



Fagfellevalueret vitenskapelig artikkel

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale - det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

Anders Bøggild Christensen, Else Marie Dalgaard Frandsen og Sisse Schaldemose*

Sammendrag

Artiklen skriver sig ind i et tema om omfanget af bureaukrati og ønsket om forenkling i den offentlige sektor, hvor der kan vise sig et spændingsfelt mellem krav til sagsbehandling og dokumentation over for tid til at udføre tilfredsstillende professionelt arbejde. I den forbindelse undersøges administrationen af 225-timersreglen for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i tre jobcentre i Danmark. Datamaterialet er 57 journaler og 12 interviews med frontmedarbejdere. Undersøgelsen belyser hvordan der arbejdes med konkrete vurderinger og dokumentation i forhold til 225-timersreglen, og hvordan det opleves som professionel at sidde med den opgave. Analysen af journalnotater viser, at der foretages en standardiseret og ret begrænset faglig argumentation og dokumentation i relation til det konkrete faglige skøn. Interviewanalysen afdækker endvidere, at dette forekommer som en logisk strukturel konsekvens for frontmedarbejdere, der skal prioritere at anvende sin tid mest hensigtsmæssigt for at løse en kompleks opgave. Hvis målet er forenkling kunne det derfor være relevant at overveje 225-timersreglen endnu en gang

Epost*: Anders Bøggild Christensen: abc@via.dk. Else Marie Dalgaard Frandsen: emdf@via.dk. Sisse Schaldemose: scha@via.dk

Anders Bøggild Christensen, Cand.scient.pol., Ph.d., lektor, Socialrådgiveruddannelsen Aarhus VIA University College

Else Marie Dalgaard Frandsen, Cand.scient.adm., lektor, Administrationsbacheloruddannelsen i Aarhus VIA University College

Sisse Schaldemose, Socialrådgiver, Master i offentlig velfærdsregulering, lektor, Socialrådgiveruddannelsen Aarhus VIA University College

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

Nøgleord: Bureaucrati, dokumentation, frontmedarbejdere, professionelt skøn, forenklingsreform

1. Indledning

Omfanget af bureaukrati og administrativt arbejde har i årtier stået i centrum for diskussioner af den offentlige sektor samt styring og ledelse heraf (Greve & Ejersbo 2014; Klaudi Klausen 2001). Inden for det sociale og beskæftigelsesmæssige område peges bl.a. på, at der over tid er sket en enorm vækst i love, regler og procedurer, der regulerer det professionelle sociale arbejde med borgerne. Trods en konstant politisk opmærksomhed på behovet for forenkling, der bl.a. har ledt til forenklingsreformen med implementering i 2020 (forlig 2018) opleves samtidigt også krav til mere komplekse administrative situationer.

Et eksempel på dette er kontanthjælpsreformen fra 2016, der indførte 225-timersreglen. Det fremgår af Lov om aktiv socialpolitik (LAS) § 13 f, at personer der modtager kontanthjælp, uddannelseshjælp eller integrationsydelse skal demonstrere 225 timers ustøttet beskæftigelse inden for et år for at bibeholde retten til fuld kontanthjælp.

Det er imidlertid ikke alle, der omfattes af reglen. Jobparate kontanthjælpsmodtagere jf. Lov om aktiv beskæftigelsesindsatsⁱ (LAB) § 6.2, der står til rådighed for arbejdsmarkedet, er åbenlyst omfattet af kravet til 225 timer. For personer der efter et fagligt skøn er klassificeret som aktivitetsparate jf. LAB § 6.3, skal det endvidere løbende skønnes, hvorvidt de kan undtages fra 225 timers reglen jf. LAS § 13 f stk.9. Ifølge bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats (bek. Nr.1180) § 4 stk. 2, er en person aktivitetsparat, hvis personen *ikke* vurderes at være i stand til at påtage sig et ordinært job, som gør den pågældende i stand til at forsørge sig selv inden for tre månederⁱⁱ.

Socialrådgiverforeningen påpegede i hørings svar til loven, at netop kategoriseringen som aktivitetsparat indeholder en vurdering af borgerens arbejdsevne, så det virker omstændeligt at skulle foretage endnu et skøn oveni det oprindelige skønⁱⁱⁱ. Foreningen pegede endvidere på, "at personkredsen for denne undtagelse ikke defineres klart nok i selve lovteksten, og at det derfor i praksis bliver svært at forvalte undtagelsen i kommunerne." (Socialrådgiverforeningen 2016)

Loven blev imidlertid vedtaget, men i vejledningen til loven fremgår, at "Det er forventningen, at en stor andel af de personer, der er af kommunen er vurderet som aktivitetsparate modtagere af hjælp, vil være undtaget fra 225 timers reglen." (vejl. nr. 1031

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

af 20.dec. 2016)^{iv}. Det er endvidere Ankestyrelsens^v opfattelse, at kommunen derfor har en skærpet forpligtelse til at vurdere arbejdsevnen i forhold til 225-timersreglen for så vidt angår aktivitetsparate borgere (Ankestyrelsen 2018).

Vi har således en case, der betyder at socialrådgivere, der arbejder med aktivitetsparate borgere, skal foretage et konkret skøn og sikre nødvendig dokumentation for at håndhæve en regel, der for en stor del af deres borgere ikke er relevant, men som der skal bruges tid på i sagsbehandlingen.

Vi er nysgerrige på, hvordan denne vurdering håndteres i praksis. Hvordan arbejdes der med konkrete vurderinger og dokumentation på et område, hvor det for en stor del af sagerne forekommer overflødig, og hvordan opleves det som professionel at sidde med den opgave? I en tid, hvor der i øvrigt gennemføres en 'forenklingsreform'^{vi} med fokus på at frigive administrative ressourcer forekommer undersøgelsen relevant.

I de sidste årtier er kravene til sagsbehandling og dokumentation blevet intensiveret for socialrådgivere i Danmark. Det har ført til en kritik af et omfattende bureaukrati, og at de omfattende dokumentationskrav tager tid fra det mere borgerrettede arbejde hvilket bl.a. eksemplificeres ved kampagnen "tid til socialt arbejde" som Dansk socialrådgiverforening lancerede 30.10.19^{vii}. I en spørgeskemaundersøgelse fra Dansk socialrådgiverforening ligger kategorierne "Høje dokumentationskrav" og "Administration af krav til opfølgning" som topscorere over forhold, der tager tid fra den borgerrettede indsats. Dansk socialrådgiverforening peger på, at socialrådgivere anvender 80 % af tiden på administrativt arbejde og kun 20 % af tiden på samarbejde med borgerne (Socialrådgiverforeningen 2013).

Det stigende krav til dokumentation har imidlertid også haft til hensigt at skabe kvalitet i sagsbehandlingen, så der træffes de rigtige afgørelser, og at der skabes retssikkerhed for borgerne (Johansen 2017). Det administrative arbejde er således også en del af at skabe kvalitet for borgerne. Alligevel opfatter mange professionelle, at de anvender deres tid forkert. Således oplever 42 % af socialrådgiverne i en arbejdsmiljøundersøgelse foretaget af COWI for Dansk Socialrådgiverforening i 2018, i høj eller meget høj grad, at de bruger unødvendig tid på registrering og dokumentation (COWI, 2018).

Denne artikel skriver sig således ind i et generelt tema om forholdet mellem lovfastsatte krav til sagsbehandling som en del af administrativt arbejde på den ene side og professionelle standarder for en meningsfuld tidsanvendelse på den anden. Lipsky (2010) peger f.eks. på, at frontmedarbejdere sidder i et krydspres mellem de strukturelle vilkår for at udføre arbejdet

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

og borgernes behov for at blive mødt som et unikt individ, hvilket leder til en række afværgemekanismer. Lipsky viser en række kendte administrative procedurer, der letter arbejdet med at håndtere borgernes omfattende forventninger. Vi er imidlertid optaget af den situation, hvor krav og procedurer fra lovgiver lægger beslag på de professionelles tid og sætter de professionelle i et krydspres.

Vi vil angribe denne problematik empirisk ud fra sagsbehandlingsperspektivet. Teoretisk anlægger vi et frontlinjemedarbejderperspektiv på implementeringsprocessen (Winter & Lehmann Nielsen 2011). Hvis praksis ikke viser en fuld retlig korrekt implementering, kan det således have en særlig praksislogisk begrundelse, der hænger sammen med selve policy designet. Der fremgår således hverken i fremsættelsen eller i lovbehandlingen nogle politiske eller saglige begrundelser for specifikt at omfatte aktivitetsparate borgere. Målene og hensigten for aktivitetsparate er således uklare og knyttet an til nogle mere overordnede hensigter om, at det skal kunne betale sig at arbejde. Tesen er således, at der er en indbygget vanskelig logik i selve 225-timersreglens konstruktion for aktivitetsparate, der sandsynliggør en praksislogisk tilgang med fokus på reduktion af tidsforbrug ved at rutinisere arbejdet på måder, der kan efterlade visse kritikker af sagsbehandlingen, men som samtidigt i professionens øjne understøtter det væsentlige for borgerne.

Analysen er derfor to-delt. Der er en række juridiske krav til dokumentation og journalføring, som professionelle frontmedarbejdere skal leve op til. Dette søger vi empirisk at afdække gennem en analyse af journalføring af et udvalg af journaler i tre jobcentre. Vores forventning er, at journalerne kan forekomme mangelfulde ud fra et juridisk perspektiv (jf. Ankestyrelsen 2018).

Vi søger derfor at finde de implementeringsmæssige begrundelser for situationen på frontmedarbejderniveau. Til dette er foretaget en interviewundersøgelse blandt 12 ansatte, der dagligt administrerer 225-timersreglen for at belyse oplevelserne af at administrere reglen for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

2. Metode og data

Undersøgelsens data består af dokumentstudier og en interviewundersøgelse i tre jobcentre. Vi kontaktede 23 kommuner med henblik på et samarbejde. Vi valgte at foretage undersøgelsen i de tre kommuner, der umiddelbart reagerede positivt på henvendelsen.

Kommunerne benævnes henholdsvis X, Y, Z og består af to middelstore kommuner og en

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

mindre kommune. Kommunerne har således et forskelligt antal personer, der er jobparate og aktivitetsparate. Fordelingen på de to kategorier er med lidt variation trods alt forholdsvist ensartet og i alle tre kommuner er andelen af aktivitetsparate under landsgennemsnittet.

Kommunerne adskiller sig fra hinanden ved måden at understøtte dokumentationsarbejdet med hensyn til interne retningslinjer i forhold til journalisering. Kommune X er den eneste af de tre kommuner, der har en intern instruks vedr. 225-timersreglen. Kommune Z har en notatskabelon, mens kommune Y forlader sig på de ministerielle vejledninger. Men de tre kommuner er ligesom alle andre kommuner bundet af samme forvaltningsretlige forpligtelser.

Vi bad om 20 tilfældigt udvalgte journaler i hver kommune dvs. 60 journaler i alt. Inklusionskriterierne var, at det skulle være tilfældigt udvalgte sager med personer over 30 år, der modtager kontanthjælp og som er vurderet aktivitetsparate jf. LAB § 6.3.

Vi opnåede adgang til 57 journaler (20 fra kommune Z, 17 fra kommune Y, 20 fra kommune X). I kommune Z har fire sagsbehandlere som også blev interviewet af os, fundet 5 sager hver, der opfyldte kriterierne. I Kommune X har afdelingslederen udvalgt 20 sager ved at udvælge hver 3. sag i et administrativt udtræk af sager der opfyldte kriterierne. I Kommune Y er sag nr. 7 udtrukket i hver sagsbehandlers sagsstamme. Hvis den ikke levede op til inklusionskriterierne er udtrukket nr. 8 osv. Til alle sager er der indhentet samtykke fra borgerne.

Trods de forskellige måder sagerne er udvalgt på samt det frafald i kommune Y pga. af manglende samtykke er vores vurdering, at der er tale om et dækkende og i høj grad tilfældigt udvalgt journalmateriale.

Vores databehandling af journalerne er foregået ved besøg i kommunen, hvor vi på baggrund af gennemgang af journalerne har noteret opmærksomhedspunkterne i forhold til vores undersøgelsesspørgsmål.

Vores interviewundersøgelse består af 12 semistrukturerede interviews med frontmedarbejdere (Kvale og Brinkman 2015), der arbejder med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i de tre jobcentre. I et jobcenter har de fire interviewede selv meldt sig til undersøgelsen. I et andet er der kun fem ansatte i afdelingen, hvor en meldte fra. I det sidste spurgte mellemlideren udvalgte ansatte om de havde lyst til at indgå i undersøgelsen, hvorefter fire meldte sig. Der er således foretaget 12 interviews i alt af ca. en times varighed. Interviews er efterfølgende transkriberet. De interviewede er alle

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

socialrådgivere på nær en. De er spredt i alder, køn og anciennitet og repræsenterer til sammen et bredt udsnit af erfaringer med reglen.

3. Analysestrategi

Analysestrategien er delt i to. For det første har vi haft fokus på det retlige skøn, som det kommer til udtryk i journalerne. Undersøgelsen har haft fokus på det retlige skøn i forhold til *undtagelse* fra 225-timersreglen jf. § 13 f, stk. 9 for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år. Undersøgelsen har således ikke undersøgt sager om *forlængelse* af optjeningsperioden efter § 13 f, stk. 12 eksempelvis i forbindelse med korterevarende sygdommeldinger, herunder om opgørelsen af en evt. forlængelse er beregnet korrekt. Ved gennemgangen af sagerne er der fokuseret på, om der har været et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag til, at kommunen har kunnet vurdere om den aktivitetsparate har kunnet undtages fra 225-timers reglen eller ej. Ved vurderingen af oplysningsgrundlaget er der fokuseret på oplysninger, der vurderer borgerens aktuelle arbejdsevne, da det er borgerens aktuelle arbejdsevne, der er afgørende for, om borgeren skal være omfattet eller ej (Vejl. Nr. 1013). Der er i gennemgangen fokuseret på oplysninger, der kan dokumentere arbejdsevnen enten i form af helbredsmæssige oplysninger, beskrivelser fra virksomhedspraktikker eller andre afklaringsforløb, samt øvrige oplysninger der egner sig til at beskrive den konkrete arbejdsevne. Vurdering af undtagelse fra 225-timersreglen er et skøn, og det kan derfor ikke på forhånd fastsættes hvilke oplysninger, der i den konkrete sag vil kunne undtage fra 225-timersreglen.

I tilknytning til 225-timersreglen er der fastsat regler om kommunernes pligt til varsling og vejledning af personer, hvis hjælp kan bortfalde eller blive nedsat på grund af 225-timersreglen. Indeværende undersøgelse har ikke fokuseret på, hvorvidt der er givet behørig varsling og vejledning i sager, hvor borgeren er omfattet af 225-timersreglen.

Vi har tillige i gennemgangen haft fokus på følgende: varighed af sagerne (herunder historik i form af andre tidligere ydelser), kategorisering (af hensyn til at sikre at sagerne var kategoriseret som aktivitetsparate og dermed faldt ind under kriterierne for undersøgelsen), de individuelle konkrete begrundelser for undtagelse fra 225-timersreglen. Endelig har vi i sagsgennemgangen noteret andre forhold der vurderes, at kunne have betydning for indeværende undersøgelse, eksempelvis en sag hvor en borger er vurderet aktivitetsparat, men hvor det nok er tvivlsomt, om denne vurdering er korrekt.

Idet gennemsnitslængden af de gennemgåede sager i de tre kommuner er 7,9 år og idet

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

flere af kommunerne for nyligt har skiftet IT-system, er gennemgangen af sagerne afgrænset til de sidste 2 år for at sikre et nogenlunde sammenligneligt grundlag. På trods af udvælgelseskriterierne har der vist sig at være enkelte sager visiteret som jobparate blandt de gennemgåede sager.

Af de gennemgåede 57 sager er 7 omfattet 225-timersreglen og samtidig aktivitetsparate. Der er flest aktivitetsparate der er omfattet 225-timersreglen i kommune X, der tegner sig for 5 af de 7. Skema 1. samler op på oplysningerne om de tre kommuner.

Skema 1. Informationer om de tre undersøgelseskommuner

Kommune	Z	X	Y
Antal gennemgåede sager	20	20	17
Sager omfattet 225-timersreglen	1	5	4 (3 jobparate)
Gennemsnitlig sagslængde	6,9 år	10,3 år	6,5 år
Jobparate (antal personer 2018)	Ca. 100	Ca. 600	Ca. 350
Aktivitetsparate (antal personer 2018)	Ca. 250	Ca. 1050	Ca. 850
Intern instruks	Nej men notatskabelon	Ja udførlig 4 siders instruks	Nej

Den konkrete undersøgelse af det retlige skøn følger disse analytiske spørgsmål:

- Hvordan begrundes det i journalerne fagligt set at undtage eller ikke undtage aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere fra 225-timersreglen?
- Hvilke former for standardisering af journalnotater går på tværs af sagerne?
- Hvordan kan interne organisatoriske instrukser og hjælpeværktøjer afspejles i journalerne?

For det andet har vi fokus på frontmedarbejdernes oplevelser af at administrere 225-timersreglen. Der er fulgt en meningskondenserende strategi (Kvale og Brinkmann 2015:267ss). Materialet er blevet kodet og kategoriseret efter følgende analytiske spørgsmål:

Hvilke omstændigheder begrundes prioriteringer af administrative pligter i fht. journaler i forhold til andre hensyn og krav til arbejdet?

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

4. Krav til sagsbehandling - det pligtmæssige skøn og oplysningskrav

Vurdering af hvorvidt en person skal undtages fra 225-timers reglen jf. LAS § 13 f. stk. 9 må betragtes som en procesbeslutning og ikke en egentlig afgørelse jf. Forvaltningslovens § 24. Vurdering iht. LAS § 13 kan sammenlignes med eksempelvis visitationskategorisering (se principafgørelserne R-3-08 og 181-09). Det betyder, at der ikke er særskilt klageadgang over § 13 f, men at der udelukkende kan klages som del af en afgørelse om nedsættelse af hjælpen som følge af manglende opfyldelse af det skærpede rådighedskrav. Folketingets Ombudsmand har udtalt, at procesledende beslutninger og andre dispositioner i forbindelse med tilrettelæggelsen af sagens behandling ikke er omfattet af begrundelsespligten (medmindre der er adgang til særskilt at klage over dem). Det kan dog efter omstændighederne følge af god forvaltningsskik, at parten bør have en begrundelse for ekspeditioner, der har større betydning for parten. Det følger af Offentlighedslovens § 13 at en myndighed, i sager, hvor der vil blive truffet afgørelse skal foretage notat når den mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse. Ved siden af offentlighedsloven gælder en ulovbestemt retsgrundsætning (se ex FOB 92.40 og FOB 2010 4-1) om, at der også i sager, som ikke er afgørelsessager, i visse tilfælde skal gøres notat. Desuden følger det af god forvaltningsskik, at der – uden for rammerne af offentlighedsloven og den ulovbestemte retsgrundsætning – i visse tilfælde bør gøres notat. Notatpligten opfylder flere hensyn, herunder ordenshensyn, dokumentationshensyn samt hensynet til aktindsigt (Andersen, 2019). Det betyder bl.a. at notatpligten tjener det formål, at eksempelvis Folketingets formand, Rigsrevisionen og administrative klageinstanser, skal kunne se hvorledes sagens forløb har været. Den ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt gælder dog kun i traditionelle administrative sager, der – uden at være afgørelsessager – har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren, og hvor det er naturligt og ønskeligt, at der stilles krav om, at der tages notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt (Se ex FOB 2010 4-1).

Ifølge Folketingets Ombudsmand indtræder pligten til at gøre notat efter den ulovbestemte retsgrundsætning, når et sagsekspeditionsskridt opfylder følgende betingelser:

- Det foretages i en traditionel administrativ sag, som har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren, og hvor det er naturligt og ønskeligt, at der stilles krav om, at der tages notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt.

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

- Det er væsentligt.
- Det fremgår ikke allerede af sagens dokumenter.

Idet vurderinger iht. LAS § 13 f potentielt kan føre til en afgørelse af indgribende karakter for den berørte borger, kan denne også anses for at være en procesledende beslutning (Andersen 2019), og vurderingen iht. LAS § 13 f falder således inden for de ovenfor nævnte betingelser. Notatpligten uden for afgørelsesområdet skyldes hensynet til, at forvaltningen skal sørge for, at der skabes et tillidsfuldt forhold mellem borgeren og forvaltningen. Det kan bl.a. ske ved, at forvaltningen sikrer sig bevis og derved undgår tvivl om, hvad der er foregået og sagt i en sag. Dermed følger også, at notatet bør indeholde de hovedhensyn samt de faktiske omstændigheder hvorpå beslutningen hviler.

Hertil skal i øvrigt nævnes Ankestyrelsens praksisundersøgelse af 225-timersreglen, hvori anføres følgende anbefalinger: *"Sagsoplysningen skal tilpasses den enkelte sag. Hvis borgeren har helbredsmæssige problemer af en karakter, der giver væsentlige begrænsninger i arbejdsevnen, og hvor afklaring af arbejdsevnen aktuelt ikke kan gennemføres, bør kommunen undtage borgeren efter § 13 f, stk. 9. Efter Ankestyrelsens praksis bør kommunen også undtage borgeren, hvis kommunen er i tvivl om arbejdsevnen og fx har iværksat yderligere afklaring. Kommunen bør altid oplyse sagen, hvis borgeren kommer med oplysninger, som kan have betydning for vurderingen efter § 13 f, stk. 9. Dette gælder især oplysninger om helbredsmæssige forhold eller andre forhold, som har betydning for arbejdsevnen."* (Ankestyrelsen 2018:25).

Kommunen har desuden pligt til at oplyse sagen tilstrækkeligt til, at der kan foretages en løbende vurdering af arbejdsevnen. Det følger af det almindelige forvaltningsretlige officialprincip og af retssikkerhedslovens § 10. Selvom § 13 f stk. 9 vurderingen er en procesbeslutning og dermed uden for afgørelsesbegrebet kan vurderingen som nævnt ovenfor prøves som en del af en afgørelse ved rekursinstanser (se ex principafgørelse 6-17). Det er derfor både vigtigt, at kommunen sikrer at sagen er tilstrækkeligt belyst for at overholde sin pligt til helhedsvurdering jf. Retssikkerhedsloven (RTL) § 5 og som led i sagsoplysningen. Derudover er det som nævnt ovenfor vigtigt af hensyn til dokumentations- og kontrolhensyn (Andersen 2019) i forhold til ekstern revision, således at det sikres at det er gennemskueligt hvorfor en sag er vurderet, som den er, og dermed sikrer at ens sager behandles ens.

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

5. Analyse af begrundelser iht. LAS § 13 f stk. 9 i tre jobcentre

Den følgende analyse er med baggrund i oplysningerne fra sagsgennemgangen sammenholdt med den enkelte kommunes organisatoriske praksis på området. Analysen er for overskuelighedens skyld opbygget således, at hver kommune kort gennemgås hvorefter forskelle og ligheder sammenfattes.

5.1 Begrundelsernes overordnede karakter

Kommune Y

Ved gennemgang af sagerne i kommune Y ses det, at der foreligger helbredsmæssig dokumentation i sagerne, der begrundet fritagelser, men formuleringerne i sagerne savner det individuelle skøn, da de fleste af dem er så generelle, at de ikke siger noget specifikt om den konkrete sag, og dermed heller ikke begrundet den konkrete undtagelse.

Det betyder, at en stor del af begrundelserne ikke kan læses særskilt uden også at læse yderligere dokumentation der foreligger i sagen. Dette ses eksempelvis i følgende to notater:

”Vurderes ikke at kunne stå til rådighed pga. de psykiske, fysiske og helbredsmæssige forhold. Der henvises til acadre^{viii} og journalen for nærmere beskrivelse.”

eller

”Pgl. fritages for 225 timers regel pba. hendes store helbredsmæssige/familiemæssige og sociale udfordringer. Vurderet ud fra hendes lægepapirer samt koordinerende møder.”

Det betyder samtidig, at det i flere sager ikke fremgår tydeligt, hvorfor de yderligere oplysninger i sagen som eksempelvis de helbredsmæssige forhold bevirker, at borgeren skal fritages fra 225-timersreglen. Der foreligger imidlertid omfattende dokumentation for borgernes forskellige problematikker, så det forekommer sandsynligt, at vurderingerne er konkrete og korrekte, men det dokumenteres ikke faktisk og konkret i journalen. Som nævnt ovenfor skal notatpligten (på ulovbestemt grundlag) også give mulighed for en effektiv kontrol med, om myndigheden har handlet korrekt (*kontrolhensyn*). Derudover er notatpligten relevant af hensyn til borgerens mulighed for aktindsigt. I de gennemgåede sager ses dette ikke at kunne indfris. Såfremt en borger anmoder om aktindsigt, vil denne ikke kunne se hvilke af de faktiske oplysninger, der har ledt til undtagelse fra 225-

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

timersreglen. Det betyder ligeledes, at revisionen ej heller vil kunne udlede hvilke hovedhensyn der har ledt til undtagelsen.

I kommune Y er der fundet fire sager, der er omfattet af 225-timersreglen. Det er dog kun en af de fire, der samtidig også er aktivitetsparat. Det fremgår ikke af journalnotatet til denne, hvorfor vedkommende er omfattet af 225-timersreglen, men det fremgår til gengæld af de øvrige journaloplysninger, at pågældende har været ved læge, hvor han har fået konstateret stress, angst, depression, OCD samt 2 diskusprolaps. Det er derfor uklart, hvorledes jobcentret stiller sig til disse helbredsmæssige oplysningers betydning for pågældendes arbejdsevne. Det bliver herved et retssikkerhedsmæssigt problem, idet det ikke er tydeligt, hvorved denne sag adskiller sig fra de sager der er undtaget fra 225-timersreglen.

Ankestyrelsen anbefaler en skærpet forpligtelse i vurderingen af 225 timers reglen. Dette kunne tale for, at journaler begrundet hvilke forhold, der er lagt vægt på for ikke at undtage for 225-timersreglen, selv om det ikke er et formelt krav.

Kommune Z

Af de 20 gennemgåede sager i Kommune Z er kun en enkelt omfattet 225-timersreglen. Fem af sagerne skal forelægges rehabiliteringsteamet, hvorfor dette benyttes som begrundelse. Det er det største antal af de gennemgåede sager, og det er ikke i samme grad fundet i de øvrige to kommuner. Der er ikke fundet anledning til at betvivle, at der i alle de gennemgåede sager i kommune Z er dokumentation for fritagelse fra 225-timersreglen. Der er dog blot nogle af sagerne, hvor det ikke kan ses opfyldt alene ud fra begrundelsen i sagen. Begrundelserne er altovervejende individuelle og varierer fra sag til sag eksempelvis:

”Pgl. undtages fra 225 timers reglen da det vurderes at pgl. s arbejdsevne grundet ADHD, behandling ved Rusmiddelcenter, samt medicinregulering, er så begrænset at pgl. ikke vurderes at kunne arbejde 225 timer på det ordinære arbejdsmarked inden for det næste år. Pgl. orienteret om, at der inden d. 31-03-2019 tages stilling til om evt. omfattelse af 225 timers reglen.”

I denne sag kan der ikke fremfindes dokumentation for de anførte lidelser, men det kan som tidligere nævnt blot skyldes skifte i sagshåndteringssystem og er altså ikke nødvendigvis et udtryk for, at dokumentationen ikke foreligger.

Den ene sag i kommune Z der er omfattet af 225-timersreglen er vurderet til at være aktivitetsparat med følgende begrundelse:

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

”Det vurderes at du er omfattet af LAB § 2.3 pga. andre problemer end ledighed idet du lige er blevet løsladt og i visitationen har de vurderet at det bevirker at du ikke er klar til at varetage ordinært arbejde og blive selvforsørgende, indenfor ca. 3 mdr.”

Det ses ikke i sagen, at der er andre problemer ud over ledighed, og det er derfor tvivlsomt om pågældende reelt burde være registreret som aktivitetsparat.

I stort set alle de gennemgåede sager fremgår det, at borgeren er orienteret om, at der løbende tages stilling til, hvorvidt pågældende skal være omfattet af 225-timersreglen, samt at der fortsat arbejdes henimod, at pågældende kan stå til rådighed for det ordinære arbejdsmarked.

Kommune X

Undtagelser fra 225-timersreglen er i kommune X altovervejende begrundet i helbredsmæssige forhold. I nogle af sagerne er der henvist til konkrete forhold i sagen, der kan begrunde fritagelsen som følgende eksempel:

”Det vurderes på det foreliggende grundlag at borgerens arbejdsevne i forhold til det ordinære arbejdsmarked aktuelt er så påvirket af paronoid psykose, at det ikke er muligt for borgeren at opnå 225 timers ustøttet beskæftigelse indenfor 12 mdr. Der er ved vurderingen lagt særlig vægt på oplysninger fra egen læge”.

I de fleste er de dog mindre specifikke som eksempelvis:

”Det vurderes på det foreliggende grundlag at borgers arbejdsevne i forhold til det ordinære arbejdsmarked aktuelt er så påvirket af hans helbred. Der er ved vurderingen lagt særlig vægt på oplysningerne om aktuelt helbred og misbrug, og det vurderes at det ikke er muligt at borgeren kan tage 10 timer på det ordinære arbejdsmarked pr. uge”.

Det er svært at se præcist hvilke helbredsmæssige forhold, der gør sig gældende. Der er ved gennemgangen af de sager, der er undtaget 225-timersreglen i kommune X, ikke fundet anledning til at betvivle rigtigheden i undtagelsen, da det har kunnet dokumenteres via den øvrige dokumentation i sagen. Det kan i en række sager ikke læses særskilt ud af den konkrete vurdering i sagen. Det er derfor uklart hvilke hovedhensyn der er lagt vægt på i vurderingen, og det er således svært at se at kontrolhensyn og dokumentationshensyn fuldt ud efterleves.

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

I kommune X er der som nævnt fem af de gennemgåede sager, der er omfattet af 225-timersreglen, hvoraf de fire er aktivitetsparate. Der er i disse sager ingen begrundelser for, at borgeren er omfattet af 225-timersreglen. De har i sagens natur en række barrierer, der begrundes at de er vurderet aktivitetsparate så som eksempelvis alkohol- og hashmisbrug, vold i parforhold, stress, ADHD, personlighedsforstyrrelse og lav begavelse. Det er dog uklart, hvorledes jobcentret i kommune X forholder sig til disse helbredsoplysningers betydning for de pågældendes arbejdsevne.

Sammenfattende fremgår det, at det særligt i kommune Y og kommune X i nogen grad kan være svært at læse begrundelserne for undtagelse fra 225-timersreglen særskilt i journalnotaterne. Der er en lang række formuleringer, der er meget overordnede, og selvom de henviser til yderligere dokumentation i sagen er det uklart hvilken betydning disse vurderes at have for arbejdsevnen, og dermed hvorfor den enkelte sag undtages fra 225-timersreglen. Det individuelle skøn der forbinder de faktuelle oplysninger i sagen med betydningen for den enkeltes arbejdsevne er i nogen grad fraværende.

Der er ikke grund til at betvivle begrundelsernes rigtighed^{ix}, da de fleste borgere har en omfattende historik i journalerne med især helbredsproblemer og andre typer af problemer. Men det er uklart alene ud fra journalnotaterne, hvorfor og i hvilket omfang særligt de helbredsrelevante oplysninger påvirker enkelte borgeres arbejdsevne i en grad der bevirker, at de ikke kan opfylde 225-timers kravet. I mange sager anvendes helt almene sætninger, der netop ikke betoner det konkrete skøn.

Det er, som nævnt ovenfor, antaget i forarbejderne til loven, at en stor del af de aktivitetsparate borgere vil blive fritaget fra 225-timersreglen, og det er derfor også Ankestyrelsens opfattelse, at kommunerne har en skærpet forpligtelse til at vurdere arbejdsevnen i forhold til 225-timersreglen for så vidt angår aktivitetsparate borgere.

Det fremgår således ikke, hvorfor de fire sager i kommune X og den ene sag i Kommune Y ikke er fritaget fra 225-timersreglen. Det er derfor tvivlsomt om der er foretaget en helhedsvurdering jf. RTL § 5, og når det i sagerne ikke fremgår hvilke hovedhensyn der er tillagt vægt i vurderingen, er formålet med notatpligten i forhold til både kontrolhensyn og borgerens mulighed for aktindsigt i nogen grad stækket. I forhold til, at vurderingen er til ugunst for borgeren og i forhold til Ankestyrelsens anbefalinger kunne forhold, der ligger til grund for vurderingen tydeliggøres.

Trods disse typer af indvendinger i kommunernes administration af loven er det

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

overordnede indtryk, at kommunerne administrerer efter lovens intention. De fleste aktivitetsparate borgere står i en situation, hvor de ikke har mulighed for at leve op til kravet om 225 timer.

5.2 Standardisering af begrundelser

Det forudsættes, at det løbende skal skønnes, hvorvidt personer er undtaget fra 225 timers reglen. Da kommunen jf. LAB § 17 stk. 1 er forpligtet til at afholde mindst fire samtaler med aktivitetsparate inden for 12 kalendermåneder, foretages der ofte op til 4 vurderinger af 225-timersreglen om året. Idet en række borgeres problemstillinger har en kronisk karakter, bliver vurderingerne de samme gang efter gang. Det leder til mange gentagelser i journaler. Vi kikker derfor mere bredt på fænomenet om at standardisere arbejdet med skønnet.

Kommune Y

Begrundelserne i kommune Y bærer i nogen grad præg af standardisering med gentagelse af de samme formuleringer for hver opfølgning som eksempelvis:

”Jfr. LAS § 13f stk. 9 fritages xx for at være omfattet af kravet om 225 timers ordinært og ustøttet arbejde. Det vurderes, at arbejdsevnen er så begrænset, at hun ikke kan opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked i fritagelsesperioden.”

eller

”Personens arbejdsevne er så begrænset, at han ikke kan opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked, hvorfor personen er undtaget fra 225-timersreglen, jf. LAB § 13 f stk. 9. Der er ingen progression i borgers sag, og vil derfor ikke have mulighed for at arbejde 5-6 timer om ugen”.

Formuleringerne findes i fire af de gennemgåede sager.

Kommune Z

I Kommune Z er begrundelserne i sagerne alt overvejende individuelle og forskellige fra sag til sag og bærer meget lidt præg af standardisering, og i det omfang der findes standardiserede begrundelser følges de som oftest op med en uddybende begrundelse. Der er dog tre sager hvor følgende formulering findes uden yderligere bemærkninger:

”Pgl. undtages fra 225 timers reglen, da det vurderes at pgl.s arbejdsevne er så begrænset at pgl. ikke på nuværende tidspunkt vil kunne arbejde på det ordinære

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

arbejdsmarked.”

Kommune X

Begrundelserne i Kommune X bærer i stor grad præg af standardisering og følgende formulering findes med mindre variationer i næsten alle de gennemgåede sager:

”Det vurderes på det foreliggende grundlag at borgers arbejdsevne i forhold til det ordinære arbejdsmarked aktuelt er så påvirket af XX, at det ikke er muligt at arbejde 225 timers ustøttet beskæftigelse. Der er ved vurderingen lagt særlig vægt på xx”.

Ordlyden er næsten identisk med den, der er at finde i den interne instruks.

Ved gennemgangen af sagerne er vi stødt på 3 sager med navnefejl i journalen. En nærliggende forklaring er, at formuleringen er copy paste fra en anden journal, hvor man har glemt at ændre navnet.

Sammenfattende om standardisering kan det fremhæves, at der er lidt variation på måder at standardisere. På den ene side anvendes mange gentagelser i journaler, når sagerne skal genvurderes. På den anden side ser vi også eksempler på at standardskabeloner eller copy paste formuleringer foretages, hvilket forekommer dokumentationsmæssigt tidsbesparende. Særligt sagerne i kommune X bærer præg af standardiserede journalnotater. Anvendelse af standardiseringer rejser det problem, at det ikke er muligt at se, hvilke hovedhensyn og hvilke faktiske omstændigheder der er tillagt vægt. Det betyder, at det ej heller er muligt fuldt ud at vurdere om vurderingen er korrekt. En arbejdsevnevurdering er netop en vurdering og henvisning til konkrete diagnoser eller helbredsproblematikker kan ikke i sig selv begrunde hvorvidt eller hvordan disse påvirker pågældendes evne til at varetage 225-timers ustøttet beskæftigelse.

5.3 Interne instruksers gennemslag i begrundelserne

Kommune Y

I kommune Y er der som nævnt ingen intern instruks vedr. 225-timersreglen. Der er til gengæld en intern procedure, der fastsætter at sagsbehandlerne skal drøfte sager med kommunens fagspecialist, som de ønsker undtaget fra 225-timersreglen. Hovedhensynene i fht. § 13 f stk. 9 vurderingerne fremgår ikke særlig tydeligt, muligvis grundet den manglende instruks. Den interne procedure medfører i hvert fald ikke tydelighed ifht. hvilke hovedhensyn der tillægges vægt.

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

Kommune Z

I kommune Z er der ingen interne instrukser vedrørende 225-timers reglen. Der er dog udarbejdet en notatskabelon for jobsamtaler, der benyttes ved alle såkaldte "nulstillende" samtaler dvs. lovpligtige samtaler der følger en i loven fastsat kadence. I notatskabelonen fremgår det bl.a. vedrørende 225-timersreglen, at sagsbehandlerne ved hver samtale skal forholde sig til 225-timers reglen, hvilket er eksemplificeret ved tre forskellige formuleringer:

"Du vurderes ikke i stand til at blive selvforsørgende via ordinært arbejde jfr. LAB § 16 stk.1. Muligheden for at søge deltidsarbejde/ordinære timer er drøftet og der vil fremadrettet være fokus herpå. Du anbefales at oprette CV på jobnet."

Eller

"Der stilles ikke krav til din jobsøgning jfr. LAB § 16 stk. 1 og du er fritaget for 225 t. reglen pga. nedsat arbejdsevne som bevirker at det pt ikke er muligt for dig at stå til rådighed for job eller jobsøgning, men der arbejdes henimod det. Se yderligere begrundelse under fraværsmodulet i momentum"^x

Eller

"Du er omfattet af 225 t. reglen og din ydelse vil blive nedsat såfremt du ikke opnår ordinært ustøttet arbejde i min. 5-6 timer om ugen eller 6 ugers fuldtids arbejde. Ydelseskontoret beregner hvor meget din ydelse nedsættes".

De standardiserede formuleringer fra notatskabelonen er ikke fundet i de gennemgåede sager.

Kommune X

I kommune X er der udarbejdet en 4 siders intern instruks, der beskriver baggrund og procedure for 225-timersreglen. Det fremgår bl.a., at de 225 timers ordinært arbejde indenfor 12 måneder, svarer til 20,6 timer pr. måned og ca. 5 timer pr. uge, forudsat at borgeren afholder 4 ugers ferie pr. år. Derudover er der i instruktionen anført et eksempel på et journalnotat til inspiration der lyder som følger:

"Det vurderes på det foreliggende grundlag at xxx arbejdsevne i forhold til det ordinære arbejdsmarked aktuelt er så påvirket af, at det ikke er muligt for xxx at opnå 225 timeres ordinær og ustøttet beskæftigelse inden for 12 måneder. Der er

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

ved vurdering særlig lagt vægt på oplysninger om (inddrag her de ovenstående parameter som i har lagt vægt på i jeres vurdering).

Fritagelsen er gældende frem til næste jobsamtale, hvor der følges op på om der forsat er grundlag for fritagelse eller til der foreligger oplysninger som kan ændre på vurderingen. XXX er hermed fritaget jf. LAS § 13f stk. 9, undtaget for det skærpede rådighedskrav.”

Dette eksempel genfindes, med mindre variationer, i næsten alle sagerne.

Sammenfattende ses det, at den interne instruks i kommune X har meget stort gennemslag i begrundelserne i journalnotaterne, mens det i mindre grad gør sig gældende med notatskabelonen i kommune Z. Kommune Y har som nævnt ingen intern instruks, men begrundelserne i kommune Y bærer på trods heraf alligevel præg af standardisering, hvor de samme formuleringer findes i flere af de gennemgåede sager. En antagelse kan således være at sagsbehandlere i kommune Y i nogen grad selv formulerer standardvendinger, som de genbruger mere eller mindre bevidst.

6. Analyse af frontmedarbejderes begrundelser i forhold til at administrere 225-timersreglen

Helt overordnet er indtrykket, at kommunerne administrerer 225-timersreglen efter lovens hensigt, hvor mange af de aktivitetsparate borgere er fritaget fra reglen, mens der er nogle, der er omfattet. Dette understøttes af vores interviewundersøgelse, hvor frontmedarbejderne tydeligt redegør for, hvordan de administrerer reglen.

Vores undersøgelse viser, at der imidlertid i en lang række sager, ikke er henvisning til de hovedhensyn og faktiske omstændigheder der lægges vægt på samt, at vurderingerne er standardiseret i en grad, hvor det er svært at se konkret, hvad der tillægges vægt i forhold til undtagelse fra § 13 f stk. 9 og hvad der ikke gør. Vi er derfor nysgerrig på, hvad der begrundes prioritering af journalisering i forhold til andre hensyn og krav til arbejdet. Det er oplagt, at det tager tid at journalisere.

I et sigende eksempel fra frontmedarbejder 6 i kommune Y fremgår følgende:

Interviewer 1: ”Okay. Hvordan tænker du om at foretage den her vurdering? Finder

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

du det forholdsvis nemt hvornår de skal være omfattet eller ikke?”

Frontmedarbejder 6: ”Øhm... Ja, det er jo meget individuelt, men altså jeg reflekterer en hel del i hver enkelt sag – det gør jeg.”

Interviewer 1: ”Hvad gør du hvis du bliver i tvivl?”

Frontmedarbejder 6: ”Så reflekterer jeg noget mere.”

Interviewer 2: ”Spørger du nogen andre du arbejder sammen med?”

Frontmedarbejder 6: ”Nej, fordi de kender jo ikke borgeren jo. Nej, det gør jeg ikke. Altså det er jo en – fra min side af – det er jo en samlet vurdering af helbredsmæssigt, socialt, misbrugsmæssigt, alt sådan noget, det er en samlet vurdering af hvad deres situation er.”

Interviewer 2: ”Når du siger du reflekterer en del over det, er det så noget du skriver når du laver din afgørelse?”

Frontmedarbejder 1: ”Nej, det gør jeg ikke. Det er der sådan ikke tilstrækkelig tid til at gøre så... nej.”

Vores tolkning er, at der kan foregå en række konkrete skøn, som sandsynligvis er korrekte, men at de ikke dokumenteres nuanceret i journalerne, hvilket hænger sammen med en prioritering af arbejdsopgaverne. En rudimentær skriftlig begrundelse er derfor ikke nødvendigvis udtryk for, at der ikke er foregået et konkret fagligt velovervejet skøn. Men det fremgår ikke skriftligt i journalen.

Noget tyder således på, at frontmedarbejderne ret udbredt prioriterer en forholdsvis nødtørftig journalføring i forhold til denne bestemmelse. Og det er der muligvis en rationalitet i. For frontmedarbejderen er reglens realitet, at man som udgangspunkt bliver pålagt et ekstra stykke administrativt arbejde, som skal tilføjes sagen med den korrekte dokumentation og begrundelse, som kun undtagelsesvist har faktisk betydning.

Frontmedarbejder 2 fra kommune X udtaler sig på denne måde:

Frontmedarbejder 2: ”... lad mig sige det sådan, for de aktivitetsparate der synes jeg det er en lorte regel. De fleste er faktisk undtaget, altså fritaget for den. Der kan være enkelte i mellem men ellers ville de jo være jobparate. Det er i hvert fald sådan vi

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

vurderer.

Interviewer: ”... hvis nu den her regel den bliver afskaffet hvad ville det betyde for dit arbejde?”

Frontmedarbejder 2: ”Det ville jo ikke betyde særlig meget. Det ville måske gøre det lidt nemmere at jeg ikke skal sidde og lave den vurdering hver gang.”

I den situation er der en vis logik knyttet til, at skønnet i sin dokumentation på feltet i høj grad bliver rutineret. Det er en central erkendelse fra forskningen i frontmedarbejderadfærd, at netop rutinisering er en måde at håndtere høje krav i arbejdet samtidigt med begrænsede ressourcer (Lipsky 1980, Tummers et.al. 2015).

Lipsky anskuer især arbejdsrutiner som måder at håndtere for store krav fra borgere. I vores case angår rutiner nærmere at håndtere systemkrav, som kan opleves mindre meningsfulde at anvende tiden og ressourcerne på. I kommune X er der f.eks. flere end 1000 borgere, der er kategoriseret aktivitetsparate. Det betyder, at kommunen skal anvende op mod 4000 konkrete skøn af aktivitetsparates aktuelle arbejdsevne angående denne regel om året, som skal journaliseres. Dette skal foretages for en gruppe borgere, der i forvejen er kategoriseret ved ikke umiddelbart at kunne påtage sig ordinært arbejde som følge af sammensatte komplekse problemer af faglig, social eller helbredsmæssig karakter. Det er således en gruppe, der i forvejen er uden for arbejdsmarkedet.

Den overordnede holdning til reglen er i næsten samtlige interviews ambivalent i det alle principielt bakker op om selve tankegangen om, at det er en god ide at komme på arbejdsmarkedet frem for at modtage ydelser, hvis man kan. Alle udtrykker således en faglig opbakning til det principielle i at have fokus på beskæftigelse som en del af løsningen på borgernes situation. Mange ser dog gerne reglen afskaffet. Et sigende sted i vores materiale spørger vi om holdningen til, hvis reglen blev afskaffet. Frontmedarbejder 5 fra kommune Y peger på den administrative lettelse herved:

Interviewer 1: ”Men det kan også være den bliver ophævet. Hvilken betydning ville det få for dit arbejde, hvis 225-timersreglen blev fjernet?”

Frontmedarbejder 5: ”Det er et meget klart svar. Jeg ville få mere tid til det der virker – det ville være dejligt. Jeg synes vi bruger sindssygt meget tid på at administrere denne her regel og jeg tænker ikke, at den har tilsvarende effekt.”

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

Interviewer 2: "Hvad ligger der i at administrere den?"

Frontmedarbejder 5: "Jamen vi skal løbende vurdere det, vi skal forholde os til det, vi skal også lige huske at forlænge og dut dut dut, altså... det er jo ikke bare at gøre det i systemerne, det er også at have borgerne med på det her, så vi skal også lige snakke med dem om den her regel og når vi ændrer deres vurdering og i øvrigt når de så får/mærker konsekvenserne, så skal vi bruge tid på det også. Jeg synes der går rigtig meget tid, ..."

I vores interviews med frontmedarbejderne er et centralt træk, at de selv påpeger at administrere efter loven, og træffer de skøn, som ligger inden for vejledningen, men en del har svært ved at finde den store rationalitet i reglen for denne målgruppe.

Maynard Moody og Musheno skelner mellem to billeder på professionelle. De skelner mellem frontprofessionelle som state-agent eller citizen-agent. Mange professionelle bestræber sig i et citizen-agent perspektiv på at bøje deres arbejdsbetingelser henimod at være følsom i forhold til borgernes behov, så det er muligt at hjælpe bedst muligt. I den forbindelse kunne en tese være, at frontmedarbejdere netop anvender rutiner og forsøger at minimere omfanget af dokumentation ud fra idealet om at anvende tiden til at kunne være borger-orienteret fremfor systemorienteret (jf. Maynard-Moody og Musheno 2000).

Der kan således være en praksislogik forbundet med at prioritere tidsanvendelsen i forholdet mellem på den ene side at være lovmedholdelig; på den anden at dokumentere nødtørftigt og på den tredje at være i samklang med borgerens situation og behov. Caswell (2018) skelner f.eks. mellem forskellige praksislogikker på beskæftigelsesområdet. Praksislogikker er i denne forståelse måder at udføre arbejdet på, der er strukturelt rammesat og lokalt forankret, men som man også selv præger med sin faglige tilgang. I Caswells terminologi finder vi i materialet en nedtoning af sider af den administrative praksislogik, hvor fokus er på en korrekt overholdelse af loven med den nødvendige dokumentation og ingen fejl i forhold til korrekt sagsbehandling. Vi finder, at især dokumentationsdelen af den administrative praksislogik nedtones. Vores tolkning er, at dette sker for at sætte fokus på andre logikker, som Caswell omtaler som en omsorgsorienteret praksislogik eller en inklusionsorienteret praksislogik. Vores kvalitative interviews demonstrerer en række engagerede praktikere, der omtaler et meningsgivende arbejde mht. at hjælpe borgere, der har omfattende problematikker henimod at blive integreret på arbejdsmarkedet, hvis dette er muligt.

7. Diskussion og konklusion

Artiklen har taget udgangspunkt i 225-timersreglen som case til at belyse et oplevet spændingsfelt fra socialrådgivere mellem på den ene side at være forpligtet på krav til sagsbehandling og dokumentation og på den anden side at have tid til solidt professionelt arbejde sammen med borgeren.

Igennem analyse af 57 tilfældigt udvalgte journaler er hovedindtrykket, at der administreres materielt korrekt i forhold til at nogle personer omfattes og andre undtages fra 225 timers reglen, selvom vi også ser enkelte sager, der måske er lidt på grænsen. Men det er tydeligt, at dokumentationen og de skriftlige begrundelser i journaler i mange tilfælde ikke henviser til de hovedhensyn eller faktiske omstændigheder vurderingen er truffet på baggrund af.

Vi har tolket, at dette er udtryk for det vanskelige i at administrere omfattende og komplekse lovgivninger i krævende og foranderlige organisatoriske rammer med faktisk begrænset betydning, når tiden og kontakten til borgeren i øvrigt er knap. Studiet støtter således op om, at der blandt frontmedarbejdere anvendes afværgemekanismer som rutinisering af arbejdet for at håndtere høje krav i arbejdet. Vi tolker materialet således, at dette er udtryk for en praksislogik, hvor der prioriteres tid til det for borgerne mest væsentlige i konkrete sager.

225-timersreglen er en del af en omfattende og kompleks lovgivning. Det diskuteres således jævnligt at gøre systemet mere enkelt. Flere ministre har haft forenkling af systemet på dagsordenen. Som en udløber af dette er besluttet en såkaldt forenklingsreform med implementering i 2020. Reformen er resultat af et bredt forlig i folketinget, og er udtryk for et forhandlingsforløb med lavt konfliktniveau. I offentligheden er den i høj grad at betragte som en teknisk reform. Forenklingsreformen er begrundet på følgende måde:

”Aftalepartierne er enige om, at beskæftigelsesindsatsen skal forenkles, så borgere mødes med fair krav og forståelige regler, og der bliver frigjort vigtige ressourcer i kommunerne og a-kasserne til effektivt at hjælpe ledige i beskæftigelse og væk fra offentlig forsørgelse, så alle kommer med. Tiden skal ikke bruges på skemaer og registreringer, som ikke giver mening, eller på ulogiske regler, der begrænser muligheden for at give den enkelte borger den indsats, der skal til for at komme tættere på selvforsørgelse.” (Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats 2018:1).

225-timersreglen er ikke en del af denne regelforenkling. Når 225-timersreglen ikke er en del af forenklingsreformen hænger det sammen med, at den er generelt politisk omstridt. Den

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

blev vedtaget med et snævert flertal i Folketinget (DF, V, LA, KF), hvor alle partier til venstre side (EL, SF, S, RV, ALT) i Folketinget stemte imod. Der er således stadig politisk uenighed om denne regel. At der kan være politisk uenighed om, hvor hårdt man skal presse ledige er ikke overraskende. For personer, der har mange ressourcer og er tæt på arbejdsmarkedet, findes der også noget forskning, der understøtter, at det kan have nogle beskæftigelsesmæssige effekter at styrke incitamenterne (Jensen og Rosholm 2011), selvom virkningerne generelt heraf også er omstridt (Jonassen 2019). Der er imidlertid ikke særlige faglige begrundelser eller effektanalyser der understøtter, hvorfor aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere skulle være omfattet af denne regel, da gruppen er karakteriseret ved svage ressourcer. Her peger forskningen nærmest modsat (Schjødt, R. et. al 2018). At omfatte aktivitetsparate af reglen er heller ikke politisk begrundet i fremsættelsen og bemærkningerne til loven.

Vores interviewundersøgelse afdækker en generel opbakning til det væsentlige i, at kontanthjælpsmodtagere opnår beskæftigelse – og gerne med få timer om ugen. Det oplever medarbejderne i høj grad er centralt for deres virke (regel eller ikke regel). Men vi tolker det således, at 225-timersreglen for denne målgruppe er en symbolpolitisk markering med forholdsvis omfattende administrative konsekvenser, der bevirker at praktikere nedtoner relevansen af grundig argumentation i journaler.

I et policy-perspektiv kunne der således være grund til at se på reglen. I en tid, hvor der i øvrigt er fokus på at forenkle indsatsen og anvende de professionelle tid mest hensigtsmæssigt i forhold til borgernes situation og arbejdsmarkedets behov kunne 225-timersreglen for aktivitetsparate genvurderes. Studiet peger på, at 225-timersreglen for aktivitetsparate er en type regel, der øger de administrative byrder betragteligt, og hvor den politiske og saglige begrundelse er svag. Praksis håndterer dette især ved at rutinisere arbejdet, men det fremstår fortværende administrativt omfattende.

Litteratur

Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats, august 2018

Andersen, J. (2019). Socialforvaltningsret. Jurist- og økonomforbundets forlag.

Ankestyrelsen (2018). Ankestyrelsens praksisundersøgelse om 225-timersreglen, juni 2018.

Bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats, Nr. 1180 af 25. november 2019

Caswell, D. (2018). Praksislogikker – et kompas for handling s. 161 – 180. I Kongsgaard, L. og Rod, M. H. (red.). *Bedre begrundet praksis*. Samfundslitteratur.

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

COWI (2018) Socialrådgivernes psykiske arbejdsmiljø - stress, arbejdspress og muligheden for at levere kvalitet i arbejdet, Dansk Socialrådgiverforening

Greve, C. & Ejersbo, N. (2014). Moderniseringen af den offentlige sektor. København: Akademisk forlag.

Jensen, K. B. & Lauritzen, H. B. (2008). Struktureret indsats eller håndholdt praksis? – kommunernes erfaringer med implementeringen af 300 timers reglen. København: AKF forlag.

Jensen, P. & Rosholm, M. (2011). Arbejdsmarkedet – hvad virker og hvad virker ikke? *Samfundsøkonomen*, 1: 31-35.

Johansen, H. (2016). Dokumentation. I: Posborg m.fl. (red). *Socialrådgivning og socialt arbejde*. Kbh: Hans Reitzels forlag.

Jonassen, A. B. (2019). Arbejdsmarkedsreformer. I: Skaksen, J. R. (red): *Hvordan udvikler beskæftigelsen sig i Danmark?* Odense: Rockwoolfondens forskningsenhed og Syddansk universitetsforlag

Klaudi Klausen, K. (2001). Skulle det være noget særligt? : Organisation og ledelse i det offentlige. København: Børsen

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, NY: Russell Sage Foundation.

Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. 30th anniversary expanded version*. New York, NY: Russell Sage Foundation.

Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2000). State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion. I: *Journal of public administration and research*, 10:2. DOI: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a024272

Schjødt, R.; Nielsen, T og Rasmussen, S. (2018). Motiveret beskæftigelse. Aarhus: Center for social nytænkning.

Socialrådgiverforeningen (2016). Hørings svar kontanthjælpsloft og 225 timersregel.

Socialrådgiverforeningen (2013). Undersøgelse af forhold, der tager tid fra den borger- og beskæftigelsesrettede indsats.

Tummers, L.; Bekkers, V; Vink, E.; Musheno, M. (2015): Coping durig public service delivery: A conceptualization and systematic review of the litterature. In: *Journal of public administration research and theory*. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/muu056>

Lovkrav og administrationsbyrder blandt frontpersonale – det retlige skøn i praksis. En case om skønnet i praksis angående 225-timersreglen i danske jobcentre

Vejledning om 225-timersreglen, nr. 1013 af 20. december 2016, pkt. 2

ⁱ Lov om aktivbeskæftigelsesindsats er ændret pr. 1/1/2020. Undersøgelsen er foretaget inden lovændringen. Når intet andet er nævnt henvises der til gældende lovgivning. Det vil særskilt fremgå når der henvises til regelsættet fra før 1/1/20

ⁱⁱ I forbindelse med reformen ”Ny chance til alle” fra 2006 blev en tilsvarende regel første gang introduceret i 2007. 300 timers reglen angik ægtepar på kontanthjælp i det gamle match system, hvor match 5 var undtaget fra reglen. Selv om der også var skønsmæssige forhold angående denne regel, som kommunerne skulle implementere (Jensen og Lauritzen 2008), minder det ikke om den nuværende situation. 300 timers reglen blev justeret flere gange frem til en endelig afskaffelse af Thorning regeringen i 2011. Den nye 225 timers regel som er indført i 2016 er således anderledes både i forhold til målgruppe og krav til sagsbehandling. Artiklen går derfor ikke dybere ind i foreliggende viden om den gamle regel.

ⁱⁱⁱ ”DS mener, at alle aktivitetsparate skal undtages fra 225-timersreglen, da de allerede én gang af kommunen er blevet vurderet til ikke at kunne tage et arbejde. Et skærpet rådighedskrav bør ikke kunne ændre på denne vurdering, hvorfor skelnen mellem aktivitetsparate og job- og uddannelsesparate også bør lægge til grund for vurderingen af, hvem der skal undtages fra 225-timersreglen.” (Socialrådgiverforeningen 2016)

^{iv} Beregningsforudsætningen til loven er, at 12,5% af de aktivitetsparate omfattes af 225-timersreglen jf. svar nr. 18 til L113.

^v Ankestyrelsen og Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg fungerer tilsammen som den centrale og nu eneste klageinstans på det sociale område og beskæftigelsesområdet. De social klageinstanser er undergivet såvel Folketingets Ombudsmands som domstolenes kontrol (Andersen, 2019). Foruden at virke som rekursinstans har Ankestyrelsen pligt til på landsplan at koordinere, at afgørelser, som kan indbringes for Ankestyrelsen eller Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg, træffes i overensstemmelse med lovgivningen jf. LOR § 76. Se i øvrigt; www.ast.dk

^{vi} Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats, august 2018. Det er et bredt forlig mellem den daværende regering (Venstre, Konservative, liberal alliance) samt Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre, Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti.

^{vii} <https://socialraadgiverne.dk/ny-kampagne-skal-forbedre-socialraadgivernes-arbejdsmiljoe/>

^{viii} Acadra er kommunens valgte It system til sagshåndtering.

^{ix} Bortset fra enkelte cases.

^x Momentum er det af kommunen valgte journaliserings og sagshåndteringssystem.