

12:2006 ARBEJDSPAPIR

Linda Thorsager
Ivan Christensen
Vibeke Pihl

DET SOCIALE ARBEJDES BETINGELSER – OM RAMMER FOR METODISK SOCIALT ARBEJDE I DAG

FORSKNINGSAFDELINGEN FOR SOCIALPOLITIK OG VELFÆRDSYDELSER

***Det sociale arbejdes
betingelser
– om rammer for metodisk
socialt arbejde i dag***

***Linda Thorsager
Ivan Christensen
Vibeke Pihl***

***Socialpolitik og velfærdsydelse
Arbejdsrapport 12:2006***

Socialforskningsinstituttets arbejdsrapporter indeholder foreløbige resultater af undersøgelser og forarbejder til artikler eller rapporter. Arbejdsrapporter udgives i et begrænset oplag som grundlag for en faglig diskussion, der indgår som led i forskningsprocessen. Læseren bør derfor være opmærksom på, at resultater og fortolkninger i den færdige rapport eller artikel vil kunne afvige fra arbejdsrapporten. Arbejdsrapporter er ikke omfattet af de procedurer for kvalitetssikring og redigering, som gælder for instituttets forskningsrapporter.

Indhold

Forord.....	1
1. Indledning.....	2
1.1 Litteraturstudiet.....	2
1.2 Arbejdspapirets indhold.....	3
2. De institutionelle og strukturelle betingelser for socialt arbejde.....	4
2.1 Autonomi versus styring i det sociale arbejde.....	5
2.2 Decentralisering versus centralisering.....	9
2.3 Kommunitarisme versus liberalisme.....	12
2.4 Fra ret til ”ret knyttet til pligt”.....	14
2.5 Modstridende logikker i velfærdsstaten.....	15
2.6 Opsamling.....	17
3. Kategorisering og standardisering.....	17
3.1 Institutionelle og strukturelle forholds betydning.....	19
3.2 Normer og kategorisering.....	21
3.3 Forskellige tilgange til kategorisering.....	23
3.4 Skøn versus standardiserede metoder til kategorisering.....	25
3.5 Opsamling.....	27
4. Brugerinddragelse – hvornår, hvorfor og hvordan?.....	27
4.1 Brugerinddragelsens baggrund og historie.....	29
4.1.1 Perioden før 1998.....	29
4.1.2 Den lille socialreform.....	31
4.2 Bredden i begrebet brugerinddragelse.....	33
4.3 Professionelt socialt arbejde - metoder og barrierer i praktiseringen af brugerinddragelse.....	37
4.4 Opsamling.....	42
5. Afslutning.....	42
6. Litteratur.....	45

Forord

Dette arbejdspapir er et led i et udredningsprojekt om metoder i socialt arbejde. Baggrunden for projektet er, at der findes begrænset viden om metoder i socialt arbejde, herunder hvad der adskiller metodisk fra andre former for socialt arbejde. Projektet er finansieret af Styrelsen for Social Service.

Papiret er det andet af to arbejdspapirer, som danner baggrund for en SFI-rapport, der vil blive udgivet i foråret 2007. Tanken er, at de to arbejdspapirer tilsammen skal fungere som det teoretiske udgangspunkt for den endelige SFI-rapport, der inddrager et større interviewmateriale til at belyse metodebegrebet i socialt arbejde.

Intentionen med dette andet arbejdspapir er at afgrænse og begrebsbestemme udvalgte dimensioner, som antages at være centrale i udførelsen af socialt arbejde, og derfor også for det metodiske socialarbejde. De udvalgte dimensioner diskuteres med afsæt i et omfattende litteraturstudium. Med udgangspunkt i aktuel litteratur er det hensigten at identificere nogle af det sociale arbejdes væsentligste betingelser og problematikker med henblik på at relatere dem til det metodiske arbejde.

Forskningsprofessor Margaretha Järvinen fra SFI har kommenteret på et første udkast til papiret, og det er blevet diskuteret på et følgegruppemøde. Projektets følgegruppe består af Steen Bengtsson, Inge Storgaard Bonfils, Frank Ebsen, Ilse Johansen, Anders Kjærulff, Jørgen Løkkegaard, Anna Meeuwisse, Peter Rhode, Lars Uggerhøj og Sven-Åge Westphalen. Der takkes for alles konstruktive kommentarer og forslag.

Der gøres opmærksom på, at arbejdspapiret forfattere har skrevet et første udkast til hver deres del af arbejdspapiret, således at Vibeke Pihl har udarbejdet udkastet til kapitel 3, Ivan Christensen til kapitel 4. Endelig har Linda Thorsager udarbejdet udkastet til kapitel 2 og sammenskrevet papiret.

1. Indledning

I dette arbejdsrapport præsenteres nogle af det sociale arbejdes væsentlige dimensioner og problematikker, som de fremstår i aktuel forskning, den politiske debat samt fag-interne debatter. Målet er at relatere problematikkerne til det metodiske socialarbejdes særlige karakteristika med henblik på at kunne anvende resultaterne i en kommende empirisk undersøgelse af metoder i socialt arbejde. Arbejdsrapporten baserer sig på en række aktuelle danske undersøgelser af feltet socialt arbejde.

1.1 Litteraturstudiet

Der ligger et omfattende litteraturstudium til grund for udvælgelsen af den anvendte litteratur¹. Litteraturstudiet blev struktureret ud fra tre dimensioner, der blev vurderet som værende blandt de væsentligste betingelser og emner for professionelt socialt arbejde i dag, og dermed også for det metodiske socialarbejde. De tre dimensioner blev betegnet som *institutionelle forhold, kategorisering og brugerinddragelse*. Målet med litteraturstudiet var at skabe et samlet overblik over den danske litteratur - udgivet de seneste 10 år – på det socialpolitiske område, som omhandler de tre dimensioner. Udgangspunktet var en søgning på cirka 20 ord og begreber relateret til hver af de tre dimensioner. Der blev søgt på hjemmesiderne hos de danske udrednings-, evaluerings- og forskningsinstitutioner, der beskæftiger sig med det socialpolitiske område. Søgningen resulterede i en liste af nyere litteratur på omkring 500 titler. Litteraturen blev bestilt hjem, og der blev udvalgt omkring 20 væsentlige udgivelser inden for hver af de tre dimensioner. Derudaf blev der yderligere udvalgt 5 udgivelser som de mest repræsentative inden for hver dimension.

Udvælgelsen af i første omgang 20 og dernæst 5 titler er foregået ud fra kriterier om, at de skal være repræsentative, have en vis teoretisk forankring samt være empirisk funderede, dvs. baseret på egne undersøgelser. Repræsentativiteten er forsøgt efterstræbt ved at udvælge de værker, som bedst diskuterer og analyserer dimensionerne, og som i et vist omfang kan betegnes som særligt centrale i forhold til, hvad der er skrevet på feltet. Den teoretiske eller analytiske forankring har været ønskelig for at få et fundament for fremtidige undersøgelser. Vi har desuden ønsket at begrænse os til undersøgelser, der er

¹ Det bør nævnes, at udvælgelsen af de 3 dimensioner samt litteraturstudiet blev startet ud i 2003, dvs. at litteratursøgningen er forgået over årene 2003 - 2005.

empirisk underbyggede for på den måde at fastholde undersøgelsens praksisnære forankring. Tanken med udvælgelsesprocessen har været, at de 5 titler på hver dimension skal fungere som de primære kilder for arbejdsrapporten, mens de 15 resterende i et vist omfang inddrages som en underbygning af pointerne, ligesom enkelte andre kilder vil indgå.

1.2 Arbejdsrapportens indhold

Strukturen i arbejdsrapporten følger i alt væsentligt opdelingen i tre dimensioner, dog med lidt forskellig vægtning af dimensionerne. Den primære hensigt med arbejdsrapporten er at skabe en række fikspunkter for en efterfølgende empirisk analyse af metoder i socialt arbejde. Idet udvalget af danske undersøgelser, som specifikt behandler det metodiske socialarbejdes problemstillinger, er begrænset, vil vi som afslutning på arbejdsrapporten diskutere, hvorledes man kan arbejde med de præsenterede problemstillinger metodisk.

Forløbet i arbejdsrapporten går fra en beskrivelse på det generelle plan af tendenser i socialpolitikken til en konstatering af disse tendensers konsekvenser for det specifikke sociale arbejde.

Arbejdsrapporten indledes med at fokusere på rammerne for det sociale arbejde i et forsøg på at give et øjebliksbillede af de væsentligste karakteristika ved betingelserne for nutidens sociale arbejde. Vi berører bredere samfundsmæssige og politiske tendenser og ser på, hvorledes de influerer på socialt arbejde. Herunder diskuteres ændringerne i organiseringen i de kommunale forvaltninger, der ligeledes er med til at sætte rammerne for arbejdet. I tredje kapitel behandles kategorisering som en væsentlig dimension ved det sociale arbejde både i sagsbehandlingen og som forudsætning for selve den behandlende eller problemløsende del af arbejdet. Det diskuteres bl.a., hvorledes den politiske ambition om øget systematisering i det sociale arbejde kan støde sammen med socialarbejdernes insisteren på deres ret til og nødvendigheden af skøn. I det fjerde kapitel stilles skarp på et andet uomgængeligt fænomen i nutidigt socialt arbejde, nemlig brugerinddragelse. Uomgængeligt er det både som et mindre formelt ideal i de fleste typer af socialt arbejde og i juridisk forstand efter formuleringen af Retssikkerhedslovens § 4 i 1998. Kapitlet præsenterer brugerinddragelsens historie, præciserer begrebet og diskuterer betingelserne for metodisk at anvende brugerinddragelse.

2. De institutionelle og strukturelle betingelser for socialt arbejde

Intensionen med dette kapitel er at tegne et billede af de mest markante tendenser ved betingelserne for det sociale arbejde - i dag - og som de har udviklet sig de seneste par årtier. En beskrivelse af disse betingelser kan dels være med til at forklare, hvorfor metoder i socialt arbejde er blevet genstand for særlig interesse, dels give en forståelse af rammerne for socialt arbejde og for det, der specifikt har vores interesse, nemlig forankringen af det sociale arbejde i metoder.

Det kan give mening at skelne mellem strukturelle og institutionelle betingelser for det sociale arbejde, selvom det i realiteten er vanskeligt at sige, hvornår det er det ene frem for det andet, der gør sig gældende. Med *strukturelle* forhold refereres her bredt til alt, hvad man kan forstille sig af fx kulturelle, økonomiske og politiske tendenser, som gennemstrømmer et samfund. Det kunne fx være den tendens, som vi kommer ind på senere, til at betragte uheldige livsomstændigheder som et individuelt problem. En sådan opfattelse skinner igennem mange steder således også i visse tilfælde i udøvelsen af socialt arbejde (se fx Villadsen 2003, samt Højlund & Juul 2005). Ved *institutionelle* forhold forstås organiseringen og ansvarsfordelingen inden for det offentlige system. Her tænkes på alle niveauer fra statsligt til kommunalt niveau og ned til de enkelte forvaltninger og institutioner.

Som indgang til at forstå de institutionelle og strukturelle betingelser præsenterer kapitlet først nogle karakteristiske træk ved nutidigt socialt arbejde. Pointen er, at det konkrete socialarbejde kan fungere som illustration af de tendenser, der gør sig gældende på det overordnede plan. Dernæst rykkes fokus et niveau op til den kommunale organisering, hvor den primære intension er at beskrive to karakteristiske men modsatrettede bevægelser, der trækker i retningen af hhv. decentralisering og centralisering. Endelig præsenteres nogle karakteristika ved nutidens socialpolitik og den politiske styring generelt, som har betydning for socialt arbejde. Det gælder bl.a. den fremtrædende problemstilling ved forholdet mellem stat og borger, som man kan kalde dilemmaet mellem frihed og styring. Det drejer sig om skismaet mellem at ville sikre hver enkelt borgers frihed til at leve, som vedkommende vil og samtidig styre borgerne til at handle på en måde, som er forenelig med en sammenhængende og velfungerende velfærdsstat. Denne problemstilling er i

forskellige udformninger gennemgående for kapitlet, idet det illustreres, hvorledes dilemmaet kommer til udtryk i hhv. det konkrete sociale arbejde, i de kommunale forvaltninger samt på det overordnede politiske og lovgivningsmæssige niveau.

Det vil skinne igennem, at den anvendte litteratur tager udgangspunkt i bestemte teoretiske tilgange til socialt arbejde. Derfor gør præsentationen ikke krav på at gengive en udlægning, der er generel enighed om. Der er i stedet tale om eksempler på nyere litteratur, som præsenterer et specifikt teoretisk blik på socialt arbejde, og som i de fleste tilfælde bakket op af empiriske eksempler.

2.1 Autonomi versus styring i det sociale arbejde

Der er i de senere år udgivet flere bøger, som gør opmærksom på forandringer i opfattelsen af forholdet mellem borger og det offentlige system². Flere af bøgerne danner basis for dette kapitel. Et eksempel er Kaspar Villadsens ph.d. afhandling fra 2003. Villadsen beskriver udviklingen i 1990'ernes socialpolitik og socialarbejde som en fortsættelse af nogle bevægelser, der blev startet i 1980'erne. Det gælder kritikken af de offentlige sociale institutioner for at være klientgørende, lovprisningen af det frivillige sociale arbejde samt vægtningen af de lokale fællesskabers rolle i løsningen af sociale problemer. Samtidig er der kommet en række nye centrale fokuspunkter i social politik og socialt arbejde fra 1990'erne og frem. Villadsen beskriver et af dem som en orientering mod "klientens selvforhold". Det vil sige, at det sociale arbejde stigende grad sigter mod at ændre klientens opfattelse af sig selv - i positiv retning selvsagt. Klienten skal støttes til at få øje på egne ressourcer og tage ansvar for at ændre sin situation (Villadsen 2003:190).

Derudover - og i forlængelse af arbejdet med klientens selvforhold - er dilemmaet mellem *autonomi* og *styring* ifølge Villadsen blevet et gennemgående tema for det sociale arbejde. Det sker i sammenhæng med en politisk strategi, der forsøger at gøre op med det, mange i dag opfatter som tidligere tiders passiverende socialpolitik. Kritikken går på, at den passive

² Vi anvender betegnelsen "borger" om borgere som sådan, mens "klient" bruges mere specifikt om borgere, der er i kontakt med den offentlige forvaltning for at få hjælp til et givent problem. Begrebet "bruger" anvendes senere specifikt i forhold til brugerinddragelse. Tanken er, at vores brug af begreberne afspejler brugen af dem i vores kilder. Der ligger derfor ikke nogen vurdering i det, så "bruger" fx tolkes som bedre end "klient".

socialpolitik umyndiggør klienterne og ikke stiller krav til dem. Som reaktion på denne kritik styrkes idealet om, at socialt arbejde skal fremme klienternes selvstændighed og selvbestemmelse. Dilemmaet mellem autonomi og styring består følgelig i på den ene side at have et ideal om at behandle enhver klient som et autonomt og ukrænkeligt individ og på den anden side at ville fremelske, evt. fremtvinge, en bestemt opførsel hos klienten. Klienten skal vise initiativ til at træffe selvstændige valg og i det hele taget *ville* en forandring af sin situation. Det paradoksale er imidlertid, hvis det frie og selvstændige valg tvinges frem, og det er en oplagt fare i det sociale arbejde. Idet der er involveret en social og ofte også økonomisk hjælp, er der en nærliggende fare for, at klienten oplever en latent trussel om fratagelse af hjælpen og følgelig tilpasser sig det offentlige systems krav. I det tilfælde bliver det vanskeligt at tale om et helt frit valg (Villadsen 2003:190).

Den øgede fokusering på det selvstændige og ansvarlige individ er udtryk for en væsentlig ændring i måden at betragte det sociale systems klienter på sammenlignet med 1970'erne. Mens tendensen i 70'erne gik i retning af at se sociale afvigere som en konsekvens af en u hensigtsmæssig samfundsindretning, forklares sociale problemer i 90'erne i højere grad med en manglende evne hos den enkelte borger til at mestre de udfordringer, som vedkommende udsættes for (se også Åkerstrøm Andersen 2003: 55, 61-68). Ved bl.a. at fremhæve såkaldte mønsterbrydere fremmes troen på, at menneskers handlemuligheder ikke på deterministisk vis bestemmes af deres sociale levevilkår. Det sociale arbejdes opgave bliver følgelig at bringe klienten i en situation, hvor dennes gode vilje og ressourcer mobiliseres. Sagt på en anden måde handler det om at gøre den motivation og de evner - som alle antages at have – manifeste. Klienten skal *ville* en forandring (Villadsen 2003:191-193). Kontanthjælpsmodtageren skal fx vise sin vilje til at arbejde ved at tage imod aktiveringstilbudene, indtil et rigtigt job dukker op.

Opmærksomheden på individuelle ressourcer og mønsterbrydning ligger i forlængelse af et ønske om at gøre op med tidligere tiders socialt arbejde, som kritiseres for at gøre klienterne passive og afhængige. I modsætning hertil opstår en række nye plusord og målsætninger for det sociale arbejde, som fx kompetenceudvikling, selvhjælp, selvværd, selvrealisering og myndiggørelse. Det er disse egenskaber, som 90'ernes aktive socialpolitik er tænkt til at fremme (Villadsen 2003:197). Som følge af opgøret med den passiverende socialpolitik træder dilemmaet mellem autonomi og styring tydeligere frem,

end det har gjort tidligere, hævder Villadsen. Der er røster blandt både politikere, forskere og praktikere, der argumenterer for et opgør med det passiviserende, som ligger i en situation, hvor socialarbejderen i for høj grad handler på klientens vegne og fratager ham ansvaret for sin egen situation. Når idealet om ansvarliggørelse kobles sammen med det indgreb, som også ligger i det hjælpende socialarbejde, opstår der imidlertid et dilemma mellem forpligtelsen til at gribe ind, når et menneske har problemer, og respekten for det enkelte individs selvbestemmelse. Derfor er et meget centralt omdrejningspunkt for socialt arbejde fra 1990'erne og frem blevet spørgsmålet om "(...) hvordan der kan interveneres uden at berøve ansvar, rådgives uden at være bedrevidende og ydes omsorg uden at passivisere." (Villadsen 2003:200).

I de senere års publikationer har svarene på spørgsmålet om intervention uden umyndiggørelse spændt fra dem, der mener, at socialt arbejde altid vil indebære en magtfuld intervention, også når det påstås at myndiggøre, kompetenceudvikle og fremme den enkeltes selvudvikling (se fx Villadsen 2003, Järvinen, Larsen & Mortensen 2002, Järvinen & Mik-Meyer 2003, Åkerstrøm Andersen 2003³). Til den anden fløj hører dem, der mener, at det magtfulde og uligeværdige forhold mellem en repræsentant for det offentlige system og en klient kan – om ikke elimineres – så i hvert fald minimeres fx gennem en respektfuld dialog, et mere ligeværdigt møde og ved at magten synliggøres (se fx Højlund & Juul, Carstens 1998). I sidstnævnte tilfælde er pointen, at socialarbejderen ikke skal afstå fra at forsøge at holdningspåvirke og dermed styre en klient i en bestemt retning, men at socialarbejderen skal eksplicitere sine vurderinger og intentioner over for klienten (Villadsen 2003: 204).

Det interessante i denne sammenhæng ved 1990'ernes socialpolitiske tendenser er altså forsøget på at gøre op med det passiverende socialarbejde samt ønsket om at udvikle en form for intervention, der ikke indebærer ansvarsfrarøvelse. 90'ernes såkaldt aktive socialpolitik kan siges at rette sig mod den åndelige fattigdom, forstået som mangler ved den enkelte klients psykiske og sociale kapaciteter. Hvor socialpolitikken tidligere var

³ Det skal dog understreges, at de nævnte referencer ikke nødvendigvis betragter magt og intervention i socialt arbejde som noget ubetinget negativt, samt at flere af dem understreger, at en vis magt er uundgåelig (Ibid.)

orienteret mod at afhjælpe den materielle fattigdom og sikre borgerne det økonomiske fundament for at kunne opretholde livet, går udviklingen i dag i retning af, at indsatsen retter sig mod at ændre klientens selvopfattelse (Villadsen 2003: 212). Klientens opfattelse af sig selv og sine problemer skal vendes til det positive og til noget, der kan tages handling på. Misbrugerer, kontanthjælpsmodtageren, den psykisk syge og andre typer af klienter skal bringes til at fokusere på egne styrker, tage ansvar og selv hjælpe med til at ændre deres situation.

Arbejdet med klientens holdninger er altså et karakteristisk træk ved nutidens socialarbejde. Som det dog samtidigt skulle stå klart, er konsekvensen af denne tendens ikke entydig, idet holdningsbearbejdelsen både kan betyde, at klienten reelt føler sig styrket, men at den modsat også kan opleves som en intimiderende indblanding i klientens privatliv.

Den tendens, som her er blevet beskrevet, til at socialt arbejde i stigende grad retter sig mod klientens selvopfattelse, er selvfølgelig ikke den eneste tendens i socialt arbejde i disse år. Villadsens fremstilling kan give et lidt for entydigt billede og give indtryk af, at klientens selvudvikling er *det* gennemgående fokus i alt socialt arbejde i dag. Denne udlægning yder imidlertid ikke retfærdighed til det sociale arbejdes mange former. Der vil selvsagt være socialt arbejde, som ikke har nogen hverken im- eller eksplicite ambitioner om at ændre på klientens opfattelse af sig selv. Meget socialt arbejde med eksempelvis handicappede eller ældre vil være koncentreret om at afhjælpe funktionsmæssige problemer og har ikke nødvendigvis som formål, at der skal ske en udvikling eller ændring af den berørte person.

Blikket rettes nu mod de umiddelbare institutionelle rammer for det sociale arbejde, idet vi ser nærmere på nogle karakteristika ved organiseringen af den offentlige forvaltning. På dette mellemniveau mellem stat og det sociale arbejdes praktikere findes der ligeledes modsatrettede tendenser, idet der kan iagttages tendenser til både centralisering og decentralisering af socialpolitikken.

2.2 Decentralisering versus centralisering

Det følgende afsnit handler om det organisatoriske niveau for socialpolitikken forstået som den kommunale udmøntning af de socialpolitiske rammer samt rollefordelingen mellem stat og kommune. Danmark har en flere hundrede år lang tradition for, at kommuner – og tidligere sogneråd – har en væsentlig del af ansvaret for at føre socialpolitikken ud i livet. Fra slutningen af 1960'erne har der været en klar politisk strategi om yderligere at styrke kommunerne og amterne som decentrale enheder i forvaltningen af offentlige opgaver. Kommunalreform og hele det lovkompleks, som blev gennemført op gennem 70'erne og indtil midten af 80'erne, var udtryk for et ønske om dels at effektivisere den offentlige sektor ved at reducere antallet af lokale enheder dels at sikre nærdemokratiet ved at mindske statens indflydelse og placere forvaltningen så tæt på borgerne som muligt. Alt i alt kan udviklingen i denne periode ifølge Frank Ebsen beskrives som en ”kommunalisering af socialpolitikken”; kommunerne formulerede hver deres lokale løsninger (Ebsen 1998).

Niels Åkerstrøm Andersen og Niels Thyge Thygesen (2004) beskriver den forvaltningsmæssige udvikling i samme periode som præget af et skifte fra *sektor-* til *supervisionsforvaltning*. De identificerer dog dette skifte i perioden omkring slutningen af 1970'erne og starten af 1980'erne. Forvaltningskulturen i 60'erne beskrives som rettet mod at planlægge og samstemme ”offentlige del-aktiviteter med et sektorielt helhedssyn” (Andersen & Thygesen 2004: 16). Til forskel fra denne sektorforvaltning udviklede der sig fra begyndelsen af 80'erne et ideal om, at udvikling og koordinering skulle initieres ”fra neden” af de enkelte institutioner. Det skete ud fra en antagelse om, at et decentraliseret selvstyre med en superviserende forvaltning ville give den mest omstillingsparate og moderne offentlige struktur (Andersen & Thygesen 2004).

Ingen havde vel regnet med en så voldsom udvikling, som blev realiteten for det kommunale selvstyre. Såvel variationerne i de kommunale løsninger som væksten i udgifterne til fx børne- og ældrepleje blev langt større end forventet. I takt med udbygningen af de kommunale organisationer fik lederne i den kommunale struktur også større indflydelse, i en grad så beslutningsstrukturen på kommunalt niveau i dag må beskrives som relativt centraliseret. Ebsen beskriver en situation, hvor en lille gruppe af beslutningstagere med borgmesteren i spidsen har relativt stor magt til fx at beslutte, hvilke

aktører og hvilken viden, der skal lyttes til. Koblet sammen med situationen i 80'erne med pres på de kommunale budgetter og mangel på ressourcer har denne centralisering af den lokalpolitiske proces betydet en øget risiko for, at den kommunale økonomi kommer til at vægte højere end borgernes trang (Ebsen 1998).

Mens intensjonen altså oprindeligt var en høj grad af decentralisering, har taktikken fra statens side ifølge Ebsen ændret karakter i 90'erne. I håb om at mindske såvel variationerne mellem kommunerne som de offentlige udgifter har staten indført forskellige instrumenter og incitamenter, som har til formål at få kommunerne til at yde en forbedret og mere ensartet indsats. Det gælder eksempelvis kravet om, at kommunerne skal bruge handleplaner i indsatsen over for belastede børn samt over for borgere, der skal aktiveres (Ebsen 1998). Tendensen kan siges at være fortsat ind i det nye årtusinde. Senest har man fra statslig side forsøgt at reducere variationerne i den kommunale service med initiativer som Arbejdsevneметoden (Socialministeriet 2001) og Matchgruppeinddelingen (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2005) i håb om at sikre en mere ensartet, effektiv og gennemsigtig behandling af borgerne⁴.

Selv om der er politiske tiltag i retning af en mere centraliseret styring eller kontrol med det arbejde, der foregår ude i kommunerne, så betyder det ikke, at staten ønsker eller har mulighed for at bryde med decentraliseringsprincippet. Som vi kommer ind på senere, vil forsøget på at opnå større ensartethed og systematisering i socialt arbejde altid have sin begrænsning i den konkrete socialarbejde, hvor centralt udstukne regler uundgåeligt vil blive udmøntet lidt forskelligt. Pointen er her, at gøre opmærksom på, at der efter mange år udvikling af en decentral organisering af den offentlige service kan iagttages nogle forsøg på at trække i modsat retning. Decentral styring er dog stadig et væsentligt princip, og vi skal i det følgende se på nogle - om ikke tendenser til - så træk ved socialpolitikken, som gør, at den i vidt omfang formes decentralt.

⁴ Matchgrupper er metode, som socialarbejderen skal benytte i vurderingen af klienters arbejdsevne for derefter at bestemme den rette form for indsats såsom aktivering eller lignende. Der arbejdes med 5 matchkategorier, hvor 1 er dem, der umiddelbart matcher arbejdsmarkeds krav, mens 5 er dem som ikke forventes at kunne arbejde (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2005)

I antologien *Det magtfulde møde mellem system og klient* (Järvinen, Larsen & Mortensen, red. 2002)⁵ fokuserer mange af bidragsyderne på frontlinjemedarbejdernes⁶ store råderum og uensartede forvaltning af socialpolitiske retningslinjer. Derfor er det også oplagt, at det er tendensen til at uddelegere og decentralisere, som ofres opmærksomhed i antologien. Der peges således på, at forvaltningen af den aktuelle socialpolitik er kendetegnet af en stor frihed til at fortolke de politisk givne rammer decentralt. Første led i decentraliseringskæden er kommunerne. De har forskellige strategier, hvad angår prioriteringer, målsætninger og praksis i forvaltningen af socialpolitikken. Det kommer bl.a. til udtryk i typen og omfanget af aktiveringstilbud, som kommunen tilbyder. Dernæst kan der være forskelle fra afdeling til afdeling i de enkelte kommuner med hensyn til målsætninger og praksis. Sidste led i decentraliseringen er sagsbehandlerne og andre typer socialarbejdere. Deres vurderinger vil i et vist omfang variere på basis af deres forskellige uddannelses- og erfaringsmæssige baggrund, samt deres personlige forhold til klienterne (Larsen, Mortensen & Thomsen 2002: 188, se også Caswell 2005: 127- og Ejrnæs 2004).

Forskellige kommuner, afdelinger og sagsbehandlere handler og implementerer altså regler og procedurer forskelligt. Decentralisering betyder i sit yderste led, at der er en stor grad af skøn involveret i de afgørelser, der træffes. Det kan diskuteres, hvorvidt man kan minimere skønselementet, når socialpolitiske strategier skal føres ud i livet. Der kan på den ene side argumenteres for, at en vis grad af professionelt, fagligt kvalificeret skøn er en nødvendighed i arbejdet med mennesker og deres individuelle problemer. På den anden side kan de lokale forskelle indebære brud med princippet om borgernes ret til ligebehandling, og der er derfor vedvarende tiltag i retning af at sikre en mere ensartet sagsbehandling. Det gælder fx vedtagelsen af Arbejdsevneметоден i 2001 som en metode til beskrivelse, vurdering og udvikling af borgerens arbejdsevne (Socialministeriet 2001). Intentionen med denne form for metodemanuel var ifølge Annette Carstens bidrag til *Magt*antologien (2002) at sikre ensartethed og samtidig give plads til individuelle skøn. Carstens egen undersøgelse peger dog på, at metodemanualen ikke nødvendigvis garanterer ensartethed. I forhold til aktiveringsindsatsen er de overordnede rammer fastsat i

⁵ Herefter refereret til som ”Magt

⁶ Begrebet ”Frontlinjemedarbejder” bruges i dette papir synonymt med socialarbejder. Begrebet refererer til de medarbejdere inden for det offentlige system, som har den direkte kontakt ”fra frontlinjen” med borgerne (se fx Yeheskel Hansenfeld [1983]2003: 223)

metodemanualen, som slår fast, *at* klientens motivation skal vurderes, men ikke *hvordan* klientens oplysninger og adfærd skal tolkes (Carstens 2002: 56).

Frank Ebsen og Jens Guldager kommer med en lignende pointe i Magtontologien på baggrund af deres analyse af den kommunale klassificering af langtidsarbejdsløse. Lovgivningen angiver ikke, hvordan kontanthjælpsmodtagerne skal klassificeres. Det er op til kommunerne, hvordan de udmønter lovgivningens krav om at undersøge klientens uddannelses- og erhvervsmæssige kvalifikationer, sociale problemer i øvrigt samt villighed til at arbejde (Ebsen & Guldager 2002: 63). Igen ser der ud til at være belæg for tesen om decentralisering, idet afgørelsen om hvordan socialpolitikken skal udmøntes i stor udtrækning tages decentralt, hvilket i sidste ende vil sige af socialarbejderen.

I forvaltningen af socialpolitikken har vi altså set, hvorledes der fra statslig side både er forsøg på at skabe større frirum lokalt til at vælge, hvordan de lovgivningsmæssige rammer skal udmøntes og samtidig et forsøg på at kontrollere og ensarte kommunernes forvaltning af de givne rammer. Igen kan problemstillingen anskues som et dilemma mellem frihed og styring. Staten har et ideal om at sætte fri, men vil samtidig styre. Hermed bevæger vi os over til de overordnede tendenser i socialpolitikken og den velfærdsstatslige styring. I det følgende vil vi forsøge at indfange nogle af de generelle træk ved nutidens socialpolitik.

2.3 Kommunitarisme versus liberalisme

I Annette Carstens' *Aktivering – klientsamtaler og socialpolitik* (1998) bruges aktivering og den arbejdsmarkedsrelaterede del af socialpolitikken som et prisme for belysningen af en mere generel problematik. I lighed med Villadsen (2003) peger Carstens på, at der er en grundlæggende dilemma ved forholdet mellem stat og borger, som i de seneste år er blevet mere åbenlyst og uomgængeligt. Staten – i form af politikkerne – vil på den ene side forsøge at fremme borgernes tilslutning til fælles normer og værdigrundlag for at sikre samfundets sammenhængskraft. På den anden side har staten også en forpligtelse til at sikre den enkeltes autonomi og ret til at leve, som vedkommende ønsker (Carstens 1998: 93). Carstens foreslår, at dilemmaet også kan beskrives som modsætningen mellem kommunitære og liberalistiske værdier eller principper.

Det kommunitære princip er kendetegnet ved, at staten tildeles en vigtig rolle i at fremme fælles normer og værdier i samfundet. Sammen med de familiære fællesskaber og civil samfundet – i form af forskellige typer af frivillig organisering – skal staten sikre samfundets sammenhængskraft ved at fremme borgernes ansvarlige og moralske optræden (Carstens 1998: 37).

Kommunitarismens modsætning ligger i liberalistiske principper som fx det Carstens kalder *autonomiprincippet*. Autonomiprincippet handler om vigtigheden af at begrænse statens råderum i forhold til borgerne. Staten skal ikke fremme bestemte værdier frem for andre, men forholde sig neutralt til borgernes forskellige levevis (Carstens 1998: 94). Der kan skelnes mellem grader af neutralitet fra den helt tilbagetrukne stat, som overlader borgerne til sig selv til en stat, som søger at skabe lige muligheder for, at borgerne kan vælge frit (Carstens 1998: 94). Det kan fx ske ved, at staten sørger for, at uddannelse eller sygehjælp er tilgængelig for alle.

I virkelighedens verden findes det kommunitære princip og autonomiprincippet næppe i deres rene form. Der knytter sig nogle problemer til begge, som gør, at det hverken er muligt – eller i de flestes øjne ønskeligt – at rendyrke principperne. Hvad angår det kommunitære princip, indebærer det en fare for, at staten i fællesskabets navn vil forsøge at styre borgerne i en retning, som de oplever som et overgreb på deres frihed. Autonomiprincippet kan på sin side kritiseres for at indebære en urealistisk forestilling om, at mennesker kan leve, som de vil uden at måtte lade sig begrænse af andre (Carstens 1998: 97).

Ethvert velfærdssystem vil være en blanding af de kommunitære og liberalistiske principper, og det vil være et spørgsmål om grader, hvad der lægges mest vægt på (Carstens 1998: 98). En af Carstens hovedpointer er imidlertid, at man i konkret socialt arbejde ikke kommer uden om at skulle positionere sig og træffe valg, der vægter det ene princip højere end det andet. Det gælder såvel de beslutningstagende politikere som de frontlinjemedarbejdere, der skal føre eksempelvis socialpolitikken ud i livet. Carstens eksemplificerer med aktiveringspolitikken, hvorledes de vide rammer i lovgivningen gør, at frontlinjepersonerne står med ansvaret for at manøvrere mellem liberalistiske og kommunitære principper (Carstens 1998: 14). Den enkelte socialarbejder kan vælge en

liberalistisk strategi ved at lytte til borgerens definition af, hvad der vil være bedste løsning, eller han kan tage udgangspunkt i mere kommunitaristiske værdier og vurdere ud fra en fælles normativ forestilling om det gode arbejdsliv. Prioriteringen mellem principperne går dog igen hele vejen op igennem systemet og afspejler sig ifølge Carstens i den socialpolitiske lovgivning også. I det følgende præsenteres andre centrale temaer i nutidens socialpolitiske strategier.

2.4 Fra ret til ”ret knyttet til pligt”

Aktivlinjen⁷ er ifølge Carstens et eksempel på, at socialpolitikken ikke længere primært fokuserer på borgernes *ret* til offentlig støtte. Der er i stigende grad kommet fokus på socialpolitiske tiltag, som understreger, at borgerne skal opfylde visse *pligter* som et vilkår for deres ret til den offentlige hjælp. (Carstens 1998: 13). Modtagerne af eksempelvis kontanthjælp har til gengæld for ydelsen pligt til at vise deres velvillige indstilling og tage imod et aktiveringstilbud som en slags modydelse for hjælpen. Denne tilskyndelse af den enkelte til at tage ansvar for sig selv kan ses som udtryk for en udvikling af den politiske styring fra primært at referere til regler og love, dvs. jura, til også at handle om værdier og borgernes moral. Den værdibaserede styring er kendetegnet ved, at lovgivningen – og argumenterne for den – i vidt omfang refererer til borgernes holdninger og moral, frem for borgernes rettigheder. Eksempelvis er intentionen med aktiveringslovgivningen at ændre adfærd og indstilling hos kontanthjælpsmodtagerne (Carstens 1998: 42, 57).

Høilund og Juul (2005) hævder lighed med Carstens, at fokus i socialt arbejde har fjernet sig fra de juridiske rettighedsprincipper i retning af politisk og økonomisk orienterede ledelsesværktøjer. Disse ledelsesværktøjer er baseret på moderne managementteori, som lægger vægt på den enkeltes - i dette tilfælde klientens og socialarbejderens - arbejde med sig selv og den rette indstilling eller moral (Høilund & Juul 2005: 77, 88). Med begreber som kontraktstyring, kompetenceudvikling og resultatløns har New Public Management og andre ledelsesteorier bevirket, at der er kommet større fokus på metoder, output og målelige resultater i den offentlige sektor (Høilund & Juul 2005: 81-82, 146)

⁷ Carstens beskriver ”aktivlinjen” som det politiske svar på massearbejdsløsheden i 80’erne. Siden 1998 har pligten til aktivering omfattet alle kontanthjælpsmodtagere uanset følgeproblemer (dvs. fx misbrug, fysiske eller psykiske lidelser osv.) (Carstens 1998: 13)

Såvel Carstens som Høilund og Juul kan give det indtryk, at hensynet til borgernes rettigheder er på retur. Det harmonerer imidlertid dårligt med den udvikling, som vi beskriver mere indgående i kapitlet om brugerinddragelse, hvor borgerens rettigheder politisk og i lovgivningen har fået større og større opmærksomhed bl.a. med Retssikkerhedsloven i 1998. Pointen her er ikke at afvise Carstens, samt Høilund og Juuls konklusioner, men vi mener, at deres udlægninger muligvis giver et lidt for forsimplet billede af situationen. Derfor vil vi i det følgende præsentere pointerne fra Turf Böcker Jakobsens ph.d.-afhandling (2004), som vi mener i højere grad illustrerer kompleksiteten i de mange dilemmaer i velfærdstaten

2.5 Modstridende logikker i velfærdsstaten

Med det sociale klagesystem som sin case identificerer Jakobsen (2004) en række dilemmaer i det offentlige systemet, som udtryk for dilemmaer ved den moderne velfærdsstatstype som sådan. Jakobsen analyserer den potentielle modsætning i det sociale klagesystem mellem ensartethed i retsbehandlingen og en socialfaglig vurdering af, hvad der er bedst for den enkelte borger som udtryk for en kollision mellem to centrale logikker i velfærdsstaten.

Jakobsen opererer med en ide om ”institutionelle logikker”, der organiserer og giver mening til enhver institutionel orden. Det kunne fx være de tre centrale logikker, som giver mening til klageinstansernes arbejde; en pluralistisk, en økonomisk og en individualistisk. (Jakobsen 2004: 233, 238). Ifølge Jakobsen omsættes de tre institutionelle logikker sig i fire institutionelle hensyn til hhv. den ensartede retstilstand, de sociale helhedsvurderinger, de individuelle rettigheder og den administrative effektivitet.

Hensynet til den ensartede retstilstand er centralt i ankesystemet. Ud over at være en logisk konsekvens af en juridisk praksis, der opererer med præcedens og fortilfælde som basis for sine afgørelser, så muliggør ensartetheden også en kontrol med, hvordan de politiske retningslinjer udmøntes. Dette retsstatslige hensyn til ensartethed kan imidlertid være vanskeligt at forene med ”en velfærdsstatslig hensyntagen til, hvad der socialfagligt vurderes at være bedst for den pågældende person” (Jakobsen 2004:320). Overvejelser om tiltagets indvirkning på borgerens samlede situation har længe været formuleret i det

sociale klagesystem som et ideal om social helhedsvurdering. Der har dog ikke været klare retningslinjer for, hvor meget overvejelser af denne type skulle fylde. Et tredje hensyn, som i stigende grad trænger sig på ifølge Jakobsen, er varetagelsen af individuelle rettigheder. I denne logik handler det om at vurdere, hvad borgeren kan gøre krav på som individ. Det vil imidlertid ofte støde sammen med hensynet til ensartethed i sagsbehandlingen af forskellige klienter. Ud fra sidstnævnte logik handler ankesagerne om at vurdere hvorvidt afgørelser afviger fra den gældende norm (Jakobsen 2004:320-322). Det sidste markante hensyn, der gør sig gældende i det sociale klagesystem, er hensynet til administrativ effektivitet. Økonomisering med tid og midler er ikke noget nyt, men inkorporeringen af målstyringsredskaber og managementteknikker fra den private sektor betyder, at hensynet til administrativ effektivitet slår tydeligere igennem i disse år (Ibid.).

De fire forskellige hensyn kan ses som velfærdsstatens bestræbelse på at legitimere de forskellige institutionelle ordener, som tilsammen kan siges at udgøre en velfærdsstat. Selvom Jakobsens analyse og konklusioner begrænser sig til det sociale klagesystem, antyder han, at der er tale om problemstillinger, som gælder velfærdsstaten generelt (Jakobsen 2004: 322). En empirisk efterprøvning af denne tese på andre områder af det sociale arbejde ligger uden for rammerne af dette arbejdspapir, men det er oplagt, at logikkerne om eksempelvis økonomisk effektivisering og det individuelle rettighedshensyn vil skinne igennem andre steder i det offentlige system. Derfor arbejder vi videre ud fra en antagelse om, at de præsenterede institutionelle logikker kan betragtes som retningsgivende for det sociale arbejde i bredere forstand, ikke kun i arbejdet med klagesager. Vi accepterer altså Jakobsens udlægning af principperne om ensartethed i sagsbehandlingen, en helhedsvurdering af klienten situation, individuel retsbeskyttelse og effektivisering af den offentlige forvaltning som markante kendetegn ved den nutidige situation. Der er imidlertid tale om "logikker", dvs. principper, som ifølge Jakobsen på et logisk plan strider imod hinanden. Vi mener dog, at det må være et spørgsmål, som kun kan afgøres i praksis, hvorvidt principperne nødvendigvis vil kolliderer med hinanden. I hvert fald må man sige, at der i socialt arbejde i praksis *bliver* foretaget en afvejning af forskellige de idealer, så de ikke nødvendigvis fungerer som modsætninger.

Vi vil afslutte dette afsnit med at understrege en væsentlig pointe fra Jakobsen om karakteren af de institutionelle logikker. De institutionelle logikker skal ses som

”meningsgivende principper”, som aktørerne må forholde sig til, men samtidig kan handle selvstændigt ud fra. De institutionelle logikker *bestemmer* ikke, hvordan eksempelvis sagsbehandlerne skal agere, men ”*orienterer* eller *informerer* aktørernes tænken, talen og handlen inden for bestemte rammer. Logikkerne udstikker rammerne for, hvad der meningsfuldt kan erkendes, siges og gøres.” (Jakobsen 2004: 237).

2.6 Opsamling

Dette kapitel afspejler, hvorledes meget af den nyere litteratur om socialt arbejde hæfter sig ved den samme overordnede pointe. De peger på vanskelighederne ved at føre politik, der har både et holdningsændrende og et frihedsfremmende sigte, som et gennemgående tema i de strukturelle og institutionelle betingelser for socialt arbejde i dag. I det tidligere omtalte magtantiologi (Järvinen, Larsen & Mortensen, red. 2002) beskrives det som dét grundlæggende problem for ethvert moderne demokratisk politisk system - at afveje to modsatrettede principper. På den ene side statens legitime magt til arbejde for et samfund af borgere, der handler til deres eget og fællesskabets bedste. På den anden side princippet om, at borgeren skal have størst mulig frihed til at bestemme over sit eget liv (Larsen, Mortensen & Thomsen 2002: 185). I det sociale arbejde kommer det til udtryk som dilemmaet mellem at ville sikre ensartethed i ydelserne og samtidig tilpasse systemets tilbud til individuelle behov. Som indikeret mener vi dog, at det er et spørgsmål, som må undersøges i praksis, hvorvidt principperne rent faktisk opleves som uoverkommelige modsætninger, eller hvordan socialarbejderne eventuelt klarer at forene dem. Den efterfølgende empiriske undersøgelse vil tage dette spørgsmål op.

Som konsekvens af den øgede værdsættelse af individuelle friheder og rettigheder og som et led i forsøget på at gøre op med det klientiserende socialarbejde, er inddragelsen og delagtiggørelsen af klienterne i håndteringen af deres egen sag blevet et uomgængeligt mantra i det praktiske sociale arbejde, således også i arbejdet med at fastsætte klientens problem. Arbejdet med at kategorisere og standardisere behandlingen af klienterne er temaet for det næste kapitel.

3. Kategorisering og standardisering

Det gælder for alle typer af socialt arbejde, at der forud for iværksættelsen af en indsats må ske en bestemmelse af, hvad det er for et problem, der skal tages handling på. Et væsentligt

element i socialt arbejde er således *kategoriseringen* af klientens problem og behov med udgangspunkt i mulige hjælpeindsatser. I dette arbejdspapir tildeles kategorisering en væsentlig plads, fordi det er en forudsætning for og del af det metodiske socialarbejde. Intentionen er i dette kapitel at belyse betingelserne for kategorisering samt betydningen af forskellige tilgange til kategorisering.

Efter en kort introduktion til begrebet diskuteres de institutionelle betingelser for kategorisering. Herefter diskuteres forholdet imellem normerne for og udførelsen af kategorisering i praksis. Vi ser på socialarbejderes forskellige tilgange til kategorisering, samt hvad de forskellige tilgange betyder for interaktionen imellem socialarbejder og klient. I forlængelse heraf redegøres der for faglige redskabers og metoders betydning for kategorisering. Kapitlet berører endvidere et andet vigtigt forhold i socialt arbejde i dag nemlig *standardisering* som en tendens, der støder sammen – bl.a. i kategoriseringsprocessen – med ønsket om faglig frihed i arbejdet med klienten.

Kategorisering er som nævnt en forudsætning for socialt arbejde, idet fastsættelsen af behovet for hjælp er nødvendigt skridt på vejen til at kunne bestemme, på hvilken måde klienten skal hjælpes (Carstens 1998, Egelund 1997, Eskelinen & Caswell 2003, Mik-Meyer 2004). Begrebet kategorisering kan dække over en række beslægtede fænomener som *visitation, klassifikation, diagnosticering, fastsættelse af løsninger* osv. De handler dog alle om at fastsætte klientens problem ud fra mulige hjælpeindsatser. Kategoriseringen gør det muligt for socialarbejderen at orientere sig i forhold til klientens situation og fastlægge en fremgangsmåde til at ændre på situationen.

I forhold til kategorisering kan det give mening at skelne mellem to overordnede typer eller faser i socialt arbejde, selvom de i praksis ikke nødvendigvis er adskilte. I arbejdet med at diagnosticere eller fastsætte klientens problem er kategoriseringen hovedformålet. I selve indsatsen og det sociale arbejde med at hjælpe klienten fungerer kategoriseringen derimod som en forudsætning, samtidig med at der løbende kan foregå en (om-) kategorisering som en del af indsatsen (Eskelinen & Caswell 2003:68). Den klassiske sagsbehandling i de kommunale forvaltninger er et eksempel på socialt arbejde, hvor kategorisering er hovedformålet. Her optræder kategorisering fx som et lovpligtigt krav i sagsbehandlingen af kontanthjælpsmodtagere (ibid:68-69). I arbejdet med fx psykisk syge på institution

fungerer forvaltningernes visitation som forudsætning, mens personalet på institutionen løbende i det konkrete arbejde vil foretage en redefinering af, hvad der er den psykisk syges problem og dermed, hvilken type indsats, der er relevant. I dette arbejdsrapport opfattes både den diagnosticerende og den behandlende praksis som væsentlige dele af socialt arbejde. De behandles imidlertid ikke separat, idet mange af de påvirkninger og betingelser, som vi forsøger at tegne et billede af, er fælles for det sociale arbejdes forskellige praksisser.

Oftentimes vil de to typer af socialt arbejde med kategorisering som hhv. formål og forudsætning ligge logisk i forlængelse af hinanden. Det gælder fx sagsbehandlerens arbejde med at kategorisere en kontanthjælpsmodtagers situation. Sagsbehandleren skal ikke iværksætte det valgte tilbud fx aktivering, den opgave ligger hos eksempelvis projektlederen på det valgte aktiveringstilbud. Her iværksættes en indsats ud fra sagsbehandlerens kategorisering af klientens behov. I praksis vil der imidlertid ikke altid være et klart skel mellem diagnosticeringen og behandlingen af en given klients problem. Mange af de problematikker, der knytter sig til kategorisering, og som vi behandler i det følgende, gælder derfor for kategorisering generelt.

3.1 Institutionelle og strukturelle forholds betydning

I praksis foregår kategorisering altid inden for en institutionel ramme, hvor faktorer såsom lovgivning, økonomiske begrænsninger og kommunale prioriteringer i kombination med socialarbejderens faglige og personlige tilgang påvirker kategoriseringen. Som allerede beskrevet i foregående kapitel er politiske prioriteringer, lovkrav og organisatoriske målsætninger osv. med til at sætte betingelserne for socialarbejderens arbejde. Det gælder selvsagt også kategorisering (Eskelinen & Caswell 2003:9, Mik-Meyer 2004:26).

Eksempelvis må den kommunale sagsbehandler i behandlingen af en kontanthjælps sag forholde sig til både det lovgivningsmæssige krav om aktivering, til kommunens konkrete aktiveringstilbud samt til kommunens økonomiske midler. Samtidig er de institutionelle rammer med til at bestemme fokus i kategoriseringen, som når fx et revalideringscenter definerer de relevante klassifikationskriterier som klientens arbejdsmæssige kvalifikationer frem for fx økonomiske behov eller helbredsproblemer (Mik-Meyer 2004:70).

Som tidligere påpeget betyder de ydre betingelser, herunder de lovgivningsmæssige krav, dog ikke, at socialarbejderens kategorisering af klienten er fuldstændig fastlagt eller styret ude fra. Socialarbejderen foretager en subjektiv afvejning af tilgængelige informationer ud fra de gældende regler, hvilket betyder, at regler ikke i sig selv fører til en ensartet praksis (Egelund 1997:265, Eskelinen & Caswell 2003:84). Brugen af matchkategorierne kan illustrere denne pointe⁸. Her er kravet om kategorisering af kontanthjælpsmodtagere blevet formuleret som et lovkrav om, at sagsbehandleren skal placere klienten i en af de fem matchgrupper, der fastsætter klientens grad af arbejdsmarkedsparathed (Eskelinen & Caswell 2003:53). Matchgrupperne er udtryk for et politisk ønske om at skabe entydige standarder for kategoriseringen af kontanthjælpsmodtagere. De nyeste undersøgelser peger imidlertid på, at der er grænser for standardiseringen i praksis, eftersom socialarbejderne lægger vægt på forskellige aspekter i fastsættelsen af klienternes evner og behov (Eskelinen & Caswell 2003:84). Lovgivningen kan altså på den ene side sætte rammerne for kategoriseringen, men i praksis viser det sig samtidig, at lovgivningens krav underlægges socialarbejderens tolkning og skøn. Dette forhold uddybes nærmere senere.

En anden væsentlig institutionel faktor af betydning for kategorisering er den konkrete organisatoriske opdeling i den enkelte kommunale forvaltning. En del af kategoriseringen består således i - og starter allerede med - henvisningen til en specifik afdeling såsom pensionsafdelingen eller revalideringsafsnittet. Den overordnede kategorisering følger således forvaltningens opdeling af arbejdet (Ebsen & Guldager 2002:65). Ligeledes er viften af tilgængelige tilbud i den enkelte kommune bestemmende for, hvilke kategorier det er muligt at placere klienten i (Eskelinen & Caswell 2002:81).

Generelt er institutioner i socialt arbejde indrettet til at håndtere bestemte typer af klienter fx ”børn”, ”familier”, ”handicappede”, ”personer med psykiske lidelser” osv. Følgelig er den enkelte institution indrettet til at håndtere problemer ved hjælp af bestemte løsninger som fx familieterapi, arbejdstilbud til handicappede, aktivering osv. Institutionerne er således indrettet til at imødekomme klientgrupper med bestemte typer af problemer. Det betyder, at klienternes individuelt forskellige problemer må tilpasses institutionens kompetencer og løsningsmuligheder. Det er derfor en nødvendig forudsætning for at kunne

⁸ Se note 4 for en forklaring af Matchgrupper/-kategorier.

tilbyde klienterne hjælp, at kompleksiteten at de individuelle problemer reducere (Ebsen & Guldager 2002:68, Egelund 1997:217-218, Eskelinen & Caswell 2003:7). Kategorisering kan følgelig ses som en ”oversættelsesproces”, der omsætter klientens problem til en genkendelig og håndterbar størrelse for institutionen. Gennem kategoriseringen oversættes klientens situation til en genkendelig problemkategori, som socialarbejderen har mulighed for at handle i forhold til (Egelund 1997:217).

Pointen er her, at oversættelsen af klientens problem i et vist omfang tager udgangspunkt i de forhåndenværende tilbud og løsningsmuligheder. Fx beskriver Egelund, hvordan familieforvaltningen oversætter forældres erklærede materielle og sociale problemer til at omhandle psykosociale forhold i overensstemmelse med forvaltningens muligheder for at yde hjælp til netop psykosociale problemer (Egelund 1997:232).

3.2 Normer og kategorisering

Hvor vi i det foregående har koncentreret os om de mere håndgribelige rammer for kategorisering, vendes blikket i det følgende mod de mere ”luftige” i form af de idealer og normer, som har indflydelse på kategoriseringen. Normer og idealer for, hvad der er et godt eller rimeligt liv, vil altid spille ind på og danne basis for en social hjælpeindsats. Klientens situation vurderes ud fra visse normer for, hvad der ville være den ideelle situation. Formålet med det følgende er at illustrere, hvorledes kategorisering indebærer en vurdering af klienten i forhold til bestemte normer.

Kategorisering refererer som regel til nogle mere eller mindre udtalte normer, som socialarbejderen kan vurdere klienternes situation i forhold til, fx det gode forældreskab. Normerne kan fx ses i institutionernes målsætninger om, at klienterne bliver hhv. arbejdsmarkedsparete, kompetente forældre eller afvænnet fra misbrug. Jævnfør beskrivelsen i forrige kapitel udgør klienternes aktive deltagelse fx efterhånden en udtalt norm og målsætning i socialforvaltningens arbejde, og den er nedskrevet i lovgivningen som en pligt til at deltage aktivt i behandlingen af egen sag. Et klart eksempel på værdsættelsen af det aktive fremgår i princippet om de lediges pligt til at yde en indsats for at kunne modtage ydelser (Eskelinen & Caswell 2003:89). Betoningen af det aktive ligger oplagt i forlængelse af kritikken af socialarbejdernes passivisering af klienterne (ibid:88).

Normer som aktiv deltagelse og samarbejdsvilje indebærer bestemte forventninger til klienterne, og klienternes evne og lyst til at leve op til disse forventninger spiller ofte afgørende ind på socialarbejdernes kategorisering (Carstens 1998:250). Klienter, der har forståelse for socialarbejderens indsatsmuligheder og mål, kan strategisk påvirke kategoriseringen ved at fremstille deres interesser på en måde, der passer ind i institutionens praksis (Ebsen & Guldager 2002:67). Klienten kan med andre ord drage fordel af en bevidst fremstilling af sin situation, så den passer til det ”sprog” socialarbejderen bruger (se også Eskelinen, Caswell & Olesen 2005).

Omvendt kan klienternes modarbejdelse af socialarbejderens fremgangsmåde og løsningsforslag føre til en kategorisering som besværlig eller usamarbejdsvillig klient. Egelund nævner eksempler på, at mødre - med kontakt til socialforvaltningen - der ikke afventer sagsbehandlerens kontakt, men jævnligt selv opsøger forvaltningen, klassificeres som besværlige klienter (Egelund 1997:219-221). Kategoriseringen som besværlig klient er her et resultat af mødrenes overskridelse af institutionens normer for god klientadfærd, hvilket fører til, at de betegnes som ”krævende” og ”grænseløse” (ibid:221). Klienternes manglende tilpasning til institutionens praksis og normer kan altså komme til at afspejle sig negativt i klientens kategorisering.

Pointen er endvidere, at klientens modvillige indstilling kan skyldes modsætningsfyldte forventninger hos klienter og socialarbejdere. Mik-Meyer (2004) illustrerer denne pointe med klienternes vanskelighed ved at indgå i den institutionelle praksis på et revalideringscenter. Personalet definerer formålet med klienternes ophold som personlig udvikling, hvilket ikke harmonerer med klienternes forventning om afklaring af fremtidigt forsørgelsesgrundlag samt faglige kompetencer. Klienternes manglende tilslutning til personalets normer om, at klienten ”indre” og psykiske tilstand skal ændres, resulterer en kategorisering som ”fastlåst”, ”ikke flytbar” og ”besværlig”. Klientens modstand tolkes hermed som et udtryk for problemer i klientens indre, frem for fx skuffede forventninger (Mik-Meyer 2004: 70, 92, 125, 167).

Hensigten er her at fremhæve, at klienterne ikke vurderes på en neutral måde, men derimod i forhold til de normer og mål, som institutionens praksis er rettet imod fx arbejdsmarkedsparete eller afvænnede klienter (Mik-Meyer 2004:18). Normerne og de

institutionelle rammer bevirker, at der fokuseres på visse træk ved klienten frem for andre. Kategorisering kan derfor ikke betragtes som en objektiv beskrivelse af, hvordan klienten er. Kategoriseringen af klienten som fx samarbejdsvillig, ressourcestærk, manglende forældrekompetence, havende et urealistisk selv billede er udtryk for en selektiv fremstilling af komplekse problemstillinger. Kategoriseringen handler således for socialarbejderen om at definere klienten og dennes problem som noget, der kan håndteres i overensstemmelse med de institutionelle muligheder, samt om at afstemme klienternes forventninger til disse muligheder (Mik-Meyer 2004: 26-27). I det følgende flyttes fokus fra betingelserne for kategorisering til socialarbejderens arbejde med og tilgange til kategorisering i praksis.

3.3 Forskellige tilgange til kategorisering

Kategoriseringsprocessen kan spænde fra den indledende ”sortering” af klienter i grupper som fx ”kriminelle unge”, ”misbrugere”, ”personer med psykiske lidelser” til en mere specifik udredning af den individuelle klients situation (Eskelinen & Caswell 2003:26). Den specifikke udredning vil ofte blive justeret løbende i takt med ændringer i klientens situation. Vi vil i det følgende afsnit præsentere forskellige strategier til kategorisering af klienten. Hensigten er at se nærmere på socialarbejderens muligheder for at tilrettelægge kategoriseringen inden for de institutionelle rammer, samt på hvordan forskellige tilgange til kategorisering påvirker interaktionen imellem socialarbejder og klient.

Den udredende kategorisering sker på baggrund af de oplysninger, som socialarbejderen får gennem et eller flere møder med klienten. Ser vi på kommunale og AF-ansatte sagsbehandlere, ser der ud til overordnet at være to forskellige tilgange til kategorisering (Ebsen & Guldager 2002:69-75, Eskelinen & Caswell 2003:105-114). Skellet går mellem på den ene side sagsbehandlerne, der primært tager udgangspunkt i institutionens målsætninger og regler i deres kategorisering og på den anden side sagsbehandlerne, der primært tager udgangspunkt i klientens situation. De kan også betegnes hhv. en *systemorienteret* og en *klientorienteret* tilgang⁹.

⁹ De to tilgange må betegnes, som det man inden for sociologisk teori kalder ”idealtyper”, dvs. de analytiske begreber, som sjældent findes i deres rendyrkede form i virkeligheden.

Den klientorienterede tilgang er ideelt set fokuseret på at inddrage klientens egne ressourcer og ønsker i løsningen af problemet (Eskelinen & Caswell 2003:105-110). Socialarbejderens redskaber består her af personlige kompetencer som at lytte, bruge intuitionen og tage udgangspunkt i klientens formuleringer. Med en systemorienteret tilgang er socialarbejderen i højere grad orienteret mod at opfylde målsætningerne i den institution, som vedkommende er tilknyttet. Her benytter socialarbejderen de faglige redskaber, som er formet af et kendskab til institutionens muligheder og arbejdsmarkedets indretning (ibid:110-113). I praksis vil sagsbehandleren ofte kombinere de to tilgange i en afvejning af klientens og institutionens målsætninger. Der er således tale om forskellige grader af system- og klientorientering, ikke om et enten-eller.

Der er uenighed inden for forskningen om konsekvenserne af de to tilgange. Ebsen & Guldager mener fx, at den klientorienterede fremgangsmåde giver bedre rum for klientens egne formuleringer end den systemorienterede (Ebsen & Guldager 2002:76). Desuden kritiseres systemorienteringen for at resultere i et for snævert fokus på enkelttræk ved klienten, frem for at se dennes situation i en helhed (Carstens 1998:196-197, 259; Ebsen & Guldager 2002: 74,76). Hvis socialarbejderen fx udelukkende fokuserer på manglende uddannelsesmæssige ressourcer har vedkommende som oftest ikke blik for klientens individuelle ”mestringsstrategier” i forhold til sine problemer (Ebsen & Guldager 2002:). Den klientorienterede tilgang vil ofte være mere helhedsorienteret, dvs. rettet mod at se klientens problemer i en større sammenhæng/ helhed (Carstens 1998:259). På den anden side kritiserer Mik-Meyer og Egelund den klientorienterede tilgang for i for høj grad at forlade sig på socialarbejderens personlige kompetencer og ”gefühl”(Mik-Meyer 2004:85, Egelund 1997:222). Det kan indebære en risiko for, at socialarbejderen baserer sin kategorisering af klienter på egne formodninger frem for faktisk og fagligt begrundede oplysninger (Mik-Meyer 2004: 65-70).

Forskerne er altså ikke enige om konsekvensen af hhv. system- og klientorienterede kategoriseringsstrategier. Mange socialarbejdere mener selv, at den regelbundethed, der ligger i systemorienteringen vil hæmme inddragelsen af klienterne i deres egen sag. På den anden side gør flere forskere altså opmærksom på, at klientorienteringen indebærer en risiko for, at kategoriseringen baseres på personbundne og ufunderede antagelser med

udgangspunkt i socialarbejderens egne normer og værdier (Egelund 1997:224, Mik-Meyer 2004:80).

3.4 Skøn versus standardiserede metoder til kategorisering

Et gennemgående træk i det sociale arbejde - samt en væsentlig del af baggrunden for dette arbejdsrapport - er vanskeligheden ved at sætte ord på de faglige redskaber og fremgangsmåder. Formålet med det følgende er at belyse de problematikker, der rejser sig bl.a. som konsekvens af det politiske krav om, at socialt arbejde i stigende grad skal benytte standardiserede metoder. Vi ser på, hvilken betydning standardiserede redskaber og faglige metoder har for kategorisering af klienten, samt på hvordan socialarbejderne oplever det personlige råderum eller skøn som uadskillelig fra praksis.

Standardiserede redskaber og evidensbaserede metoder til kategorisering anvendes i dele af det sociale arbejde, fx i sagsbehandleres kategorisering af kontanthjælpsmodtagere (Eskelinen & Caswell 2003:81). Gennemgående mangler der dog klare retningslinjer for udførelsen af kategorisering, hvilket efterlader socialarbejderne med et stort personligt råderum. Tiltag i retning af at indføre mere ensartede retningslinjer har dog ikke altid en let gang på jord. Mange socialarbejderne frygter for deres faglige frihed. Deres argument går på, at et vist rum til personlige skøn og valg af fremgangsmåde er en nødvendig del af praksis, idet standardiserede regler og metoder begrænser hensynet til og kontakten med klienten (Eskelinen & Caswell 2003: 81). Desuden påpeger socialarbejderne vanskeligheden ved at tilpasse de forskellige aspekter af klientens problem til standardiserede kategorier. Endelig understreges det, at standardiserede kategoriseringsredskaber uanset intentionerne ikke automatisk fører til en mere ensartet praksis (Eskelinen & Caswell 2003:81-84).

Paradoksalt nok resulterer manglen på standardiserede retningslinjer imidlertid ikke nødvendigvis i, at sagsbehandlingen bliver uensartet. Egelund illustrerer i sine analyser af børnesags-journaler, hvordan der trods manglende faglige retningslinjer for journalskrivning alligevel sker en ensartet fremstilling af klienternes afvigelse (Egelund 1997:154). Journalerne afspejler, hvordan institutionen er indrettet på at yde psykosocial hjælp og hvordan sagsbehandlerne følgelig foretager nogle ganske ensartede kategoriseringer ud fra familiens psykosociale forhold (ibid:188-189). Pointen er her, at

socialarbejderen, i tilfælde hvor der ikke foreligger officielle retningslinjer, benytter sig af mindre ekspliciterede vurderingskriterier (Carstens 1998:174-175, Egelund 1997:212).

Kritikken af den manglende brug af eksplicite og standardiserede retningslinjer går på, at det resulterer i et uklart grundlag for kategoriseringer, idet vurderingskriterierne forbliver uudtalte. Således er det uklart for klienterne, hvilke kriterier deres situation vurderes ud fra. En af forklaringerne på hvorfor det opleves som så problematisk at arbejde med standardiserede metoder skal ifølge Mik-Meyer søges i en af nutidens ”trends” inden for socialt arbejde (Mik-Meyer 2004:85). Meget socialt arbejde er i dag præget af mindre håndgribelige målsætninger som fx at skabe ”livskvalitet” og ”personlig udvikling”. Dens slags uhåndgribelige størrelser samt mantraet om, at det er ”processen frem for resultatet”, der er vigtig for klienten, gør det svært at specificere afgrænsede kriterier og mål for arbejdet. Derfor bliver det vanskeligt at afgøre, fx hvornår klienternes problemer er blevet løst. Det overlader socialarbejderne et stort råderum og øger risikoen for, at klienten fastholdes i sin problemfyldte situation (Mik-Meyer 2004:124-125; Egelund 1997:281).

Der er imidlertid også basis for mere optimistiske konklusioner på spørgsmålet om socialarbejdernes råderum. Ifølge Ebsen og Guldager resulterer socialarbejdernes store råderum med hensyn til valg af fremgangsmåde ikke nødvendigvis i en tilsidesættelse af klientens indflydelse. Socialarbejdernes strategier giver forskellige muligheder for at inddrage klienten (Ebsen & Guldager 2002:74). Kategorisering er ikke en envejs-proces, idet klienten kan arbejde på at få sagsbehandleren til at anerkende klientens udlægning af situationen. Klientens kendskab til og accept af de institutionelle muligheder, gør det muligt for klienten at handle strategisk (Carstens 1998:250). Fx kan en kontanthjælpsmodtager strategisk betone sin oprigtige vilje og positive indstilling over for socialarbejderen i et forsøg på at opnå den ønskede hjælp.

”Under alle omstændigheder er vurderingen af klientens behov i høj grad udtryk for den enkelte sagsbehandlers kombination af oplysninger og adfærdstolkninger – og af klienternes evne til at aflæse, hvilke oplysninger og hvilken adfærd han skal præsentere for at få sit billede igennem” (Carstens 1998:207).

Pointen er, at den manglende brug af standardiserede redskaber eller metoder ikke nødvendigvis resulterer i en tilsidesættelse af klientens ønsker, idet det konkrete møde ligeledes rummer mulighed for klienternes påvirkning af kategoriseringen. Som vist kan manglende klarhed om de metoder, der anvendes, samt indvirkningen fra socialarbejderens personbundne kompetencer imidlertid betyde, at grundlaget for kategoriseringen bliver uklart.

3.5 Opsamling

Den primære intention med dette kapitel har været at henlede opmærksomheden på de mange faktorer, der spiller ind, når socialarbejderen skal bestemme og oversætte klientens problem, til noget der lader sig håndtere inden for de givne institutionelle rammer. Det betyder, at kategorisering ikke kan betragtes som en neutral og objektiv vurdering af klientens situation, men derimod en vurdering i forhold til bl.a. de normer, som enhver institutionel praksis er baseret på. Samtidig determinerer de institutionelle betingelser ikke kategoriseringens udfald, idet socialarbejderne kan omsætte de givne betingelser på forskellige måder i mødet med klienten. I de undersøgelser vi har trukket på, er der uenighed om, hvorvidt forskellige strategier hhv. begrænser eller muliggør inddragelse af klienterne.

Hvor vi i dette kapitel har set på betingelserne for et af det sociale arbejdes vigtigste forudsætninger, skal vi i det følgende kapitel se på det konkrete socialfaglige arbejde, nærmere bestemt på et af de vigtigste og mest udfordrende elementer af socialt arbejde i disse år, nemlig brugerinddragelse.

4. Brugerinddragelse – hvornår, hvorfor og hvordan?

I de senere år er idealet om, at borgerne skal inddrages i den socialpolitiske indsats blevet uomgængeligt. Borgerne – eller *brugerne*, som de ofte betegnes (fx Bengtsson 1997: 36; Høgsbro et al. 2003: 101; Krogstrup 1997a) - betragtes i stadigt stigende omfang, som en afgørende part i løsningen og udformningen af den socialpolitiske indsats. Stadig flere brugerorganisationer er dukket frem, og til en lang række forskellige servicetilbud er der knyttet krav om, at brugerne tilbydes muligheden for at tage stilling til spørgsmål, der vedrører deres egen sag. Det er ikke kun brugerinddragelsens kollektive former, såsom brugerorganisationer, der oppe i tiden. Inddragelse af brugeren i forbindelse med den

offentlige sagsbehandling, fx ved udarbejdelsen af handleplaner mv., er også i stigende grad kommet i fokus. Derfor blev brugerinddragelse udvalgt som en af de tre dimensioner i vores undersøgelse af metoder i socialt arbejde.

Ambitionen med dette kapitel er at analysere og diskutere, hvilke metoder frontlinjemedarbejdere i praksis benytter for at inddrage den enkelte borger i det daglige arbejde med borgerens sag. Kapitlet præsenterer en række forhold, der udgør fundamentet for individuel brugerinddragelse i praksis.

Indledningsvis redegøres der for brugerinddragelsens socialpolitiske historie. Dernæst præsenteres forskellige definitioner af brugerinddragelse, samt en række beslægtede begreber, som fx brugerindflydelse, selvbestemmelse, empowerment osv. Formålet er at bestemme væsentlige forhold, som man må forholde sig til, når man beskæftiger sig med ”brugerinddragelses-metoder” i professionelt sociale arbejde. Med henblik på introducerende at skabe en række fikspunkter for de kommende empirisk baserede analyser og diskussioner af ”brugerinddragelses-metoder” vil der – i et længere afsluttende afsnit – blive redegjort for en række centrale barrierer for frontlinjemedarbejderes praktisering af brugerinddragelse. Afsnittet beskæftiger sig også med, hvilke metoder, frontlinjemedarbejderne har benyttet for at overkomme disse barrierer og udfordringer.

Inden de helt overordnede hovedtræk i brugerinddragelsens historie præsenteres, skal der gøres opmærksom på, at der i det følgende kun i meget begrænset omfang henvises til bestemte typer af brugere. Det sker ud fra en ide om, at de metoder, problemer og udfordringer, der tages op, er relevante på tværs af forskellige brugertyper. Det betyder selvsagt ikke, at man ukritisk kan overføre konklusionerne fra den ene type brugere til den anden, blot at der er lignende problemstillinger på spil. Det overordnede formål med undersøgelsen er, at professionelle, der beskæftiger sig med og interesserer sig for brugerinddragelse i praksis, kan finde inspiration og refleksionspunkter af relevans for deres daglige arbejde.

4.1 Brugerinddragelsens baggrund og historie

4.1.1 Perioden før 1998

Den stadig stigende fokusering på brugerinddragelse kan betragtes som et led i decentraliseringen af den offentlige service (Bengtsson 1997; Krogstrup 1997b & Sørensen 1997). Bengtsson identificerer tre led i sammenspillet mellem decentralisering og brugerinddragelse. Det første led var kommunalreformen i 1968-1970, der – som allerede beskrevet – betød flytningen af en større del af de offentlige opgaver til kommunerne samt skridt i retning af en mere nærdemokratisk praksis. Det bevirkede bl.a. en større respekt for græsrodsinitiativer samt forsøg på at inddrage borgerne via høringsrunder (Krogstrup 1997b:57; 1999:59). Andet led var udlægningen af kompetence fra de kommunale rådhus til de institutioner og tilbud, der varetager de offentlige opgaver, og som mere direkte er konfronteret med borgerne og deres behov (Bengtsson, 1997:39). Dette fandt sted i begyndelsen af 1980'erne og blev ledsaget af en orientering mod en tværfaglig arbejdsform i de offentlige tilbud. Tredje led i decentraliseringen af den offentlige service finder sted i årene før Retssikkerhedsloven og Serviceloven i 1998 juridisk stadfæster 'borgermedvirken' som et afgørende princip for den socialpolitiske indsats. Med den 3. decentralisering er der tale om, at decentraliseringen når helt ud til borgerne, men endnu kun i form af nogle uformelle – dvs. ikke juridisk fastsatte – principper om at lægge indflydelsen på social service ud til brugerne (Bengtsson, 1997:40).

Krogstrup gør opmærksom på, at ambitionen om at styrke nærdemokratiet fra slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne træder i baggrunden til fordel for en mere managementorienteret form for brugerinddragelse. Managementorienteringen indebærer, at brugerinddragelse – frem for at være et mål i sig selv – bliver et led og et parameter i kvalitetsudvikling og kvalitetsmåling (Krogstrup 1999: 60ff)

Begrundelserne for, hvorfor det i stigende grad bliver interessant at inddrage borgerne i løsningen af de offentlige opgaver er flere. Bengtsson fremhæver fx, hvordan brugerindflydelse kan være en bidragende faktor i kvalitetsudviklingen af den sociale service. Når kvalitetsudvikling bliver sat på dagsordenen, har det at gøre med behovet for at effektivisere og få mest kvalitet for pengene, som rejser sig med stor kraft i kølvandet af den statsfinansielle krise i anden halvdel af halvfjerdserne og begyndelsen af firserne.

Effektiviseringsbehovet understøttes i øvrigt, ifølge Bengtsson, af en stigende erkendelse af, at de sociale problemer ikke er blevet mindre, selv om der er blevet brugt flere ressourcer på at begrænse og bekæmpe dem (Bengtsson; 1997:50).

Sørensen peger også på, at den samfundsmæssige udvikling i retning af øget individualisering har styrket kravet om at inddrage brugerne. Logikken er ifølge Sørensen, at borgere, som er bevidste om deres behov, krav og rettigheder, ikke vil acceptere den umyndiggørende behandling, som er blevet identificeret med dele af det sociale arbejde. Den stigende samfundsmæssige individualisering betragtes følgelig som en udfordring, det offentlige må forholde sig til, og brugerinddragelse synes at være et logisk svar på udfordringen (Sørensen, 1997:17; se også Thomsen, 1999a:8)

Krogstrup diskuterer ligeledes motiverne for brugerinddragelse og kvalitetsudvikling, men forholder sig mere kritisk end Bengtsson og Sørensen. Hun argumenterer for, at brugerinddragelse kan være del af to forskellige tendenser. I den ene tilgang betragtes brugerinddragelse som et led i forsøget på at fremme en nærdemokratisk og bottom-up orienteret udvikling. Her ligger fokus på styrkelse af lokale og sociale netværk, styrkelse af den enkeltes evne til at løse egne problemer, samt inddragelse af brugernes holdninger i den offentlige sektors udviklingsstrategier m.v. Den anden tendens er økonomisk og top-down orienteret. Her ses brugerinddragelse som et middel til at fremme effektivisering, decentralisering, regelsanering, afbureaukratisering, privatisering osv. i den offentlige sektor (Krogstrup, 1997b: 58)

Krogstrup peger således på, at kvalitetsudviklingen af den offentlige sektor ved hjælp af inddragelsen af borgerne kan være drevet af henholdsvis udviklings- og effektiviseringshensyn. Hun mener, at de to hensyn konvergerer i praksis, samtidig med at de tilgodeser vidt forskellige behov. Udviklingsstrategien handler om at løse dels et funktionsproblem – nemlig at den offentlige sektor har stadig vanskeligere ved at løse de sociale problemer – dels et legitimeringsproblem, som består i, at det bliver stadig vanskeligere at opretholde den solidaritetsfølelse, som er nødvendig for, at flertallet er villige til at betale via skatterne til et mindretal af dårligt-stillede. Effektiviseringsstrategien

kan på sin side ses som en reaktion på den økonomiske og ressourcemæssige del af den velfærdsstatslige krise. (Krogstrup, 1997b: 59) (se også Sørensen 1997:17).

4.1.2 Den lille socialreform

Indtil anden halvdel af 1990'erne motiveres brugerinddragelsen således primært ud fra nogle makro-orienterede begrundelser om behovet for at effektivisere og kvalitetsudvikle den offentlige indsats. I 1998 trådte 'den lille socialreform' i kraft (Høgsgbro et al., 2003a: 100). Den bestod i samlingen af en række love på det socialpolitiske område til henholdsvis Serviceloven, Retssikkerhedsloven og Aktivloven, der i 2003 blev suppleret med lov om aktiv beskæftigelsesindsats. De tre love afløste bistandsloven, lov om kommunal aktivering, den sociale styrelseslov og lov om Den Sociale Ankestyrelse (Socialministeriet 1998: 11).

I forlængelse af de førmtalte tre led i decentraliseringen kan den lille socialreform siges at indvarsle en fjerde epoke i forhold til brugerinddragelse. Den lille socialreform indebærer en stærkere betoning af en række individ- og rettighedsorienterede begrundelser for brugerinddragelse. Denne pointe findes fx hos Thomsen (i Høgsgbro et al. 2003a), der udover at tilslutte sig nogle af de tidligere begrundelser for brugerinddragelse – tilføjer, at brugerinddragelse handler om at tilgodese et demokratisk princip om at leve op til menneskerettighederne og samtidig styrke brugernes muligheder for at opnå personlig udvikling og frigørelse (Thomsen i Høgsgbro et al., 2003a: 101)

En håndborg fra Social- og Finansministeriet supplerer kvalitets- og effektivitetshensynene med en række individorienterede motiver for brugerinddragelse:

”Fordelene ved at inddrage brugere, som repræsenterer sig selv, er:

- At det sætter fokus udelukkende på brugerens situation.
- At det giver mulighed for at komme tæt og præcist ind på den enkelte brugers behov for en offentlig ydelse, så ressourcerne udnyttes bedst muligt.

- At det giver øget mulighed for at give den optimale hjælp eller service til den enkelte bruger, hvis brugeren selv er med til at definere et eventuelt problem og pege på en løsning.” (Socialministeriet & Finansministeriet, 2002:6)

Brugerinddragelse synes således ikke kun at være motiveret af en hensyntagen til generelle rettigheder. Rationalet synes også at være, at den sociale indsats som sådan bliver mere præcis og effektiv, hvis den sker i tæt samarbejde med brugerne. Det er bl.a. det, der lægges op til med den lille socialreform.

I den lille socialreforms nye love er der særligt én paragraf, som er interessant i forbindelse med indeværende undersøgelse af metoder i socialt arbejde. Det er Retssikkerhedslovens § 4, som specifikt omhandler den individuelle borgers medvirken eller brugerinddragelse:¹⁰

”Borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Kommunen og amtskommunen tilrettelægger behandlingen af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed.” (Socialministeriet 2004b: 24).

Tanken om det hensigtsmæssige i at inddrage brugerne i den individuelle sagsbehandling er som sådan ikke ny. Den er hidtil blevet betragtet som værende en del af god metodisk praksis. Det nye er, at princippet indskrives som en del af lovgivningen på området, og at afgørelser kan efterprøves ved kontrolinstanser såsom de sociale nævn, Den Sociale Ankestyrelse og domstolene (Socialministeriet, 2004a: 18).

Hensigten med Retssikkerhedslovens § 4 er at sikre god sagsbehandling, hvilket ifølge loven bl.a. er defineret ved, at borgeren har det primære ansvar for sin egen situation. Samtidig handler god sagsbehandling om at reducere risikoen for, at der træffes beslutninger hen over hovedet på borgeren, hvilket – selvsagt – er særligt relevant i de tilfælde, hvor borgeren ikke er enig i myndighedernes beslutninger. Juristen Von

¹⁰ Af Retssikkerhedsbekendtgørelsen fremgår det: ”Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område gælder ved behandling og afgørelse af sager efter lov om social pension, lov om individuel boligstøtte, lov om dagpenge ved sygdom og fødsel, lov om aktiv socialpolitik, lov om aktiv beskæftigelsesindsats, lov om social service...” (Socialministeriet, 2004b:17).

Hielmcrone konkluderer, at Retssikkerhedslovens § 4 juridisk kan betragtes som en styrkelse af borgernes af individuelle rettigheder. Hun vurderer dette som et udtryk for, at borgerne betragtes som myndige individer med ansvar for eget liv (Hielmcrone, 2003: 8).

Den stigende fokusering på den individuelle brugerinddragelse har ikke afløst de øvrige former for brugerinddragelse. Kollektiv brugerinddragelse i form af etableringen af brugerorganisationer, brugerråd, forældrebestyrelser samt i forbindelse med kvalitetsmåling er i dag mindst lige så udbredt som tidligere. I denne undersøgelse er det dog individuel brugerinddragelse, der fokuseres på.

4.2 Bredden i begrebet brugerinddragelse

I litteraturen opereres der med forskellige former for brugerinddragelse, og en række beslægtede begreber benyttes i flæng (Thomsen 1999b: 5). Brugerinddragelse er således i familie med begreber som brugerindflydelse, brugerstyring, empowerment m.fl. For at skabe et overblik over variationen præsenteres her en række bud på forskellige afgrænsninger, og afsluttende peges der på, at begrebet 'ejendomsret til egne problemer' udgør et empirisk relevant fikspunkt, når det drejer sig at analysere og diskutere metoder i socialt arbejde.

Høgsbro et al. (2003a) er eksponenter for det synspunkt, at begreber som brugerdeltagelse, brugerinddragelse, brugerinvolvering, brugerindflydelse og empowerment repræsenterer forskellige grader af indflydelse (se også Grünberger & Stenbak, 2003: 5; Socialministeriet & Finansministeriet, 2002: 9; Sørensen, 1997: 15 & Thomsen, 1999b: 5; Jensen, Kolbjørn & Nielsen, 2001: 177). Begreberne adskiller sig med hensyn til *graden* af indflydelse, samt *hvad* brugeren har indflydelse på, spændende fra meget beskednen indflydelse til brugerens primære kontrol. Høgsbro et al. (2003a) afgrænser ikke de forskellige begreber i detaljer.

Andre undersøgelser foretager imidlertid en mere detaljeret skelnen mellem former for inddragelse. I en undersøgelse fra Socialministeriet (2004) af implementeringen af Retssikkerhedslovens § 4 tages der udgangspunkt i Jens Guldagers og Birgitte Roth Hansens afgrænsning af *medvirken* ved at forholde det til de beslægtede begreber *inddragelse*, *indflydelse* og *medbestemmelse*:

- ”*Medindflydelse*. Her oplyser klienten om sin situation som vedkommende selv ser den og kan hermed muligvis påvirke afgørelser, ligesom klienten oplyses tilsvarende fra sagsbehandlerens side om, hvorledes denne vurderer klientens situation, retslige stilling mv.
- *Medbestemmelse*. Her giver klienten sin mening til kende om sin situation, får sine synspunkter afvejet mod andres og er med til at træffe valg om den fremtidige indsats. Dette indebærer bl.a., at der kan træffes afgørelser, som ikke var truffet uden at klienten havde været medbestemmende, men også, at der kan træffes afgørelser, som klienten er uenig i.
- *Selvbestemmelse*. Her definerer klienten selv karakteren af sine problemer og ressourcer, og træffer selv, indenfor lovgivningens rammer og på baggrund af en dialog om mulige konsekvenser af forskellige valg, beslutning om, hvilken indsats (om nogen) der skal sættes i værk.”
(Socialministeriet, 2004a: 9)

Begreberne afspejler forskellige grader af indflydelse. Medindflydelse åbner *mulighed* for, at borgeren kan påvirke afgørelser, medbestemmelse afspejler i højere grad, at borgeren er med til at sætte sit præg på de afgørelser, som træffes, uden nødvendigvis at være enig i afgørelserne. Endelig er selvbestemmelse den mest vidtgående form for deltagelse i denne afgrænsning og betyder at beslutninger træffes af borgeren, ligesom det er borgeren selv, der definerer sine problemer.

På baggrund af Von Hielmcrones juridiske analyse af Servicelovens § 4 fastslås det i samme rapport, at begrebet medvirken indbefatter en ret til at vurdere oplysninger i sin egen sag samt en mulighed for at henlede af opmærksomheden på andre relevante informationskilder. Det er stadig myndighederne, som træffer afgørelsen, som borgeren således kan være uenig i. Dvs. *medvirken* tolkes i denne publikation til at omhandle medindflydelse og medbestemmelse, men ikke selvbestemmelse (Socialministeriet, 2004a: 9). Medvirken indebærer, at borgerens egen opfattelse af situation og løsningsmuligheder inkluderes i sagen (jf. Hielmcrone, 2002: 23).

I en undersøgelse af Jensen, Kolbjørn & Nielsen afgrænses den mest vidtgående form for brugerinddragelse, nemlig empowerment¹¹. De skriver:

”Empowermentbegrebet anvendes i denne sammenhæng som en betegnelse for en særlig tilgang til socialt arbejde, som kan defineres på følgende måde:

- Empowerment er at opnå kontrol over eget liv. Det vil sige at opnå kontrol over de kritiske og afgørende faktorer, der holder mennesker fast i undertrykkelse og afmagt.
- Empowerment sigter mod en tilstand, hvor mennesker opnår en fornemmelse af kontrol og meningsfuldhed.
- Magtbegrebet er essentielt i empowerment. De professionelle skal opgive deres ekspertrolle og udfordres på deres magtpositioner. Brugere skal udvikle deres egen magt (Lundemark, 2000:14)”. (Jensen, Kolbjørn & Nielsen, 2001: 137)

Empowerment drejer sig med andre ord om, at der skal ske en frisættelse af brugerne, så de kan få kontrol over eget liv¹². Her bliver brugerinddragelse et spørgsmål om, at brugerne skal sikres identitet og status ved at udfordre de professionelle på deres ekspertrolle, dvs. at brugerne selv skal definere deres problemer. Jensen, Kolbjørn & Nielsen påpeger i øvrigt, at empowerment-tankegangen er funderet på et paradoks. Paradokset ligger i, at man som professionel skal forsøge at hjælpe en anden til at blive uafhængig, samtidig med at relationen mellem bruger og professionel i sig selv udgør et afhængighedsforhold, mener de (Jensen, Kolbjørn & Nielsen, 2001).

Det kan fastslås, at begrebet brugerinddragelse ikke er let at afgrænse. Hvilket begreb, der benyttes, afhænger af, hvad brugerne skal have indflydelse på, og hvor meget indflydelse

¹¹ Det kan diskuteres, i hvilket omfang empowerment skal betragtes som en form for brugerinddragelse. Vi går ikke ind i denne diskussion. Kun skal det påpeges, at der synes at være en forskel på empowerment-litteraturens fokus på sluttilstand og brugerinddragelse-litteraturens fokus på processerne i det sociale arbejde. (se fx Payne 1997: 266ff).

¹² Indenfor empowerment kan der skelnes mellem kollektive og individuelle former. Lundemark, som Jensen, Kolbjørn & Nielsen refererer, skriver sig ind i en tradition, hvor lokalsamfund, gruppe og individ indgår i et sammenspil (Andersen, Brok & Mathiasen: 2000:107)

de skal have. Krogstrup kan siges at give en relativ klar operationalisering af de centrale fokuspunkter ved brugerinddragelse via Rønning og Solheims begreb om 'ejendomsret til egne problemer':

"Det grundlæggende spørgsmål handler om, i hvor stor udstrækning man inddrager (...) egne opfattelser og vurderinger af problemer og løsninger. Rønning og Solheim beskriver dette aspekt som et spørgsmål om, i hvor høj grad brugerne har "ejendomsret over egne problemer", hvilket handler om at have retten til at definere og kontrollere følgende faktorer:

- at bestemme, om et problem eksisterer
- at definere problemet
- at afgøre, om der skal gøres noget ved problemet
- at vælge mellem forskellige former for hjælp
- at igangsætte, opretholde eller afslutte tiltaget (Rønning & Solheim 1998: 41).

(...) I jo højere grad brugerne bestemmer på disse punkter, desto dybere stikker brugerinddragelsen; desto mere er der tale om egentlig *brugerstyring* og *selvbestemmelse* frem for *brugerinddragelse*, *medbestemmelse* eller (i yderste konsekvens) om egentligt *formynderi* eller *kontrol*. (Krogstrup 1999:62)¹³

I vores undersøgelse af det metodiske sociale arbejde med brugerinddragelse vil disse temaer udgøre en væsentlig del af baggrunden. Det er også de dimensioner, der har været i fokus i en række andre undersøgelser, hvor der beskrives metoder og barrierer i det professionelle sociale arbejde med individuel brugerinddragelse. I det følgende præsenteres en række resultater og erfaringer fra disse undersøgelser. Afsnittet skal skabe et overblik over de hidtidige erfaringer samt give nogle yderligere fikspunkter for vores empiriske analyse.

¹³ Se også Tilia 2003: 19.

4.3 Professionelt socialt arbejde - metoder og barrierer i praktiseringen af brugerinddragelse

Som en del af dette arbejdsrapport har vi diskuteret sammenhængen mellem det mere strukturelle niveau og den daglige praksis, som frontlinjemedarbejderne befinder sig i. Dette betyder, at mulighederne for metodisk at arbejde med brugerinddragelse ikke udelukkende betragtes som knyttet til forhold af individuel karakter, som fx faglighed og personlige barrierer hos hhv. professionel og bruger. Mulighederne skal også ses i sammenhæng med fx de organisatoriske og kulturelt givne betingelser for møderne mellem professionel og bruger.

Høgsbro et al. Skelner mellem barrierer for brugerinddragelse på hhv. det politiske, det administrative og på personniveau. (Høgsbro et al. 2003a:101). Barriererne på de forskellige niveauer kan have forskellig karakter.

I forhold til det politiske niveau kan barriererne ligge i, at afstanden er for stor mellem de politiske værdier og målsætninger på den ene side og brugernes konkrete ønsker og problemer på den anden. I *Undersøgelse af Retssikkerhedslovens §4* peges der på, at der generelt ikke er særlig lokalpolitisk bevågenhed om udmøntningen af § 4 og dermed brugerinddragelse. Som oftest er der mange gode intentioner formuleret i værdi som: ”(...) respekt for borgerne”, ”inddragelse”, ”værdighed” og ”ligeværd” (Socialministeriet 2004a: 48), men det fremgår af undersøgelsen, at værdierne savner operationel udmøntning. I Social- og Finansministeriets WEB-håndbog om brugerinddragelse er man imidlertid optimistisk omkring mulighederne for, at afstanden mellem de politiske målsætninger og brugernes ønsker kan minimeres ved at indføre klare og faste procedurer for brugerinddragelse i planlægning, prioritering og evaluering af den offentlige service (Socialministeriet & Finansministeriet 2002: 22).

På det organisatoriske plan kan der optræde en række administrative barrierer. Disse kan bl.a. skyldes uklarhed i de politisk udmeldte værdier og målsætninger, usikkerhed om muligheden for at tage egne initiativer, manglende politisk prioritering af brugerinddragelse eller manglende muligheder for at drøfte brugerinddragelse (metoder og implikationer) blandt medarbejderne og dermed drage nytte af hinandens erfaringer (Socialministeriet & Finansministeriet 2002: 22). I undersøgelsen af Retssikkerhedslovens

§ 4 konkluderes det, at der på det øverste forvaltningsniveau generelt heller ikke er et særligt fokus på brugerinddragelse. Implementering af loven er i vid udstrækning overladt til mellemliderniveau og frontlinjemedarbejdere. I forbindelse med diskussionen af mellemlidernes indsats påpeges, at der generelt ikke findes formaliserede retningslinjer for, hvordan Retssikkerhedsloven og dens bestemmelser skal implementeres. De retningslinjer, der ligger i loven, er ikke ”omsat” til lokale retningslinjer og procedurer for den konkrete sagsbehandling i kommunerne (Socialministeriet 2004a: 65).

Det betyder, at det i vid udstrækning i praksis er op til den enkelte sagsbehandler at forestå udmøntningen af Retssikkerhedslovens § 4. De manglende retningslinjer for brugerinddragelse lokalt kan bl.a. forklares ved, at organisationskulturen mange steder indbefatter en sagsbehandlergruppe, som holder på sin metodefrihed og derved er mindre imødekommende over for detaljerede retningslinjer (Socialministeriet 2004a: 68)¹⁴.

Vores interesse her – med henblik på senere empiriske undersøgelser – er dog særligt at se på, hvilke barrierer og metoder, man har beskæftiget sig med i de tidligere undersøgelser i forhold til brugerinddragelse i det konkrete møde mellem bruger og professionel. I første omgang kigges der på begrebsliggørelsen af de mere overordnede barrierer. Siden går vi mere i dybden og ser på, hvilke metoder eller redskaber forskellige undersøgelser har præsenteret.

Krogstrup (1999) benytter begrebet *krydspres* til at præcisere det dilemma, som frontlinjemedarbejderne står i, når brugerinddragelse skal implementeres i den daglige praksis og brugerne have mulighed for at være med til at definere problem, løsningsmuligheder osv.¹⁵. Krydspreset på frontlinjemedarbejderne består i, at de står mellem på den ene side de krav, som systemet stiller dem over for og på den anden side brugernes krav om frontlinjemedarbejdernes forståelse og indlevelse og brugernes inddragelse (Krogstrup 1999: 68). Frontlinjemedarbejderne må således navigere i en verden af modstridende krav, når det gælder brugerinddragelse. Krogstrup konkluderer, at

¹⁴ En overordnet konklusion fra undersøgelsen er, at sagsbehandlerne i kommuner med en ledelsesbåret strategi for udmøntningen af Retssikkerhedslovens § 4 i højere grad lever op til lovens bestemmelser sammenlignet med kommuner uden en sådan strategi (Socialministeriet 2004a: 69).

¹⁵ Begrebet ’krydspres’ benyttes også af Socialministeriet (2004a:27).

den afgørende strategi i forhold til at håndtere dette pres er, at frontlinjemedarbejderne tager stilling til og diskuterer lokalt, hvordan det fordeles, hvad brugerne kan være med til og ikke med til at definere.

Krogstrup tager med begrebet om krydspres ikke hensyn til en række andre barrierer af mere individuel karakter, som der kan peges på. For de professionelle kan det bl.a. dreje sig om, at de er vant til, at det er dem, der ”tager teten” og identificerer, definerer og behandler de givne problemstillinger. Det kan også dreje sig om manglende uddannelse, erfaring eller indsigt i arbejdet med brugerinddragelse (Socialministeriet & Finansministeriet 2002:23). I ”Metodevejen” – udgivet i forbindelse med ”Projekt Socialforvaltning – Den Gode Dialog” fremhæves det direkte, at kvaliteten af det sociale arbejde bl.a. hænger sammen med socialarbejderens pædagogiske og kommunikative evner, her tænkes fx på, at den professionelle besidder en ”evne til nærhed over for klienten”, og er i stand til at ”forstå klienten som person og som udtryk for et samfundsmæssigt problem” (Socialministeriet 2001: 25).

Vender vi blikket mod brugerne kan brugerinddragelsen vanskeliggøres af en række *personlige* barrierer. Fx kan der være tale om brugere med ringe selvopfattelse, som ikke har lyst eller evner til at tage det ansvar, der ligger i at blive inddraget. Desuden kan brugerens indstilling til medarbejderen være ”farvet”, så brugerens mål primært bliver at stille medarbejderen tilfreds eller modsat genere medarbejderen. Endelig kan brugerne af forskellige grunde have svært ved at formulere deres egen forståelse af problemerne samt deres meninger i det hele taget (Socialministeriet & Finansministeriet 2002: 23). En anden type barriere kan være, at brugeren oplæres i og tilpasser sig systemets kodekser i en sådan grad, at det er vanskeligt at tale om brugerinddragelse på brugerens præmisser. Omvendt kan oplæringen også give brugeren mulighed for at handle mere strategisk og dermed påvirke sin sag.

I undersøgelsen af Retssikkerhedslovens § 4 konkluderes det, at interaktionen mellem borger og professionel ikke indfrier de lovgivne intentioner om borgernes medvirken. Den overordnede tendens er, at sagsbehandlerne ikke lægger vægt på borgernes medvirken i daglige praksis (Socialministeriet 2004a: 28). Det ses blandt andet ved, at borgerne ikke føler sig tilstrækkeligt inddragede, de oplyses ikke systematisk om deres rettigheder, og der

er ingen systematik i den måde borgernes medvirken foregår på. Sagsbehandlerne etablerer borgermedvirken, når de betragter det som hensigtsmæssigt i den enkelte situation. Til trods for at både lovgivning og sagsbehandlerne professionsetik foreskriver, at borgerne skal medvirke sker dette ikke ifølge frontlinjemedarbejdernes egne begrundelser fordi:

- Det opleves som meningsløst i simple sager - især ved midlertidige foranstaltninger
- I akutsager er der ikke tid og plads til at sikre medvirken
- Tids- og sagspres nødvendiggør prioritering, hvor inddragelsen af de brugere, der opleves som særligt besværlige - til tider nedprioriteres.
- Det giver ikke altid mening at forsøge at forklare brugerne om deres rettigheder, idet nogle af dem ikke er i stand til at forstå, hvad det drejer sig om
- Det kan skabe distance og mistillid at orientere borgeren om rettigheder.
- Ud fra sagsbehandlerne faglige vurdering, opfattes lovgivningens krav ikke altid som hensigtsmæssige (på baggrund af Socialministeriet 2004a: 27-39)

En række barrierer af både overordnet og mere individuel karakter betyder altså, at implementeringen af lovgivningens krav om brugerinddragelse vanskeliggøres. Socialministeriets undersøgelse peger på, at der generelt savnes metoder i den praktiske udmøntning af borgermedvirken, bl.a. fordi sådanne metoder ikke i tilstrækkelig grad er en del af sagsbehandlerne faglighed og praksis (Socialministeriet 2004a: 33).

Socialministeriets undersøgelse indeholder et særskilt afsnit omkring socialt udsatte og Retssikkerhedslovens § 4. En række af de anbefalinger og barrierer, som præsenteres her supplerer ovenstående og er også relevante for undersøgelsen af metoder i socialt arbejde. På individniveau fremhæves det fx, at det er nødvendigt med tilstrækkeligt tid og empati for at opbygge et respekt- og tillidsfuldt forhold mellem borger og professionel; en observation, som er relevant på tværs af de forskellige målgrupper for den sociale indsats. Af lidt mere konkrete metodeanvisninger foreslår undersøgelsen, at uenighed mellem sagsbehandler og professionel om afklaringen af borgerens situation fx kan løses ved, at borgeren i første omgang får lov at gøre sig egne erfaringer. På den måde kan der skabes fælles forståelse af, hvilken form for indsats, der skal iværksættes (Socialministeriet 2004a; 105).

På det administrative niveau går et forslag på, at inddragelse og tilgængelighed i forvaltningen kan øges ved at tage imod borgerne i forvaltningen, selv om de møder op uden forudgående aftale. En anden tilgang, som anbefales, er at arbejde med åbne sagsakter. Dette giver borgerne mulighed for at kommentere og forholde sig til sagens journaliserede information. Desuden opfordres der til, at borgerens kommentar skrives ind i – og derved fremgår af – sagen. Tilsammen er det redskaber, som antages at kunne bidrage til en fælles forståelse af, hvad sagsbehandlingen drejer sig om (Socialministeriet 2004a).

I undersøgelser af arbejdet med socialt udsatte findes der flere eksempler på erfaringer med metoder til brugerinddragelse (Ehrenreich & Nyboe 2004, Høgsbro et al. 2003a; 2003b, Socialministeriet 2002b). Her har der fx været gode erfaringer med at lave opsøgende og ”fremskudt” sagsbehandling på gadeplan. Gadeplansarbejdet og det opsøgende arbejde i brugerens miljø har vist sig at virke fremmende for ligestillingen mellem professionel og bruger, idet mødet i lidt højere grad kan komme til at foregå på brugerens præmisser (Ehrenreich & Nyboe 2004: 30).

Et andet væsentligt redskab til at styrke brugerinddragelsen kan være den frugtbare dialog mellem den professionelle og borgeren. Der er stor interesse for selve dialogen/samtalen som en metode til både at kvalitetsudvikle det sociale arbejde og som en metode til at sikre, at brugerne inddrages mest hensigtsmæssigt (fx Andersen 2004; Egelund 2000; Socialministeriet 2004a; Socialministeriet 2004b; Ketscher, 2002; Jensen; Kolbjørn & Nielsen 2001; Uggerhøj; 1995). Den gode dialog indebærer bl.a., at socialarbejderen skal formidle klart, hvordan de vurderer borgerens situation (Ehrenreich & Nyboe 2004:13). Desuden stiller dialogen krav til sagsbehandlerens empati og evne til at leve sig ind i borgerens situation. I Socialministeriets undersøgelse (2004a) påpeges det endvidere, at den gode dialog ud over at være en forudsætning for medindflydelse og brugerinddragelse, formodentlig vil lette accepten af afgørelser, der ikke svarer til borgerens forventninger (Socialministeriet 2004a:14-17).

Den individuelle brugerinddragelse besværliggøres altså af barrierer på forskellige niveauer. Redskaber og metoder til at håndtere en række af de barrierer og udfordringer,

der ligger i fx et stort sagspres, manglende tid, traditionen for at de professionelle, ”bestemmer” mv. vil blive drøftet og analyseret i de kommende empiriske analyser. Samtidig vil disse diskutere og forholde sig til strategier omkring etableringen af en ligeværdig dialog samt drøfte barrierer for at gennemføre brugerinddragelse fx i forbindelse med det opsøgende arbejde i borgernes eget hjem.

4.4 Opsamling

Som det er fremgået, har brugerinddragelse været et vigtigt aspekt i udviklingen af nyere dansk socialpolitik. Fra i første omgang særligt at dreje sig om en inddragelse af nærmiljøet i udformningen og udførelsen af den sociale serviceindsats, er der i stigende grad også kommet fokus på vigtigheden af den individuelle brugerinddragelse. Der ligger forskellige motiver til grund for denne udvikling, men samlet set, synes en generel observation at være, at brugerinddragelse er blevet betragtet som svar på behovet for at kvalitetsudvikle og effektivisere den socialpolitiske indsats. I den danske litteratur om brugerinddragelse benyttes en række beslægtede begreber, som fx brugerindflydelse og selv- eller medbestemmelse. Trods fællestræk forholder de forskellige begreber sig forskelligt til, hvad borgerne skal have indflydelse på, samt til, hvor meget indflydelse de skal have.

Udmøntningen af den individuelle brugerinddragelse i praksis sker i forskellige typer af møder mellem professionel og borger. Politiske, administrative, individuelle og interaktionelle forhold spiller en afgørende rolle for, hvordan denne udmøntning finder sted. I de kommende empiriske analyser og diskussioner af ”brugerinddragelses-metoder” vil det blive drøftet, hvordan konkrete metoder forsøger at håndtere en række af de præsenterede udfordringer og barrierer.

5. Afslutning

I en veludbygget velfærdsstat med omfattende offentlig service og indflydelse på borgernes liv vil det højt skattede princip om alles frihed til at leve, som de ønsker, uundgåeligt være en udfordring. Dette arbejdsrapport har vist, at spørgsmålet om hvordan man skal manøvrere mellem frihed og styring er et vedvarende dilemma, som går igen på alle niveauer af det politiske og administrative system, således også i de mange aspekter af det offentlige sociale arbejde. Grunden til at dette grundlæggende dilemma træder

tydeligere frem i dag er, at vægtningen af individuelle rettigheder og ansvar i højere grad end tidligere er blevet en uomgængelig værdi.

Ambitionen i socialt arbejde om at sikre klienten ansvaret for sit eget liv må konstant balancere mellem at styre og at sætte fri. Klienternes valg er begrænsede eller styrede i det omfang, at karakteren og bredden af valgmulighederne i det offentlige system er fastsat politisk, økonomisk og i den enkelte forvaltning. Der vil altid være samfundsmæssige ændringer, som lægger nye og andre begrænsninger på de valgmuligheder, som det offentlige system giver. Det karakteristiske i øjeblikket er, at nutidens begrænsninger tydeligere end før støder sammen med princippet om, at borgerne i et frit demokratisk samfund ikke skal umyndiggøres, men har krav på at blive inddraget i beslutninger, der vedrører deres livssituation.

Inddragelsen af brugerne er følgelig blevet en udfordring i alle aspekter af socialt arbejde, fra kategoriseringen af brugerens problem til selve den sociale indsats. Som arbejdsrapporten har vist, er hensynet til brugeren imidlertid langt fra det eneste, der påvirker frontlinjepersonernes arbejde. Overordnede samfundsmæssige idealer om effektivisering og ensartethed i den offentlige service har bl.a. afgørende indflydelse på det konkrete socialarbejde. Det er samtidig disse overordnede tendenser, der slår igennem som krav om øget brug af standardiserede metoder i det sociale arbejde.

Det øgede fokus på metoder er et logisk svar på forsøget på at sikre en mere standardiseret og ensartet service. Der er dog ikke nogen nødvendig sammenhæng med standardisering og metoder. I vores kommende empiriske undersøgelse vil vi bl.a. komme nærmere ind på, hvilke former metodebrugen kan tage i socialt arbejde, herunder hvorledes erfaring og faglighed spiller ind på brugen af metoder. Hvad angår de mere standardiserede metoder, kan kategorisering endvidere tjene som illustration af, at det langt fra er enstydigt, hvad anvendelsen af de politisk initierede metoder vil betyde. Nogle frygter, at anvendelsen af standardiserede metoder indebærer mindre sensitivitet over for kompleksiteten af klienternes individuelle problemstillinger. Andre påpeger, at manglen på ensartede retningslinjer åbner op for, at det er socialarbejdernes personlige sympatier og antipatier, der bestemmer, hvordan en klient kategoriseres og inddrages. Det er med andre ord ikke givet, i hvilken retning udviklingen mod større metodefokusering vil tage os.

Det er problematikker af denne type, som vil blive taget op i en kommende analyse af, hvordan problemerne opleves i praksis. De dilemmaer, som dette arbejdspapir har rejst, vil fungere som diskussionsramme og perspektiv i en analyse af, hvordan socialarbejdere og brugere oplever og takler de spørgsmål, der rejser sig i det metodiske socialarbejde.

6. Litteratur

Andersen, Jonna; Døssing, Lis; Jørgensen, Maria Lincke; Messell, Lars; Quarshie, Winnie og Vincenti, Gordon (2004): *Anden etnisk baggrund – og omfattet af serviceloven § 67 – metoder i det sociale arbejde: Opsøgende arbejde, brugerinddragelse, handleplaner og opfølgning*”. UFH Handicap, Videnscenter for Socialpsykiatri og VFC Socialt Udsatte. Socialministeriet 2004.

Andersen, Maja Lundemark; Brok, Pernille Nørlund & Mathiasen, Henrik (2000): *Empowerment på dansk*. Frederikshavn: Dafolo Forlag.

Andersen, N. Åkerstrøm (2003): *”Borgerens kontraktliggørelse.”* København: Hans Reitzels Forlag.

Andersen, N. Åkerstrøm & Niels Thyge Thygesen (2004): *”Styringsteknologier i den selvudsatte organisation”*. i *Grus* nr. 73, 25. årgang 2004

”Arbejdsevne metode” (2001) Socialministeriets publikation

Bengtsson, Steen (1997): *Kvalitet gennem brugerindflydelse – Et forsøg med styring af indhold i stedet for form*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport: 1997:27.

Carstens, A. (1998): *Aktivering, klientsamtaler og socialpolitik*. København: Hans Reitzels Forlag.

Caswell, Dorte (2005): *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontlinjepædagogik på beskæftigelsesområdet*. Ph.d.-afhandling. Institut for Samfundsvidenskab & Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter og akf

Ebsen, Frank (1998): *”Kommunalisering af socialpolitik”* i Elm Larsen, Jørgen og Iver Hornemann Møller: *Socialpolitik*. Munksgaard

Ebsen, Frank & Guldager, Jens (2002): *Kommunal klassificering af langtidsarbejdsløse*. I Järvinen, M.; Larsen, J. Elm & Mortensen, N. (red.) *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus Universitetsforlag, s. 61-80.

Egelund, Tine (2000): *Metodeanvendelse i kommunernes forebyggende arbejde med børn og unge – 2. delrapport i Evaluering af forebyggende indsats over for børn og unge*. 3:2002.

Egelund, Tine (1997): *Beskyttelse af barndommen. Socialforvaltningers risikovurdering og indgreb*. København: Hans Reitzels Forlag.

Ehrenreich, Ditte & Nyboe, Jette (2004): [Lov til et bedre liv. Retssikkerhed for socialt udsatte](#). Videns- og formidlingscenter for Socialt Udsatte.

Ejrnæs, Morten (2004): ”Vilkårene for samarbejdet mellem pædagoger, sundhedsplejersker, lærere og socialrådgivere.” København: Akademisk Forlag.

Eskelinen, Leena, Caswell, Dorte & Olesen Søren Peter; (2005): *Faglighed i socialt arbejde som forskningsgenstand – et kritisk konstruktivt perspektiv*. AKF.

Eskelinen, Leena & Caswell, Dorte (2003): *Den socialfaglige praksis ved visitation af arbejdsløse*. København: AKF Forlaget.

Grünberger, Pernille & Stenbak, Else (2003): ”Brugerinddragelse i dagtilbud for mennesker med udviklingshæmning.” 18 s. Socialt Udviklingscenter SUS. København.

Hansenfeld, Yeheskel ([1983] 2003): *Mennesket som råstof – borgerservicerende organisationer i moderne samfund*. Klim. Århus.

Hielmcrone, Nina von (2003): *Notat om tolkning af Retssikkerhedslovens § 4*, www.brugerinddragelse.dk/JuridiskNotat.doc.

Høgsbro, Kjeld; Brandt, Preben; Ebsen, Frank; Thomsen, Ole & Nordentoft; Merethe (2003): *Brugeren, de professionelle og forvaltningen – En diskussion af sammenhængen mellem brugernes livsverden, den professionelle og frivillige indsats og den samlede organisering af tilbuddene til mennesker med hjemløshed, misbrug eller sindslidelse som problem*. København: AKF-Forlaget.

Høgsbro, Kjeld; Bovbjerg, Kirsten Marie; Smith, Louise Hardman; Kirk, Mette & Henriksen, Jesper (2003b): *Skjulte livsverdener – En etnografisk undersøgelse af forholdene for mennesker med hjemløshed, misbrug og sindslidelse som problem*. København: AKF-Forlaget.

Højlund, Peter & Juul, Søren (2005): *Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag, København. (ikke anvendt endnu, men skal nævnes kort)

Jakobsen, Turf Böcker (2004): *Legitimitets logik – Institutionelle dilemmaer i det sociale klagesystem*. Ph.d.-afhandling. Sociologisk Institut. Københavns Universitet.

Jensen, Signe Mette; Kolbjørn, Louise & Nielsen, Tabitha W. Nielsen (2001): *Nye veje i den by- og boligsociale indsats – første delrapport fra evalueringen af 6 projekter*. København: CFSA.

Järvinen, M; Elm Larsen J, Mortensen, N., red. (2002) *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag

Järvinen, M & N. Mik-Meyer (2003) *At skabe en klient*. Hans Reitzels Forlag, København.

Ketscher, Kirsten (2002): *Socialret. Almindelige principper. Retssikkerhed og administration. Grundværdier*. København: Forlaget Thomson A/S

Krogstrup, Hanne Kathrine (1997a): *Brugerinddragelse og organisatorisk læring i den sociale sektor*. Århus: Forlaget Systime.

Krogstrup, Hanne Kathrine (1997b): 'Brugerinddragelse og organisatoriske læringsprocesser i den offentlige sektor.' i Hegland, Tore Jacob; Henriksen, Lars Skov; Kristensen, Catharina Juul & Krogstrup, Hanne Kathrine (red.): *Sammenbrud eller sammenhold? – Nogle udviklingstendenser for velfærdssamfundet*. Århus: Akademisk Forlag.

Krogstrup, Hanne Kathrine (1999): "Det handicappede samfund - om brugerinddragelse og medborgerskab på handicapområdet." Med bidrag af Søren Kristiansen og Jakob Tjalve. Systime 1999.

Mik-Meyer, Nanna (2004): *Dømt til personlig udvikling. Identitetsarbejde i revalidering*. København: Hans Reitzels Forlag.

Payne, Malcolm (1997): *Modern Social Work Theory*, London: Macmillan Press.

Socialministeriet (1998): *Vejledning – Den sociale indsats for de mest udsatte voksne – Sindslidende, stof- og alkoholmisbruger, hjemløse m.fl.* København: Socialministeriet.

Socialministeriet. (2001): *Metodevejen - et læringshæfte – Refleksioner og forslag fra Projekt Socialforvaltning 2000*. København: Socialministeriet.

Socialministeriet & Finansministeriet (2002): *Web-håndbog om brugerinddragelse*. København: Socialministeriet og Finansministeriet.

Socialministeriet. (2002b): *Vel nytter det – Konference om opsøgende og forebyggende arbejde overfor socialt udsatte børn og unge. Oplæg og diskussion mellem projektmedarbejdere og politikere.*" København: Socialministeriet.

Socialministeriet (2004a): *Undersøgelse af Retssikkerhedslovens §4*. København: Socialministeriet.

Socialministeriet (2004b): *Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område*. København: Socialministeriet.

Sørensen, Per Lorang (1997): *Barrierer for brugerindflydelse: en erfaringsopsamling om brugernes indflydelse på 8 aktivitets- og væresteder i det storkøbenhavnske område*. København: Socialt Udviklingscenter SUS.

Thomsen, Ole (1999a): *Brugerindflydelse for udsatte grupper*. Skriftserie for Socialministeriet. 47 sider. (nummer 8 i en skriftserie udgivet af socialministerens Følgegruppe for socialpsykiatri og socialt udstødte)

Thomsen, Ole (1999b): ”*Organisering og brugerindflydelse blandt særligt udsatte*.” Artikel. i artikelsamlingen ”*Socialt udstødte og truede grupper*” fra Socialministeriets konference den 22.-23. november, 1999.

Tilia, Gitte (2003): *Dilemmaer – Om brugerindflydelse og retssikkerhed på § 94-boformer for hjemløse*. Esbjerg: Formidlingscentret for socialt arbejde.

Uggerhøj, Lars (1995): *Hjælp eller Afhængighed*. Ph.d. afhandling. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Villadsen, Kasper (2003): *Det sociale arbejdes genealogi – Om kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker*. Sociologisk Institut, Københavns Universitet

”*Visitationsværktøjskassen*” (2005), version 3 hentet på Arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmeside: <http://www.ams.dk/sw1252.asp> Dato: 24. oktober 2005