddannelse i 2016*. København, SFI.

Larsen, F., Caswell, D., Andersen, N., Kleif, H.B., Breidahl, K.N., Dall, T., Danneris, S., Monrad, M., Dahl-Nielsen, K., Olesen, S.P. (2018). *På vej med nye beskæftigelsesindsatser overfor udsatte borgere II. De næste resultater fra LISES-projektet*. Aalborg, Aalborg Universitet.

Madsen, M.B., Nielsen, U.S., Ehrenreich, R., Habekost, A.M., Ørnboel, J.K. (2017). *Fra Udsat til Ansat – set fra et arbejdsgiverperspektiv*. København, Væksthuset.

Rambøll (2017a). *Delrapport 2: Progression. Evaluering af JobFirst*. Rambøll.

Rambøll (2017b). *Fra udsat til ansat - set fra et arbejdstager-perspektiv*. København, Væksthusets Forskningscenter.

Sage, D. (2013). Activation, health and well-being: neglected dimensions? *International Journal of Sociology and Social Policy*, 33(1/2): 4-20.

Spjelkavik, Ø., Enehaug, H., Klethagen, P. & Schafft, A. (2020). *Arbejdsinkludering og mentor - inkluderingskompetanse gjennom samskaping*. Oslo, OsloMet.

Standing, G. (2017). *Prekariatet*. København, Informations Forlag.

STAR (2018a). *Viden om effekter af indsatser for ledige og andre personer på overførselsindkomster*. København, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

STAR (2018b). *Hvordan opnår borgere på kanten af arbejdsmarkedet ordinære løntimer? Inspirationspjece*. København, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

STAR (2018c). Nye projekter skal udbrede gode erfaringer med ansættelse af udsatte borgere. Nyhed. Tilgået den 02/9-2020 via <https://bm.dk/nyheder-presse/nyheder/2018/06/nye-projekter-skal-udbrede-gode-erfaringer-med-ansættelse-af-udsatte-borgere/>

STAR (2019). Case: Harald kommer i gang igen. Tilgået den 15/8-2020 via <https://flereskalmed.star.dk/cases-fra-indsatsen/harald-kommer-i-gang-igen/>

Væksthuset (2020). *Ufrivilligt forsøg med frivillig beskæftigelsesindsats*. København, Væksthusets ForskningsCenter.

Zacka, B. (2017) *When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency*. Harvard University Press.

SOCIALE BESKÆFTIGELSES- INDSATSER

BARRIERER OG MULIGHEDER I KRYDSFELTET
MELLEM SOCIAL- OG
BESKÆFTIGELSESOMRÅDET

Robin Vickery

Projektschef, Copenhagen Dome
rvi@gminde.dk

Dorte Bukdahl

Centerchef, Copenhagen Dome
db@gminde.dk

Kapitlet er skrevet af Dorte Bukdahl og Robin Vickery fra Copenhagen Dome, der til daglig arbejder med at udvikle nye indsatser på tværs af social- og beskæftigelsesområdet. Begge har tidligere i mange år arbejdet i socialforvaltningen i Københavns Kommune. Kapitlet er baseret på interviews med nøglepersoner fra jobcentre og sociale tilbud i en række danske kommuner i forbindelse med Copenhagen Domes aktuelle projekter.

De fleste udsatte borgere ønsker et arbejde, viser forskningen. De ønsker at være del af et arbejdsfællesskab, der bidrager til et meningsfuldt indhold i livet. Alligevel er der fortsat mange, der står uden for arbejdsmarkedet. En af udfordringerne er, at mange borgere både har en indsats i socialforvaltningen og i beskæftigelsesforvaltningen, og at de to indsatser ofte hænger dårligt sammen. I artiklen belyses det, hvordan silotænkning, kulturforskelle og forskellig lovgivning spænder ben for det, vi kan kalde en social beskæftigelsesindsats.

Der er bred enighed om, at vi i kommunerne skal blive bedre til at skabe koordinerede indsatser på tværs af lovgivningsområder. Koordinering er dog næppe nok i sig selv. Vi argumenterer for, at koordinering er et fattigt ord, når det handler om at skabe en social beskæftigelsesindsats. Her er vi nødt til at tage mere grundlæggende fat. Vi må skabe en indsats, hvor beskæftigelseskonsulenten, kontaktpersonen på et socialt tilbud og borgeren skal kunne sidde i samme rum og sige: Det her hænger sammen – det trækker i samme retning! Vi fremhæver flere lovende indsatser, der kombinerer arbejde og social indsats i integrerede forløb. Dem kan vi bygge videre på.

HVORFOR VI SKAL UDVIKLE SOCIALE BESKÆFTIGELSESINDSATSER

Vi har i Danmark en stor gruppe af borgere, der ikke er i arbejde. De har forskellige udfordringer som hjemløshed, misbrug eller psykiske problemer. Mange er kommet skævt fra start i livet og har aldrig rigtig haft et arbejde. Andre er blevet fyret eller er ramt af livsbegivenheder, der har bragt dem væk fra arbejdsmarkedet.

Ikke desto mindre viser forskning fra VIVE, at mange socialt udsatte faktisk har en drøm om at arbejde. *Fællesskabsmålingen* fra 2017 dokumenterede dette. Undersøgelsen viste, at langt de fleste socialt udsatte ønsker og drømmer om et arbejde. I undersøgelsen blev en stikprøve af befolkningen efter en lang række kriterier opdelt i tre grupper: flertallet, risikogruppen og de socialt udsatte.

De socialt udsatte udgjorde 4 pct. af befolkningen. De var kendetegnet ved i høj grad at være arbejdsløse, have fysiske og psykiske helbredsproblemer og ved at være ensomme. Blandt denne gruppe svarede hele 79 pct., at de gerne ville have et arbejde. De ønsker altså at udfylde en funktion i samfundet og være noget for andre.

Fællesskabsmålingen:

Ønsker et arbejde



...af de arbejdsløse og sygemeldte deltagere ønsker at komme i arbejde

I 2019 lavede VIVE en opfølgning på denne undersøgelse, *Bag om Fællesskabsmålingen*, hvor de lavede dybdegående interviews med mennesker i den udsatte gruppe. Dermed fik forskerne et mere nuanceret billede af gruppen og deres drømme om at bidrage til samfundet. I rapporten er der bl.a. dette citat fra Christine på 24 år:

"Jeg synes selv, jeg kan mange ting. Så det havde været nice at være et sted, hvor det handlede mere om de ting, jeg lavede, end at jeg havde

det hårdt. (...) Der er ligesom ikke nogen mellemvej. Enten så er du velfungerende, er der til tiden, du græder aldrig, og du har det godt, og du er mega fly, eller også er du hernede [på aktivitetstilbud], hvor måske har du et misbrug eller måske – du ved, der er ingen mellemting af, hvad jeg har opfattet. Så af de to vil jeg hellere være sådan et sted her. Altså det andet [et alment uddannelsestilbud] kunne slet ikke lade sig gøre for mig.”

Christine oplever sociale tilbud præget af for meget omsorg. Men hun oplever samtidig ikke at kunne fungere på en almindelig uddannelse. Undersøgelsen viser et stort behov for uddannelser og job, hvor der er plads til, at du har nogle udfordringer, og hvor du har adgang til støtte, imens du er der. Seniorforsker og hovedforfatter Lars Benjaminsen udtaler ved den seneste VIVE-rapports lancering: *”Psyisk sårbarhed og social isolation fylder rigtigt meget blandt undersøgelsens deltagere, og der er ingen tvivl om, at det for mange af dem ville kræve en tæt, håndholdt indsats at komme i arbejde – men deres ønsker og drømme vidner også om en stor, uforløst ressource, som både velfærdssystemet og civilsamfundet skal blive bedre til at forløse, hvis disse mennesker skal opleve at være en del af fællesskabet”.*

Sociale beskæftigelsesindsatser

Hvorfor oplever Christine, at det er ”enten eller”? Er det mangel på koordinering, der er problemet? Taler systemerne ikke sammen? Eller er det en ny indsats, der er brug for?

Udsatte ledige har typisk både kontakt til jobcenteret, der forsøger at få dem i arbejde og til socialforvaltningen, der forsøger at hjælpe dem med deres sociale udfordringer. Hvis de er heldige, bliver indsatserne koordineret. Desværre er der også rigtig mange, som oplever at skulle

navigere i to meget forskellige systemer, hvis indsatser ikke supplerer hinanden, og hvor målene ikke er de samme. Nogle gange argumenteres der for, at de to indsatser faktisk helst skal holdes adskilt. Et synspunkt er, at socialpolitikken skal holdes ude af beskæftigelsespolitikken, så jobcentrene kan have fuldt fokus på at få folk i job. Det var grunden til, at beskæftigelsesområdet efter kommunalreformen i 2007 blev pålagt at være organisatorisk og politisk adskilt fra socialområdet.

Et andet synspunkt handler om at holde beskæftigelsespolitikken ude af socialpolitikken, så der i de sociale indsatser kan være fokus på omsorg og rehabilitering – uden af folk behøver at skulle forstyrres eller stresses af, at der skal tales om job. Dette synspunkt forfægtes af mange politikere og sociale organisationer. I et interview med Information 2019²² udtalte Socialminister Astrid Krag:

”Vi skal også væk fra den foreldede tanke om, at beskæftigelse altid er løsningen på sociale problemer. Et job kan og skal ikke være succeskriteriet for alle borgere i Danmark. At være i job er godt, men kun så længe, at det er realistisk for den enkelte. Det er utopi at tro, at misbruget eller depressionen forsvinder, blot fordi man får et job. For nogle mennesker er succeskriteriet, at de har en stabil hverdag. Hvor der ikke ryger ind og ud af psykiatrisk afdeling og misbrug. Hvor der er rammer, der giver dem mulighed for at være en del af fællesskabet og være noget for andre. Kan det føre til et job på sigt, så er det bare en endnu større succes.” (Information, 12. august 2019).

22

<https://www.information.dk/debat/2019/08/socialministeren-vaek-tanken-a-rbejde-altid-loesningen-paa-sociale-problemer>

Et tredje synspunkt – som denne artikel forfægter – er, at vi skal blive bedre til at integrere de to områder. Det er ikke et nyt synspunkt – mange har længe talt for mere helhedsorienterede indsatser. Men selvom man er enige om dette, så kan det være svært at gøre i praksis – særligt når målet ikke kun er koordinerede indsatser, men reelt integrerede indsatser.

Hvad mener vi med integrerede indsatser? Hvad vil det sige, at de to områder “smelter sammen”? Lad os se på nogle eksempler på det, man kunne kalde *sociale beskæftigelsesindsatser*:

SydhavnsCompagniet i København er et socialt tilbud. Brugerne kæmper typisk med hjemløshed, misbrug, ensomhed og psykisk sygdom. Der er en social cafe og et værested/Medborgercenter, der er anonym rådgivning, og klubber som i udstrakt grad beror på frivilligt socialt arbejde. Brugerne er umiddelbart langt fra et ordinært arbejde. Faktisk er de langt fra overhovedet at se sig selv i et arbejde. Som udgangspunkt handler det derfor om at løse en række sociale udfordringer og give borgerne redskaber til bedre livsmestring. Her rækker SydhavnsCompagniet også ud i lokalområdet ved at forestå eller bidrage til en lang række lokalsamfundstiltag som fremmer motivationen og den sociale integration. Det er traditionelt set en social opgave placeret i en socialforvaltning. Sådan kunne man tænke i forvaltningen. Sådan kunne Sydhavnscompagniet også tænke.

Det er imidlertid ikke sådan, de tænker. SydhavnsCompagniet driver en oplevelsescafe, to væresteder, et folkekøkken, genbrugsbutik, en økohave og beskæftigelsesprojektet *Lokalværdi*. Det er en rød tråd i aktiviteterne, at borgerne skal foretage sig noget, der skaber værdi for

andre. Det kan være ved at producere noget, som andre vil købe, at man engagerer sig i frivilligt arbejde i lokalsamfundet eller passer en have sammen med andre. Nogle borgere arbejder f.eks. med at sætte tøj og genstande i stand i Det Gamle Posthus, hvor de også er med til at sælge egenproduktioner og genbrugsartikler til borgerne i lokalsamfundet. Man deltager, uanset hvilken status man har (bruger, frivillig, aktiveret), og borgerne kan også selv bidrage til at skabe nye tilbud.

Når SydhavnsCompagniet har valgt at skabe en produktion, at sælge varer og give muligheden for at arbejde, så er det bl.a. ud fra den erfaring, at ”brugerne rejser sig, når de ikke længere er i modtagerrolle”. Derfor det vigtigt at skabe noget, at servicere nogen eller sælge noget. Mange borgere oplever derved en positiv udvikling i deres liv, fordi de oplever at kunne bidrage og ikke kun modtage. Med disse tilbud bevæger mange borgere sig fra at være passive til at blive aktive medborgere, hvilket bidrager til, at borgerne oplever mening, værdighed, glæde og ejerskab.

Man kan sige, at tilbuddet ligger i krydsfeltet mellem det sociale og det beskæftigelsesrettede, og SydhavnsCompagniet sælger også ydelser til både social- og beskæftigelsesforvaltningen. Man kan også sige, at arbejdet er et væsentligt og virksomt element i den sociale indsats hos SydhavnsCompagniet.

Et andet eksempel er beskæftigelsestilbuddet *NExTWORK*, der er udviklet af Rockwoolfondens Interventionsenhed – i samarbejde med kommuner, unge og virksomheder. Et centralt virkemiddel er matchevents, hvor det lokale erhvervsliv og de unge møder hinanden.

Men i stedet for at det er en virksomhed, der vælger de unge til en praktik, så er det de unge, der vælger virksomheden. Det er de unges interesse og motivation, der skal drive indsatsen, og det er de unge, der dermed har fået magten over, hvad der skal ske i deres liv. Jobcenteret overgiver ansvar til de unge og virksomhederne. De bliver i stedet dem, der faciliterer dialogen. Sideløbende med arbejdet deltager de unge i faciliterede ungegrupper, hvor de reflekterer over deres arbejds-erfaringer. NExTWORK er en beskæftigelsesindsats, der skal få udsatte unge ud på arbejdsmarkedet. Men NExTWORK er samtidig en social indsats, der fokuserer på empowerment og værdien af fællesskaber og refleksion hos de unge.

Hvad karakteriserer disse to indsatser?

For det første er der ingen *rækkefølge*. Det er ikke sådan, at sociale problemer først skal håndteres, før beskæftigelse kommer på banen, som Astrid Krag taler om. Brugere fra f.eks. Sydhavnscompagniet er måske umiddelbart et godt stykke fra ordinær beskæftigelse. Men betyder det, at beskæftigelse i denne fase er irrelevant? Skal vi først have ryddet sten af vejen, så socialpolitikken kan virke først? Nej. Beskæftigelse – i denne form og under særlige vilkår – bliver et centralt middel til social og personlig udvikling.

For det andet forsøger man at skabe en beskæftigelsesindsats, der bygger på borgerens eget initiativ. Det er afgørende for den ”sociale mission”, at man som borger får mulighed for at sætte en ny retning – at tilvælge og ville noget nyt. Sociale beskæftigelsesindsatser skal forsøge at bygge oven på dette. Målet er, at beskæftigelse også bliver borgerens eget projekt.

Begge indsatser er eksempler på, at det har værdi at sammentænke social- og beskæftigelsesindsatsen. Begge indsatser er også skabt i krydsfeltet mellem det offentlige og andre aktører, hvor rammerne for at udvikle en social indsats har været mere fri. Her er det bemærkelsesværdigt, at når der arbejdes frit med at finde gode løsninger, så bliver svaret ikke at opsplitte indsatserne, men at tænke dem sammen.

At være en del af et arbejdsfællesskab

Lad os se nærmere på, hvorfor vi mener, at social- og beskæftigelsesdimensionen hænger tæt sammen – hvorfor de er hinandens forudsætninger. Mennesker er sociale væsener, og vores liv får mening, når vi indgår i fællesskaber. Udviklende relationer kan ses som en grundingrediens i velfærdsindsatser. Det har den sociale entreprenør Hillary Cottam og hendes team Participle påvist gennem en række velfærdsindsatser i England (Cottam, 2018). Hun skriver om deres erfaringer:

”What I could not see at first, and had to learn through practice, through observing, listening and through the new forms of measurement we designed, was that relationships are the element that matters, the foundation of a new system, the new framework within which we must create”.

En vigtig arena for udvikling af relationer er arbejdspladsen. Når man indgår i et arbejdsfællesskab, så er man ligestillet med andre på arbejdspladsen. På den socialøkonomiske virksomhed Grennessminde taler man om kollegaskab som en virkningsfuld ingrediens i indsatsen:

”Alle har ret til en kollega” – lyder mottoet. Alle, der arbejder på Grennessminde, har det samme arbejdstøj med logo på, som er med til at støtte dette arbejdsfællesskab. I et arbejdsfællesskab bevæger man sig væk fra den professionelle relation, som man f.eks. har til en socialrådgiver eller en social- pædagog. Der opstår mere ligeværdige relationer på arbejdspladsen, hvor man hjælper hinanden som kollegaer. Det behøver ikke at være hemmeligt, at man har nogle udfordringer, der kræver støtte eller hensyn. Men det er heller ikke noget, der behøver at fylde særlig meget i dagligdagen.

At have en meningsfuld hverdag

At arbejde handler ikke kun om relationer. Det handler også om at foretage sig noget, som skaber værdi, og som er meningsfuldt. På arbejdspladser foretager man sig noget, der ikke er pseudo. Der produceres varer og serviceydelser, der kan sælges. Og man bliver betalt en løn for det, man gør. Det er noget helt andet end hverdagen i et typisk socialt tilbud.

Teresa Amabile og Steven Kramer har studeret arbejdsglæde i *The progress principle*. På baggrund af dagbogsnotater fra et stort antal medarbejdere viser de, at den faktor, der betyder mest for motivationen og arbejdsglæden, er oplevelsen af fremdrift i arbejdet (Amabile og Kramer, 2011). Når der er fremdrift, så får folk en følelse af at have gjort en forskel, at de har skabt noget. Denne følelse, vil vi hævde, får man i langt højere grad på en arbejdsplads, hvor man måske er en del af en produktion, end hvis man er på et rent socialt tilbud.

Arbejdet giver også mulighed for at skabe noget. Den kreative proces er tilfredsstillende og meningsfuld. Særligt virksomt er det måske, når

man indgår i produktioner, hvor man er med hele vejen i en fremstillingsproces af en vare – fra start og til varen bliver solgt. Et eksempel er den socialøkonomiske virksomhed FRAK, der producerer sodavanden *Ukrudt* baseret på ukrudt og urter. Unge fra udsatte boligområder i fritidsjob er med i hele processen, fra ukrudtet plukkes til bearbejdningen, påfyldningen og til sidst, når sodavanden bliver solgt til kunder på festivaler mv.

FRAK oplever, at det giver de unge en stolthed at skabe et produkt og høste ros fra kunderne i sidste ende.

Arbejdet giver mulighed for en ny identitet

Endelig kan det at have et arbejde have stor betydning for ens identitet som menneske. Væksthusets Forskningscenter har lavet en kvalitativ undersøgelse²³ af de udsatte ledige, som efter lang tids ledighed og sociale problemer har fundet et job. Undersøgelsen giver et godt indblik i, hvordan arbejdet i sig selv er en virksom social indsats. Væksthuset spurgte folk, hvilken betydning det havde at finde et job. Interviewene afslørede et gennemgående svar – gennem ansættelsen (gen)finder folk en identitet som én, der er i arbejde. Det bidrager til status, selvværd og en oplevelse af at føle sig 'som en del af samfundet'. Pludselig kan borgerne med oprejst pande fortælle, hvad de laver, når de bliver spurgt til en familiefest.

Væksthuset peger yderligere på, at borgerne med jobbet oplever, at de får nye økonomiske muligheder, der har betydning for deres oplevelse af ro og økonomisk tryghed i hverdagen. Og endelig oplever borgerne,

²³ "Fra udsat til ansat"

http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/wp-content/uploads/2017/12/fra-udsat-til-ansat_borgerperspektiv.pdf

at de med ansættelsen bliver fri for en samfundsmæssig stigmatisering, som opleves stressende og deprimerende.

STRUKTURELLE BARRIERER FOR EN SOCIAL BESKÆFTIGELSESINDSATS

Hvad er det for strukturelle barrierer, der gør, at det kan være svært at skabe det, som vi her har valgt at kalde *socialt beskæftigelsesindsatser*? Barriererne ligger både i socialforvaltningen og beskæftigelsesforvaltningen.²⁴

Socialforvaltningen, der skærmer borgerne for beskæftigelsesindsatsen

Når vi taler med medarbejdere i kommunernes socialforvaltninger, er perspektivet ofte, at beskæftigelsesforvaltningen er en svær samarbejdspartner. De har mange historier om borgere, der har haft dårlige oplevelser i beskæftigelsessystemet – eksempelvis ved, at de er blevet sendt ud i meningsløse praktikker, eller at de bliver mødt med krav og sanktioner på tidspunkter, hvor de er meget sårbare. Indimellem får man indtryk af, at det er blevet en kerneopgave for visse socialarbejdere at skærme borgerne bedst muligt fra det, som borgerne kan blive udsat for i beskæftigelsesforvaltningen.

Nogle gange er det socialforvaltningens medarbejdere, der er bisiddere i borgerens dialog med beskæftigelsesforvaltningen for at hjælpe med,

²⁴ I dette afsnit identificerer vi de positioner, som vi har set hos ledere og medarbejdere i de to forvaltninger – baseret på møder og interviews i en række danske kommuner i forbindelse med aktuelle projekter. Afsnittet baserer sig endvidere på erfaringer fra vores mange års ansættelse i Københavns Kommunes Socialforvaltning.

at det bliver et godt og trygt møde. Nogle gange påtager socialforvaltningens medarbejdere sig opgaven at få borgerne fritaget for aktivering i en periode, hvor der er brug for ro om den sociale indsats. Eller det kan være en særlig social indsats at hjælpe borgerne med de negative konsekvenser af beskæftigelsesindsatsen.

I Københavns Kommune har man en særlig indsats, hvor der via data fra fagsystemerne sendes besked fra beskæftigelsesforvaltningen til socialforvaltningen, når en borger står til at blive økonomisk sanktioneret. Det gør det muligt for socialforvaltningen at sætte kontaktpersoner i sving, så de kan hjælpe borgerne med at leve op til beskæftigelsesforvaltningens krav. For socialforvaltningen betyder en økonomisk sanktionering nemlig, at borgeren er i risiko for at blive sat ud af sin lejlighed, når huslejen ikke kan betales. Og den situation kan nemt blive dyr. Borgere, der udsættes af en lejlighed, vil typisk have behov for nye tilbud fra socialforvaltningen, og udsættelsen kan for borgerne betyde starten på en negativ social udvikling. Snævert set er det en klog indsats fra socialforvaltningens side, der undgår at skulle sætte ind med dyre tiltag. Det kan også ses som to forvaltninger, der er gode til at koordinere deres indsatser. Men set fra borgerens perspektiv og fra samfundets perspektiv virker det ret dumt, at den ene forvaltning målrettet skal arbejde med at afbøde konsekvenserne af den anden forvaltnings arbejde – frem for at samarbejde om en god fælles indsats.

Medarbejdere i socialforvaltningerne kan godt anerkende, at beskæftigelsesforvaltningen har noget, som de har brug for: adgangen til arbejdsmarkedet og arbejdsfællesskaberne. Men de synes, at samarbejdet er svært, og de er ofte bange for, at et samarbejde betyder, at

de skal sælge ud af deres værdier og faglighed. En del af udfordringen ligger nok i kulturforskelle: Beskæftigelsessystemets mange regler kan opleves som uflexible og nogle gange næsten borgerfjendske. Og det opleves, at mange sagsbehandlere i beskæftigelsessystemet har mere fokus på at opfylde lovkrav og måltal end at lytte til borgerne.

Beskæftigelsesforvaltningen, der ikke ved, hvad de skal bruge socialforvaltningen til

Når vi taler med medarbejdere i beskæftigelsesforvaltningerne, synes de også, at samarbejdet er svært. De oplever socialforvaltninger, der i meget høj grad har fokus på omsorg, og at dette fokus betyder, at de ikke er ambitiøse i forhold til at få udsatte borgere i arbejde. Medarbejderne i beskæftigelsesforvaltningerne har ofte hårde måltal for indsatsen – både for den enkelte borger og samlet i deres afdeling. De oplever, at samarbejdet med socialforvaltningen ikke bidrager til at nå disse mål, og derfor kan det være svært at se fordelene ved at samarbejde med dem.

Ofte ved folk i beskæftigelsesforvaltningerne meget lidt om, hvilke ydelser det er muligt at få i socialforvaltningen. Hvis der er brug for støtte til borgeren i forbindelse med et job, gribes der ofte ud efter indsatser fra egen butik – som mentorordninger eller IPS-konsulenter. Det kan være gode tilbud, men måske vil der også være relevante indsatser i socialforvaltningen, som kan understøtte en jobrettet indsats?

LOVENDE INDSATSER, DER PEGER I EN NY RETNING

De strukturelle barrierer i kommunerne står i vejen for fælles indsatser. Når man kigger rundt i det kommunale landskab, er der heldigvis mange ting i gang, der giver anledning til optimisme. Måske starter det hele med en fælles vision.

En fælles vision om, at det gode liv og en meningsfuld beskæftigelse hænger sammen

Hvad nu, hvis beskæftigelsesforvaltningen og socialforvaltningen kunne få en fælles vision om, at arbejde og det gode liv hænger sammen?

I en beskæftigelsesforvaltning vil dette perspektiv betyde, at selv få timers arbejde får værdi – også selvom det ikke er nogen videre økonomisk gevinst for borgeren. Det betyder også, at man skal være mere ambitiøse i forhold til at få de mest udsatte borgere i beskæftigelse. Man bør gå væk fra at hjælpe de udsatte borgere ved at skærme dem fra beskæftigelse og gå hen imod at hjælpe dem ved at give dem muligheden for beskæftigelse. Og man må lede efter flere gode måder at støtte borgerne, så de faktisk kan fungere ude på arbejdspladserne trods deres udfordringer – i så mange timer, som de kan holde til. Kun på den måde vil borgerne langvarigt kunne fastholdes i et job.

I en beskæftigelsesforvaltning betyder dette perspektiv også, at måltal om at få et vist antal borgere i beskæftigelse skal bruges med varsomhed. Målet kan være fint, hvis man samtidigt prioriterer gode støtteforanstaltninger – både til borgeren og til den virksomhed, som

kan synes, det er svært at have en udsat medarbejder ansat. Men når måltal bruges som et aktivt styringsredskab, kan det betyde, at man for ensidigt fokuserer på beskæftigelse.

I en socialforvaltning betyder perspektivet, at man må begynde at se beskæftigelsesforvaltningen som en medspiller og ikke en modspiller. Hvis folk i beskæftigelsesforvaltningen opleves som svære at danse med – ja, så er det en udfordring, man må arbejde med, så samarbejdet bliver bedre. Det kan være, at der skal igangsættes dialoger (på alle ledelsesniveauer) og samskabelsesprocesser, der kan fremme et samarbejde. De mange regler i beskæftigelseslovgivningen vil måske stadig være en udfordring, men meget kan lade sig gøre inden for lovens rammer. Et godt eksempel er Jobstien i Aarhus Kommune²⁵, hvor man har udskiftet en del af pædagogerne på de beskyttede værksteder med jobpædagoger, som følger med ud i småjob på rigtige arbejdspladser. Her understøtter den sociale indsats meget konkret en beskæftigelsesindsats.

Når beskæftigelse og det gode liv hænger sammen, så får det også betydning for den måde, vi måler effekter på. Her bør beskæftigelsesmål og mål for livskvalitet og livsmestring stå side om side. Trivselsmål er ikke blot et tegn på, at vi er godt på vej mod beskæftigelse, men de er også vigtige i sig selv. Omvendt kan beskæftigelsesmålene heller ikke undværes. Når vi ved, at beskæftigelse er så central en del af det gode liv, er vi også nødt til at følge med i, om vi lykkes med at få borgerne i beskæftigelse. Vi skal derfor måle på begge dele.

25

<https://www.aarhus.dk/borger/job-og-ledighed/job-paa-saerlige-vilkaar/handicap-og-job/job-til-borgere-med-udviklingshaemning/>

Den faciliterende jobkonsulent

Det hele starter med borgerne – for hvad ønsker de? Og hvad kan de? Vi tror, at der er behov for et nyt perspektiv på borgerne i begge forvaltninger. I forskningsprojektet LISES har man peget på (Caswell, 2019), at der er brug for at gå væk fra at se borgerne som *becomers* – nogle, der skal skabes af de fagprofessionelle – til at være *beings* – skabninger, der er kompetente i deres eget liv, har centrale erfaringer og viden og ret til at blive hørt. Borgerne har ret til at få valgmuligheder og medbestemmelse. Og de er i stand til at handle i deres eget liv.

Et sådant perspektiv indebærer, at de kommunale medarbejdere går fra at skulle fikse et problem til at facilitere, at borgeren kan finde en god vej selv – f.eks. sammen med en virksomhed. Et sådant perspektiv er ikke alene mere værdigt. LISES-projektet viser også, at det er virksomt på den bundlinje, der handler om at få folk i job (Caswell, 2019). NExTWORK er et godt eksempel på et projekt, hvor medarbejderen fungerer som facilitator.

En af udfordringerne for kommunerne, der vil lykkes med dette skift, er de nye kompetencer, som det kræver af medarbejderne – i både socialforvaltningen og beskæftigelsesforvaltningen. Det kræver nye kompetencer at lytte til borgerne og stille dem spørgsmål. I nogle kommuner prioriterer de at uddanne sagsbehandlere i metoden Åben Dialog for at give dem sådanne kompetencer. I andre kommuner prioriterer de systematiske refleksionsrum blandt medarbejderne, hvor det blandt andet drøftes, hvordan man konkret kan møde borgerne.

Virkeligheden virker

En sammentænkning af beskæftigelsesindsatser og sociale indsatser kan måske også hjælpes på vej af det narrativ, som mange allerede bruger – at *virkeligheden virker*. Det er ude i virkeligheden, at man føler sig som medborger i samfundet.

På engelsk omtales indsatser af typen *virkeligheden virker* som *place, then train*-indsatser – frem for mere klassiske indsatser af typen *train, then place*. I den sammenhæng er det værd at understrege vigtigheden af ikke at glemme *train*. For socialt udsatte vil det sjældent fungere at give dem et job i en virksomhed uden nogen anden indsats ved siden af. Der er brug for støtte – som både kan hentes fra socialforvaltningens og beskæftigelsesforvaltningens kasse af indsatser.

Virkeligheden virker bør også være et mantra for medarbejderne på jobcentret og i socialforvaltningen. Hvis de for alvor skal kunne tage udgangspunkt i borgernes perspektiv, bør de bevæge sig ud i de arenaer, hvor borgerne færdes. Jobcentre kan f.eks. placere afdelinger i udsatte boligområder eller placere medarbejdere på de sociale tilbud. Og samtaler kan afholdes der, hvor borgerne færdes. Coronatiden har givet gode erfaringer i forhold til både online-møder og udendørs møder i det offentlige rum i landets kommuner. I Aabenraa Kommune har man udstationeret en af jobkonsulenterne i en lejlighed i det almene boligområde Høje Kolstrup. Her er der kaffe på kanden og levende lys. De rammer giver bedre betingelser for en god samtale end et kontor på jobcenteret. Ikke mindst når det gælder udsatte ledige, er det vigtigt, at rammerne understøtter indsatsen. Der er ofte behov for en håndholdt og relationsbåret indsats, og den

matcher ikke så godt med et klassisk jobcenters indretning (Schlichtkrull, 2020).

Virkeligheden virker betyder også, at jobcentermedarbejdere i langt højere grad må bevæge sig ud på de virksomheder, som er den afgørende samarbejdspartner, når der skal findes et arbejde til borgere med sociale udfordringer. For nogle sagsbehandlere er dette en uvant opgave, som de skal øve sig i. Kaffedrikkeri kan stærkt anbefales. Ved at skabe relationer til virksomhederne banes vejen til at mobilisere virksomhederne til at tage et socialt ansvar. Det er også vigtigt at blive ved med at være der for virksomhederne – også efter, at en udsat borger er begyndt i et job. Der kan opstå udfordringer og behov for rådgivning i lang tid efter, at en udsat borger er kommet i job. Her har virksomhederne brug for en livline til kommunen. Og måske er der brug for, at borgeren får nye støtteindsatser fra kommunen senere i sin ansættelse - for at kunne fastholde sit job. Et kortvarigt mentorforløb, som er den typiske støtteindsats fra jobcenteret, er ofte ikke nok.

Potentiale i integration af §82-området og beskæftigelsesområdet

Rundt omkring i kommunerne er der de seneste år udviklet såkaldt ”§82-tilbud”. Når man hører overskriften ”§82-tilbud”, så lyder det måske ikke særligt revolutionerende. Men tilbuddene er faktisk lidt af en offentlig innovation med et stort potentiale – ikke mindst når de tænkes sammen med beskæftigelsesområdet.

Kommunernes indsatser efter Servicelovens §82a og b omfatter en række rehabiliterende og mindre indgribende indsatser, der gives til

udsatte voksne. En §82-indsats har typisk en palette af tilbud med mange valgmuligheder for borgerne – det kan f.eks. være træning, terapi og værksteder. §82-indsatserne giver således borgerne mulighed for fleksible valgmuligheder. Indsatserne er interessante, fordi de giver mulighed for en hurtig indsats. Borgerne kan typisk komme ind fra gaden, få en samtale og hurtigt få en indsats. De skal ikke først vente på en lang udredning hos en sagsbehandler eller stå på venteliste til et tilbud. Der tales derfor også om før-visiterede indsatser.

Der er et stort potentiale i en bedre sammentænkning af beskæftigelses- området og det kommunale §82-område. Styrken ved de nye tilbud er, at man som borger afprøver nye arenaer og fællesskaber. At man i højere grad oplever at forme sit eget liv, og at initiativet ligger hos borgeren selv. Det er også en styrke, at mange §82-tilbud forsøger at være ”mindre kommunale” – lokalerne er rare og indbydende, og det er vigtigt, at man ikke oplever at føle sig som en social klient. I *FOKUS* i Slagelse sammenligner de tilbuddet med en aftenskole, hvor man har mulighed for at komme og finde ud af, hvad man interesserer sig for. I *Din Indgang* i Fredericia har man placeret tilbuddet i en bygning på havnen, væk fra øvrige kommunale bygninger.

Hvis vi kan blive bedre til at bygge videre på denne bevægelse, som §82-tilbuddene repræsenterer, så kan disse tilbud også have stor værdi i en beskæftigelsesindsats. Dette vil være en gevinst for både det sociale område og beskæftigelsesområdet – og i særlig grad for borgerne. I nogle kommuner er de begyndt at tænke §82 og beskæftigelsesområdet sammen, i andre kommuner sker det ikke. Et første skridt er ofte, at man placerer en medarbejder fra jobcentret

fysisk på §82-tilbuddet, men der er potentiale for egentlig samtænkning af indsatserne, hvis der er villighed fra de to forvaltningers side.

Potentiale i de socialøkonomiske virksomheder

Socialøkonomiske virksomheder er et godt eksempel på, at det giver mening at integrere en social indsats med et arbejdsfællesskab. Socialøkonomiske virksomheder er private virksomheder, der både har et socialt formål og skal løbe økonomisk rundt som virksomhed. En meget stor del af virksomhederne er sociale ved, at de beskæftiger udsatte borgere – nogle er i forskellige beskæftigelsesordninger, andre er i fleksjob eller på nedsat tid.

Udsatte borgere oplever her at være en del af en produktion. Men vel at mærke en produktion, som ikke er *pseudo*. Der produceres noget, der kan sælges. Det handler ikke om tøjklammer eller kartoffeltryk. I disse virksomheder kan udsatte mennesker være en del af et arbejdsfællesskab og derigennem udvikle sig. Men samtidigt er der i virksomhederne folk med faglige kompetencer til at rumme mennesker med særlige udfordringer. Det hænger sammen økonomisk, fordi virksomhederne både sælger sociale ydelser og de varer, som produceres. Et eksempel på en socialøkonomisk virksomhed er *Blindes Arbejde*, der producerer børster af høj kvalitet – med medarbejdere, der primært er blinde eller svagsynede.

Potentiale i ny organisering

Nogle kommuner - f.eks. Aarhus og Skanderborg Kommune - har taget konsekvensen og lagt Socialforvaltningen og Beskæftigelsesforvaltningen sammen. Så længe opgaverne er placeret i to forskellige

siloer, så er det svært at arbejde i helheder. Rådmand i Aarhus Kommune udtaler således om den netop gennemførte sammenlægning:²⁶

”Det gode liv går gennem uddannelse og job for langt de fleste. Derfor skal vi i højere grad sammenkoble de sociale og jobrettede indsatser i støtten til den enkelte. Det får vi en bedre ramme for med den nye opbygning, hvor vi får færre kasser i diagrammet. Men organisering gør det ikke alene. Vi følger op med udviklingsforløb for både ledere og medarbejdere, så vi styrker en kultur, hvor vi arbejder bedre sammen og tager fælles ansvar for borgerne.”

AFSLUTNING

Strukturelle forhold i kommunerne har betydet, at den sociale indsats og beskæftigelsesindsatsen i kommunen sjældent hænger godt sammen. I denne artikel har vi forsøgt at vise, at når fagfolk og sociale tilbud udvikler indsatser i praksis, så findes der ikke nogen naturlig opdeling mellem social- og beskæftigelsesområdet. De to områder smelter sammen – når ikke strukturelle forhold i kommunerne forhindrer det. Vi har også forsøgt at vise, at fra et borgerperspektiv er det stærkt uhensigtsmæssigt, at indsatserne fra socialforvaltningen og beskæftigelsesforvaltningen stritter i hver sin retning. Når beskæftigelses- og socialpolitikken af nogle politikere stilles op overfor hinanden, ligner det en diskussion om hønen og ægget – hvad kommer først? Skal der en social indsats til, før udsatte mennesker er klar til et arbejde – eller er arbejdet i sig selv den vigtigste sociale indsats, der får folk til at få det bedre?

²⁶

<https://www.aarhus.dk/nyt/sociale-forhold-og-beskaeftigelse/msb-2019/marts-2019/raadmand-vil-laegge-forvaltninger-sammen/>

Vi har fået lavet en falsk opdeling mellem beskæftigelsesindsatser og sociale indsatser. De mange nye tilgange, der integrerer indsatserne, viser vejen frem. Og det samme gør de kommuner, der har taget et skridt mod en organisatorisk fusionering af de sociale opgaver og beskæftigelsesindsatserne.

Det er godt med en ambitiøs socialpolitik. Men vi skal passe på ikke at føre socialpolitikken tilbage til et omsorgsparadigme, hvor beskæftigelsesindsatser er noget, som socialt udsatte skal skånes for. Det er også godt med en ambitiøs beskæftigelsespolitik, men vi skal blive bedre til at støtte socialt udsatte, imens de er i arbejde.

Beskæftigelse og sociale indsatser bør gå hånd i hånd.

Litteraturliste

Amabile, Teresa og Steven Kramer, *The Progress Principle*, Harvard Business Review Press, 2011

Benjaminsen, Lars, Stefan Bastholm Andrade og Morten Holm Enemark, *Fællesskabsmålingen – en undersøgelse af livsvilkår og social eksklusion i Danmark*, VIVE, 2017

Benjaminsen, Lars, Louise Høyer Bom og Trine Jørgensen, *Bag om Fællesskabsmålingen*, VIVE, 2019

Bukdahl, Dorte, Det gode liv og de flittige hænder hænger sammen, pov.international, 7. september 2019

Caswell, Dorte, Powerpointoplæg ved konferencen Fremtidens Kontanthjælp, 16. december 2019, Konference arrangeret af Center for Social Nytænkning

Cottam, Hillary, *Radical Help*, Virago Press, 2018

Krag, Astrid, *Vi skal væk fra tanken om, at arbejde altid er løsningen på sociale problemer*, Information, 12. august 2019

Sandahl, Marie Dissing, *Der skal flyttes hegnspele*, socialpaedagogen.sl.dk, 2019

Schlichtkrull, Signe, *Kim skaffer jobs til beboerne*, Fagbladet Boligen, 11.februar 2020

Væksthusets Forskningscenter, *Fra udsat til ansat – set fra et arbejdstagerperspektiv*, 2017

Aarhus.dk, *raadmand-vil-laegge-forvaltninger-sammen*, 13. marts 2019

EN TILLIDSFULD SAGSBEHANDLING ERFARINGER FRA CORONA-NEDLUKNINGEN

Mette Brix

Socialrådgiver.

Ansæt inden for beskæftigelsesområdet og formand for
beskæftigelsesfaggruppen i Dansk Socialrådgiverforening

cn18815@rk.dk

Jeg har været uddannet socialrådgiver i 11 år, og at sige, at beskæftigelsesområdet og beskæftigelsespolitikken har ændret sig i denne periode, er en mild underdrivelse. Vi får ofte at vide, at vi som medarbejdere skal være omstillingsparate, og det er jeg enig i, hvis man skal arbejde i et jobcenter. Men hvis vi som medarbejdere skal være det, så er det da i hvert fald også en nødvendighed som borger, idet de lige så ofte bliver udsat for forandringer, nye reformer, ny lovgivning osv.

Man kan så spørge sig selv, om de mest udsatte borgere er i stand til dette? Og hvad bliver konsekvensen, hvis de ikke er det? Er det ikke vores opgave og pligt som samfund at organisere beskæftigelsesområdet på en måde, som rummer alle de målgrupper, vi arbejder med?

Da jeg startede med at arbejde som socialrådgiver, sad man som sagsbehandler med hele paletten - det vil sige, at man varetog både borgerens økonomi, den sociale sag, beskæftigelsessagen, det helbredsmæssige osv. I dag er det mere siloopdelt, og vi bliver mere og mere specialiserede inden for de områder, vi arbejder på. Det vil dermed også sige, at borgeren kan have sager i flere afdelinger og op til flere forskellige sagsbehandlere, som varetager deres sag.

Om det er et decideret paradigmeskifte, eller om det er kommunernes eget forsøg på at imødekomme konsekvenserne af ovenstående, ved jeg ikke, men de seneste par år har man set en tendens til at fokusere mere og mere på samskabelse og dermed mere på inddragelse af borgeren. Der skal lyttes mere til borgerne, de skal inddrages mere i deres sager, og man skal forsøge at tilrettelægge indsatserne efter, hvad

der giver mening for dem. Jeg har også arbejdet ud fra et mere samskabende og inddragende princip, og at se og arbejde med sagen ud fra borgerens perspektiv giver rigtig god mening.

Jeg må dermed indrømme, at jeg synes, at fokus har ændret sig de sidste mange år, og ikke til det bedre; man er gået fra at skulle opfylde den enkeltes behov og se på, hvilke udfordringer den enkelte borger havde, til nu i højere grad at skulle opfylde lovgivningens stramme krav, som ikke tilgodeser de forskellige behov, de mest udsatte borgere især har. Jeg synes, Svend Brinkmann siger det meget godt:

”Vi har i de seneste år set, at compensationstanken er erstattet af en investeringstanke i takt med, at velfærdsstaten er transformeret til konkurrencestat. Man investerer nu i menneskers evner og kompetencer, men til gengæld gøres man så i højere grad end før ansvarlig for egen ulykke. Jeg kunne godt tænke mig, at vi igen huskede på, at mennesker generelt gør det bedste, de formår, og ikke altid kan bebrejdes personligt for de problemer, de får”.²⁷

Den 1. januar 2020 så vi så det nyeste skud på stammen, nemlig en ny beskæftigelseslovgivning, som man har valgt at kalde forenkling. Intentionen var at nedbringe bureaukratiet og gøre loven mere enkel, men for hvem kan man så spørge? Der er i hvert fald ikke meget forenkling at spore for os sagsbehandlers vedkommende. Tværtimod. Et eksempel er, at lovgivningen (paragrafferne) ikke længere står i de breve, vi sender ud til borgerne. Derfor skal vi nu sende vejledninger hvert halve år, udlevere det i papirform og vejlede mundtligt. Dette

²⁷

<https://alumne.kp.dk/posts/svend-brinkmann-hvis-jeg-var-velfaerdsprofessionel>

skal selvfølgelig desuden journalføres af hensyn til notatpligten. Men hvad så i forhold til borgerne? Man har ensrettet alle målgrupper således, at disse er nemmere at forholde sig til og finde rundt i, men risikerer man derved at holde fast i ét syn på borgerne, og at det dermed bliver sværere at differentiere mellem målgrupperne? Vi kommer ikke udenom, at mennesker er forskellige og har forskellige behov, og det gælder ikke mindst de udsatte borgere, vi arbejder med. I forvejen er beskæftigelsespolitikken meget rettet mod dem, der er tættest på arbejdsmarkedet, og forventningen er, at alle skal ud på arbejdsmarkedet. Dette afspejler lovgivningen naturligvis. Men er dette den rigtige udvikling?

Da mange af os var hjemsendt under Corona, blev vi tvunget til at arbejde på nye måder. Dette også fordi beskæftigelsesindsatsen blev suspenderet i perioden. Vi måtte derfor ikke afholde personlige jobsamtaler med borgerne, alt skulle foregå telefonisk og digitalt, og *ret og pligt* var pludselig sat på standby. Det betød selvfølgelig ikke, at vi ikke skulle have kontakt til vores borgere, men vi havde nu frihed til at gøre det ud fra et fagligt perspektiv og tilrettelægge det ud fra, hvad der gav mening, og ikke hvad en lovgivning dikterede, at vi skulle gøre. Det kom der mange gode erfaringer ud af, kunne vi konstatere i vores dialog med sagsbehandlere og borgere landet over.

Flere borgere påpegede, at de blev mødt på en helt anden måde, en mere menneskelig måde, idet kravene var suspenderet, hvilket f.eks. betød, at de modtog almindelige breve og ikke standardbreve fyldt med lovtekst og paragraffer. Herudover kunne de nu have samtaler med deres sagsbehandler omkring ting, der gav mening, hvor vi tidligere (og nu igen) har været meget styret af ting, vi *skulle* tale med

borgerne omkring, primært arbejde og uddannelse. At vi kunne møde borgerne, hvor de var, og at de kunne være med til at sætte dagsordenen gav et mere tillidsfuldt samarbejde, og vi oplevede, at borgerne åbnede op for flere ting, at der nu var plads til dette, hvilket var godt for den relation, vi skulle (og skal) skabe.

Flere sagsbehandlere påpegede, at man nu kunne tilrettelægge kontakten mere efter, hvad der gav mening for den enkelte borger samt have en dialog omkring det, der var presserende i øjeblikket, og ikke omkring de krav, lovgivningen dikterer, at borgerne skal leve op til. En borger kunne eksempelvis have brug for at tale om det at skulle flytte fra krisecenter og i egen bolig for første gang, og det er sjældent, at man som jobcentersagsbehandler kan bruge timer på at lytte til dette. Det kunne man nu, hvilket har været værdifuldt for begge parter. Man har kunnet sætte sin faglighed fri på en helt anden måde.

Vi skal lige huske på, at vi socialrådgivere primært arbejder med mennesker, der også har andre udfordringer end ledighed - typisk med en kombination af psykiske udfordringer, dårligt helbred og sociale problemer - og vores erfaringer under Corona-krisen er, at tid til arbejdet, fagligheden og muligheden for at møde den enkelte ledige som et helt menneske er det, som skal til for at hjælpe det enkelte menneske videre. Det må ikke blive samtaler for samtalerens skyld og samlebåndsarbejde. Det har vi i flere år forsøgt at komme væk fra. Der skal være tillid til, at vi kan gøre vores arbejde ordentligt uden at være underlagt meget faste rammer og krav.

Selvfølgelig er det hele ikke bare én stor positiv fortælling, for der var selvfølgelig også de borgere, som ikke kunne leve op til de digitale krav, som følte sig overset og havde det virkelig svært med, at man ikke

måtte mødes med dem. Det er måske nok netop det, der virkelig kendetegner vores arbejde; man kan ikke bare generalisere og ensrette det, da alle mennesker er forskellige og har forskellige behov. Derfor bør vi tage ved lære af nedlukningsperioden og tage skridt hen imod færre fastsatte krav og endnu mere frihed til at planlægge den rette indsats for og med den enkelte.

Hvor efterlader det så fremtidens kontanthjælp?

Hvis jeg kunne få lov at ønske, så skulle der være meget mere frihed og tillid til sagsbehandlerne i jobcentrene, og det burde afspejle sig i den lovgivning, vi arbejder med. Borgerne skal selvfølgelig have sikret sig deres retssikkerhed, og den balance, der bør være mellem frihed og retssikkerhed, har jeg ikke svaret på, hvordan man finder frem til. Frihed kontra styring er emner, der generelt er svære at navigere i og finde en balance imellem, da der kan argumenteres for fordele og ulemper ved begge dele. Det vil jeg ikke komme yderligere ind på her, men blot pointere, at det er vigtige emner i debatten omkring fremtidens kontanthjælp og hele fremtidens beskæftigelsespolitik.

Som tidligere nævnt er der virkelig sket mange ændringer på beskæftigelsesområdet gennem årene. Noget af det, jeg som sagsbehandler mest har bemærket, er, at beskæftigelsespolitikken har anlagt en mere aktiv linje, og det betyder i praksis, at de mest udsatte borgere, som jeg arbejder med, bliver stillet overfor større og mere skærpede krav. Krav, de på mange måder slet ikke kan leve op til, og man tager ikke højde for deres barrierer. Budskabet er ikke til at tage fejl af: Man vil have alle i arbejde. Det efterlader både borgere og sagsbehandlere frustrerede. For jo, der er muligheder i lovgivningen til f.eks. at bevilge et fleksjob eller en førtidspension til folk, men vejen

dertil er lang og bureaukratisk, og mange borgere mister modet undervejs i den proces eller når at få det værre.

Det, der mangler i lovgivningen, er en anerkendelse af, at vi har udsatte mennesker, som har det så dårligt, at de aldrig kommer til at få en tilknytning til arbejdsmarkedet. Man kunne sagtens differentiere mere i lovgivningen og synliggøre, at de mest udsatte borgere ikke skal være omfattet af de samme krav som dem, der er tættere på arbejdsmarkedet. Det, tror jeg, vil give mere tilfredse borgere og sagsbehandlere.

Og i tider hvor man taler om værdig sagsbehandling, vil jeg mene, at det er værdigt at se på det enkelte menneske, møde dem hvor de er og give dem den hjælp og støtte, de har brug for. Der er en grund til, at de er en del af kontanthjælpssystemet, et system, som de fleste ikke ønsker at være en del af, men som de er tvunget til, da de ikke har andre muligheder. I konkurrencestatens iver efter at fokusere på ressourcer, kompetencer og evner glemmer man lidt velfærdsstatens egentlige formål.

Det kunne jeg godt tænke mig, at man tog mere højde for, når man fremadrettet skal tilrettelægge beskæftigelsespolitikken, herunder hele kontanthjælpssystemet.

Note: *Efter aftale med Mette Brix medtages herunder det åbne brev til beskæftigelsesministeren, som Mette omtaler.*

D. 24.juni 2020

Kære Beskæftigelsesminister, Peter Hummelgaard

VI VIL IKKE UDFØRE SAMLEBÅNDSARBEJDE

Vi har som socialrådgivere i landets jobcentre arbejdet på nye måder med ledige under corona-krisen, og resultaterne har været gode. Nu er det på tide, at I politikere udviser tillid til os.

Forleden satte vores kollega Lone ord på noget, vi alle har oplevet under corona-krisen: Fraværet af meningsløse krav til vores arbejde har givet en langt bedre kontakt med især udsatte ledige. I stedet for at indkalde Hans til endnu en samtale ud fra en af jobcentrets skabeloner med flere siders lovgivning og trussel om sanktion havde jeg tid til at sætte mig ned og skrive et brev til ham på helt almindeligt 'menneskesprog'. Og så ringer jeg tirsdag klokken 12, og hvad tror du, der sker? Han tager telefonen. Fordi, siger han, det er første gang, at 'et rigtigt menneske' fra kommunen skriver til ham.

Nedlukningen kastede hele samfundet ud i et ufrivilligt, socialt eksperiment. Vi socialrådgivere arbejder primært med mennesker, der også har andre udfordringer end ledighed – typisk med en kombination af psykiske udfordringer, dårligt helbred og sociale problemer - og vores erfaringer under corona-krisen er, at tid til arbejdet, fagligheden og muligheden for at møde den enkelte ledige som et helt menneske er det, som skal til for at hjælpe det enkelte menneske videre.

Vi har fortsat vores arbejde under nedlukningen, fundet kreative løsninger og holdt samtaler med borgerne. Vi har i den grad levet op til jeres tillid og understøttet borgerne i at komme nærmere arbejdsmarkedet - også i en svær tid.

Derfor undrer vi os også over, at I ikke laver en overgangsordning på vores område, ligesom I har gjort for dagpengemodtagerne. Vi skal fra den ene dag til den anden op i samme urealistisk høje arbejdstempo med de samme lovfastsatte krav om samtaler og

tilbud, som før corona-krisen – og samtidig indhente efterslæbet fra corona-krisen. Det er ikke forsvarligt, hverken fagligt, over for borgerne eller i forhold til vores arbejdsmiljø, og det virker for os, som om I ikke har tillid til vores arbejde og faglighed – at vi holder kontakt til borgerne og sørger for at hjælpe dem. Men det helt modsatte er tilfældet.

Under nedlukningen erfarede vi, at vi kan hjælpe borgerne meget bedre, når vi får lov at prioritere, hvornår vi har samtaler med hvilke borgere og om hvad. Det betyder nemlig, at borgerne dels oplever, at vi møder dem som hele mennesker, fordi vi kan løfte blikket fra den formalistiske spændetrøje af regler og krav, dels at samtalerne giver mening. Det må ikke blive samtaler for samtalerens skyld og samlebåndsarbejde. Det har vi i flere år forsøgt at komme væk fra.

Konkret foreslår vi derfor, at perioden fra 1. marts til 1. juli 2020 tages ud af beregning af de 6 måneder og bliver en såkaldt 'død periode', nøjagtig som for dagpengemodtagerne. Det betyder, at kommunerne ikke vil blive målt på antallet af samtaler i den periode, og at vi derfor ikke skal indhente den del af efterslæbet – begge dele er mere end rimeligt.

Herudover foreslår vi, at vi tager ved lære af nedlukningsperioden og tager skridt hen imod færre fastsatte krav og endnu mere frihed til at planlægge den rette indsats for og med den enkelte. Vi vil ikke lave samlebåndsarbejde, men i stedet understøtte og hjælpe mennesker i arbejde.

Venlig Hilsen

Mette Louise Brix, formand for Dansk Socialrådgiverforenings
beskæftigelsesfaggruppe og 173 Socialrådgivere og
Tillidsrepræsentanter, som arbejder på beskæftigelsesområdet.

FREMTIDENS KONTANTHJÆLP FRA ET RETSSOCIOLOGISK PERSPEKTIV

Stine Piilgaard Porner Nielsen

Postdoc., Juridisk Institut, Syddansk Universitet
Ph.d. i retssociologi og cand.soc.

sppn@sam.sdu.dk

30.000 sider strækker beskæftigelseslovgivningen sig over, vurderer Kommunernes Landsforening (KL, 2017). ”Lovgivningen er svær at oversætte til menneskesprog,” fortæller beskæftigessagsbehandlere, og borgere giver udtryk for, at *”lovgivningen er et virvar uden lige”* (Nielsen, 2020, s. 204, 181). I august 2018 blev den daværende regering sammen med Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti enige om at forenkle beskæftigelsesindsatsen. Enigheden resulterede i, at beskæftigelsesindsatsen fra den 1. januar 2020 er blevet forenklet med det formål at frigøre ressourcer til at hjælpe ledige i jobs. Forenklingen består i, at kommuner og a-kasser får større frihed til at planlægge indsatsen til ledige, at ledige bliver mødt med *”fair krav, forståelige regler og slipper for et rigtigt krav om jobsøgning”*, og at virksomheder *”slipper for tidskrævende registreringer”* i forbindelse med ansøgninger om virksomhedspraktik og løntilskud. Derudover er der fokus på kommunernes resultater gennem benchmarking (Beskæftigelsesministeriet, 2020).

Retssociologisk forskning inden for beskæftigelsesområdet

Ved at anlægge et retssociologisk perspektiv på fremtidens kontanthjælp er det muligt at analysere, hvordan reguleringen af beskæftigelsesindsatsen rammesætter og påvirker interaktionerne mellem beskæftigessagsbehandlere og borgere på kontanthjælp. Som videnskabelig disciplin befinder retssociologien sig i spændingsfeltet mellem jura og sociologi. Retssociologiske studier analyserer blandt andet lovgivningens funktion og effekt i samfundet såvel som uformelle reglers regulering af social adfærd. Retssociologien spænder dermed bredt, og det er både en styrke og en udfordring, at disciplinen karakteriseres ved et fragmenteret

forskningsfelt samt epistemologisk mangfoldighed (Banakar, 1998, s. 4-6, 18; Dalberg-Larsen, 2000, s. 27; Mathiesen, 1998, s. 68).

Der er overraskende lidt retssociologisk forskning, som analyserer det danske beskæftigelsesområde. Juridisk forskning fokuserer blandt andet på den retlige kompleksitet, der præger det socialretlige område, som beskæftigelsessagsbehandlingen hører under (Vangsgaard, 2017), mens sociologisk forskning blandt andet fokuserer på magtforhold og relationen mellem ledige borgere og beskæftigelsessagsbehandlere (Danneris, 2018; Danneris & Herup Nielsen, 2018). Det kan synes paradoksalt, at der er så begrænset retssociologisk forskning, som fokuserer på beskæftigelsesområdet, da beskæftigelsesområdet i høj grad er retligt reguleret²⁸ og kendetegnet ved hyppige retlige ændringer. Samtidig er langt de fleste beskæftigelsesmedarbejdere og borgere på kontanthjælp ikke uddannede jurister, hvilket betyder, at de ikke har en juridisk faglig ballast, de kan støtte sig til i forhold til at navigere i det retlige højspændingsfelt, der karakteriserer beskæftigelsessagsbehandlingen. At reglerne er omfattende og hyppigt foranderlige, samt at langt de færreste borgere og sagsbehandlere har en juridisk baggrund understreger væsentligheden af at forske retssociologisk i den retlige regulerings betydning for beskæftigelses-sagsbehandlingen.

²⁸ Retlig regulering refererer til den regulering, der udøves gennem lovgivning. Et eksempel på retlig regulering er, at jobcenteret skal afvikle mindst fire såkaldte individuelle jobsamtaler med jobparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år inden for de første seks måneder af hver borgers ledighedsperiode, jf. § 31 i Lov nr. 548 om en aktiv beskæftigelsesindsats af 7. maj 2019. Inden for socialt arbejde er det også muligt at tale om politisk regulering og økonomisk regulering. Politisk regulering refererer til, hvordan for eksempel politiske målsætninger regulerer det sociale arbejde. Økonomisk regulering refererer til, hvordan for eksempel økonomiske incitament, særligt fra statens side, regulerer det sociale arbejde.

Et retssociologisk perspektiv på beskæftigelsessagsbehandlingen kan bidrage med viden om, hvordan den retlige regulering fordeler kompetence og rammesætter beskæftigelsessagsbehandlingen. Et rets-sociologisk perspektiv kan ligeledes bidrage med viden om, hvordan sagsbehandleres og borgeres opfattelse af og viden om lovgivning påvirker deres handlinger i beskæftigelsessagsbehandlingen. Ved at studere de retlige rammer for interaktionen mellem sagsbehandlere og borgere samt borgeres og sagsbehandleres retlige viden og opfattelse af beskæftigelseslovgivningen er det muligt at foretage retssociologiske analyser, der bidrager med viden om betydningen af den retlige regulering af beskæftigelsessagsbehandlingen for både borgers og sagsbehandleres handlinger i sagsbehandlingsforløbet (Nielsen, 2020).

Beskæftigelsessagsbehandlingen for langtidsledige kontanthjælpsmodtagere

I EU-regi er langtidsledighed defineret ved ledighed, der varer længere end 12 måneder. Forskning i ledighed peger på, at langtidsledige er i øget risiko for at udvikle såkaldt social diskvalifikation, hvilket indebærer øget risiko for social udsathed og marginalisering som følge af at stå uden for arbejdsmarkedet i en længere periode. Langtidsledige er naturligvis ikke per definition socialt udsatte, men forskning understreger en tendens til, at social udsathed og langtidsledighed går hånd i hånd. Langtidslediges beskæftigelsessagsbehandling er derfor også ofte kendetegnet ved en øget problemkompleksitet, hvor der er problemer udover ledighed, der har betydning for borgerens ledighedssituation. Det kan for eksempel være fysisk og psykisk sygdom, misbrug og ustabil boform, der på forskellig vis spænder ben for en målrettet og vedvarende jobrettet indsats (Dieckhoff & Gash, 2015, s. 67; Gallie & Paugam, 2000, s. 1).

Kontanthjælpsmodtagere vurderes til at være enten jobparate eller aktivitetsparate. Hvis en borger vurderes at kunne komme i beskæftigelse inden for tre måneder, og hvis det vurderes, at ledighed er vedkommendes eneste udfordring, visiteres vedkommende til kategorien *jobparat*. Hvis en borger vurderes at have problemer udover ledighed, der fastholder vedkommende i ledighed, og hvis den pågældende borger vurderes langt fra arbejdsmarkedet, visiteres vedkommende til kategorien *aktivitetsparat* (Klausen, Schultz & Hielmcrone, 2017, s. 167).

Organiseringen af beskæftigelsesindsatsen

I henhold til Beskæftigelsesorganiseringslovens²⁹ § 3, stk. 1 er det kommunerne, der varetager beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene, og kommunalbestyrelsen har ansvaret for, samt beslutter, hvordan beskæftigelsesindsatsen skal tilrettelægges. Det er ligeledes kommunernes ansvar at løfte de opgaver, som Lov om aktiv beskæftigelsesindsats fastsætter, jf. Beskæftigelsesorganiseringslovens § 3, stk. 2, nr. 1. Den retlige regulering af beskæftigelsesindsatsen leder til, at beskæftigelsesindsatsen varetages i de kommunale jobcentre, og at kommuner er underlagt national lovgivning, men samtidig har kompetence til at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen inden for lovgivningens rammer. Det medfører, at beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene påvirkes af både lovgivning på nationalt niveau og af beslutninger, som træffes på kommunalt niveau. Sagsbehandlere og borgere skal derfor forholde sig til både lovgivning og kommunale beslutninger i deres interaktioner. Der er altså tale om en dualitet i kompetencefordelingen, hvor beskæftigelsessagsbehandlingen på den ene side er omfattet af Beskæftigelsesindsatslovens formåls-

²⁹ Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v., LOV nr. 1482 af 23/12/2014.

bestemmelse, § 1, nr. 3, om, at sagsbehandlere ved de kommunale jobcentre skal bistå ledige borgere i at få en varig tilknytning til arbejdsmarkedet. På den anden side er sagsbehandlingen betinget af de kommunale beslutninger, der træffes i forhold til at få borgerne i beskæftigelse. Denne dualitet i kompetencefordelingen kommer netop til udtryk i nedenstående citat, der er hentet fra forfatterens ph.d.-afhandling. Citatet er fra et interview med en sagsbehandler, der er ansat til at varetage beskæftigelsesindsatsen for kommunens borgere, der er langtidsledige aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.³⁰

”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” (Nielsen, 2020, s. 196).

Sagsbehandleren giver netop udtryk for, at lovgivning og ledelsesbeslutninger på kommunalt niveau har afgørende betydning for, hvad der er i fokus i beskæftigelsesindsatsen. De hyppige retlige ændringer og kompetencefordelingen medfører, at der kan forekomme skift i beskæftigelses-sagsbehandlingens fokus, alt efter hvad der politisk og kommunalt vedtages at være omdrejningspunkt for beskæftigelses-indsatsen. At der altid er en iboende mulighed for, at beskæftigelsesindsatsen kan tage sig anderledes ud som følge af retlige ændringer og nye beslutninger, fordrer, at sagsbehandlerne er

³⁰ Af hensyn til anonymitet er sagsbehandlere, borgere og kommuner tildelt pseudonymer i afhandlingen.

informerede om sådanne ændringer, for at ændringerne kan omsættes til praksis. Det kan medføre udfordringer for sagsbehandlernes arbejde, da genereringen af retligt overblik er en tidskrævende øvelse, der blandt flere af sagsbehandlerne vurderes at tage tid væk fra interaktionen med borgerne.

De sagsbehandlere, der deltager som respondenter i afhandlingen, giver udtryk for, at tiden sammen med borgerne er altafgørende, fordi det er i interaktionen, at tillid kan opbygges, og information om borgerens situation og fremtidige beskæftigelsesønsker kan udveksles og afklares – forudsat at der er tid *nok*. I sagsbehandlernes optik kan ændringer, der kræver tid at sætte sig ind i og omstille sig til, tage tid væk fra det, de betragter som beskæftigelsesindsatsens hovedformål: at bruge tid sammen med den enkelte borger (Nielsen, 2020, s. 131). På den måde kan den retlige regulering af beskæftigelsesindsatsen som rammesættende faktor lede til, at sagsbehandlerne oplever, at deres muligheder for at bistå ledige i at nærme sig arbejdsmarkedet begrænses, hvorved beskæftigelsessagsbehandlingsens formål udfordres.

Indholdet i beskæftigelsesindsatsen

Som nævnt er formålet med beskæftigelsesindsatsen at bistå ledige borgere i at opnå en varig tilknytning til arbejdsmarkedet. Hvordan dette formål realiseres kan variere fra kommune til kommune som følge af den retligt regulerede kompetencefordeling i forhold til at organisere beskæftigelsessagsbehandlingen. Ligeledes kan realiseringen af formålet variere fra borger til borger som følge af beskæftigelsesindsatsens fokus på det individuelle kontaktforsøg, jf. Beskæftigelsesindsatslovens³¹ § 27, stk. 1. Beskæftigelsesindsatsen kan

³¹ Beskæftigelsesindsatsloven, LOV nr. 548 om en aktiv beskæftigelsesindsats af 07/05/2019.

derfor variere som følge af både kommunale beslutninger samt borgernes individuelle hensyn, behov og ønsker. Et fællestræk for beskæftigelsessagsbehandlingen i landets kommuner er dog, at borgernes ressourcer og ønsker i forhold til arbejdsmarkedet skal afklares. Borgernes ressourcer er både af fysisk og psykisk karakter, for eksempel kan der være skånehensyn i den enkelte borgers sag, ligesom borgernes uddannelsesniveau, erhvervs erfaring og erhvervsrelateret netværk har betydning for deres mulighed for at komme i ordinært arbejde. Borgerens ønsker kan ligeledes have afgørende betydning, fordi de kan være med til at sætte kursen for beskæftigelsesindsatsen. Er der for eksempel fra borgerens side et ønske om at arbejde inden for en specifik branche, kan beskæftigelsesindsatsen målrettes i forhold til at realisere borgerens ønske, såfremt det er muligt i forhold til beskæftigelsessagsbehandlings rammer.

Afklaring af borgernes ressourcer kan finde sted gennem forskellige indsatser, såsom virksomhedspraktik, der i henhold til Beskæftigelsesindsatslovens § 58 stk. 1 har til formål at afklare og udvikle borgernes faglige og sociale kompetencer med henblik på at bringe borgerne tættere på arbejdsmarkedet. Afklaring er en forudsætning for at blive visiteret i fleksjob, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 118, stk. 2, nr. 1, hvilket er målet for flere af de borgere, der har deltaget i afhandlingen (Nielsen, 2020, s. 81, 121, 159). Afklaringen centrerer sig om at identificere, hvad borgerne *kan*, såvel som hvad de *ikke kan*. I forhold til at afgrænse borgernes kan- og ikke-kan-potentiale indhentes oplysninger fra andre fagligheder såsom læge, psykolog og psykiater samt praktikchefer, der med deres vurdering af den enkelte borgers ressourcer og potentiale bidrager til at tegne et billede af den enkelte borgers situation og muligheder. I interaktionen mellem sagsbehandlere og borgere udveksles information om borgerens ressourcer og det

mulige behov for øget afklaring. Dette kommer til udtryk i nedenstående citat, der er fra et møde mellem en beskæftigelses-sagsbehandler og en borger, der er langtidsledig kontanthjælps-modtager og visiteret til kategorien aktivitetsparat:

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

Sagsbehandler: Ja, men det kan overlæger jo ikke rigtig udtale sig om. 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, og så er det vores opgave at afklare. Så det rent arbejdsmæssige, det er ikke lægens (Nielsen, 2020, s. 173-174).

I citatet kommer der en vidensforhandling til udtryk. Det er en vidensforhandling, der vedrører, hvad borgeren kan og ikke kan. Borgeren refererer til sin læges vurdering af borgerens begrænsede arbejdsevne og -ressourcer, men lægens vurdering afvises indirekte af sagsbehandleren. I stedet refererer sagsbehandleren til, at den lægefaglige vurdering er begrænset i forhold til at afklare, hvad borgeren *kan*. Lægen er fagligt i stand til at identificere de skånehensyn, der kan begrænse, hvad borgeren kan, men hvad borgeren så evner at kunne præstere inden for rammerne af de identificerede skånehensyn er op til sagsbehandleren at afklare, fastslår sagsbehandleren. Dette afklares gennem de forskellige jobrettede tilbud, som borgerne kan visiteres i. Udover virksomhedspraktik er det nytteindsats, ansættelse med

løntilskud samt vejledning og opkvalificering, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 52, stk. 1.

Her får Beskæftigelsesindsatsloven en rammesættende funktion for interaktionen mellem sagsbehandler og borger, da loven fastslår, at afklaringen er et centralt omdrejningspunkt for borgernes beskæftigelsesindsatsforløb.

Sagsbehandlerne oplever af beskæftigelsessagsbehandlingen

Eksisterende forskning viser, at sagsbehandlere ofte befinder sig i et krydspres af forventninger fra forskellige sider. Fra borgerne, fra kollegerne, fra ledelsen og fra befolkningen. Borgerne har en forventning om, at sagsbehandlerne hjælper dem i beskæftigelse, ledelsen har en forventning om, at sagsbehandlerne realiserer jobcenterets formål inden for de rammer, der gør sig gældende og så videre (Lipsky, 2010, s. 60; Mik-Meyer, 2017, s. 103).

Eksisterende forskning betegner ligeledes sagsbehandlingen som et *"overfyldt forventningsrum"*, hvor der kan opstå konflikter mellem lovgivningens standardiserede og generelle krav og regler på den ene side, og de individuelle behov, der gør sig gældende i den enkelte borgers situation på den anden side (Nissen & Harder, 2008, s. 243; Vangsgaard, 2017, s. 64). Forventningerne kan virke understøttende men også begrænsende for sagsbehandlerne handlemuligheder, afhængigt af afsender, forventningerne og forventningernes form. Citatet nedenfor reflekterer en af beskæftigelsessagsbehandlerne egne forventninger til sin rolle som sagsbehandler samt vedkommendes oplevelse af de forventninger, der er til hende fra den kommunale ledelses side:

”Det er meget ambivalent at sidde som beskæftigelsessagsbehandler og sige til borgerne, ’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” (Nielsen, 2020, s. 145).

Sagsbehandleren giver udtryk for at være i en situation, hvor hun ikke er i stand til at hjælpe borgerne på den måde, hun vurderer bedst kan bistå dem i at nærme sig arbejdsmarkedet. Ledelsen i den kommune, hun er ansat i, har af økonomiske årsager besluttet at afskedige en del jobkonsulenter. Jobkonsulenternes rolle er at facilitere kommunikationen med virksomheder, hvor ledige borgere kan komme i virksomhedspraktik. På grund af afskedigelserne er der opstået venteliste til praktikpladserne, og sagsbehandleren oplever, at hun ikke har mulighed for at hjælpe borgerne videre, da hun ikke kan henvise dem til praktik i samme omfang, som det tidligere var muligt. Det ambivalente består for hende i, at hun oplever, at ledelsens beslutning står i kontrast til Beskæftigelsesindsatslovens formålsbestemmelse. Sagsbehandleren er ansat i det beskæftigelsesindsatsteam i kommunen, der håndterer beskæftigelses-sagsbehandlingen for de borgere, der er længst fra arbejdsmarkedet. Det er hendes erfaring, at tiden er en væsentlig faktor, når borgerne oplever at være klar til at komme i praktik. Det kan være, at tidligere problemstillinger, for eksempel misbrug eller social angst, har været barrierer for borgernes lyst til og ønske om at komme i praktik, og når lysten opstår, er det centralt at kunne gribe momentet og understøtte borgerens ønske. Men sagsbehandleren oplever, at dette vanskeliggøres som følge af ledelsens beslutning, der som nævnt tager

sit afsæt i økonomiske årsager – ikke i Beskæftigelsesindsatslovens formålsbestemmelse.

I sagsbehandlerens optik begrænses hjælpemulighederne altså på baggrund af ledelsens beslutning, der er motiveret af økonomiske hensyn. Her opstår en konflikt i forhold til sagsbehandlerens og ledelsens forventning om, hvordan borgerne kan hjælpes til at opnå varig tilknytning til arbejdsmarkedet. Konflikten opstår på det retlige grundlag, at ledelsen har kompetence til at træffe beslutninger inden for rammerne af beskæftigelseslovgivningen, men at beslutningen fra sagsbehandlerens position betragtes som værende hæmmende for realiseringen af beskæftigelseslovgivningens formål.

Borgernes oplevelser af beskæftigelsessagsbehandlingen

Ifølge Retssikkerhedslovens § 4 skal den enkelte borger have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin egen sag, når denne behandles af de sociale myndigheder. Lovens bestemmelse fastsætter derved borgerens ret til at blive inddraget i sin sagsbehandling. Dog giver nogle borgere udtryk for, at de ikke oplever at have en egentlig indflydelse på deres sag, hvilket reflekteres i nedenstående citat:

”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” (Nielsen, 2020, s. 230).

Der er her tale om en borger, der er langtidsledig, modtager kontanthjælp og vurderes at være jobparat, altså med ledighed som

eneste problematik i forhold til at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet. Vedkommendes oplevelse af kontanthjælps- og beskæftigelsessystemet synes at være præget af en art retlig fatalisme, hvor lovgivningen er altoverskyggende og medfører uforudsigelige krav om aktiverende tilbud. Borgeren giver ligeledes udtryk for, at lovgivningen ikke kun omfatter borgerne, men også sagsbehandlerne, der *”jo bare skal sende én ud til et eller andet”*. Vedkommendes vurdering af lovgivningens indgribende karakter efterlader borgeren apatisk, da der ikke vurderes at være et perspektiv i at engagere sig aktivt: Lovgivningen opleves at gennemsyre og diktere hverdagen uden at efterlade plads til, at hverken borger eller sagsbehandler kan handle aktivt i beskæftigelses- sagsbehandlingen.

Som nævnt er afklaring en central del af beskæftigelsesindsatsen, da afklaring bidrager til at identificere borgernes arbejdsevne under hensyn til de fysiske og psykiske skånehensyn, der kan gøre sig gældende. Afklaring sker gennem aktiverende tilbud, og beskæftigelses- sagsbehandlerne har myndighedskompetencen til at visitere borgerne i tilbud, og borgerne har pligt til at deltage aktivt i de visiterede tilbud. Afklaringen er som nævnt central, for at borgerne kan visiteres i fleksjob, men nogle gange kan afklaringsprocessen synes endeløs, hvilket kommer til udtryk i nedenstående citat, hvor en af borgerne, der er langtidsledig kontanthjælpsmodtager, visiteret til kategorien aktivitetsparat, deler sine oplevelser af at blive visiteret i virksomhedspraktik:

”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 siden 2010, og det er bare en evig kamp, og man bliver fandme 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" (Nielsen, 2020, s. 167).

Afklaringsprocessen efterlader borgeren med en fornemmelse af, at målet om at komme videre fra praktik til ordinær beskæftigelse rykkes længere og længere ud i fremtiden trods borgerens aktive bidrag til sin egen sagsbehandling. Den tidligere Beskæftigelsesindsatslov³², der blev erstattet af den nuværende i 2019, fastsatte, at borgerne kunne aktiveres gennem tilbud, så længe borgerne er berettiget til kontanthjælp, jf. § 24, stk. 2. Der var altså ikke en retlig afgrænsning af visitation i tilbud, såsom virksomhedspraktik, andet end hvis borgeren ikke længere modtog kontanthjælp. Det medførte, at borgerne reelt ikke havde mulighed for at forudsige, hvornår de aktiverende tilbud ville få en ende. I citatet ovenfor giver borgeren udtryk for et håb om, at afklaringsprocessen "*snart er overstået*", da en endt afklaringsproces vil betyde, at der er en profil på borgerens arbejdssevne. Men dette håb synes mindre og mindre, baseret på oplevelsen af endeløse visitationer, der står uden for borgerens magt.

Med afsæt i både beskæftigelseslovgivningen samt borgeres og sagsbehandleres oplevelser af sagsbehandling kommer et myndighedsforhold til syne, hvor borgerne er underlagt sagsbehandlerens vurdering og afgørelse, såvel som at sagsbehandlerne er omfattet af de proceskrav, der fremgår af lovgivningen. Et centralt element i beskæftigelsesindsatsen er borgerens vilje til at ville en forandring af

³² Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, LBK nr. 1342 af 21/11/2016.

sin situation: at borgeren gerne vil i beskæftigelse. Borgerens vilje vurderes ud fra vedkommendes aktive deltagelse i beskæftigelsesindsatsen, hvilket retligt reguleres gennem Beskæftigelsesindsatslovens § 38, stk. 1, hvoraf det fremgår, *”jobcenteret straks skal indkalde en person til en jobsamtale, når der ved offentlige myndigheders kontrolaktion er rejst tvivl om personens generelle rådighed”*.

Sagsbehandleren er derved retligt tildelt myndighedskompetence til at vurdere borgerens vilje til aktiv deltagelse og vurdere, om eventuel sanktion skal aktualiseres i situationer, hvor borgere uden rimelig grund undlader at deltage aktivt i deres sagsbehandling. Det kan for eksempel være i situationer, hvor borgerne udebliver fra de såkaldte individuelle jobsamtaler³³, de er forpligtet til at deltage i som del af det individuelle kontaktforløb, eller i situationer hvor borgerne uden rimelig grund undlader at udfylde Joblog inden for de retlige rammer, der gør sig gældende.

Som nævnt er der to kategorier, borgerne kan blive visiteret til, når de er på kontanthjælp. Den ene er kategorien jobparat, den anden er kategorien aktivitetsparat. Borgere, der er visiteret til førstnævnte kategori, er omfattet af krav om, at de ugentligt skal tjekke Jobnet og registrere jobsøgning i Joblog. Undlader borgerne at følge disse krav, kan de blive sanktioneret. Alle de jobparate borgere, der deltager som respondenter i afhandlingen fra 2020, angiver, at de har prøvet at blive sanktioneret på grund af manglende registrering i Joblog og

³³ Individuelle jobsamtaler er betegnelsen for møder mellem ledige borgere og beskæftigelsessagsbehandlere, som afvikles ved personligt fremmøde, og hvor der er fokus på jobsøgning og konkret job, jf. Beskæftigelsesindsatslovens § 27, stk. 1.

Jobnet. Om sanktioner reelt virker, synes nogle borgere kritiske over for, hvilket kommer til udtryk i nedenstående citat:

"Jeg kan godt se, at der er nogen, som ham dér Dovne Robert, hvor det er helt grelt. Men der burde sagsbehandleren gennem sin uddannelse kunne sige, '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?" (Nielsen, 2020, s. 230-231)

Borgeren giver udtryk for en oplevelse af, at beskæftigelses-sagsbehandlingen bærer præg af en *one size fits all*-tilgang, hvor alle borgere er underlagt samme krav, og hvor sanktion anvendes som den motiverende faktor for borgernes aktive bidrag. Borgeren efterspørger, at der i stedet er fokus på den enkelte borgers situation, motivation og ressourcer. Det er guleroden, ikke pisken, der bør dominere indsatsen, mener borgeren. Men det opleves altså langt fra at være tilfældet.

Beskæftigelsesindsatsen reguleres af national lovgivning samt kommunale beslutninger og har til formål at bistå borgerne i at opnå varig tilknytning til arbejdsmarkedet. Formålet søges realiseret gennem afklaring af borgernes ressourcer og ønsker til beskæftigelse, hvilket blandt andet understøttes ved at visitere borgerne i virksomhedspraktik og nytteindsatser. Herigennem kortlægges borgernes arbejdssevne, hvilket fungerer som rettesnor for den fremadrettede beskæftigelsesindsats. Med afsæt i den eksisterende forskning tegner der sig et billede af beskæftigelsesindsatsen rettet mod kontanthjælpsmodtagere, hvor den retlige regulering opleves som uoverskuelig og

som en mekanisme, der efterlader borgere, og til dels sagsbehandlere, uden mulighed for aktivt at udøve indflydelse på beskæftigelses-sagsbehandlingen rammebetingelser og forløb. De følgende afsnit indeholder en retssociologisk analyse af hovedtræk fra elementer i aftalen om en forenklet beskæftigelsesindsats, som trådte i kraft 1. januar, der som nævnt skal forenkle beskæftigelsesindsatsen og sikre større frihed til kommuner i forhold til at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen.

En retssociologisk analyse af fremtidens kontanthjælp

Den 1. januar 2020 varslede nye tider for beskæftigelsesindsatsen. Den dag trådte en politisk aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats i kraft. Aftalen eksisterer side om side med både Beskæftigelsesorganiseringsloven og Beskæftigelsesindsatsloven, hvorfor den retlige regulering stadig har en rammesættende betydning for beskæftigelsesindsatsen. Med afsæt i den politiske aftale er der lagt op til, at kommuner og a-kasser får større frihed til at planlægge de lediges indsats. Aftalen om at forenkle beskæftigelsesindsatsen er baseret på følgende fire elementer (Beskæftigelsesministeriet, 2018, s. 1):

1. Færre og mere enkle proceskrav
2. Ens regler på tværs af målgrupper
3. Flere digitale løsninger
4. Fokus på kommunernes resultater gennem benchmarking

I de følgende afsnit beskrives hovedtræk fra de fire elementer i aftalen, og der foretages en retssociologisk analyse af elementernes potentiale og begrænsning. Aftalens indhold perspektiveres til den eksisterende

forskning og den eksisterende lovgivning, der som nævnt stadig er rammesættende for beskæftigelsessagsbehandlingen og for den enkelte borgers sagsbehandling.

1. Færre og mere enkle proceskrav

Det første element i aftalen om en forenklet beskæftigelsesindsats handler om, at kommunerne skal have større frihed til at tilrettelægge en indsats for ledige borgere. Beskæftigelsesindsatsen skal *"væk fra stive og ulogiske proceskrav"* fremgår det af aftaleteksten. I stedet skal den lediges kontakt til jobcenteret være *"meningsfuld"* og *"tilpasset den enkeltes behov"*, hvilket skal understøtte ledige borgere i hurtigst muligt at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet (Beskæftigelsesministeriet, 2018, s. 1-2).

Tidligere har proceskrav rammesat samtaleforløbet mellem ledige borgere og beskæftigelsessagsbehandlere, hvor den daværende Beskæftigelsesindsatslovs § 17, stk. 1 regulerede, at borgere på kontanthjælp var omfattet af et retligt krav om at deltage i mindst fire såkaldte individuelle jobsamtaler inden for 12 kalendermåneder. Aftalen om en forenklet beskæftigelsesindsats medfører, at *"samtaler holdes, når det giver mening"*, og det bliver i højere grad op til den enkelte borger og sagsbehandler at fastlægge indholdet i samtalerne med det formål at *"samtalen bliver meningsfuld og målrettet"*, dog skal der fortsat være fokus på jobsøgning. Som udgangspunkt kan disse elementer i aftaleteksten lede til, at der bliver et større råderum for både ledige borgere og beskæftigelsessagsbehandlere. Men elementerne kan problematiseres.

Den eksisterende forskning viser, at manglende forudberegnelighed og forudsigelighed i sagsbehandlingsforløbet kan lede til, at borgerne oplever en endeløs række af afklarende ret- og pligttilbud. Det kan blive vanskeligt for borgerne at forudsige deres retsstilling, ligesom det kan blive svært for dem at identificere og afgrænse de forventninger, de mødes med fra kommunens side. Dette har afgørende betydning for borgernes retssikkerhed (Baier, 2013, s. 148; Luhmann, 1985, s. 339). I stedet bliver det i samspillet mellem sagsbehandler og borger, at *"det meningsfulde"* identificeres og forhandles for at finde retning på beskæftigelsesindsatsen. Det fordrer, at borgerne har ressourcerne til at byde ind i sagsbehandlingsforløbet, men dette forhold kan udfordres, særligt i tilfælde, hvor borgernes situation er karakteriseret ved en høj grad af problemkompleksitet, hvor manglende ressourcer kan lede til, at borgerne ikke evner eller magter at gøre deres indflydelse gældende (Lemann Kristiansen, 2013, s. 794).

Ligeledes kan det retligt konstruerede magtforhold mellem sagsbehandlere og borgere medføre, at sagsbehandlerne per definition har positionen til at identificere og fastholde *"det meningsfulde"*. Sagsbehandlerne har så at sige retten til at definere *"det meningsfulde"* samt retten til at definere borgernes problemstilling og løsningsmuligheder på den givne problemstilling.

Beskæftigelses-sagsbehandlere er myndighedspersoner, hvilket dermed indebærer, at de kan sanktionere borgerne, for eksempel hvis borgerne udebliver fra de individuelle jobsamtaler uden rimelig grund eller på anden vis ikke overholder de forpligtelser, de som kontanthjælpsmodtagere er omfattet af. Derved er der indlejret magtforhold, hvor borgerne er underlagt sagsbehandlerens vurdering og afgørelse, og dette magtforhold kan lede til, at borgernes oplevede mulighed for at

gøre deres indflydelse gældende kan blive afhængigt af relationen mellem sagsbehandler og borger samt af borgernes personlige ressourcer.

Aftalen om en forenklet beskæftigelsesindsats fastslår, at der er evidens for, at *"en tidlig og intensiv kontakt"* får ledige i arbejde, hvorfor kontaktførelset efter 1. januar 2020 omfattes af krav om fire samtaler inden for det første halve år (Beskæftigelsesministeriet, 2018, s. 2). Er borgeren stadig ledig efter det første halve år, aftales kontaktførelset individuelt mellem jobcenter og borger, hvor borgeren har ret til samtaler, når vedkommende ønsker det, og kommunen er forpligtet til at afvikle samtaler med borgerne, når det vurderes, at der er behov for det. Igen kan aftalens fokus på borgernes og kommunernes frihed problematiseres. Det kan være vanskeligt for borgerne at forudsige, hvornår kommunen vil vurdere, at borgerne skal indkaldes til samtale og at forudsige, hvad der lægges til grund for kommunens vurdering. Ligeledes fordrer den øgede frihed, der følger af, at samtaler kan afvikles, når borgerne ønsker det, at borgerne evner og magter at bevare overblik over deres behov i beskæftigelsesindsatsen. For borgere med komplekse problemstillinger kan der også her være en øget udfordring i at fastholde sin egen beskæftigelsesindsats.

For eksempel kan misbrugsproblematikker samt psykiske skånehensyn lede til, at borgerne ikke har de fornødne ressourcer til at indgå aktivt i deres beskæftigelsesindsats i den grad, som aftaleteksten forudsætter. Derudover betyder aftalen om at forenkle beskæftigelsesindsatsen, at krav til ret- og pligttilbud ændres, således at reglerne om ret- og pligttilbud for både dagpenge- og

kontanthjælpsmodtagere forenkles og harmoniseres på tværs af ydelserne.

Formålet med forenklingen og harmoniseringen er, at kommunerne skal have et større handlerum samt ansvar for, at borgeren får en indsats, "der virker". Borgerne har ret til at få et ret- og pligttilbud senest efter seks måneders ledighed, og reglerne om gentagen aktivering for kontanthjælpsmodtagere afskaffes. Ledige er heller ikke længere omfattet af krav om at tjekke jobforslag på Jobnet hver syvende dag, da *"der ikke skal stilles unødige krav til ledige"* (Beskæftigelsesministeriet, 2018, s. 3-4). Såfremt der er tvivl om den lediges rådighed, kan jobcenteret give en intensiveret indsats, hvilket jobcenteret også kunne inden denne politiske aftale i henhold til den tidligere Beskæftigelsesindsatslov § 23, stk. 1 og den nuværende Beskæftigelsesindsatslovs § 38, stk. 1.

Den nye aftale om ret- og pligttilbud kan med afsæt i den eksisterende forskning have følgende betydning: Harmoniseringen leder til, at der ikke er samme forskel på dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere, som der tidligere har været. Der kan her identificeres en *one size fits all*-tilgang, hvor de samme regler gælder for forskellige grupper af borgere. Det kan være uhensigtsmæssigt, da de forskellige grupper af borgere har behov for forskellige aktiverende indsatser. For eksempel kan dagpengemodtagere have andre behov end aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der vurderes at være langt fra et ordinært arbejde. Omvendt er aftaletekstens formulering så vag, at der gives et stort råderum for sagsbehandlere i forhold til at identificere relevante ret- og pligttilbud. Dette kan igen lede til, at det kan være vanskeligt for borgerne at forudsige, hvordan sagsbehandlingsforløb vil tage sig ud. Tiltag, som giver den ledige

øget frihed, kan med afsæt i den eksisterende forskning opleves af nogle borgere som et tiltag, der gør det muligt for dem at søge de jobs, der reelt betragtes som meningsfulde at søge, uden at skulle være dikteret af lovgivningens kvantificerende krav til jobsøgningen. Omvendt kan den manglende kvantificering af borgernes aktive indsats medføre, at det bliver øget vanskeligt for sagsbehandlerne at vurdere, om borgerne bidrager aktivt til at understøtte beskæftigelsesindsatsens formål: at borgerne kommer i arbejde gennem jobsøgning. Når sagsbehandlerne ikke kan vurdere borgernes aktive indsats og derved vurdere disses rådighed, kan det lede til, at der vil være en øget brug af intensiverede indsatser for at kontrollere borgernes rådighed og aktive bidrag.

2. Ens regler på tværs af målgrupper

Det andet element i aftalen om at forenkle beskæftigelsesindsatsen handler om, at den aktive beskæftigelsesindsats som udgangspunkt skal være ens på tværs af målgrupper. Det vil sige, at reglerne gælder, uanset om der er tale om ledige på dagpenge eller borgere, der modtager kontanthjælp og er visiteret til kategorien aktivitetsparat. Dog sondres der i varighedsbegrænsning for løntilskud og virksomhedspraktik mellem borgere, der vurderes at være tæt på arbejdsmarkedet, og borgere, der vurderes at være længere fra arbejdsmarkedet. For borgere, der vurderes at være tæt på arbejdsmarkedet, såsom dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere, gælder en varighedsbegrænsning på seks måneder for privat løntilskud, fire måneder for offentligt løntilskud og fire uger for virksomhedspraktik. For borgere, der vurderes at være længere fra arbejdsmarkedet, f.eks. aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, gælder en varighedsbegrænsning på seks måneder for både

private og offentlige løntilskud samt 13 ugers virksomhedspraktik med mulighed for forlængelse op til 26 uger, baseret på en konkret vurdering. Der kan herefter være mulighed for yderligere forlængelse, såfremt det vurderes aktuelt. Med aftalen stilles der øgede krav til virksomheds- praktikens indhold og formål, nemlig at virksomhedspraktikken skal bidrage til at afklare og afdække kompetencer samt afklare beskæftigelsesmål, og den skal tilrettelægges, så den hjælper borgeren tættere på beskæftigelsesmålet og giver mulighed for, at borgeren opnår ordinære løntimer.

Varighedsbegrænsningen kan have den positive effekt, at borgerne oplever, at der sker en udvikling i deres beskæftigelsesforløb, da de – måske – ikke i samme grad som tidligere vil opleve at blive placeret i virksomhedspraktik, hvor der ikke er en mulighed for at opnå ordinære løntimer. Dog vil aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere stadig kunne opleve, at deres virksomhedspraktik forlænges i stedet for at have begrænset varighed, såfremt det vurderes at være aktuelt. Hvad, der kan danne grundlag for en sådan vurdering, fremgår ikke af aftaleteksten, men vil være op til sagsbehandler og borger at vurdere. Dette kan medføre, at borgere, der er aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, kan opleve fortsat at blive fastholdt i, hvad der betragtes som endeløse virksomhedspraktikker uden en egentlig afgrænsning eller et egentligt formål. Samtidig vil disse borgere stadig være omfattet af et retligt krav om at indgå aktivt i en virksomhedspraktik på trods af en mulig oplevelse af, at dette ret- og pligttilbud ikke understøtter vedkommende i at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet.

3. Flere digitale løsninger

Et tredje element i aftalen om forenkling af beskæftigelsesindsatsen vedrører, at flere - og bedre - digitale løsninger for borgere, jobcentre og virksomheder skal understøtte en aktiv beskæftigelsesindsats. Det skal blandt andet være nemmere for virksomheder at være en del af beskæftigelsesindsatsen, hvilket understøttes af en forenkling af det administrative arbejde, som virksomheder er omfattet af i forbindelse med oprettelse af for eksempel løntilskud og virksomhedspraktik. Denne del af aftaleteksten kan lede til at flere, og især mindre, virksomheder vil kunne honorere de administrative krav, der stilles til at etablere løntilskud og virksomhedspraktik. Det kan betyde, at jobkonsulenterne vil kunne etablere flere jobrettede tilbud til borgerne, og borgerne vil have flere muligheder for løntilskud og virksomhedspraktik at vælge imellem.

For ledige borgeres vedkommende fastslår aftaleteksten, at et opdateret og online tilgængeligt CV er et vigtigt redskab i forhold til, at virksomheder kan identificere og rekruttere arbejdskraft. Aftaleteksten giver dog mulighed for, at borgere kan undtages fra kravet om et opdateret og tilgængeligt CV, hvis borgerne har *”meget ringe IT-kundskaber eller betydelige sprogbarrierer”*. CV’et betragtes her som et centralt redskab for, at borgerne kan flytte sig ud af ledighed og ind på arbejdsmarkedet. Der kan dog risikere at opstå et såkaldt A-hold og B-hold af borgere, hvor borgere, der er begrænsede IT- eller sprog-mæssigt, ikke er omfattet af samme krav – men derfor heller ikke har samme muligheder for rekruttering, som borgere med aktivt og opdateret CV har.

I stedet for at undtage borgerne, bør aftaleteksten fokusere på at hjælpe borgerne til at sikre, at deres CV er tilgængeligt og opdateret. Hvis borgerne ikke får hjælp til dette, kan de risikere at blive fastholdt i ledighed unødigt længe. Borgere, der er IT- og sprogmæssigt udfordrede, kan risikere at blive sanktioneret i perioden frem til, at der bliver foretaget en vurdering af og afgørelse om, hvorvidt de skal undtages fra de gældende krav.

Det kan potentielt skævvride beskæftigelsesindsatsbehandlings muligheder for borgere, der har vanskeligt ved at navigere i det digitaliserede samfund, ligesom det kan gøre denne gruppe af borgere øget sårbar over for sanktion og fastholdelse i ledighed (Høilund & Juul, 2015, s. 144; Lemann Kristiansen, 2013, s. 794).

4. Fokus på kommunernes resultater gennem benchmarking

Aftaleteksten om en forenklet beskæftigelsesindsats giver kommunerne øget frihed til at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen, og denne frihed kontrolleres med afsæt i gennemsigtighed og åbenhed omkring resultater i kommunerne gennem benchmark-rapporter. Med benchmarking sættes der fokus på kommunernes resultater på beskæftigelsesområdet, og listerne viser, hvilke kommuner der lykkes med at få ledige i beskæftigelse. Derved er det muligt at sammenligne kommunernes indsats på tværs af deres rammevilkår³⁴ (Beskæftigelsesministeriet, 2019). Med aftaleteksten indføres skærpet opfølgning med kommunernes indsats, og der inviteres til bedre muligheder for at gribe ind, når kommunerne ikke lever op til det ansvar og den

³⁴ Rammevilkår refererer for eksempel til udbud af og efterspørgsel efter arbejdskraft, der kan variere på tværs af kommunerne (Rotger & Andrade, 2016, s. 6).

frihed, som regelforenklingen medfører. Såfremt kommunerne ikke lever op til deres ansvar, sættes de under skærpet politisk tilsyn, og kommunerne skal levere både en redegørelse og genopretningsplan, hvilket skal bidrage til, at borgerne fremadrettet får en aktiv beskæftigelsesindsats, der stemmer overens med lovgivningens intentioner (Beskæftigelsesministeriet, 2018, s. 9).

Aftaleteksten reflekterer en politisk bevidsthed om den strukturelle virkelighed, der gør, at nogle kommuner er bedre til at få borgerne i beskæftigelse end andre kommuner. Det kan være, at efterspørgslen efter arbejdskraften er højere i nogle kommuner, eller at borgerne i nogle kommuner generelt har flere ressourcer, psykisk såvel som fysisk, hvorved der kan være tale om et stærkere udbud af arbejdskraft. Kommunernes ansvar for at få borgerne i beskæftigelse kan ikke realiseres udelukkende af kommunerne og borgerne selv: Der må være et arbejdsmarked, som borgerne kan opnå tilknytning til. Men i nogle kommuner mangler der såkaldte fleksible job, hvor især socialt udsatte borgere med komplekse problemstillinger kan få ansættelse. Sagsbehandlere fortæller om en reduktion i denne type af fleksible jobs, hvorved de mest udfordrede borgere fastholdes i ledighed, simpelthen fordi arbejdsmarkedet ikke er strukturelt gearret til borgerne, deres ressourcer og behov (Bison & Esping-Andersen, 2000, s. 70).

Aftaleteksten reflekterer ligeledes en bevidsthed om, at kommunernes forvaltning af den øgede frihed kan have den indlejrede risiko, at nogle kommuner ikke lever op til deres ansvar, hvorved borgernes ret til en aktiv og ”*meningsfuld*” beskæftigelsesindsats ikke realiseres. Når beskæftigelsesindsatsen netop varetages på kommunalt niveau, er det en reel risiko, at borgere, som bor i kommuner, der af forskellige årsager ikke har ressourcerne til at løfte opgaven, kan risikere ikke at få

aktualiseret de rettigheder, de ifølge lovgivningen har for aktiv hjælp til at komme i beskæftigelse. Derved kan der også blandt kommunerne opstå et A-hold og et B-hold, hvor borgere vil opleve at have forskellige muligheder afhængigt af deres bopælskommune.

Konklusion

Beskæftigelsesindsatsen varetages i de kommunale jobcentre og reguleres af national lovgivning samt kommunale beslutninger, der derved får en regulerende karakter for sagsbehandlingsforløb. Der fremtræder en reguleringsdualitet, hvor især beskæftigelses-sagsbehandlere skal forholde sig til retlige ændringer og nye beslutninger, der kan få betydning for, hvordan beskæftigelsesindsatsen skal forløbe. Det medfører en konstant potentiel foranderlighed, der fordrer et overblik over både ændrede regler og interne beslutninger. Et sådant overblik kan være tidskrævende at opnå og opretholde, og den tid, der bruges på dét, tages væk fra tiden med borgeren.

Tid betragtes af flere beskæftigelses-sagsbehandlere som en afgørende ressource og som et centralt element i den aktive beskæftigelsesindsats. Sagsbehandlerne må have tid i interaktionen med borgerne til at etablere en tillidsfuld relation, der er bærende for beskæftigelsesforløbet, særligt for de socialt udsatte borgere. Ligeledes er tid en vigtig ressource i forhold til at kunne reagere hurtigt, når borgerne efterspørger skift i deres sagsbehandling, for eksempel når en borger ønsker at komme i virksomhedspraktik. Det er nemlig væsentligt at kunne gribe momentet og aktualisere en virksomhedspraktik, men nogle sagsbehandlere giver udtryk for, at kommunale beslutninger kan udfordre sådan praksis, hvorved selve beskæftigelses-sagsbehandlingsformål: at få borgerne tættere på arbejdsmarkedet,

bliver vanskeligt at realisere. Beskæftigelsessagsbehandlere kan derved opleve at være ”fanget i et krydspres” af forventninger, hvor forskellige aktører, såsom borgere, ledere, sagsbehandleren selv og offentligheden har forskellige forventninger til beskæftigelsessagsbehandlernes udførelse af deres arbejde.

Et centralt omdrejningspunkt i beskæftigelsessagsbehandlingen er, at borgerne skal afklares. De skal afklares i forhold til deres arbejdsevne, deres fysiske og psykiske ressourcer, om der er skånehensyn, der gør sig gældende samt deres ønsker til beskæftigelse. Afklaring finder sted gennem de såkaldte individuelle jobsamtaler og gennem visitering i for eksempel virksomhedspraktik og løntilskud. Nogle borgere giver udtryk for, at deres beskæftigelsessagsbehandlingsforløb er vanskeligt at forudsige og gennemskue, at de aldrig ved, hvad de kan forvente af deres møder med jobcenteret, og at de oplever at blive visiteret i utallige virksomhedspraktikker uden at komme tættere på arbejdsmarkedet.

En manglende forudsigelighed og forudberegnelighed kan gøre det vanskeligt for borgerne at identificere deres retsstilling, hvilket er en central del af retssikkerheden. Denne uforudsigelighed er et resultat af en lovgivning, der overlader kompetence til kommunerne og som er så bredt formuleret, at det er sagsbehandlingernes skøn, der bliver den afgørende faktor. Ydermere oplever nogle borgere, at de krav, som de er omfattet af, er meningsløse og kan opleves som en pisk, der skal tvinge dem frem for at motivere dem til at indgå aktivt i deres beskæftigelsessagsbehandlingsforløb. Der efterspørges gulerod i stedet for pisk, hvilket indikerer en efterspørgsel efter en mere værdig beskæftigelsesindsats, hvor borgeren betragtes som en aktiv del af forløbet, ikke som en mulig lovovertræder. Fremtidens kontanthjælp

blev den 1. januar 2020 rammesat af aftalen om en forenklet beskæftigelsesindsats, der medførte ændringer i beskæftigelseslovgivningen med det formål at forenkle beskæftigelsesindsatsen i kommunerne.

Aftalen om en forenklet beskæftigelsesindsats overfører større frihed til kommunerne og til borgere og sagsbehandlere, hvilket som udgangspunkt kan være fordelagtigt. Det kan dog også have konsekvenser, særligt for socialt udsatte borgere, der ikke har ressourcerne og evnerne til at gøre deres indflydelse gældende i egen sagsbehandling. Når lovgivning og politik lægger op til, at borgerne skal tage aktivt del i sagsbehandlingsforløbet, kan det have den effekt, at der opstår et A-hold og et B-hold blandt borgerne, hvor A-holdet *har* ressourcerne og kan tage aktivt del, mens B-holdet kan risikere at blive fastholdt i ledighed, fordi de ikke har de ressourcer, som aftalen om en forenklet beskæftigelsesindsats forudsætter.

Ligeledes kan der opstå A-hold og B-hold mellem kommunerne, afhængigt af kommunale ressourcer samt efterspørgsel efter og udbud af arbejdskraft. Kommuner, der generelt har ressourcestærke ledige og arbejdspladser, har naturligvis lettere ved at bistå ledige borgere i at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet. Omvendt har kommuner med mange socialt udsatte borgere og få arbejdspladser vanskeligere ved at realisere Beskæftigelsesindsatslovens formål. Borgerne kan derved også opleve variationer i beskæftigelsesindsatsen og indsatsens succes, afhængigt af hvilken kommune de bor i, hvilket kan udfordre borgernes retssikkerhed på tværs af landets kommuner.

Referencer

Retskilder

Beskæftigelsesindsatsloven, gældende: Beskæftigelsesindsatsloven, LOV nr. 548 om en aktiv beskæftigelsesindsats af 07/05/2019

Beskæftigelsesindsatsloven, historisk: Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, LBK nr. 1342 af 21/11/2016

Beskæftigelsesorganiseringsloven, gældende: Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v., LOV nr. 1482 af 23/12/2014

Retssikkerhedsloven, gældende: Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, LBK nr. 826 af 16/08/2019

Litteraturliste

Baier, M. (2013). Nyere nordisk retssociologi. I O. Hammerslev & M. R. Madsen (red.), *Retssociologi - klassiske og moderne perspektiver* (s. 139-160). København: Hans Reitzels Forlag.

Banakar, R. (1998). The Identity Crisis of a "Stepchild": Reflections on the Paradigmatic Deficiencies of Sociology of Law. *Retfærd*, 81(21), 3- 21.

Beskæftigelsesministeriet. (2018). Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats Hentet fra https://bm.dk/media/7787/aftaletekst_lab.pdf

Beskæftigelsesministeriet. (2019). Benchmarking: Hvilke kommuner gør det godt? Hentet fra <https://bm.dk/arbejdsmraader/aktuelle-fokusomraader/benchmarking/>

Beskæftigelsesministeriet. (2020). En forenklet beskæftigelsesindsats. Hentet fra <https://bm.dk/arbejdsmraader/aktuelle-fokusomraader/en-forenklet-beskaeftigelsesindsats/>

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.

Dalberg-Larsen, J. (2000). Sociology of Law from a Legal Point of View. *Retfærd*, 23(89).

Danneris, S. (2018). Ready to work (yet)? Unemployment trajectories among vulnerable welfare recipients. *Qualitative Social Work*, 17(3), 355-372.

Danneris, S. & Herup Nielsen, M. (2018). Bringing the client back in: A comparison between political rationality and the experiences of the unemployed. *Social Policy & Administration*, 52, 1441-1454.

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

Gallie, D. & Paugam, S. (2000). *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Høilund, P. & Juul, S. (2015). *Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde* (2 udg.). Kbh.: Hans Reitzel.

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. & Hiemcrone, N. v. (2017). *Socialret : forsørgelse og beskæftigelse* (2 udg.). 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.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services* (Updated ed. udg.). New York: Russell Sage Foundation.

Luhmann, N. (1985). *A sociological theory of law*. London: Routledge & Kegan Paul.

Mathiesen, T. (1998). Is it all that bad to be a stepchild? Comments on the state of sociology of law. *Retfærd*, 21(83).

Mik-Meyer, N. (2017). *The power of citizens and professionals in welfare encounters : The influence of bureaucracy, market and psychology*. Manchester: Manchester University Press.

Nielsen, S. P. P. (2020). *Ikke-jurister i et retligt højspændingsfelt – når sagsbehandlere og borgere samproducerer sagsbehandling*. (PhD), University of Southern Denmark, Odense.

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.

Rotger, G. P. & Andrade, S. B. (2016). *Kommunernes rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen*. Hentet fra <https://www.vive.dk/media/pure/10157/2119846>

Vangsgaard, P. (2017). *Det socialretlige kompleksitetskort : udkast til et naturalistisk refleksions- og navigationsgrundlag for socialt myndighedsarbejde*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

**DET FREMMER IKKE
STØRRE LIGHED I
SAMFUNDET ALENE AT
GIVE FOLK FLERE
PENGE**

Knud Aarup

Forfatter, debattør og tidligere direktør i Socialstyrelsen
knudaarup@outlook.dk

Fremtidens kontanthjælp skal handle om andet end at give flere mennesker flere penge i overførselsindkomst. Fremtidens kontanthjælp skal derimod handle om at give flere mennesker reelle, sociale udviklingsmuligheder. Alt for mange politikere og aktører på det sociale område har et alt for stort fokus på den økonomiske ulighed og tilsvarende for lille opmærksomhed på vigtigheden af de sociale udviklingsmuligheder og dermed på retten til en reel livsmæssig lighed. Det gamle slogan fra udviklingsarbejde gælder stadig: Give a man a fish, and you'll feed him for a day. Teach a man to fish, and you've fed him forever.

Derfor skal kontanthjælp kobles med en radikal styrkelse af det sociale arbejde i samfundets institutioner fra vuggestuen til de videregående uddannelser. Derfor skal de fag- professionelle sundhedsplejersker, pædagoger, lærere, socialrådgivere, SOSU'er, læger, sygeplejersker, psykologer osv. ændre deres generelle indsatser, så der er et forstærket fokus på børn, unge og voksne med særlige livsudfordringer på grund af sociale problemer, handicap eller psykisk sygdom. I stedet for, som det oftest er tilfældet i dag, at bruge den fagprofessionelle energi på dem, som har ressourcer i forvejen.

Middelklassens velfærdssamfund er en omvendt "Robin Hood"

De største uligheder i dagens Danmark er dem, som bunder i uddannelse og livsmuligheder. Den økonomiske ulighed og den relative fattigdom er et problem, og det vender jeg tilbage til. Men de store samfundsmæssige forskelle i det danske samfund findes andre steder. Livsmulighederne afgøres af social og kulturel kapital mere end af økonomisk kapital.

En undersøgelse fra Rockwool Fonden påviste i 2016, at der trods mange forskellige støtteordninger og gratis uddannelse ikke er stor forskel i den intergenerationelle uddannelses- mobilitet mellem Danmark og USA. Sagt med andre ord: I Danmark og USA bliver man det samme som ens forældre. Det resultat er bekræftet af en lang række undersøgelser, f.eks. fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

I den seneste undersøgelse fra 2019 er hovedkonklusionen, at børn af forældre uden for beskæftigelse dropper ud af uddannelserne i langt højere grad end børn af forældre i beskæftigelse, og at 40 % som 30-årige ikke har anden uddannelse end grundskolen. Omvendt er det over 40 % af overklassens og den højere middelklassens børn, der som 30-årige har taget en lang videregående uddannelse. Den tilsvarende andel for arbejderklassen er mindre end 10 %.

Og forskellene mellem, hvordan børn klarer sig, kan konstateres tidligt. Igen vil jeg referere til Rockwool Fonden og deres projekt om ”Den usynlige tråd”. Den påviser systematiske forskelle mellem børn af henholdsvis mødre med videregående uddannelse, med ungdomsuddannelse og uden ungdomsuddannelse. Her starter de systematiske forskelle allerede ved fødslen, f.eks. er den gennemsnitlige fødselsvægt for børn af mødre uden ungdomsuddannelse på 3.390 g, mens den er 142 g højere, dvs. 3.532 g, for børn af mødre med videregående uddannelse. Og disse forskelle kan spores i alle målinger op igennem barndommen og ungdommen. Ved udgangen af folkeskolen er der en systematisk forskel i karaktergennemsnit afhængig af din mors uddannelse, og forskellene fortsætter ind i voksenlivet.

Forskelle viser sig også inden for sundhedsvæsenet, f.eks. i overlevelseschancerne, når man bliver ramt af kræft. Kræftens

Bekæmpelse offentliggjorde i 2019 en systematisk undersøgelse af overlevelseshraten efter 5 år med forskellige kræftformer. Her viser det sig, at dem med de 20 % højeste indkomster gennemsnitligt har en overlevelseshgrad på lige knap 70 %. Omvendt har gruppen med de 20 % laveste indkomster en overlevelseshgrad på omkring 53 %.

Og sådan kunne jeg fortsætte. På alle tænkelige områder i samfundet fra kvaliteten af lærerne i skolen til den enkeltes livslængde er forskellen mellem, hvad man får ud af det universelle velfærdssamfund, afhængig af ens uddannelses- og indkomstforhold. Det danske velfærdssamfund har udviklet sig til et middelklassens velfærdssamfund, hvor der på mange områder hersker et omvendt Robin Hood-princip: Der tages fra de fattige og gives til de rige. Og igen kan de forskelle ikke løses ved blot at give flere penge ud til overførselsindkomst.

Men fattigdom er naturligvis et problem, som har sociale konsekvenser

Det danske velfærdssamfund har igennem mange år sikret, at der var en økonomisk hånd under danskerne, når arbejdsløshed, sygdom eller funktionsnedsættelser ramte. Den hånd er der stadig, men den er ikke så fast, og den giver ikke som tidligere det stabile element af sikkerhed, som gør, at man igen kommer fri af offentlig forsørgelse og tilbage til at kunne klare sig selv. Det hænger bl.a. sammen med, at der i perioder er skåret i størrelsen på og varigheden af overførselsindkomsten. Og generelt er kompensationsgraden af dagpenge over tid blevet udhulet. Det har ført til større økonomisk usikkerhed og mere generel ulighed. Danmark er stadig i international sammenhæng et forholdsvis lige land, men uligheden er steget betragteligt. Det er faktisk sådan, at

Danmark er det land i EU, som i 00'erne havde den største stigning i ulighed. På 10 år voksede ginikoefficienten med 5 point.

Udviklingen i uligheden har betydet, at der er flere, som lever i relativ fattigdom, og det giver i sig selv fremtidige sociale problemer, fordi antallet af børn, som er vokset op i relativ fattigdom vokser. Det betyder, at der vil være flere personer, der som voksne ikke vil kunne klare sig selv og få tilværelsen til at hænge sammen. Sagt meget firkantet: Fattige børn i dag giver flere på overførselsindkomst i fremtiden og dermed forøgede samfundsmæssige økonomiske omkostninger om 15-20 år. Internationale studier har påvist, hvordan knaphed negativt kan påvirke evnen til at løse livets mange udfordringer. Knaphed påvirker hjernen ved konstant at optage en del af arbejdshukommelsen. Derved bliver det endnu vanskeligere for den voksne at overskue sin egen og sin families situation. Og for barnet påvirker det negativt barnets mulighed for at lære noget nyt. Knaphed er derfor en tilstand, som har afgørende indflydelse på, hvorvidt man er i stand til at bruge de tilbud, som stilles til rådighed af samfundet.

Den forøgede relative fattigdom indebærer således helt konkret, at en række børn ikke får de livsmuligheder, som måske kunne sikre, at de i fremtiden ikke behøvede støtte fra det offentlige, og dermed sender man ved indgreb i overførselsindkomsterne, som kontanthjælpsloft og 225-timers-reglen, regningen ind i børneværelset. Det vil gøre, at der også i fremtiden bliver et stort behov for en eller anden form for overførselsindkomst. Og når den relative fattigdom så kobles med den manglende socialpædagogiske og socialfaglige indsats, bliver resultatet, at alt for mange personer tabes og sendes i udenforskab.

Det er ikke i orden, at vi i Danmark skal smide mere end 10 % af de voksne ud af arbejdsfællesskabet.

Der er mange mennesker, som er på overførselsindkomst, fordi de ikke har, eller vil kunne få, mulighed for at klare sig selv. Det gælder f.eks. den psykisk udviklingshæmmede, den ubehandlede eller alvorligt psykisk syge, den nedslidte eller ulykkesramte, den PTSD-ramte flygtning og mange andre. De skal have en støtte og hjælp fra fællesskabet, og de skal sikres et værdigt liv – hele livet. Og frem for alt skal det også sikres, at deres børn får en mulighed for at klare sig senere i livet. Så langt så godt.

Men er det rimeligt, at det ender med, at mere end 20 % af de 16-64-årige er på overførselsindkomst? Nej, selvfølgelig ikke. Men det er faktisk, hvad vi i det danske samfund har vænnet os til gennem de sidste snart 40 år. I 1981 passerende andelen på overførselsindkomst i pct. af de 16-64-årige for første gang 20 % og vel at mærke undtaget modtagere af SU o.lign.

Siden er andelen steget og senere faldet, men selv i de konjunkturmæssige bedste perioder er andelen på overførselsindkomst siden ikke faldet under de 20 %. I dag betyder det, at der hele tiden er mere end 700.000 personer på en eller anden form for overførselsindkomst. Det er ikke i sig selv et problem, fordi mere end halvdelen af overførselsindkomstmodtagerne (55 %) vedrører ydelser til personer, som er på barsel, førtidspension o.lign. eller på dagpenge pga. midlertidig ledighed. Det er ydelser, som blot viser, at Danmark er et godt velfærdssamfund. Problemet er de øvrige knap 300.000 på kontanthjælp o.lign. Det er her – og delvist blandt modtagere af førtidspension især før FØP-reformen i 2012 – at vi finder alle dem, som er havnet i udenforskab på offentlig forsørgelse, men som med den rette og rettidige hjælp kunne have klaret sig selv.

Lad mig give et par konkrete eksempler.

Ordblindhed/talblindhed er en vedvarende funktionsnedsættelse, som hører til gruppen af funktionsnedsættelser med tale, sprog og læsevanskeligheder. Den rammer 5-7 % af befolkningen, og der er således blandt de 16-64-årige, dvs. den gruppe, som henregnes til den arbejdsduelige, omkring 180.000 med ordblindhed. I folkeskolealderen er der knap 35.000 personer og blandt de 16-19-årige omkring 14.000 personer. Det er således en meget stor gruppe mennesker i det danske samfund, og man skulle tro, at der var et stort fokus på netop at give hjælp og støtte, men sådan har det ikke været, og sådan er det endnu ikke.

Størstedelen af de ordblinde er normalt begavede, og ordblinde kunne, hvis de blev fundet i tide, dvs. omkring 3. klasse, klare sig lige så godt som andre personer uddannelsesmæssigt og beskæftigelsesmæssigt. Alligevel får 3 ud af hver 10 personer med ordblindhed ikke en ungdomsuddannelse. Målt ud fra de 30-34-årige er det væsentlig færre end andre. Her får godt 15 % ikke en ungdomsuddannelse. Og det er rigtigt mærkeligt, fordi man i over 50 år har vidst, hvordan man skulle behandle og støtte de ordblinde. Men det sker ikke, fordi folkeskolen ikke har et tilstrækkeligt fokus på opgaven. Konsekvensen er, at mere end halvdelen af de ordblinde havner uden for arbejds- fællesskabet på overførselsindkomst.

Samfundsøkonomisk betyder det manglende fokus på ordblindhed og at sikre de ordblinde den nødvendige støtte, at mere end 47.000 personer af den voksne befolkning i dag er unødvendigt på overførselsindkomst. Det koster hvert år de offentlige kasser omkring 24 mia. kr.

Et andet eksempel er den manglende støtte til 35.000 børn, unge og voksne, som hvert år debuterer i behandlingspsykiatrien med en psykiatrisk diagnose. Af dem udgør 44 % børn og unge under 25 år. Det svarer til mere end 15.000 om året. De er typisk i behandling i op til 2 år, men allerede efter 5-6 måneder er 2 ud af hver 3 færdigbehandlet i behandlingspsykiatrien. Alligevel får de ikke støtte til at komme tilbage til deres almindelige liv og uddannelse.

Resultatet er, at tidligere psykisk syge ender uden uddannelse og på overførselsindkomst. 20 % af psykiatriske patienter i alderen 18-64 år er i ordinær beskæftigelse mod 70 % blandt ikke-psykiatriske patienter. Tallet er lidt højere, hvis der også medregnes støttet beskæftigelse. Med et samlet antal tidligere psykisk syge voksne på omkring 120.000 personer ville en forøgelse i beskæftigelsesgraden fra 20 % til f.eks. gennemsnittet for de handicappede på 56 % give en årlig gevinst for det offentlige i størrelsesordenen 20 mia. kr.

En bedre indsats for de nydebuterede psykisk syge børn og unge vil forudsætte en håndholdt indsats allerede samtidig med behandlingen i hospitalspsykiatrien. En indsats, som hele tiden holder fast i at gøre vejen tilbage til det almindelige liv i familie og skole så let og smertefri som muligt. Det gælder, hvad enten den unge er under eller over 18 år. Det er faktisk ikke en indsats, som kræver tilførsel af væsentligt flere socialfaglige midler, og for de skolesøgende ligger det allerede som en forpligtelse i folkeskolens bestemmelser om hjemmeundervisning. Det skal bare sættes i system.

Og her har jeg blot nævnt to eksempler. Ser man på alle de mange målgrupper, som ikke får en tilstrækkelig og rettidig støtte, er der tale om meget større tal. I en forsigtig vurdering, som jeg tidligere har lavet, når jeg frem til, at mere end 200.000 personer i den

arbejdsduelige alder ville kunne klare sig selv og blive selvforsørgende. Den omlægning af de fagprofessionelles arbejde og holdning eller den forbedring af de tidlige sociale og socialpædagogiske indsatser kan ikke ske fra den ene dag til den anden. Det kræver bevidst social omstilling gennem mange år. Men resultatet kunne efter mange år kunne være, at 200.000 personer blev en del af arbejdskraftudbuddet, som ikke er det i dag. Det ville gøre det danske velfærdssamfund rigere, bedre og tryggere og det ville spare de offentlige udgifter for 100 mia. kr. årligt.

Et "hjælp-til-selvhjælp-velfærdssamfund"

Det er helt vanvittigt, at vi i et veludbygget velfærdssamfund har så ringe fokus på, at velfærdsinstitutionerne tager vare på de målgrupper, som virkelig har behov for de fagprofessionelles støtte og viden. Det betyder, at så mange børn og unge bliver henvist til et liv i udenforskab som voksne. Det kan vi ikke være bekendt, og det er samfundsøkonomisk tåbeligt.

Derfor er det nødvendigt, at vi i samtlige velfærdssamfundets institutioner og dermed blandt de fagprofessionelle flytter fokus til de børn, unge og voksne, som har særlige udfordringer og behov for specialiseret støtte. For at vende tilbage til Rockwool Fondens tidligere nævnte "usynlige tråd":

Det er præcis her, at velfærdssamfundets institutioner og fagprofessionelle skal sætte ind. Helt konkret skal der skabes en sådan systematisk opmærksomhed og særlig ressourcetildeling i de dagtilbud, som har børn med de dårligst uddannede mødre, at de fagprofessionelle år for år arbejder på, at sprogstimuleringen i det daglige sikrer, at de udsatte børn, de handicappede børn og de psykisk sårbare børn får et sprogligt niveau, som svarer til børn af forældre

med en videregående uddannelse eller i det mindste som børn af mødre med ungdomsuddannelse.

Og sådan skal der systematisk ske et forøget fokus på alle de personer, som har særlige behov. Sagt med andre ord: Velfærdssamfundet skal flytte indsatsen fra dem, som godt kan selv, til dem, som kræver støtte af fællesskabet og deres fagprofessionelle. Det skal være det sociale baggrundstæppe for fremtidens kontanthjælp.

KONTANTHJÆLPEN SET I FILOSOFISK PERSPEKTIV

Mathias Petersen

Cand.mag. i Filosofi
Bestyrelsesmedlem i PsykoSocial Tænketaank
mathias_petersen@outlook.dk

Kontanthjælp er et tema i det danske samfund, som mange har en holdning til (også selvom det måtte indebære et begrænset kendskab, hvilket også gælder andre sociale ydelser)³⁵. Vi skal f.eks. ikke mange år tilbage, før fortællingerne om Dovne Robert og Fattig Carina fyldte medierne, og fortællingen om den ugidelige, dovne og krævende kontanthjælpsmodtager rodfæstede sig – som almen og unuanceret forståelse – i den fælles bevidsthed³⁶.

Jeg mener derfor, at det er relevant og interessant at rette det filosofiske blik på kontanthjælp og kontanthjælpsmodtagere som tema, da der under det rent økonomiske aspekt gemmer sig andre aspekter, som kan have store eksistentielle betydninger og indvirkninger for det individ, som bliver kontanthjælpsmodtager.

Jeg vil i det følgende argumentere for, at dét at blive kontanthjælpsmodtager (dét at være/blive ledig, som sådan, indebærer meget af den samme ændring) ændrer individets betingelser for at være til som individ, herunder den enkeltes personlige identitetsdannelse, den samfundsmæssige identitetstildeling og de normative fordringer, der følger denne identitet. Konkret vil jeg således argumentere for, at overgangen til kontanthjælp (fra andet forsørgelsesgrundlag) og til kontanthjælpsmodtager kan anskues som en art illegitim måde at

35

<https://jv.dk/artikel/ny-unders%C3%B8gelse-kontanthj%C3%A6lp-er-den-mest-upopul%C3%A6re-vel%C3%A6rdsydelse>

³⁶ Troels F. Hedegaard undersøger i en artikel i Nordic Journal of Social Research effekten af debatten om 'Dovne Robert' og 'Fattig Carina' på holdningen til kontanthjælp. Hedegaard, T. F. (2014). Stereotypes and welfare attitudes: a panel survey of how 'poor Carina' and 'lazy Robert' affected attitudes towards social assistance in Denmark. *Nordic Journal of Social Research*, 5. <https://doi.org/10.7577/njsr.2078>

være til på, altså en tilværelsesform, som det ikke er tilladeligt og ønskværdigt at være i, og som man skal undgå og distancere sig fra.

Det danske samfund stiller som middel mod statens udgifter til kontanthjælpen et omfattende beskæftigelsessystem – det dyreste i verden ift. landets størrelse – til rådighed for den ledige, dvs. at den, som søger og får kontanthjælp, bliver mødt med en omfattende – og ofte forkæret³⁷ – beskæftigelsesindsats og jobcentersystem. I lyset af den Covid-19-krise, som ramte Danmark og hele verden i foråret 2020, vil det være relevant at se på betydningen af beskæftigelsesindsatsens nedlukning for kontanthjælpsmodtagerens trivsel og motivation for beskæftigelse. I forlængelse heraf kan det være interessant at se på betydningen af de perspektiver, som reformen af LAB-loven³⁸, der trådte i kraft januar 2020, medførte: En lempelse af kravene til både medarbejdere og ledige, samt en genintroduktion af tilliden i beskæftigelsesindsatsen. Dette hører dog en anden diskussion til, og jeg vil herunder fortsætte med at redegøre for, hvordan dét at blive kontanthjælpsmodtager kan virke som en identitets- forandrende livs- begivenhed for det enkelte individ.

Kontanthjælp og Identitet

Hvorfor er identitetsbegrebet interessant for en fænomenologisk betragtning af kontanthjælp? Og hvad forstås ved Identitet i denne kontekst? For at starte med det sidste først, så vil jeg her komme ind

³⁷ Her eksemplificeret ved Thomas Kastrup-Larsens, formand for KL's Arbejdsmarkeds- og Borgerserviceudvalg, replik til Berlingskes Esther Dora Rado i et debatindlæg på KL's hjemmeside d. 15. august 2019, <https://www.kl.dk/forsidenyheder/2019/august/debatindlaeg-fejlagtig-kritik-af-jobcentrene-maa-stoppe/>. Her nuancerer Thomas Kastrup-Larsen jobcentrenes indsats, som skal dække en række flere grupper end blot de jobparate kontanthjælpsmodtagere.

³⁸ Lov om en Aktiv Beskæftigelsesindsats, <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2019/548>

på, hvad der forstås ved begrebet 'identitet', som her dels betegner det forhold, den enkelte befinder sig i i forhold til sig selv, og dels i forhold til andre/andet, eller som Pia Lauritzen indkredser det i sin bog *Spørgsmål – Mellem Identitet og Differens*: "Et noget, der forholder sig til sig selv som værende det samme, der adskiller sig fra noget andet. Et nogen, der stiller sig selv det samme spørgsmål over tid, nemlig spørgsmålet om sig selv."³⁹

Og yderligere skærpet: "At være *nogen* og ikke blot *noget*. Det er heri opgaven ligger, og det er derfor spørgsmålet opstår: Hvem er jeg?"⁴⁰

Mennesket er som sådan et identitetssøgende væsen, som vedvarende, og skiftevis bevidst eller ubevidst, stiller sig selv spørgsmålet 'Hvem er jeg?' med det formål at bestemme sin væren-i-verden, eller sagt på en anden måde: at bestemme sin position og tilhørsforhold til forskellige fællesskaber og sociale strukturer. Lauritzen skriver:

"Det er takket være identiteten, at vi er dem, vi er; at vi er *nogen*. At være *nogen* eller *noget* gælder alt værende – mennesket såvel som spørgsmålet, stenen og myren – men hvad dét vil sige, lader sig kun undersøge af den, der stiller spørgsmålet. Spørgsmålet om, hvad det vil sige at være *noget* og ikke *noget andet*, og spørgsmålet om, hvad det vil sige at være *nogen*, der adskiller sig fra *nogen andre*."⁴¹

Tydeligst ser man denne søgen blandt unge (teenagere), som er et sted i livet, hvor de, stillet over for mange skiftende valg, skal forsøge at navigere i et hav af muligheder, som kommer til at definere deres syn på den person, de former igennem disse valg – deres identitet. Den

³⁹ Lauritzen (2016), s. 38.

⁴⁰ Lauritzen (2016), s. 57.

⁴¹ Lauritzen (2016), s. 62.

voksne (og forventeligt) mere modne person står ligeledes over for valg, som er med til at forme den person, man er, men ofte bliver spørgsmålet 'hvem er jeg?' mindre påtrængende, når man bliver ældre, og mange bliver mere sikre i deres identitet. Dog forekommer der hændelser, f.eks. sygdom, afskedigelser, dødsfald, misbrug eller dårlig trivsel, der kan forstyrre den identitet, som man er ved at opbygge eller har opbygget, og blandt sådanne hændelser kan vi også tænke dét at blive kontanthjælpsmodtager. Det kan være mere eller mindre tilsigtet, at en person tyer til kontanthjælp som forsøgelse, men det kan bl.a. have sin grund i en eller flere af de førnævnte hændelser.

I mødet med kontanthjælps- og beskæftigelsessystemet tilfalder 'spørgsmålsretten' i første omgang sagsbehandleren, som, jf. Lauritzens citat ovenfor, derved får forrang i forhold til at 'undersøge' den enkelte kontanthjælpsmodtagers identitet, hvorved et magtforhold opstår. Spørgsmålsretten indebærer en magtposition, som giver spørgeren (sagsbehandleren) magt til at definere, hvilke spørgsmål der er relevante for den adspurgte (kontanthjælpsmodtageren) at forholde sig til. Selvom der ikke direkte adspørges til personens identitet, vil spørgsmålene transformere sig til identitetsspørgsmål for den adspurgte, idet det overordnede emne er den adspurtes eksistensgrundlag, og fordi arbejdet (både det at arbejde, men også den konkrete stilling), i Danmark, holder en positiv identitetsskabende effekt og værdi.

Kontanthjælp derimod kan ses – og forstås ofte – som negationen af arbejde, hvorudfra følger en tilskrivning af en ikke ønskværdig

identitet, som man hurtigst muligt skal afværge/undslippe, hvorfor man lader sig 'rehabiliter' gennem beskæftigelsessystemet.

Når en person således tildeles kontanthjælp efter at have søgt, gives samme person også en identitet som kontanthjælpsmodtager. Overdragelsen af identiteten som kontanthjælpsmodtager sker ikke ved en eksplicit intenderet titulering, men derimod implicit, i det øjeblik ydelsessagsbehandleren har godkendt ansøgningen om kontanthjælp, og personen – nu kontanthjælpsmodtageren – har modtaget besked om, at dennes ansøgning er godkendt, og at vedkommende er tilkendt kontanthjælp. Personen har nu opnået en identitet som kontanthjælpsmodtager i samfundet og som individ. Om denne nyvundne identitet, samt betydningen heraf, erkendes af personen med det samme eller senere, er afhængigt flere faktorer, f.eks. af personens evne til selvrefleksion, sociale baggrund og selvforståelse.

Begrebet kontanthjælpsmodtager er problematisk i den henseende, at det indeholder nogle indre modsætninger, idet begrebet tildeler nogle "almengyldige" egenskaber (blandt disse egenskaber kan nævnes manglende motivation for arbejde, dovenskab, "krævementalitet", som hørende til de fordomme, som klæber sig til den ledige, og i særlig grad kontanthjælpsmodtageren) til identitetsholderen – som måske gør sig gældende for nogle, men ikke nødvendigvis for alle – samtidig med at den enkelte kontanthjælpsmodtager anskues som et individ med individuelle evner og karakteristika.

Begrebet kontanthjælpsmodtager er således komplekst som identitetsmærke, i den forstand at det (implicit) stiller individet til regnskab for nogle af de fordomme, forventninger og antagelser, der anses for alment gældende for alle kontanthjælpsmodtagere, samtidig

med at den enkelte kontanthjælpsmodtager mødes med en forventning om individuel stilling- og ansvarstagen for den pågældende situation, de befinder sig i, samt en forventning om selvstændigt at have eller finde en løsning og vej ud af denne situation.

Efter nu at have argumenteret for, hvordan man som kontanthjælpsmodtager kan tilskrives en identitet, som i høj grad er stigmatiseret og indeholder nogle 'almene' og ikke ønskværdige prædikater, samt at man mister spørgsmålsretten til beskæftigelses-systemet og dermed den identitetsskabende definitionsret, vil jeg afslutte denne del med at argumentere for, at det ovenfor beskrevne skaber en oplevelse af at være i en illegitim tilværelsesform, som samfundet indirekte – og nogle gange direkte – bekræfter kontanthjælpsmodtageren i gennem en vedvarende 'motivation' for arbejde. Identiteten som kontanthjælpsmodtager stiller individet i et modsætningsforhold til 'den rigtige måde' at være samfundsborger på, dvs. at individet bliver stillet i et differensforhold mellem den illegitime tilværelsesform som modtager af kontanthjælp og den legitime tilværelsesform: *beskæftiget eller i job*.

Min intention her er ikke at argumentere imod en beskæftigelsesindsats, og at man ikke skal forsørge sig selv i det omfang, man kan, men derimod at skabe en forståelse af, hvordan kontanthjælp 'virker', og hvad den 'gør' på et mere eksistentielt plan. Altså hvordan det at blive kontanthjælps- modtager ganske drastisk påvirker den identitet, individet sædvanligvis selv forvalter. En påvirkning, der sker, idet individets autonomi og ansvar på en og samme tid fratages, og samtidig pålægges samme individ i en omformuleret – umyndiggjort

– form, som kræver styring. Intentionen kan således betragtes som et oplæg til, hvordan den fagperson, som møder kontanthjælpsmodtageren, kan skabe større ligeværd i mødet gennem en forståelse af kontanthjælpsens 'virkninger'. Herunder vil jeg udfolde et andet aspekt ved kontanthjælpsmodtagerens møde med systemets eller samfundets repræsentanter, som tegner det vilkår, det er at være kontanthjælpsmodtager: epistemisk uretfærdighed.

Epistemisk Uretfærdighed mod Kontanthjælpsmodtagere

Vores respektive udsagn og vidnesbyrd kan i forskellige kontekster tillægges større eller mindre vægt alt efter samtalens natur og samtalepartnerens indsigt og viden om emnet. Det er helt naturligt, og i mange tilfælde tænker vi ikke videre over dette. Men når samtalen finder sted i en kontekst, hvor en myndighed (sundhedsfaglig eller lignende) er involveret, sker der et skifte i magtforhold, som også medfører et tab af status som troværdig primærkilde til viden om egen situation, der benævnes epistemisk privilegie, i dette tilfælde kontanthjælpsmodtagerens situation. Jeg vil i det følgende argumentere for, at kontanthjælpsmodtageren, som sådan, i mange tilfælde udsættes for epistemisk uretfærdighed på individniveau i relationen med sagsbehandler eller jobkonsulent⁴², og på strukturelt niveau i den måde, lovgivning og jobcentersystem møder kontanthjælpsmodtagere på.

Inden jeg dykker dybere i forståelsen og udlægningen af, hvordan kontanthjælpsmodtagere udsættes for epistemisk uretfærdighed i

⁴² Der vil naturligvis altid være individuelle forskelle fra person til person og fra myndighedsperson til myndighedsperson, sådan at nogle netop vægter kontanthjælpsmodtagerens ord højt.

mødet med beskæftigelsessystemet⁴³, vil jeg dog først afgrænse, hvad der forstås ved epistemisk uretfærdighed og epistemisk privilegie.

Epistemisk uretfærdighed er et begreb, som filosofen Miranda Fricker identificerer i sin bog *Epistemic Injustice – The Ethics and Power of Knowing* fra 2007.

Der er tale om en type uretfærdighed, som alle er i stand til at begå mod en samtalepartner, når vi ikke tillægger dennes ord og viden tilstrækkelig vægt. Dette skyldes ofte de fordomme, som en person, f.eks. en fagperson, kan have om en anden og dennes vidensniveau. Det kan f.eks. være den voksne, der ikke vurderer barnet som troværdigt vidende qua barnets alder. Eller lægen, der negligerer patientens fortolkning af symptomer, grundet patientens manglende medicinske uddannelse og viden – fordomme, der kan være grundlagt gennem fagpersonens erfaring fra arbejdet med en specifik borgergruppe. Det er altså en art uretfærdighed, der begås mod en person, f.eks. en kontanthjælpsmodtager, som vidende, og som specifikt angår den viden, personen måtte have om sin egen situation. Denne uretfærdighed opstår, når tilhøreren (her sagsbehandleren) på baggrund af fordomme og stereotyper om en social gruppering tildeler talerens (her kontanthjælpsmodtageren) udsagn ringere værdi.

Det er altså en uretfærdighed rettet mod den ene samtalepart, kontanthjælpsmodtageren, i dennes status af troværdigt vidende på et område, f.eks. realisme i en valgt beskæftigelses- vej. Sagt på en

⁴³ Jeg vil for nemheds skyld i det følgende bruge termerne kontanthjælpsmodtagere og sagsbehandlere eller jobkonsulenter, men dette gælder i lige så høj grad i de fleste møder mellem borger/klient og system/fagprofessionelle.

anden måde giver mange kontanthjælpsmodtagere udtryk for at opleve, at deres udsagn og vidnesbyrd tillægges ringe vægt, negligeres eller helt afvises, til trods for at de har førstehandsviden om sagens emne: den konkrete ledighedssituation. Dette er ikke nødvendigvis udtryk for en bevidst intention fra sagsbehandleren om at tilsidesætte de udsagn og overvejelser, som den enkelte bidrager til samtalen med, men – som nævnt – udtryk for sagsbehandlerens mere eller mindre bevidste fordomme om kontanthjælpsmodtageren.

Inden for epistemisk uretfærdighed skelnes der mellem *uretfærdighed i vidnesbyrd* og *fortolkningsuretfærdighed*⁴⁴, og ligesom der arbejdes med et uretfærdighedsaspekt, arbejdes der også med den modpol, som hedder epistemisk privilegie, med de dertil hørende underkategorier *privilegie i vidnesbyrd* og *fortolkningsprivilegie*. For at forstå, hvad der er på spil i mødet mellem kontanthjælpsmodtageren og sagsbehandleren – og som i nogen grad finder sted i det bredere samfund – er det nødvendigt her at udfolde disse underkategorier nærmere, hvilket jeg gør i samme kontekst: kontanthjælpsmodtager-/sagsbehandlerrelation.

Uretfærdighed i vidnesbyrd dækker over, hvad jeg beskrev i det ovenstående, nemlig at de beskrivelser og udsagn, som den enkelte kontanthjælpsmodtager fremfører som årsag til hendes ledighed, i mange tilfælde mødes med mistro, afvisning eller negligering, idet den arbejdsløse, qua arbejdsløs, tilskrives ringe eller ingen viden om arbejdsmarkedsforhold og beskæftigelse, eller i nogle tilfælde betragtes som værende utroværdig (sådanne antagelser kan naturligvis

⁴⁴ Fortolkningsuretfærdighed benævnes hos Miranda Fricker som *hermeneutisk uretfærdighed*, men jeg har for at lette læsevenligheden og forståelsen af teksten valgt at omdøbe det til *fortolkningsuretfærdighed* og *-privilegie*, da hermeneutikken – meget simpelt sagt – dækker over vores fortolkningsevne/udlægning af det, vi ved noget om.

være velunderbyggede). De sidste 10-15 års beskæftigelsespolitik kan tolkes som befordrende for en systemisk mistillid til lediges villighed til at tage arbejde, særligt til kontanthjælpsmodtagere, hvilket har været (og i nogle kommuner er) understøttet af en aktiv sanktions- og aktiveringspolitik⁴⁵.

Det betyder derfor, at mange kontanthjælpsmodtagere kan finde sig i en situation, hvor de mødes med en næsten systemisk uretfærdighed i vidnesbyrd, der ofte følger af denne mistillid, og som – i mere eller mindre udtalt grad – finder sted i mødet med deres sagsbehandlere eller jobkonsulenter, når kontanthjælpsmodtagerne skal stå på mål for det faktum, at de er arbejdsløse og afhængige af offentlig forsørgelse⁴⁶. En situation, som tidligere folketingskandidat for Enhedslisten, Helle Nielsen, beskriver i en kronik i Information i december 2018:

*”På et tidspunkt havde jeg en jobkonsulent, som på magisk vis fik rådgighedssamtaler til at ligne små en-times retsforhør, hvor jeg igen og igen skulle forsvare min egen ledighed.”*⁴⁷

⁴⁵ Tidligere statsminister Helle Thorning Schmidt udtalte i forlængelse af debatten om 'Dovne Robert til Berlingske, at ".... hvis der er mennesker derude som 'Dovne Robert', så bliver der stillet strammere krav til 'Dovne Robert'".
<https://www.berlingske.dk/politik/s-varsler-skrappere-krav-til-dovne-robert-0>. Den tidligere regering under tidligere statsminister Lars Løkke Rasmussen slog til lyd for, at det i højere grad skulle kunne betale sig at arbejde, underforstået at det kunne det ikke før jobreformen af 2015:

<https://bm.dk/nyheder-presse/pressemeddelelser/2015/10/jobreform-det-skal-kunne-betale-sig-at-arbejde/>

⁴⁶ Der er naturligvis nuanceforskelle, og med den seneste reform af Lov om en Aktiv Beskæftigelsesindsats (LAB-loven) er der lagt op til en større grad af tillid til såvel borgere som sagsbehandlere.

⁴⁷ <https://www.information.dk/debat/2018/12/kontanthjaelpsmodtager-foeler-udstoe-dt>

Epistemisk uretfærdighed kan vise sig på mange måder og have vidt forskellige udtryk, men der er gennemgående fællestræk ved alle tilfælde af epistemisk uretfærdighed, hvilket Havi Carel beskriver i *Phenomenology of Illness*:

”Selvom alle tilfælde af epistemisk uretfærdighed deler en fælles konceptuel kerne, nedvurderingen af visse personers vidnesbyrd og fortolkninger, kan de præcise former af denne type uretfærdighed variere en del, over alt fra stumt og brutalt til diskret og svært at se.”⁴⁸

Det er som nævnt ikke kun uretfærdighed i forhold til vidnesbyrd, men også den type epistemisk uretfærdighed, som hedder fortolkningsuretfærdighed. Fortolkningsuretfærdighed opstår, når der kulturelt /strukturelt (i samfundet) ikke er en fælles forståelse/sprog for, at der kan være tale om en uretfærdig situation. Her stilles taleren (kontanthjælpsmodtageren) i en uretfærdig position i forhold til at udlægge sin oplevelse og erfaring af et hændelsesforløb.

Fortolkningsuretfærdighed er altså at forstå som en uretfærdighed rettet mod den måde, en person fortolker og udlægger sin forståelse af en given situation eller hændelse, f.eks. kontanthjælpsmodtagerens fortolkning af årsagen til dennes arbejdsløshed eller eventuelt heldige eller uheldige episoder i en praktik eller jobsamtale. Dette sker, når der i beskæftigelsessystemet og hos sagsbehandleren ikke er en forståelse af, at der i en given situation kan være grundlag for at uretfærdighed opstår, hvorfor kontanthjælpsmodtageren får urimeligt stort besvær med at sætte ord på sine oplevelser af en tænkt

⁴⁸ Carel (2016) s. 184, min oversættelse.

situation. Fricker nævner som eksempel problemet med at gøre op med sexchikane i et samfund, som ikke har et sprog for og en forståelse af det koncept.⁴⁹

Denne form for uretfærdighed viser sig således bl.a. ved, at kontanthjælpsmodtagerens fortolkning af årsager til dennes ledighed måske ikke pure afvises, men at disse tolkninger simpelthen ikke forstås af sagsbehandleren eller tillægges ringe værdi i forhold til at blive inddraget i det videre samarbejde med borgeren om dennes fremtid. Som Carel beskriver det:

”Hermeneutisk [Fortolknings]uretfærdighed opstår, når nogens udsagn ikke direkte mistros, men når en konceptuel forarmelse i en given kultur [eller kontekst] forhindrer personen i klart at artikulere sit udsagn. Det skaber hvad Fricker kalder et hul i de fælles hermeneutiske [fortolkningsmæssige] ressourcer.”⁵⁰

Denne problematik kan altså opstå i de tilfælde, hvor en kontanthjælpsmodtager f.eks. menes at udtrykke sine problematikker på en dårligt artikuleret måde og samtidig ikke forstår sagsbehandlerens sprogbrug, ligesom sagsbehandleren ikke forstår sin borgers argumentation, grundet dennes ringe evne til at formulere sig, eller at sagsbehandleren fejlagtigt mener at have forstået borgeren. Her opstår den fortolkningsmæssige uretfærdighed, idet borgerens tolkning ikke inddrages som en ligeværdig kilde til viden om den enkeltes situation og dermed ikke inddrages i den planlægning, der skal hjælpe kontanthjælpsmodtageren i selvforsørgelse. Som Gadamer skriver i *Sandhed og Metode*:

⁴⁹ Fricker (2007) s. 1

⁵⁰ Carel (2016) s. 188.

”Idet man forstår den anden [eller tror at man forstår] og gør krav på at kende ham, negligerer man hans egne krav legitimitet. (...) Kravet om at ville forstå den anden ved at foregribe ham, har i virkeligheden den funktion at holde den anden på afstand.”⁵¹

Det skal retfærdigvis nævnes, at det er mit indtryk og min erfaring – en erfaring, der er opnået som virksomhedskonsulent og forløbskoordinator i et tæt samarbejde med en lang række beskæftigelses-sagsbehandlere – at mange sagsbehandlere inviterer til, at borgeren deler sine udsagn og fortolkninger, men det er også mit indtryk, at inddragelsen af disse fortolkninger kan styrkes, sådan at den enkelte mødes med større ligeværdighed og symmetri i relationen.

Retfærdighed i vidnesbyrd og fortolkningsmæssig retfærdighed er således efterstræbelsesværdigt, hvis vi ønsker, at kontanthjælpsmodtagere skal mødes med større ligeværdighed og respekt i beskæftigelsesindsatsen, og det er således en bevidsthed, fagpersoner bør holde sig for øje, når de som repræsentanter for en myndighed har med et andet menneske at gøre, hvor der uvægerligt opstår en asymmetrisk magtrelation.

Borgeren står som repræsentant for sig selv og sin afhængighed af systemet, der sikrer dennes eksistensgrundlag, mens sagsbehandleren netop repræsenterer dette system, med de beføjelser og sanktionsmuligheder, som systemet udstyrer sagsbehandleren med. Sagsbehandleren vil ikke skulle indgå i denne relation med en ængstelighed for sit eksistensgrundlag, hvorfor en ligeværdighed ikke kan opnås. Jeg taler her ikke for, at en sådan ligeværdighed skal

⁵¹ Gadamer (2004) s. 341

etableres, da det ikke vil være muligt, men blot at fag- og myndighedspersoner vedvarende bør holde sig dette forhold for øje og til stadighed tilstræbe en ligeværdighed. En skærpet opmærksomhed på dette vil, i min optik, være med til at sikre en mindre grad af epistemisk uretfærdighed.

Det er således relevant at adressere epistemisk uretfærdighed, da sagsbehandlere og andre fagpersoner, som besidder et epistemisk privilegie over for kontanthjælpsmodtagere, hvis sag de behandler, og som, qua en faglighed og myndighedsrolle, bør være deres privilegie bevidst. Dette privilegie er naturligvis velbegrundet, i og med at fag- og myndighedspersoner har gennemgået en relevant uddannelse, har sat sig ind i den gældende lovgivning på området og (i teori og praksis) har indsigt i relationsarbejde med borgere, det være sig ressource- stærke såvel som ressource-svage.

Skal sagsbehandleren/fagpersonen møde borgeren med både retfærdighed i forhold til vidnesbyrd og med fortolkningsretfærdighed, skal denne kunne tage ansvaret på sig for ikke at forstå borgeren og sige til sig selv: "Det, at jeg ikke forstår dig, er ikke nødvendigvis dit ansvar, men i lige så høj grad mit, da måske både kontekst og min evne til at forstå dit budskab ikke er til stede endnu. Men jeg har villigheden og nysgerrigheden til at forsøge." Som følge heraf vil borgeren opleve en større grad af fortolkningsretfærdighed, når dennes tolkninger inddrages og anerkendes som ligeværdige, som bidragende med viden og i nogle tilfælde som autoritative.

Ovenstående passager kan give indtrykket af, at vi i Danmark har fyldt jobcentrene med sagsbehandlere, der konsekvent møder

kontanthjælpsmodtagere i et rum af epistemisk uretfærdighed, dvs. med afvisning af borgerens udsagn og fortolkninger som brugbare og vægtige. Dette er naturligvis ikke tilfældet, og det er heller ikke intentionen at udgrænse en hel gruppe som syndebugke (hvorved jeg ville være i risiko for at yde hele sagsbehandlerfeltet epistemisk uretfærdighed).

Derimod er det min intention at vise, at den kultur, som den førte beskæftigelsespolitik (i 00'erne og 10'erne) har skabt, har virket befordrende for fremvæksten af en mistillidskultur over for ledige og i høj grad kontanthjælpsmodtagere. Det er en sådan mistillidskultur, som kan skabe grundlaget for, at epistemisk uretfærdighed kan vokse frem blandt sagsbehandlere, hvis ikke den politiske og administrative ledelse sætter en retning, der fordrer en umiddelbar tillid til kontanthjælpsmodtagere som sådan. Der er grund til at antage, at reformændringen af LAB-loven, som trådte i kraft d. 1. januar 2020, vil være katalysator for større tillid mellem borgere og sagsbehandlere (hvad der også skulle være intentionen), hvorved den epistemiske uretfærdighed, som kontanthjælpsmodtagere bliver mødt med, ville kunne reduceres.

Dette af den årsag, at større tillid og styrket relation mellem borger og sagsbehandler samtidig vil virke befordrende for, at sagsbehandleren tillægger kontanthjælpsmodtagerens udsagn større troværdighed (medmindre denne har vist sig i handling at være utroværdig).

Kontanthjælp som Tab af Transparens

For at runde forståelsen af, hvad der kan være på spil for kontanthjælpsmodtageren, når denne møder samfundet med en identitet som kontanthjælpsmodtager, altså når personen træder ”ind

i verden” som arbejdsløst individ blandt arbejdende, mener jeg, at det er relevant også at introducere begrebet om *transparens*. Jeg begynder her med at indkredse begrebet, hvorefter jeg vil argumentere for, hvordan man kan benytte begrebet analogisk til at forstå en kontanthjælpsmodtagers status i samfundet. Transparensbegrebet møder vi i Sartres beskrivelse af kroppen (uden at han selv bruger begrebet *transparens*) i hovedværket *Væren og Intet*, hvor han, ganske kort fortalt, argumenterer for, hvordan kroppen ikke opleves eller er genstand for vores erfaring, når vi f.eks. udfører dagligdagens gøremål, hvilket forudsætter, at kroppen fungerer som den skal uden smerter eller anden sygdom. ”Kroppen er på ingen måde begrebet for sin egen skyld, den er synspunkt og udgangspunkt”⁵², skriver Sartre, hvilket netop vil sige, at kroppen ikke er genstanden for erfaringen men derimod det udgangspunkt, hvorfra vi retter vores opfattelse og erfaring. Når jeg f.eks. skriver denne tekst på computeren, er det ikke selve handlingen at flytte fingrene til de rigtige taster, der er genstand for min opmærksomhed, men derimod det budskab, jeg søger at formidle på disse sider. Jeg er således ikke opmærksom på mine fingre, medmindre jeg f.eks. oplever en smerte i en eller flere fingre, hvilket gælder de fleste af vores kropslige funktioner i hverdagen, hvor opmærksomheden retter sig mod andre genstande og objekter uden for kroppen. Først når kroppen gør opmærksom på sig selv (f.eks. gennem sygdom), retter vores opmærksomhed sig mod den del af kroppen, som ikke længere holder sig ”anonym” eller i baggrunden.

Havi Carel benytter transparensbegrebet i bogen *Phenomenology of Illness* til at vise, hvordan sygdommen udviser kroppens transparente status og gør individet opmærksom på kropsfunktioner

⁵² Sartre (2013) s. 395.

og -dele, som vi normalvis (i en rask tilstand) tager for givet. Jeg foreslår, at vi ligeledes benytter begrebet om transparens til at forstå, hvordan ledighed som sådan – og kontanthjælp i særdeleshed – påvirker individets væren i verden, altså hvordan personer opfattes i samfundet, når de rammes af arbejdsløshed og afhængighed af offentlig forsørgelse.

Jeg vil argumentere for, som nævnt, at vi kan betragte arbejdsløshed som individets tab af transparens over for det omgivende samfund, hvilket vil sige, at når vi som individer indgår i samfundet på ”produktiv” vis, gennem f.eks. arbejde og uddannelse, så tiltrækker vi os ikke, som sådan, ’negativ opmærksomhed’ og kan svare ’tilfredsstillende’ på det spørgsmål, der møder de fleste, når de møder nye mennesker: ”Nåh, og hvad laver du så?”. Som værende i arbejde, enten som ansat eller selvstændig, bidrager individet til at vedligeholde og reproducere velfærdssamfundet og de funktioner, som vi har indbygget i dette.

Herved opnår individet en (oftest) udtalt anerkendelse fra samfundet, i og med at der indgår en samfundskontrakt om, at man skal arbejde og forsørge sig selv, hvis man kan. Når man således deltager på arbejdsmarkedet og bidrager til samfundet gennem skatten, samtidig med at man ikke stiller krav eller beder om hjælp fra offentlige sociale instanser, så opnår man dette at være *transparent*, dvs. at man ikke er blevet genstand for samfundets opmærksomhed. Man passer, så at sige, ind i samfundet på en upåagtet måde.

Denne opmærksomhed er, i tilfældet med kontanthjælp, en opmærksomhed, som stiller modtageren i en position, hvor han

”tvinges” til at betragte sig selv som genstand eller objekt for sit eget og andres – sagsbehandlerens – subjekt. Denne tingsliggørelse af individet finder sit udgangspunkt i den andens (det være sig den enkelte sagsbehandler eller det ”upersonlige” samfund) syn på individet, og i lige så høj grad individets opfattelse af den andens syn på individet. I denne proces, hvor individet stilles over for sig selv og beskuer sig selv gennem den andens blik, er der en risiko for, at individet ikke genkender sig selv eller den andens blik på individet, hvorved der kan opstå en oplevelse af fremmedgørelse i forhold til sig selv i samfundet og de dertil hørende værdier og forventninger⁵³. Denne fremmedgørelsesproces – der kan ramme alle og i høj grad den ledige, særligt kontanthjælpsmodtageren – er ydermere en gennemgående tendens i mange vestlige samfund, som drives frem af den samfundsmæssige, teknologiske og sociale acceleration, der præger den moderniserede verden. Accelerationen betyder, at alting udvikler sig med stadigt højere hastighed, godt eksemplificeret af mobiltelefonens udvikling, men også i livstempo, hvor det moderne menneske kan skifte karriere, partnere og identitet, som for tidligere generationer var mindre udpræget og i gammel tid utænkeligt. Samtidig lever det moderne menneske i en paradoksal tilværelse mellem fortællingen om udbredt individualisering, frihed og pluralisme i samfundet og et stadigt normativt pres om at tilpasse sig en accelererende verden, hvor der opleves at være mindre og mindre tid, samt at normalitetsbegrebet præges stadigt mere af ideen om at præstere det perfekte. Imens mødes den vestlige samfundsborger af en nødvendighedsdiskurs, som hun overtager og reproducerer i eget

⁵³ Denne tingsliggørelse er en almindelig dynamik mellem individer under almindelige samfundsforhold, f.eks. jobsamtale, tandlægebesøg o.l., men i kontanthjælpsmodtagerens tilfælde kan tingsliggørelsen indebære et element af skam over at stå uden for arbejdsmarkedet.

liv. Hartmut Rosa indkredser denne tendens særdeles skarpt i sin bog *Fremmedgørelse og Acceleration*:

”Selvom individerne opfatter sig selv som helt frie, føler de sig også fuldstændig domineret af en stadig voksende række voldsomme sociale krav. I fuld overensstemmelse med behovet for en stram social regulering føler aktørerne i de moderne samfund sig underkastet en række heterogene pres og krav, som de ikke selv kan kontrollere, og som man ikke kender i noget andet samfund. Kun i den vestlige modernitet, tør jeg godt sige, er hverdagens handlinger så konsekvent motiveret gennem en retorik baseret på ’må’ og ’skal’: Vi legitimerer altid det, vi foretager os, over for andre og overfor os selv, med reference til et eller andet ydre krav: ’Jeg er nødt til at tage på arbejde nu, ... jeg må se at komme i bedre form, jeg er nødt til at følge med i nyhederne’ ... og i sidste ende er vi også ’virkelig nødt til at gøre noget for at få sluppet af...’ – ellers risikerer vi at få en blodprop, en depression eller blive udbrændt.”⁵⁴

Den enkelte lever altså i en verden fyldt med – ofte modsatrettede – krav (udtalte såvel som udtalte), som fordrer, at individet præsterer på alle fronter, hvor selv afslapning og hvile kan blive et præstationsfelt, men ikke mindst i uddannelse, arbejdsliv og karriere. Her er det, at transparens- begrebet bliver aktuelt, når vi tænker arbejdsløshed og særligt kontanthjælp i forhold til accelerationstendensen.

I det hastigt bevægende samfund, hvor fordringerne om at leve op til stadigt flere krav for ikke at blive efterladt på perronen, er det ’fatalt’

⁵⁴ Rosa (2014) s. 86-87.

at lide det transparenstab, som dette at blive kontanthjælpsmodtager kan betragtes og opleves som. Kontanthjælpsmodtageren viser ved sit behov om samfundets hjælp, at han ikke magter, eller vil, deltage i dette hastighedspres – hamsterhjulet⁵⁵ – som det så rammende beskrives, og herved mister kontanthjælpsmodtageren sin transparens over for samfundet, der vil søge at bringe denne tilbage til den ønskede tilstand som uafhængig af et offentligt forsørgelsesgrundlag. Således kan kontanthjælpsmodtagerens møde med beskæftigelsessystemet også betragtes som individets kamp for at genopnå en tilstand af transparens, en tilstand af at være et anerkendelsesværdigt, autonomt individ. Denne kamp kan opleves som ulig, da det at blive kontant- hjælpsmodtager indebærer en ulig magtrelation mellem individ og system, hvor tabet af transparens og en identitet som kontanthjælpsmodtager også medfører, at vægten og troværdigheden af ens udsagn og tolkninger, som sådan, mindskes eller tabes, særligt når sagsbehandleren eller en fagperson nedvurderer disse udsagn og tolkninger.

Afsluttende bemærkninger

Kontanthjælp er som nævnt en del af de fleste voksnes danskeres referenceramme – enten ved selv at have modtaget hjælpen eller på anden vis at have forholdt sig til den gennem f.eks. nyhedsmedier o.l. – og der er mange vinkler, hvorfra man kan anskue fænomenet.

Antologiens rammer tillader ikke den dybde, som emnet kunne udfoldes i, hvorfor jeg har afholdt mig fra at redegøre for de tekniske detaljer i metoder o.l. og blot forsøgt at give en inspiration og forslag til en måde at forholde sig filosofisk til emnet *kontanthjælp*. Af

⁵⁵ Hamsterhjulsmetaforen indfanger på eminent vis den fremmedgørende effekt, som accelerationssamfundet har på individet, da det beskriver en oplevelse af Sisypusarbejde udsat for et tidspres, som vi ikke kan forklare nødvendigheden af.

samme grund er der, naturligvis, nuancer, som ikke kommer med – herunder at der er mange fagprofessionelle, som er bevidste om, at kontanthjælpsmodtageren er i en svær situation qua det at være kontanthjælpsmodtager – hvorfor teksten ikke skal ses i et polemisk lys, men blot til refleksion.

Jeg har i denne tekst forsøgt at vise, hvordan det at *blive* kontanthjælpsmodtager kan forstås som en livsbegivenhed, der har nogle personlige og eksistentielle virkninger og konsekvenser for individet, som det vil være godt for særligt fagpersoner og ledere i beskæftigelsessystemet – samt ikke mindst politikere – at holde sig for øje. Det af den årsag, at kontanthjælpsmodtageren – som alle mennesker – har krav på at blive mødt med ligeværdighed; en ligeværdighed, som bedst opnås, når man forstår den eksistentielle dybde af fænomenet og livsbegivenheden kontanthjælp ved at forstå, *hvordan* den 'virker', og 'hvad' den gør ved det individ, som – udover et forsørgelsesgrundlag – modtager en samfundsmæssigt stigmatiseret identitet.

Udover den identitetsforandrende begivenhed, som det at blive kontanthjælpsmodtager kan forstås som, har vi også set, hvordan individet risikerer at blive udsat for epistemisk uretfærdighed i mødet med beskæftigelsessystemet og de fagprofessionelle, hvilket kan være svært at undgå, da der i mange tilfælde er store forskelle i uddannelses- og erfaringsniveau. Det er dog en bevidsthed, som fagpersoner bør have med sig i mødet med det andet menneske, da den magtrelation, som dette møde skaber, risikerer at bidrage til og bekræfte den negative identitet, som prædikatet 'kontanthjælpsmodtager' tillægger individet.

Slutteligt er transparensbegrebet blevet introduceret for at give en bedre forståelse af, hvad identiteten 'kontanthjælpsmodtager' *gør* ved individets stilling i samfundet, nemlig at gøre individet synligt for et job- og karrierefokuseret samfund, som fordrer beskæftigelse frem for alt. Når man bliver kontanthjælpsmodtager, må vi altså forstå, at man 'mister' sin transparens i samfundet, idet man ikke længere lever op til fordringen om at forsørge sig selv og bidrage produktivt til samfund og BNP.

Det er en forståelse, vi kan bruge til at forstå, hvorfor ledige – og særligt kontanthjælpsmodtagere – kan føle sig pressede, stigmatiserede eller udskammede i den offentlige debat og beskæftigelsessystemets håndtering af deres arbejdsløshedssituation.

Det er derfor mit ønske, at ovenstående kan bidrage til at nuancere debatten om kontanthjælpsmodtagere ved at vise, at kontanthjælp har andre virkninger end blot at være et forsørgelsesgrundlag.

Litteratur

Carel, Havi: *Phenomenology of Illness*, Oxford University Press, 2016.

Fricker, Miranda: *Epistemic Injustice – Power & the Ethics of Knowing*, Oxford University Press, 2007.

Gadamer, Hans-Georg: *Sandhed og Metode – Grundtræk af en filosofisk hermeneutik*, 1. udgave, 1. oplag. Oversat af Arne Jørgensen, Systime Academic, Aarhus 2004.

Lauritzen, Pia: *Spørgsmål – mellem identitet og differens*, Aarhus Universitetsforlag, Aarhus 2016.

Rosa, Hartmut: *Fremmedgørelse og acceleration*, 1. udgave, 4. oplag. Oversat af Morten Visby, Hans Reitzels Forlag, København 2014.

Sartre, Jean-Paul: *Væren og intet*, 2. udgave, 1. oplag. Oversat af Mogens Chrom Jacobsen, Forlaget Philosophia 2013.

Afhjertet tak fordi at du læste med.

For mere information, undervisning, foredrag, oplysninger om
aktuelle forsøg eller anden litteratur besøg:

www.cfsn.dk

og

www.socialfagligt-forlag.dk