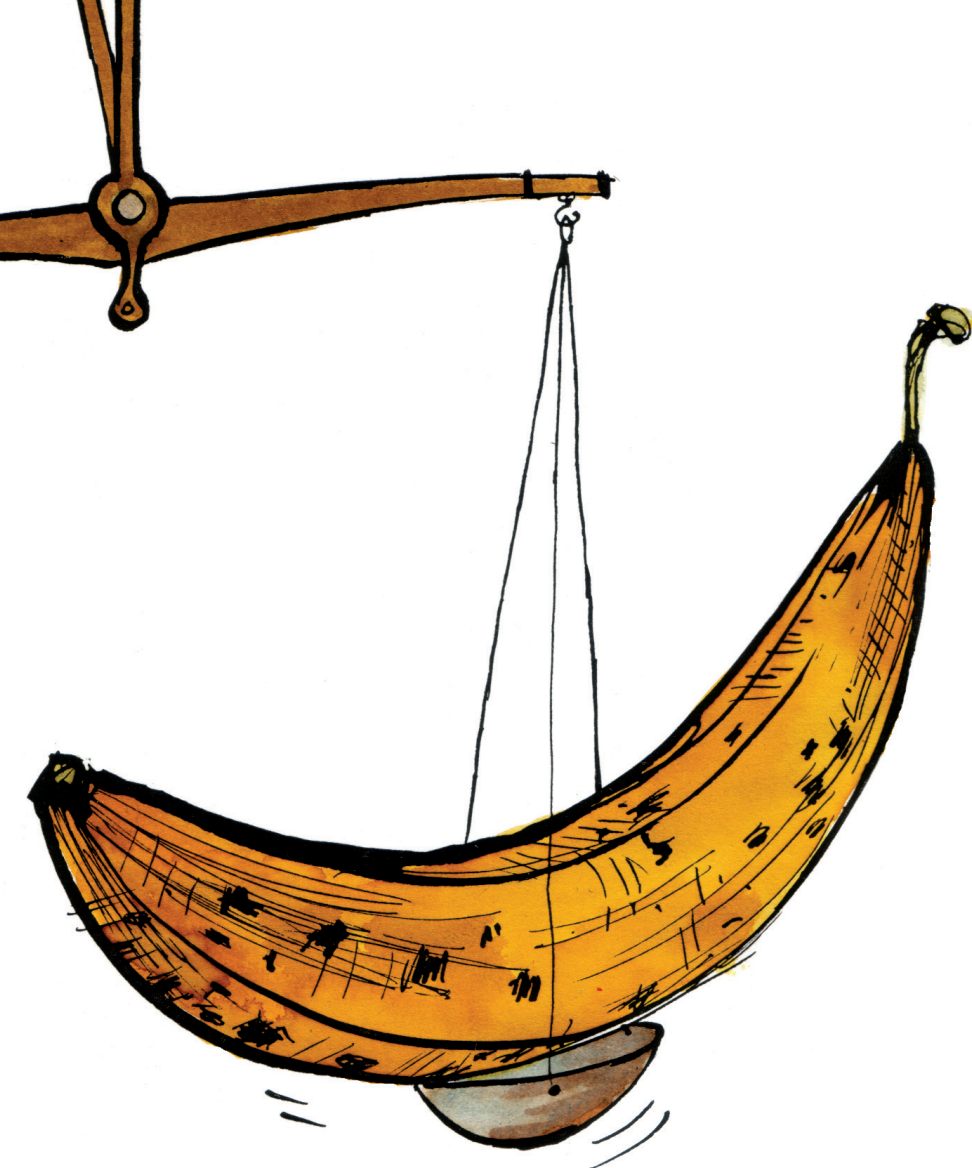




10

PETER BUNDESEN

På vej mod en tvedelt socialpolitik?



MERETE WATT BOOLSEN

Evidensbaseret forskning
– hvorfor og hvad er det?

LEIF JACOBSEN

Dokumentation som en magtkamp
om effektivitet i socialt arbejde

DANSK SOCIALRÅDGIVERFORENING
HK/KOMMUNAL

TIDSKRIFT
FOR SOCIAL
FORSKNING

6. ÅRGANG
NR. 10. 2005

uden for [nummer]

Uden for nummer, nr. 10, 6. årgang, 2005

Løssalg: 60 kr.

Redaktion:

Lise Færch, lif@ufc-bu.dk

Jens Guldager, jens.guldager@dsh-k.dk

Mariane Johansen, mjo@soc.aarhus.dk

Helle Pedersen, hp@soroe.dk

Lars Uggerhøj, lug@dsh-k.dk

Redaktionssekretær: Mette Mørk

Produktionsstyring: Kommunikations-
afdelingen i Dansk Socialrådgiverforening

Copyright: Forfatterne

ISSN nr.: 1600-888X

Design og produktion: Datagraf Auning AS

Oplag: 14.200

leder

På tryk igen

Du sidder nu med det tiende »uden for nummer« i hånden. Et tidsskrift for praksis, udvikling og forskning i socialt arbejde. Siden det første tidsskrift udkom i 2000 har du – hvis du er socialrådgiver – fået syv blade sendt med »Socialrådgiveren« – mens nr. 8 og 9 kun er udkommet på nettet.

Dansk Socialrådgiverforenings økonomi rakte på et tidspunkt ikke længere til tryk og forsendelse. Men repræsentantskabet traf den beslutning i 2004, at tidsskriftet skulle opprioriteres. Det skulle genoplives på tryk. Pengene er skaffet takket være flere stillingsannoncer i »Socialrådgiveren« – og takket være HK/Kommunal, som fremover er medudgiver.

HK/Kommunal har flere tusinde medlemmer, der er ansat på det sociale område, og organisationen ønsker at skyde penge i »uden for nummer« for at holde disse medlemmer orienteret om udviklingen i socialt arbejde.

Når du som medlem af HK/Kommunal så også får »Socialrådgiveren« ind af døren skyldes det Post Danmarks kringlede og dyre forsendelsesregler. En udsendelse med Dansk Socialrådgiverforenings fagblad er simpelthen den nemmeste og billigste.

Redaktionen bag »uden for nummer« er fortsat uafhængig af de to udgiverorganisationer. Redaktionen udpeger selv nye medlemmer samt vælger emner og skribenter. De to organisationer yder udelukkende praktisk og administrativ hjælp til produktionen. »uden for nummer« udkommer to gange årligt og kan også læses på www.socialrdg.dk/udenfornummer.

God læselyst

METTE ELLEGAARD OG HENRIK MUNKSGAARD

Kommunikationschefer i Dansk Socialrådgiverforening og HK/Kommunal

Tidsskrift uden for nummer udgives af:



Dansk Socialrådgiverforening

Toldbodgade 19A

Postboks 69

1003 København K

Tlf. 33 91 30 33

Fax: 33 91 30 19



KOMMUNAL

HK Kommunal

Weidekampsgade 8

Postbox 470

0900 København C

Tlf. 3330 4343

Fax. 3330 4449

04] **PETER BUNDESEN**

På vej mod en tvedelt socialpolitik?

Hvad sker der med den socialpolitiske udvikling, og hvilken betydning har det for udviklingen i det sociale arbejde? Artiklen prøver at udrede, hvad der kan ses som realiteter i debatten om den socialpolitiske udvikling og konsekvenserne for det sociale arbejde. Er vi på vej til to slags ydelser: En til de borgere, der skal adfærdsreguleres – og en anden til de borgere, der ved, hvordan de skal opføre sig?

16] **MERETE WATT BOOLSEN**

Evidensbaseret forskning – hvorfor og hvad er det?

Der er et målebehov inden for samfundsvidenskabelig forskning generelt og socialt arbejde i særdeleshed. Artiklen retter blikket mod at indsamle og vurdere samfundsvidenskabelige data og ser på de diskussioner, der knytter sig hertil. For hvordan kan man »måle« æbler og bananer – lægge dem sammen, dividere og finde gennemsnit?

LEIF JACOBSEN

30] **Dokumentation som en magtkamp om effektivitet i socialt arbejde**

Diskussionerne om dokumentation er i praksis blevet til en kamp om herredømmet over selve indholdet i termen »kvalitet i det sociale arbejde«. Styringsfaglighederne – økonomi, jura, klassisk forvaltning – udfordrer de mange udførere i det sociale felt. Det sker gennem kravene om, at ydelsernes effekt skal være synlig. Udfordringen kan give konflikter på fx børn- og ungeområdet.

indenfor





På vej mod en tvedelt socialpolitik?

Peter Bundesen,

cand. mag., siden 1987 lektor i samfundsfag på Den sociale Højskole i Odense, hvor hovedinteresseområdet har været socialpolitik. Har skrevet eller været medforfatter til bøgerne: Stat – Økonomi og Politik, Kommunal Planlægning, Sociale Problemer og Socialpolitik samt Filantropi, Selvhjælp og Interesseorganisering. Herudover har han publiceret en lang række artikler i tidsskrifter og antologier fortrinsvis om socialpolitik.

PETER.BUNDESEN@DSH-O.DK

Af Peter Bundesen

Lektor i samfundsfag på Den sociale Højskole i Odense

Hvad sker der med den socialpolitiske udvikling, og hvilken betydning har det for udviklingen i det sociale arbejde? Artiklen prøver at udrede, hvad der kan ses som realiteter i debatten om den socialpolitiske udvikling og konsekvenserne for det sociale arbejde. Er vi på vej til to slags ydelser: En til de borgere, der skal adfærdsreguleres – og en anden til de borgere, der ved, hvordan de skal opføre sig?

Jeg mener, at vi ser et meget væsentligt brud med menneskesynet bag halvfjerdsernes Bistandslov

[Walter Korpi's bog »Velfærdsstat og socialt medborgerskab«, der udkom som et led i den danske Magtudredning, viste, at der siden 1980 er sket et voldsomt relativt fald i de indkomsterstøttende ydelser som arbejdsløshedsdagpenge, syge- og barselsdagpenge. Det fik Korpi til at mene, »at der i denne periode har været betydelige nedskæringer i det, der traditionelt betragtes som fundamentale dele af velfærdsstaten.« (Korpi 2002:81)

Imidlertid blev bogen i en Politiken-kronik mødt af en voldsom kritik af tre forskere fra Socialforskningsinstituttet (Jon Kvist, Niels Ploug og Torben Tranæs). De beskyldte den for at være »for snæver og ideologisk«, »ikke tidssvarende og ikke åben nok«, »for tendentiøs«, »misvisende og grundløs dommedagsagtig« og anakronistisk. (Politiken d. 27.5. 2000).

Men hvorfor var argumentationen så voldsom, når kritikerne samtidig var enige med Korpi i, at der faktisk var sket et betydeligt fald i de indkomsterstøttende ydelsers relative størrelser? For det første begrundede de den voldsomme kritik med, at velfærd for Korpi kun er velfærd, når det er det offentlige, som står for den. For det andet med, at kun overførselsindkomsterne indgår i hans målinger af velfærd, hvorfor serviceydelserne ikke er med. Endelig for det tredje fordi han mener, at kun velfærdsstater, der overfører fra alle til

alle, hører hjemme i velfærdsstaternes superliga. (Politiken d. 27.5.2000)

Når argumentationen var så voldsom, kan det endvidere skyldes, at Korpi med undersøgelsen satte et alvorligt spørgsmålstegn ved den gennem halvfemserne opbyggede og udbredte konsensus om, at velfærdsstaten (eller velfærdssamfundet, som nu blev det foretrukne udtryk) – trods firsernes alvorlige krisetendenser – var blevet stabiliseret, så den var i stand til at håndtere den nye tids udfordringer. I udviklingen af denne forståelse havde ikke mindst forskere fra SFI spillet en meget central rolle.

Hvem af stridens parter har ret i spørgsmålet om velfærdsstatens udvikling? Jeg er mest tilbøjelig til at give begge parter ret. Der er nemlig en socialpolitik udvikling på vej, der gør det mere og mere vanskeligt at tale om nogle fælles grundlæggende principper, således som man ved halvfjerdser-socialreformen kunne tale om »forebyggelse, revalidering, tryghed og trivsel«, som samlende principper. I stedet ser vi, at forskellige værdier og principper gør sig gældende inden for de forskellige socialpolitiske delområder. Hvilke tendenser, der kan spores, afhænger derfor af det socialpolitiske delområde som undersøges. Det er her, at forskellen mellem kombattanterne viser sig. Det, Korpi især forholder sig til, er de kontante kom-

pensionsydelser, når man ikke har arbejde eller kan påtage sig et sådant. Mens det, forskerne fra SFI lægger vægten på, er serviceydelser især til den udearbejdende to-forsørgerfamilie.

I det følgende vil jeg undersøge, hvilke værdier og principper der er udviklet på forskellige socialpolitiske delområder. Jeg vil især se på det ændrede syn på de arbejdsersattende ydelser, på udviklingen i børne- og familieydelserne og på ydelserne til ældre. Imidlertid kan delområdernes udvikling og ændringer vanskeligt behandles, uden man også inddrager det ændrede syn på, hvordan den offentlige sektor bør fungere, som har sat sig igennem siden begyndelsen af firserne. Denne såkaldte modernisering sætter rammeforestillinger, som de socialpolitiske delområder må operere inden for og forholde sig til.

Det nye syn på den offentlige organisation

Der er sket vidtgående ændringer i det fremherskende syn på, hvordan den offentlige sektor bør fungere, og hvordan dens forhold til borgerne bør være. Den traditionelle opbygning er blevet kritiseret for at være for bureaukratisk, ufleksibel, ineffektiv, uøkonomisk, formynderisk etc. Denne ændring brød især igennem med Schlütter-regeringens »Moderniseringsprogram for den offentlige sektor«, og den har siden udviklet sig med »bestiller-udbyder-modtager« og »frit valgs« modeller for en række offentlige sociale serviceydelser. Hovedideen har været at erstatte et traditionelt hierarkisk offentligt system med et mere kontraktpræget. Kontraktforholdene og de kontraktlignende forhold udvikledes dels mellem de forskellige offentlige delsektorer, dels i sektorens forhold til private leverandører og brugerne. [1]

Kontraktstyring er blevet det fælles kodeord. Den består dels i en »hård« kontraktstyring – dvs. at de offentlige opgaver udbydes i licitation. Kommunale driftsafdelinger kan godt indgå i denne form for licitation, men det forudsætter en organisatorisk opdeling mellem driftsafdelingen og den besluttende/visiterende myndighed. Ud over at etablere nye kontraktforhold med private leverandører sker der også det, at tidligere mere tillidsbaserede samarbejdsformer med frivillige organisationer i tiltagende grad kontraktliggøres. Kontraktstyringen findes også i en intern udgave, idet man søger at etablere kontraktlignende relationer i den kommunale organisation. En afdeling indgår

aftale med en anden, om at den i en given periode skal levere de og de ydelser. Imidlertid er der en glidende overgang mellem de to kontraktstyringsformer, idet etableringen af interne kontraktlige styringsformer åbner for muligheden af en mere »hård« styringsform. Hvis man fx i en afdeling laver en opdelingen mellem de, der forbereder børnesagerne og de, der træffer beslutninger i dem, så er der intet til hinder for, at man i anden omgang begynder at udlicitere forberedelsesopgaverne.

Hovedsynet på borgerens forhold til det offentlige, når det drejer sig om serviceydelser, er den suverænt vælgende forbruger. Claus Hjort Frederiksen har udtrykt det således:

»Kvalitet er for nutidens danskere valgfrihed. Du skal have mulighed for at vælge noget andet end det, din kommune lige nu mener, du har brug for. Det er den nye dagsorden.« (Hjort Frederiksen 2005.)

Muligheden for frit valg ses som den afgørende betingelse for at kunne udøve suveræniteten. Samtidig mener den nuværende regering også, at det frie valg kræver, at der foruden de offentlige tilbud er flere private leverandører af ydelserne. Da kontantydelse i sagens natur består af penge, bliver det afgørende her, at de er så begrænsede, at den rationelle modtager ikke vælger »arbejdsmulighed« frem for arbejde.

Imidlertid opfattes det også sådan, at der er personer, som ikke kan eller vil leve op til denne normalitetsrationalitet. For det offentlige bliver det derfor helt væsentligt at selvansvarliggøre disse til at kunne opfylde den almene standard for borgerrationalitet. Dette sker dels ved forskellige former for økonomiske sanktioner overfor ikke-rational adfærd og dels gennem socialt motivationsarbejde.

I det følgende vil jeg undersøge den socialpolitiske udvikling inden for de tre områder:

- *Beskæftigelsespolitik og arbejdsløshedsunderstøttelse*
- *Børne- og familiepolitik*
- *Omsorg og forsørgelse af ældre.*

Beskæftigelsespolitik og arbejdsløshedsunderstøttelse

Jeg vil gennemgå dette område ud fra fem underpunkter:

- Fra fuld beskæftigelsespolitik til arbejdskrafts udbudspolitik

- Fra noget-for-noget til mere-for-noget
- Nogen kan tage ansvar for sig selv – andre skal lære det
- Brud med 70'ernes Bistandslov
- Fra et tryghedsprincip til at det skal kunne betale sig at arbejde.

Ad. Fra fuld beskæftigelsespolitik til arbejdskrafts-udbudspolitik.

Den stigende arbejdsløshed fra midten af halvfjerdserne satte et alvorligt spørgsmålstegn ved den hidtidige fuld-beskæftigelsespolitik og de traditionelle nationale midler til at sikre den, fordi diverse politiske tiltag her over for blot betød, at man med den socialdemokratiske finansministers, Knud Heinesen, ord havde »kurs mod afgrunden«. Efter regeringsskiftet i 1982 forsvandt fuld-beskæftigelsespolitikken fra dagsordenen. Politikken blev nu domineret af en bestræbelse på at begrænse de offentlige udgifter til bl.a. forsørgelse af det stigende antal arbejdsløse. Det resulterede fx i fastfrysning af de maksimale dagpengesatser, at mange langtidsarbejdsløse fik tilkendt førtidspension på en lav sats etc.

Jørgen Goul Andersen påpeger, at der i 1987 skete et vigtigt omslag i den dominerende forståelse af arbejdsløshedens årsager. Årets høje lønstigninger blev i økonomiske analyser forklaret med, at den »strukturelle ledighed« var blevet så stor, at blot små forbedringer i beskæftigelsen ville skabe flaskehalse og udløse lønstigninger, der ville være ødelæggende for et økonomisk opsving. (Andersen 1999:197). Vejen til merbeskæftigelse skulle gå gennem en bekæmpelse af den »strukturelle arbejdsløshed«.

Det nye syn, i forhold til den tidligere klassiske keynesianisme, var derfor, at arbejdsløshedsproblemer ikke primært blev set som udtryk for manglende effektiv efterspørgsel, men som liggende på arbejdskraftens udbudside. Udbudet kan være utilstrækkeligt, enten fordi de udbudte kvalifikationer ikke svarer til efterspørgslen, eller fordi de arbejdsløse pga. gode kompensationsordninger ikke er villige til at sælge arbejdskraften til den tilbudte løn.

I tiltagende grad udvikledes herefter et »workfare« spor i beskæftigelsespolitikken. Det centrale var at sikre udbuddet af en arbejdsparat og arbejdsvillig arbejdskraft. Hermed blev det væsentligt at skelne mellem de arbejdsløse, der blot havde manglende beskæftigelse som problem, og de, der

herudover også havde andre problemer, som skulle løses før de var »arbejdsparate og arbejdsvillige«. I en længere periode løb »workfare« sporet parallelt med en bestræbelse på fortsat at fastholde de forsikrede arbejdsløses understøttelsesgrundlag. Imidlertid fik »workfare« sporet fra midten af halvfemserne entydigt overtaget. (Andersen 1999:202)

Fra noget-for-noget til mere-for-noget

Aktiveringen begyndte med, at nogle kommuner i slutningen af firserne på egen hånd begyndte at lave aktiveringsordninger – d.v.s. man krævede arbejdsindsats som modydelse for kontanthjælpen – for kontanthjælpsmodtagere. Det førte efter nogen diskussion frem til, at der blev sat en aktiveringsdagsorden i Socialministeriet, som fik sit første konkrete udslag med Ungdomsydelsen i 1990. (Torfing 2004:171-172 og Jonassen 2003:219) Samme år udsendte Socialministeriet også oplægget »Der er brug for alle«, hvor aktivering blev ophøjet til doktrin for indsatsen.

Oplægget så to hovedbegrundelser for et opgør med de dele af arbejdsmarkeds- og socialpolitikken, der angiveligt førte en passiv forsørgelse med sig.

- Den ene begrundelse var hensynet til den enkelte. Den, der overlades til passiv forsørgelse vil ofte føle sig sat uden for og isoleret i forhold til resten af samfundet. Følelsen af at være sat uden for, udstødt og ubrugelig virker nedbrydende for lysten til selv at gøre en indsats. Det medfører nye sociale problemer oven i de, der har ført til forsørgelsesbehovet. Det er værd at bemærke, at problemet ikke sås som et tryghedsproblem stammende fra et reduceret forsørgelsesgrundlag; men fra følelsen af at være uden for og tilovers. Problemet defineres ikke som et økonomisk problem, men som et psykisk.
- Den anden hovedbegrundelse var hensynet til samfundet og samfundsøkonomien. I sig selv er væksten i udgifterne et stort problem. Dertil kommer de stadig flere ressourcer, der skal bruges til at afhjælpe de psykiske problemer, der kommer til – ud over arbejdsløsheden – ved den passive forsørgelse. Endelig vil en udnyttelse af ressourcerne hos de, der forsørges passivt, kunne styrke samfundet både økonomisk og menneskeligt.

Det kan diskuteres, hvor afgørende et nybrud indførelsen af aktivering egentlig udgør

I begyndelsen var aktiveringsordningen kun for de unge kontanthjælpsmodtagere, men den blev gradvist udvidet. Med socialreformen fra 1998 omfattede den i princippet alle kontanthjælps- og arbejdsløshedsdagpengemodtagere (efter en aktiveringsfri periode). Den lavere betaling i aktivering (man får en overenskomstmæssig løn i et færre antal timer) er begrundet ud fra en forestilling om, at aktivering både skal være kvalificerende og motivere til, at man selv søger et arbejde. I aktiveringen ligger der således både et sigte om kvalificering og en bestræbelse på at motivere pågældende til at finde sig et normalt arbejde. Med vedtagelsen af VK-regeringens handlingsprogram »Flere i Arbejde« skete der en større ligestilling af forsikrede og ikke-forsikrede ledige, og vægten blev lagt på at aktiveringen sker i virksomhederne. (Regeringen 2002)

Det kan diskuteres, hvor afgørende et nybrud indførelsen af aktivering egentlig udgør [2]. Et rådighedskrav har altid været gældende, når man modtager arbejdskompenserende ydelser; også selv om det tidligere er blevet administreret noget lemfældigt overfor kontanthjælpsmodtagerne i kommunerne. Man kan derfor mene, at aktivering blot er en måde at håndhæve rådighedskravet samtidig med, at den ledige herved måske også får mulighed for en kvalifikationsudvikling.

På dette område har et krav om noget-for-noget hele tiden været gældende. Man har altid skullet stå til rådighed for arbejdsmarkedet for at kunne modtage en arbejdskompenserende ydelse. Man kan dog sige, at det er blevet skærpet til mere-for-noget. Kravet om, at man deltager i aktivering, er kommet til sammen med et meget mere udtalt krav om, at man udvikler og bibeholder sine kvalifika-

tioner. Noget tilsvarende kan ses inden for sygedagpengene, hvor kommunerne er blevet forpligtet til i højere grad at følge op under sygdomsforløbet og ved raskmelding.

Nogen kan tage ansvar for sig selv – andre skal lære det

Aktivering har således fra at være en særordning, især for unge, udviklet sig til i princippet at omfatte alle, der har været arbejdsløse i en vis periode. Aktivering tilsigter, at de bibeholder og udvikler deres rådighed i forhold til arbejdsmarkedet. Den eneste måde, hvor der i forhold til aktiveringskravet skelnes i gruppen af arbejdsløse, er ved, at man i kommunerne i praksis finder det uhensigtsmæssigt at sende bestemte grupper i aktivering.

Selvom aktivering i princippet omfatter alle arbejdsløse, er der udviklet en central skelnen i gruppen af arbejdsløse mellem de, der kun har arbejdsløshed som problem og de, der har problemer herudover. Når der tales om problemer ud over ledigheden, er det typisk personlige problemer. Det kan være misbrugsproblemer, dårlig hygiejne, manglende arbejdsidentitet, sygdom etc. Det væsentlige er, at man har opbygget en dobbelthed i indsatsen. Dels en for normalbefolkningen, der kan blive »ramt« af arbejdsløshed og ikke har problemer ud over ledigheden; og dels en for de, som har problemer herudover, og derfor skal behandles eller »ansvarliggøres« i forhold til egen situation. Det er sigtet i arbejdsevne-metoden, som blev indført i forbindelse med den nye førtidspensionsreform.

Værdigrundlaget for arbejdsevne-metoden er en antagelse om, at det gode liv forudsætter økonomisk selvstændighed og hermed en aktiv deltagelse i de produktive samfundsmæssige fællesskaber. (Bang 2002:6-7) Imidlertid skal de, som angiveligt har nogle personlige og faglige mangler, som pt. gør dem uegnede til umiddelbart at påtage sig et arbejde på normale vilkår, udvikles.

Dette skel betyder, at de to grupper behandles forskelligt med den stigmatisering og disciplinering, der følger for den afvigende gruppe. For den normale arbejdskraft gælder frit valgs principper. De skal ikke kun have mulighed for frit at vælge arbejde; der er også blevet indført frit valg af arbejdsløshedskasse i 2002 (Politiken d.19.4.2004), hvilket udfordrer den traditionelle tætte sammenhæng mellem a-kasse og fagforening.

Derimod skal de, som har problemer ud over ledigheden, behandles efter arbejdsevne-metoden. Metodens formål er at udvikle den arbejdsløses ressourcer og hermed fjerne barrierer for hendes deltagelse på arbejdsmarkedet. Problemerne med beskæftigelse ses derfor som primært liggende i den enkelte person. Det være sig i form af personlige holdninger, adfærd eller i manglende kvalifikationer, fysiske skavanker etc. Den arbejdsløse skal udvikles og selvansvarliggøres. Derimod ses arbejdsmarked som noget den enkelte må tilpasse sig.

Indførelsen af arbejdsevne-metoden som obligatorisk for bestemte grupper af arbejdsløse kan derfor ses som udtryk for en øget paternalisme, der bygger på en forestilling om, at de pågældende behøver støtte til at få gjort sine passive ressourcer aktive, hvor det er det offentliges opgave at hjælpe dem til at indse og forstå det samt handle derefter. Menneskesynet i den nye arbejdsmarkeds- og sociallovgivning er fortsat, at mennesker generelt kan selv; men det er ikke altid, at de selv er klar over, at de kan, eller at de selv vil. Derfor må de »støttes« i at kunne og ville. Denne »støtte« sker gennem overvindelse af deres indre barrierer og motivering til at ville. [3]

At gøre de arbejdsløse selvansvarlige bliver derfor en væsentlig opgave i arbejdsevne-metoden. De arbejdsløse med problemer skal flyttes til en situation, hvor de selv tager ansvar for deres situation. Vi ser her en på en gang tilstræbt selvansvarliggørende og paternalistisk indsats. Det anerkendes, at brugeres skal ansvarliggøres, men da hun i udgangspunktet opfattes som uansvarlig, er det i orden, at systemet handler styrende og kontrollerende i forhold til hende.

Brud med 70'ernes Bistandslov

Som led i denne selvansvarliggørelse af personer i voksenlivet skal man også se indførelsen af behandlingsgarantien for stofmisbrugere i 2003 og de aktuelle planer om en lignende garanti for alkoholmisbrugere. Der er værd at bemærke, at behandlingsgarantien for stofmisbrugere følges af en nul-tolerance kriminalpolitik overfor misbrugerne.

Jeg mener, at vi ser et meget væsentligt brud med menneskesynet bag halvtfjerdsernes Bistandslov. Ganske vist opererede man også her med samfundsmæssige og mere personlige årsager til, at der opstod sociale problemer. Men det karakteristiske

var, at disse blev set og behandlet i et samspil for den enkelte borger: »Borgeren har et beredskab, der er blevet bygget op gennem hans tilværelse; en psykisk, fysisk og uddannelsesmæssig struktur, som er skabt af de krav der er stillet til ham og de muligheder, han har haft for at opfylde kravene. I den givne situation udsættes han for påvirkninger, og hans svar er afhængig af hans beredskab.« (Andersen 1973:5)

Det betød, at man i indsatsen skulle betragte og behandle dem enkelte borger i sammenhæng med vedkommendes sociale kontekst (helhedssynet). Livssituationen sås som et samspil mellem den i den enkelte opbyggede struktur og omgivelserne. Han kunne reagere forskelligt på ændrede omgivelser. Det var ikke »skyld og ansvar« som blev set som det afgørende problem, men derimod, hvad der kunne gøres for at ændre i de ydre betingelser eller i hans reaktionsmåde, så konflikterne mellem ham og omgivelsernes krav blev mildnet eller undgået. Ved alvorligere forstyrrelser af denne sociale balance nyttede det ikke blot at sætte ind med sanktioner eller påvirkninger af borgeren selv. Ville man ændre hans reaktioner, så han fungerede bedre i forhold til omgivelserne, må man påvirke alle de stimuli, som han udsættes for. (Andersen 1973:4-5) Det enkelte menneskes handlemåde blev betragtet som kontekstafhængig. Det nye er, at man systematisk får adskilt omgivelsernes ansvar fra det personlige/individuelle. Det offentliges generelle ansvar et at sikre frit valg til den selvansvarlige normalitet, og selvansvarliggørelse til de som ikke lever op til denne.

Menneskesynet er ændret: Det noget omverdensafhængige menneske er blevet erstattet af et mere indrestyret individ som norm. Hvis man ikke kan leve op til denne norm, må der iværksættes ansvarliggørende foranstaltninger. Dette ændrede menneskesyn betyder imidlertid, at målgruppen for en egentlig social indsats er blevet indskrænket. Mens alle i princippet tidligere kunne blive udsat for socialbegivenheder, der nødvendiggjorde en sådan, så er den egentlige målgruppe nu meget mere afgrænset til de, som ikke formår at leve op til rollen som et ansvarligt, indrestyret individ.

Fra et tryghedsprincip til at det skal kunne betale sig at arbejde.

Som allerede anført har der været et betydeligt fald i dagpenge-ydelsernes kompensationsgrad (i for-

hold til at være i arbejde). Walter Korpi har beregnet, at den gennemsnitlige netto kompensationsgrad faldt fra 79% til 57% fra 1980 til 1995. (Korpi 2002:62) Dette skete primært gennem fastfrysninger af dagpengeydelserne fra 1982 til 1986. Forliget om satsregulering og satspulje i 1989 har betydet en fortsat langsom relativ udhuling i forhold til den gennemsnitlige lønudvikling. [4] Selvom de forrindede kompensationsgrader havde sin oprindelse i firserne forsøg på at begrænse de offentlige udgifter, indgår de også i workfare-spoets krav om, at det skal kunne betale sig at arbejde.

Faldet har betydet, at dagpengene efterhånden reelt kun fungerer som kompensation for tidligere indkomst for de lavestlønnede. Det er på denne baggrund, at stadig flere a-kasser i samarbejde med forsikringsselskaber tilbyder tillægsforsikringer. Tendensen peger i retning af en offentlig støttet flat-rate basissikring for alle a-kasseforsikrede, samt ekstra private frivillige tillægsforsikringer for de bedrestillede. (Politiken d.26.3.2004) Midt i halvfemserne blev den periode, hvori man kan modtage arbejdsløshedsdagpenge, reduceret til maksimalt 4 år. Herefter er man ved fortsat ledighed henvist til kontanthjælp. (Andersen 1999:202). Da syge- og barseldagpengene udmåles efter de samme principper som arbejdsløshedsdagpengene har der her været et tilsvarende fald.

Bistandslovens udmålingsregler for kontanthjælp byggede oprindeligt på et skønprincip om, at familiens hidtidige levevilkår »ikke væsentlig grad måtte forringes«. Imidlertid blev reglerne hurtigt udstyret med et antal begrænsninger og overgrænser, for så i 1986 at blive afløst af et system med faste takster. (Jonasen 2003:211) I fortsættelse heraf er der sket en særlig reduktion i kontantydelserne til unge under 25 år. I 1995 reduceres også ydelserne til de forsikrede unge. I 2004 øgedes denne aldersgrænse for lavere ydelser til forsikrede og ikke-forsikrede indtil 30 år. Unge i denne aldersgruppe sidestilles i det sociale system i stigende grad med unge under uddannelse, og ikke med unge i arbejde. (Jonasen 2004:366-367)

Ved »Flere i Arbejde forliget« i 2002 blev ydelserne til langvarigt kontanthjælpsmodtagere nedsat til et særligt lavt niveau, så støtten til denne gruppe nærmer sig et overlevelsensniveau. Samtidig blev der indført skærpede sanktioner ved »selvforskyldt« ledighed. Dette blev i 2003 yderligere fulgt af et loft over de samlede forsørgelsesydelser

for langvarige kontanthjælpsmodtagere. (Olsen/Svendsen 2003:93)

Indførelsen af en særlig lav overlevelsesyddelse skete allerede med integrationsyddelsen i 1999 til flygtninge og indvandrede. Den blev ophævet igen, men blot for at blive erstattet i 2002 med en introduktionsyddelse til arbejdsløse flygtninge og familiesammenførte (parallelt hertil blev der indført en tilsvarende starthjælp til personer, der har opholdt sig mere end et år uden for Danmarks grænser i de sidste 8 år), hvor bruttoyddelserne svarer til ca. halvdelen af det, som man ville have fået, hvis man var på almindelig kontanthjælp. Den lave introduktionsyddelse/starthjælp gælder for en periode på 7 år. (Bundesen 2003:115-116)

For disse grupper (langvarige kontanthjælpsmodtagere og arbejdsløse flygtninge/indvandrede og tilbagevendende) er der i realiteten blevet indført et nyt laveste offentligt forsørgelsesniveau, der, hvis det overholdes administrativt, sætter de pågældende grupper uden for det normale sociale liv.

1970'ernes socialreforms tryghedsprincip, der skulle sikre at man ved ledighed etc. nogenlunde skulle kunne opretholde sit hidtidige levestandard, er i realiteten blevet erstattet af et fler-net-system, som delvist genkendes fra tredivernes socialreform. Det øverste offentlige sikkerhedsnet er basisforsikringen, under dette ligger kontanthjælpen, hvor der også tages hensyn til evt. ægtefælles indkomst og endelig i bunden, svarende til den gamle fattighjælp, ligger overlevelsesyddelserne til de, som betragtes som værende uden for normal-samfundet. Princippet om, at arbejdsløshed ikke burde betyde en afgørende ændring i leveforholdene, er blevet erstattet af en forestilling om, at der bør lægges et økonomisk pres på de arbejdsløse for, at de påtager sig et arbejde. For de, som opfattes stående lang fra arbejdsmarkedet, bør der lægges et særligt stort pres.

Børne- og familiepolitik

Mens tryghedsprincippet ved arbejdsløshedsforsørgelse er blevet begrænset, gælder det samme ikke for de familiepolitiske ydelser - de er fortsat blevet udbygget. Jørgen Goul Andersen taler ligefrem om en »krybende universalisme« på dette område. Her er den uskrevede overenskomst mellem det offentlige og borgerne, om at det offentlige skal gøre det muligt for familierne at kombi-

nere arbejde og familieliv, ikke blevet svækket, men tværtimod udbygget.

Historikeren Klaus Petersen har peget på, at der i 1970'erne skete en ændring fra familiepolitik til børnepolitik. De stigende krav om kønspolitisk ligestilling, også på arbejdsmarkedet, kunne ikke længere rummes inden for forestillingen om familien, som en tryksskabende enhed. Familiepolitikken blev derfor udspaltet i en ligestillingspolitik, som især angik kvindens forhold på arbejdsmarkedet, og en børnepolitik, hvor børnene kom i fokus for foranstaltningerne. Til gengæld marginaliseredes den tidligere forestilling om, at familiepolitikken skulle sikre en valgfrihed mellem moderskab og erhvervsarbejde. Dobbeltindkomstfamilien blev nu normen. Den nye familiepolitik eller børnepolitik kom derfor til primært at handle om børnepasning og økonomisk kompensation til børnefamilier. (Petersen 2000:231)

Ydelserne til børnefamilierne er blevet udbygget. Andelen af børn i daginstitution og tilskudsberettiget dagpleje er steget fra 47,2% i 1990 til 56,1% i 2000 for de 0-2-årige og fra 75,9% til 92,3% for de 3-5-årige. (Danmarks Statistik 2002:105) Med Nyrup Rasmussens pasningsgaranti (som næsten var en garanti) fra 1992 for dagpleje af børn, nærmede man sig det punkt, hvor der umiddelbart er en dagplejeplads til rådighed for den dobbeltarbejdende lønarbejderfamilie. Nu synes en helt gennemført pasningsgaranti at være foranstående.

Frit valg ved børnepasning vinder også frem. Det er for det første muligt at få barnet passet i en anden kommune end hjemkommunen. Dog skal man selv betale forskellen i brugerbetalingen. For det andet kan man få tilskud til pasning af egne børn (her er fortsat et element af den tidligere kernefamilieforestilling). For det tredje er det muligt at få tilskud til en privat pasningsordning. (Politiken d. 8.4.2004)

Parallelt med udbygningen af daginstitutioner er der sket forskellige forlængelser af barselsdagpengeperioden – incl. indførelse af barselsperioden for mænd – og indført en børnepasningsorlov i 1994. Vilkaerne for denne blev dog hurtigt forringet; og i 2002 blev den, i forbindelse med indførelsen af en et-årig barselsdagpengeperiode, sat under afvikling. Senest er det ved overenskomsten i 2004 blevet aftalt at etablere en central barselsfond til udbetaling af løn i barselsperioden, så man ikke skal nøjes med den lavere barselsdagpengeydelse.

For de lønmodtagere, der står uden for overenskomstområdet har regeringen lovet at indføre en tilsvarende ordning ved lov. Tendensen er altså her er, at flere lønmodtagergrupper sikrer sig løn i barselsperioden frem for at skulle nøjes med de stadigt udhulede barselsdagpenge. Her ser vi den samme tendens til tvedeling. De normalt beskæftigede sikrer sig i stigende grad løn under barsel, mens de marginalt beskæftigede og arbejdsløse kan få de stadig mere beskedne barselsdagpenge.

Hvad angår kontantydelse til børnefamilier, var indførelsen af en skattefri børnefamilieydelse til alle børnefamilier uanset indkomst i 1987 det mest markante og dermed knæsattes på dette område et universelt princip om at tildeling og udmåling ikke var afhængig af modtagernes indkomst. (Jonasen 2003:218)

Når vi ser på den sociale indsats overfor særligt udsatte børn, fremstår en retsliggørelse og et øget børneperspektiv i indsatsen. Med lovændringen efter Graversen-betænkningen fra 1990 fik børn over 15 år selvstændig partsstatus, og børn over 12 år skulle høres. Samtidig blev kravene til sagsbehandlingen systematiseret. Der blev nu krævet, at sagen blev undersøgt, inden man iværksatte evt. foranstaltninger, og det blev krævet, at der skulle udarbejdes handleplaner ved anbringelser af børn uden for eget hjem. Med lovændringer i det nye århundrede er hensynet til børnene i forhold til forældrene øget, således er muligheder for at hjemtage børn ved anbringelse blevet vanskeliggjort. Nu skal alle børn i princippet høres ved undersøgelser af om der skal iværksættes foranstaltninger. Bredt kan man sige, at der har været tale om en bevægelse fra et »familieperspektiv« til et »barnets bedste« perspektiv.

I 2004 er der yderligere blevet strammet op på sagsbehandlingen bl.a. ved, at der nu skal tilbydes handleplaner ved alle foranstaltninger, og ved anbringelse uden for eget hjem skal forældrene tilbydes en særskilt handleplan. Senest vil man ved Anbringelsesreformen, der træder i kraft i 2006, også forbedre inddragelsen af de udsatte børn, øge brugen af deres familie og netværk fx ved brug af familierådslagning og netværksanbringelser. (Lov 129 vedtaget d.22.4.2004 og Lov 1442 vedtaget d.22.12.2004)

En væsentlig nydannelse har derfor været indførelse af handleplaner. Imidlertid var handleplaner allerede kendte fra revalideringslovgivningen. Det

nye var imidlertid, at det, som påpeget af Åkerstrøm Andersen, nu ikke blot var sagsbehandlens handlingsplan, men den skulle også være et redskab til at fremme samarbejdet med brugeren. Hermed er der åbnet for en efterfølgende udvikling, også inden for andre sociale områder, hvor handlingsplanerne bruges som et samarbejdsredskab, der udmunder i en slags kontrakt om, hvad forældrene bør gøre.

I de senere år har sådanne kontrakter vundet indpas flere steder. Sammen med forældrene og den unge selv nedskriver forvaltningen kontraktbetingelserne. Disse kontakter har i sagens natur en noget ensidig karakter, idet de angiver, hvad familierne skal gøre, mens det offentliges ydelser i højere grad er bestemt af lovgivningen, og derfor ikke kan og må være bestemt af, om den pågældende borger lever op til de fastsatte kontraktforhold. Det centrale indhold i kontrakten bliver en angivelse af, hvad borgeren bør gøre for at opføre sig som et ansvarligt individ over barnet og overfor forvaltningen. Åkerstrøm Andersen mener derfor, at der reelt er tale om en kontrakt om at opføre sig ansvarligt, som borgerne indgår med sig selv, men som kontrolleres af forvaltningen. (Åkerstrøm Andersen 2003:88-113)

Senest indgår der i det nye regeringsgrundlag, at forældre, der ikke lever op til deres forældreansvar fx ved børnenes omfattende udeblivelse fra skolegangen eller ved kriminalitet, kan blive frataget børnefamilieydelsen. (Weekendavisen 1.-7.4.2005)

Vi ser således på børne- og familieområdet den samme dualiseringstendens mellem de ansvarlige borgere, som kan og vil påtage sig deres familieansvar, og så de, som skal have deres ansvarsfølelse for familien udviklet. Det sociale arbejde retter sig især mod borgere i den sidste gruppe. Her er det også karakteristisk, at udviklingen ses som en personlig udvikling. De må ansvarliggøres således, at de opnår kompetence til at indgå i det selvansvarlige normalsamfund.

Omsorg og forsørgelse af ældre

På grundlag af Ældrekommissionens arbejde skete der med ældreboligloven (den omfattede også personer med handicap) fra 1987 et nybrud. Alle nye boliger for ældre skulle opføres efter denne lov, hvorfor det var slut med at opføre plejehjem. Man ville overvinde den tidligere skarpe opdeling

mellem støtte i hjemmet og plejehjemsanbringelse. Ved at adskille ældreomsorgens bolig- og serviceelementer indførtes nu et princip om, at omsorgen skulle gives efter behov uanset boform. Det var også udtryk for denne ligestilling, at man afskaffede »lommepengsystemet« på plejehjemmene. I samme periode skete også en udbygning af den kommunale døgnpleje i forhold til de hjemmeboende, og den varige hjemmehjælp blev gjort gratis for alle. Ved socialreformen i 1998 skete der endnu et afgørende skridt, idet »institutionsbegrebet« blev ophævet, så alle voksne nu i princippet bor i eget hjem. Fra 2002 har alle personer, der er anvist/visiteret til ældre- eller plejeboliger etc. haft ret til at vælge såvel inden for som på tværs af kommunegrænser. Ophævelsen af institutionsbegrebet gælder således ikke blot for de gamle, men også de forskellige handicapgrupper. (Bundesen 2003:133)

Ophævelsen betyder, at borgerne på plejehjem og plejecentre skal behandles på lige fod med alle andre, der bor i eget hjem. Imidlertid har dette givet anledning til bekymringer om fx demente, der forlader deres bolig. Ved lovændringer i 2003 er det blevet muligt at øge brugen af tvang i udøvelsen af omsorg. Det drejer sig om anvendelse af særlige døråbnere, brug af fysisk magt for at udøve omsorg i hygiejnesituationer og flytning af demente, mod eget ønske, til plejeboliger. (Serviceloven §109a-e)

Ellers er det faktisk inden for ældreomsorgen, at udbuds- og frit valgs-ideerne er slået tydeligst igennem i lovgivningen. Efter nogle begrænsede tilløb, primært initieret af nogle Venstre-styrede kommuner, blev frit valgs modellen ved personlige pleje og praktisk hjælp vedtaget som en mærkesag for VK-regeringen i 2002. Udgangspunktet i den almindelige model er, at kommunen indgår kontrakt med en række leverandører om at levere hjemmehjælpen i den kvalitet og til den pris som kommunen selv kan levere den. Ud fra fastsatte normer visiteres brugerne til bestemte ydelser. Det er herefter op til brugerne selv at vælge, om de vil have opgaverne udfyldt af kommunen eller af en privat leverandør, som kommunen har kontrakt med. Hidtil har det været sådan, at brugerne fortrinsvis har valgt den kommunale leverandør; men den fremherskende tendens er, at stadig flere vælger en privat leverandør. Her kan man nemlig også købe forholdsvist billige tillægsydelser i forbindelse med, at den private leverandør allerede er i hjem-

met for at levere den »kommunale« hjemmehjælp og på basis af den fortsat eksisterende hjemmeserviceordning til ældre. Kommunerne må ikke selv levere brugerbetalte tillægsydelser.

Det er i grunden påfaldende, at ældreomsorgen er det område, hvor frit valgs-modellen mest konsekvent er blevet ført igennem.

- For det første er markedet ikke særligt overskueligt for brugerne: Man kan ikke vide hvem det er, som man får ind i »sine stuer«.
- For det andet kan det for nogle svage ældre være vanskeligt at agere på et frit valgs-marked.

En forklaring kan være, at ældreomsorgsområdet er et af de steder, hvor det er mest fremkommeligt i forhold til de ansatte og deres organisationer.

I modsætning til dagpengeområdet blev dyrtidsreguleringen af folkepensionen ikke ophævet i firserne. Derfor steg den »gennemsnitlige arbejderspension« i forhold til en gennemsnitlig industriarbejders løn faktisk frem til 1985. Imidlertid har den siden været relativt faldende, idet nettopensionen faldt fra 67% af en gennemsnitlig industriarbejders løn i 1985 til 60% i 1995. (Korpi 2002:40-42) I 1990 blev dyrtidsreguleringen erstattet af en satsregulering efter lønudviklingen. Der sker dermed en langsom udhuling, idet der fradrages 0,3% i den årlige satsregulering. På kort sigt er det ikke ret meget, men på længere sigt vil det have en mærkbar effekt. Folkepensionens grundbeløb er blevet gjort indkomstafhængig i to omgange. Først for de 67 til 70-årige under Schlüter-regeringen og så for alle over 64 år under Nyrop Rasmussen-regeringen. (Bundesen 2003:131)

Mere afgørende for de ældres forsørgelsesgrundlag er nok den betydelige udvikling i lønmodtageres kollektivt aftalte pensionsordninger, der især brød igennem omkring 1990, således at de fleste lønmodtagere nu er omfattet af en overenskomst-aftalt kollektiv pensionsordning. Også på dette område har tendensen til mere frit valg for den enkelte pensionssparer gjort sig gældende. (Due/Madsen 2003) Selvom opbygningen af disse ordninger sker i et forholdsvis roligt tempo, så vil de på længere sigt få afgørende betydning for pensionisternes forsørgelsesgrundlag. Jørgen Goul Andersen fastslår således: »Det nuværende danske pensionssystem er ikke længere et folkepensionssystem. Det er et flerstrengt system, der dog først vil være fuldt modnet omkring 2040,(...) fordi ændringer-

Det er i grunden påfaldende, at ældreomsorgen er det det område, hvor frit valgsmodellen mest konsekvent er blevet ført igennem

ne er foregået gradvist, er der mange, der endnu ikke har opdaget, at Danmark har gennemført en af de mest radikale pensionsreformer i Europa.« (Andersen 2004:34-35)

Pensionisternes indkomstgrundlag vil i øget grad blive tilsvarende det, som man havde i den erhvervsaktive alder, idet det, som afsættes til den kollektive arbejdsmarkedspension, udgør en procentdel af lønnen. Samtidig må det antages, at systemets opbygning på længere sigt vil påvirke folkepensionsordningen. Enten ved, at den forsvinder som en (næsten) universel skattefinansieret ordning eller ved, at den reduceres til en universel ordning, der lige akkurat kan sikre, at man kan overleve.

Konklusion

Når jeg i indledningen skrev, at begge de to parter, W. Korpi og SFI, kan have ret i deres synspunkter på velfærdsstatens udvikling, hænger det sammen med, at det i tiltagende grad er blevet vanskeligt at operere med fælles principper for hele det socialpolitiske område. Det eneste fællestræk i udviklingen er en øget markedsførelse – både i forhold til styringen og i forhold til borgerne.

Man kan måske tale om »krybende universalisme« på et forholdsvis højt ydelsesniveau, når det drejer sig om familierpolitikken og til dels ældreomsorgen. På begge områder er køb af tillægs-

ydelser ud over den fastsatte basis dog under udvikling. Imidlertid er det en helt anden tendens, som man ser ved arbejdsløshed etc. Den økonomiske kompensation ved arbejdsløshed er blevet forringet og differentieret. Hvis man vil sikre sig mod et betydeligt indkomstbortfald, må det ske gennem kollektive overenskomster (løn ved barsel og sygdom, kollektivt aftale pensionsordninger) eller ved private tillægssikringer (supplerende arbejdsløshedsforsikringer og individuelle private pensionsordninger). Det som det offentlige understøtter eller betaler, er i stigende grad en individuel basissikring, der giver et begrænset levestandard. Helt i bunden ligger »overlevelsedydelser« til de grupper, der betragtes som værende langt fra det arbejdende normalsamfund: Flygtninge (og andre der flytter til landet) i en syvårsperiode og langtidsmødtager af kontanthjælp.

Der er tale om en tiltagende dualisering af synet på de sociale problemer. Denne tenderer mod at opdele modtagerne af social støtte i to grupper.

- På den ene side de selvansvarlige, som for at kunne passe deres arbejde og familie har behov for en offentlig støtte, og som er påvirkelige af rationelle generelle økonomiske offentlige styringsinstrumenter. [5]
- På den anden side er der de ikke-selvansvarlige, som er arbejdsu villige og/eller ikke ansvarlige i forhold til at tage sig af sine børn. For disse ses de sociale problemer som udtryk for en manglende motivation til at tage ansvar for sin forsørgelse og/eller tage ansvar for sine børn.

De sociale ydelser differentieres således i stigende grad efter synet på modtagerne. Ydelser til de selvansvarlige får mere og mere karakter af at være serviceydelser, hvortil der gælder et (øget) frit forbrugvalg. Forældre kan have en generel forventning om at få børnene passet og have mulighed for at vælge mellem forskellige tilbud samt blive økonomisk kompenseret for særligt store udgifter. Ældre kan generelt forvente at få afgrænsede omsorgsydelser og et frit valg af omsorgsleverandører inden for de tildelte rammer.

Der sker således en øget skelnen mellem sociale ydelser til normalbefolkningen og ydelser til de grupper, som betragtes som ikke selvansvarlige. De sidste skal først og fremmest motiveres til selvansvarlighed. Hvis man anses som umotiveret til at arbejde, imødegås det med en reduceret økonomisk kompensation, sanktioner og individuel

holdningsbearbejdning. Disse grupper rammes således, om end i varierende omfang, både af de »rationelle styringsmidler« og af individuel holdningsbearbejdning.

Indsatsen overfor disse grupper ses i stigende grad som den egentlige socialpolitik til forskel fra den mere serviceorienterede indsats, der ydes overfor den arbejdende normalbefolkning. Socialt arbejde differentieres derfor også. Centralt står motivationsarbejdet med at tilføre de uansvarlige selvansvarlighed. Mere perifer er en servicepræget indsats overfor den selvansvarlige normalbefolkning. Derimod glider arbejdet med at sikre brugerne økonomiske ressourcer i baggrunden. Den økonomiske støtte indgår i stigende grad som blot en motivationsfaktor, idet forestillingen er, at en reduktion i denne kan motivere til en mere ihærdig arbejdssøgning og til, at man tager ansvar for sin familie.

Det er bemærkelsesværdigt, at mens ændringerne ved udbygningen af velfærdsstaten blev proklameret med brask og bram, foregår de nu meget mere som en »stille revolution«. Det som fremkalder offentlig opmærksomhed er generelt ikke ændringerne i sig selv; men de sker meget mere indirekte som en konsekvens af skattestop, strukturreform og andre organisatoriske omlægninger, økonomiske restriktioner på kommunerne, langsomt virkende effekter etc. Paul Pierson har påpeget, at denne indskrænkning må foretages på en anden måde end udbygningen af velfærdsstaterne. Nu er der opbygget et net af interesseorganisationer til forsvar for interesserne i forhold til de forskellige offentlige ydelser. Politiske angreb på etablerede sociale ydelser må derfor i høj grad have karakter af at være indirekte, usynlige og vanskelige at føre tilbage til bestemte konkrete beslutninger. (Pierson 1996:145)

Når motivationsarbejdet får en mere selvstændig rolle, øges også interessen for om det virker, hvorfor interessen for effektvurdering bliver meget mere central. Denne lægges vægt på dokumentation og effektvurdering øges også med, at bestiller-udfører-modtager-modellerne udbygges i det sociale arbejde, idet den skal sikre at bestilleren får det af udbyderen, som hun har betalt for. Kvaliteten af det sociale arbejde søges i stadig mindre grad sikret gennem en professionel vurdering, men i stadig stigende grad ved at den part, som udfører opgaven, skriftligt dokumenterer sin indsats.

LITTERATUR:

Andersen, Bent Rold (1973):

Hvad er der i vejen med trykkesystemet? København.

Andersen, Jørgen Goul (2004):

Velfærd som problem eller velfærdsproblemer?, i:

Social Kritik nr 94, s. 24-45.

Andersen, Jørgen Goul (1999):

Fra krise og konsolidering til overflod og

omstrukturering?, i:

Tidsskrift for Velfærdsforskning,

vol. 2 nr. 4, 1999 s. 195-214.

Andersen, Niels Åkerstrøm (2003):

Borgerens kontraktliggørelse, København.

Bundesen, Peter (2003):

Sociale problemer og socialpolitik, Odense.

Danmarks Statistik (2005): Børns levevilkår, København.

Frederiksen, Claus Hjort (2005):

Interview i ugebrevet A4. d.31. januar nr 4.

Hansen, Henning m.fl.(2003):

Social Årsrapport 2003.

Jonasen, Viggo (2004):

Ændringer i den socialpolitiske dagsorden

fra 1960 til 2003, i:

Iver Hornemann Møller/Jørgen Elm Larsen (red):

Socialpolitik, 2. udg. København.

Jonasen, Viggo (2003):

Dansk Socialpolitik 1708-2002, 7. udgave Århus.

Korpi, Walter (2002):

Velfærdsstat og socialt medborgerskab, Århus.

Loftager, Jørn (2004):

Politisk offentlighed og demokrati i Danmark, Århus.

Mead, Lawrence (1997):

The New Paternalism, Washington D.C.

Petersen, Klaus (2000):

Socialdemokrati, familiepolitik, velfærdsstat i

Danmark 1930-2000, i: Kari Melby et. al.:

The Nordic Model of Marriage and the Welfare State.

Århus (tjekkes)

Pierson, Paul (1996):

The new politics of the welfare state, i:

World Politics 48 s. 143-179.

Olsen, Claus B./Svendsen, Ildamarie Leth (2003):

Ændringer på det sociale forsørgelsesområde, i:

Social Årsrapport 2003, s. 89-100.

Regeringen (2002):

Flere i arbejde – et debatoplæg.

Torring, Jacob (2004)

Det stille sporskifte i Velfærdsstaten, Århus.

Diverse love og avisartikler.

NOTER:

1. Niels Åkerstrøm Andersen bemærker, at denne kontraktliggørelse af det offentlige forhold til borgerne egentlig er besynderlig. Det offentlige afgørelser er i princippet ensidige forvaltningsafgørelser, mens kontrakter forudsætter to frie og ligestillede parter. Ved borgerrettede ydelser er det forholdet mellem myndighed og undersåt, der kontraktliggøres. Det besynderlige består derfor i, at et afgørende element fra privatreten, kontrakten, ses som svar på offentlige reguleringsproblemer. (Åkerstrøm Andersen 2003:14 og 115)
2. Jørn Loftager mener, at der med aktiveringsordningerne ikke kun er tale om kraftige stramninger, men også om et markant brud. Hans begrundelse herfor er, at mens rådighedsforpligtelsen blot er en generel pligt, hvorfor den ikke bryder med en lighed i status, så institutionaliserer aktiveringspligten en forskel i status mellem dem og os. »Pligten er en pligt som modydelse for understøttelsen til at arbejde, uddanne sig eller jobtræne og opdrages på betingelser, der i sidste ende autoritativt bestemmes af den offentlige myndighed.« (Loftager 2004:97)
Her overfor vil jeg mene, at rådighedskravet aldrig har fungeret blot generelt, men altid har været knyttet til bestemte konkrete kontrolmekanismer overfor de arbejdsløse fx daglig fremmødekontrol
3. Amerikaneren Lawrence M. Mead kalder denne tendens for »ny-paternalisme«. Der er nemlig ikke tale om en tilbagevenden til tidligere tiders system, hvor velfærdsrettighederne var fraværende; men der bliver tilføjet yderligere forpligtelser til de eksisterende velfærdsrettigheder. (Mead 1997)
4. Det sker ved at op til 0,3 % af de samlede offentlige udgifter til indkomstoverførsler fradrages og anvendes til andre foranstaltninger, der skal forbedre vilkårene for overførselsindkomstmottagere og svage grupper. (Lov nr 373 af 28.05.2003.)
5. Betingelserne for blot at yde en »overlevelseshjælp« er ikke altid indlysende. Således begrundede regeringen »overlevelseshjælpen« til flygtningen med, at den lave ydelse vil motivere dem til at skaffe sig et arbejde. Erfaringen viser imidlertid, at dette ikke er tilfældet. (Hansen m.fl 2003:20-21)

Evidensbaseret forskning – hvorfor og hvad er det? ^[1]



Merete Watt Boolsen
sociolog,
mag.scient.soc. et lic.

Har arbejdet i forskellige sammenhænge – forskning, administration og undervisning – med sit fag. Er i dag lektor i sociologi og metode på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

MWB@POST8.TELE.DK

Af Merete Watt Boolsen

Lektor i sociologi og metode

Institut for statskundskab, Københavns Universitet.

Der er et målebehov inden for samfundsvidenskabelig forskning generelt og socialt arbejde i særdeleshed. Artiklen retter blikket mod at indsamle og vurdere samfundsvidenskabelige data og ser på de diskussioner, der knytter sig hertil. For hvordan kan man »måle« æbler og bananer – lægge dem sammen, dividere og finde gennemsnit?



[U]middelbart vil man sige: Man kan ikke måle æbler og bananer! Men ikke desto mindre er det den situation, man kan opleve at stå i, når man skal foretage samfundsvidenskabelige målinger inden for det sociale område eller andre områder, hvor man beskæftiger sig med problemløsninger, processer, udviklinger, relationer, holdninger, værdier og kultur.

Her råber politikere, embedsmænd, chefer og kolleger på »evidensbaseret forskning« [2]. Evidensbaseret forskning omfatter typisk konkrete tal, der kan give indtryk af, at der er tale om nemt målelige forhold; fra et videnskabsteoretisk synspunkt læner den evidensbaserede forskning sig op ad den ældre og prestigefyldte naturvidenskabelige forskningstradition, hvor data er »hårde« kendsgerninger og begivenheder.

Problemet opstår, når man vil anvende andre former for data – det man kalder »bløde« data, som fx problemløsninger, processer, udviklinger, mv., og derefter oversætte dem til tal, der summeres, ganges eller divideres.

Vi kender alle eksempler på, at et gennemsnitstal kan være misvisende for de faktiske forhold – og derfor er bekymringen velbegrundet, når vi eksempelvis ser en holdning først oversat til tal, dernæst indgå som del af en »score«, der så senere kan indgå i nogle gennemsnitsberegninger sammen med andre »scores«.

Det er min ene pointe med denne artikel, at dens overskrift er et paradoks, hvis vi tror, at den eneste »rigtige« måde, vi kan foretage videnskabelige målinger på, er ved at anvende naturvidenskabernes forskningsmodel, som især kendes fra positivismen, hvor måleenhederne kan kvantificeres, og hvor målingerne skal være objektive, præcise, pålidelige, gyldige og (ofte også) repræsentative. I praksis vil man (alene) kunne kvantificere æble-banan-målingsproblemet ved fx at tælle »frugter«. Man kan også veje dem. Men det hårde, grønne saftige æble og den bløde, fine og gule banan bliver med en sådan kvantificering svære at skelne fra hinanden – og hvis det nu var (en del af) formålet med undersøgelsen, så er evalueringen mislykket. Det er klart, at det er nemmere at tage et tal op af skuffen end at tage en proces op af skuffen. Men fordi det er nemmere, bliver tallet jo ikke nødvendigvis »rigtigere«! Og ofte skal der mere end tal til at beskrive »virkeligheden«.

Min anden pointe med artiklen er derfor at vise, hvordan man – på et samfundsvidenskabeligt grundlag – kan tage en proces op af skuffen, gøre den tydelig, anvendelig og praksisorienteret.

Forholdet mellem problem – metode

Det kan lyde banalt, men formålet med en samfundsvidenskabelig undersøgelse eller projekt skal afspejles i det design og de metoder, der anvendes til at undersøge problemstillingen. Det omvendte må ikke være tilfældet [3]. Det er heller ikke ligegyldigt, hvordan undersøgelsesgruppen er udvalgt og sammensat, hvis formålet med undersøgelsen er at generalisere dens resultater til andre. Det er ikke ligegyldigt, hvor mange eller hvor få, der undersøges, hvis formålet med undersøgelsen er at afgøre hensigtsmæssigheden af en særlig pædagogisk strategi. Det er ikke ligegyldigt, hvem der interviewes (og med hvilken interviewmetode), hvilke eller hvor mange oplysninger, der indsamles, hvis formålet med undersøgelsen eksempelvis er at afdekke betydningsfulde faktorer i forbindelse med valg af behandlingsstrategier inden for det sociale område eller valg af sanktioner inden for det kriminalpræventive område osv.

Dimensionen kvantitativ-kvalitativ

Inden for det samfundsvidenskabelige område repræsenterer de kvantitative og kvalitative forskere to forskellige forskningstraditioner og -strategier. Udgangspunktet handler om, hvad man betragter som »data«. Den kvantitative forsker vil typisk beskæftige sig med såkaldt »hårde« data; dvs. oplysninger om kendsgerninger – køn, alder, bopæl, uddannelse, erhverv, handlinger mv., mens den kvalitative forsker typisk vil beskæftige sig med såkaldt »bløde« data – holdninger, processer, udviklinger, relationer mv. Diskussionerne mellem de to »retninger« tenderer det »religiøse« [4], og der anvendes forskellige politiske midler ud fra en variation af motiver. Den evidensbaserede forskning med de kontante indikatorer udtrykt i gennemsnit og »scoringer« indeholder en afstandtagen fra den kvalitative forskningsstrategi, og kan betragtes som en aktuel variant af »religionskrigen«. Generelt må man dog sige, at gennem de senere år har situationen ændret sig. Først og fremmest har man haft nogle grundlæggende diskussioner om det særlige samfundsvidenskabelige genstandsfelt og de metoder og metodikker, der lader sig anvende her, og



Figur 1: Grundlæggende forskelle mellem kvantitativ og kvalitativ forskningsmetodik
(Efter Bryman, 2001: 20)

	Kvantitativ metodik	Kvalitativ metodik
Teoriers rolle i forskningen	Deduktiv - dvs. teoriafprøvende/-testende	Induktiv - dvs. teorigenererende eller teoridannende
Epistemologisk Orientering [5]	Naturvidenskabelig model - især positivisme	Interpretivisme To »retninger« kan anføres: fænomenologien [6] og Hermeneutikken [7]
Ontologisk Orientering [8]	Objektivisme (objektivismen finder, at sociale enheder har betydninger, der eksisterer uafhængigt af de sociale aktører.)	Konstruktionisme (sociale fænomener og deres betydninger defineres af de sociale aktører.)

i denne forbindelse har man drøftet særlige – forskellige – krav og kriterier i forbindelse med kvalitative og kvantitative informationer.

Situationen for de to »spor« som den kvantitative og kvalitative dimension repræsenterer, ridses op i figur 1. Den interne logik i figuren bliver tydelig, hvis den læses vertikalt: Når man arbejder med kvantitativ forskning og kvantitative analyser, er man tilbøjelig til at tænke og arbejde analytisk deduktivt (d.v.s. teori-testende), idet man går ud fra, hvad der er muligt at vide fra et naturvidenskabeligt perspektiv – og som følge heraf er verden objektiv.

Når man arbejder med kvalitativ forskning og kvalitative analyser, arbejdes typisk analytisk induktivt (dvs. teori-udviklende) og den viden, det er muligt at frembringe, bygger på fortolkning (to retninger nævnes i denne forbindelse: fænomenologien og hermeneutikken). Vores viden om verden har et subjektivt element; verden »konstrueres« så at sige.

De analytiske tilgange benævnes henholdsvis deduktion og induktion. Sidstnævnte benævnes – noget nedsættende – »dagligdagens logik«, hvorved også signaleres, at det »rigtig videnskabelige« er forbundet med det kvalitative og det naturvidenskabelige (se definitionen i figur 2).

Figur 2: Induktion og deduktion, to analytiske tankegange

Der defineres almindeligvis to analytiske fremgangsmåder:

den enkleste analytiske metode handler om at lede efter forklaringer ved at betragte data, og (måske) indhente yderligere data for at konstatere, om de er konsistente med tidligere data. Denne »manøvre« kaldes for induktion; forskeren bevæger sig fra data til teori.

den anden analytiske metode er deduktionen. Her betragtes teorien, hypoteser udledes fra teorien, og de testes på de empiriske observationer (data). Forskeren bevæger sig her fra teoriniveauet (ned) mod dataniveauet.

Uanset hvilken fremgangsmåde, der anvendes, arbejdes med teori. I induktionen konstrueres teorien i løbet af den analytiske proces, og i deduktionen testes teorien på data.

2.1 Det kvantitative spor

Inden for det kvantitative spor i den samfundsvidenskabelige forskningsmetodologi kan man tale om følgende fire trin i forskningsprocessen:

- 1 problemformulering – herunder valg af teori og/eller hypotese
- 2 planlægning af undersøgelsen; konstruktion af forskningsdesign, operationalisering af de variable, valg af »område« og strategi for valg af informanter/interviewpersoner
- 3 indsamling af data
- 4 kodning og analyse af data samt konklusion

Kvantitative forskere er typisk optaget af:

(1) Målinger

- hvordan kan de(n) variable kvantificeres? (det videnskabelige krav om gyldighed og præcision)
- hvordan kan de forskellige mål sammenlignes?
- hvordan kan man opdage forandringer i en variabel?

(2) Kausalitet

- hvordan kan de undersøgte sociale fænomener forklares?
- hvordan ser det kausale forhold mellem uafhængig og afhængig variabel ud?
- hvordan konkluderer man (logisk) på grundlag af spørgeskema-data?

(3) Generaliseringer fordrer, at der er udtaget en repræsentativ stikprøve, men det er ikke en tilstrækkelig betingelse. Derfor:

- kan resultaterne generaliseres til andre end dem, der er undersøgt?
- kan resultaterne generaliseres til en særlig målgruppe?

(4) Gentagelse

- metoderne skal beskrives så detaljeret, at andre kan kopiere dem og komme til de samme resultater. (Det videnskabelige krav om pålidelighed).

Kvantitative forskere er således optaget af at måle sociale fænomener, etablere kausale forhold mellem de variable, generalisere resultaterne til en særlig målgruppe og dokumentere så præcist, at gentagelser af undersøgelsen er mulig. At beskrive er en dækkende overskrift over megen kvantitativ samfundsvidenskabelig forskning.

2.2 Det kvalitative spor

Inden for det kvalitative spor ligner forskningsprocessen den oven for nævnte med den bemærkning,

at man ikke nødvendigvis tager udgangspunkt i en teori eller hypotese. Det er snarere formålet med en kvalitativ analyse at kunne formulere en teori eller udvikle hypoteser om sammenhænge.

Kvalitative forskere er typisk optaget af:

(a) at se verden fra informanternes perspektiv

- at tage »den andens« rolle
- at forstå de normer og værdier, som andre har
- at opdage nye og uventede sammenhænge

(b) at beskrive konteksten

- at give en detaljeret beskrivelse af de sociale omstændigheder
- at give en »bred« beskrivelse af, hvad der foregår/sker

(c) at understrege de sociale processer

- at vise hvordan begivenheder og deres mønstre udfolder sig over tid
- at vise hvorledes den sociale verden er karakteriseret af forandringer og strømninger

(d) at være fleksibel inden for en begrænsende struktur

- at undgå stramme skemaer og strukturer
- at være følsom over for begreber

(e) at lade begreber og teorier udfolde sig fra data

Kvalitative forskere er m.a.o. optaget af at forstå, fortolke og opdage subjektive betydninger.

De to spor er således afgørende forskellige, hvad angår generel samfundsvidenskabelig orientering, epistemologisk grundlag og ontologisk basis – og det betyder i praksis, at man næsten ikke er enige om noget.

2.3 Kritik af det kvantitative og det kvalitative spor

Den kvantitative forskning kritiseres fordi, den sidestiller (fysiske) objekter og sociale fænomener, og den

- måler dem med en præcision og nøjagtighed, der i mange tilfælde er kunstig og fejlbehæftet []
- den mangler »økologisk gyldighed« [10], idet (1) den er afhængig af måleinstrumenter og målinger, (2) den er ikke relevant for de personer, der indgår i undersøgelsen, og (3) der er ofte forskellige fortolkninger af de undersøgte begreber/fænomener blandt interviewpersonerne
- den giver et statisk (øjebliks-) billede af det sociale liv ved at betragte forholdet mellem de variable og ignorere processer i det sociale liv og de forskellige meninger/definitioner af begreberne, som de enkelte interviewpersoner kan have.

Den kvalitative forskning kritiseres fordi

- den er alt for subjektiv – den enkelte forsker bestemmer, hvor fokus skal være
- den er vanskelig at gentage – formatet er ustruktureret
- det er problematisk at generalisere fra undersøgelserne – de undersøgte cases er sjældent repræsentative for alle, og der er heller ikke undersøgt et stort antal
- der mangler »gennemsigtighed« – det er ikke altid nemt at finde ud af, hvad der egentlig er foregået, og hvad der er undersøgt

Forskellene er trukket tydeligt op i figur 4.

Konfliktens indhold kommer tydeligt frem, når man ser på den teoretiske dimension.

Figur 4: Forskelle mellem kvantitativ og kvalitativ forskning

KVANTITATIV	KVALITATIV
tal	ord
forskerens synspunkt	informanternes synspunkt
afstand	nærhed
test af teori	udvikling af teori
statisk	processuel
struktureret	ustruktureret
»hårde«, pålidelige data	»bløde«, detailrige data
adfærd	betydning

Den teoretiske diskussion

Alene ordet »teori« forskrækker – og det er ikke uden grund. Det meste af moderne, samfundsvidenskabelig teori er enten uforståelig, banal eller meningsløs ... kun ganske få føler sig godt tilpas med teori-begrebet, for ikke at sige bruger det på en produktiv måde.« [11]

Teori er et vidt begreb, og citatet dækker overfladisk en interessant og stor diskussion i samfundsvidenskaberne: Hvad er (samfundsvidenskabelig) teori? Er teoretisk analyse (overhovedet) mulig? Er teoretisk analyse egnet? Hvordan gennemføres en teoretisk analyse? Hvad er de mulige konsekvenser af at anvende en teori – eller anvende teori X i stedet for teori Y?

Tilbage står dog den kendsgerning, at de fleste samfundsfaglige eller samfundsvidenskabelige un-

dersøgelser, man støder på gennem medierne eller bliver opmærksom på i faglig sammenhæng, blot er beskrivelser, udredninger, studier o.l., hvor undersøgelsens resultater ikke er sat i relation til eksisterende viden eller eksisterende teori.

Man kan sige, at det naturligvis kan være mindre kompliceret at gennemføre en undersøgelse og beskrive et datamateriale uden at skelne til, hvad andre har gjort, hvad andre ved – eller har tænkt på. Imidlertid er det ofte ikke særlig interessant læsning. En undersøgelse eller de evidensbaserede forskningsresultater får større faglig og anvendelsesorienteret relevans, når de sættes i forhold til eksisterende viden og eksisterende teori. Teori repræsenterer det »blik«, som vi har på verden; den sammenhæng, som vi ser tingene i. Teorier forstået som holdninger, politikker, strategier o.l. har dermed konsekvenser for vores handlinger. Ved at arbejde teori-baseret med og i socialt arbejde skabes en direkte sammenhæng mellem teori og praksis, hvilket kan give anledning til opgør med eller revision af myter, adfærd, arbejdsgange, tænkemåder m.v.

Inden for det naturvidenskabelige paradigme stilles seks krav til »ideal-teorien« [12]. Den skal være (1) eksplicit, (2) universel, (3) abstrakt, (4) diskret, (5) systematisk, (6) fuldstændig og anvendes til at gøre forudsigelser. Når man ser disse krav, er der ikke noget at sige til, at nogle finder, at det med teori er ret indviklet. Og når man yderligere – med Flyvbjergs ord – tager i betragtning, at » ... in social science, the object is a subject«, er det forståeligt, at teori-diskussionerne er intense.

Vibeke Ankersborg har et bud på, hvordan Sokrates' seks punkter kunne se ud inden for det hermeneutiske paradigme og dermed for den praktisk arbejdende samfundsforsker og socialarbejderen: »Forskellene [13] er markeret med **fed tekst: Det empiriske arbejde skal være:** (1) eksplicit dvs. udlagt klart og detaljeret **med** fortolkning eller intuition **og forforståelse.** (2) **Historisk** dvs. gældende til **bestemt** tid og sted. (3) **Konkret** dvs. **med** henvisning til konkrete eksempler. (4) **»Indiskret«** dvs. kontekst-afhængig. (5) **Kompleks** dvs. et hele hvor elementerne hænger sammen **uden** regler eller love. (6) **Forstående** dvs. **søgende efter mening i elementerne og deres interaktion med mennesker gennem intellektuel og/eller emotionel forståelse.** Hermed umuliggøres præcise forudsigelser. Med en ændring af punkt

Figur 5: Mulige konsekvenser af videnskabsteoretisk udgangspunkt i det praktiske arbejde

Videnskabsteoretisk udgangspunkt	Mulige konsekvenser for praktikere
POSITIVISME	Praktikeren arbejder objektivt og neutralt og involverer sig ikke i klientens situation.
HERMENEUTIK	Praktikeren deltager i et hændelsesforløb, hvor hun/han studerer mennesker i en dialog med dem. Praktikeren interesserer sig for mange forskellige sider af klientens/patientens tilværelse, psyke, sygdomshistorie mv.

(KILDE: BOOLSEN, 2004, KAP. 1)

6 lægges der ikke afstand til det forklarende, kun til det forudsigende. De mange elementer af forhold, fakta, fænomener osv., der tilsammen udgør det levede liv, er ikke af hinanden uafhængige, men udgør en kompleksitet. Derfor er undersøgelsen af dette liv også **kompleks**, hvor sammenhængen mellem og meningen i elementerne skal **forstås intellektuelt og/eller emotionelt** gennem kildernes konkrete eksempler.« (Ankersborg, 2002: 134 f).

3.1 Teorier har konsekvenser

Når man tænker forskelligt, handler man også forskelligt; forskelle skaber forskelle. Det betyder eksempelvis, at socialrådgiveren, pædagogen, læreren, terapeuten osv. handler i forlængelse af en overbevisning eller en teori om, hvordan »verden« hænger sammen og kan forstås. Og når man indsamler data i en forskningsproces, tænker man i forlængelse af sin metodiske teori, det videnskabsteoretiske udgangspunkt og sin faglige teori.

Det følger heraf, at den kvantitativt, naturvidenskabeligt, positivistisk funderede praktiker og den kvalitativt, fortolkende, hermeneutisk funderede praktiker handler meget forskelligt. Se i figur 5.

Hvordan ser den samfundsvidenskabelige forskning ud i virkeligheden?

Hvordan foregår forskning i praksis? Er forskere loyale overfor de to videnskabelige spor? Det kan

man ikke sige! For det første afviger de ofte fra det, man kalder »god praksis« og for det andet mikser de principperne fra de to spor.

Hvad det første angår – afvigelser fra »god praksis« – skyldes det typisk, at undersøgelser finder sted i en social sammenhæng (nemlig i »virkeligheden« og ikke i laboratorier). Forskere må derfor balancere mellem det ideale og det praktisk mulige. Dels kan man ikke »kontrollere virkeligheden« og dels spiller tid, penge, medarbejdere og andre praktiske forhold en stor rolle, når projekter planlægges, gennemføres og rapporteres.

Bryman (2004, p. 80) giver et par eksempler på uundgåelige afvigelser fra god videnskabelig praksis inden for det kvantitative spor. For det første kan man se, at operationaliseringer af de variable kan føre til induktiv teoridannelse og på den måde give anledning til supplerende dataindsamling. Fænomenet kaldes »omvendt operationalisering« [14]. For det andet er der meget få forskere, der tilsyneladende benytter sig af at teste pålideligheden og gyldigheden i deres undersøgelser; det dokumenteres i hvert fald sjældent [15]. Det kan også bemærkes, at den samplingsteknik – simpel tilfældig udvælgelse – der tillader generaliseringer til en større befolkningsgruppe, i mange undersøgelser er erstattet af andre udvælgelseskriterier, der ofte bundet i, at et simpelt tilfældigt udvalg ikke har været muligt at foretage, og at hvis et sådant udvalg skulle tilvejebringes, ville det være meget tids- og

ressourcekrævende, eller at muligheden for at studere en bestemt gruppe viser sig (nu), og det er en mulighed, som man ikke bør lade gå fra sig.

I det kvalitative spor har der gennem de senere år været fokus på de videnskabelige kriterier, men anklagerne om, at »valg af forsker er det samme som valg af resultat« eller »man kan få de resultater, man vil, for det hele er alligevel så subjektivt«

har betydet, at en del af diskussionen er blevet defensiv. Og det dårlige omdømme hænger »ved«. Der er mere prestige og anseelse i at anvende det naturvidenskabelige paradigme. Men det behøver ikke være sådan, og en af strategierne hertil kunne være at se på kvaliteten af data, dataindsamlingen, dataanalysen mv.

Figur 6: 6 kriterier for god videnskabelig praksis inden for det kvalitative spor

1. Triangulering og refleksivitet	I triangulering anvendes flere metoder eller begreber i forbindelse med det samme problem. Dette medfører ofte modsigende data, der afspejler forskningsprocessen. En løsning er at dokumentere disse modsætninger. Refleksivitet omhandler forskerens evne til at tænke over, hvad hun/han gør.
2. Dokumentation	Det er altid en stor kvalitet i et projekt at kunne dokumentere, hvad man har gjort, og hvad der er foregået: Hvordan er data valgt ud? Hvornår? Fra hvem? Hvorledes er analysen foregået? o.l.
3. Data konstruktion	Processen omkring konstruktion af data er central i den kvalitative forskning, fordi den ikke bygger på tilfældig udvælgelse, selvom den er systematisk, relevansorienteret, synkron, homogen og »mættet«. Sidstnævnte begreb er relateret til analytisk induktion, hvor der (afhængig af problemstillingen) skal findes et balancepunkt mellem en række forskellige faktorer.
4. »Bred« beskrivelse	Med en bred beskrivelse menes, at konklusionerne fra projektet skal være tydelige. Der er i mange kvalitative analyser for stor vægt på at rapportere fremgangsmåder – og for lille vægt på at rapportere det væsentlige: resultaterne.
5. Overraskelse	At kunne overraske – at etablere ny viden – er et kvalitetskriterium i den kvalitative forskning. At repetere hvad alle ved, eller andre allerede har sagt, er ofte uinteressant. Men at sætte fokus på usete sammenhænge eller perspektiver ved hjælp af ny viden er ønskeligt.
6. Kommunikativ validering	Det sker inden for denne type forskning, at projektets resultater gives til informanterne, der så skal tage stilling til, om det er »sandt«, om (forskernes) konklusioner er »sande«. Det er imidlertid ikke altid af flere årsager hensigtsmæssigt at give (magtfulde) informanter mulighed for at censurere et projekts resultater.

4.1 Kvalitetskrav

Kvalitetskravene til den kvalitative forskning kan/skal skærpes – fx.:

- sæt fokus på mere specifikke problemer i stedet for at detailbeskrive begreberne
- gør dataindsamlingen mere struktureret (tænk på, hvad formålet er med de indsamlede data; hvad skal de bruges til? [16])
- anvend evt. edb-baserede analyseprogrammer
- dokumentér – gør forskningsprocessen tydelig og gennemsigtig

Alt dette kan medvirke til at øge kvaliteten i undersøgelserne og i diskussionen af undersøgelsernes resultater. Det siger sig selv, at når man ikke kan finde ud af, hvordan undersøgelsen er foregået, bliver diskussionerne overfladiske, præget af bias eller særlige politiske synspunkter. Det giver heller ikke »respekt« for den samfundsvidenskabelige disciplin, at man kan finde modstridende forskningsresultater – uden at kunne forklare hvorfor.

Jeg vil pege på Gaskell's seks kriterier for »god praksis«. De er konkrete, anvendelige og de relaterer sig til samtlige faser i forskningsprocessen. Overraskelseskriteriet (når det opfyldes) giver en masse energi (det er i hvert fald min personlige erfaring fra arbejdet med studerende og med socialarbejdere). Det kunne også kaldes »aha«-kriteriet. Se figur 6.

Den samfundsvidenskabelige forskning »i virkeligheden« kombinerer det kvalitative og det kvantitative spor. Det anbefales, at man også i den evidensbaserede forskning kombinerer data og metoder. Det er en pragmatisk løsning, der tilfredsstiller behovet for at få belyst komplicerede problemstillinger [17]; virkeligheden er kompliceret og sammensat. Æblerne og bananerne kan måles og vejes, men man skal også kunne se, føle og lugte, at der er tale om to forskellige frugter.

De essentielle spørgsmål

Spørgsmålene hvad vil vi vide? Og hvad skal vi bruge det til? må ikke blive væk i de mange teoretiske diskussioner.

Problemstillingen for politikerne og socialrådgiveren og pædagogen og klubmedarbejderen er forskellige; Det vil de informationer, som de har brug for også være. Forskelle skaber som bekendt forskelle; de skaber ikke ligheder.

Nedenfor er først nævnt et eksempel fra Vollsmose, som illustrerer pointen om, at det er nem-

mere at tage et tal end en proces op af skuffen [18], samtidig med, at det antydes, at hvis jeg skal arbejde i praksis, giver det størst mening at kunne tage »en proces op af skuffen«; socialt arbejde og arbejde med mennesker er kompliceret. Herefter følger et eksempel fra det kriminalpræventive felt, hvor der peges på en struktureret tilgang til at iagttage, analysere og handle.

5.1 Eksempel fra Vollsmose

– den kvantitative fremstilling

Da Odense Kommune ansøgte om midler fra Kvartærløftspuljen, anvendte de kvantitative målestokke, idet de resumerede problemerne på følgende måde:

- ca. 60% af beboerne er af udenlandsk herkomst
- ca. 65% af beboerne i den erhvervsaktive alder forsørges på anden vis end ved beskæftigelse, og
- ca. 70% af beboerne i den erhvervsaktive alder er uden formel erhvervsmæssig kompetence

Efterfølgende – da Vollsmose sekretariatet [19] i deres helhedsplan beskrev uddannelse, erhverv og beskæftigelse – skete det ligeledes med kvantitative målestokke i form af to tabeller, der for det første indeholdt nogle faktiske tal-oplysninger for Vollsmose og for det andet indeholdt de tilsvarende oplysninger for Odense Kommune. Hermed udvides vores indsigt, fordi vi får muligheden for at sammenligne, således at (eksempelvis) »30%« kan vurderes (og ikke blot refereres). Vi får muligheden for at vurdere om 30% er meget eller lidt eller »normalt« set i en større sammenhæng [20].

Disse tal er illustrative (se eksempelvis de med fed markerede), men for den utrænede tal-læser giver de ingen mening, hvilket fra mange perspektiver er ærgerligt. Fælles for den tal-trænede og den tal-utrænede giver tabellerne ingen anvisninger til det politiske niveau eller til det udførende niveau. Vi har fået en beskrivelse, men for at kunne agere skal vi have en forståelse, vi skal have (mere) viden (om muligheder, politikker, om sociale forandringsprocesser mv.). Vi kan naturligvis handle i forlængelse af vores holdninger (og teorier), men det behøver vi ikke samle oplysninger ind for at gøre [21]. Den kvalitative forskningsstrategi kan være en alternativ eller supplerende

Tabel 1: Befolkningen i arbejdsstyrken fordelt på uddannelsesniveau i % (1999)

	Vollsmose	Odense Kommune
Uden formel erhvervskompetence	71,6	41,6
Erhvervsfaglig uddannelse	20,6	34,6
Kort videregående uddannelse	2,1	6,4
Længerevarende uddannelse	5,6	17,4

KILDE: ODENSE KOMMUNES STATISTIKFUNKTION OG VOLLSMOSESEKRETARIATET

Tabel 2: Personer fordelt på arbejdsstilling, borgere på 15 år og derover, pr. 1. januar, 1999

	Vollsmose	Odense Kommune
Arbejdsstyrken	39,5	62,6
Beskæftigede	30,3	59,0
Arbejdsløse	9,2	3,6
Udenfor arbejdsstyrken	60,5	37,4
Heraf pensionister	23,0	25,0
I alt	100,0	100,0

KILDE: NYHEDSBREV, 2. JANUAR 2001, ODENSE KOMMUNES STATISTIKFUNKTION



strategi. Den lille historie nedenfor kan illustrere mulighederne.

5.2 Eksempel fra Vollsmose – den kvalitative historie: Fem-fem

Da jeg en dag var på besøg i Vollsmose (for at forberede en evaluering), kom jeg i snak med en af politiets medarbejdere, der i sin fritid var klubmedarbejder i en klub for de 18-25 årige. Disse unge havde ikke arbejde. »Hvad bruger I så tiden i klubben til?« var mit spørgsmål. »Ja, jeg spiller bingo med dem,« var svaret. Jeg prøvede at få flere »indtryk« og sagde: »Fortæl noget mere om det«. Manden fortalte videre om spillet, hvor han optrådte som »opråber«. »Men så skal du vide, at når jeg får en brik med tallet 55, så er jeg nødt til at sige fem-fem, for ellers kan de unge mænd ikke forstå hvilket tal, der er tale om.«

Historien rummer i ét blik en beskrivelse med så mange dimensioner, at den er umulig at få ned i én eller få kvantitative indikatorer. Men pointen er, at for mange giver den et større indblik i eller fornemmelse for forholdene i Vollsmose (på det tidspunkt) end tabel-tallene gør. For socialrådgiveren i social- eller arbejdsmarkedsforvaltningen kan historien formidle billeder, der kan give anledning til særlige strategier, hvad angår de unge klubmedlemmers muligheder for uddannelse og arbejde. For pædagogen vil den rumme andre billeder, der kan give anledning til andre strategier – fx når hun/han møder disse unge mænds børn i daginstitutionerne. For forskeren vil historien også rumme mange billeder – og her kan problemet handle om: Hvordan får jeg dette sat ind i en evidensbaseret ramme og dermed kommunikeret videre til de po-

litikere eller andre, der træffer beslutninger? For de læser ikke historier, de læser tal.

Eksempel fra det kriminalpræventive felt: Hvilke kompetencer er der behov for i evidensbaseret forskning med høj kvalitet

Under et studieophold i Home Office, London, beskæftigede jeg mig med, hvordan man kan producere evidensbaseret forskning på det kriminalpræventive område [22]. Overordnet handler dette område om social kontrol og om, hvordan vi forvalter det (som administratorer), og hvordan vi forholder os (som praktikere), når vi arbejder med kriminalitetsforebyggelse.

Ved at interviewe politikere, administratorer og praktikere, fik jeg indblik i (dele af) krydsfeltet mellem de forskellige aktører, og hvordan man forsøger at nå de formulerede mål. Det gennemgående spørgsmål var, hvilke forskellige kompetencer, der kræves, når man både skal forholde sig til samfundets politiske holdninger, de eksisterende administrative systemer, den gældende socialpolitiske praksis, den målrettede evidensbaserede forskning mv. Hermed dannedes brikker til (dele af) et billede, der fortæller, hvordan man kan forstå feltet kriminalprævention, så der kan produceres og anvendes evidensbaseret viden om social kontrol og ricisi i det sen-moderne samfund.

Der er tale om kompetencer på medarbejderniveau og på organisationsniveau. Medarbejderne har brug for viden og (særlige) personlige evner. De organisationer, som medarbejderne arbejder i eller for, skal være opmærksomme på særlige organisatoriske omstændigheder, der kan være fremmende og hæmmende for arbejdet. Selvom min viden er indhentet gennem studier af det kriminalpræventive felt, er listen neden for en generel liste, der kan anvendes ved indsamling af evidensbaseret forskning på det sociale område.

Kompetencer og kriminalprævention – et eksempel

I det følgende redegøres for evidensbaseret arbejde inden for det kriminalpræventive felt. Læg mærke til, at alle de i figur 7 nævnte kompetencer er »i spil«; teorien »peger« på, hvilke relevante oplysninger, der skal indsamles og evalueres. Det vil sige, at teori kombineret med praksis- og projekterfaringer, medfører, at strategierne konstant præciseres, revideres og justeres. Man kan sige, at tre-

Figur 7: Ønskværdige kompetencer i evidensbaseret samfundsvidenskabelig forskning:

A. Kompetencer hos medarbejdere

A.1: VIDEN

- om emnet
- om teorier
- om målgruppen
- om konteksten
- om sociale processer
- om forandringsprocesser
- om metoder
- om politik
- om dokumentation
- om evalueringer, der kan »fodres« ind i en (handlings)model (dvs. problem-orienteret og problem-løsende arbejde)
- om videnskabelige kriterier²³

A.2 PERSONLIGE EVNER/KOMPETENCER

- empati/indlevelsesevne
- fantasi
- kreativitet
- fleksibilitet, men samtidig
- en konsekvens (i metodik, målinger, adfærd osv.)
- evne til at sætte fokus på det, man synes andre skal se

B. Betingelser for effektivt samarbejde

– ORGANISATORISKE FORHOLD er

- støtte fra ledelsen
- ansvar og engagement
- enighed om formålet med samarbejdet (eksempelvis formuleret i en konkret samarbejdsaftale)

kantens (= teoriens) væsentligste fortjeneste er, at den er tydelig.

Medarbejderne i feltet kan i forlængelse af en meget anvendt evidensbaseret teori- og metode-model sige: »Vi ved, hvorfor vi handler. Vi ved, hvor vi vil hen. Vi ved, hvad vi vil frembringe af resultater. Vi ved, hvordan vi skal frembringe resultaterne. Vi ved, hvad vi har behov for – for at kunne frembringe resultaterne.« [24]

7.1 Teorier om kriminalitet

Årsagerne til kriminalitet har været genstand for megen spekulation og undersøgelse. Skal feltet rid-

ses kort op, bevæger teorierne om årsagerne til kriminalitet sig langs en dimension, der i den ene ende har biologiske, nedarvede faktorer og i den anden til miljørelaterede faktorer. Hovedsynspunktet i det moderne samfund koncentrerer sig om miljørelaterede forhold, men her kan man igen skelne en dimension, der inddrager forhold, der ligger langt væk eller ikke kan forandres hurtigt (som fx opdragelse eller fattigdom) – eller mere nære årsager og forhold, der er nemme at få indflydelse på, som fx de fysiske rammer eller de sociale rammer for forbrydelse, offer og forbryder. I sidstnævnte perspektiv betragtes kriminaliteten som »situationel«. Det betyder, at særlige situationer kan udløse særlige handlinger – herunder kriminalitet.

7.2 Den kriminalpræventive trekant

I England har man udviklet en kriminalitets-trekant i forlængelse af den situationelle kriminalitetsteori [25]. Trekanten præsenterer følgende bilde: I forbindelse med enhver forbrydelse er der (1) en forbryder, (2) et offer eller et mål for den kriminelle handling, og endelig er den kriminelle handling foregået på (3) et bestemt sted.

Ideen med trekanten er at henlede opmærksomheden på disse tre dele og deres indbyrdes sammenhæng.

Hvad angår forbryderne, viser det sig ofte, at det er de samme personer, der hele tiden begår kriminalitet; det kan være forskellige former for kriminalitet, og det kan foregå på forskellige steder.

I kriminalitetstrekanten kaldes det ULVE problemer.

Hvad angår ofre for kriminalitet, viser det sig ofte, at det er de samme personer, der hele tiden udsættes for kriminalitet. Det kan være forskellige former for kriminalitet, der kan være tale om forskellige forbrydere, og den kan finde sted forskellige steder.

I kriminalitetstrekanten sammenligner man disse ofre med små ænder, der sidder helt stille og nærmest venter på at blive ofre, og man taler om siddende ÆNDER problemer.

Hvad angår stedet for den kriminelle handling, viser det sig ofte, at der er nogle steder, hvor kriminelle handlinger oftere finder sted. Det kan også konstateres, at den kriminalitet, der finder sted på disse særlige steder, begås af forskellige forbrydere og har forskellige ofre.

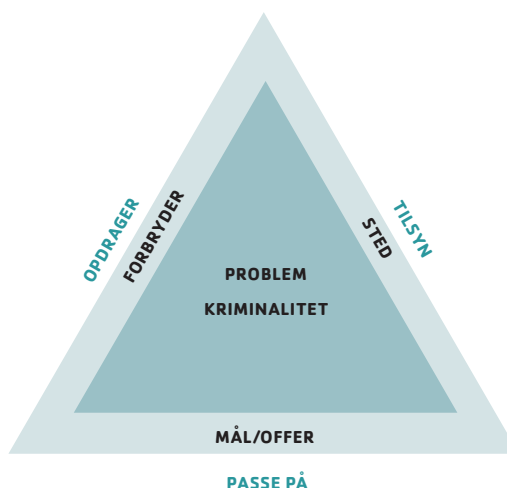
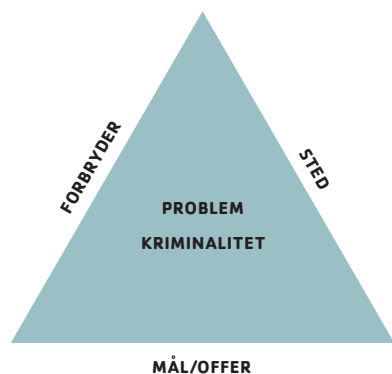
I kriminalitetstrekanten taler man om HULE problemer.

7.3 Forebyggelse af kriminalitet

Ulve-, ænder- og hule-problemer er sjældne i ren dyrket form; de fleste kriminalitetssituationer omfatter elementer fra alle tre.

Fra en kriminalpræventiv synsvinkel er spørgsmålet derfor, hvad der er det mest dominerende i den aktuelle situation – forbryder, offer eller sted – og hvordan vi forholder os til det.

Hvis man billedlig talt lægger et nyt lag rundt om den kriminalpræventive trekant, kan man på én gang både tænke på, hvad der karakteriserer den aktuelle kriminalitet – forbryder, offer og sted – og hvordan man påvirker situationen i et kriminalpræventivt perspektiv; det vil sige forebygger ny kriminalitet.



Hvad angår den kriminelle, skal en opdrager involveres; dvs. én der kender forbryderen godt og som samtidig er i en position, hvor han/hun kan udøve en vis kontrol over ham/hende.

I de danske projekter har der været stort fokus på »opdrageren« i form af den ansatte voksne. I nogle af projekterne har man ansat uddannet personale, mens man i andre har set mere på hudfarve eller alder. Opdrageren er en vigtig person, hans/hendes rolle er vigtig, og det er et kriminalpræventivt »håndtag«, som man kan dreje på.

I kriminalitetstrekantens billedsprog kan man tale om at opdrage ulve.

Hvad angår ofret (eller målet for kriminaliteten) skal en vogter involveres; dvs. én, der »passer på« eller drager omsorg for noget eller nogle, således at det/de ikke bliver udsat for kriminalitet.

I de danske projekter har der ikke været fokus på kriminalitetens ofre. Men resultater fra andre steder peger på, at eksempelvis offerrådgivning er en kriminalpræventiv foranstaltning, der »virker«.

I kriminalitetstrekantens billedsprog kan man tale om at passe på ænder.

Hvad angår stedet, skal en tilsynsførende involveres; dvs. én der er ansvarlig for at kontrollere adfærden på det særlige sted (fx en buschauffør, skolelærer, dørmand, et videokamera)

I nogle af de danske projekter har man ladet nogle af de unge kriminelle overtage den tilsynsførendes rolle – eksempelvis som gårdmand, havemand o.l. Tilbagemeldingerne har været positive.

I kriminalitetstrekantens billedsprog kan man tale om at indrette huler.

Kriminalitetstrekanten »forklarer« således, hvorledes tilbagevendende kriminalitetsproblemer opstår. Og eftersom teorier og tankegange har konsekvenser for, hvordan vi betragter årsagerne til kriminalitet, kan kriminalpræventive strategier formuleres.

Teorien – kriminalitetstrekanten – forklarer, at ULVE problemer opstår, når kriminelle er i stand til at midlertidigt identificere sårbare mål (ofre) og steder, hvor kriminaliteten kan begås. De tilsynsførende på disse steder kan gribe ind og derved forebygge, at kriminaliteten finder sted. Men de kriminelle går blot videre til nye ofre på nye steder. Det kritiske punkt handler om forholdet mellem forbryder og tilsynsførende; når det ophører, genopstår ulve-problemerne.



ANDE problemer forekommer, når ofrene konstant er i forbindelse med potentielle forbrydere på forskellige steder, og når ofrene ikke tager forholdsregler mod forbryderne, og når deres vogtere enten ikke er til stede eller ikke kan anvendes. Opdragerne kan forhindre de kriminelle i at deltage i forskellige sammenkomster eller lign., og de tilsynsførende kan forbedre reglerne på forskellige steder, men typisk møder ofrene andre forbrydere på andre steder.

HULE problemer opstår, når nye potentielle forbrydere og nye potentielle ofre møder hinanden på et sted, hvor den tilsynsførende er svag – eller måske slet ikke er der. Der vil typisk fortsat opstå problemer på det sted, selv om opdragerne forsøger at dæmpe kriminaliteten og vogterne forsøger at beskytte ofrene.

Forståelsen af sammenhængen mellem disse gentagne problemer og årsagen til at de opstår, kan få os til at tænke på og udvikle strategier for

- hvad der kan gøres ud over blot at arrestere forbryderne, men også forhindre dem i at gentage deres kriminalitet ved i højere grad at benytte sig af opdragere;
- hvad der kan gøres over for ofre for at reducere sandsynligheden for at de bliver udsat for kriminalitet; og
- hvilke forandringer, der kan gøres ved de steder, hvor kriminaliteten finder sted – hvad enten det er skoler, værtshuse eller parkeringskældre.

Det grundlæggende spørgsmål

i evidensbaseret forskning:

Hvordan indsamles relevant viden?

Hvis socialarbejderen skal kunne »oversætte« erfaringer fra egen praksis (og anvende andres erfaringer, så de virker) er struktureret, systematiseret og detaljeret viden nødvendig; en inspirerende beskrivelse er ikke nok. »Erfaringer« kan videregives i form af kvantitative mål, som det sker med meget evidensbaseret viden – men det kan også videregives i form af kvalitative mål, således som diskussionen i denne artikel peger på. Når man ønsker at videregive praksis-erfaringer, er tydelig og klar struktur i de forskellige faser af dataindsamlingen nødvendig. Mange kan ikke genkende til evalueringer, der leverer data, der alene kan give inspiration men ikke strategier; de nødvendige beskrivelser er ganske enkelt ikke fyldestgørende nok. Det kan være, at de forkerte spørgs-

mål er stillet – eller at spørgsmålene ikke har været præcise nok. Det kan også være, at svarene ikke har været præcise nok.

Derfor: Uanset hvilken forklaring, man vælger, er den overordnede anbefaling, at man i meget højere grad anvender systematisk evaluering og metodisk tankegang. (Et forbillede kunne være sundhedsvæsnet, så de krav, som vi stiller til sundhedssystemets evalueringer og praksis, også skal stilles til socialvæsnets evalueringer og praksis).

I England har man beskæftiget sig med, hvordan den gode praksis kunne se ud i forbindelse med evaluering af kriminalpræventive projekter [26]. Processen er sammenfattet i 5 indikatorer [27], der med fordel lader sig anvende i socialt arbejde:

1. Hvad er problemet? Hvad vides?

Problembeskrivelse og problemanalyse bygger på en indsamling og analyse af oplysninger om problemet og dets konsekvenser, målgruppen, »situationsbestemte årsager og risikofaktorer mv. Dermed kan man udlede noget om årsagerne til problemet.

2. Hvordan kan problemet forebygges eller forhindres i at opstå? Hvordan kan man intervenere?

Intervention handler om at gribe ind for at ændre adfærden. Hvad sker, hvad forårsager hvad? Hvordan ser de vigtigste årsagssammenhænge ud? Hvilke forebyggelsesstrategier kan man anvende for at forhindre, forstyrre eller formindske den uønskværdige adfærd, hvilke strategier kan man anvende for at formindske risikofaktorerne og forøge de forebyggende faktorer?

3. Hvad gøres for at forhindre problemet?

Hvordan målrettes indsatsen?

Hvad gør socialarbejderen i sin praksis? Hvilke handlinger finder sted? Hvordan målretter man de konkrete metoder, som tager sigte på at virkeliggøre de principper, der i lokale sammenhænge er målrettede, handlingsorienterede på »passende« niveau, og som løbende bliver justeret?

4. Hvordan organiseres den konkrete indsats?

Professionelle må ofte arbejde via andre frem for at gå ind i direkte konfrontation. Involvering finder sted, når man agerer gennem et eksisterende netværk eller mobiliserer andre netværk – det være sig professionelle og/eller private.

5. Hvordan skal indsatsen evalueres?

Det er klart, at når man skal vurdere, om der er tale om »god praksis«, øges troværdigheden af op-

lysningerne, hvis man kan henviser til en pålidelig og gyldig evaluering eller tydeligt har anvendt kriterierne fra figur 6. Det er også ønskværdigt, at evaluatorene er uafhængige af den organisation eller det projekt, som evalueres.

»Regnestykket« med æblerne og bananerne må ikke gøre dem uigenkendelige. Tværtimod skal den kendte identitet – form, lugt, smag, konsistens eller andet – fremhæves. Målet er at etablere ny og anvendelig viden: Det er jo ikke (evaluerings)mos, vi går efter, men en »ret«, hvor ingredienserne har betydning og kan genkendes.

LITTERATURLISTE:

Andersson, Bengt-Erik:

Som man frågar får man svar – en introduktion i intervju- og enkäteteknik.

Raben & Sjögren. Tema Nova, 1992.

Ankersborg, Vibeke, 2002:

I Erslevs fodspor – en lærebog i kildekritik som samfundsvidenskabelig metode.

Forlaget Politiske Studier, Kbh.

Bauer, Martin W. and Gaskell, G., 2000:

Qualitative Researching with text, image and sound. A practical handbook.

Sage Publications.

Boolsen, Merete Watt, 2004:

Kvalitative analyser i praksis – genveje til problem, teori, metode og analyse.

Forlaget Politiske Studier, Kbh.

Boolsen, Merete Watt, 2004:

Den kriminalpræventive geometri – at opdrage ulve, passe på ænder og indrette huler.

Erhvervs- og boligstyrelsen.

Kan downloades fra www.dkr.dk

Bryman, A., 2001:

Social Research Methods.

Oxford University Press.

Bryman, A., 2004:

Social Research Methods.

Oxford University Press.

Chalmers, A.F., 1990:

What is this thing called Science?

Open University Press. 2. udgave.

Flyvbjerg, Bent, 2001:

Making Social Science Matter.

Cambridge University Press.

Kvale, Steinar, 1997:

InterView. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview.

Hans Reitzels Forlag. København.

Neumann, William Lawrence, 2000:

Social Research Methods.

Allyn & Bacon. 4th edition.

NORAD, 1997:

Logical Framework Approach – A Flexible Tool for Participatory Development

Olsen, Henning, 1998:

Tallenes talende tavshed.

Akademisk forlag.

Snow, C.P., 1951: The Masters

Vollsmose Kvarterplan, Vollsmosesekretariatet for helhedsplan og kvarterløft.

Odense kommune, juli 2001

NOTER:

- 1.+2. På Google kan man med ordene »evidensbaseret samfundsvidenskabelig forskning« få mere end 50 referencer, der definerer begrebet meget forskelligt. I denne artikel har jeg valgt at definere det som (samfundsvidenskabelig) forskning, der baserer sig på empiriske data og som arbejder problemorienteret og problemløsende. Udtrykket forbindes også med den proces, hvor den indsamlede viden og de opnåede resultater bliver formidlet til forskellige målgrupper og anvendt i praksis.
3. jeg bliver af og til opfordret til at udarbejde et spørgeskema til en undersøgelse, hvis problem eller formål ikke eksisterer. Jamen, så bliver det svært, for hvilke spørgsmål skal man stille: skal undersøgelsen give en beskrivelse, en forklaring, en forståelse, en kritik, en perspektivering, en strategi? Det problem, man ønsker at belyse, skal være bestemmende for valget af metode.
4. Kvantitative og kvalitative forskere har været anset for (og er) to forskellige grupper – ganske som i C.P. Snows bog *The Masters* fra 1951, hvor han omtaler universitetsmiljøet i Cambridge og beskriver de to videnskabeligt forskellige verdener, der bekriger hinanden. Krigene har nærmest et religiøst skær, hvor der anvendes forskellige politiske midler ud fra en variation af motiver. Gennem de senere år har situationen på dette område ændret sig hvad angår samfundsvidenskaberne. Først og fremmest har man haft nogle grundlæggende diskussioner om det særlige samfundsvidenskabelige genstandsfelt og de metoder og metodikker, der lader sig anvende her, og i denne forbindelse har man drøftet særlige – forskellige – metodikker, krav og kriterier i forbindelse med kvalitative og kvantitative informationer.

5. *epistemologien* er vidensteori (= hvad kan vi vide?) Bryman (2001) anvender epistemologien til at referere til acceptabel viden. Dvs. det handler også om relationen mellem forsker og informant/interviewperson.
6. *Fænomenologien* beskæftiger sig med spørgsmålet om, hvordan enkeltpersoner forholder sig til verden omkring dem, og specielt hvordan filosofen skal formulere (forud)antagelser om verden.
7. *Hermeneutikken* er et teologisk inspireret udtryk, der – når det anvendes inden for samfundsvidenskaberne – beskæftiger sig med teori og metode, når menneskers handlinger skal fortolkes. Hermeneutikken understreger behovet for at forstå situationerne set med den sociale aktørs øjne)
8. *ontologien* handler om hvordan verden/de sociale enheder er (dvs. deres natur). (On kommer fra græsk = væren)
9. den store mængde eksempler (og lærebøger) om måling af begreber (og specielt fejlmålinger) er en indikator på, hvor svært det er at oversætte en variabel til målinger af den. Der kan henvises til Olsen (1998) og Andersson, Bengt-Erik (1992).
10. Bryman (2004, p. 539) definerer økologisk gyldighed ved at sige, at den beskæftiger sig med hvorvidt samfundsvidenskabelige resultater kan anvendes i menneskers hverdag og sociale sammenhænge
11. Oversættelse af Lewis Coser (»The Uses of Classical Sociological Theory«, p. 170) som citeret hos Neumann, W. L., 2000: 39
12. i forlængelse af Flyvbjergs diskussion af »samfundsvidenskabernes dødbringende paradoks« (Flyvbjerg, 2001, p. 38-39)
13. fra Sokrates' diskussion (som refereret af Flyvbjerg) op.cit.
14. faktoranalyse er et eksempel herpå
15. og hvad kan det nu skyldes?
16. det kvalitative forskningsinterview som det defineres af S. Kvale (1997) egner sig sjældent af tidsmæssige og andre praktiske årsager til den praksisorienterede forskning
17. Det skal dog langt fra forstås som, at »anything goes«. A.F. Chalmers betegner i sin uhøjtidelige beskrivelse af induktions- og deduktionsproblematikken udsagnet som »impotent« – »To quote John Krige again, »anything goes ... means that, in practice, everything stays.« (Chalmers, 1990: 170)
18. Det er vigtigt, at tallene er »sande« eller giver et sandt billede. Både som socialrådgiver/behandler og som klient/patient bliver vi præsenteret for »evidens« i form af sandsynligheder som fx: sandsynligheden for at operationen mislykkes er x % højere for patienter over 60 år. Eller sandsynligheden for at blive arbejdsløs, når man (kun) har y års skolegang, er z % højere end når man har w % skolegang; har boet i a-distrikt sammenlignet med b-distrikt, osv. osv. Alle, der arbejder inden for det sociale felt, vil kende mange flere eksempler end disse, der baserer sig på simple tabeller, hvor man forsøger at etablere årsags-sammenhænge uden at skele til processer.
19. Vollsmose kvarterplan, Vollsmosesekretariatet for helhedsplan og kvarterløft, Odense kommune, juli 2001 (p. 19)
20. at beregne, analysere og vurdere er elementer, der indgår i en proces; man kan foretage beregninger og dermed analysere data. Vurderinger er det sidste led i processen. Her forsøger man at besvare spørgsmålet om, hvad denne nye viden betyder under bestemte synsvinkler eller ud fra bestemte politikker.
21. man kan ofte blive overrasket over, hvordan de samme tal kan »tolkes« på vidt forskellige måder. Forklaringen kan ligge i holdning og/eller politik - dvs. det perspektiv eller den diskurs, der lægges ned over tallene. I forbindelse med diskussionen om evidensbaseret forskning, vil jeg eksemplificere med følgende amerikanske eksempel (men danske kan også findes): Præsident Nixon blev i sin regeringstid anset for at være en stor støtte for den empiriske sociologi; når der eksempelvis opstod raceuligheder i Los Angeles - og enhver med kendskab til byen og dens ghettos kunne se, at der var brug for bedre boliger og arbejde til de sorte i disse områder - så bad han om oplysninger (= talmæssige beskrivelser) om hvor mange, der boede hvordan, deres køn, alder, race, uddannelse mv. Og før end han havde fået disse oplysninger, ville han ikke træffe (politiske) beslutninger om, hvad der skulle gøres. På den måde udskød eller forlængede han i flere omgange problemernes løsning, og det er jo langt billigere at rekvirere statistisk information end at løse problemerne.
22. anledningen var projektet »Mere trygge byer« (Boolsen, 2004), der kan downloades fra Det Kriminalpræventive Råds hjemmeside www.dkr.dk
23. se især Gaskell's 6 kriterier for god videnskabelig praksis i figur 6.
24. De fem sætninger er hentet fra LFA-modellen. NORAD
25. Der henvises til John Eck (2003). Police Problems: The Complexity of Problem Theory, Research and Evaluation. In Problem-Oriented Policing: From Innovation to Mainstream. Crime Prevention Studies, vol. 15, edited by Johannes Knutsson. Monsey, New York: Criminal Justice Press (and Willian Publishing, UK). Den kriminalpræventive trekant kan også findes på The Center for Problem-Oriented Policing webside: <http://www.popcenter.org>
26. ophavsmanden er Paul Ekblom, Home Office, London. Hans model anvendes i en række EU-lande. Der er flere oplysninger på <http://search.crimereduction.gov.uk/cgi-bin/query>
27. i den engelsksprogede version anvendes fem begreber, der alle starter med »i«: 1. intelligens, 2. intervention, 3. implementering, 4. involvering (i lokalsamfundet), 5. indvirkning - dvs. procesevaluering og omkostningsbevidst

Dokumentation som en magtkamp om effektivitet i socialt arbejde

– set fra en praksis i børn- og ungeområdet

Af Leif Jacobsen,
Sekretariats- og udviklingsleder
i Næstved Kommunes Børn og Unge Kontor



Diskussionerne om dokumentation er i
praksis blevet til en kamp om herredømmet
over selve indholdet i termen »kvalitet i det
sociale arbejde«. Styringsfaglighederne –
økonomi, jura, klassisk forvaltning – udfør-
drer de mange udførere i det sociale felt.
Det sker gennem kravene om, at ydelsernes
effekt skal være synlig. Udfordringen kan
give konflikter på fx børn- og ungeområdet.

Leif Jacobsen er mag.art. i kultursociologi. Fra 1976 til 1990 underviser ved bl.a. Nykøbing F. Børnehaveseminarium og Den sociale Højskole i København. Gennem 1990'erne projektleder og udviklingskonsulent i det kommunale og amtskommunale område. Siden 2001 ansat i Næstved Kommunes Børn og Unge Kontor. Desuden medlem af censorformandskabet for de sociale højskoler og Danmarks Forvaltningshøjskole.

Men også forbindelsen til store dele af den sociale forskning er anstrengt

[Enhver epoke har sine plusord. Ord, termer, forståelser, som kun egentlige Rasmus Modsat'er slipper godt fra at være imod. Ingen ved sin fornuftsfulde brug kan være indædt modstander af forventningen om at den offentlige sektors ansatte bør kunne sandsynliggøre en vis effekt af deres indsats: Lægen, social- og sundhedsassistenten, hjemmehjælperen, psykologen, socialrådgiveren, pædagogen og så videre. Men *måderne*, hvorpå de nævnte og alle de andre serviceproducenter viser sig selv og omverdenen effekterne af en given handling, et givent produkt eller en proces, varierer naturligvis meget. Det er *enkelt* at dokumentere effekterne af mange enkle kirurgiske indgreb, men vanskeligere at koble operativt indgreb og succes i mere komplicerede sammenhænge med mange variable.

I udgangspunktet anerkender denne artikel det ønskelige, ja, nødvendige i dokumentationen. Men dette ønske/krav indeholder ofte en disrespekt for det enkle versus det sammensatte, det forholdsvis stabile, fx et fysisk handicap, versus det uforudsigelige og stærkt foranderlige, fx en familie omfattet af langtidsarbejdsløshed, en forælder i dagpsykiatrisk behandling, to børn på vej ind i puberteten og eskalerende »uensheder med verden« (Kierkegård), som gør det nødvendigt at diskutere

måderne, hvorpå fagområder og indsatser dokumenteres/evalueres.

Kravene om dokumentation fremsættes fra forskellige »hjørner« af det socialpolitiske felt. I denne artikel vil jeg generelt og i forhold til diskussionen om dokumentation anvende tre hovedtyper, der alle har det til det fælles, at de kan findes i socialpolitikens praksis, det vil sige i den kommunale og amtskommunale verden:

- udfører fagligheder – fx socialrådgivere, socialformidlere, sagsbehandlere, sundhedsplejersker, pædagoger, psykologer, ergoterapeuter m.fl.
- styringsfagligheder – økonomer, jurister – eller »blot« udførerfagligheder med en orientering mod de klassiske styringselementer i enhver offentlig produktion
- tilrettelæggelsesfagligheder – et tiltagende element af anden samfundsvidenskabelig faglighed eller orientering, aktualiseret af den forandring af selve det socialpolitiske projekt, som jeg nedenfor vil beskrive som overgangen fra »socialkontoret« til en »opvækstorienteret hjælpestruktur«. Feltet kommer ofte i klemme mellem udførerfaglighedernes latente insisteren på en vis/udtalt autonomi og egenkontrol og styringsfaglighedernes mere hårdhændede økonomisme. I denne situation bliver den underudvik-

lede forbindelse mellem praksis og forskningen et manifest problem (se nedenfor) [1].

Såvel nationalt som i de enkelte amter og kommuner har styringsfaglighederne været særdeles aktive i selvsikre formuleringer, der bl.a. kunne efterlade det fejlagtige indtryk, at offentlig serviceproduktion har haft alt andet end en optimal rationalitet i identifikation, planlægningen og udførelsen af serviceydelser for øje. Jeg skal forsøge en argumentation, hvor forklaringen på det meget lidt konstruktive klima mellem disse hovedtyper af fagligheder er et *perspektivsammenstød*, der må begrundes i netop den anførte forandring af socialpolitikens rolle og omfang i det postindustrielle samfund.

Udgangspunkt i en praksis – den lokale empiri

Dokumentationskravenes indhold og form i børn- og ungeområdet kan konflikte direkte med den myriadiske virkelighed, som børn og familier kan befinde sig i. Som afsæt for belysningen vil jeg postulere en så tæt, *praktisk* sammenhæng mellem dokumentationen specifikt og udviklingsarbejdet generelt, at en nærmere sondring ikke vil være aktuel, endsige vil blive forsøgt. I denne hævde indgår naturligvis et syn på udvikling og dokumentation, hvor sidstnævnte er en integreret del af førstnævnte. Ikke blot er dokumentationen et formelt krav i relation til egentlige projektaktiviteter. Men den er også – eller rettere: den bør ses som – en helt nødvendig reformulering af selve måden, hvorpå faglighederne tænker og agerer, monofagligt og tværfagligt.

Indtil begyndelsen af 1970'erne havde det sociale system endnu en sikker indlejring i en *socialkontorbasert* hjælpestruktur (Marthinsen, 2004; se også nedenfor). Her var ydelse og dokumentation tæt forbundet i et økonomisk-juridsk kompleks. Ydelserne selv var i alt væsentligt økonomiske eller foranstaltninger inden for et omsorgsfelt, som skulle agere i forhold til det klart ulovlige. Forventningerne til kommunernes handleevne og -kraft har undergået store forandringer siden. Men disse diskuteres stadig med baggrund i den tidlige socialstats vision om socialt ingeniørarbejde, der satte ind overfor objektive, sociale begivenheder [2].

Allerede her må der indrømmes en metodisk svaghed i selve udgangspunktet. Der er ikke etab-

leret en sammenhængende praksis på afdækning, redegørelse, endsige samfundsvidenskabelig forskning, der kobler den daglige praksis i kommunerne sammen i større analyser af komplekset: socialpolitisk problemstilling, aktører (borgeren selv, en/flere professionelle), analyse, metodevalg, (tvær)faglig udførelse af den valgte ydelse. Fæstner man *kun* lid til kvantitativt store eller repræsentative undersøgelsesmetodikker, ja, så vil denne artikel ikke bringe meget til torvs. Omvendt synes cases, mediernes fokusering på enkeltsager (fx personalets pålagte anvendelse af stregkoder i ældreplejen, formidlet under en valgkamp) at være kortvarige, men kraftige nedslag i offentligheden. Med denne logik er vi tæt på at kunne angive det ønskelige, ja, det nødvendige i at den *lokale empiri* indgår i vurderingerne af rigtig eller formålstjenlig dokumentation.

Når debatten om dokumentation ofte kan nå endog særdeles passionerede højder må det bl.a. tilskrives den magtkamp om kontrol over og perspektiv for en moderne socialpolitik. Det stærkt beklagelige er, at udfører- og styringsfaglighederne i den grad er gerådet ud i en lidet konstruktiv disput om indhold og styring – som om disse dele *behøvede* at udgøre en konflikt.

Socialkontoret versus den opvækst-orienterede hjælpestruktur – eller de tamme og de vilde problemstillinger

Den tidlige socialstat tog sig af arbejdskraftens klare sociale begivenheder. Kompenserende i en vis udstrækning ved bortfald af indkomst, arbejds- evne, ved sygdom, invaliditet, forsørgers dødsfald o.lign.

På børn og unge-området var perspektivet korresponderende: Kompenseringer ved sygdom og handicap, indgreb i forhold til forældrenes anvendelse af klart ulovlige handlinger mod barnet m.v. Sat på begreb kunne man kalde disse problemtyper for »tamme problemstillinger« [3] – forstået som deres relativt enkle karakter. De lader sig nemt definere, og målene for problemets afhjælpning lader sig nemt etablere. I denne forstand er det »tamme« problem befriet for kaos og antager karakter af et teknisk anliggende. Socialkontoret som hjælpeenhed var velegnet til denne indsats.

De omfattende, samfundsmæssige og familiære ændringer i sen-industrialismen betyder forbedringer af børnenes og familiernes vilkår målt på en

lang række objektive indikatorer, som dødelighed, bedre boligstandard, bedre sundhedstilstand, bedre livsprognose for et dominerende, befolkningsmæssigt flertal etc. Men tiden betyder også en øget risiko for tab af mening og perspektiv. »Vilde problemstillinger«, der er karakteriseret ved en række modsatte karakteristika, har naturligvis altid eksisteret. De er vanskeligere at definere og vil ofte optræde som problemer som følge af tilstedeværelsen af *andre* vanskeligheder. Fx kan børns pubertære vanskeligheder med sig selv og konflikter med omverdenen være banale, men de kan skærpes af forældre, der omfattes af langtidsarbejdslosigkeit, og måske behandlingskrævende psykiatriske tilstande. Ændringerne i samfundets og familiens økologi trænger afhjælpningen ud mod striben af opvækstorienterede hjælpeenheder.

Vi er i en situation, hvor de »vilde« data [4] fra de ofte særdeles sammensatte problembilleder i vanskeligere (og læs bare: dyre) børnesager ikke er i nærheden af at have en national, regional eller lokal afdækning. Ud over en række driftsøkonomiske nøgletal, eco-tal [5] o.a., der giver en vis mulighed for at sammenligne driftsområder og udgiftsniveauer på enkeltområder, er indsigten sporadisk eller netop lokal.

Det er således artiklens vilkår, at den ikke kan korrespondere med det økonomiske landkort, der løbende producerer en art dokumentation for kommunernes virksomhed – også på børn- og ungeområdet. Men retfærdigvis er det langt fra hensigten at gå i direkte dialog med den økonomiske vinkel på drift, udvikling og dokumentation i børn- og ungeområdet – hvor vigtige og væsentlige disse resursevilkår end er for såvel politisk prioritering som udførernes produktionsvilkår. Ej heller er det empiriske materiale baseret på formaliserede undersøgelser – og slet ikke på egentlige sammenligninger med andre kommuner. Af samme årsag er iagttagelserne anvendt med forsigtighed, og de bør tolkes med en tilsvarende margin.

Tilrettelæggelsesfaglighederne – en ny chance?

Fagøkonomien indtager en væsentlig rolle i formuleringen af de dokumentationskrav, der så manifest har vist sig i forhold til socialt arbejde. I mangel af et lokalt, eksternt blik har fagøkonomien uanfægtet fortsat og udvidet sin rolle som en objektiv, eksternt iagttagende og kontrollant i forhold til den

lokale indsats. Det sociale arbejdes udøvere – der i nutiden er et sammensat konglomerat af fagligheder og perspektiver – er endnu tøvende i deres tiltro til tilrettelæggelsesfaglighederne – den interne betragter.

Nielsen og Repstad har dog markeret nogle fordele, som den interne iagttagende kan have – ikke pr. definition, men gennem en bevidst og fornuftig omgang med stoffet, egen rolle og eget miljø. De mulige fordele angiver de som: Hun eller han

- »kan sproget«
- kender organisationens jargon
- kender såvel »det legitime« som »det tabuiserede«
- kender kollegerens optagetheder
- kender den uformelle organisations veje og funktioner
- andre deler frivilligt såvel sladder som rygter med »insideren« – men denne vil også vide, hvem der kan ligge inde med væsentlige »nyheder«
- i modsætning til den udefra kommende konsulent, udvikler, eller undersøger kan den pågældende være egentlig deltager i diskussioner – eller være simpel, men meget kvalificeret observatør, uden at andre nødvendigvis er decideret opmærksomme på den aktuelle årsag til tilstedeværelsen
- kender de kritiske begivenheder, der har påvirket og eventuelt stadig påvirker organisationen
- er bedre i stand til at se gennem staffagen, der karakteriserer afstanden mellem ord og handling. [6]

I udviklingen af ydelser og organisering, i tilvejebringelsen af en fornuftig dokumentation m.v. synes tilrettelæggelsesfaglighederne at være på vej ind i store dele af den offentlige sektor med det potentiale af sociologisk, antropologisk, etnologisk forståelse, som de kan stille til rådighed for udfører- og styringsfagligheder. Det er en langsom, men spændende proces at bringe disse fagligheder ind i udførerfaglighedernes vurderinger af drift og udvikling. Karakteristisk er det også, at nogle fagområder er særdeles ivrige for at anvende disse »hjælpeoptikker« i den brede bestræbelse på at producere præcise ydelser i forhold til børns og unges opvækst under sen-moderniteten. Det gælder især det (social)pædagogiske område og sundhedsplejerskernes felt. Hvor disse tendenser er

mindre udtalt, synes der at være en sammenhæng mellem forankring i enten »socialkontoret« (socialfaglighedens klassiske univers) eller universitære discipliner (fagpsykologien). Men også forbindelsen til store dele af den sociale forskning er anstrengt – et forhold, jeg skal vende tilbage til nedenfor.

Dokumentationen i den moderne børn og unge-forvaltning

De offentlige, sociale systemers historie er knyttet til *socialkontoret* og denne historiske størrelses simple orientering mod sociale begivenheder, trang, »objektive« tilstande. Ydelse og dokumentation var umiddelbart forbundne. Det er de ikke i det moderne børn og ungekontors subtile produktion af afhjælpninger og foranstaltninger til støtte for *børns opvækst* [7].

Karina Sehested har gjort opmærksom på den offentlige sektors fagprofessionelle og deres tilbøjelighed til at sætte den faglige kontrol med sygehuse, skoler, børneinstitutioner, ældrecentre, sociale institutioner og tekniske afdelinger over den politiske styring [8]. Opbygningen af denne stribe af velfærdsinstitutioner, gav fagfolkene en særlig, fagprofessionel rolle, hvor egenstyringen blev begrundet med gruppernes ekspertviden.

»Da eksperter ved bedst, skal lægmanden ikke blande sig for meget. Det vil nemlig forringe den faglige kvalitet af undervisningen, pasningen af børn og plejen af ældre, sygdomsbehandlingen, boligbyggeriet eller planlægningen af byers udvikling.« [9]

Vi har ingen danske studier af professionsdominerede institutioner og deres møde med de styrings- og dokumentationskrav, som New Public Management (NPM) for alvor indledte for 10-15 år siden. Men udenlandske undersøgelser synes at vise, at både det styringsmæssige reformarbejde, som NPM satte i gang og de fagprofessionelles insistensen på suveræn egenkontrol »for det fælles bedste«, forandres gennem skridtvisse forandringsprocesser, hvor begge parter undergår ændringer i attitude. I kommunerne kan der endnu ses efterdønninger af den mere golde konfrontation.

Konkluderende må det slås fast, at NPM aldrig har haft hensigter om at åbne og demokratisere de faglige miljøer, der producerer ydelser i offentligt regi, men blot at erstatte en type professionelt regime med et andet: Økonomiens. I en diskussion

om velfærdsstaten henviser en af den moderne sociologs udøvere, Zygmunt Bauman, bl.a. til Norge, idet han hævder at der er sket en nedmontering af velfærdsstaten, som resultat af den autoritet, man har tilskrevet økonomerne. Politikerne har taget deres advarsler om at offentligt resurseforbrug vil føre til »overophedning af økonomien« alvorligt i et omfang og i en grad, så udjævning på basis af solidaritet og lighed ikke længere er det overordnede [10].

En række af dokumentationskravets udgangspunkter er således ramt af en række flersidige forhold:

- et demokratisk underskud i de fagprofessionelle miljøer. »Præget af professionel arrogance og fremmedgørelse ude af kontrol for politikere, bureaukratiske administratorer og borgere.« [11]
- en indre forandring af det sociale arbejdes genstande i flere områder, som følge af den samfundsmæssiggørelse og professionalisering af hverdagslivet og familien, der dels forøger det nødvendige videns- og færdighedsomfang i de professionelle miljøer, dels nødvendiggør en aktiv inddragelse af klienten selv. Den objektive tilgang til afhjælpningen – som kirurgen evt. kan føle at besidde den i forhold til den bedøvede patient på operationsstuen – er dermed erstattet af et dialogisk forhold mellem hjælper og modtager.

Praksis i børn- og ungeområdet – repræsenteret af en stribe udfører- og styringsfagligheder – har været tilbageholdne med at diskutere og introducere økonomioverskridende dokumentationsformer. I denne sammenhæng er det selvsagt et paradoks, at omfattende produktionsanalyser, omhyggelige redegørelser for omkostningen pr. ydelsestype, som de udførtes og udføres i en lang række børn og ungeforvaltninger, ofte ikke tilfredsstillede det økonomiske ledelsesniveau i kommunerne.

To forhold påkalder sig opmærksomhed:

- *Den politiske; politisk-administrative*: I relation til Baumanns pointering (ovenfor) synes der lokalt at være tale om netop et økonomisk-juridisk embedsværk, der har sat sig i spidsen for kravet om yderligere, økonomibaseret dokumentation. Lokale forhold i den enkelte kommune må afgøre om forholdet kan henføres til enten 1) en poli-

tisk neoliberalisering eller 2) udtrykker et fagøkonomisk anslag mod de udførerfaglige egenrådigheder. [12]

- *De professionsbaserede*: De faglige udføermiljøer peger kun i ringe udstrækning på *alternativer* til økonomiske eller af økonomien udledte dokumentationsformer. Dette forhold kan igen ansues fra mindst tre vinkler:
 - Det juridisk-økonomiske kompleks er den klassiske styringsmekanisme i socialstaten, inklusive dens yderste, udførende led. Såfremt dette grundvilkår er (var) på plads, kunne den udtalte fagprofessionelle og fagteknokratiske autonomi opretholdes. Socialkontorets mekanik og »produkter« under faglig kontrol kunne videreføres.
 - Andre betragtningsmåder er først nu ved at manifestere sig. Primært gennem den ligeværdighed i selve udformningen af en given ydelse, som også lovgivningen nu understreger: Såvel *økonomi* som et bredere *kvalitetsbegreb* skal tilgodeses i vurderingen af hvilken ydelse, der kan eller bør foreslås borgeren. Dermed er der åbnet en slagmark i moderniteten, hvor selve bestemmelsen af *kvalitet* (og herunder: hvordan denne sandsynliggøres, dokumenteres) er blevet en mangeartet kamp om herredømme. En kamp mellem discipliner og deres professioner og i forhold til andre kundskabsformer, som borgeren selv, lægmandens indsigt i et forhold eller en mekanisme m.v. [13]
 - Det sociologiske, antropologiske m.v. materiale, der *kunne* indgå i netop det bredere kvalitetsbegreb, anses af mange i det praktiske felt som et omsvøbsdepartement, en refleksiv forsinkelse af hurtige og effektfulde beslutninger. Mulighederne for at etablere og gennemført forankre en ny tids praksis, orienteret mod den kvalitativt langt mere komplekse realitet af at skulle forholde sig og facilitere *opvæksten*, forsinkes og udskydes af dobbeltmekanismen: De fremherskende styringsfagligheder er solidt forankret i det juridisk-økonomiske kompleks, men NPM rejser yderligere krav til såvel styring som genstandsgørelse af ydelseernes indhold – ofte i modstrid med det skred i selve serviceringens væsen, der er nedlagt i modstillingen socialkontoret/opvæksten.

Dokumentationskravenes indhold og form i børn- og ungeområdet kan konflikte direkte med den myriadiske virkelighed, som børn og familier kan befinde sig i

Kritikken af udførernes dokumentation

Historisk har vi *først* udbygget omfanget af det samlede felt, som omfattedes af professionaliseringen. Udbygningen nåede derefter både at kulminere og at møde de første tegn på diverse variationer af legitimitetskrise, *før* den socialpolitiske diskussion tog fat på en intensiveret debat om effekt, etik, metoder m.v. I denne forstand kan nyliberalismen og NPM-træk i styringsfaglighederne have fat i væsentlige forhold. Nemlig at service- og foranstaltningsområdets omfang skiftede fra socialkontorets strenge logik til den bredere kompensation for mere subtile måder, hvorpå familien blev ramt af moderniseringen – men skiftet skete, uden at de fag- eller styringsteknokratiske imperier rejste diskussionen om socialstatens nye snitfelter til borgeren selv, til nye fagområder i serviceudøvelsen, i styringen og tilrettelæggelsen.

Det har været gentaget så mange gange, at det næsten er blevet en selvforklarende sandhed: Det hævdes direkte og indirekte, at miserens egentlige udgangspunkt begrundes sig i, at bl.a. socialrådgivernes praksis har et underskud af bestræbelse på viden [14]. Tine Egelund har gennem en årrække etableret sig som en af de fremmeste udforskere af sagsbehandlingen i danske kommuner. Som en repræsentation af de mange kritiske røster mod fagets udøvere, angiver hun sagsbehandlernes »meget praktiske arbejdsstil«, det at sagsbehandlernes

Tilbøjeligheden til, at forskningen studerer det faktiske, sociale arbejde op i dets monofaglige enkeltdele, illustrerer noget af den mangelfulde forbindelse mellem praksis og forskningen

arbejde kun i begrænset omfang bygger på teori og praksis. Forhold, som angiveligt kan indgå i forklaringen af, at kun 1/3 af børnesagerne faktisk afhjælpes via sagsbehandlerens medvirken [15]. En systematisk evalueringskultur er tiltrængt, hedder det videre, hvis arbejdet skal kunne udvikles. Interessant er det dog, at 2/3 af familierne selv henvender sig, og dermed afspejler en problemerkendelse, som kunne anvendes til en væsentlig forbedring af samspilsmulighederne [16]. Mere end at argumentere for en kvalificeret forbedring af selve vilkårene for det sociale arbejde, ender også denne type fordringer til kvalificeringen af arbejdet i den stribe af velmenende, men absurd distancerende kritikker af en profession og en myndighedsudøvelse.

Naturligvis har en profession og en fagkultur, der virker i et offentligt og offentligt finansieret felt, en pligt til at etablere og opretholde en løbende diskussion om egen indsats. Denne inderside af problematikken vil jeg lade ligge i denne sammenhæng, for i stedet at vurdere den faktiske forbindelse, der endnu mangler at blive udviklet mellem praksis og forskningen. Uden denne kontekst synes

langt hovedparten af dokumentationskravene at falde som sædekorn på stengrund.

Forskning som bebrejdelse

Selv i mindre kommuner – med færre ansatte og et mindre antal fagligheder til rådighed for arbejdet med børn og unge-sager – vil der være et udvalg af fagligheder repræsenteret, når sammensatte problematikker i en familie skal gennemlyses og vurderes, som grundlaget for en konkret handling. Dokumentation og dialogisk praksis mellem flere fagområder, mellem forældre og børn, har gennem en årrække været tendensen. Men den ses ikke afspejlet i forskningen. Der er ikke mange i forskningsfeltet, der har beskæftiget sig indgående med *dynamikken* mellem fagområderne [17], som én blandt flere afgørende forudsætninger for at nå til mere nutidige og alment accepterede relationer mellem hjælper og hjælpøgende.

Praksis er kommet i klemme mellem egen selvforståelse og egenrådighed og det krav om modernisering, som er blevet overladt til det juridisk-økonomiske kompleks. Socialforskningen har kun mangelfuldt udgjort en medierende og kvalificerende faktor, måske fordi store dele af den har oplevet en blomstring under den tidlige velfærdsstats sociale ingeniørarbejde. Praksis, en bredere debat om omfanget af de professionelle indsatser og de præcisere, politiske beslutninger er kommet på mellemland, *blandt* andet på grund af et ikke-dialogisk forhold til forskningen. Der kan peges på flere årsager:

- det fundamentale forhold, at forskningskategorierne (*Bulmer, 1978; se nedenfor*) ikke rummer egentlig sammentænkning og samhandling mellem forskning og praksis
- parcellering – en udskillelse af en given del af det samlede, sociale arbejde – fx i børn- og ungdområdet, der opnås ved *ikke* at udforske dynamikken mellem de tilgængelige forebyggelses-, afdæknings-, foranstaltnings- og tilrettelægelsesfagligheder. Som indehaver af en delegeret beslutningskompetence er socialfagligheden et nemt, men altså ufuldstændigt område for den forskningsmæssige optik (*Egelund*) professionsvidenskabelige undersøgelser – primært sociologiske analyser af det sociale arbejdes professioner, magt m.v. ender i sociologismer. Her vil det sige redegørelser og konklusioner, som overdriver gruppers rolle og eneansvar for adfærd,

kernepunkter i fagenes udøvelse m.v. (*Johnson, Hugman og mange andre*). Denne type analyser kan optræde som brændstof for den mest rabiate New Public Management

- klassiske vilkår, der eksklusivt retter forskningen og dens resultater indad mod akademien – uden den ringeste interesse for mere komplekse dele af socialpolitikken og dens praksis (*Villadsen*) [18].

Hele forskningsklassifikationens register har plagemuligheder i samtalen om og samhandlingerne i det sociale arbejde – vel at mærke som en *dynamik* mellem flere aktører. Martin Bulmer opregner disse lag i forskningsindsatsen som værende:

- grundforskningens teoribygning og tests – hvor brugsorienteringen ikke er afgørende i udgangspunktet (»non mission research«)
- strategisk socialvidenskab – funderet i en akademisk disciplin eller subjekt, rettet mod et problem, men uden at satse på en løsning af det
- specifik, problemorienteret forskning – udført for »en kunde«. Designet til at hjælpe med et praktisk, operationelt problem
- aktionsforskning – studiet af forandringer, mens de sker
- a-teoretisk faktaindsamling – monitorering [19]

Loyal mod Bulmers sprogbrug angiver de respektive forskningskategorier også en *offentlighed* for den enkelte type forskning. Det burde være evident, at ikke alle kategorier kan gøre sig forhåbninger om at indlede en *samtale* med praksis. Aktionsforskningsvinklen er måske i alt væsentligt det eneste felt, hvor skillelinien mellem betragter og det betragtede, mellem forsker og forskningens genstand, overskrides. Med denne manglende interesse for om offentligheden (modtageren) er det lovgivende arbejde, central-administrationen, de kommunale interesseorganisationers politiske eller faglige repræsentanter – eller en sjælden gang: socialarbejdernes selv – markeres et interesseunderskud i forhold til *hvem*, der inviteres inden for i diskussionen.

Parcelleringen, d.v.s. tilbøjeligheden til, at forskningen studerer det faktiske, sociale arbejde op i dets monofaglige enkeltdele, illustrerer noget af den mangelfulde forbindelse mellem praksis og forskningen. Praksis er ikke kommet langt nok i at udvikle den tværfaglighed og den lydfri kommunikation, som *opvækstorienterede* afhjælpninger

fordrer. Men der sker dog fremskridt, der kun i meget beskeden grad understøttes af forskning. Det er endnu et åbent spørgsmål om dette forhold skyldes rekvirenternes indfarvninger af forskningen a priori (lovgivernes, centraladministrationens, de kommunale organisationers interesser) eller en vægning i forskningsverdenen, der kan hænges sammen med årtiers tilvænning til netop en orientering mod Slotsholmen og makroperspektivet [20]. Ingen af sidstnævnte omstændigheder er suspekter eller ikke ønskede på nogen måde. Men *tabet af data* – hos beslutningstagere centralt og lokalt – er betydeligt og forleder dermed til mere tvivlsomme kompensationer: Idelige udbygninger af kravet om at udførerne af det sociale arbejde skal levere dokumentation – ofte i former, som er forsimplinger, der har mere stof til fælles med *socialkontoret* end med *opvæksten*. [21]

Fremfor en bestræbelse mod at knytte tætte forbindelser til praksis, har store dele af den danske debat om socialpolitikken lænet sig op ad en angelsaksisk sociologi, der i en stribe studier har »påvist« professionelle og/eller videnskabelige »mangler« hos de semi-professionelle (*Johnson, 1972*). På sin egen, absurd bagvendte måde har forholdet bidraget til at udskyde dialogen mellem *systemer* (det sociale områdes dialog med skolen, med sygehusvæsenet, med psykiatrien), idet disse golde professionssociologiske analyser tenderede mod at pege på fejl/mangler, der kunne begrunde at kontakten/samarbejdet blev derefter.

Sluttelig, som en særlig illustration af den mangelfulde dialog om indhold, form, dokumentation, sandsynliggørelse af virkninger m.v., kan man notere sig en forskningstype i socialpolitiske emner, der nok har høj lødighed, men ingen betydning har for praksis. Forholdet begrundes igen den offentlighedsform, der vil være den typiske i forhold til grund- og strategisk forskning. Igen skal det pointeres, at disse områder er legitime, ja, nødvendige. Men den mangelfulde, *indre forbindelse* mellem forskning og praksis, der på børn- og ungeområdet bliver særlig mærkbar i overgangen fra socialkontor- til opvækstorientering, synes at ophobe særlige problemer i disse forskningslag. Deres ambitiøse karakter til trods forfejer de historiske og oplysningssociologiske indsatser deres mål ved ikke at analysere i og begrunde konklusioner i forhold til den de facto *differentiering* af områdets faglige, administrative og politiske lag.

Et blik fra praksis – universitetsforvaltningen som et miljø for løsninger?

Praksis befinder sig i vadestedet mellem klassiske og postmoderne orienteringspunkter for det sociale arbejde i børn og unge-området. Hele grundtræk i dette arbejdes grundlag og rækkevidde er forandret, uden at der nødvendigvis kan tales om »serviceglidning«. Det faglige instrumentarium, som er til rådighed og faktisk involveres i det sociale arbejde omkring børn, unge og familier, er i mange kommuner forandret betydeligt. Men start- og slutpunktet er fortsat den række af klassiske kerneopgaver, som er tillagt socialfagligheden. Forandringen er mangesidig, men er især karakteriseret ved en ganske betydelig udvidelse af såvel udfører- som tilrettelæggelsesfaglighederne.

Efter alt at dømme er de formelle juridisk-økonomiske styringer af børn- og ungeområdet i orden. Dokumentation ligneså. Men dynamikken mellem de fagligheder, der har potentialet til at matche opvækstorienteringen, er underbelyst. På Næstved Kommunes egen foranledning gennemfører Kommunernes Revision (KR) i løbet af det første halvår af 2005 en omfattende undersøgelse af børnesagernes procedurer og beslutninger inden for det socialfaglige og det psykologiske arbejdsfelt. De foreløbige resultater [22] peger, ikke overraskende, på at handleplanernes målsætninger behøver konkretiseringer – så opgaverne ikke blot angives som fx »at gøre mor til en tydeligere forælder for sine børn«. Arbejdsfaserne med problemafdækning og -formulering vurderes som værende for korte og der pejles for tidligt i forhold til konkrete foranstaltninger. De tværfaglige område-team – som har eksisteret i Børn og Unge Kontoret gennem næsten 10 år – behøver en udvikling og en skærpet, intern dialog.

Ikke blot lokalt, men nationalt, må vi igennem et opgør med socialpolitikens praksis og omkostningerne hermed, der anskuer feltet som uproduktive omkostninger, og dermed objekt for allehånde nemme – »tamme« – løsninger. På børn- og ungeområdet synes det klart manifesteret, at familiens og børnenes vilkår har så mange klassiske og sen-moderne træk, at afhjælpningerne må betragtes som *nødvendige og attraktive investeringer*. Det kan være endnu en forsimpning, men det normative og kultursociologiske område, der så manifest træder tydeligere frem i forhold til den moderne opvækstorienterede handlingsform, behøver afkla-

ringer, støttet af forskning, lokal teori, refleksion. De »vilde data« befordres ikke af at blive reduceret til som-om-diagnostiske tilstande. Men sammen kan forældre, børn og professionelle sætte sig mål for de processer, man sætter i gang. Med de former som debatten om evidens, dokumentation m.v. antager i øjeblikket, synes disse afklaringer at blive yderligere forsinket, i de faglige miljøer, i embedsværket, blandt politikere lokalt og centralt.

Selv uden den støtte til paradigmeskiftet, som det brede sociale, pædagogiske, sundhedsrettede og psykologiske arbejde endnu må siges at mangle, kan der selvfølgelig anføres mange og lange eksempler på, hvorledes de faglige miljøer selv evner at læse tiden og dens fordringer rigtigt, og derfor har mulighed for at handle i overensstemmelse hermed. Fremfor hele projekter og projekthensigter vil jeg anføre nogle små, men eksemplariske iagttagelser, der understreger, hvor selvsikkert og nutidigt der kan reageres på de mange udfordringer, der møder udførerfaglighederne:

- udførerfaglighederne har historisk været underlagt en specialisering. Dels som en nødvendig og ønskværdig arbejdsdeling, dels som faggruppernes mulighed for en profilering af fag, stand og person (statusløft). I den langvarige belejrings-tilstand, som en række fagområder i feltet lidt usagligt har befundet sig i (bl.a. jvf. nærværende artikel), er det glædeligt, at psykologer og sundhedsplejersker i Børn og Unge Kontoret i Næstved selv har peget på det fordelagtige i opretholdelsen og styrkelsen af de 4 tværfaglige team, der er knyttet til en geografiske områdeinddeling – som en nødvendig modvægt til unødigt og uhensigtsmæssig specialisering [23]. I produktions- og dokumentationsmæssig forstand er dette en væsentlig *loyalitet mod kompleksiteten*.
- Gennem en årrække har Børn og Unge Kontoret deltaget i en række digitaliseringsprojekter, forestået af Kommunernes Landsforening (KL) primært med den socialfaglige sagsbehandling for øje. Hensigten har været og er at udvikle adækvate systemer, der kan forbedre sagsstyringen, overblik i enkeltsager og sagstyper – og udgøre et faciliterende system for såvel »tamme« som »vilde« data. Psykologgruppen i Børn og Unge Kontoret har ikke været direkte interessenter i disse processer og anvender da også, i alt væsentligt, analoge sider af IT-teknologien. Under et informativt møde med en udbyder af et digitalt sty-

ringssystem markerede firmaet en række relevante og udmærkede styringsfaciliteter – i forhold til økonomi, resurseforbrug i øvrigt. Grundtræk fra den veletablerede og helt relevante resursebevidsthed, som det juridisk-økonomiske kompleks har og har haft som adelsmærke. Chefpsykologen påpegede dog en række essentielle mangler: At programmet ikke gav tilstrækkelig muligheder for den enkelte psykolog for at følge sagen som en proces og en progression gennem et forløb. Så betoningen af resursestyringen er legitim, men ikke egnet til den bredere dialog med andre involverede og med borgeren selv om udformninger, hensigtsmæssigheder, effekt. Dette niveau i resursestyringen og dokumentationsdebatten har kun perifer interesse for evidensstilhængerne, men vurderes at være en afgørende *loyalitet mod en faglighed og en åben dialog med alle aktører – i særlig grad borgeren selv.*

Resultater i nutidigt, socialt arbejde har naturligvis elementer, der kan have genstandskarakter («tamme» problemer) og som gør det relevant at vurdere og evaluere disse indsatsdele gennem objektive indikatorer. Men alene kompleksiteten i mange sagstyper på et børn- og ungeområde vil hurtigt medføre et underskud af handlingsegnede data, hvis de »vilde« data ikke inddrages og vurderes nøgternt som levende faktorer. Det vil også betyde, at data udgør et dynamisk vilkår i samspillet mellem (mange) fagfolk og borgeren. Disse helt fundamentale forhold synes også at angive en væsentlig skillelinje mellem succes og fiasko. Hvor udvekslingen med borgeren selv ikke er til stede, vil succesraten falde dramatisk. Alt tyder på, at netop denne relation bliver det næste hovedmål for socialpolitikens praksis: Når vi en dag med føje kan erklære de mangeårige bestræbelser på at udvikle en handlings- og effektforbedrende tværfaglighed for afsluttet med held. I dette lys vil evidensdebatten kun være en krusning. Langt mere perspektiv er der i den bestræbelse, som Aalborg Kommune i foråret 2005 har truffet politisk beslutning om: At etablere en *universitetsforvaltning* på det sociale område. Perspektivet i denne type udviklingsmiljø for det sociale arbejde – dets udfører-, styrings- og tilrettelæggelsesfagligheder – er langt mere i overensstemmelse med opretholdelsen af det åbne perspektiv mod mange fagligheder, mod borgernes selv som aktører, mod de ydre vilkår som social-

politikken skal agere i. Hvis evidensperspektivets fortalere ikke var helt så vedholdende i deres insisteren på at have den eneste sande videnskab i ryggen – på at have *ret* – ville situationen være en anden og bedre.

LITTERATUR:

Aamodt, Laila Granli:

»En forskjell som gjør en forskjell? «Den gode relasjonen» i et etisk perspektiv;

i: John Lundstøl (red.): »I dannelsens tegn.

Profesjonell selvforståelse i arbeid med mennesker», Oslo 2002.

Andreassen, Tore:

»Behandling av ungdom i institusjoner.

Hva sier forskningen?», Oslo, 2000.

Bergström, Lars og Elsebeth Fog:

»Att se det möjliga i det verkliga.

Om utveckling av sociokulturell kompetens i socialt arbete på landsbygden i norra Bohuslän», Göteborg 1996.

Bertilsson, Margareta:

»Slaget om det moderna. Sociologiska essäer», Stockholm/Lund, 1987.

Bulmer, Martin (red.):

»Social Policy Research», London og Basingstoke, 1978.

Donzelot, Jacques:

»The Policing of Families», New York 1979.

Ejrnæs, Morten:

»Faglighed og tværfaglighed. Vilkårene for samarbejdet mellem pædagoger, sundhedsplejersker, lærere og socialrådgivere», København, 2004

Fenger-Grøn, Carsten og Jens Erik Kristensen (red.):

»Kritik af den økonomiske fornuft», København 2001

Halliday, Terence C. og Morris Janowitz (red.):

»Sociology and Its Publics. The Forms and Fates of Disciplinary Organization», London og Chicago, 1992.

Hesselbjerg, Jes:

»Den irrationelle rationalitet og den normative objektivitet – om driftsøkonomiens videnskabelighed»; i: Carsten Fenger-Grøn og Jens Erik Kristensen (red.): »Kritik af den økonomiske fornuft», København 2001

Hugman, Richard:

»Power in Caring Professions«,
London 1991.

Jacobsen, Leif

»Slutrapportering – en fremadpegende redegørelse for og status i udviklingsarbejdet: Projekt Fler-systemsamarbejde i Børne- og Familierådgivningen i Nakskov Kommune«,
Udviklingscentret i Storstrøms Amt, 1999 a.

Jacobsen, Leif:

»Kan man komme af med afmagten? Erfaringsopsamling fra Forældre-Barn-Rådgivningen i Næstved og Maribo« Udviklingscentret i Storstrøms Amt, 1999 b.

Jacobsen, Leif:

»Socialfaglige metodeudvikling i børn og unge-sager – på tværs af kommunegrænser«; »Grænsebryder-projektet« mellem bogu-socialrådgivere i Rødby, Holeby og Nysted kommuner; Social-og psykiatريفorvaltningen og Personaleudvikling i Storstrøms Amt, 2000.

Johnson, Terence J:

»Professions and Power«,
London 1972.

Krogstrup, Hanne Kathrine:

»Brugerinddragelse i kvalitetsvurdering af sociale indsats-områder«;
i: »Nordisk Socialt Arbeid«, no. 2, 1996.

Marthinsen, Edgar:

»Socialt arbeid og symbolsk kapital i et senmoderne barnevern«,
Trondheim 2003.

Nielsen, Ry og Pål Repstad:

"From Nearness to Distance – and Back: On Analyzing Your Own Organization",
Papers in Organization, no. 14, Handelshøjskolen i København, 1993.

Sandbæk, Mona:

»Barn og foreldre som sosiale aktører i møte med hjelpesystemer«,
Oslo, 2002.

Sehested, Karina:

»Interaktive professionsroller og fagprofessionelle forvaltere«;
i: »Samfundsøkonomen«, no. 2002.

Skytte, Marianne:

»Evidensbaseret og metodestyret socialt arbejde – en problematisk vision«;
i: »Vera«, no.29, 2004

Uggerhøj, Lars:

»Hjælp eller afhængighed?«,
Aalborg, 1995

Uggerhøj, Lars:

»Den udviklede udvikling. En rapport om Familieinstitutionen Bethesda's arbejde med forældrenevnerudvikling«,

Center for Forskning i Socialt Arbejde, 1999.

Villadsen, Kasper:

»Filantropiens genkomst – medborgerskab, fællesskab og frihed under ombrydning?«;
i: »Dansk Sociologi«, no. 1, maj 2004.

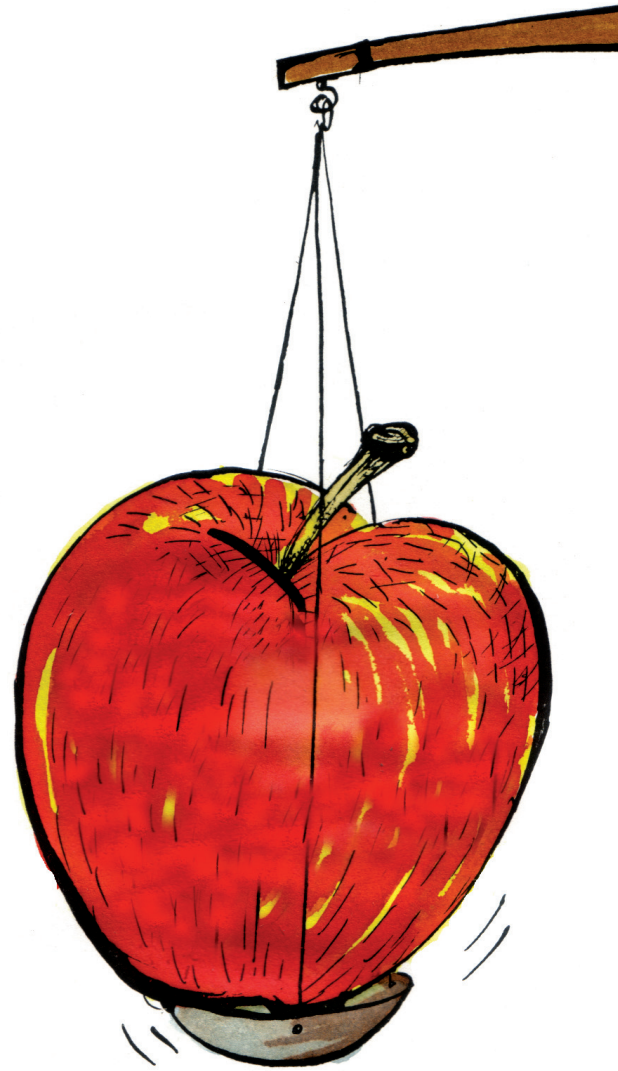
Wadel, Cato:

»Feltarbeid i egen kultur«,
Flekkefjord, 1999

NOTER:

1. Udførerfaglighederne i Børn og Unge Kontoret i Næstved Kommune er socialrådgivere, socialformidlere, kommunalt udnævnte sagsbehandlere, sundhedsplejersker, børn og unge-læge, psykologer, pædagoger (i en særdeles bred variation over denne skala), børneogoterapeuter, taleoghøre-pædagoger. Tilrettelæggelsesfaglighederne er socialfaglig, antropologisk, kommunikationsmæssig og sociologisk. Jeg foretrækker her at tage udgangspunkt i termen »tilrettelæggelse« – samlet i Børn og Unge Kontorets Udviklingsenhed. Sprogvalget skal blot markere det samspil og den overlapning, der reelt er tale om i dynamikken mellem drift og udvikling.
2. Marianne Skytte har beskrevet disse dele i artiklen »Evidensbaseret og metodestyret socialt arbejde – en problematisk vision«; i: »Vera«, no.29, 2004. Artiklen kan anbefales for dens klare og solide diskussion af de mere problematiske sider af et iforsimplende krav om (klassiske) videnskabelige idealer i socialt arbejde.
3. Harmon og Mayers opstiller begrebsparret »tamme og vilde problemstillinger«; her anvendt efter Hanne Kathrine Krogstrup: »Brugerinddragelse i kvalitetsvurdering af sociale indsatsområder«; i: »Nordisk Socialt Arbeid«, no. 2, 1996.
4. Michael Harmon og Richard Mayer har opstillet en idealtypisk sondring mellem »tamme« og »vilde« problemer, som også har inspireret f.eks. Hanne Kathrine Krogstrups evalueringsforskning. Tamme problemer er kendetegnet ved at være relativt nemme at definere, stabile. Overfor dette er sociale problemer ofte sammensatte og vil ofte indebære få forhold, hvis afhjælpning er simpel/tam (økonomisk kompensation, enkle »kirurgiske« snit i en socialproblemstilling. Se Hanne Kathrine Krogstrup: »Brugerinddragelse i kvalitetsvurdering af sociale indsatsområder«; i »Nordisk Socialt Arbeid«, no. 2, 1996.
5. Jes Hesselbjerg anfører fyndigt en kritisk markering af den nationaløkonomiske logik, der kan ses anvendt i visse dele af de fagøkonomiske kritik af den offentlige sektors driftsøkonomi. Hans pointe er at driftsøkonomi er en ganske anden størrelse

- end nationaløkonomi, som kritikken benytter sig af. Både kritikken og driftsøkonomien som sådan vil gerne bryste sig af en videnskabelig status. Sidstnævnte forhold har Hesselbjerg flere forbehold overfor. Som etableringen af formandskabet for Det Økonomiske Råd i 1962 (der først spydigt, senere helt naturligt, blev benævnt »vismændene«) er disse forhold et udtryk for behovet for at politikken havde og har brug for »et sandhedsregime, der hinsides den politisk-ideologiske debat kan udtale sig om »den nødvendige« politik.«. Hesselbjerg og anførte citat: Carsten Fenger-Grøn og Jens Erik Kristensen (red.): »Kritik af den økonomiske fornuft – en antologi«, København 2001.
6. Efter Ry Nielsen og Pål Repstad: »From Nearness to Distance – and Back: On Analyzing Your Own Organization«, Papers in Organization, no. 14, Handelshøjskolen i København, 1993.
 7. Denne historisk funderede sammenstilling af den tidlige socialstats socialkontor og den senmoderne orientering mod børns opvækst er inspireret af Edgar Marthinsens bog »Socialt arbejde og symbolsk kapital i et senmoderne barnevern«, Rapport no. 9 i Skriftserien til Barnevernets Utviklingssenter i Midt-Norge, Trondheim 2003.
 8. Karina Sehested: »Interaktive professionsroller og fagprofessionelle forvaltere«; i: »Samfundsøkonomen«, no. 2002.
 9. Sammesteds, side 34.
 10. Zygmunt Bauman i »Arbejde, forbrugisme og de nye fattige«, her efter: Edgar Marthinsen: »Socialt arbejde og symbolsk kapital i et senmoderne barnevern«, Trondheim 2003, side 37.
 11. Sehested, anf.værk, side 35.
 12. Sehested, anf. værk, har især gennemlysningen af New Public Management og dens fagøkonomiske bestanddele for øje. En forsigtig læsning af hendes konklusioner peger på et ikke ubetydeligt element af magtspil og positionering mellem et juridisk-økonomisk kompleks versus grupperne af udførerfagligheder
 13. Margareta Bertilsson har behandlet et bredt felt af disse slagsmål om det moderne – den faktiske videns og på forståelsens kampplads i bogen »Slaget om det moderna. Sociologiska es-säer«, Stockholm/Lund, 1987.
 14. Marianne Skytte diskuterer den forståelse, at socialarbejdere sjældent læser undersøgelsesresultater, og at de er såkaldt »kundsabsinaktive«. Se også nedenfor, afsnittet »Forskning som bebrødelse«.
 15. Tine Egelund – om et fund i egen forskning i børnesager. Socialministeriets konference i Odense om »Implementering af socialpolitikken« – 1. september 2003.
 16. Samme og sammesteds.
 17. Solide undtagelser er dog Morten Ejrnæs og Lars Uggerhøj (se litteraturlisten).
 18. Denne kortfattede oversigt indgik som afsæt for en workshop ved FORSAs (Foreningen til forskning i socialt arbejde) konference i Ålborg den 3.- 4. marts 2005.
 19. Efter Bulmer, 1978; side 8-9.
 20. Forholdet er ikke grebet ud af den blå luft. Tak til Carsten Skovgaard, Socialministeriet, for en spændende og berigende diskussion af disse dele – hvor han nok påpeger det tankevækkende i at centraladministrationen har betydelige vanskeligheder med at afhænde forskningsopgaver med denne praktiske, komplekse og tværfaglige karakter. Men balancerende peger han også på det grundvilkår, at aftagerleddene (amter og kommuner) kunne udgøre en mere aktiv rekvirent i forhold til forsknings-mæssige eller forskningslignende afdækninger – som hjælp til udfører-, styrings- og tilrettelæggelses-faglighederne.
 21. Marianne Skytte, anf. artikel.
 22. Tak til Lone Lau, konsulent i KR, der velvilligt stillede sig til rådighed for et uformelt interview ved afslutningen af en del af dataindsamlingen; 8. februar 2005.
 23. Børn og Unge Kontorets Lederforum; 20. august 2004.



Men også forbindelsen til
store dele af den sociale
forskning er anstrengt