

UDEN FOR NUMMER



30

SOCIAL- OG BESKÆFTIGELSESPOLITIKKEN PÅ VEJ UD AF JERNBURET?

EMPOWERMENT PÅ BESKÆFTIGELSESMRÅDET - ET MULIGHEDSRUM?

SOCIALRÅDGIVERES DOBBELTROLLE

REGLERNE ER GODE NOK - ELLER?
- OM PROCESKRAV OG TOMMELFINGER-
REGLER I KOMMUNERNES ALMINDELIGE
TILSYN MED BØRN OG UNGE

indhold

SOCIAL- OG BESKÆFTIGELSESPOLITIKKEN PÅ VEJ UD AF JERNBURET?

AF DORTE CASWELL,
TANJA DALL,
MIKKEL BO MADSEN

4

EMPOWERMENT
PÅ BESKÆFTIGELSESSOMRÅDET
- ET MULIGHEDSRUM?

AF MAJA LUNDEMARK ANDERSEN

14

SOCIALRÅDGIVERES
DOBBELTROLLE

AF SIDSEL KLARBORG HILLGAARD

24

REGLERNE
ER GODE NOK
- ELLER?

AF IDAMARIE LETH SVENDSEN

34

UDEN FOR NUMMER

nr. 30, 16. årgang, 2015

Løssalg: 60 kr.

Dansk Socialrådgiverforening

Toldbodgade 19B

1253 København K

Tel: 70 10 10 99

Mail:

Redaktion:

Frank Cloyd Ebsen, freb@phmetropol.dk

Anette Nicolaisen, anic@ucsyd.dk

Mariane Johansen, majoh@aarhus.dk

Steen Juul Hansen, sjh@via.dk

Christine Sarka, christinesarka@mail.dk

Lars Uggerhøj, lug@socsci.aau.dk

Redaktionssekretær:

Mette Mørk, mettemork21@gmail.com

Produktionsstyring:

Kommunikationsafdelingen, Dansk Socialrådgiverforening

Copyright:

Forfatterne

ISSN nr.:

1600-888X

Design og produktion:

Salomet grafik & Pernille Kleinert

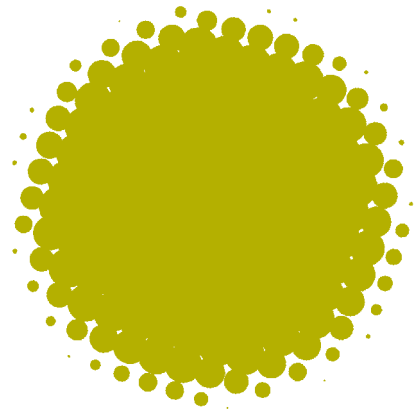
Tryk: Stibo

Oplag: 16.000



PROFESSIONSHØJSKOLEN





S

PRÆKKER I SOCIALT ARBEJDE

For ca. 150 år siden skrev sociologen Max Weber om ”det rationelle jernbur”. Med formuleringen udtrykte han en frygt for, at rationaliseringen og bureaukratiseringen af samfundet ville gøre samfundet hjerteløst og menneskefjendsk. Siden har vi fået New Public Management, DJØF’isering, Kontrolstat, Produktivitetskommission med mere. Der er meget, der tyder på, at Webers frygt var velbegrundet – omsat til nutidsdansk: at det sociale arbejde er fanget i et jernbur af regler og forordninger, som gør det vanskeligt at møde, forstå og skabe gode løsninger for såvel samfund som for de personer, det handler om.

Spørgsmålet er, om jernburet er tæt og lukker alt lys ude, eller om de mange regler og forordninger indeholder ”sprækker”, hvor et godt socialt arbejde kan få lys og luft. I dette nummer af ”uden for nummer” sætter vi fokus på sprækkerne – eller de mulige sprækker – til et godt socialt arbejde. Vi har bedt forfatterne om at kigge efter lyset, mulighederne eller det lille tvist, der kan vise andre veje, belyse nye tendenser, åbne andre samarbejdsrelationer, skabe mulighed for styrket faglighed, etablere nye dialoger.

De første to artikler tager udgangspunkt i mulighedsrum i reformerne på beskæftigelsesområdet. En artikel diskuterer, om social- og beskæftigelsespolitikken er på vej ud af det jernbur, aktivlinjen har sat om området. Den anden tager afsæt i og diskuterer begrebet empowerment, der aktuelt relanceres som et begreb, der skal danne afsæt for forsøg i kontanthjælpsreformen. Den tredje artikel handler om komplekse regler og om, hvordan man håndterer dem ved at udvikle tommelfingerregler. Endelig beskriver den sidste artikel de muligheder, der ligger i at italesætte socialrådgivernes dobbeltroller.

God læselyst!

Social- og beskæftigelses- politikken på vej ud af jernburet?

DORTE CASWELL, LEKTOR,
TANJA DALL, PH.D-STUDERENDE,
MIKKEL BO MADSEN, FORSKNINGSKOORDINATOR



Efter aktivlinjens fremmarch over de seneste to årtier er der nu indikationer på nye takter i forhold til styring, viden og det praktiske sociale arbejde. Artiklen kigger nærmere på de seneste reformer på beskæftigelsesområdet og diskuterer, om social- og beskæftigelsespolitikken er på vej ud af det jernbur, aktivlinjen har sat om området.



Udviklingen fra social-

politik til beskæftigelsespolitik repræsenterer en indholdsmæssig reform af centrale velfærdspolitiske områder - indholdet i politikken er altså blevet ændret. For at sikre at de indholdsmæssige forandringer føres ud i livet i praksis, understøttes de af styringsreformer - reformer af, hvordan man styrer og organiserer de politiske indsatser. Både den indholdsmæssige politiske udvikling og styringsreformerne har været omdiskuterede. Styringsreformerne medfører, at socialrådgiveres og beskæftigelsesmedarbejderes arbejde dirigeres med redskaber såsom centralt bestemte mål for indsatsen, løbende resultatrevision, benchmarking, refusionsstyring og it-systemer, som skematiserer og overvåger arbejdet (Larsen 2009, Caswell & Larsen 2015).

Mange har oplevet, at det i tiltagende grad er svært at tilrettelægge individuelt tilpassede indsatser, der tager afsæt i den enkelte lediges situation og ressourcer og de aktuelle muligheder og behov på arbejdsmarkedet. Når bureaukrati og styringstiltag lukker sig allermost om de beskæftigelsesrettede indsatser i praksis, kan det virke, som om den praktiske indsats er spærret inde i det rationalitetens jernbur, som sociologen Max Weber mente var en uundgåelig ledsager til organisering i kapitalistiske markedsøkonomier. Men hvor Weber mente, at jernburet var en konsekvens

af en rationel modernisering, som han bifaldt, så synes der at hæfte momenter af irrationalitet ved den aktuelle indespærring af praksis på beskæftigelsesområdet. I medierne hæftes den nedsættende betegnelse refusionscirkus på misøren, når praksis trækkes væk fra rationelt begrundede valg og vurderinger (for eksempel Skadhede 2012).

Noget tyder på, at en vis besindelse er ved at indfinde sig. De seneste reformer af førtidspension og fleksjob, kontanthjælp og sygedagpenge i 2013 og 2014 rummer flere tiltag, der indikerer en opblødning af 00'ernes aktivlinje og en orientering imod en mere social og helhedsorienteret tilgang, når det handler om mennesker med problemer, der rækker, nogle gange langt, ud over det, at de mangler et arbejde. Der er dog på ingen måde tale om en sikker eller entydig modbevægelse til de hidtidige udviklinger, og de nye reformer indføres på måder, der medfører en række udfordringer. I artiklen diskuterer vi de potentielle modbevægelser og ser nærmere på nogle af de seneste reformtiltag i lyset af de seneste årtiers udvikling på området. Som illustration af de mulige modbevægelser og deres udfordringer foretager vi i det følgende to konkrete nedslag.

For det første diskuterer vi reformernes (re-)introduktion af en investeringstankegang, der skal leve side om side med en overordnet besparelsesmålsætning i reformerne.

For det andet diskuterer vi idealet om øget helhedsorientering i indsatserne, der ledsages af en forstærket politisk betoning af sanktioner for udsatte ledige. Forud for de to nedslag kaster vi et blik på de styringstiltag, vi tilsammen omtaler som evidenspolitikken, og som danner grundlag for en stor del af beskæftigelsespolitikens jernbur.

EVIDENSPOLITIKKEN - RATIONEL STYRING?

Gennem aktivlinjens historie er de indholdsmæssige reformer af politikken blevet understøttet af styringsreformer eller "operationelle reformer" (Larsen 2009), som blandt andet har til formål at sikre, at de kommunale praktikere og andre på området udfører indsatserne, sådan som de er ment. Bag styringsreformerne aner man konturerne af en rationel styringsfantasi, der vil tilrettelægge indsatserne ud fra et sikkert vidensgrundlag, sådan at praktikerne hver gang vælger indsatser, "der virker". Intentionen om en indsats, der har fokus på opnåelse af de ønskede resultater, er sympatisk, og ministerium og styrelse har lagt stor energi og mange ressourcer i at lægge grunden for en evidensbaseret indsats. Dels ved at bidrage til gennemførelsen af avancerede effektstudier af beskæftigelsesrettede indsatser i Danmark samt opsamling og tilgængeliggørelse af eksisterende dansk og international viden. Dels ved at opbygge et omfattende overvågnings- og dokumentationssystem på jobindsats.dk, der gør det muligt måned for måned at følge de beskæftigelsesrettede indsatser tæt.

Vidensfundamentet for styringen af de beskæftigelsesrettede indsatser er siden 2013 gjort tilgængelig i form af Jobeffekter.dk. Hjemmesiden giver adgang til en database over eksisterende danske og internationale effektstudier, der peger på hvilke indsatser, der i gennemsnit

“Mange har oplevet, at det i tiltagende grad er svært at tilrettelægge individuelt tilpassede indsatser, der tager afsæt i den enkelte lediges situation og ressourcer og de aktuelle muligheder og behov på arbejdsmarkedet.”

forkorter ledighedsperioden for bestemte grupper – eller med andre ord – hvilke indsatser, der virker, og hvilke der ikke virker. Databasen præsenteres som 'et samlet overblik over forskningen', men rummer i realiteten en helt bestemt delmængde af den eksisterende viden på området, nemlig kvantitative effektstudier med de styrker og begrænsninger, det indebærer. Det samlede politisk-administrative system kan så med forskellige redskaber tilskynde kommuner og andre aktører til at benytte bestemte indsatser, der med de prioriterede metoder har stærk forskningsmæssig evidens for at virke. På den måde påtager det politisk-administrative system sig opgaven at tilvejebringe den relevante forskningsmæssige viden og oppefra oversætte denne viden til prioriteringer, som praksis med forskellige redskaber tilskyndes til at følge (Gredig & Sommerfeld 2008).

De mest direkte redskaber til styring af indsatsen er lovmæssige bestemmelser om, at bestemte redskaber og arbejdsmetoder skal benyttes, for eksempel suppleret med it-redskaber, der skal sikre, at redskaberne benyttes. Mere indirekte, men bestemt virkningsfulde, er økonomiske incitament, for eksempel i form af gradueret statslig refusion, der i perioder har medført, at virksomhedsrettede indsatser resulterede i høj statslig refusion, mens kommunale aktiveringskurser resulterede i lav refusion. Mere indirekte endnu er benchmarking af kommunernes indsats i forhold til særligt prioriterede ministerielle mål. Hverken lovmæssig tvang eller økonomiske konsekvenser er involveret her, men alligevel er det attraktivt at fremstå som den fremmeste blandt sammenlignelige kommuner. Alt i alt er der således et bredt spænd af styringsredskaber, der kan dirigere eller tilskynde kommunale praktikere til at vælge de aktuelt mest prioriterede indsatser (Caswell & Larsen 2015)

Evidenspolitikken synes at bygge på den opfattelse, at man rationelt kan mikro styre den praksis-forankrede indsats, og dermed sikre anven-



DORTE CASWELL,

ph.d. er lektor på Institut for sociologi og socialt arbejde, Aalborg Universitet. Hendes forskning fokuserer på socialt arbejde indenfor det beskæftigelses- og socialpolitiske område med primært fokus på de borgere som befinder sig længst væk fra arbejdsmarkedet. caswell@socsci.aau.dk



TANJA DALL

er socialrådgiver og ph.d. studerende ved Aalborg Universitet, Institut for Sociologi & Socialt Arbejde og Professionshøjskolen Metropol, Institut for Socialt Arbejde. Hun beskæftiger sig med socialt arbejde på beskæftigelsesområdet og undersøger i sin ph.d. hvordan tværfaglige rehabiliteringsteam træffer beslutninger i jobcentrene. dall@socsci.aau.dk



MIKKEL BO MADSEN,

forskningskoordinator, ph.d. Institut for Socialt Arbejde, Professionshøjskolen Metropol. Er aktuelt ansvarlig for opbygningen af et nyt forskningsmiljø om socialt arbejde i beskæftigelsesindsatsen. Har forsket i dansk arbejdsmarkedspolitik i en årrække. mbma@phmetropol.dk

“Noget tyder på, at en vis besindelse er ved at indfinde sig”

delsen af de redskaber og indsats, der virker. Styringen har været effektiv, for så vidt som det er lykkedes at få praksis til at følge de centralt udstukne anbefalinger (Bredgaard 2011). På den måde giver det mening at tale om, at beskæftigelsesindsatsen er indsat i et rationalitetens jernbur. Men det er tvivlsomt, om resultatet af praktikernes loyalitet over for de udstukne anbefalinger er en bedre indsats – især for de udsatte ledige, hvis problemer ofte er omfattende og komplekse, hvor vidensgrundlaget er meget mangelfuldt (Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats 2015) og resultaterne – i form af ordinær beskæftigelse til udsatte ledige – gennemsnitligt set er fraværende (Skipper 2010). Styringstilgangen er i stedet blevet kritiseret for at trække individuel vurdering ud af indsatsen og resultere i kommunal kassetænkning (Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats 2014: 72ff.; KL 2014). Hvis indeburingen af indsatserne gennemføres uden rationelle begrundelser i bedre resultater og større effektivitet, så er der imidlertid tale om en afvigelse fra Webers opfattelse af rationalitetens jernbur. Weber kunne nok begræde tabet af menneskelige relationer, men så længe tabet skyldtes den rationelle moderniserings fremskridt, var det både uomgængeligt og til at bære over med. Et kommunalt refusionscirkus eller en blind kassetænkning automatik som erstatning for faglige vurderinger i beskæftigelsesindsatsen er ikke rationelle fremskridt med omkostninger, men rationel styring slået over i irrationalitet.

I refusionsreformen fra 2015 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2015) er der ansat til en bevægelse væk fra en meget direkte central dirigeret af indsatsen. Reformen medfører en afsked med graduerede statslige refusioner mellem forskellige indsatser. Der er dermed ikke længere direkte økonomisk tilskyndelse for kommunerne til at vælge bestemte indsatser frem for andre. Det er en forandring, der kan bidra-

ge til en mere fagligt-fornuftmæssig og reelt individuelt tilpasset vurdering og beslutning af, om der skal iværksættes en indsats og i givet fald hvilken. Refusionsreformen giver imidlertid også anledning til bekymring. Det nye refusionssystem lader den statslige refusion af kommunernes udgifter til aktive beskæftigelsesindsatser aftrappe over tid, sådan at refusionen udgør 80 procent de første fire uger, 40 procent fra uge 5-26, 30 procent fra uge 27-52 for at ende på 20 procent fra uge 52. Alle midlertidige ydelser er med i modellen. Det er endnu usikkert, hvordan kommunerne kommer til at reagere på den nye refusionsmodel, men det kan frygtes, at personer med langvarig sygdom eller andre omfattende problemer ud over ledighed kan få vanskeligt ved at få en kvalificeret indsats. I hvert fald falder kommunernes økonomiske tilskyndelse til at investere i en længerevarende indsats, når ledighedsperioden når ud på et år eller mere.

INVESTERINGSTANKEGANG I ET BESPARELSÆRINDE

I forbindelse med de seneste reformer på beskæftigelsesområdet har vi set en markeret politisk retorik, der betoner en ressource- og investeringsorienteret linje. Tidligere beskæftigelsesminister Mette Frederiksen skrev i en Facebook-opdatering i forbindelse med udgivelsen af Rambølls evaluering af ”Ny chance til alle” at:

”Vi skal investere i vores sårbare kontanthjælpsmodtagere. De har krav på en nænsom og helhedsorienteret indsats, der kan hjælpe dem videre i livet”.

Vi ser det udmøntet konkret i blandt andet førtidspensions- og fleksjobreformen, der indfører de såkaldte ressourceforløb, der muliggør langvarige og sammensatte indsatser for de borgere, der er længst fra arbejdsmarkedet. Eller når kontanthjælpsreformen understreger behovet for tværfaglige og individuelt tilpassede indsatser for udsatte ledige. Parallelt med investeringstankegangen rummer reformerne dog også omfattende besparelser på de offentlige udgifter. I aftaleteksten til kontanthjælpsreformen kan man læse at:

”Initiativerne i kontanthjælpsreformen vil medføre en offentlig budgetforbedring på godt 1/3 mia. kr. i 2014, ca. 1,1 mia. kr. i 2015, ca. 1 mia. kr. i 2016, godt 1,1 mia. kr. i 2017 og ca. 1,2 mia. kr. i 2020” (Beskæftigelsesministeriet 2013a: 15).

Tilsvarende var der i ministerens forslag til førtidspensions- og fleksjobreformen forventninger om omfattende besparelser i de offentlige udgifter (Beskæftigelsesministeriet 2012: 9). De seneste tal bekræfter disse besparelsesforventninger. Der er sket et drastisk fald i antallet af tilkendte førtidspensioner på 65 procent fra 3.kvartal 2012 til 3. kvartal 2013 (Ankestyrelsen 2013; KL 2015). Samtidig har kommunerne haft svært ved at leve op til de forventninger om iværksættelse af ressourceforløb, der træder i stedet for førtidspensionen. Arbejdsmarkedsstyrelsen forventede, at der i 2013 kunne oprettes 14.600 ressourceforløb, men tal fra jobindsats.dk viser, at kun 2.158 personer fik et ressourceforløb i 2013. Der synes således foreløbig at være store udfordringer forbundet med at realisere potentialet i den investeringstankegang, der er blevet fremhævet i de politiske reformer.

Uddannelse udgør historisk set et centralt element i den danske model med et højt niveau for efteruddannelse og livslang læring, der styrker humankapitalen hos de borgere, der midlertidigt befinder sig uden for arbejdsmarkedet (Bredgaard m.fl. 2009). Uddannelse har imidlertid været nedtonet i beskæftigelsesindsatsen i en årrække til fordel for en ambition om, at finde ”den hurtigste og mest direkte vej til et job” for den ledige (Beskæftigelsesministeriet 2002: 11). Med Kontant-

hjælpsreformen fra 2013 er der igen kommet et tydeligt fokus på uddannelse – især for de under 30-årige. Det genoplivede uddannelsesfokus er et element i den investeringstankegang, der træder frem i de seneste reformer på beskæftigelsesområdet. Forskellen indikeres sprogligt ved, at man i kontanthjælpsreformen betoner, at indsatsen skal bidrage til, at den enkelte arbejdsløse kommer ”hurtigst muligt i varig beskæftigelse” (Beskæftigelsesministeriet 2013; 2014). Det skal stadig gå hurtigt, forstår man, men nu er der tid til at vente på et uddannelsesforløb, hvis uddannelse kan bidrage til en mere stabil tilknytning til arbejdsmarkedet. Den øgede brug af uddannelse er imidlertid også knyttet sammen med forskellige former for økonomisk stramning. Kontanthjælpsreformen afskaffer kontanthjælp for unge ledige til fordel for en ny lavere uddannelsesydelse på niveau med SU. Tankegangen er, at den lavere ydelse vil fjerne et incitament for nogle unge til at forblive i ledighedssystemet frem for at starte uddannelse. I reformen på kontanthjælpsområdet bringes økonomiske incitamenter på den måde i anvendelse i bestræbelsen på at få flere unge ledige i uddannelse eller beskæftigelse.

Empirisk forskning om effekterne af økonomiske incitamenter er begrænset, men peger i retning af tvivlsomme eller små effekter af økonomiske incitamenter for ikke-arbejdsmarkedsparete (se blandt andet Clement & Andersen 2006). Økonomiske incitamenter ser generelt ud til at fungere mest effektivt over for mennesker, der har tilstrækkelige andre ressourcer end økonomiske til at reagere på en presset økonomisk situation. Mennesker, der mangler disse ressourcer, har større risiko for at reagere med opgivelse, magtesløshed eller trods (Müller, Hussain, Ejrnæs m.fl. 2015). Vi må derfor forvente forskellige resultater for forskellige grupper. Det forekommer mest sandsynligt, at helt unge med gode ressourcer bedst vil være i stand til at respondere i overensstemmelse med de politiske intentioner. Det vil sige at påbegynde og forhåbentlig gennemføre en uddannelse. For den knap så unge, måske 28-årige, der er i forpligtende familierelationer, og som måske har en ærgerlig skolegang eller en karriere af afbrudte uddannelsesforløb bag sig, er det mere tvivlsomt om de økonomiske incitamenter vil give de ønskede resultater.

HELHEDSORIENTERET PROBLEMFORSTÅELSE OG ØKONOMISKE SANKTIONER

I kontanthjælpsreformen bliver det fremhævet, at udsatte ledige eller ’aktivitetsparate’, som den nye visitationskategori hedder, ofte har komplekse problemer, der kan handle om beskæftigelse såvel som sociale og sundhedsmæssige forhold. For disse borgere er der behov for en *helhedsorienteret og koordineret* indsats (Beskæftigelsesministeriet, 2013:10). Begreberne helhedsorienteret og koordineret fremgår eksplícit adskillige gange i aftaleteksten til kontanthjælpsreformen i 2013, hvilket indikerer en udvikling fra kontanthjælpsreformen ’Flere i arbejde’ fra 2002, hvor samme begreber er fraværende. I forhold til de forudgående år med et stigende fokus på ”den hurtigste og mest direkte vej til et job” er der på nogle måder tale om en ny- eller re-orientering.

“Refusions- reformen giver imidlertid også anledning til bekymring.”

Når man i kontanthjælpsreformen lægger vægt på, at udsatte ledige kan have behov for en helhedsorienteret indsats, indikerer det en åbenhed for at anlægge et bredt funderet socialfagligt perspektiv på de udsatte lediges situation. Det kan være nødvendigt også at sætte ind overfor for eksempel sociale problemer, når udsatte ledige skal bringes i arbejde. Denne åbning af problemforståelsen kan ses som en erkendelse af, at nogle mennesker *har* behov for andet og mere end et tydeligt økonomisk incitament og et håndfast krav om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Erkendelsen af et behov for en socialfaglig tilgang i beskæftigelsesindsatsen for nogle mennesker er formentlig en naturlig følge af, at sociale problemer over årene i stigende grad er flyttet ind i beskæftigelsesindsatsen, hvor de tidligere har haft hjemme i socialforvaltningerne (Baadsgaard m.fl. 2012). Det er som om den sociale virkelighed på denne måde har indhentet beskæftigelsesindsatsen.

Den nye åbenhed overfor at tale om komplekse og sammensatte problemer og helhedsorienterede og koordinerede indsatser genfindes også i reformen af førtidspension og fleksjob fra 2013. Med indførelsen af tværfaglige rehabiliteringsteam og muligheden for at etablere individuelt tilrettelagte og ofte langvarige ressourceforløb peger denne reform i retning af en mere åben og i nogen udstrækning socialfagligt orienteret problemforståelse. Selvom der i de nævnte reformer er ansatser til en fornyet åbenhed over for socialfaglige problemforståelser i beskæftigelsespolitikken, skal det ikke forveksles med en afvigelse fra de mere kontante sider i aktivlinjen. Den helhedsorienterede og koordinerede opblødning af problemforståelsen i forhold til udsatte grupper står ikke alene, men modsvares af en række tiltag og markeringer, der står i direkte forlængelse af 00'ernes kontante ”direkte i job”-diskurs baseret på økonomiske incitamenter og rådighedskrav.

De mere kontante sider af de aktuelle reformer ses blandt andet sprogligt, når visitationskategorierne ’uddannelsesparat’, ’jobparat’ og ’aktivitetsparat’ erstatter de tidligere kategorier ’jobklar’, ’aktivitetsklar’ og ’midlertidigt passiv’ (matchkategori 1-3). Med fjernelsen af kategorien ’midlertidigt passiv’ bliver alle ledige nu kendetegnet pa-

rate til noget: Job, uddannelse eller aktivitet. Ændringen begrundes i reformteksten med ønsket om at undgå passive forløb, men får også betydning for de krav, der stilles til borgeren, og ikke mindst for hvilke handlemåder, der anses for legitime (Nielsen 2015). Det kan man blandt andet se i forhold til brug af sanktioner. Forpligtelsen til aktivitet betyder blandt andet, at kommunerne lige nu arbejder intenst med at oversætte aktivitetskravet til noget som er lad-sig-gørligt for de allermest udsatte kontanthjælpsmodtagere. En måde dette gøres på er ved i udstrakt grad at bruge mentorer. Dette virkemiddel ser dog flere steder ud til at blive anvendt på begrænsede og marginale måder, eksempelvis ved at en mentor har ansvaret for en meget stor gruppe kontanthjælpsmodtagere, eller at formen for kontakt mellem mentor og mentee består af ugentlige korte telefonsamtaler (Albæk m.fl. 2015).

Vi har ovenfor taget aftaleteksternes sprogbrug som udtryk for en mulig modbevægelse i beskæftigelsespolitikken og i hvert fald for en genetableret åbenhed over for socialfaglige problemforståelser og perspektiver i indsatsen for udsatte ledige. Denne tendens i aftalen er reel, men står ikke alene. Begreberne *sanktion*, *pligt*, og *rådighed* er markant mere anvendt i aftaleteksten af 2013 end *helhedsorientering* og *koordinering*. Selvom begreberne også var gennemgående i kontanthjælpsreformen af 2002, anvendes de endnu oftere i aftaleteksten i 2013. Og en helt gennemgående argumentation handler om, at ledige – også udsatte ledige – skal mødes med økonomiske sanktioner, hvis de ikke står til rådighed. I aftaleteksten hedder det for eksempel at ”*sanktionsreglerne anvendes effektivt og på en måde, så det er tydeligt for den enkelte, at der er et klart rådighedskrav forbundet med at modtage kontanthjælp. For udsatte kontanthjælpsmodtagere skal sanktionerne anvendes på en måde, der tager højde for, at de ikke altid har mulighed for at leve op til de krav, der stilles.*” (Beskæftigelsesministeriet, 2013: 6–7). Selvom der med den sidste formulering lægges op til hensyn til særlige situationer for udsatte ledige, understreger formuleringerne, at økonomiske sanktioner fortsat skal benyttes aktivt i bestræbelsen på at få ledige til at leve op til deres forpligtelser, og dermed fortsættes en sanktionerende linje i den aktive beskæftigelsespolitik, der har været i udvikling gennem en årrække.

For især udsatte og langvarigt ledige med omfattende problemer udover ledighed kan brug af sanktioner, lave ydelser og andre incitamentsrettede redskaber have problematiske konsekvenser (Caswell m.fl. 2011). Studier tyder på, at sådanne redskaber i højere grad medfører ”øget fattiggørelse” end beskæftigelse (Jørgensen 2013: 130). Ejrnæs, Hansen & Larsen (2010) har dokumenteret de negative effekter af lave ydelser, og de individ- og sanktionsorienterede dele af beskæftigelsespolitikken risikerer således, at bringe de i forvejen udsatte grupper nærmere social eksklusion end inklusion på arbejdsmarkedet (Jørgensen 2013).

DISKUSSION

Som vi har påpeget gennem artiklen åbner, de seneste reformer på beskæftigelsesområdet for et bredere fokus på udsatte lediges hele livssituation og indikerer en anerkendelse af, at en stor gruppe af de ledige har komplekse sociale problemer udover ledighed, som det kan være afgørende at tage fat på i en realistisk beskæftigelsesrettet indsats. Den fornyede betoning af helhedsorienterede indsatser i forbindelse med eksempelvis ressourceføløb og koordinerede indsatser har rødder i en klassisk socialfaglig tilgang, en faglighed baseret på blandt andet helhedssyn og fokus på bagvedliggende årsager til sociale problemer. Det er dog vigtigt at understrege, at den mere åbne problemforståelse i dag lever side om side med et fastholdt, hvis ikke øget fokus på økonomiske incitament og sanktioner. Der er altså tale om en udvidet forståelse af beskæftigelsespolitikens opgaver, mere end en tilbagevenden til en klassisk socialpolitisk tilgang til de komplekse problemer, der ofte gør sig gældende for de borgere, der er længst fra arbejdsmarkedet. Efter de seneste reformer rummer den aktive beskæftigelsespolitik altså både en socialfagligt orienteret linje (under genudvikling) og en mere kontant linje baseret på økonomiske incitament og sanktioner. Inden for de aktuelt politisk udstukne rammer skal en beskæftigelsesorienteret socialfaglighed rumme begge sider.

Som vi har prøvet at vise, er der vigtige forudsætninger, der skal være opfyldt, hvis potentialerne i en helhedsorienteret praksis skal realiseres. Resultaterne kommer ikke af sig selv, og det er ikke gjort med politisk retorik alene. Der kan opstå betydelige udfordringer, når helhedsorientering og investeringstanke skal forenes med spærkrav og sanktionstænkning. Derudover er der brug for, at helhedsorienteringen understøttes af styringsredskaber, der tillader eller ligefrem tilskynder konkrete faglige vurderinger på et oplyst vidensgrundlag. Styringen må derfor bevæge sig væk fra en top-down spredning af viden fra forskere til praktikere gennem guidelines, manualer, økonomiske incitament med videre og i retning af modeller, hvor relationen mellem forskning og praksis er mere dynamisk og mindre lineær (Gredig & Sommerfeld, 2008; Nutley et al. 2009). De

praktikere, der planlægger og udfører de beskæftigelsesrettede indsatser, må inddrages mere aktivt i vurderende og besluttende funktioner, end der har været lagt op til i de senere års styringsmodeller på området.

Beskæftigelsesrettede redskaber kan have fornuftige såvel som ufornuftige anvendelser, og nogle kan have støttende såvel som ødelæggende konsekvenser. Derfor er det afgørende, at redskaberne benyttes med omtanke og fornemmelse for det enkelte menneskes muligheder og problemer og den samfundsmæssige sammenhæng disse udfolder sig i: Hvilke alternative indsatser er relevante i netop dette tilfælde? Hvad er deres styrker og svagheder hver især? Det bliver også afgørende at brugen af redskaberne følges tæt: Opnår man de resultater, der er ønsket? Opnår man resultater, der ikke er hensigtsmæssige? Hjælper eller ødelægger man, når man aktiverer, sanktionerer, arbejder med sociale og andre kompetencer, rådgiver og motiverer med de tilgængelige redskaber og metoder?

Hvis de beskæftigelsesrettede indsatser til stadighed ledsages af spørgsmål som disse, og hvis vurderinger og beslutninger bliver begrundet i de bedste svar, vi kan give, så kan indsatsen være på vej ud af jernburet. Og så er kravet om en individuelt tilrettelagt indsats tættere på at være opfyldt, end vi er blevet vant til.

I denne bevægelse er der behov for viden, og ikke mindst viden forankret blandt praktikere i indsatsen. Viden om gennemsnitlige effekter af forskellige indsatser, som den viden, der tilbydes gennem Jobeffekter.dk, er vigtig, men i praksis er der helt afgørende også brug for viden om, hvordan effekter kan omsættes, forankres og forbedres i en konkret praksis. Det vil sige viden om, hvordan indsatserne virker, for hvem, under hvilke omstændigheder og med hvilken sikkerhed. Båret af viden og praksisnær refleksion bliver bevægelsen ud af jernburet ikke en bevægelse ud i fri ubundethed, men en bevægelse ind i en fornuftsmæssig forpligtelse på til stadighed at opsøge gode resultater, forbedre praksis og udbygge og kvalificere vidensproduktion og -grundlag – i et samspil mellem praksis, politik og forskning. ●

“Nogle mennesker har behov for andet og mere end et tydeligt økonomisk incitament og et håndfast krav om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet.”

REFERENCER

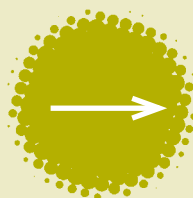
- Albæk, K.; H. B. Bach, R. Bille, B. K. Graversen, H. Holt, S. Jensen, A. B. Jonassen** (2015): *Evaluering af mentorordningen*. København, SFIAnkestyrelsen (2013) *Tendenser for førtidspensioner 2013:3*. København, Ankestyrelsen
- Baadsggard, Kelvin;** Henning Jørgensen, Iben Nørup & Søren Peter Olesen (2012): Fra klientorienteret arbejde til administrativt arbejde - ændringer i den faglige praksis og kvalificering på det beskæftigelsespolitiske område. *Tidsskrift for Arbejdsliv* 14(4): 30-46
- Beskæftigelsesministeriet** (2002). *Aftale om "Flere i arbejde"*. Aftale mellem regeringen (Venstre og Konservativt Folkeparti) og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre (og Kristeligt Folkeparti). Oktober 2002, København.
- Beskæftigelsesministeriet** (2012): *Aftale om en reform af førtidspension og fleksjob*. Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre) og Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti. 30. juni 2012, København
- Beskæftigelsesministeriet**. (2013): *Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet - flere i uddannelse og job*. Aftale mellem Regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) og Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance. København.
- Beskæftigelsesministeriet** (2014): *Vejen til varig beskæftigelse - den enkelte i centrum. Reform af beskæftigelsesindsatsen*. Regeringens udspil til en reform af beskæftigelsesindsatsen. København
- Bredgaard, T.; F. Larsen, P. Kongshøj Madsen & S. Rasmussen** (2009): *Flexicurity på Dansk*. Carma Research paper 2009:2. Centre for Labour Market Research. Aalborg, Aalborg University
- Bredgaard, T.** (2011). When the Government Governs: Closing Compliance Gaps in Danish Employment Policies. *International Journal of Public Administration*, 34, 764-774.
- Caswell, D.; H. Lindegaard Andersen; M. Høybye-Mortensen; A. May Markussen & S. Lundfos Thuesen** (2011) *Når kassen smækkes i: Analyser af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere*. København, AKF
- Caswell, D. & Larsen, F.** (2015): Frontlinjearbejdet i leveringen af aktiv beskæftigelsespolitik: - hvordan faglige, organisatoriske og styringsmæssige kontekster påvirker dette. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 17(1): 9-28.
- Clement, S. L. & Goul Andersen, J.** (2006): *Ledighed og incitamenteffekter: Hvad ved vi? En forskningsoversigt*. Aalborg Universitet CCWS
- Ejrnæs, M.; H. Hansen & J. Elm Larsen** (2010): *Levekår og Coping - Ressourcer, Tilpasning og Strategi Blandt Modtagere af de Laveste Sociale Ydelser*. København, CASA
- Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats** (2014): *Veje til job - en arbejdsmarkedsindsats med mening*. København
- Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats** (2015): *Nye veje mod job - for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*. København.
- Gredig, D., & Sommerfeld, P. (2008): New Proposals for Generating and Exploiting Solution-Oriented Knowledge. *Research on Social Work Practice*, 18(4), 292-300.
- Jørgensen, H.** (2013): Incitament der går forkert - "fattigdomsydelser", effekter og erosion af universalismen. *Dansk Sociologi* 1(24), 123-136
- KL** (2014): *Ind på arbejdsmarkedet Et politisk udspil*. København: Kommunernes Landsforening.
- KL** (2015): *Notat. KL-undersøgelse af ressourceforløb mv.* København
- Larsen, F. (2009): Operationelle reformer som drivkraft for politisk forandring. Kommunale jobcentre som det gode eksempel? *Samfundsøkonomen*, (5), 23-31.
- Müller, Maja, Azhar M. Hussain, Jørgen Elm Larsen, Henning Hansen, Finn Kenneth Hansen & Morten Ejrnæs** (2015): Fattigdom og de laveste sociale ydelser. *Fattigdom, afsavn og coping*. Latvia: Hans Reitzel, 2015. s. 9-30 (Samfund i Forandring).
- Nielsen, M.H.** (2015): Det aktive menneskes triumf? - en analyse af de omfattende forandringer af kategoriseringen af kontanthjælpsmodtageren. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 17(1):44-60
- Nutley, S., Walter, I., & Davies, H. T. O.** (2009): Promoting Evidence-based Practice. *Research on Social Work Practice*, 19(5), 552-559
- Skadhede, J.** (2012): *KL kræver opgør med refusionscirkus for ledige*. Altinget, 30. januar 2012, København. <http://www.altinget.dk/kommunal/artikel/kl-kræver-opgør-med-refusionscirkus-for-ledige>
- Skipper, L.** (2010): *En mikroøkonomisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats*. København, AKF
- Økonomi- og Indenrigsministeriet** (2015): *Aftale om reform af refusionssystemet og tilpasninger i udligningssystemet*. København, Økonomi- og Indenrigsministeriet

EMPOWERMENT

på beskæftigelsesområdet

– et mulighedsrum?

AF MAJA LUNDEMARK ANDERSEN, LEKTOR



Denne artikel diskuterer begrebet empowerment, der aktuelt relanceres som et begreb, der skal danne afsæt for forsøg i Kontanthjælpsreformen 2014. Er der her tale om en lancering af et mindre brud / en sprække i den dominerende New Public Management tilgang på beskæftigelsesområdet? En form for socialpolitisk sprække i det beskæftigelsesrettede sociale arbejde, hvor der kan og skal arbejdes med former for inddragelse af borgerne i deres egen sagsbehandling? Eller er der snarere tale om en mere neoliberal variant af empowermentbegrebet, som fører i retning af, at borgerne selv skal tage ansvaret for deres problemstillinger? Artiklen diskuterer empowerment som begreb historisk og i forhold til socialt arbejdes udvikling, og den spørger, om de professionelle kan gribe chancen for at udnytte dette mulighedsrum som en potentiel sprække i det sociale arbejde. Kan et top-down initiativ som dette overhovedet anvendes til at relancere empowerment, hvor tænkningen præcist er den modsatte, nemlig bottom-up?



Empowerment er kommet på den socialpolitiske dagsorden - aktuelt lanceres begrebet i tilknytning til socialt arbejde på beskæftigelsesområdet. Som et led i Kontanthjælpsreformen fra 2014 er der afsat en pulje på 25,4 millioner kroner til et to-årigt forsøg med empowerment på tværs af social-, sundheds- og beskæftigelsesområdet. Hensigten er at understøtte kommunernes arbejde med at sikre, at borgerne får øget ejerskab til og indflydelse på deres egen sags mål og indhold.

Der er altså tale om en socialpolitisk markering, som er nedfældet som krav om forsøg i en ny reform, hvor mere end 30 kommuner har søgt og fået bevilget penge til at gennemføre forsøg med empowerment. Forsøg som skal styrke borgernes ejerskab til forløbet, og hvor der ikke udelukkende er fokus på rettidighed, proceskrav og evidens. Der er tilknyttet anerkendte konsulentvirksomheder til projektet, som er understøttet med competenceudviklingsforløb og planlagte evalueringsforløb.

Kan det ses som en sprække - et mulighedsrum i den dominerende New Public Management tilgang på beskæftigelsesområdet? Altså en form for socialpolitisk initiativ i det beskæftigelsesrettede sociale arbejde? En sprække, som faktisk skabes af centrale initiativer, og som muliggør, at de professionelle inden for beskæftigelsesområdet tager ejerskab til udviklingen af det daglige arbejde? Kan de i en sådan lomme skabe en kultur og en praksisform, hvor borgernes perspektiver anvendes som afsæt for de konkrete interventioner?

Eller skal det snarere ses som en avanceret og yderligere skærpelse af en top-down styring og New Public Management inden for området? En skærpelse, fordi der nu lanceres og anvendes bottom-up principper, som strategier til at rulle velfærden yderligere tilbage til borgerens eget ansvar?

Det er unægtelig to meget forskellige måder at forstå denne relancering

af empowerment i det beskæftigelsesrettede arbejde på, og denne artikel vil derfor diskutere, hvordan empowerment som teoretisk begreb, strategi og tilgang kan spille sammen med de helt konkrete udviklinger og anvendelser af begrebet i praksis.

Begrebet empowerment er ikke et nyt begreb, og behovet for at inddrage brugerne i deres egen sag er heller ikke et nyt behov. Det rejser en interessant diskussion om, hvordan det kan forstås, at empowerment relanceres i det sociale arbejde på den måde, som det fremtræder her. Der lægges tilsyneladende vægt både på tværfaglige indsatser på tværs af sektorer og på borgernes oplevelse af ejerskab til og indflydelse på egen sag. Det kan forstås som en form for relancering af empowerment, hvor målet dels er at afprøve en anden strategi inden for beskæftigelsesområdet, dels at skabe et tydeligere signal om borgernes inddragelse i deres egne sager. Her ønsker jeg især at rejse en diskussion af denne form for revitalisering af empowerment som begreb med afsæt i en kritisk teoretisk tilgang.

Denne artikel bidrager til diskussionerne ved at sætte fokus på, hvordan empowerment begrebet kan forstås, fortolkes og anvendes, og hvordan såvel organisationer, ledelse og professioner kan være med til at definere, hvordan empowerment som begreb ekspliciteres i den konkrete omsætning. Artiklen vil også diskutere, hvordan empowerment enten kan fungere som en katalysator i det tværfaglige arbejde eller som en yderligere kilde til det svære samarbejde. Artiklen argumenterer for, at begrebet kan anvendes til at sætte fokus på en revitalisering af det kritiske sociale arbejde med et strukturelt fokus, men også en skærpelse af professionsrollerne i det sociale arbejde ved at betragte empowerment som et muligt rådhedsrum for udvikling af brugerperspektiver i det sociale arbejde og på tværs af professioner og sektorer. Herunder er det afgørende, hvordan empowerment omsættes i den kommunale virkelighed af de professioner, som konkret udgør frontlinjen i det beskæftigelsesrettede arbejde. Men lad os først se begrebet i en historisk kontekst.

HISTORIE - ET KORT RIDS

Empowerment kan som tankegang spores tilbage til Paulo Freire (1973) og hans udvikling af begre-

bet 'frigørende pædagogik', som op gennem 70'erne var inspiration i udvikling af pædagogik og socialt arbejde med særligt udsatte grupper. Empowerment har været omdrejningspunkt i udvikling af det kritiske sociale arbejde, og som begreb en del af manistreamet socialt arbejde i USA, Canada og England gennem 80'erne og 90'erne.

I Danmark er empowerment ofte blevet oversat til/anvendt som et udtryk for former for brugerindflydelse, og er på den måde blevet brugt dels som et buzzword fra projektkulturen dels om et overbegreb for alle former for brugerindflydelse i velfærdsarbejdet.

I takt med overgangen fra welfare til workfare som et paradigmatisk skifte i det sociale arbejde på voksenområdet - som nærmest er identisk med beskæftigelsesrettet arbejde - og i takt med at forskellige former for New Public Management strategier vinder indpas og slår sig igen - som normalitetsstandarder på det sociale område, forsvinder brugerperspektivet fra den daglige retorik i det sociale arbejde, når der tales om viden, afsæt og samarbejde. Empowerment, brugerperspektiver og etik fordampes som centrale omdrejningspunkter i det sociale arbejde til fordel for rettidighed, Best Practise, evidensbaseringer og procesmål, og begrebet socialt arbejde erstattes med et begreb som beskæftigelsesrettet arbejde (Caswell 2013, Skytte 2013).

Der flyttes rundt på begreber og betydninger, og det giver anledning til at diskutere, hvordan nye initiativer, som relancerer kendte begreber, kan forstås og fyldes med specifikke betydninger. I 2014 relanceres empowerment politisk i forbindelse med kontanthjælpsreformen, hvor der igangsættes landsdækkende forsøg. (<http://star.dk/da/Tal-og-analyser/Ny-viden/Videnspiloter/Empowerment-projekt-for-unge-og-voksne.aspx>)

Denne relancering skaber interesse for, hvordan empowerment forstås og fortolkes - teoretisk og praktisk, og hvordan begrebet knytter an til forskellige perspektiver på og udmøntning af socialt arbejde set som et stramt reguleret felt med et professionsvirke, som er præget af et vist råderum. Det er oplagt at diskutere, om det professionelle råderum fortolkes så stramt af de professionelle, at det beskæftigelsesrettede arbejde ikke giver de ønskede resultater? Og/eller om initiativet skal ses som en reaktion på, at der i de offentlige hverdagsdiskurser udtrykkes en opfattelse af, at lige adgang til velfærd er presset, og at borgernes opfattelse af sig selv som kompetente medborgere i samfundet er truet? Skal begrebet empowerment og igangsættelse af forsøgsprojekter understøtte borgernes oplevelse af værdighed og samarbejde i mødet med det offentlige? Så er der skabt et mulighedsrum - en sprække - hvor det sociale arbejde, samarbejdet mellem borger og system og borgernes ejerskab til håndtering af eget liv kan styrkes. Denne specifikke fortolkning af et top-down initiativ til en bottom-up strategi i det sociale arbejde skal ses i en bestemt teoretisk kontekst for at give mening.

DE MANGE BETYDNINGER AF EMPOWERMENT

Det er relevant at interessere sig for, hvordan begrebet empowerment spiller sammen med forskellige perspektiver på socialt arbejde, og der-



MAJA LUNDEMARK ANDERSEN

Socialrådgiver, supervisor, Cand.scient.Soc og Ph.d. i socialt arbejde. Arbejder som lektor på Kandidatuddannelsen i socialt arbejde, Aalborg Universitet. Forskningsfeltet er koncentreret om brugerperspektiver og praksisforskning. maja@socsci.aau.dk

med danner forskellige betydninger, som er centrale at orientere sig i for at forstå, hvordan og hvorfor det som begreb pludselig kommer til syne igen. Men inden jeg går længere ind i den diskussion, vil jeg kort beskrive, hvordan begrebet anvendes i helt andre perspektiver end det sociale arbejde, fordi disse anvendelser har betydning for de mulige fortolkninger, som begrebet åbner for.

I forbindelse med en større litteraturgennemgang på området (Andersen 2002) tegnede der sig en række forskellige profiler i anvendelsen af begrebet. For det første var der en vis tyngde i den litteratur, som blev udgivet om ledelse og management i større virksomheder, hvor empowerment blev anvendt som en tilgang til at organisere arbejdet med selvstyrende grupper (Brown 1997). Et andet spor tegnede sig i forhold til lokalsamfundsarbejde og miljøarbejde, som især blev highlightet gennem John Andersens arbejde med 'Empowerment i storbyens rum' (2003).

Et tredje spor havde en mere psykologisk toning og handlede meget om en form for 'indvendig empowerment', hvor omdrejningspunktet var et fokus på den selvoplevede følelse af at kunne mestre sit liv. Begrebet blev her oversat til selvoprejsning (Faureholm 1996).

“Det kan forstås som en form for relancering af empowerment, hvor målet dels er at afprøve en anden strategi inden for beskæftigelsesområdet, dels at skabe et tydeligere signal om borgernes inddragelse i deres egne sager”

Empowerment blev også lanceret som et begreb, der især rettede sig mod særligt udsatte grupper, som krævede en omstilling af den professionelle rolle og tog afsæt i en mere strukturel forståelse af samfundet og de former for undertrykkelse, der knyttede sig til de sociale problemer, som det sociale system skulle håndtere (Andersen, Brok og Mathiasen 2000).

Internationalt kunne man i samme periode se forskellige bidrag ”kæmpe” om de forskellige betydninger. Lee Staples (1998), professor i socialt arbejde på Boston University, satte med sin afhandling empowerment på dagsorden på en måde, som vægtede den asymmetriske magtrelation i det sociale arbejde, proces- og produkttanken, og den tredimensionelle tilgang (individ, gruppe og lokalsamfund) som et af de bærende principper.

En anden førende bidragsyder var Nina Wallerstein (1990) som arbejdede inden for sundhedsområdet med sundhedsfremme og forebyggelse. Hun udviklede med afsæt i empowerment en referenceramme, hvor powerlessness dannede baggrunden for empowerment. I hendes definition er magtbegrebet fraværende og oversat til styrke og kontrol.

I den periode, hvor SUM-projekterne var toneangivende som vejvisere i det sociale udviklingsarbejde (Hulgård 1997), fungerede empowerment ofte som honnørord i projektbeskrivelser. Det kom til at fremstå som et næsten naturligt element i enhver projektbeskrivelse, at der skulle arbejdes bottom-up i stedet for top-down, og med denne inddragelse af begrebet i det sociale arbejdes hverdag og udvikling skete der en eller anden form for mainstreaming, som førte til, at empowerment i det faglige hverdagsprog blev oversat til en form for ”brugerindflydelse”, som ikke i sig selv havde nogen kant eller nogen særlig betydning. Op gennem 00’erne er empowerment stort set forsvundet fra praksis, men er blevet fastholdt som et ”levn” i nogle af de sociale fags teori- og metodebøger (Hutchinson 1996, Payne 1997, Healy 2009). I Sverige udgav Karna Linden (1991) forskning, hvor empowerment var koblet såvel til sundhedsfaglige områder som feminisme. Empowerment dannede centrum for både et sundhedsfremmende og socialt omdrejningspunkt. I Norge arbejder Tor Slettebø stadig med empowerment, hvor begrebet står centralt i Veldferdsalliancen, som er et samarbejdsnetværk mellem organisationer, foreninger og grupper i Norge, der arbejder for at bedre mulighederne for socialt udsatte - herunder øget brugermedvirkning. Slettebø (2009) har især fokus på partnerskabsdimensionen i begrebet og forholder sig kritisk til empowerment-paradokset, som netop italesætter det paradoksale i, at de professionelle skal skabe mulighed for, at brugere kan tage kontrol over/magt i deres eget liv. Dette paradoks

er også diskuteret af Beresford (2013), som diskuterer faren i, at empowerment kommer fra og anvendes af de professionelle som en tilgang. Det er fagfolk, som har tænkt, at brugermedvirkning vil være godt, og den diskurs beskrives som mere magtfuld end brugernes diskurs.

Alle disse forskellige betydninger kan tilskrives, at empowerment som begreb er ungt og umodent, et plastisk begreb, der kan formes og konstrueres på mange måder. Helt overordnet knytter empowerment sig sammen med mere abstrakte og tværgående perspektiver på socialt arbejde og styringsmekanismer i det praktiske felt.

SOCIALPOLITISKE VARIANTER

Empowerment skal forstås både som et teoretisk begreb i udvikling og som en praksisform i det sociale, sundhedsfaglige og beskæftigelsesrettede arbejde.

Overordnet kan det give mening at se, hvordan empowerment knytter an til tre forskellige overordnede socialpolitiske varianter, som Andersen (2003) har samlet på denne måde:

- **En neoliberal forståelse.** Her oversættes empowerment med, at borgeren skal have valgmuligheder i forhold til velfærdsydelser. Det er også vigtigt at betone, at borgerens selv skal tage ansvar - både for det, som ikke er gået godt, men også selv tage ansvar for at forfølge egne mål, og sikre sig succes i livet.
- **En socialliberal variant,** hvor det understreges, at empowerment handler om inddragelse af den enkelte borger i det sociale arbejde, samt en individuel myndiggørelse af mennesker. Her lægges der altså vægt på myndiggørelsesbetragtningen og dermed et individuelt fokus, selvom der også peges på, at der skal inddrages netværk til støtte og samarbejde i de sociale indsatser.
- **En samfundskritisk tilgang,** hvor empowerment forstås som en form for kollektiv bevidstgørelse, der skal forbedre handlemuligheder for individer, grupper og organisationer ved at styrke udviklingen af magt til at påvirke strukturer og undertrykkende forhold. Der er fokus på de strukturelle forklaringer på samfundsmæssige uligheder og på udvikling af magt til at tage handling i eget liv.

Forskellen mellem de to sidste går primært på måden at forstå de sociale problemer på, hvor den socialliberale variant lægger vægt på den individuelle forklaring – og de individuelle muligheder. Den samfundskritiske har fokus på strukturer, samfundsskabte uligheder, undertrykkelse og afmagt, og lægger vægt på bevidstgørelse, definitionsret og kollektiv handling. Der kan sagtens være elementer af en socialliberal variant knyttet an til en mere samfundskritisk tilgang, men forklaringer på sociale problemer/belastede forhold vil altid indeholde strukturelle elementer i en samfundskritisk variant.

Disse varianter kan genfindes i de fortolkninger, som aktuelt kan spores i den danske omsætning af empowerment som krumtap i udviklingen af begrebet i forbindelse med Kontanthjælpsreformen og beskæftigelsesområdet mere generelt. Anvendes empowerment i praksis som et begreb, der knytter inddragelse sammen med ansvar for eget liv? Eller anvendes begrebet, til at de professionelle sammen med brugerne arbejder med afsæt i et partnerskab, hvor problemet forstås med baggrund i samfundsmæssige og strukturelle forklaringer? Det er meget forskellige grundsyn på såvel empowerment, der sociale arbejde og borgernes inddragelse, der knytter sig til de forskellige varianter. Det er derfor centralt at undersøge, hvordan empowerment forstås og omsættes i praksis, og om empowerment som et centralt initiativ kan fastholdes som et begreb, der kan bryde med de dominerende læringsteoretiske perspektiver, der præger det beskæftigelsesrettede sociale arbejde.

FORTOLKNINGSMULIGHEDER

Det beskæftigelsesrettede sociale arbejde er domineret af en tankegang, hvor der både er fokus på den professionelle omsætning af tiltag, der kan bringe borgerne i arbejde eller tættere på arbejdsmarked og selvforsørgelse og et fokus på at forandre borgernes adfærd. Det sociale arbejde som indsatsform er grundlæggende erstattet af det beskæftigelsesrettede arbejde.

De professionelle skal i deres arbejde være styret af krav om retfærdighed, procesmål og evidens. Dette fokus har de koblet dele af den socialfaglige profil i forhold til samarbejde med brugerne, udarbejdelse af sociale analyser og udvikling af forskellige typer af interventioner, der er skabt til de specifikke problemstillinger. Samtidig har den altoverskyggende diskurs på området været præget dels af neoliberal, dels en socialliberal tankegang på området, som nemt kan forstås som en tilgang, der bygger på en forståelse af, at det er borgernes eget ansvar, at de er uden for arbejdsmarkedet, og det er op til dem selv at finde beskæftigelse. Når det ikke lykkedes, så hentes forklaringsmodellen og indsatserne også fra denne tankegang samt fra et læringsteoretisk perspektiv, hvor der er fokus på adfærd og forandring af adfærd (Healy 2009). Jævnfør Caswell (2014) er det centralt, at de professionelle gennem de sociale indsatser arbejder ud fra en tankegang, hvor borgere uden for arbejdsmarkedet gennem sanktioner skal lære at passe et arbejde. Det er helt fraværende i tankegangen at forholde sig til strukturelle forklaringer på arbejdsløshed og tænke i indsatser, som ikke har fokus på læring.

Det er denne aktuelle socialpolitiske realitet, som empowerment relanceres i, og det giver et behov for teoretisk at tydeliggøre, at empowerment som begreb har den plasticitet i sig der muliggør denne social neoliberale fortolkning med den individuelle ansvarlighed som omdrejningspunkt. Men denne tilgang tilfører ikke nyt potentiale til indsatser og strategier på beskæftigelsesområdet. Det er en fortolkning af empowerment inden for et læringsteoretisk perspektiv, og det skærper ikke fokus på andet end individ, læring og adfærd. I denne udgave er der ikke tale om en sprække i det beskæftigelsesrettede sociale arbejde – her er jernburet helt intakt, og måske endda forstærket.

Det interessante er, om der eksisterer en mulighed for at udvikle, at empowerment som begreb skal forstås, fastholdes og udvikles inden for en samfundskritisk tilgang (et kritisk perspektiv), fordi der netop socialpolitisk er behov for at sende signaler om fornyelse af de anvendte og dominerende perspektiver i det sociale arbejde? Disse signaler har til formål at imødekomme et voksende pres om en større demokratisering i det sociale arbejde, men også at vise politisk vilje til at forandre de tilgange og indsatser overfor særligt udsatte grupper, hvor de hidtil anvendte strategier ikke har vist imponerende resultater. Empowerment som en kritisk tilgang sætter større fokus på de strukturelle forhold i samfundet, på den systematiske reproduktion af ulighed og den undertrykkelse, som finder sted i flere sammenhænge. Her er fokus på magt og udvikling af magt til at tage

“Nogle kommuner sætter alle sejl til og arbejder med at forandre tilgangen til borgerne gennem alle led i forvaltningen”

“Det vil sige, at de professionelle i deres samarbejde med borgerne skal dele deres viden, arbejde med bevidstgørelse – som også kræver en viden om, hvordan arbejdsløshed kan forstås som et strukturelt fænomen”

ejerskab i eget liv og udvikle kompetence til at handle på denne baggrund. Det betyder også, at der stilles nogle helt andre krav til organisation, ledelse og profession inden for det beskæftigelsesrettede område, hvis der skal arbejdes empowermentorienteret i et kritisk perspektiv. Men først og fremmest er det helt afgørende, om organisationernes ledelse og medarbejdere ser relanceringen af empowerment inden for beskæftigelsesområdet som et særligt rådighedsrum eller en sprække, de kan og skal bruge til at udvide deres mulighedsbetingelser. Et rådighedsrum, som betyder, at de professionelle i det beskæftigelsesrettede arbejde kan fortolke sociale problemer som strukturelt funderede, og som kræver andre former for tilgange, tiltag og interventioner end de, der anvendes aktuelt.

Men det kræver også, at de professionelle tager ejerskab over deres egen praksis – at de forholder sig aktivt fortolkende og skabende til praksis og etablerer samarbejde og partnerskaber med borgerne. Herunder ser kritisk på deres egne rutiner, vaner og mønstre og aktivt søger at skabe en udvikling, hvor borgerne inviteres med i maskinrummet. Det kræver endvidere et fokus på inddragelse. Hvordan kan de professionelle arbejde med inddragelse – både praktisk og kommunikativt, så borgerne oplever sig inddraget på egne præmisser og ikke kun hørt som en gestus fra de professionelle. Endelig forstår denne kritiske tilgang også socialarbejderen som en politisk aktør, der deltager aktivt og udviklende i det sociale arbejde; som deltager med en kritisk stemme i den offentlige debat, som reagerer på og forholder sig til uretfærdigheder, social ulighed og arbejder for social retfærdighed.

Det vil sige, at de professionelle i deres samarbejde med borgerne skal dele deres viden, arbejde med bevidstgørelse – som også kræver en viden om, hvordan arbejdsløshed kan forstås som et strukturelt fænomen. Samtidig skal de professionelle i samarbejde med borgerne – og indenfor de gældende rammer skabe mulighed for, at den enkelte borger – og grupper af borgere – bedst muligt får adgang til at definere såvel problemstillinger som løsninger i den konkrete situation.

Der vil altså i praksis være en vis glidning mellem den socialliberale og samfundskritiske variant, hvor det samfundskritiske især vil kunne findes i forbindelse med de grundlæggende forståelser af problemstillinger, vidensdelinger og anvendelse af de konkrete muligheder for kollektiv agency, hvor det er muligt og meningsfuldt.

RÅDIGHEDSRUM OG MULIGHEDSBETINGELSER - KRAV TIL RAMMER OG PROFESSIONER

Retssikkerhedsloven § 4 skaber rammen for, at brugerne både kan og skal inddrages centralt i deres egen sagsbehandling, men det er forskelligt, hvordan dette retlige krav udmøntes i praksis. Der er ingen tvivl om, at mange borgere oplever, at de ikke inddrages, eller at inddragelsen ikke er tilstrækkelig (Uggerhøj 1995 og 2014). Faktisk er det påfaldende, at undersøgelser, som er mere end 20 år gamle, og som havde fokus på, hvordan brugernes oplevelser af samarbejde og inddragelse i det sociale arbejde, blev beskrevet af brugerne, viste den samme util-

fredshed i forhold til inddragelse og oplevelser af manglende samarbejde, som helt nye undersøgelser viser (Andersen 2013). Der er med andre ord - ifølge brugerne - ikke sket en forbedring af samarbejde, inddragelse og partnerskab mellem brugere og professionelle i de sidste 25 år.

Spørgsmålet er, hvad der forhindrer denne inddragelse, og om empowerment som begreb og tilgang har noget produktivt at tilbyde? Den retlige regulering på området er ikke i sig selv en hindring (RSL§4), så skal forklaringen findes i professionens forståelse af den professionelle rolle og opgave? I organisationens opbygning og omsætning af de politiske mål for det sociale arbejde? I brugernes manglende engagement og vilje til at indgå i forpligtende partnerskaber? Eller i helt andre faktorer eller i krydsfelter af forskellige negative mønstre domineret af asymmetriske magtrelationer og i et samspil af sociale faktorer? Det ligger uden for denne artikels rækkevidde at diskutere alle disse spørgsmål, men den grundlæggende (håbefulde) tilgang er kritisk funderet, med et ønske om, at socialt arbejde udnytter det til enhver tid givne mulighedsrum gennem forskellige former for partnerskaber. Det kræver et større fokus på de betydningsfulde detaljer fremfor de store linjer i det konkrete møde mellem borger og profession. Arbejdsmarkedsstyrelsen skriver for eksempel, at forståelsen af empowerment kan adskilles gennem forskellige optikker så som en sundhedsfaglig, socialfaglig og inden for beskæftigelsesområdet, hvor de definerer begrebet inden for den sidstnævnte kategori som:

”På beskæftigelsesområdet kan empowerment betragtes som et modsvar på den tendens til, at systemets regler og produktion bliver det centrale omdrejningspunkt for indsatsen, hvilket medfører risiko for, at borgerens ejerskab og engagement går tabt. Det forventes, at borgere, der i højere grad er engagerede og tager ansvar for deres egen situation, vil få større udbytte af beskæftigelsesindsatsen og dermed oftere overgå til job eller uddannelse.

*I dette projekt definerer vi empowerment som en proces, hvor borgeren får **indflydelse** på indsatsen og derigennem tager **ejerskab** til sin vej mod job eller uddannelse.*

*Med **indflydelse** mener vi, at indsatsen tilrettelægges på borgerens præmisser og med borgeren som aktiv medspiller. Borgeren skal inddrages hele vejen igennem og have indflydelse på alle vigtige beslutninger vedr. indsatsen mål, indhold og tempo.*

***Medejerskab** indebærer, at borgeren er engageret i indsatsen og tager ansvar for sin egen situation. En forudsætning herfor er, at borgeren får **hjælp til at tage ansvar**. Hvis borgeren i højere grad skal være en aktiv medspiller, kræver det, at sagsbehandleren samtidig går fra at arbejde **for** borgeren til at arbejde **sammen med** borgeren. Det indebærer at sagsbehandlere indtager en mere coachende, motiverende og anerkendende rolle i forhold til borgeren. Der skal skabes en tillidsfuld relation mellem sagsbehandleren og borgeren, hvor borgeren får hjælp til at få overblik over sine muligheder og hjælp til at benytte mulighederne.”*

Når man analyserer det ovenstående citat, bliver det tydeligt, at Arbejdsmarkedsstyrelsen på den ene side fastholder målet for den beskæftigelsesrettede indsats - borgerne skal i arbejde eller uddannelse. På den anden side signaleres der et tydeligt behov for, at arbejdet antager former som dels giver borgerne indflydelse på indsatsen dels at borgeren får hjælp til at tage ansvar. Det peger på forandringer - både for de professionelle og for borgerne.

For den professionelle peges der på, at empowerment skal ses som et modsvar på den tendens, hvor systemets regler og produktion bliver det centrale i indsatsen. De professionelle skal skabe engagement hos borgerne, fordi det vil øge deres ansvar for egen situation og dermed give er større succes i forhold til målet. Borgerne skal inddrages hele vejen igennem og have indflydelse på alle vigtige beslutninger, hvilket kræver, at de professionelle skal arbejde sammen med borgeren - arbejde med coaching, motivation, anerkendelse og i en tillidskabende relation. Citatet viser, at der er forskellige muligheder for fortolkninger af, hvordan empowerment skal udmøntes. Det kan fortolkes som en skærpelse af inddragelsespligten, men indenfor de gældende rammer og overliggende læringsteoretiske tilgang til beskæftigelsesindsatsen. Altså en tilgang, hvor der er fokus på forandring i adfærd, og ikke så meget på, hvilke strukturer der producerer en situation uden arbejde, og hvor læring gennem indflydelse skal skabe forandring i oplevelsen af indsatsen og dermed af udbyttet. En empowermentudgave, som kan placeres tættest på en socialliberal variant.

En anden fortolkning kunne være at sætte fokus på, hvad der skal forandres i de gældende strukturer og muligheder for, at borgerne faktisk kan få indflydelse. Hvilke former for viden har brugerne behov for at få formidlet for at kunne anvende deres rettigheder og i størst muligt omfang definere såvel aktuelle problemer som konkrete indsatser? Hvilke typer af interventioner skal der på denne baggrund skabes, og hvordan kan den professionelle bedst understøtte borgerens eget projekt? Her lægges der vægt på den professionelle omsætning af empowerment - altså hvordan den professionelle ved at skabe forandringer i egen praksis kan skabe større muligheder for, at borgerne selv

kan definere problem og løsning samt tilbyde deres partnerskab i de konkrete processer. Det er en fortolkning, hvor man flytter fokus fra adfærd og kognition til at sætte fokus på strukturer, mulighedsrum og professionelle praksisformer og skills. En sådan fortolkning ser empowerment som et bidrag i diskussionen af en mere kritisk empowerment variant, fordi der arbejdes ud fra en strukturel forståelse af ledighed – ikke kun en individuel båret forklaring. Sagt lidt firkantet, så er det ikke altid nok at arbejde med borgerens motivation og performance – der skal også være konkrete og ledige arbejdspladser.

Begge fortolkninger har behov for en tydeliggørelse og definering af centrale begreber som indflydelse, ejerskab, medejerskab. De anvendes noget uklart i citatet, og de valgte fortolkninger vil formodentlig lægge sig op ad forskellige definitioner heraf.

Så det er de professionelle, der gennem deres fortolkninger af empowerment afgør, om empowerment øger mulighedsrummet – skaber en større sprække i det beskæftigelsesrettede sociale arbejde, eller om empowerment fortolkes inden for rammerne af det kendte? Her skal det kendte forstås som det beskæftigelsesrettede sociale arbejde, der er defineret af en læringsteoretisk variant, hvor det centrale i indsatsen er et fokus på at forandre den adfærd, som borgere uden for arbejdsmarkedet udviser (Caswell 2014).

Spørgsmålet er, om det er muligt at anvende det mulighedsrum, der politisk har åbnet sig gennem denne relancerings af empowerment til at reaktivere en form for mere radikalt socialt arbejde? Om det er muligt igen at interessere sig for de strukturerer, som dels skaber, dels vedligeholder sociale problemer som for eksempel arbejdsløshed, i stedet for at målet med det sociale arbejde er at skabe forandringer i borgernes adfærd – altså hvordan de opfører sig i forhold til problemet. Denne vægtning vil i højere grad bryde med det aktuelle fokus på det individuelle ansvar og forandringer i adfærd. De konkrete forsøg med empowerment, som er iværksat i flere kommuner, indebærer, at de professionelle skal øge deres samarbejde med borgerne. Alene det, at borgerne oplever at blive inviteret (uden at kunne sanktioneres), at forstå hvad det nye samarbejde skal være og så i prak-

sis opleve, at der er tale om et samarbejde, er en grundlæggende forandring i den relation, som oftest kan etableres i en travl hverdag, hvor de professionelle har mange sager med mange krav, der skal passes. Forsøget må nødvendigvis – i første omgang – handle om at skabe betingelser for at etablere et samarbejde i en asymmetrisk magtrelation. Det kræver tydelighed, fokus og forandringer i kommunikationsstil af de professionelle. Her kan det se ud som om en samfundskritisk variant af empowerment nærmest er umulig, men de professionelle valg af grundsyn, sprog og aktiviteter (individuelt eller i grupper) kan variere, og dermed vil der opstå forskellige empowerment hybrider i den konkrete omsætning.

Det bliver derfor spændende at følge de forskellige kommuners empowermentprojekter gennem de næste par år. Allerede nu kan der iagttages forskelle i kommunernes omsætning af projektmidler. Nogle kommuner sætter alle sejl til, og arbejder med at forandre tilgangen til borgerne gennem alle led i forvaltningen. Der arbejdes med at udvikle empowerment ledelse, empowerment møder, og styrke muligheder for borgernes deltagelse. Der arbejdes med at udvikle kommunikation, som giver adgang til deltagelse, og det tages alvorligt i hele organisationen, at det er vanskeligt at skifte kurs, hvorfor alle i organisationen skal deltage i forskellige former for kompetenceudvikling. Det er et langt sejt træk, som kræver en seriøs og målrettet investering.

REVITALISERING AF KRITISK SOCIALT ARBEJDE?

Om en relancerings af empowermentbegrebet i det beskæftigelsesrettede arbejde kan bidrage til et øget fokus på, hvordan der kan arbejdes med kritisk socialt arbejde indenfor en nordisk velfærds kontekst er nok optimistisk, men ikke nødvendigvis urealistisk. Der er international forskning, der peger på, at en sådan revitalisering af radikalt socialt arbejde er på vej frem. (Cree 2013, Slettebö og HUSK 2011, Krem 2009).

Men en revitalisering af empowerment øger behovet for kritisk at diskutere, hvordan den professionelle omsætning af empowerment med partnerskaber og aktiv inddragelse af brugerne undgår at blive endnu en måde at klientgøre borgerne på. Svaret må være, at der på tværs af fag, sektorer og organisationer arbejdes målrettet med at udvikle måder, hvorpå samarbejde og mulighedsrum kan dyrkes, erfaringer høstes og produktive ideer skabes. Borgere, praktikere og forskere må i fællesskab sætte fokus på, diskutere og skabe kritiske refleksioner over empowerment som begreb, tankegang og praksisform i det sociale arbejde, hvis begrebet fortsat skal give mening og næring til udvikling af kritisk socialt arbejde. De aktører, som er direkte inddraget i de nye empowermentprojekter, må insistere på, at sprækker i det sociale arbejde skal bruges og udvides i takt med, at såvel borgere som professionelle bliver bedre til at skabe fælles platforme for samarbejde og partnerskaber. Herunder bør traditionelle evalueringer erstattes af praksisforskning med brugerperspektiver som drivkraft. ●

“De konkrete forsøg med empowerment, som er iværksat i flere kommuner, indebærer, at de professionelle skal øge deres samarbejde med borgerne”

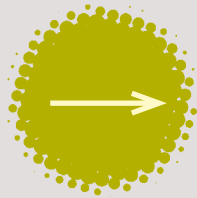
REFERENCER

- Andersen, J. m.fl.**(red.)(2003). *Empowerment i storbyens rum*. København. Hans Reitzels forlag.
- Andersen, M.L.** (2009). *Former for ability – hvilke betydninger tillægges en ADHD-diagnose i forhold til selvforståelse, intersubjektive og institutionelle positioner*. PhD thesis. Aalborg: Aalborg Universitet, Institut for sociologi, socialt arbejde og organisation.
- Andersen, M. L.** (2013). *Familier og ADHD - problematikker. Problemforståelser, handlingsstrategier og samarbejde*. Aalborg Universitet, Institut for sociologi og socialt arbejde.
- Andersen, M.L.** (2015) *Borgerperspektiver som drikraft i sociale analyser*. I Harder, M og Nissen M.A.(2015) Socialt arbejde i en foranderlig verden. Akademisk forlag.
- Andersen, M.L.** (2002) *Kampen om empowerments betydning – en analyse af definitioner, handlingsstrategier og social praksis*. Speciale. Aalborg Universitet.
- Andersen, M.L.** (2013) *Empowerment – begreb og betydning i teori og praksis*. I Niklasson. Grit (red) Sundhed, menneske og samfund. Samfundslitteratur.
- Andersen, M.L., Brok, P. og Mathiasen, H.** (2000) *Empowerment på dansk*. Fredrikshavn. Dafolo
- Beresford, P** (2013). *From "other" to involved: user involvement in research: an emerging paradigm*. Nordic Social Work Research Routledge.
- Brown, R & M** (1997) *Empowered på jobbet*. Industriens forlag.
- Caswell, D** (2014) *Socialt arbejde på beskæftigelsesområdet- arbejdsløse, aktive tilbud og sanktioner*. I Guldager, J og Skytte, M (2014) Socialt arbejde - teorier og perspektiver. Akademisk forlag.
- Cree, V.E.**(2013) *New Practices of Empowerment*. I Gray M. & Webb S.A. (Edt) The New Politics of Social Work. Palgrave Macmillan
- Faureholm, J.**(1996) *Fra livstidsklient til medborger*. Socialpædagogisk bibliotek.
- Freire, P.**(1973). *Education for Critical Consciousness*. A continuum Book. The Seabury Press.
- Healy, K** (2009) *Socialt arbejde i teori og kontekst*. Professionsserien. Akademisk forlag.
- Hulgård, L** (1997) *Værdiforandringer i velfærdsstaten – et weberiansk perspektiv på sociale forsøgsprogrammer*. Forlaget Sociologi.
- HUSK** - Projektplan 2006-2011. http://samforsk.no/husk/SiteCollectionDocuments/Projektplan_-_revidert_oktober08.pdf
- Hutchinson G S & Oltedal, S** (1996) *Modeller i socialt arbejde – fra like røtter til same felt*. Tano Aschehaug.
- Linden, K**(1991) *Kvinnor, Hälsa Handling*. Samhällsvetenskapliga Fakulteten. Göteborg Universitet.
- Payne, M** (1997) *Modern Social Work Theory*. Macmillan.
- Pringle, K.og Harder, M.**(1999) *Through Two Pairs of Eyes: A Comparative Study of Danish Social Policy and Child Welfare*. Aalborg University Press.
- Slettebø, T et.al** (2009) *KREMs kurs i endringsmetode*. Rapport nr 6. Diakonhjemmet Høgskole.
- Skytte, M** (2014) *Socialt arbejde* .I Guldager, J og Skytte, M (2014) Socialt arbejde – teorier og perspektiver. Akademisk forlag.
- Staples, L.H.**(1993) *Consumer Empowerment in the Massachusetts Mental Health System,; A Comparison of attitudes, perceptions, and opinions witin and between consumer and provider groups*(Dissertation). Boston. Boston University Graduate School.
- Uggerhøj, L** (1995) *Hjælp eller afhængighed*. Aalborg Universitetsforlag.
- Uggerhøj, L** (2014) VERA- tidsskrift for pædagoger. Nr. 67.
- Wallerstein, N.**(1992) *Powerlessness, Empowerment and Health: Implications for Health promotion Programs*. American journal of Health Promotion, VOL 6(3). (<http://star.dk/da/Tal-og-analyser/Ny-viden/Videnspiloter/Empowerment-projekt-for-unge-og-voksne.aspx>)

Reglerne er gode nok - eller?

- om proceskrav og tommelfingerregler
i kommunernes almindelige tilsyn med
børn og unge

AF IDAMARIE LETH SVENDSEN, LEKTOR



Artiklen behandler en række af de proceskrav, der er forbundet med kommunernes almindelige tilsyn med børn og unge efter serviceloven. Det teoretiske og analytiske udgangspunkt er retlig kompleksitet. Det vises, at regelsættet er præget af lag-på-lag-lovgivning og -praksis og af forskellige regler og begreber på mange niveauer og på forskellige områder, hvilket gør det komplekst. Det vises endvidere, at dette i praksis håndteres heuristisk, det vil sige med mere håndterbare forståelser eller tommelfingerregler. Sådanne håndteringsmekanismer kan kritiseres, men kan også ses som sprækker af fornuft i en regelkompleks virkelighed.

D

enne udgave af UDEN

FOR NUMMER undersøger ud fra forskellige indgangsvinkler, hvordan der findes sprækker af handlerum indenfor de organisatoriske, økonomiske, juridiske med videre rammer, som sættes for det sociale arbejde på forskellige planer og områder. I denne artikel zoomes særligt ind på *de retligt bestemte* rammer for det *almindelige, kommunale* tilsyn med børn og unge. Rammerne har ændret sig voldsomt de senere år, idet bevægelsen er gået mod øget processuel regulering af kommunernes ansvar og *nye regler på flere områder og niveauer*. Det er sket uden de store diskussioner, idet politiske dagsordener, store mediesager og samfundsøkonomisk fokus på risiko, forebyggelse, effektivitet og økonomi har fået de mange regelændringer¹ til at fremstå som selvfølgelige og klare.

Det er almindeligt at høre såvel praktikere som lovgiver og eksperter udtale, at ”reglerne er gode nok”. Underforstået, at det er praksis, der er problemet. Men reglerne giver faktisk anledning til overvejelser. Særligt om hvilke hensyn og konsekvenser, *der bliver nedtonet* med denne selvfølgelighed? Er reglerne egentlig så *klare*? Og hvordan *håndteres de i praksis*? Disse spørgsmål er emnet for et ph.d. projekt, gennemført i perioden 2011-2014 ved Roskilde Universitet, Institut for Samfund og Globalisering, i samarbejde med Professionshøjskolen Metropol, Institut for Socialt Arbej-

de.² I artikelen trækkes nogle af de centrale resultater og pointer op fra dette arbejde. Først belyses kompleksiteten i procesreglerne for kommunernes almindelige tilsyn gennem et par eksempler og med et blik på reglernes samlede udformning. Herefter gives en mere overordnet karakteristik af reglernes udvikling. Endelig redegøres for, hvordan reglerne i praksis håndteres med mere forenklede tommelfingerregler. I den afsluttende perspektivering diskuteres på denne baggrund forholdet mellem de komplekse regler og de forenklede tommelfingerregler, og der opstilles forslag til, hvordan der mere konkret kan opnås en tættere forbindelse mellem de overordnede værdier og virkelighedens praksis. Henvisninger til lovbestemmelser, uddybende forklaringer med videre er indsat i slutnoter, litteraturhenvisninger i øvrigt er til litteraturlisten.

PROCESKRAV I DET ALMINDELIGE KOMMUNALE TILSYN MED BØRN OG UNGE

Et eksempel:

En 12-årig dreng har i skolen givet udtryk for, at hans far kan blive rigtig vred og ”gå på ham” derhjemme. Skolen har drøftet drengens situation med drengen, forældrene og kommunen den senere tid. Forældrene mener ikke, at der er noget problem. Skolen sender nu et brev til kommunen, hvor den redegør for drengens udtalelser.

Umiddelbart skulle det ikke være noget særligt problem at fastlægge de regler og proceskrav, der gælder her. Men helt enkelt er det ikke. For det første kan man spørge, hvordan *skolens videregivelse* af oplysningerne til socialforvaltningen er reguleret? Skolen har underretningspligt efter serviceloven, hvis drengen kan ”antages at have behov for særlig støtte”. Dette indebærer³, at der skal være en sagligt begrundet antagelse om vanskeligheder, som servicelovens kapitel 11 sigter på at løse, uanset at den, der underretter, har mulighed for og fortsat kan benytte hjælpemidler i vedkommendes regi. Underretter skal ikke vurdere, om betingelserne er opfyldt. I reglerne om underretningspligten fremhæves særligt den situation, hvor den pågældende har været udsat for *overgreb*. Dette begreb dækker ifølge forarbejderne et ret snævert og strafretligt afgrænset område, og det er ikke beskrevet nærmere, hvordan begrebet skal forstås i forhold til andre dele af retsgrundlaget.⁴ Reglernes fremhævelse af overgreb gør det således ikke nødvendigvis nemmere at vurdere den konkrete situation. Hvis udveksling af private oplysninger er nødvendig som led i det tidlige eller forebyggende samarbejde om udsatte børn og unge, kan oplysningerne udveksles mellem skole, sundhedspleje, tandpleje, dagtilbud og socialforvaltning – som udgangspunkt én gang i et møde – efter servicelovens § 49a, hvis persondatalovens regler ikke giver mulighed for udveksling.⁵ Betingelsen om, at udveksling er ”nødvendig” antages at indebære, at samtykke som udgangspunkt skal forsøges opnået. Men fra hvem? Barnet? I givet fald fra hvilken alder? Forældremyndighedsindehaver(ne), bopælsforælderen, eller den, oplysningerne angår?

For det andet kan man spørge, hvilke forpligtelser kommunen har ved modtagelse af oplysningerne? Efter servicelovens § 155, stk. 1. 2. led, skal kommunen foretage central *registrering af alle underretninger*. Det er et spørgsmål, hvilke oplysninger det er, der skal registreres, og hvad der gælder for henvendelser, der ikke har karakter af underretninger. Det er imidlertid ikke behandlet i forbindelse med lovændringerne, men i Ankestyrelsens undersøgelse af kommunernes erfaringer (Ankestyrelsen, 2013) er det beskrevet, at der er meget forskellig praksis. Se også BDO Revisions evaluering af reglerne (BDO Revision, 2013). Sondringen – mellem underretninger og andre henvendelser – har også betydning i forhold til servicelovens § 155, stk. 1, 1. led, hvorefter kommunen ved modtagelsen af *underretninger* skal iværksætte en rettidig og systematisk *vurdering* med henblik på at afklare, om barnet eller den unge har behov for særlig støtte. Senest 24 timer efter modtagelsen skal kommunen efter § 155, stk. 2, vurdere, om barnets eller den unges udvikling er i fare, og om der derfor er behov for at iværksætte akutte foranstaltninger. Det fremgår af vejledningen om særlig støtte, at vurderingen efter § 155 ikke er en § 50-undersøgelse, men i praksis vil en vurdering kunne indebære, at kommunen kontakter forældrene, barnet/den unge⁶ eller andre, for eksempel underretter, netværk, andre dele af forvaltningen eller andre myndigheder med henblik på oplysning af sagen.⁷ Hermed er det et spørgsmål, hvor grænsen går mellem en vurdering efter § 155 og så § 50-undersøgelsen.⁸ Vurderingen er under alle omstændigheder underlagt almindelige regler og principper om sagsoplysning, herunder om borgerens medvirken, socialforvaltningens vejledning og princippet om helhedsvurdering (Se herom fx Andersen, 2013). Men hvad skal der nærmere vejledes om, og hvordan skal der inddrages og helhedsvurderes?

Et andet eksempel:

Et forældrepar, som de senere år har haft store konflikter efter samlivsophør og som for et år siden deltog i familiebehandling i forhold til deres 8-årige datter, giver under en rådgivning i kommunens Familie-rådgivning oplysninger om, at datteren på det seneste har fået faglige og sociale problemer i skolen og en del fravær pga. hoved- og mavepine. Statsforvaltningen har fastsat en 7/7 samværsordning. Forældrene vil gerne have hjælp til datteren og beder rådgiveren om at bringe dette videre i "systemet".

Det er et spørgsmål, om der er tale om en *underretningssituation*, men under alle omstændigheder er spørgsmålet om *notatpligt* relevant. Efter offentlighedslovens § 13 skal en myndighed mv. i afgørelsessager, når den mundtligt bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag, der er af betydning for sagens afgørelse, som udgangspunkt snarest muligt gøre notat også om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter. At notatpligten alene gælder i afgørelsessager betyder, at den ikke gælder for faktisk forvaltningsvirksomhed. Men ved siden af den lovbestemte notatpligt i § 13 gælder en grundsætning om, at en myndighed også uden for afgø-



IDAMARIE LETH SVENDSEN

er cand. jur. ph.d., lektor på Professionshøjskolen Metropol, Institut for Socialt arbejde. Har i 2014 udarbejdet afhandlingen "Der er faresignaler her" – om ret og heuristik i det almindelige, kommunale tilsyn med børn og unge ved Roskilde Universitet, Institut for Samfund og Globalisering. Perspektivet er tværvidenskabeligt og pragmatisk.
www.ucviden.dk.

“Reglernes fremhævelse af overgreb gør det således ikke nødvendigvis nemmere at vurdere den konkrete situation”

relessager kan være forpligtet til at tage notat. Hvordan skal så familierådgivningens forpligtelser opfattes? Eksemplet rejser også spørgsmål om vejledning og om udveksling af oplysninger med de familieretlige myndigheder, særligt Statsforvaltningen, som ikke - som sundhedsmyndigheder og politi - indgår i det tidlige, tværfaglige samarbejde efter serviceloven.

I begge eksempler indebærer reglerne, at der registreres personoplysninger - om underretter, familien, barnet/den unge mv. Socialforvaltningens modtagelse af oplysninger er *indsamling af personoplysninger* efter persondataloven - både i forhold til den omhandlede familie, den der afgiver oplysninger (underretteren, samarbejdspartneren eller borgeren) og eventuelt andre (bi)personer, som der skal *orienteres* om. Det vil sige om kategorierne af modtagere, om det er obligatorisk eller frivilligt at besvare stillede spørgsmål samt mulige følger af ikke at svare, og om reglerne om indsigt i og om berigtigelse af de oplysninger, der vedrører den registrerede. Her er det relevant, at underretninger ikke bare registreres i kommunens eget system, men også registreres centralt på cpr. nr.⁹ Undtagelsesreglerne er overordentlig komplicerede.¹⁰ Når det gælder børn, har Datatilsynet udtalt, at der som hovedregel skal gives selvstændig meddelelse til børn over 15 år, men at det er en konkret vurdering,¹¹ og at undtagelsesreglerne som udgangspunkt ikke finder anvendelse.¹² Disse regler stiller således ganske høje krav til kommunernes sagsbehandling, men er ikke særlig specifikke i forhold til de krav, der stilles.

OM REGLERNE - ET OVERORDNET BLIK

Eksemplet illustrerer, at oplysninger om et barn, som det umiddelbart kan virke nemt at forholde sig til, i realiteten er underlagt ganske komplekse sagsbehandlingskrav. Komplexiteten ligger i, at der er flere *retsområder, retlige niveauer og regler fra forskellige historiske faser i spil samtidigt*. Der opereres derfor med forskellige begreber og logikker, som samtidig står i et *gensidigt afhængighedsforhold til hinanden*. Reglerne er udviklet over tid *bid for bid og lag på lag* (inkrementelt) ud fra løbende opståede krav om politisk handling gennem:

- Nye partielle enkeltlove (fx persondataloven og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område)
- Nye partielle, bestemmelser (fx servicelovens §§ 49a og b, § 155, persondatalovens §§ 8, stk. 3)
- Henvisning til brede værdier (fx forældreansvarslovens generelle regler om inddragelse og barnets bedste som overordnet kriterium)
- Henvisning af generelle spørgsmål til konkret afgørelse i praksis (fx børns retsstilling efter persondataloven)

Indholdsmæssigt afspejler det samlede regelsæt et grundlæggende ændret syn på det offentliges forpligtelser overfor børn og familier med fokus på *tidlig indsats og barnet/den unge* - som ikke fuldt ud afhængig af forældrene eller kommunen men som subjekt med egen position. Der er således i dag tale om et aktivt, inddragende og opsporende ansvar, der både er bredt og snævert, støttende og beskyttende, inddragende og kontrollerende mellem forældre, barn, kommune og sektorer. Underretningsbegrebet er således i realiteten gået fra at dække undtagelsessituationen (fra hovedreglen om dialog og samarbejde) og *forskellig fra ansøgnings-/meddelelssager*, til at dække et langt bredere og mere alment felt af børn, forældre og familier, som den tidlige indsats kan rettes mod - i grænselandet mellem frivillighed og tvang og med et nyt fokus på dataindsamling. I denne sammenhæng indebærer ændringerne således *udvidelser af adgangen til udveksling* af personoplysninger mellem sektorer og fagpersoner. Denne udformning af reglerne er forbundet med nye opfattelser af barndom, forældreskab og samfund, der har sat sig igennem over en ret kort periode. Nye vidensparadigmer, forandrede familiemønstre og moralnormer samt demografiske forandringer er forhold, der sammen med den teknologiske og politiske udvikling har påvirket og løbende påvirker forventningerne til det offentliges virksomhed (for et komparativt perspektiv se for eksempel Gilbert, 2012 og Gilbert, Parton og Skivenes, 2011). Ændringerne afspejler også de internationale regler: Børnekonventionen indeholder både regler om beskyttelse og inddragelse af børn, og mere konkrete krav til staterne følger af Børnekomiteens udmeldinger. Sådanne krav følger også af Menneskerettighedsdomstolens praksis, hvorefter staterne anses som positivt og aktivt forpligtede over for børn.¹³ Også EU har indoptaget Børnekonventionens principper (se Stalford, 2012). På grund af det værdimæssige udgangspunkt om barnets bedste fremstår reglerne umiddelbart selvfølgelige, naturlige og intuitivt forståelige, men ser man nærmere efter, er det ikke helt så enkelt endda. Hvad er et overgreb, hvilken betydning har det, hvad er det mere præcist, der skal noteres, hvilken lovgivning er relevant hvornår, hvilken betydning har barnets alder, hvilken betydning har forældremyndighedsforholdene, hvem kan beslutte, hvad der skal tales om, hvordan skal der vejledes og så videre? Det, der ikke kommer til syne, er, hvilke hensyn og rationaler, der nedtones med reglerens udformning, for eksempel forældre og børns retssikkerhed, integritet, autonomi og beskyttelse ved blandt andet myndighedernes registrering af persondata og intensiverede samarbejde. Spørgsmålene er

“At forholde sig mere nysgerrigt kræver for det første, at både virkelighedens og retsgrundlagets kompleksitet anerkendes mere eksplicit.”

relevante i disse år, også på andre områder – sundhed, kriminalitetsbekæmpelse med videre – men nedtones i særlig grad i reglerne på børneområdet.

REGLERNES HÅNDTERING: TOMMELFINGERREGLER

Reglerne har blandt andet medført en meget kraftig stigning i antallet af underretninger til kommunerne (se herom Ankestyrelsen, 2013) – som skal *håndteres* i kommunerne. Men hvordan? I min vignetbaserede interviewundersøgelse med syv kommunale afdelingsledere og faglige konsulenter (Svendsen, 2014) finder jeg, at reglerne i et vist omfang er forbundet med tvivl og forskellige opfattelser, og at en række mønstre til håndtering af retlig kompleksitet ser ud til at være aktive. Disse mønstre ses i undersøgelsen som *heuristiske*, det vil sige som udtryk for praktiske, kontekstnære måder at håndtere kompleksitet på i form af hurtige beslutningsmønstre ”tommelfingerregler”, af Kahnemann betegnet ”system 1-rationalitet” i modsætning til mere langsom, deliberativ ”system 2-rationalitet” (Kahnemann, 2011).

Hurtige heuristiske mønstre af denne karakter beskrives på forskellig måde i den beslutningsteoretiske litteratur, idet mønstrene i nogle sammenhænge anskues som *bias*, det vil sige kognitive *fejlopfattelser* (se fx Kahnemann og Tversky, 2000 og Sunstein, 2013), og i andre dele af litteraturen som i udgangspunktet *hensigtsmæssige og praktiske* beslutningstræer (se for eksempel Gigerenzer, 2008). Det gælder eksempelvis tilgængelighedspræference, som er en tendens til at være optaget af det mest tilgængelige og nedtone mere fjerne, langsigtede eller usikre muligheder. Dette kognitive mønster kan både ses som en fejl - ”bias” – (Kahnemann) i beslutningsprocessen eller som udtryk for *”take-the-best”-heuristik*, det vil sige en i udgangspunktet praktisk og fornuftig

tendens til at vælge den mest nærliggende, forhåndenværende løsning (Gigerenzer).

Uanset om man anskuer mønstrene på den ene eller den anden måde, er et fælles udgangspunkt, at den *konkrete kontekst*, det vil sige beslutningsmiljøet, er afgørende for, hvilke mønstre der er aktive og for, hvordan man kan forstå og handle i forhold til dem. Efter denne forståelse er det altså helt afgørende, at konkrete beslutninger forstås ud fra deres *konkrete kontekst*.

TILGÆNGELIGHEDSPRÆFERENCE I RETTLIGE BESLUTNINGER – EN HURTIG TOMMELFINGERREGEL

Børneområdet - herunder det almindelige, kommunale tilsyn - er underlagt den kommunale forvaltning, hvor der for det første er tale om mange *målgrupper/interessenter* for den kommunale tilsynsaktivitet (børn, forældre, marginaliserede, samfundet), usikre prognoser og løbende ændringer. det vil sige ”vilde problemer” (se Høybye-Mortensen, 2013; Krogstrup, 2011). Det sociale systems karakter af ”underste sikkerhedsnet” og opsamlingssted for det, der ikke passer andre steder, bidrager til denne usikkerhed. Særligt er tilsynsområdet præget af behov for hurtige beslutninger om usikre prognoser på baggrund af sparsom og ikke-sekventiel information - ”cues” i modsætning til egentlig børnefaglig undersøgelse

sesvirksomhed. Og feltet er karakteriseret af ikke-jurister som beslutningstagere og ingen specifikke professionskrav.

I undersøgelsen konstateres en tendens til præference for de mest tilgængelige dele af reglerne, herunder en mindre grad af opmærksomhed på ikke-så-tilgængelige dele af regelsættet. For eksempel vægtes regler om behandling af persondata og specifikke vejledningsforpligtelser ikke så højt, og de forskellige retlige former *forenkles*, som partsbegrebet, afgørelsesbegrebet, forældremyndighed, barnets forskellige rettigheder og underretnings- og ansøgningsbegreberne. Selvom reglerne er forskellige og kræver ret indgående kendskab til nuancer, forskellige kilder og praksis, lægges således i vidt omfang praktisk håndterbare og nogenlunde ens tommelfingerregler til grund gennem nedtoning af vanskeligt tilgængelige dele, nuancer og forskelle i regler på forskellige niveauer mv. Herunder at

- Alt opfattes som underretninger,
- Begrebet "overgreb" skæres til,
- Bopælsforælderskab prioriteres i sagsbehandlingen,
- Der opereres med faste aldersgrænser i forhold til børns rettigheder, også hvor regelsættet stiller krav om en mere konkret individuel vurdering
- Mundtlighed i sagsbehandlingen foretrækkes, mv., også hvor reglerne lægger op til skriftlig dokumentation

HURTIGE TOMMELFINGERREGLER - PROBLEM ELLER LØSNING?

Disse praktiske, forenkende tommelfingerregler kan kritiseres som reducerende og problematiske (Se for eksempel Hansen, 2009:39 om socialpædagogik og Andersen, 2013:131 om retsanvendelse), når de anskues ud fra det langsomme, deliberative "system 2" - rationelle perspektiv, hvor idealet er at indhente alle nødvendige og tilstrækkelige informationer, overveje samtlige retskilder og helheden i sagen, herunder mulige sagsudfald på kort og på langt sigt, handle proportionalt, sikre medindflydelse for de involverede, lighed mellem lignende situationer, hurtighed og objektivitet i vurderingen, afveje forskellige formål og foretage professionelle skøn ud fra faglige normer og standarder indenfor den ramme, retten sætter. det vil sige langsom, lineær, vel-

overvejet, "korrekt" tænkning. Dette er udgangspunktet, når konkrete beslutninger evalueres "ex post", for eksempel i forbindelse med klagesagsbehandling og tilsyn med videre.

Men de kan også ses som sprækker af fornuft i en regelkompleks virkelighed. En nødvendig og i vidt omfang hensigtsmæssig håndteringsmekanisme. Reglerne kræver egentlig ganske indgående konkret afvejning af forskellig karakter, forskellig vægtning af kriterier, forskellige regelsæt og hensyn i forskellige situationer, men i den praktiske virkelighed installeres mere håndterbare forståelser, der overtrumfer reglerne kompleksitet (Gigerenzer, 2006; Gigerenzer og Engel, 2008). Sådanne forståelser kan det evaluerende, kontekstløse blik gøre det vanskeligt at se fornuft i. Hertil kommer, at det kan anspre praktikerne til at efterrationalisere eller nedtone en praksis, der i den konkrete situation anvender hurtig, intuitiv, tommelfingerregel-baseret til håndtering af kompleksitet. Uanset hvor meningsfyldt dette har været oplevet i den konkrete kontekst.

At forholde sig mere nysgerrigt kræver for det første, at både virkelighedens og retsgrundlagets kompleksitet *anerkendes* mere eksplicit. Af såvel lovgiver som praksismyndigheder og teori. Og for det andet, at reguleringen ikke kun ser den ene vej - mod de overordnede værdier og den efterfølgende juridiske prøvelse. Det kræver et dobbeltblik, som har øje for reglerens udformning i *den konkrete kontekst*, de skal anvendes i. Dermed åbnes både for diskussion af hvilke hensyn, reglerne betoner - og hvilke de dermed nedtoner - og for en mere "smart" eller intelligent regulering, som tager åbent stilling til de forskellige hensyn:

- Hvilke hensyn prioriteres hvor?
- Hvilke omkostninger har det i forhold til andre hensyn?
- Hvor er der behov for centralt fastsatte, præcise krav, "stærke" regler, og hvor er der behov for "svage" regler, lokale prioriteringer og faglige skøn?
- Hvordan spiller de enkelte regler sammen i det samlede regelsæt?.

Rettes blikket allerede ved udformningen ikke bare mod det enkelte regelsæt eller mod regler og praksisfelt hver for sig, åbnes for nye muligheder. Regler retter sig nemlig mod mennesker, der ikke nødvendigvis er jurister eller har adgang til juridisk bistand, men derimod velfærdsprofessionelle og borgere i mange afskygninger. Ligesom borgerne i samfundet ikke er eller skal være advokater, dommere eller revisorer, er personalet på børneområdet det heller ikke - og skal vel heller ikke være det. At tænke retlig regulering ind i et tæt samspil med konkrete kontekstforhold er imidlertid ikke så nemt. Det er nemmere at forholde reguleringen til almene, samfundsmæssige værdier og efterfølgende monitorering.

En sådan tilgang ville indebære, at der, når regler evalueres, og der skabes nye regler på denne baggrund - i form af lovgivning og praksis - ses nærmere på selve retsgrundlaget og tages stilling til spørgsmål som:

- Hvilke begreber er det hensigtsmæssigt at gå bort fra eller *definere på ny*? For eksempel underretningspligt, forældremyndighed, partsretigheder, afgørelsesvirksomhed, ansøgnings sag mv.
- Er der bestemmelser eller kapitler, der bør *flyttes*? For eksempel reglerne om underretningspligt, der står til sidst i serviceloven, men som på grund af udviklingen af reglernes betydning ville give mere mening noget før i lovens tekst?
- Er der begreber, der bør *defineres på tværs* af områder og sektorlovgivninger? For eksempel regler om formål, forældreansvar, barnets autonomi i form af børnesamtalekrav og partsretigheder, skriftlighedskrav, registrerings- og vejledningskrav, definition af ”overgreb. Forskellige forståelser er her ikke så meget begrundet i hensyn til beslutningstagning men mere til sektorinteresser, politiske behov og historiske tilfældigheder.

På det sociale område er der tradition for at tænke retten som et redskab til opnåelse af større social retfærdighed og andre værdier gennem påvirkning af lovgivning og aktivistisk brug af retssystemet. Med denne artikel er det sigtet at spørge til, hvordan der ikke kun kan fyldes flere værdier og proceskrav på i disse processer, men også hvordan der mere konkret kan opnås en tæt forbindelse mellem værdier, interesser og virkelighedens praksis. ●

NOTER

1. Eksempel på større reformer er Forebyggelsespakken (Lov nr. 576 af 10. juni 2014 om ændring af lov om social service og lov om forpligtende kommunale samarbejder) Overgrebspakken (Lov nr. 496 af 21. maj 2013) Barnets Reform (Lov nr. 628 af 11. juni 2010) og Anbringelsesreformen (Lov nr. 1442 af 22. december 2004)
2. Undersøgelsen har to dele. Den første del er en genetisk-retssociologisk og retsdogmatisk orienteret dokumentanalyse af reglernes samlede udformning. Den anden del er en operationel retssociologisk undersøgelse

“Disse regler stiller således ganske høje krav til kommunernes sagsbehandling, men er ikke særlig specifikke i forhold til de krav, der stilles”

af, hvordan den samlede udformning af reglerne kan have betydning i den kommunale kontekst med brug af kvalitative, vignet-baserede interviews med syv kommunale mellemledere og faglige konsulenter i fem kommuner

3. Se om servicelovens § 153: Socialministeriets vejledning nr. 9007 af 7. januar (nr. 3 til serviceloven) om særlig støtte til børn og unge og deres familier. (Høringsudkast til ny vejledning forefindes på Høringsportalen.dk)
4. Herunder forældreansvarsloven og internationale forpligtelser, særligt beskyttelsesforpligtelsen efter Børnekonventionens art. 19 og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. Menneskerettighedsdomstolens praksis

5. Hvis videregivelse er nødvendig af hensyn til det kriminalitetsforebyggende samarbejde, kan udveksling endvidere ske efter retsplejelovens § 115. Denne udveksling er ikke pligtmæssig og kræver ikke et møde. Der findes også en regel om udveksling i servicelovens § 49 b, særligt om forebyggelse af overgreb, men den er skoler ikke omfattet af
6. Det fremgår af servicelovens § 155, a, stk. 2, at der til brug for vurderingen af en underretning efter §§ 152-154, jf. stk. 1, kan finde en *børnesamtale* sted. Der er ikke knyttet nærmere kriterier til bestemmelsen, og det fremgår ikke, om kommunen, hvis den ikke gennemfører børnesamtale, skal søge barnets holdning tilvejebragt på anden måde (som det gælder for samtaler efter § 48). Det fremgår således af vejledningen om særlig støtte, at der altid skal overvejes børnesamtale i forbindelse med vurderingen, men det fremgår ikke, efter hvilke kriterier denne overvejelse skal foretages. I tilfælde af underretning om overgreb mod et barn eller en ung er reglen obligatorisk, idet der her skal finde en samtale sted med barnet eller den unge. Samtalen kan finde sted uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og uden dennes tilstedeværelse. Efter stk. 2 kan samtalen undlades, i det omfang barnets modenhed eller sagens karakter i afgørende grad taler imod samtals gennemførelse. Ved underretning om overgreb mod et barn eller en ung fra barnets eller den unges forældres side er det obligatorisk, at samtalen finder sted uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og uden dennes tilstedeværelse
7. Mht. udveksling af oplysninger med politiet er der med servicelovens § 49b givet mulighed for udveksling i det tidlige arbejde, så kommunen kan høre politiets umiddelbare mening om en konkret sag og få en tilbagemelding på, om det vil være relevant, at kommunen anmelder sagen til politiet. § 49b regulerer ikke, hvornår kommunen har en pligt til at anmelde sager til politiet. Dette reguleres af de mere generelle regler om afværgepligt og offentligt ansattes ansvar i straffeloven, som dog ikke giver megen vejledning – heller ikke i forhold til spørgsmålet om anmeldelse af et barn, der muligvis udsættes for overgreb.
8. Det er således også et spørgsmål, i hvilket

omfang de regler og principper, der knytter sig til § 50-undersøgelsen, også gælder for § 155-vurderingen, eller om man må gå ud fra, at disse regler netop ikke gælder for § 155-vurderingen. Dette spørgsmål er bl.a. relevant i forhold til de særlige regler om indhentelse af oplysninger uden samtykke – også fra private – i forbindelse med en § 50-undersøgelse i retssikkerhedslovens § 11c. Det er i den forbindelse et spørgsmål, hvordan barnet og forældrene skal forstås i forhold til begrebet ”private” i retssikkerhedslovens § 11c, stk. 2

9. Kommunerne har siden 2014 været forpligtede til at indberette alle underretninger til et centralt register på epr.nr. niveau

10. persondatalovens § 29, stk. 2, 1. led, kan der gøres undtagelse fra meddelelse efter § 29 (det vil sige hvor oplysningerne ikke stammer fra den registrerede selv), hvis den registrerede allerede er bekendt med oplysningerne. Det er altså afgørende, om den, oplysningerne omhandler, fx forældre og barn, er bekendt med videreformidlingen til forvaltningen og i hvilken form. Stammer oplysningerne fra den registrerede selv – fx hvis der er tale om en henvendelse om hjælp – gælder undtagelsen ikke. Det er her et spørgsmål, hvad der gælder i de situationer, hvor en underretning afgives med viden og samtykke fra forældremyndighedens indehaver(ne)/barnet. Endvidere kan der gøres undtagelse fra meddelelsespligten efter persondataloven § 30, hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysninger findes at burde vige for afgørende hensyn til private interesser, eller hvis det viser sig umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt, jf. § 29, stk. 3.

11. Datatilsynets udtalelse nr. 2003-321-0243

12. Særligt i forhold til orientering af børn og unge har Datatilsynet påpeget, at undtagelsesreglerne som udgangspunkt ikke kan finde anvendelse på de sociale og familieretlige sager, der vedrører børn og unges meget personlige forhold. Datatilsynet peger dog i den nævnte udtalelse på muligheden for at gøre undtagelse fra oplysningspligten efter § 30, stk. 1, om afgørende hensyn til private interesser, og at Datatilsynet tidligere har peget på, at der skal udøves forsigtighed ved anvendelsen af denne bestemmelse, men finder det ”imidlertid nærliggende, at der i visse sociale og familieretlige sager kan foreligge sådan-

ne afgørende hensyn, at de kan begrunde en fravigelse af oplysningspligten over for børn og unge.” Man kan uden at overdrive sige, at denne vejledning ikke er meget hjælpsom i forhold til at fastlægge kommunens forpligtelser.

13. Efter Børnekonventionens art. 19 er staterne forpligtede til at træffe alle passende lovgivningsmæssige, administrative, sociale og uddannelsesmæssige forholdsregler til beskyttelse af barnet mod alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbrug, vanrøgt eller forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse, herunder seksuelt misbrug, medens barnet er i forældrenes, værgens eller andre persons varetægt. Efter stk. 2 bør sådanne beskyttende foranstaltninger i passende omfang omfatte virkningsfulde retningslinjer, såvel for udformning af sociale programmer, der kan yde den nødvendige støtte til barnet og til dem, der har barnet i deres varetægt, som til andre former for forebyggelse og identifikation, rapportering, henvisning, undersøgelse, behandling og opfølgning af tilfælde af børnemishandling som beskrevet og om nødvendig retsforfølgelse. Staternes tidlige, opsporende og forebyggende tilsynsforpligtelser i forhold til børn har ikke traditionelt været i centrum for Menneskerettighedsdomstolens praksis, men den generelle oprioritering af staternes positive forpligtelser efter EMRK og et øget samspil med Børnekonventionen og EU-retten har ændret på dette udgangspunkt. Domstolen har således i flere sager fastslået medlemsstaternes positive forpligtelser til at beskytte borgerne, herunder børn, særligt at forebygge overgreb. Se <http://hudoc.echr.coe.int>

14. I 2015 forventes de første centrale tal fra det centrale underretningsregister, som er nævnt i note 8

REFERENCER

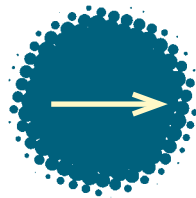
- Andersen, J.**, 2013. *Socialforvaltningsret* 5. udgave., København: Nyt Juridisk Forlag.
- Ankestyrelsen**, 2013. *Underretninger om børn og unge - kommunernes gode erfaringer*, København: Ankestyrelsen. Available at: file:///C:/Users/idsv/Downloads/Kommunernes_gode_erfaringer_underretninger_03_06_2013_18_47 (2).pdf.
- BDO Revision for Socialstyrelsen**, 2013. *Delrapport: Evaluering af serviceloven §§ 49 a om udveksling af oplysninger uden forældresamtjykte og § 153 om den skærpede underretningspligt*, København/Odense: BDO Revision.
- Gigerenzer, G.**, 2008. *Rationality for Mortals: How People Cope with Uncertainty*, Cary, NC, USA: Oxford University Press, USA.
- Gigerenzer, G. & Engel, C., 2006. *Heuristics and the law*, Cambridge MA: MIT Press in cooperation with Dahlem University Press.
- Gilbert, N.**, 2012. A comparative study of child welfare systems: Abstract orientations and concrete results. *Children and Youth Services Review*, 34(3), pp.532-536.
- Gilbert, N., Parton, N. & Skivenes, M.**, 2011. *Child Protection Systems - international trends and orientations*, New York: Oxford University Press.
- Høybye-Mortensen, M.**, 2013. *I velfærdsstatens frontlinje: Administration, styring og beslutningstagning*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Hansen, S.** 2009. Styring af døgninstitutioner for børn og unge. Bureaucrati, faglige metoder eller tommelfingerregler? *Tidsskrift for Socialpædagogik* nr. 23.
- Hestbæk, A.-D. et al.**, 2006. *Nye regler - ny praksis*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Kahneman, D.**, 2011. *Thinking, fast and slow*, New York: Farrar Straus and Giroux.
- Kahneman, D. & Tversky, A.**, 2000. *Choices, values and frames*, New York ; Cambridge UK: Russell Sage Foundation ;Cambridge University Press.
- Krogstrup, H.K.**, 2011. *Kampen om evidens- resultatmåling, effektvurdering og evidens*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Stalford, H., 2012. *Children and the European Union: Rights, welfare and accountability*, Oxford U.K.;Portland Oregon: Hart Publishing.
- Sunstein, C.**, 2013. *Simpler: The future of government*, New York: Simon & Shuster.
- Svendsen, I.**, 2014. *Der er faresignaler her. Om ret og heuristik i det almindelige kommunale tilsyn med børn og unge*. Afhandling, Roskilde Universitet.

RETSKILDER

- FN's Konvention om Barnets Rettigheder** (1989) The 1989 United Nations Convention on the Rights of the Child (CRC), og tilhørende protokoller, jf. bekendtgørelse nr 6 af 16. januar 1992 af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder. Børnekonventionen. Tiltrådt af Danmark til ikrafttræden den 18. september 1991
- Den Europæiske Konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og fundamentale friheder** (1950) og tilhørende protokoller. The 1950 European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms jf. Lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (inkorporeringsloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998
- Forvaltningsloven**. Lov nr. 571 af 19. december 1985. jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014.
- Persondataloven**. Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger. Lov nr. 503 af 12. juni 2009 om ændring af forvaltningsloven og lov om behandling af personoplysninger (Udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder) Justitsministeriet
- Retsplejeloven**. Lov om rettens pleje, jf. lovbekendtgørelse nr. 1139 af 24. september 2013.
- Retssikkerhedsloven**. Lov nr. 453 af 10. juni 1997 om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. lovbekendtgørelse nr. 983 af 8. august 2013.
- Serviceloven**. Lov nr. 454 af 10. juni 1997 om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 254 af 20. marts 2014. Lov nr. 576 af 10. juni 2014 om ændring af lov om social service og lov om forpligtende kommunale samarbejder (En tidlig forebyggende indsats m.v.) Lov nr. 496 af 21. maj 2013 om ændring af lov om social service (Beskyttelse af børn og unge mod overgreb) Lov nr 628 af 11. juni 2010 om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven (Barnets Reform) Lov nr. 597 af 18. juni 2006 om ændring af lov om social service (Styrkelse af indsatsen over for familier med børn og unge, der har behov for særlig støtte) Lov nr. 1442 af 22. december 2004 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Anbringelsesreform)
- Straffeloven**. Borgerlig straffelov, jf. lovbekendtgørelse nr. 1028 af 22. august 2013.
- Socialministeriet**. Bekendtgørelse nr. 1466 af 16. december 2010 om underretningspligt over for kommunen efter lov om social service Socialministeriets vejledning nr. 9007 af 7. januar 2014 (nr. 3 til serviceloven) om særlig støtte til børn og unge og deres familier Datatilsynets udtalelse nr. 2003-321-0243

Socialrådgiveres dobbelrolle

AF SIDSEL KLARBORG HILLGAARD, SOCIALFAGLIG KONSULENT



Socialrådgivere har en dobbeltrolle i socialt arbejde. De skal hjælpe, men de skal også udøve kontrol. Denne artikel belyser, hvordan socialrådgivere forstår deres dobbeltrolle, hvad der ligger til grund for den forståelse, samt hvordan dobbeltrollen forsøges håndteret. Målet med artiklen er at analysere dobbeltrollens beskaffenhed klarere frem, som den kommer til udtryk i to interviewede socialrådgivergrupper. Artiklen tager afsæt i et speciale på kandidatuddannelsen i socialt arbejde på Aalborg Universitet¹.



ocialt arbejde opererer i spændingsfeltet mellem

individ og samfund og er medierende i netop dette skæringspunkt. Lorenz beskriver det 'medierende' som at være medierende mellem individets og samfundets interesser, men samtidig at være i stand til ikke nødvendigvis at se individets og samfundets interesser som modsætninger, men at kunne integrere dem, hvor det er muligt (Lorenz, 1994). At være medierende er, når en socialrådgiver skal tildele hjælp efter fastsatte kriterier, som også rummer et socialfagligt skøn. Det kræver en refleksion over, at hjælpen ikke kun handler om at give det, som borgeren ønsker, men det handler om en saglig brug af autoritet i forhold til at vurdere, hvad en borger er berettiget til. Ellers kunne kommunekassen lige så godt stå på torvet.

Lorenz påpeger, at socialrådgiveres faglighed er noget mere end alene at følge lovgivningen. Det er altså i det 'mellemrum' mellem individ og samfund, at socialrådgiverne skal være et medierende led. Så Lorenz' pointe er, at socialrådgiveres mandat ligger i at være medierende mellem samfund og individ – mellem kollektive og individuelle interesser. Samtidig er det et afgørende aspekt heri, at vægtningen ikke må skifte over til alene at blive et hensyn til systemet. Mandatet ligger i at være med til at forsøge at skabe social retfærdighed. Derfor bliver det vigtigt med etisk bevidsthed og en refleksion over egen rolle.

Det betyder, at det er nødvendigt, at socialrådgivere forholder sig til deres dobbeltrolle og dobbelte funktion for at undgå, at det sociale arbejde blot bliver et politisk instrument og dermed også en risiko for, at det sociale arbejde bliver undertrykkende. Det nødvendiggør også en diskussion om, hvilken rolle socialrådgivere har, og hvordan socialrådgivere forstår deres egen rolle som professionelle, herunder dobbeltrollen.

Den teoretiske ramme for undersøgelsen, som artiklen tager afsæt i, tager udgangspunkt i Pierre Bourdieus strukturalistiske konstruktivi-

stiske tilgang med afsæt i en feltanalytisk analyseramme. Formålet var at undersøge socialrådgiveres forståelse af deres dobbeltrolle, og, hvordan disse forståelser kan forklares. En feltanalytisk tilgang har fokus på at fremanalysere modstridende positioner inden for et givet felt. I denne artikel betegnes det som 'det sociale felt'. Formålet med at fremanalysere og dermed også at konstruere modstridende positioner er at synliggøre de magtrelationer og den magtudøvelse, der er inden for et felt. Også inden for områder og i relationer, hvor der måske som udgangspunkt ikke ville forventes at være en magtrelation. Med afsæt i en feltanalytisk tilgang er der fokus på forskelle mellem rådgivergrupperne. Det vil sige, at fokus er på de positioner, som rådgivergrupperne hver især har i feltet. På den måde bliver den strukturelle betydning og eventuelle konsekvenser heraf inddraget og tydeliggjort (Mathiesen & Højbjerg, 2009).

Bourdieu beskriver samfundet som et socialt rum. Det sociale rum består af relationelle forbindelser mellem aktørerne. Det sociale rum er opdelt i forskellige felter – for eksempel 'det økonomiske felt', 'det politiske felt' og relevant for denne artikel 'det sociale arbejdes felt'. Inden for de forskellige felter indtager individer og grupper en relativ position. Positioner bliver bestemt af den mængde og type kapital, som individet eller gruppen besidder, og de konstitueres af den relation og afstand, der er til øvrige aktører i feltet, og de positioner, de indtager. Bourdieu anfører, at aktører, som ligger tæt på hinandens positioner i et felt, i højere grad vil have en forståelse og sympati for hinanden. Denne artikel tager afsæt i empirisk interviewmateriale fra to forskellige rådgivergrupper inden for feltet 'socialt arbejde'. Rådgivergruppernes positioner ligger tæt på hinanden, hvorfor der i henhold til Bourdieu må være både en forventning og et potentiale i forhold til forståelser og sympati for hinanden (Bourdieu, Af praktiske grunde, 1997).

Bourdieu anvender begrebet kapital til at synliggøre, hvordan forskellig kapital og akkumuleret mængde kapital giver forskellig adgang til magt og indflydelse inden for et givent felt. Ganske kort skitseret skelner Bourdieu mellem økonomisk, social og kulturel kapital. Kapital begrebet kan ud-

vides med andre typer af kapital. Bourdieu anvender videre begrebet symbolsk kapital som en slags overbegreb, som de andre kapitalformer kan oversættes til, såfremt den givne kapitalform i et givent felt anerkendes og tillægges værdi ud fra opfattelseskriterier, som er indskrevet i den givne kapital fordelingens kultur – for eksempel professionel relation/uprofessionel relation, hjælp/ikke-hjælp. Det kan således i princippet være enhver egenskab hos en aktør eller hos en gruppe, der kan vise sig som symbolsk kapital (Bourdieu, Af praktiske grunde, 1997). Bourdieu anfører, at det er nødvendigt at holde forskellige forståelser op imod hinanden for at kunne forstå de sociale mekanismer og konsekvenser heraf (Bourdieu, The Weight of the World - Social Suffering in Contemporary Society, 1999).

Magt er centralt for Bourdieu. Bourdieu anfører, at der kan være kampe dels mellem de forskellige felter, men også inden for det samme felt kan der være kampe mellem aktører eller grupper af aktører. Kampene handler om at bevare eller ændre position i feltet. Dette ud fra en forståelse af, at samfundets strukturer er både funktionelle og hierarkiske. Det betyder også, at de positioner, som rådgivergrupperne indtager i relation til hinanden, er et udtryk for dels en funktionel, men også en hierarkisk relation (Bourdieu, Af praktiske grunde, 1997).

DOBBELTROLLEN I ARBEJDET MED SÅRBARE UNGE

I undersøgelsen er der fokus på to socialrådgivergrupper. Den ene gruppe er socialrådgivere, der arbejder som myndighedsrådgivere i et jobcenter med unge mellem 18-25 år med problemer udover ledighed. Den anden gruppe er socialrådgivere, der arbejder som bostøtte eller mentor (efter Lov om Social Service § 85 og Lov om aktiv beskæftigelsesindsats §§ 78-80³). Rådgiverne, som arbejder som bostøtte eller mentor, er ligeledes tilknyttet unge mellem 18-25 år, men har derudover også borgere over 25 år og opefter.

De to grupper har en samarbejdssnitflade i forhold til de unge mellem 18-25 år og er derved vigtige samarbejdspartnere. Begge rådgivergrupper har en grunduddannelse som socialrådgiver. Forskellen mellem de to rådgivergrupper ligger altså i deres forskellige sæt af arbejdsopgaver, hvor funktionen enten indeholder eller ikke indeholder et formelt myndighedsansvar. Rådgiverne har via deres uddannelsesmæssige baggrund akkumuleret en vis mængde af den samme uddannelsesmæssige kapital. Forklaringen på forskelle og ligheder vil derfor findes i både den uddannelsesmæssige baggrund samt i den position, som rådgivergrupperne har i deres arbejdsfelt. Der er blevet argumenteret for, at der er sket et brud i velfærdsstaten, hvor vi har bevæget os fra en "welfare state" til en "workfare state" (Torfing, 1999). Det betyder, at der kommer et mere ensidigt fokus på uddannelse og beskæftigelse. Thorup Larsen argumenterer for, at det fokus, der er kommet med "workfare-orienteringen", medfører, at det handlingsrum, hvor socialrådgiverne har mulighed for at komme med deres faglige vurdering og skøn, i højere grad bliver styret og dermed udfordrer den professionelle autonomi (Larsen, 2011). Samtidig bliver der argumenteret for et holdningsskifte i forbindelse med "workfare-orienteringen", der forbindes med en tiltagen-



SIDSEL KLARBORG HILLGAARD

Er uddannet socialrådgiver i 2008 og Cand. Soc., Kandidat i socialt arbejde i 2013 fra Aalborg Universitet. Har siden 2013 arbejdet som socialfaglig konsulent indenfor børne- familieområdet i Aalborg Kommune. Et særligt fokusområde er det professionelle samarbejde. sidse@hillgaard.com

de standardisering af det sociale arbejde, som dermed har betydning for relationen mellem socialrådgiver og borger (Nissen, Harder, & Andersen, 2008; Plovsing, 2004). Den udvikling, der er beskrevet ovenfor, og det skift, der er sket, får betydning i forhold til rådgivergruppernes arbejde og samarbejde omkring de sårbare unge i relation til de lovgivningsmæssige og organisatoriske rammer. Et relevant spørgsmål er, om det betyder, at rådgivergruppernes målsætninger er mere entydigt på at få de unge i uddannelse og job. Eller formår rådgivergrupperne samtidigt at have tanke på og reflektere over faglige idealer? Og dermed også samtidig formå at inddrage viden om den unges livsverden? Med afsæt i ovenstående kan der åbnes for en diskussion af, hvordan socialrådgivere forvalter dobbeltrollen og dermed deres mandat som medierende mellem samfund og individ.

BEGREBSAFKLARING AF DOBBELTROLLEN

Den begrebsafklaring, der knytter sig til begrebet dobbeltrolle, kan henføres til to områder inden for det sociale arbejde. Det er karakteristisk, at dobbeltrollen bliver beskrevet som et modsætningsforhold mellem at være systemrepræsentant og at være loyal overfor professionens faglige idealer – og at agere i overensstemmelse med dem. Det bliver opfattet ud fra et enten-eller-perspektiv. Der findes dog også beskrivelser, hvor det er et både-og-perspektiv, der er fremtrædende. Beskrivelser af socialrådgiveres dobbeltrolle kædes ofte sammen med et magtaspekt. Det gælder både i lærebøger og i de retninger, som forskningen præsenterer.

Følgende er et eksempel på en beskrivelse af dobbeltrollen (Meeuwisse, Swärd, & Sunesson, 2002):

”Det sociale arbejde befinder sig i et spændingsfelt mellem disciplin og hjælp”

Citatet opstiller et modsætningspar mellem disciplin (magt) og hjælp. Modsætningen er dog ikke entydig, da begrebsparret befinder sig i et spændingsfelt. Et spændingsfelt, der ikke er en konstant størrelse, men som er dynamisk og foranderligt.

Her følger et andet eksempel (Uggerhøj, 2008):

”Når socialrådgiverens virkelighed er at skulle spænde mellem på den ene side disciplineringen og kontrol og på den anden side frigørelse og udvikling – både i lovgivningen og indsatsformen – må den teoretiske udfordring være differentiering frem for begrænsning. Det er nemlig ikke tale om, at nogle socialrådgivere frigør, og andre disciplinerer. Disciplineringen er en faktor i det sociale arbejde i de mest frigørende politiske og faglige retninger i det sociale arbejde, ligesom frigørelse er et led i alle typer social indsats.”

Uggerhøj tydeliggør i citatet, at dobbeltrollen ikke indeholder et modsætningsforhold, men bør forstås ud fra et både-og-perspektiv. Magt og kontrol forstås oftest som en negativ dimension i det sociale arbejde. Ved at forstå kontrol og magt alene som en negativ dimension, overses de muligheder for hjælp, der ligger i magt og kontrol, og at magten og kontrollen kan betragtes som en forudsætning for at kunne give

hjælp. De er altså ikke modsætninger som noget, der er dårligt i den forstand, og som skal tæmmes. Tværtom kan det anses som et vilkår og måske endda som en forudsætning for godt socialt arbejde. Det kan også anskues således, at der er tale om modsatrettede perspektiver, der kan være et udtryk for, hvordan man anskuer socialt arbejde og dermed også socialrådgiverens dobbeltrolle.

TO FORSTÅELSER AF DOBBELTROLLEN

En væsentlig forskel mellem de to interviews af de to rådgivergrupper kan findes i den refleksion, som de hver især har over, hvorvidt de mener at have eller ikke at have en dobbeltrolle som socialrådgiver. De rådgivere, der arbejder som bostøtte eller mentor, identificerer sig med begrebet, mens myndighedsrådgiverne afviser, at de har en dobbeltrolle. Analysen af rådgivergruppernes refleksioner tegner et billede af, at begge rådgivergrupper i deres forståelse har konstrueret en forskel mellem deres opfattelse af hjælp og myndighed. Altså et udtryk for det enten- eller perspektiv, der er beskrevet tidligere i artiklen. Dette eksemplificeres i nedenstående citater:

”Jeg ser den ikke som den dobbeltrolle. Det gør jeg ikke, fordi jeg ser det som, jeg er socialrådgiver, og jeg har nogle retningslinjer herinde hos mig, hvordan kan jeg udnytte mine retningslinjer på bedst mulig måde ift. det her unge menneske, som har de og de problemstillinger, så for mig er det ikke en dobbeltrolle...” (Myndighedsrådgiver 1).

Samme forståelse kommer til udtryk her:

”Altså det, nej jeg synes heller ikke, jeg har en dobbeltrolle, altså vi har nogle rammer, vi arbejder under, og der er nogle hjælpeforanstaltninger under, og dem bruger vi, og man kan sige, vi har jo myndigheden også, så vi skal ind og vurderer, der er en udeblivelse – er der en rimelig grund til det, og sanktionerer, det gør vi, fordi de unge de kender rammene, det gør det, og det er vilkårene...” (Myndighedsrådgiver 2)

En anden forståelse, der kommer til udtryk i en refleksion over dobbeltrollen, ses hos den rådgivergruppe, der arbejder som udførerådgiver:

”Jeg synes måske, jeg oplever, jeg har sådan lidt en dobbeltrolle, kan man sige, fordi jeg har arbejde, almindeligt mentorarbejde ude ved borgeren, men jeg har også stadigvæk, og det er nok også på

“Det betyder, at det er nødvendigt, at socialrådgivere forholder sig til deres dobbeltrolle og dobbelte funktion”

grund af min uddannelse, jeg har stadigvæk og min baggrund, hvor jeg også har siddet inde på et kontor, jeg har stadigvæk de ting i baghovedet...” (Udfører -rådgiver 2)

I citatet ses, hvordan rådgiveren identificerer sig med begrebet dobbeltrolle. Samtidig ses det, at rådgiveren sætter sin forståelse af dobbeltrollen i relation til sin uddannelse og det at have siddet på kontor.

Et andet aspekt ved dobbeltrollen, der kommer til udtryk hos udførrådgiverne, er, at de som gruppe til tider forstår sig selv som i opposition til systemet. På borgerens side – mod systemet.

”... Så bliver man sådan lidt advokaten for borgeren, hvor man sidder på deres (borgerens) side mod systemet...” (Udførrådgiver 4)

Citatet viser, at udførrådgiverne benytter begrebet som afsæt til at reflektere over deres rolle og dilemmaer, der kan være forbundet hermed. Rådgivere uden formel beslutningskompetence opleves af myndighedsrådgivere ikke som loyale i forhold til de beslutninger og afgørelser, som myndighedsrådgivere træffer. Altså når de med udførrådgiverens egne ord bliver ”borgerens advokat”:

”Og det problemet er, det er, at det jo sådan set går ud over den unge, når de så løber panden mod en mur, så bliver vi de onde kommunedamer her, der ikke vil noget som helst altså, altså det er også det, de er ansat for. Det er jo ligesom at være bisidder og være oversættere af det vi siger og gøre det forståeligt, jamen det er sådan, reglerne er, der er ikke noget at gøre, (...) de har altså ikke helt forståelse for, hvad er regler, og hvad er rammer, og det er rigtig synd for de unge, når en anden rådgiver siger, nu prøver vi lige at få det her igennem, og det gik ikke, jamen så prøver vi at få det her igennem, det går heller ikke. Altså den unge fø-

ler sig jo afvist af det her, som egentlig er en regel og et vilkår, hvor man kunne have kommet dem i forkøbet og have sagt, det kan ikke lade sig gøre” (Myndighedsrådgiver 2)

I citatet udtrykker myndighedsrådgiveren, hvordan hun oplever, at hun tvinges ud i en praksis og en rolle, hvor hun af den unge bliver set som ”kommunedamen”, der ikke vil hjælpe. Sammenholdes de to ovenstående forståelser kan de ses som modsatrettede perspektiver. Altså et udtryk for, hvordan de to rådgivergrupper anskuer socialt arbejde. Tidligere i teksten blev det fremhævet, at udførrådgiver sætter sin forståelse af dobbeltrollen i relation til dels sin uddannelse og dels at have siddet på kontor. Her ses det, at forståelsen af dobbeltrollen er kompleks, dynamisk og knyttet til den (organisatoriske) kontekst, som socialrådgivere agerer i. I nedenstående citat kommer det til udtryk, hvordan en af myndighedsrådgiverne håndterer sin dobbeltrolle.

”... men det er jo ikke min magt” (Myndighedsrådgiver 1)

Jobcenterrådgiveren distancerer sig i citatet fra lovgivningen, rammerne og den magt, der er forbundet med at være offentligt ansat. Samtidig viser citatet, at socialrådgiveren har en forståelse for at være en officiel person med en betroet magt, som skal forvaltes. I nedenstående citat udtrykkes ligeledes en bevidsthed omkring at være en offentligt ansat person og at blive anset som sådan.

”... for mig er det ikke en dobbeltrolle, fordi når jeg møder en ung, så siger jeg også til den unge, nu skal du høre her: Det kan godt være, du sidder herinde, og det kan godt være, du er på kontanthjælp, og du synes, det er røv og nøgler, men det her det er første dag i resten af dit liv, og du skal kigge på mig som dit arbejdsredskab til at komme videre, du skal ikke se på mig, som jeg er hende derinde fra kommunen, kommunedamen” (Myndighedsrådgiver 1)

Selv om jobcenterrådgiverne afviser at have en dobbeltrolle, så viser ovenstående citat, at rådgiveren er bevidst om, at de unge ser hende i en rolle som ”kommunedame” – og dermed som en repræsentant for systemet. Citatet peger på, at rådgiveren gerne vil have dette billede neutraliseret og i højere grad have de unge til at se hende som et ”redskab”, da hun oplever, at det giver

hende det bedste afsæt for at kunne hjælpe den unge. Ovenstående citater peger på, at rådgiverne er bevidste om, at de ses i en bestemt rolle som systemrepræsentant med en magt. Samtidig peger citaterne på, at rådgiverne ønsker at blive set i en anden rolle. Nemlig en rolle som 'redskab' der kan ses som et udtryk for i højere grad at indtage en medierende rolle i relation til den unge. I nedenstående citat beskriver en udførrådgiver, hvordan det er at være ansat af 'systemet' og på samme tid have en oplevelse af at være distance-ret til selvsamme system.

"Hvis der kommer en afgørelse, som kommunen har truffet, og man ikke er enig i det, og så man hjælper dem, så bliver man sådan lidt advokat for borgeren, hvor man sidder på deres side mod systemet" (Udførrådgiver 4)

I ovenstående citat kommer det til udtryk, hvordan en rådgiver uden formel myndighed forsøger at håndtere og balancere sin dobbeltrolle. Her ses det, hvordan rådgiveren distancerer sig selv til systemet - her kommunen - og i stedet fremstiller sig selv som borgerens advokat - mod systemet. Det at yde råd og vejledning - også om at klage en afgørelse - kan jo betragtes som en del af myndighedsrollen, uden at det bliver til en modsætning. Det interessante er, at rådgiverens holdning til afgørelsen spiller ind på hendes konstruktion af et modsætningsforhold. Her bliver det tydeligt, at der er "noget på spil" mellem de to rådgivergrupper. Udførrådgiverne distancerer sig fra systemet og fremstiller sig selv i en rolle, hvor de i en vis udstrækning er mod systemet, som myndighedsrådgiverne bliver set som systemrepræsentanter for. Nedenstående citat viser et eksempel på, hvordan samarbejdet mellem de to rådgivergrupper bliver oplevet som vanskeligt: *"... det har jeg i hvert fald oplevet, man skal ikke sidde der og være bedreviddende, så hjælper man i hvert fald ikke borgeren"* (Udfører-rådgiver 1)

Citatet beskriver, hvordan en udførrådgiver oplever samarbejdet med myndighedsrådgiverne. Også her bliver det tydeligt, at der er "noget på spil" mellem rådgivergrupperne. Det opleves vanskeligt at frembringe viden i samarbejdet. At frembringe viden, at vide noget mere, at vide noget andet kan betyde, at den ene rådgivergruppe stiller spørgsmålstejn ved den anden rådgiver-

vergruppes viden. At det opleves som problemfyldt at frembringe den viden, rådgiveren sidder inde med som professionel, kan være med til at forhindre et egentligt samarbejde samt forhindre en nødvendig videns- og erfaringsudveksling til fordel for borgeren.

KAMPEN OM AT VÆRE DEN BEDSTE HJÆLPER

Rådgivergrupperne lægger afstand til hinanden som grupper ud fra en skelnen mellem hvem af dem, der som gruppe hjælper de unge bedst. Begge rådgivergrupper har en forståelse af, at den hjælp, der gives, det, vi gør og praktiserer som gruppe, er den 'ægte hjælp'. Ud fra en forståelse af 'hjælp' - 'ikke hjælp'. De forskellige og modsatrettede forståelser, der kan være af egen professionelle rolle og andre rådgivergruppers professionelle rolle, kan være med til at skabe en 'kamp' mellem de forskellige professionelle rådgivergrupper. Der kan være kampe om forskellige interesser om magten og autoriteten til at definere, for eksempel hvad der er godt for borgerne. Hvordan man bedst hjælper borgeren.

For at forstå hvad det er, socialrådgivergrupperne kæmper om, er det vigtigt at fremhæve Bourdieus forståelse af samfundets strukturer som både funktionelle og hierarkiske. Bourdieu ser den funktionelle differentiering som konsekvensen af eller resultatet af kampe mellem forskellige felter og kampe internt i feltet. Det betyder, at den arbejdsdeling, der er i og mellem felterne, ikke kun er funktionel, men også er et udtryk for en hierarkisk magtrelation. Rådgivergrupperne kan have forskellige interesser og mål afhængigt af deres position i feltets magtstruktur. Når rådgivergrupperne strider med hinanden, gør de det med forskellige kapitalformer, som rådgivergrupperne hver især er i besiddelse af. Styrkeforholdet bliver bestemt, når én af rådgivergrupperne er i besiddelse af én af de forskellige kapitalformer i et omfang, der gør, at de kan dominere feltet. Det vil sige, at rådgivergrupperne kan være med til at bevare eller forandre et felts opbygning - herunder de eksisterende hierarkiske relationer og strukturerer.

De hierarkiske relationer og strukturer er nødvendige for at forstå de mulige kampe, der er mellem rådgivergrupperne. Men også i forhold til at forstå mulige kampe til andre faggrupper. Ved at sætte fokus på de interesser, som rådgivergrupperne kæmper om, kan det være muligt at forstå og forklare de kampe, der er på feltet. Herved bliver det muligt at tydeliggøre rådgivergruppernes kampe, og hvordan de er med til at konstituere de positioner, de hver især indtager.

Analysen af de to rådgivergruppers refleksioner over dobbeltrollen tegner et billede af, at begge rådgivergrupper konstruerer en forskel mellem deres opfattelse af hjælp og myndighed. Det vil sige, at de betragtes som et modsætningspar. Analysen peger videre på, at begge rådgivergrupper identificerer sig med en medierende rolle, som knyttes sammen med hjælperollen og modsat ikke forbindes med myndighedsrollen. Begge rådgivergrupper identificerer sig med at have en medierende rolle. Men måden, hvorpå de erkender deres rolle som medierende, er forskellig. Gruppen af myndighedsrådgivere fremstiller sig som

BOSTØTTE-MENTOR-RÅDGIVER



Model 1

gruppe som havende en medierende rolle mellem stat og borger. Udfører-rådgivergruppen beskriver staten som en overordnet myndighed (magt), hvor de erkender deres rolle som en hjælperelation med borgeren.

De to rådgivergrupper strider om en position uden formel magt og dermed også uden formel beslutningskompetence, da en position uden formel magt og beslutningskompetence af de to rådgivergrupper bliver anset for at være den position, hvor de bedst kan hjælpe. De to rådgivergrupper indikerer på forskellig vis, at der er 'noget på spil' imellem dem, uden dog direkte at give udtryk for, at der foregår en kamp imellem dem. De stiller spørgsmålstejn ved hinandens faglighed og dermed også berettigelse til den position, som den anden rådgivergruppe indtager.

Dette eksemplificeres i nedenstående citat:

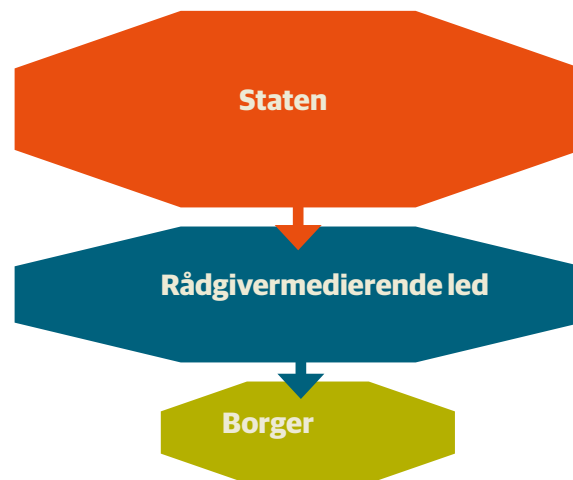
”... hvor jeg tænker sådan lidt: Det her det kan I ikke tillade jer. Det er bare så bund-uetisk overfor den unge, at I er så meget filtret ind den unge, at I glemmer at faktisk skal have en faglighed bag jer” (Myndighedsrådgiver 1).

Når de to rådgivergrupper stiller spørgsmålstejn ved hinandens faglighed, intensiveres kampene mellem dem, idet der stilles spørgsmålstejn ved den relative værdi af kapitalformerne, som her er socialrådgivernes faglighed og formåen til at hjælpe.

DOBBELTROLLEN FORSTÅS I KONTEKSTEN

Undersøgelsen handler om socialrådgiveres forståelser af dobbeltrollen, men kommer i høj grad også til at omhandle de positioner, som socialrådgivere indtager via deres forskellige jobs i det sociale felt. Det betyder også, at analysen og sammenfatningen omhandler socialrådgivergruppernes positionering til hinanden, og hvilken betydning det får for undersøgelsens to grupper af socialrådgivere. Rådgivergruppernes for-

MYNDIGHEDSRÅDGIVER



Model 2

skellige forståelser af dobbeltrollen tydeliggør, at forståelserne afgrænses af konteksten.

I forståelsen og refleksionen over dobbeltrollen og hvordan den skal praktiseres og balanceres, bliver det personlige i højere grad fremhævet som afgørende end de institutionelle rammer og vilkår. Det betyder, at der sker en forskydning af refleksionen over de rammer, organisering og vilkår, som rådgivergrupperne agerer i, over mod et fokus på de særskilte rådgivergrupper. Denne refleksion og forståelse kan være med til at skabe en dem/os-differentiering, der kan gøre det svært at få en mere nuanceret refleksion over det sociale arbejde. Analysen peger på, at socialrådgiveres forståelser ikke er entydige og konstante. Forståelserne af dobbeltrollen er dynamiske. Rådgivergrupperne erfarer og forstår ikke dobbeltrollen som noget abstrakt, men som nærværende i praksis som en kamp om at kunne bevare en hjælpende relation til borgeren.

Den symbolske kapital kan forstås negativt. Det vil sige, at det, der kæmpes om, er ikke at få en 'symbolsk position af afmagt'. Rådgivergrupperne vil se det som en 'position af lav status, manglende legitimitet og stigmatisering' (Harrits, 2011).

Den funktionelle differentiering, som socialrådgivergrupperne har til hinanden og i øvrigt også til andre grupper, skal i det perspektiv forstås, som at de forskellige funktioner, som de to

“Her ses det, at forståelsen af dobbeltrollen er kompleks, dynamisk og knyttet til den (organisatoriske) kontekst, som socialrådgivere agerer i”

rådgivergrupper har i deres job, er et udtryk for en funktionel, men også hierarkisk relation. Den funktionelle differentiering er dels en organisatorisk og bureaukratisk opdeling, og samtidig er den netop et resultat af kampe mellem forskellige felter og kampe internt i feltet - her 'det sociale arbejdes felt'.

Det betyder dermed, at den arbejdsdeling, der er i og mellem felterne, ikke kun er et udtryk for en funktionel arbejdsopdeling, men også er et udtryk for en hierarkisk magtrelation. Det vil samtidig sige, at der er et hierarkisk magtforhold mellem de to rådgivergrupper. De positioner og de kampe, der er i feltet, er medskabende af de forståelser, som de to rådgivergrupper har af dobbeltrollen.

ÅBNINGER FOR DIALOG OG REFLEKSION

At rådgivergrupperne fjerner sig fra hinanden ud fra en distinktion om, hvem af rådgivergrupperne, der hjælper bedst, giver ikke det bedste afsæt for et samarbejde mellem rådgivergrupperne. Det betyder, at den forståelse, som rådgivergrupperne har af egen dobbeltrolle og den anden gruppes dobbeltrolle, har mulige konsekvenser for det samarbejde, der er og skal være mellem rådgivergrupperne. Samtidig får netop et u hensigtsmæssigt samarbejde mulige negative konsekvenser for den gruppe af unge, som rådgivergrupperne skal samarbejde omkring.

Men betyder det så, at der ikke kan skabes mulige forståelser dels mellem de to rådgivergrupper og dels i forhold til mange grupper af professionelle, der i praksis er i dialog, etablerer kontakt og samarbejder? I henhold til Bourdieus fremstilling om, at jo tættere aktører er på hinanden i et felt, i jo højere grad vil de have sympati og forståelse for hinanden. Heri ligger således et stort potentiale for muligheden for, at de to rådgivergrupper får en større forståelse for hinanden og de vilkår, de hver især arbejder i.

Etablering af gensidig dialog mellem grupper af professionelle vil kunne skabe og igangsætte en refleksion over deres forskellige positioner og forståelser. En gensidig refleksion over forskellige positioner kan samtidig imødekomme den problematik, som kort bliver skitseret i artiklen omkring spørgsmålet, om der i for høj grad bliver

fokuseret på den enkelte rådgivergruppes håndtering af balancen mellem hjælp og kontrol. Dermed kan en gensidig dialog og refleksion over positioner og forståelser også være med til at etablere og styrke dels en gensidig forståelse og dels et godt samarbejde, som jo i sidste ende er med til at styrke den socialfaglige indsats. Endelig vil en gensidig dialog kunne bidrage til en vidensdeling og læring på tværs.

MULGHEDER I DOBBELTROLLEN

Formålet med denne tekst har været at sætte fokus på de forståelser af dobbeltrollen, som rådgivergrupperne har, hvordan grupperne hver især håndterer dobbeltrollen og hvilken betydning dette kan have for samarbejdet mellem de to rådgivergrupper.

Der tegner sig et billede af, at dobbeltrollen erkendes ud fra modsatrettede perspektiver, som handler om, hvordan socialt arbejde anskues. Artiklen viser videre, hvordan 'kampen' om at være den bedste hjælper, som i rådgivergruppernes forståelse hænger sammen med, hvordan de forstår deres egen dobbeltrolle, er med til at vanskeliggøre forståelse, dialog og samarbejde.

Artiklen viser også, at rådgivergiverernes 'kamp' med hinanden er med til at hindre et samarbejde og vidensdeling mellem rådgivergrupperne, hvilket i sidste instans får konsekvenser for de unge. Endelig peger artiklen på, at modsatrettede perspektiver er et vilkår, og netop at forskellige perspektiver inden for feltet kan være en forudsætning for godt socialt arbejde.

For er forskellige forståelser af dobbeltrollen i sig selv et problem? Det behøver det ikke at være. Som artiklen også viser, så har rådgivergrupperne refleksioner, der kan være med til at åbne for nye forståelser og dermed nye muligheder for nye måder at håndtere og balancere dobbeltrollen på. ●

NOTER

1. Titlen på specialet er "Socialrådgiverens dobbeltrolle. Et feltanalytisk studie af socialrådgiveres forståelser af dobbeltrollen". Specialet undersøger, hvordan to rådgivergrupper med forskellige funktioner, henholdsvis myndighed og udfører, forstår dobbeltrollen, og hvad der ligger til grund for disse forståelser.
2. Gældende lovgivning 2013

REFERENCER

- Bourdieu, P.** (1997). *Af praktiske grunde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Bourdieu, P.** (1999). *The Weight of the World - Social Suffering in Contemporary Society*. Cambridge: Polity Press.
- Harrits, G. S.** (2011). Professionsfeltet: sociale relationer og symboliske kampe. I M. B. Johansen, & S. G. Olesen (Red.), *Professionernes sociologi og vidensgrundlag* (s. 176-193). Aarhus: Via Systime.
- Larsen, L. T.** (2011). Guvernementalitet og profession: Sundheds- og socialreformer i et guvernementalitetsspektiv. I *Professionernes sociologi og vidensgrundlag* (s. 143-160). Aarhus: Via Systime.
- Lorenz, W.** (1994). *Social Work in a Changing Europe*. London: Routledge.
- Mathiesen, A., & Højbjerg, H.** (2009). Sociologiske feltanalyser - om at anvende Bourdieus feltbegreb i historisk konkrete analyser. I L. Fuglsang, & P. Bitsch (Red.), *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne* (2 udg., s. 233-276). Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Meeuwisse, A., Swärd, H., & Sunesson, S.** (2002). *Socialt arbejde - en grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Nissen, M. A., Harder, M., & Andersen, M. B.** (2008). *Socialrådgiveres fremtidige kvalifikations- og kompetencebehov - en pilotundersøgelse*. Aalborg Universitet, Institut for Sociologi, Socialt Arbejde og Organisation, Aalborg.
- Plovsing, J.** (2004). *Velfærdsstat og socialpolitik*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Torring, J.** (1999). Workfare With Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State. *Journal of European Social Policy*, 9(1).
- Uggerhøj, L.** (2008). Hvad er socialt arbejde?: en indkredsning af et mangfoldigt og komplekst felt. I M. H. Jacobsen, & K. Pringle (Red.), *At forstå det sociale : sociologi og socialt arbejde*. København: Akademisk Forlag.

