

13



DANSK SOCIALRÅDGIVERFORENING
HK/KOMMUNAL

TIDSKRIFT FOR FORSKNING
OG PRAKSIS I SOCIALT ARBEJDE

7. ÅRGANG
NR. 13. 2006

uden for [nummer]

Uden for nummer, nr. 13, 7. årgang, 2006
Løssalg: 60 kr.

Redaktion:

Lise Færch, lif@ufc-bu.dk
Jens Guldager, jens.guldager@dsh-k.dk
Mariane Johansen, mjo@fa.aarhus.dk
Michael.Vinther.Hansen@maribo.dk
Nanna Mik-Meyer, nmm.lpf@cbs.dk
Lars Uggerhøj, lug@socsci.aau.dk

Redaktionssekretær: Mette Mørk
Produktionsstyring: Kommunikations-
afdelingen HK/Kommunal
Copyright: Forfatterne
ISSN nr.: 1600-888X

Design og produktion: Datagraf Auning AS
Illustration: Katrine Clante

Oplag: 15.250

inden for

04] JESPER HENRIKSEN

**Kvalitetsudvikling – mellem kompleksitet, standardisering
og evidens**

16] IDA HAMMEN

Sagsbehandlingernes kompetencer og arbejdsevnetoden

38] BIRGIT MORTENSEN

Kortlægning af sagsgangen – et værktøj til faglig udvikling

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



HK Kommunal
Weidekampsgade 8
Postbox 470
0900 København C
Tlf. 3330 4343
Fax. 3330 4449

leder

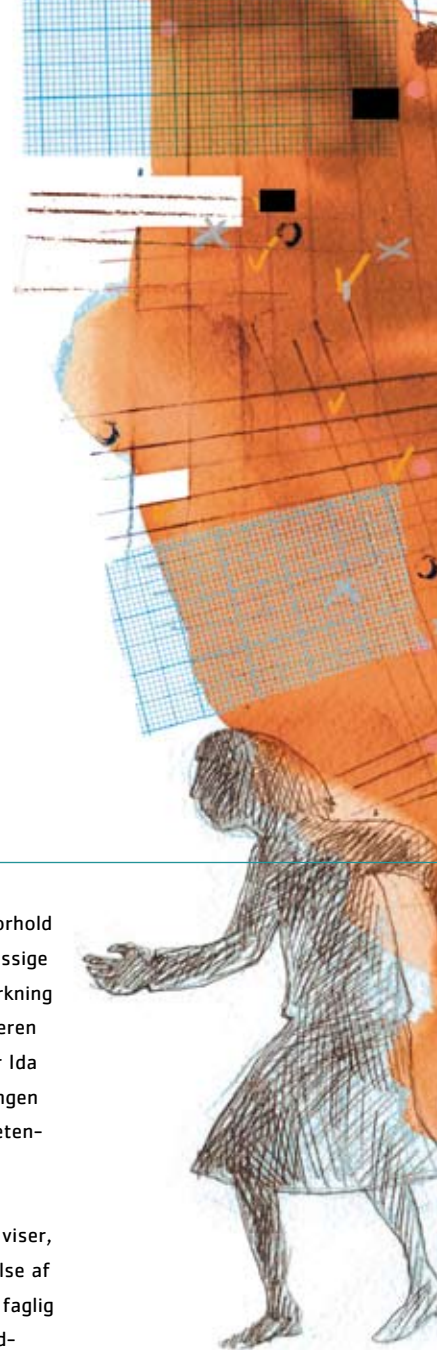
Velkommen til den 13. udgave af Uden for nummer, som byder på tre artikler, der beskæftiger sig med forskellige tilgange til metodestyling på det sociale felt.

Cand.scient.adm. Jesper Henriksen fokuserer på begrebet kvalitet i socialt arbejde. Jesper Henriksen præsenterer læseren for en systematisk kvalitetsudviklingsmodel, som er udviklet og implementeret i Københavns Amt. Formålet med modellen er at få gjort kvalitet til en operationaliserbar størrelse, så vilde – eller komplekse – problemstillinger kan gøres håndterbare og målbare.

Antropolog Ida Hammen beskæftiger sig med arbejdsvevemetoden og de indvirkninger, metoden har på det sociale felt. Ida Hammen problematiserer brugen af arbejdsvevemetoden overfor

de svageste borgere, både set i forhold til metodens formelle indholdsmæssige del og i forhold til metodens påvirkning af kontakten mellem sagsbehandleren og borgeren. Endvidere diskuterer Ida Hammen, hvilke krav metodestylingen stiller til sagsbehandlerens kompetencer både nu og i fremtiden.

Cand.scient.pol. Birgit Mortensen viser, hvordan en kvantitativ undersøgelse af sagsgange kan bruges aktivt som faglig udvikling i det sociale felt. Med udgangspunkt i en større undersøgelse af sagsgangens hensigtsmæssighed i Odense Kommune, præsenteres informationer, som alle kan indgå i en faglig udviklingsproces, men også i et rent ledelsesperspektiv i forhold til ressourcfordeling og prioritering af opgaver i en given organisation. God læselyst!



Kvalitetsudvikling – mellem kompleksitet, standardisering og evidens



Jesper Henriksen

Cand.scient.adm. Konsulent i
Socialt Udviklingscenter SUS,
tidligere fuldmægtig i
Københavns Amt.

Jesper Henriksen har siden 2001 arbejdet med forskning, undervisning og kvalitetsudvikling inden for socialt arbejde. Fokus i arbejdet har været på sammenhængen mellem organisation, viden og praksis – især i forhold til særligt udsatte grupper. Artiklen er skrevet på baggrund af to et halvt års arbejde med Den Fælles Kvalitetsmodel som fuldmægtig i Københavns Amts Psykiatri- og Socialforvaltning.

JEH@SUS.DK

Af Jesper Henriksen,

konsulent i Socialt Udviklingscenter SUS

Siden 2003 har Københavns Amt arbejdet på at udvikle og implementere en systematisk model for kvalitetsudvikling på det sociale område.

Indførelsen af en sådan model står overfor en række udfordringer – her iblandt håndteringen af det sociale arbejdes kompleksitet. Samtidig er modellen en mulig løsning på en af de helt store udfordringer, som alle sociale tilbud står overfor i den nærmeste fremtid: At synliggøre sammenhængen mellem ydelse, pris og kvalitet. I artiklen præsenteres modellen, og den forsøges indplaceret i den løbende debat om standardisering, dokumentation og evidens.

Diskussionen om kvaliteten af det sociale arbejde i en enkel situation bliver hurtig kompleks og omsiggribende

[Hvordan kan man diskutere kvalitet i det sociale arbejde? Hvordan kan man arbejde systematisk med at udvikle kvaliteten af indsatsen? Hvordan kan man synliggøre kvaliteten af ydelserne i de sociale tilbud?

Lad os se på en konkret situation i det sociale arbejde: En bostøttemedarbejder kommer på besøg i hjemmet hos en borger med sindslidelse. Besøget er et af to ugentlige besøg, og det er en del af et udslusningsforløb efter et længerevarende ophold på en amtslig døgninstitution. Bostøtten kommer til aftalt tid og træder inden for i borgerens hjem. Borgeren ligger passivt på sofaen i stuen i den lille lejlighed. Efter at bostøtten har kigget sig lidt omkring og konstateret, at der trænger til oprydning, udluftning og rengøring, siger borgeren, at hun er sløv og ikke gider noget i dag. Hvad er godt socialt arbejde i en sådan situation? Skal bostøttemedarbejderen prøve at aktivere borgeren og gå i gang med oprydningen? Skal han acceptere borgerens ønske om ikke at lave noget aktivt denne dag og i stedet bruge tiden på samtale? Eller måske helt forlade borgerens hjem? Der er mange mulige svar på disse spørgsmål, og de kan føre til lange diskussioner af, hvad der er det fagligt og etisk rigtige at gøre i situationen. Nogle vil måske pege på, at kvaliteten i indsatsen ikke kun afhænger af, hvad bostøttemedarbejderen foretager sig, men

også handler om de rammer, der er for indsatsen: Er der afsat tilstrækkelig tid? Er besøget ordentligt forberedt? Hvad er målet med besøget? Andre vil måske pege på, at kvaliteten afhænger af, hvad borgeren mener om sagen. Oplever borgeren besøget som en støtte – eller snarere som en utidig indblanding i privatlivet.

Diskussionen om kvaliteten af det sociale arbejde i en enkel situation – som den ovenfor beskrevne – bliver hurtig kompleks og omsiggribende. Spørgsmålet er, hvordan denne diskussion kan systematiseres, så debatten kan blive konstruktiv, fremadrettet og handlingsorienteret. I Københavns Amt er svaret Den Fælles Kvalitetsmodel. Siden 2003 er der i amtets Psykiatri- og Socialforvaltning blevet arbejdet på at udvikle og implementere en systematisk kvalitetsudviklingsmodel for det sociale område. Modellen er indført på ca. 70 sociale tilbud, med tilbud til ca. 3000 brugere og med ca. 3000 ansatte (årsværk). Den Fælles Kvalitetsmodel er et redskab til at håndtere den komplekse kvalitetsdiskussion og samtidig et redskab til at fastholde et løbende fokus på denne diskussion.¹

Formålet med Den Fælles Kvalitetsmodel er at igangsætte en dynamisk og vedvarende proces, der løbende skal forbedre den sociale indsats og synliggøre, hvad god kvalitet indebærer. Kvaliteten af den sociale indsats skal løbende vurderes, så der

kan tages bestik af, om den faktiske indsats også står mål med det, man siger, man gør. Der er således to ben i kvalitetsudviklingsmodellen: Dokumentation og udvikling.

I denne artikel vil Den Fælles Kvalitetsmodel blive præsenteret, herunder de problemstillinger som indførelsen af en sådan kvalitetsmodel aktualiserer. Artiklen er struktureret omkring først en beskrivelse af den opfattelse af kvalitet, der ligger til grund for modellen, dernæst en beskrivelse af de løbende vurderinger, der er indeholdt i modellen, og sidst overvejelser om, hvordan viden håndteres i modellen.

Kvalitet i socialt arbejde

Kvalitet betegner de samlede egenskaber ved et givent fænomen og er således ikke i sig selv et udtryk for en vurdering. I nærværende sammenhæng handler kvalitet om egenskaberne ved det sociale arbejde. At tale om god eller dårlig kvalitet handler om at vurdere de egenskaber, der karakteriserer et givent fænomen. For at vurdere om en given indsats kan karakteriseres som værende af god kvalitet, må denne holdes op mod nogle på forhånd fastsatte mål for indsatsen. Skal kvaliteten af den sociale indsats vurderes, er det derfor også nødvendigt at se på målene for indsatsen.

Målene i socialt arbejde er som oftest helt afhængige af den konkrete situation: Hvad er det for et problem, brugeren har? Hvilken social situation står brugeren i? Hvilke ressourcer har brugeren? Hvilken historie har brugeren? Og så videre. På grund af den tætte relation til den sociale kontekst er det vanskeligt at tale om et overordnet generelt mål med det sociale arbejde. Alligevel er der en række målsætninger, der ofte anvendes i beskrivelser af det gode sociale arbejde:

- Anerkendelse og menneskelig opblomstring (Høilund og Juul, 2003)
- At styrke brugerens ressourcer og mestringssevne (Indenrigs- og Sundhedsministeriet & Socialministeriet, 2004, s. 5)
- At understøtte en empowermentproces – også forstået som at understøtte en myndig- og mægtiggørelsesproces (Bang, Dyrberg og Hansen, 1997)
- Den gode relation (Karpatschhof, 2001 og Larsen, 2002)
- Det gode liv (Thomsen, 2000)

- Øget livskvalitet og øgede livschancer (Krogstrup, 2003, s. 16)
- At fremme social integration (IFSW)
- At gøre brugerne mere selvhjulpne (Dreier, 1992, s. 214)

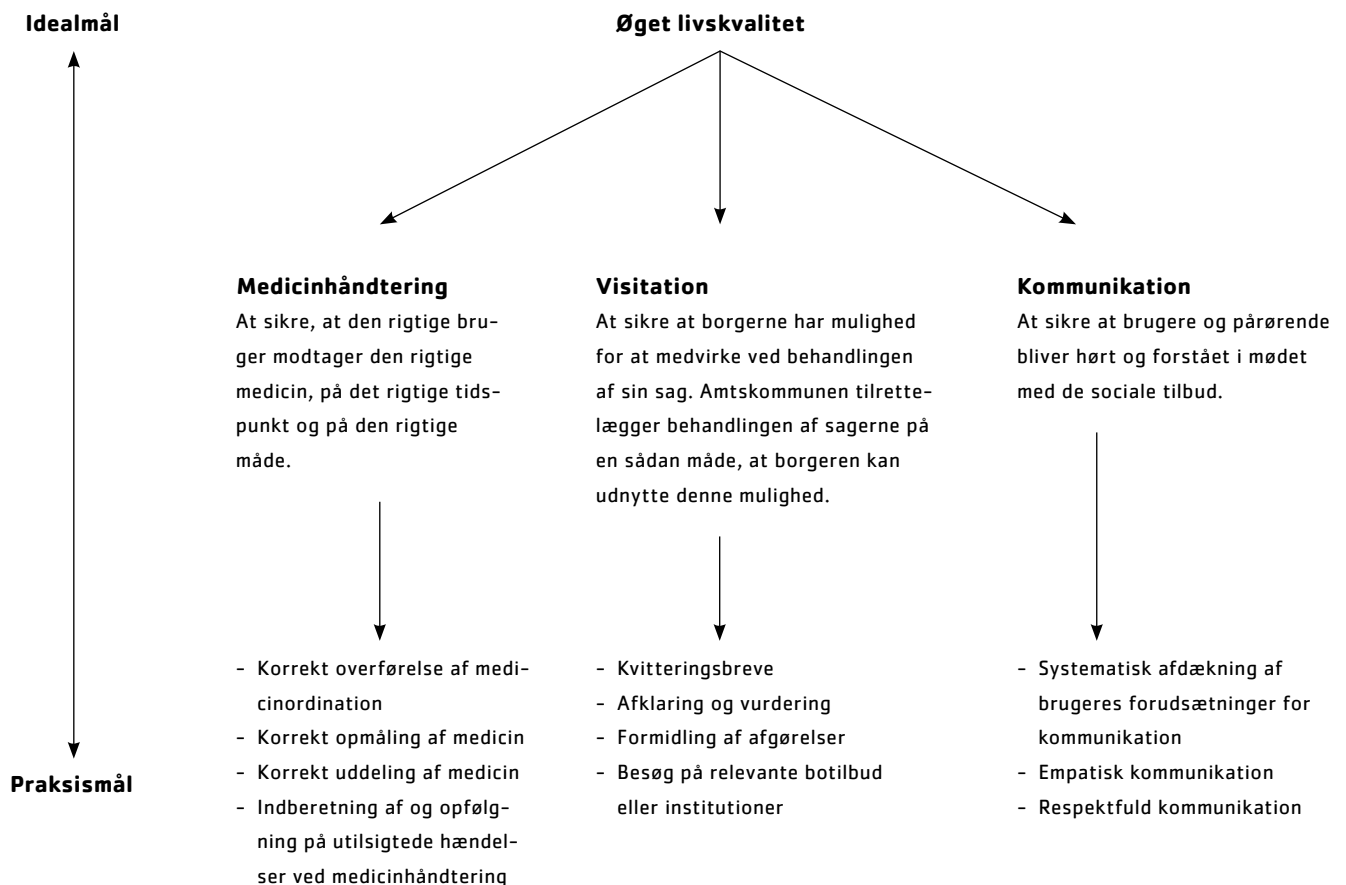
Som det ses af denne liste, er målene med det sociale arbejde abstrakte og vanskelige at opstille klare succeskriterier for. Hvordan vurderes det for eksempel, om livschancerne er øget? Hvordan vurderes det, om brugeren er blevet tilstrækkeligt mægtiggjort? De problemstillinger, man møder i det sociale arbejde, er dynamiske og kontekstafhængige, og dermed i nogen grad uhåndterbare. Denne type problemer betegnes ofte som »vilde problemer«², der er karakteriseret ved, at de kun vanskeligt lader sig adskille fra omgivelserne og fra andre problemstillinger. Derved er det også vanskeligt, eller umuligt, at vurdere, hvornår et givent problem er blevet løst, en målsætning er blevet opfyldt, eller en indsats er forbedret.

Modsætningen til de vilde problemer er »tamme problemer«, det vil sige problemer, der let lader sig beskrive, og hvor der kan opstilles klare kriterier for, hvornår problemet er løst. Således er en bypass-operation, hvor teknisk vanskelig den end er, et eksempel på et tamt problem. (Rittel og Webber, 1973, her fra Harmon og Mayer, 1986, s. 9-12). I forhold til sociale problemer og målsætningerne for den sociale indsats, kan det hævdes, at et fælles træk ved de ovenfor præsenterede målsætninger er, at det handler om at muliggøre bevægelse (fx at flytte brugeren mentalt fra et sted til et andet), eller hvor bevægelse måske ikke er muligt at fastholde et givent niveau eller forhindre forringelser i brugerens situation. Det gælder ligeledes, at målsætningerne (for eksempel at øge brugerens mulighed for at mestre sit hverdagsliv) kun vanskeligt lader sig afgrænse i tid, samt at problemstillingen er dynamisk og således kan ændres over tid. Ofte ligger målet med den sociale indsats altså snarere i at påvirke en proces end i et afgrænset definerbart slutmål. Det sociale arbejdes produkt kan således siges at være et procesprodukt (Nygren, 1996, s. 30)

Når der skal diskuteres og vurderes kvalitet i det sociale arbejde, er det nødvendigt at opstille mere håndgribelige mål for indsatsen. For at tæmme problemstillingerne kan der fokuseres på målet for den enkelte konkrete handling/indsats. Da det

overordnede mål med det sociale arbejde kun i ringe grad kan analyseres som en entydig størrelse, er genstandsfeltet for kvalitetsarbejdet altså snarere de ydelser og aktiviteter, der er rettet mod opnåelsen af de mere abstrakte mål. Ved at kigge på de midler, man prøver at støtte en gunstig udvikling med, kan man i nogen grad »tæmme« problemstillingen og gøre kvalitet til noget håndterbart. Der er på denne måde tale om to niveauer af mål for det sociale arbejde: Det langsigtede overordnede mål med den samlede indsats,³ der kan kaldes et idealmål, og mål for den enkelte konkrete indsats, der kan kaldes et delmål eller praksismål. Det er det sidste niveau, der fokuseres på i Den Fælles Kvalitetsmodel.

Figur 1: Målhieraki: Fra idealmål til praksismål



For at opstille mål for det sociale arbejde blev der i Københavns Amt udvalgt tre fokusområder:

- Visitationsprocessen
- Medicinhåndtering
- Kommunikation mellem personale og brugere/pårørende

Der er inden for disse tre områder opstillet mere konkrete målsætninger – eller praksismål. De konkrete målsætninger bliver i Den Fælles Kvalitetsmodel betegnet *standarder*.⁴ De tre områder repræsenterer forskellige grader af »vildskab« med medicinhåndtering som det mest tamme problem og kommunikation som det mest vilde.

Standarder i de sociale tilbud i Københavns Amt

Medicinhåndtering

- Korrekt overførelse af medicinordination
- Korrekt opmåling af medicin
- Korrekt uddeling af medicin
- Indberetning af og opfølgning på utilsigtede hændelser ved medicinhåndtering
- Overdragelse af medicin fra forældre og pårørende til dagtilbud
- Opgave- og ansvarsfordeling mellem døgntilbud og dagtilbud
- Selvadministration af medicin

Kommunikation

- Systematisk afdækning af brugeres forudsætninger for kommunikation
- Empatisk kommunikation
- Respektfuld kommunikation

Visitation

- Kvitteringsbreve i visitationsprocessen
- Afklaring og vurdering i visitationsprocessen
- Formidling af afgørelser i visitationsprocessen

Arbejdet med at tæmme vilde problemstillinger er et vigtigt element i Den Fælles Kvalitetsmodel. Gennem beskrivelse og dokumentation forsøges det at synliggøre problemstillingerne. Ved at synliggøre problemstillingernes komplekse natur gøres disse samtidig mere håndterbare, og dermed kan en forbedringsproces iværksættes. »Tæmningsprocessen« kan anskueliggøres ved at se nærmere på et af

de tre fokusområder – kommunikationsområdet. Kommunikation lever umiddelbart op til alle karakteristika for et vildt problem: Det er vanskeligt at definere præcist, hvad det handler om, det kan ikke adskilles fra andre problemstillinger, såsom handleplansarbejdet og brugerindflydelse, og der er ingen klare og entydige succeskriterier, der kan bruges til at vurdere, hvor godt kommunikationen fungerer. Alligevel kan problemstillingen i nogen grad tæmmes ved at bryde den op i delelementer. For eksempel ved vi fra tidligere studier, at brugere og pårørende ofte oplever, at det er vanskeligt at blive hørt og forstået. Ved at gribe fat i dette hjørne af kommunikationen og prøve at se nærmere på det og besvare spørgsmål såsom »hvad skal der til for, at brugerne og de pårørende bliver hørt og forstået?«, kan man komme tættere på, hvad der kan forbedres i indsatsen. I Den Fælles Kvalitetsmodel er man blevet enige om at arbejde med tre standarder, der kan bidrage til, at brugerne og pårørende bliver hørt og forstået:

- Første standard handler om at afdække, hvilke forudsætninger den enkelte bruger har for at kommunikere. Dette skal gøres systematisk og løbende
- Anden standard handler om, at medarbejderne på de sociale tilbud skal udvise empati i kommunikationen med brugere og pårørende
- Tredje standard handler om, at de sociale tilbud skal arbejder for, at kommunikationen forløber respektfuldt

Allerede her er man tættere på at have defineret en række håndterbare problemstillinger, der kan ses, beskrives og vurderes. Hvordan dette gøres i praksis, følger der mere om senere.

Når problemstillingerne tæmmes, skubbes de »nedad« i målhierakiet (se figur 1). Konsekvensen af dette er, at kvalitetsudviklingen rykker længere væk fra en direkte måling af idealmålet. Sammenhængen mellem målet med den enkelte indsats (for eksempel målsætningen om, at brugerne gennem en respektfuld kommunikation skal blive hørt og forstået) og den overordnede målsætning om øget livskvalitet ligger uden for kvalitetsudviklingsmodellen. Det er en sammenhæng, der skal sandsynliggøres gennem eksisterende viden på området. Derfor er det også vigtigt at tage stilling til, hvordan den enkelte standard bidrager til opnåelsen af et mere overordnet mål (idealmål). I forhold til hver enkelt standard, skal der beskrives et

Kvalitet betegner de samlede egenskaber ved et givent fænomen og er således ikke i sig selv et udtryk for en vurdering

formål, hvor der gøres rede for, hvordan standardens målsætning bidrager til at opnå dette mål. I etableringen af en sammenhæng mellem praksismål (det umiddelbare resultat eller output af den enkelte indsats) og idealmålet (den mere langsigtede effekt af indsatsen) kan forskningen spille en central rolle. Mere om hvordan viden – herunder forskningsviden – inddrages i Den Fælles Kvalitetsmodel mod slutningen af denne artikel.

Ud over arbejdet med at opstille faste mål for arbejdet, er der yderligere tre egenskaber ved kvalitet, der skal diskuteres her under.

Kvalitet har mange facetter

Som det er fremgået, er det sociale arbejde og dets kvalitet komplekst og kontekstafhængigt. Komplexiteten kan håndteres ved at anskue kvalitet fra forskellige vinkler og som bestående af flere dimensioner. Nedenfor gives et eksempel, som er taget fra den mere håndterbare (tamme) ende af spektret for sociale ydelser – udbetalingen af pension:

Kvalitet i udbetalingen af pension kan for brugeren være at opnå så stort økonomisk råderum som muligt. For socialarbejderen kan det handle om at minimere antallet af fejl i udbetalinger. Fra en organisatorisk synsvinkel handler det om at overholde loven og minimere klager. Kvalitet kan for brugeren også handle om, om pengene kommer til tiden, at de bliver sat ind på den rigtige konto, og om sagsbehandlerne er til at tale med. For sagsbehandleren kan det handle om at udbetalingen sker på de rigtige præmisser. Får borgeren det rigtige beløb? I et organisatorisk perspektiv kan det handle om, at udbetalingen sker med mindst muligt ressourceforbrug. For sagsbehandleren kan kvalitet handle om den tid, der er afsat til den enkelte bruger, og det kan handle om den tilgængelige viden.

Som det ses af dette eksempel kan kvalitet være mange forskellige ting, selv i en så relativt enkel sag som udbetalingen af pension, afhængigt af hvilken del af indsatsen man kigger på, og hvor man kigger fra. Således handler kvalitet ikke alene om resultatet af indsatsen (at brugeren opnår økonomisk råderum på en faglig forsvarlig, effektiv og lovlig måde), men også om det forløb, der knytter sig til den enkelte indsats og de vilkår, der er for levering af indsatsen. Kvalitetsudvikling kan således både fokusere på at kvalificere resultatet, forløbet og de vilkår, der er for indsatsen. Også sammenhængen mellem disse tre dimensioner er vigtig, da det kan hævdes, at resultatet er det vigtigste, men at et godt resultat samtidigt er helt afhængigt af, at der er ordentlige vilkår for indsatsen til stede. Som eksempel på vilkår, der skal være til stede, kan nævnes de økonomiske ressourcer og kompetent personale.

I Den Fælles Kvalitetsmodel tages der højde for denne multidimensionalitet ved at fokusere både på *resultatet* af den sociale indsats, på det forløb der knytter sig til indsatsen – kaldet *processen* – og på de vilkår, der er for indsatsen – kaldet *struk-*

tur (Donabedian, 1988). Det skal understreges, at opdelingen er analytisk. I praksis kan ingen af de tre dimensioner ses som uafhængige af hinanden. Derfor skal kvalitetsudvikling til stadighed tage højde for alle tre dimensioner. Således er opdelingen i dimensioner til for netop at sikre, at alle dele af indsatsen inddrages og ikke for at reducere indsatsens kompleksitet. Som det fremgår af eksemplet om udbetaling af pension kan indsatsen også forstås forskelligt alt efter synsvinkel. Tre forskellige synsvinkler tilgodeses i kvalitetsarbejdet i Københavns Amt: Det faglige, det organisatoriske og måske vigtigst af alt, det brugeroplevede perspektiv. Ingen af disse perspektiver kan stå alene og giver i sig selv ikke sandheden om kvaliteten. Kun ved en kombination af perspektiver kan man gøre sig håb om at opnå en bred sammenhængende forståelse af kvalitet.

Kvalitet er intersubjektivt

En ting er sikkert: *Oplevelsen* af, hvad der er godt, og hvad der er skidt, er individuel. Kvalitet opfattes derfor ofte som en subjektiv størrelse. Oplevelsen er individuel, men de normer, oplevelsen fortolkes og vurderes inden for rammerne af, er intersubjektivt defineret. Samtidig er det – for at kunne tale om den sociale indsats' kvalitet og udvikle denne – nødvendigt at gøre kvalitet til genstand for en intersubjektiv drøftelse. Nok er oplevelsen af kvalitet individuel og dermed subjektiv, men det betyder ikke, at disse oplevelser ikke kan drøftes individer imellem. Kvalitet skal således i nogen grad »objektiveres,« for at det kan gøres til genstand for en udviklingsproces. I denne objektivering skal der til stadighed tages hensyn til kompleksiteten i den sociale situation og de menneskelige relationer. Målsætningen for kvalitetsarbejdet må således være, at standarderne har en objektiv fremtræden, men samtidig en intersubjektiv legitimitet. Med intersubjektiv legitimitet menes, at kvalitetsudviklingsprocessen må hvile på en bred moralsk accept af indholdet, der bliver opretholdt gennem løbende diskussioner med inddragelse af alle relevante aktører i processen. Kvalitetsudviklingsprocessen er på denne måde en dynamisk proces, der skal vedligeholdes for at have gennemslagskraft, og hvor indholdet løbende skal afstemmes med håb, ønsker og forventninger hos de mennesker, hvis hverdagsliv berøres af Den Fælles Kvalitetsmodel.

Et helt centralt spørgsmål bliver dermed, hvem der fastsætter indholdet i de mål, som den sociale indsats skal leve op til, og som kvaliteten skal vurderes i forhold til. Traditionelt fastsættes kravene til den sociale indsats »oppefra« i form af lovgivning og andre former for regulering og »indefra« i form af socialarbejdernes faglighed (Nygren, 1996, s. 50). I Den Fælles Kvalitetsmodel opfattes såvel brugere, som personale og planlæggere som relevante aktører, der bør inddrages i kvalitetsudviklingsprocessen. Dermed imødegås også kritikken af kvalitetsudvikling som et top-down-projekt, der ikke i tilstrækkelig grad inddrager brugere og frontliniepersonale. Den Fælles Kvalitetsmodel ligger således på linie med Ole Thomsen (2000), der konkluderer, at: »Aktørerne på det sociale område kan altså ikke nøjes med at overlade ansvaret for kvalitetsvurdering og kvalitetsudvikling til overordnede embedsmænd og politikere.« I Den Fælles Kvalitetsmodel er forudsætningen for kvalitetsudvikling dermed, at alle relevante parter inddrages i udviklingen af standarder i en åben og løbende proces. Kvalitetsudviklingsprocessens »oppefra«- og »indefra«-perspektiv suppleres med et »nedefra«-perspektiv, hvor personales og brugeres hverdags erfaringer får en særlig vægtning. Dette perspektiv gør sig gældende både i fastsættelsen af målsætninger og i undersøgelsen af i hvilken grad, der leves op til målsætningerne.

Kvalitet er operationaliserbart

Ovenfor er beskrevet, hvordan den konkrete sociale indsats skal vurderes i forhold til målene med denne indsats, og hvorledes, der i fastsættelsen af disse mål, skal tages højde for forskellige dimensioner, perspektiver og aktører. Når indsatsen skal vurderes og dermed måles eller beskrives i forhold til de fastsatte mål, skal der tages stilling til, hvordan dette kan gøres. Hvordan finder man ud af, om et tilstrækkeligt niveau af kvalitet er nået?

Kvaliteten af en social indsats kan beskrives og måles ved at kigge på bestemte dele af indsatsen. De dele, der kigges på, er en form for målepunkter. Måling og målepunkter skal her forstås bredt – både kvantitative målinger og kvalitative beskrivelser kan indgå som element i målingen af en social indsats' kvalitet. De udvalgte målepunkter kaldes i Den Fælles Kvalitetsmodel for *indikatorer*. Jævnfør kvalitetsmangefacetterethed og intersubjektivitet skal indikatorerne vælges ud fra både et

organisatorisk, et fagligt og et brugeroplevet perspektiv. Endvidere skal der vælges indikatorer for både struktur, proces og resultat.

Dette kan illustreres med kommunikationsområdet som eksempel. Til standarden om empatisk kommunikation er knyttet tre indikatorer. Den ene indikator peger på de brugeroplevede resultater. Det undersøges her ved interview, om brugerne oplever sig hørt og forstået. Den anden indikator peger på de faglige vilkår for indsatsen. Det undersøges ved at gennemgå kompetenceudviklingsplaner, i hvor høj grad aktiv lytning⁵ prioriteres. Den tredje indikator peger på de organisatoriske strukturer. Det undersøges ved fokusgruppeinterview i personalegruppen, hvorvidt medarbejderne kender og har adgang til lokale vejledninger for, hvordan der arbejdes med empati på det enkelte sociale tilbud.

De mange dimensioner, perspektiver og aktører, der bør inddrages i kvalitetsudviklingsprocessen, er med til at gøre målingen af kvalitet til noget håndterbart, samtidig med, at der tages højde for kompleksiteten. Det sikres ved operationaliseringen, at en i udgangspunktet vild problemstilling tæmmes, og den sociale indsats' kompleksitet kan dokumenteres og vurderes. Det er imidlertid vigtigt at påpege, at det principielt er umuligt at give en fuldstændig beskrivelse af kvaliteten af den sociale indsats, da antallet af egenskaber ved den sociale indsats i princippet er uendeligt. Endvidere udføres konkret socialt arbejde altid på et givent sted på en bestemt tid, og det kan derfor aldrig indfanges fuldstændigt i abstrakte begreber løst fra tid og sted. I Den Fælles Kvalitetsmodel håndteres dette vilkår ved, at der altid vælges flere indikatorer for at opnå en indikation af kvalitetsniveauet for en given indsats. Indikatorerne signalerer således et givent kvalitetsniveau. Det afgørende er at få udvalgt de indikatorer, der bedst muligt kan give en beskrivelse af kvalitetsniveauet. Da antallet af indikatorer i princippet er uendeligt, er det vigtigt at være bevidst om, at det er et valg, der foretages. Hvordan sikres det, at det er de rette indikatorer, der udvælges? Hvem skal foretage udvælgelsen? Jævnfør det intersubjektive element i kvalitet peger Den Fælles Kvalitetsmodel her på, at også udvælgelsen af indikatorer skal ske i en åben og løbende proces, hvor relevante parter inddrages og høres. Samtidig skal det så vidt muligt sikres, at så mange af dimensionerne og perspektiverne som mu-

ligt er dækket ind, når der skal prioriteres mellem flere mulige indikatorer. På denne måde sikres det, at kvalitetsvurderingen kan komme omkring flest mulige aspekter af en given indsats, og dermed at dennes kompleksitet ikke reduceres unødigt. Det anbefales endvidere, at der tages særligt hensyn til det brugeroplevede perspektiv og resultatdimensionen, da dette i Den Fælles Kvalitetsmodel opfattes som et tungtvejende aspekt i vurderingen af kvaliteten af en given indsats. Lige såvel som der indgår normative valg i fastsættelsen af mål for den sociale indsats, indgår der normative valg i operationaliseringen af kvalitetsvurdering og -overvågning af samme indsats.

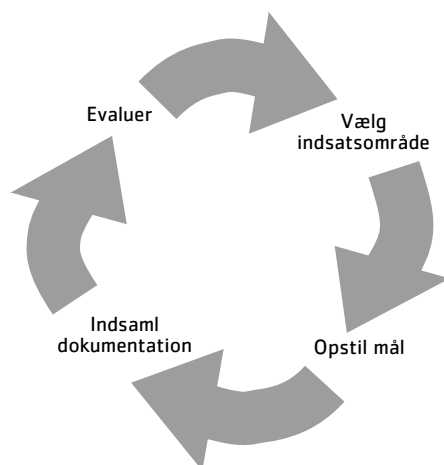
I operationaliseringen af kvalitet i Den Fælles Kvalitetsmodel indgår således på den ene side ideen om, at kvalitet kan beskrives og måles ved at udvælge en række indikatorer og på den anden side ideen om, at denne måling aldrig kan give et fuldstændigt billede af virkeligheden, da valget af indikatorer indeholder en normativt baseret prioritering.

Selvevaluering

Ovenfor er beskrevet, hvorledes der opstilles mål for den sociale indsats, og hvordan der udvælges målepunkter til hvert af disse mål. I dette afsnit præsenteres, hvordan selve vurderingen gribes an i praksis.

I Københavns Amt har man valgt, at kvalitetsvurderingerne skal være lokale. Det er således det enkelte tilbud, der planlægger og gennemfører kvalitetsvurderingen af egen praksis. At lade kvalitetsvurderingerne ske ved selvevaluering er valgt med henblik på at styrke læringsaspektet i kvalitetsudviklingsmodellen. Det er i det enkelte tilbud, at den daglige praksis kan justeres, og forbedringer kan gennemføres. Ideen er, at dem, der skal anvende vurderingerne, også er dem, der skal lave vurderingerne. Vurderingen gennemføres af en lokal kvalitetsgruppe. På alle sociale tilbud er der nedsat sådanne lokale kvalitetsgrupper. Disse grupper er tværfagligt sammensat, og tilbuddets leder eller souschef/stedfortræder er formand for gruppen. I disse grupper er der så vidt muligt også brugere og/eller pårørende repræsenteret.

Figur 2: Kvalitetsudvikling – en cirkulær proces



eringen af kvaliteten foregår ved, at der indsamles dokumentation for indsatsen ud fra de udvalgte indikatorer. Ved selvevalueringen sammenholdes den indsamlede dokumentation med de i standarderne fastsatte mål for indsatsen. På denne baggrund foretages en vurdering af i hvilken grad, det enkelte tilbud lever op til den på forhånd fastsatte kvalitetsmålsætning. Resultatet af – eller status på – den indsamlede information dokumenteres på en række selvevalueringsskemaer, hvor også tilbuddets vurdering af indsatsens kvalitet beskrives.

Selvevalueringen er en tilbagevendende begivenhed. I skrivende stund er anden runde af selvevalueringer ved at blive gjort færdig i de sociale tilbud i Københavns Amt. På baggrund af de tilbagevendende selvevalueringer planlægges, hvordan kvalitetsforbedringer kan gennemføres, og nye indsatsområder og målsætninger udpeges. Kvalitetsudviklingsprocessen er på denne måde en fortsat bevægelse med fokus på kontinuerlig udvikling. Den løbende og punktvis dokumentation af indsatsen giver endvidere mulighed for sammenligning på tværs af forskellige tilbud og over tid i det enkelte tilbud.

Viden i Den Fælles Kvalitetsmodel

Arbejdet med kvalitetsudvikling bygger på en bestemt opfattelse af, hvad evidens og evidensbaseret praksis er. Evidens forstås som den bedste tilgængelige, relevante og dokumenterede viden. Evidensbaseret praksis handler om en praksis, der i

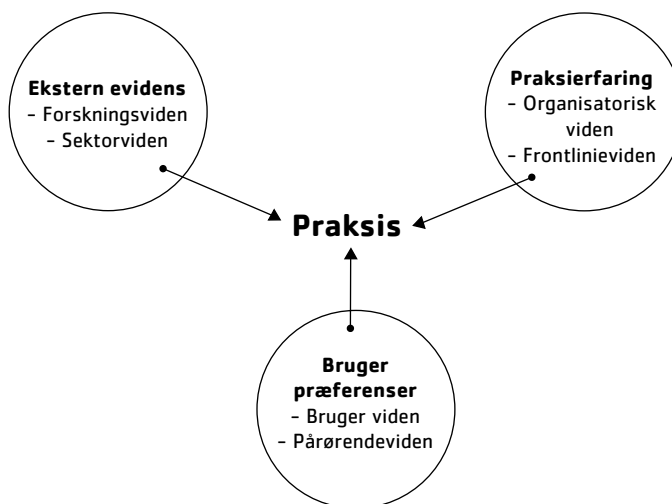
lige så høj grad er informeret af evidens, som af praksiserfaring og viden om brugerens ønsker og synspunkter. (Sackett, 1996)

Som nævnt i afsnittet om kvalitet i socialt arbejde spiller viden en vigtig rolle i opstillingen af kvalitetsmål. Det skal kunne sandsynliggøres, at der er en sammenhæng, mellem de praksismål der opstilles, og de idealmål, der søges opnået. Her skal der tages udgangspunkt i den eksisterende viden på området – herunder anerkendte forskningsresultater.

I Den Fælles Kvalitetsmodel arbejdes der også med *vejledninger*. Til hver standard (kvalitetsmål) er der knyttet en vejledning, der beskriver en række anbefalinger om, hvordan det i standarden beskrevne mål kan opnås.

Vejledningerne i Den Fælles Kvalitetsmodel udarbejdes efter samme principper som standarder og indikatorer. Samtidig udarbejdes de på en måde, hvor der systematisk tages højde for den bedste tilgængelige, relevante dokumenterede viden på det pågældende område. Vejledningerne skal på denne måde bidrage til, at der på de sociale tilbud opbygges en faglig referenceramme, hvori den relevante forskning indgår, og at denne bliver inddraget i diskussioner, beslutninger og rutiner på lige fod med den tilgængelige praksiserfaring og viden om brugernes situation og præferencer. Vejledningerne skal *informere* praksis – ikke *erstatte* praksiserfaring og faglige skøn.

Figur 3: Evidensbaseret praksis



Anbefalingerne i vejledningerne skal følges – med mindre, der er afgørende faktorer, der taler for noget andet. Blot skal man kunne argumentere for, hvorfor anbefalingerne ikke er fulgt. Den situationsafhængige faglige vurdering er derfor lige så vigtig, som den hele tiden har været. Måske kan vejledningerne endda bidrage til, at de faglige vurderinger bliver mere eksplicitte, blandt andet fordi det bliver tydeligere, hvad man vælger fra i en given situation. Ved at tydeliggøre valget kan den enkelte medarbejder blive mere fri til at vælge.

Faren for »manualtænkning«, hvor det faglige skøn tilsidesættes, søges i den Fælles Kvalitetsmodel minimeret ved at gøre ansvaret for vejledningerne lokalt. Der er i Den Fælles Kvalitetsmodel to typer af vejledninger. *Amtslike* vejledninger, som udstikker generelle rammer og anbefalinger, der skal indgå ved udformningen af *lokale* vejledninger. I de lokale vejledninger »oversættes« de generelle betragtninger til anbefalinger, der er relevante og meningsgivende for det enkelte sociale tilbuds medarbejdere og brugere. På denne måde er der i modellen en stor vægtning af en lokal tilpasning af, hvordan de fastsatte standarder tolkes, og hvordan der arbejdes for at nå disse mål. Det er de lokale kvalitetsgrupper, der har ansvaret for at udvikle lokale vejledninger.

Medarbejdere og brugere og/eller pårørende på de enkelte sociale tilbud inddrages systematisk i udviklingen og vedligeholdelsen af de lokale vejledninger. Inddragelsen skal – ud over at skabe re-

levans, mening og ejerskab – bidrage til læring og opbygningen af en videnskultur.

Konklusion og fremtid

Lad os til slut vende tilbage til eksemplet, der indledte denne artikel. Væsentlige elementer af bostøttens besøg hos borgeren med sindslidelse kan med Den Fælles Kvalitetsmodel diskuteres nærmere. Hvis vi ser på kommunikationen mellem medarbejderen og borgeren, er der tre mål for indsatsen, som vi kan se på. For det første peges der med standarderne på, at borgerens forudsætninger for kommunikation skal være systematisk afdækket. Dette kan for eksempel betyde, at medarbejderen på forhånd er opmærksom på, at der er bestemte tidspunkter, hvor borgeren er sløvet af medicin, og derfor er uoplagt til kommunikation. Det kan også betyde, at det er indskrevet i borgerens handplan, hvordan bostøtten og borgeren sammen skal arbejde videre med kommunikationen mellem dem. For det andet peger standarderne på, at bostøttemedarbejderen skal kommunikere empatisk med borgeren. Det kan betyde, at bostøtten har modtaget undervisning i aktiv lytning, og at det tilbagevendende registreres om borgeren oplever sig hørt og forstået. Det kan også betyde, at bostøtten kan tage kritisk stilling til, hvornår der er behov for en dybere samtale, og hvornår det er i orden med mere uforpligtende snak. Den tredje standard for kommunikationen mellem brugere og medarbejdere peger på, at kommunikationen

Med andre ord præciseres det, hvad man får for pengene samtidig med, at man får mere for pengene

skal være respektfuld. Det kan betyde, at der – i fællesskab mellem medarbejdere og brugere – er formuleret retningslinier for, hvordan kommunikationen skal foregå både i hverdagssituationer og i konfliktprægede situationer. Ved at diskutere situationen inden for rammerne af Den Fælles Kvalitetsmodel, vil der, ud over det fortløbende fokus på disse punkter, også være en løbende dokumentation for, hvordan der arbejdes med dette.

Det er klart, at der ikke er nogen automatisk sammenhæng mellem indførelsen af en systematisk kvalitetsudviklingsmodel og bedre kvalitet i det sociale arbejde. Men arbejdet med Den Fælles Kvalitetsmodel har givet rammer for en systematisk og konstruktiv diskussion af kvaliteten i indsatsen. Den løbende diskussion og beskrivelse af indhold i, rammer for og resultat af det sociale arbejde, giver et helhedsorienteret grundlag for løbende at udvikle kvaliteten.

Med Den Fælles Kvalitetsmodel er der forsøgt udviklet et redskab, der kan håndtere det sociale arbejdes kompleksitet samtidig med at denne kompleksitet respekteres. Derfor er modellen heller ikke simpel, og det tager tid og ressourcer at indføre den i sociale tilbud.

Modellen er også et bud på, hvordan man kan lave videnskabeligt socialt arbejde, der hverken er naiv objektivisme (som efterspurgt af Marthinsen, 2004) eller en dogmatisk hævde af det unikke og ikke-generaliserbare i det sociale arbejde.

I den nære fremtid stiller kommunalreformen de sociale tilbud over for en række udfordringer. Blandt disse er kommunernes overtagelse af mange tilbud. Kommunerne står ikke blot overfor nye opgaver, men skal også løse opgaverne på nye vilkår.

De sociale tilbud kommer til at skulle fungere på markedsvilkår. Tilbudene er i en konkurrencesituation, hvor de skal konkurrere med tilbud fra andre kommuner, fra regionerne og fra private udbydere. Konkurrencen vil handle om pris og kvalitet. Udfordringen er således at drive sociale tilbud med fokus på både prismæssig og kvalitetsmæssig konkurrencedygtighed. Systematisk kvalitetsudvikling bidrager til stadig udvikling af de sociale ydelsers kvalitet og giver dokumentation for indholdet i ydelserne. Med andre ord præciseres det, *hvad* man får for pengene samtidig med, at man får *mere* for pengene. På denne måde får de sociale tilbud med systematisk kvalitetsudvikling et redskab at møde de nye udfordringer med.

LITTERATUR

Bermark, Åke: 1998:

Nyckelbegrepp i socialt arbete,
Lund: Studentlitteratur

Donabedian, Avedis: 1988:

»The Quality of care.
How can it be Assessed?«,
i JAMA, vol. 260, no. 12, pp. 1743-1748

Dreier, Ole, 1992:

»Kvalitetsbegrebet i socialt arbejde set fra
personale- og brugerside« i Udkast, årg.
1992, nr. 2, side 211-215

Ebsen, Frank, 2001:

Viden i arbejdsmarkedssager, København:
Socialministeriet

Friedmann, John, 1987:

Planning in the public domain: from knowledge
to action, New Jersey: Princeton University
Press Hansen

Marianne Nord, 2000:

De bløde værdiers fremkomst i kvalitetsudviklingen
i sundhedsvæsenet, speciale ved Den sociale Kandi-
datuddannelse, Ålborg Universitet

Harrnon, Michael M. og Mayer, Richard T., 1986:

Organization theory for public administration, USA,
Chatelaine Press

Henrik P. Bang, Torben B. Dyrberg

og Allan D. Hansen, 1997:

»Elite eller folkestyre – demokrati fra oven og/eller
fra neden« i GRUS, vol. 18, no. 51

Henriksen, Jesper, Nielsen, Katia og Sivertsen,

Katrine Lehmann, 2004:

Støtte og selvbestemmelse – en undersøgelse af
boformer for sindslidende, Storstrøms Amt,
Psykiatrien i Storstrøms Amt, Uddannelses-,
Udviklings- og Forskningsafdelingen, Vordingborg

Høilund, Peter og Juul, Søren, 2003:

»Hvad er godt socialt arbejde?« i Social Kritik,
no. 89, s. 4-21

Indenrigs- og Sundhedsministeriet &

Socialministeriet, 2004:

Fælles værdigrundlag, Udkast

Jårvinen, Margaretha, Jørgen Elm Larsen og Nils

Mortensen (red.), 2002:

Det magtfulde møde mellem system og klient, Aarhus:
Aarhus Universitetsforlag

Karpatschof, Benny, 2001:

En evaluering af brugernes oplevelse afSKP-ordnin-
gen i Københavns Kommune, Københavns Kommunes
Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning

Krogstrup, Hanne Kathrine, 2003:

Evalueringsmodeller – Evaluering på det sociale
område, Viborg, Systime

Larsen, Allan, 2002:

Den socialpsykiatriske relation – et forsøg på en be-
stemmelse af dens karakteristika og betingelser, Kan-
didatafhandling, Københavns Universitet, Institut for
Psykologi

Marthinsen, Edgar, 2004:

»Evidensbaseret – praksis og ideologi«, i Nordisk
Sosialt Arbeid, vol. 24, no. 4, s. 290-302

Moren, Stefan, 1996:

Att utvärdera socialt arbete, Stockholm: Publica

Nygren, Pär, 1996:

Utvikling og kvalitet i psykososialt arbeid, Oslo: Ad
Notam Gyldendal

Sackett, David, 1996:

»Evidence based medicine: What it is and what it
isn't«, i British Medical Journal, vil. 312, pp. 71-72

Thomsen, Ole, 2000:

»Kvalitet i socialt arbejde med udsatte – myte eller
åbenbaring?« i Nordisk Sosialt arbeid, vol. 20,
no. 2, s. 86-91

NOTER:

1. Kvalitetsudviklingsmodellen bygger på Den Danske Kvalitets-
model – en model man bruger nationalt i sundhedsvæsenet.
I arbejdet med udviklingen af modellen er der sket en væsent-
lig tilpasning til det sociale område.
2. I en dansk sammenhæng har særligt Hanne Kathrine Krog-
strup stået for udbredelsen af denne opfattelse.
3. Forstået som det enkelte tilbud, den enkelte ydelse eller den
enkelte socialpædagogiske aktivitet
4. Der kan læses mere om Den Fælles Kvalitetsmodel på Køben-
havns Amts hjemmeside www.khamt.dk/kvalitet. Her kan
man både se de enkelte kvalitetsdokumenter (standarder og
vejledninger) og læse baggrundsmateriale om projektet.
5. Aktiv lytning er en særlig metode, oprindeligt udviklet som en
operationalisering af empatisk kommunikation.

Sagsbehandlernes kompetencer og arbejdsevne-metoden



Ida Hammen

Ida Hammen er antropolog, kandidat fra Københavns Universitet i 2006. Hun har specialiseret sig i socialt arbejde og afdækning af socialfaglige kompetencer.

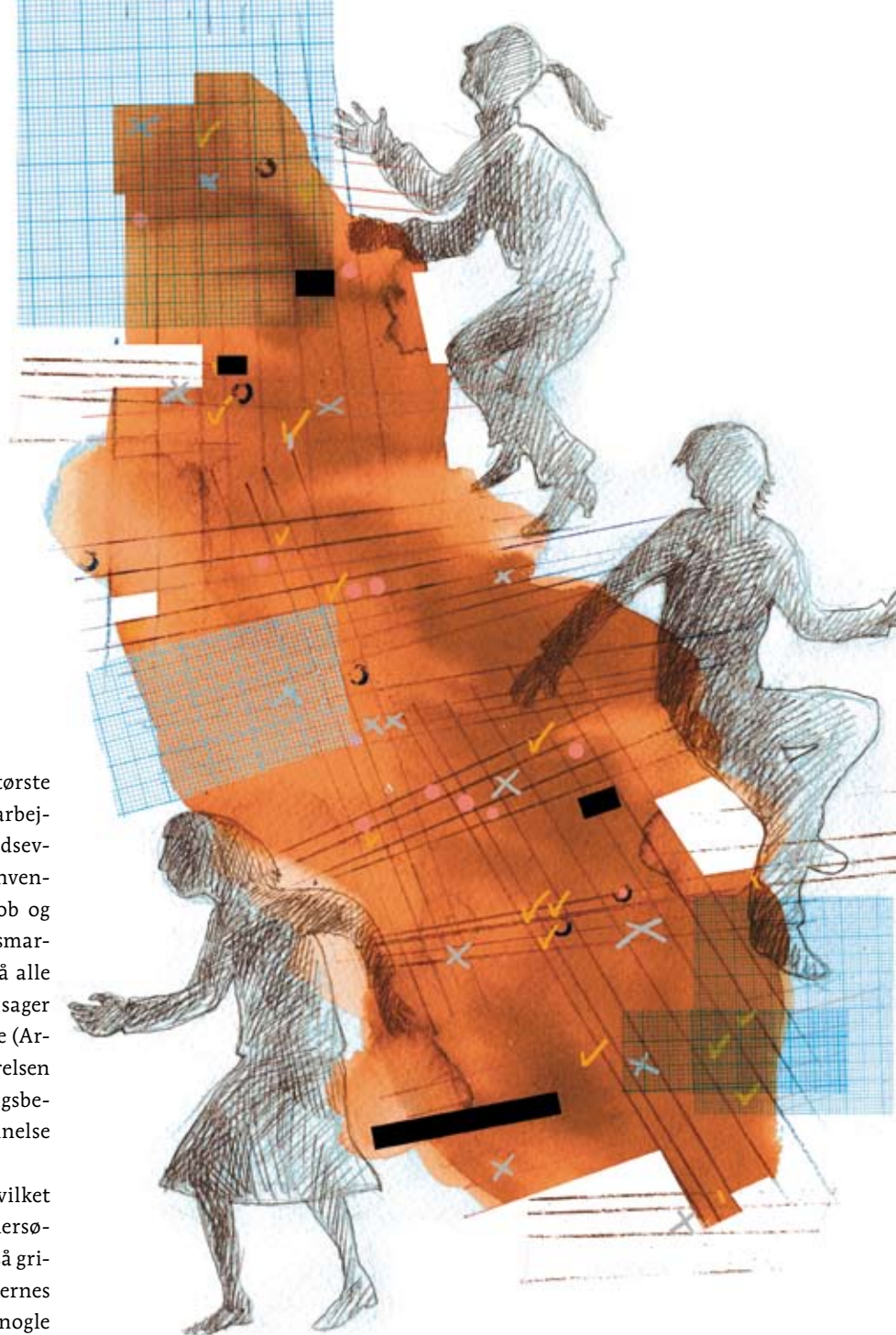
IDAHAMMEN@HOTMAIL.COM

Af Ida Hammen,
antropolog

Artiklen argumenterer for, at det ikke nødvendigvis er befriende for borgeren, når idealet om dokumentation og retssikkerhed indføres i sagsbehandlingen igennem arbejdsevne-metoden. Arbejdsevne-metodens basis i teknisk rationalitet indeholder derimod sin egen styring af praksis. Kravet til skabelsen af et skriftligt produkt viser sig – især i kombination med tidspres – at dominere dynamikken i samtalen mellem borger og sagsbehandler.

[Denne artikel tager udgangspunkt i den største og dyreste reformation af offentligt socialt arbejde nogensinde; nemlig indførelsen af arbejdsevne-metoden. Metoden er lovpligtig og skal anvendes i sager angående førtidspension, fleksjob og revalidering. Det anbefales tillige fra Arbejdsmarkedsstyrelsens side, at metoden anvendes på alle arbejdsmarkedsrettede områder, dvs. også i sager om kontanthjælp/aktivering og sygedagpenge (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2002: 8). Op til indførelsen af arbejdsevne-metoden har flere tusinde sagsbehandlere og deres ledere været på efteruddannelse i brugen af metoden.

Arbejdsevne-metoden er landsdækkende, hvilket gør den egnet som udgangspunkt for en undersøgelse af offentligt, socialt arbejde lige nu. Og så griber metoden meget konkret ind i sagsbehandlernes hverdag¹. I denne artikel vil jeg først belyse nogle af de generelle ændringer, som arbejdsevne-metoden medfører i sagsbehandlernes møde med borgeren. Hvilke krav stilles der til sagsbehandlerne gennem arbejdsevne-metoden, og hvordan bliver de løst? Dernæst har jeg valgt at gå tæt på, hvordan sagsbehandlerne forholder sig til arbejdsevne-metoden. Det viser sig, at sagsbehandlerne inddrager den forskelligt alt efter, hvad de prioriterer i mødet med borgeren. Det siger noget om arbejdsevne-metoden, men det siger også en masse om sags-



behandlernes socialfaglige idealer, og hvad der er brug for i det daglige arbejde i forvaltningerne. Arbejdsevneметоден er ens for alle sagsbehandlere i landet, og derfor udgør den en unik mulighed for at diskutere udøvelsen af social faglighed i forvaltningerne. Det er artiklens formål at bidrage til denne diskussion ved at give et detaljeret billede af sagsbehandlernes forskelligheder i deres hverdagspraksis.

Metoden skal bruges – hver gang

Selvom systematik og dokumentation altid har været en del af sagsbehandlernes arbejde, bringer arbejdsevneметоден alligevel noget nyt med sig. Det nye består i, at den skal bruges, hver gang borgernes arbejdsevne vurderes at være truet. Og den kan ikke bare integreres i den sædvanlige måde at gøre tingene på, men lægger selve rammen for processen. Arbejdsevneметоден er dog ikke den eneste metode, som sagsbehandlerne vælger at bruge, når de håndterer de daglige opgaver. Lektor i teknologi og bystudier Donald A.Schön har i bogen »The Reflective Practitioner; how professionals think in action« beskæftiget sig indgående med, hvordan forskellige faggrupper såsom psykologer, arkitekter etc. ræsonnerer i praksis. Schön arbejder med flere modeller, men især to er nødvendige at inddrage her for at kunne forklare de forskellige tilgange, som sagsbehandlerne anvender i mødet med borgeren: »Teknisk rationalitet« og »Refleksion-i-praksis«.

Fremgangsmåden i arbejdsevneметоден er baseret i teknisk rationalitet; dvs. at den er fastlagt ud fra videnskabelige idealer om rationel systematik. Schön definerer den tekniske rationalitet som en tilgang, der er baseret i videnskabelig rationalitet og som udtrykkes igennem en teknik; et teknisk redskab eller middel til at opnå et på forhånd fastlagt mål (Schön 1995: 21). Ud over den tekniske rationalitet, beskriver Schön også en anden måde, som praktikerne typisk arbejder ud fra i en konkret situation. Denne måde kalder han for »refleksion-i-praksis«. Den tilgang kendetegnes ved, at processen fastlægges i situationen på baggrund af udviklingen i den konkrete interaktion. Hvor refleksion-i-praksis ikke på forhånd udelukker nogle aspekter, men tager udgangspunkt i helheden, arbejder teknisk rationalitet ud fra en adskillelse af helheden i mindre dele. I arbejdsevneметоден

adskilles fx beskrivelsesfasen fra vurderingsfasen, som igen danner grundlag for en beslutningsfase. Ved udøvelsen af refleksion-i-praksis skabes sagsbehandlerens forståelse, vurderinger og beslutninger derimod hele tiden afvekslende i situationen, som en del af en interaktiv proces med borgeren (Schön 1995: 68-9). Jeg vil i artiklen benytte de to begreber: teknisk rationalitet og refleksion-i-praksis som betegnelse for de forskellige fremgangsmåder, som sagsbehandlerne benytter sig af i håndteringen af de konkrete sager. De to tilgange er her naturligvis beskrevet i deres ideelle form og siger ikke noget om sagsbehandlernes konkrete forvaltning af situationen. Den konkrete tilgang præsenteres via empirien i afsnit 1 og 2.

Begrebet refleksion-i-praksis er vigtig at forstå i sin ideelle form, fordi et fravær af teknisk rationalitet (eksempelvis før indførelsen af arbejdsevneметоден) ikke nødvendigvis er ensbetydende med et socialfagligt tomrum, udøvelsen af anarki eller ureflekteret magt, men at fremgangsmåden også her kan beskrives som en socialfaglig tilgang.

Baggrund for artiklen

Min viden om de kommunalt ansatte sagsbehandlernes arbejdsforhold bygger på et fire måneder langt feltarbejde i tre kommuner rundt i landet. Undersøgelsen er kvalitativ. I løbet af feltarbejdet har jeg bl.a. interviewet 23 kommunalt ansatte sagsbehandlere, 4 kommunale ledere, 3 planlæggere af arbejdsevneметоден og 10 borgere, samt foretaget adskillige observationer af samtaler mellem sagsbehandlere og borgere. Jeg opholdt mig på især én af de tre forvaltninger over en længere periode (i alt ca. 9 uger) og deltog så vidt muligt i sagsbehandlernes daglige rutiner. Undersøgelsen tjente to formål: Dels var den basis for mit speciale på Institut for Antropologi på Københavns Universitet, dels besvarede den en opgave, som Dansk Socialrådgiverforening (DS) havde udbudt til specialeskrivende. DS ville gerne vide, hvordan deres medlemmer har det med arbejdsevneметоден. Undersøgelsen er dog udarbejdet helt uden indflydelse fra DS. Jeg vil i denne artikel bringe flere citater fra sagsbehandlere m.fl. Alle de nævnte navne på sagsbehandlere og kommuner er opdigtede. Direkte citater fra interviews, observationer og anden litteratur er skrevet med kursiv.

Arbejdsevneметоден og idealet om information og dokumentation

Arbejdsevneметоден blev lanceret i 2003 og er resultatet af en længerevarende udviklingsproces med rødder tilbage til den såkaldte »Metode til god sagsbehandling på førtidspensionsområdet« fra 1998. Motivationen for at udvikle arbejdsevneметоден var et ønske om at erstatte de noget uigennemskuelige retningslinier for uddeling af førtidspension med nogle mere enkle og anvendelige. Efter en afgørende dom fra Den Sociale Ankestyrelse i 1999², der gik imod den gældende praksis på forvaltningerne, mente flere politikere, at det var nødvendigt at skabe en ny og entydig basis for de socialfaglige afgørelser. Nye og klarere regler skulle funderes lovmæssigt med henblik på at skabe en større retssikkerhed for borgeren.

Til min store overraskelse gav de kommunalt ansatte sagsbehandlere og ledere mig en helt anden begrundelse, når jeg spurgte dem om, hvorfor arbejdsevneметоден var blevet indført. Fra samtlige sagsbehandlere og ledere i undersøgelsen lød det næsten enslydende svar: »Arbejdsevneметоден er en falliterklæring for vores fag. Vi har simpelthen ikke gjort det godt nok.« Her i en kommunalt ansat mellemliders version:

HB: »Metoden er da god på mange måder. Altså den der med at sætte fokus på folks ressourcer frem for det, de ikke kan, den er selvfølgelig god. Men jeg synes ikke, at den er revolutionerende. Jeg synes, at hvis man var en ordentlig sagsbehandler, og man satte sig ned og lyttede til borgeren og spurgte ordentlig ind til borgerens forskellige dele af livet, så tror jeg... Altså, problemet har jo været, at det har vi som faggruppe ikke været gode nok til, og så er der jo nogle politikere, der har sagt; så må vi jo systematisere det, når de ikke selv kan finde ud af det. Det er en falliterklæring for vores fag, at vi har fået den her metode ikke, men altså det er ikke, fordi jeg har siddet og tænkt; vi mangler en metode.«

Sagsbehandlere og deres ledere ser arbejdsevneметоден som en kritik af deres faglige præstation.

Kritikken af sagsbehandlernes faglighed har da også været fremtrædende omkring indførelsen af arbejdsevneметоден i 2003. Både fra politisk og forskningsmæssig side har der været fokus på

sagsbehandlernes negative indflydelse på borgerens proces. Fra politisk side har blandt andre beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen kritiseret socialrådgiverne. Han langer ud efter socialrådgivernes måde at møde borgeren på og betegner den som »omklamrende« (se fx www.bm.dk/ministeren/taler 29.09.03). Flere forskere repræsenteres ligeledes markant i medierne omkring 2003 med undersøgelser af magtrelationen mellem socialarbejder og klient³. I bogen »At skabe en klient« (Järvinen og Mik-Meyer (red.) 2003) fx afdækkes magtproblematikker i forskellige velfærdsinstitutioner gennem en undersøgelse af mødet mellem socialarbejder og klient. Antologiens forfattere analyserer socialt arbejde i forskellige af landets velfærdsinstitutioner ud fra et fokus på magt og viser, hvordan klientidentiteten skabes i borgerens møde med »systemet«. Selvom der sigtes mod en radikal kritik af grundlæggende problemer inden for velfærdsinstitutionerne, er det kendetegnende for denne forskning, at den fokuserer på mikroniveauet – relationen mellem sagsbehandler og borger – og alene lader socialarbejderne repræsentere systemets problematikker uden at analysere betydningen af den kontekst, socialarbejderne arbejder inden for. I antologien »Det magtfulde møde mellem system og klient« skelnes der fx end ikke mellem sagsbehandleren og systemet, og førstnævnte betegnes slet og ret som »systemrepræsentanter« (Järvinen, Larsen og Mortensen 2002: 9). Den institutionelle kritik bliver af de kommunalt ansatte sagsbehandlere og ledere selv opfattet som en kritik af deres faglige formåen. Selvom de nævnte politikere og forskere har to helt forskellige baggrunde for at udtale sig som de gør, opstår der et sammenfald i perspektivet på socialarbejderen: Hvad enten det gælder uhensigtsmæssig magtudøvelse eller omklamring, er det socialarbejderen, der inddrages, når problemerne i socialt arbejde bliver beskrevet.

Arbejdsevneметоден er som sagt udviklet uafhængigt af alt denne virak, men den kan siges at være et teknisk konkret udtryk for ovennævnte perspektiv, idet man også igennem arbejdsevneметоден har valgt at regulere mødet mellem sagsbehandler og borger. I tråd med politikernes kritik af sagsbehandlernes »omklamring« af borgeren og de nævnte forskeres kritik af »systemets« skjulte magtudøvelse lægges der i arbejdsevne-

Omsorgsbegrebet er blevet et risikabelt ord at bruge, da signalværdien ikke længere er entydig positiv

toden vægt på, at sagsbehandlernes arbejde skal være rationelt og eksplicit. Den antagelse, der ligger bag den nævnte forskningstradition, den politiske indsats og arbejdsevne-metodens udformning er, at borgeren sikres i sin grundlæggende frihed og selvstændighed igennem en eksplicitering af magten. Tilsvarende ses skjulte motiver eller ubevidste valg som en undertrykkende faktor. Forsker i socialt arbejde Kaspar Villadsen beskriver den nævnte forskningstradition i sin bog *»Det sociale arbejdes genealogi«*, således: *»Budskabet synes at være, at den skjulte, men styrende magt skal ekspliciteres således, at de involverede aktører kan forholde sig til den. Konsekvensen heraf må være, at den skjulte omsorgsmagt er lig med dårlig magt, mens den ekspliciterede, synlige magt er lig med en bedre, mere legitim og mindre farlig magt. Antagelsen er, at såfremt sociale klienter sættes i stand til at gennemskue de magtforhold, som det sociale arbejde er underlagt, vil de have større mulighed for at forfølge deres ønsker, rettigheder og synspunkter. Denne type argumentation synes forbundet med en liberal vision om at sikre borgere mod systemets overgreb gennem åbenhed, information og overholdelse af retssikkerhedsprincipper.«* (Villadsen 2004: 248).

Kernen i denne tilgang er, at ideen om det frie individ ikke ses som et potentielt produkt af magten. Derimod behandles ideen om det frie individ som et objektivt og ubestrideligt fænomen som forskere og politikere bliver nødt til at forsvare mod systemet og dets repræsentanter – sagsbehandlerne. Et af arbejdsevne-metodens hovedformål er at sikre de ovenfor beskrevne idealer om information og retssikkerhedsprincipper.

Artiklens opbygning

Det er artiklens overordnede argument at dét, der skal virke frisættende for borgeren, reelt indeholder sin egen form for styring. Når idealet om dokumentation og retssikkerhed indføres i sagsbehandlingen igennem arbejdsevne-metodens basis i teknisk rationalitet, er det ikke nødvendigvis befriende for borgeren, hvilket jeg vil uddybe nedenfor. Desuden er det svært at opfylde noget socialfagligt ideal inden for de stramme ressourcemæssige rammer, der arbejdes under på forvaltningerne. Dette gælder ikke bare arbejdsevne-metodens krav om systematisk skriftlig dokumentation, men også andre socialfaglige idealer som sagsbehandlerne orienterer sig efter.

I artiklens første del vil jeg give to eksempler på, hvilken form for styring arbejdsevne-metoden skaber i mødet mellem sagsbehandler og borger. Det viser sig, at når den tekniske rationalitet bliver indført som den eneste socialfaglige mulighed, skaber den problemer i sagsbehandlerne's omgang med især den såkaldt »tunge« del af borgergruppen. Borgere, der bliver tilskrevet matchgruppe 3, 4, og 5.

I artiklens anden del vil jeg belyse, hvordan arbejdsevne-metoden påvirker sagsbehandlerne forskelligt. For at belyse sagsbehandlerne's forskellighed i deres måde at bruge arbejdsevne-metoden på, har jeg valgt at anvende begrebet »praksislogikker«. Som begrebet antyder, er praksislogikker måder at handle på i praksis. Disse måder er ikke tilfældige, men ledes af en bestemt logik. Denne logik er dannet på baggrund af forskellige aspekter såsom sagsbehandlerne's individuelle baggrund, uddannelse, motivation for at udføre arbejdet, arbejdspladsens habitus etc. Nogle af handlingerne falder sagsbehandlerne så naturligt, at de ikke engang tænker over dem, andre er til stadighed genstand for refleksion. Jeg har valgt at dele empirien op i tre praksislogikker: Den psykosociale, den pragmatiske og den administrative. Jeg har valgt denne opdeling, fordi den tegner de store linier i sagsbehandlerne's helt konkrete og meget forskellige måder at håndtere arbejdsevne-metoden på⁴.

Begrebet praksislogikker omfatter på en gang tilstedeværelsen af en overordnet struktur samtidig med, at denne struktur ikke fravristes sin fun-dering i praksis. Dvs. at begrebet muliggør et fokus, der på én gang er rettet mod strukturerende mønstre; logikker i sagsbehandlerne's arbejde, uden at disse mønstre kan siges at være fastlagte regler for adfærd. Analysestrategien er inspireret af Bourdieus forståelse af tid og tidens betydning i det sociale. Han påpeger, at det sociale får sin stemning, tiltrækningskraft og liv igennem en udfoldelse i tid som en relativt uforudsigelig proces (Bourdieu 2005: 98ff). Nok udfolder det sociale sig på baggrund af strukturer, der ikke umiddelbart er synlige for aktørerne selv, men det sociale kan aldrig siges at handle efter regler. Bourdieu langer i den sammenhæng ud efter de videnskabelige undersøgelser, der »afdækker« de bagvedliggende principper for en given praksis, og dermed udelukker det vigtigste ved denne praksis; nemlig

den kvalitet eller stemning der kommer til stede igennem den tidslige dynamik.

Denne tilgang kræver til gengæld, at læseren skal leve sig ind i mere komplekse og åbne fortællinger, der ofte ikke afgiver entydige svar. I dette tilfælde har jeg forsøgt at skabe et vist overblik samtidig med, at jeg tilbyder et detaljeret indblik i sagsbehandlerne's måde at bruge arbejdsevne-metoden på.

1. Arbejdsevne-metoden som ramme for mødet med borgeren

Arbejdsevne-metoden tager udgangspunkt i en entydig målsætning for sagsbehandlerne's arbejde: Borgeren skal i beskæftigelse. Ressourceprofilen, som er det centrale redskab i arbejdsevne-metoden, støtter sagsbehandlerne i at forholde sig konkret til borgerens muligheder for at komme ud på arbejdsmarkedet. Og rækkefølgen af elementerne er også lavet til at bevæge sagsbehandlerne hen mod et fokus på ressourcer og muligheder frem for barrierer. Fx er der i ressourceprofilen ikke plads til at beskæftige sig med borgerens personlige opvækst og baggrund. I princippet styrker arbejdsevne-metoden sagsbehandlerens position som »tovholder« på den enkelte sag. Det er den kommunalt ansatte sagsbehandler, der sidder med det suveræne overblik, som bliver dannet igennem den fortløbende skriftlige dokumentation. Dels fra sagsbehandleren selv, dels fra de forskellige samarbejdspartnere; såsom andre sociale aktører, der har haft med borgeren at gøre i fx arbejdsprøvning eller til helbredsundersøgelse. Og det er ud fra det overblik, at sagsbehandleren skal foretage sine velovervejede beslutninger. De fleste sagsbehandlere oplever, at de med arbejdsevne-metoden har fået mere klare rammer for, hvad deres arbejdsopgaver består af og hvilket mål, de arbejder hen imod. Desuden bifalder sagsbehandlerne også, at borgeren får et større indblik i baggrunden for beslutningsprocesserne. Til gengæld må sagsbehandlerne give afkald på muligheden for selv at bestemme hvilken fremgangsmåde, der vil være relevant at bruge i den enkelte sag. I de følgende to eksempler vil jeg vise, at den tekniske rationalitet nok skaber klarere rammer for sagsbehandleren, men ikke altid fungerer fleksibelt i det konkrete møde med borgeren. Selvom sagsbehandlerne overvejende udtrykker sig positivt om metoden, har de svært ved at integrere den i det daglige arbejde.

Samtalens røde tråd

EH: »Mmm. Nu skal du se: Jeg har jo en masse papirer, fra dengang jeg snakkede med dig sidst, og det med ressourceprofilen, det er noget, vi skal i dag.

Borger: Men hvad er en ressourceprofil?

EH: Jaaa (støn), det er faktisk sådan en med 12 elementer, som vi skal have belyst hele vejen ned her. Det er det, vi skal snakke om i dag.

Borger: Nå, men det må vi jo bare gå i gang med.

ET: Det er jo det. Vi er bare nødt til at klø på og få det overstået.«

På forvaltningerne har sagsbehandleren typisk afsat en time til at gennemgå ressourceprofilschemaet. Når borgeren kommer ind ad døren til en ressourceprofilsamtale, er formålet med den næste times arbejde helt fastlagt. Borgeren sætter sig i stolen foran skrivebordet, og efter de indledende bemærkninger introduceres ressourceprofilen som målet for dagens samtale⁵. Måden, sagsbehandleren introducerer arbejdsvejemetoden på, varierer. De fleste sagsbehandlere giver udtryk for, at ressourceprofilen er noget, der skal »udfyldes efter beslutning fra Christiansborg«, noget de er blevet pålagt, og som de er nødt til at gennemgå. Hos andre og langt de færreste introduceres redskabet som en selvfølgelig og givtig del af sagsbehandlingen.

Ressourceprofilen er ifølge sagsbehandler Erika Hansen i citatet ovenfor »sådan en med 12 elementer«; en afgrænset enhed, som sagsbehandleren fører borgeren igennem. De 12 elementer tages generelt op med borgeren én efter én, i den rækkefølge de er opstillet på sagsbehandlernes computere, og forløbet ledes af sagsbehandleren, der sidder med profilen foran sig enten på computer-skærmen eller i papirform. Sagsbehandleren angiver typisk, hvilke oplysninger hun skal bruge, og hun har overblik over, hvor mange elementer der endnu mangler at blive belyst i forhold til, hvor meget tid der er tilbage. Det lykkes som regel at gennemgå ressourceprofilen med borgeren i løbet af en time, somme tider endda hurtigere, men det sker dog også, at sagsbehandleren må afbryde samtalen, før ressourceprofilen er færdig og finde en ny tid til borgeren, hvor det resterende skal skrives. Udsættelser skyldes typisk enten, at borgeren er for syg til at kunne deltage en hel time, eller at borger og sagsbehandler ikke har nået hele profilen igennem, fordi borgeren enten har »talt for me-

get« eller har givet modstridende og/eller usammenhængende oplysninger.

Sagsbehandlernes fokus på fremdriften og på at nå igennem ressourceprofilens 12 elementer fra ende til anden, som de står angivet på ressourceprofilschemaet, gør, at ressourceprofilen vedbliver at være et redskab, der generelt virker stift og uintegreret i sagsbehandlingen. På en intern temadag om arbejdsvejemetoden i Nordby Kommune understreges det gentagne gange fra ledelsens side over for afdelingens sagsbehandlere, hvor vigtigt det er for resultatet af ressourceprofilen, at sagsbehandlerne selv bakker op om den over for borgeren og lader den indgå som et naturligt element i samtalen. Dette gælder ikke bare præsentationen af redskabet, men også måden ressourceprofilen inddrages i samtalen på. Ressourceprofilen skal bruges som en fleksibel basis for dialogen med borgeren og ikke som noget tvungent, der lægges ned over sagsbehandlingen⁶.

Da jeg spørger sagsbehandler Marie Lessing, hvorfor hun ikke bruger ressourceprofilen mere fleksibelt og i stedet vælger at styre dialogen med borgeren ud fra rækkefølgen af de 12 elementer på ressourceprofilschemaet, giver hun følgende svar:

ML: »Fordi så mister jeg min egen koncentration i det. Fx hvis jeg er inde på punktet omkring erhvervsanamnesen, ikke [element 2 i ressourceprofilen]. Der er jo mange, mange mennesker, der har et langt erhvervsforløb bag sig, og hvis vi går helt tilbage, til fra de gik ud af skolen – så kan de ikke selv overskue det: »Og hvad var det så jeg gjorde... og så to år senere var jeg... nå nej, der var jeg jo kun et år.« Altså, de kludrer rundt i det. Og det skal jeg have fat i det her, fordi det er vigtigt at se, hvilken tilknytning de har til arbejdsmarkedet. Hvis de så pludselig siger noget om helbred, så skulle jeg »scrolle« ned og skrive det i helbred. Men så har jeg altså mistet den røde tråd og koncentrationen, så det bruger jeg aldrig.«

Tidspres er ofte sagsbehandlernes forklaring til borgerne, når de skal forklare, hvorfor de er nødt til at styre samtalen igennem de 12 elementer. Sagsbehandlerne nævner ofte, at det er nødvendigt at styre samtalen noget strammere end sædvanligt, fordi det er vigtigt, at ressourceprofilen bliver lavet, så sagen kan indstilles til nævnet. Begrundelsen peger på det tidspres, sagsbehandlerne

generelt står i med hensyn til at skulle handle på mange sager inden for afgrænsede tidsperioder, hvilket ofte går ud over den kvalitative anvendelse af redskabet. Deadlines i sagsbehandlingen er blevet et mere fremtrædende element i de seneste år, og det betyder meget for ledere og sagsbehandlere at kunne følge med og overholde den kvote, der er sat for afdelingen.

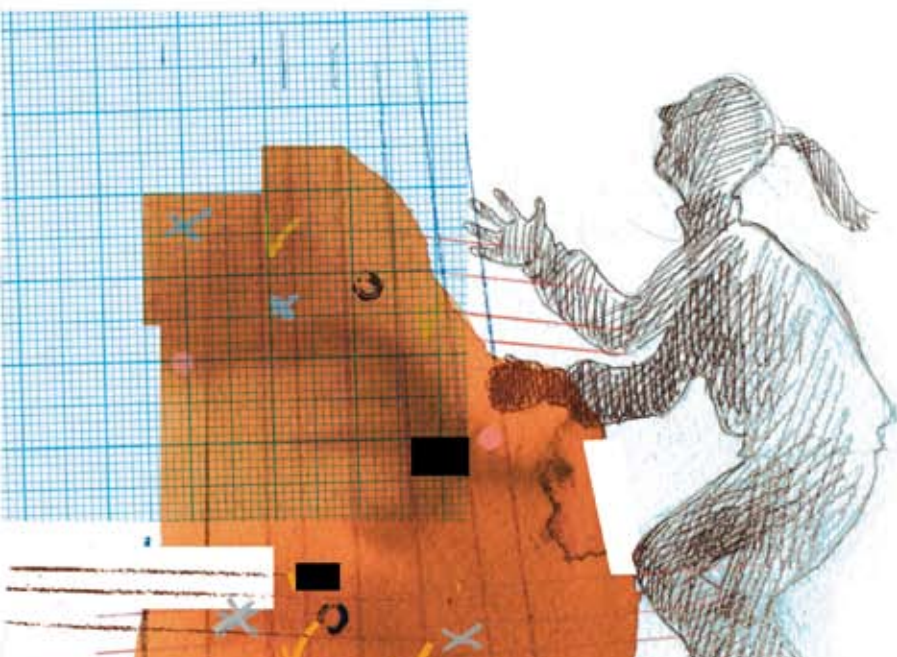
I ovenstående citat giver Marie Lessing dog en anden begrundelse end den tidsmæssige for, hvorfor hun føler, at det er nødvendigt at lade ressourceprofilen styre samtalen med borgeren. Her påpeger hun, at hun ikke kan bevare koncentrationen og »den røde tråd«, hvis hun skal »springe rundt« i profilen, alt efter hvordan dialogen med borgeren forløber.

Kendskabet til borgerens situation kommer i ressourceprofilsamtalen hurtigt til at blive styret af, at nedskrivningen af borgerens oplysninger kræver en vis systematik. Kombinationen af skrivning og tale kan ifølge Marie Lessing sagtens lade sig gøre, men fremgangsmåden kræver en større strukturering af det sagte end i en dialog uden for rammerne af ressourceprofilen. Ellers bliver det skrevne produkt svært forståeligt for en fremtidig læser. Det er nødvendigt for Marie Lessing at definere »den røde tråd« i forhold til det skriftlige produkt, for at kunne skabe et læsbart dokument.

Den amerikanske professor i humanvidenskab og psykiatri Walter Ong beskriver i sin bog »Orality and Literacy« forskellen imellem skriftsprog og

talesprog. Her påpeger han bl.a., hvordan skriftsproget kræver en langt større præcision end talesproget, da skriftsproget flytter det talte ord ud af sin konkrete kontekst. Det er nødvendigt på skrift at erstatte det, der er tydeligt for de implicerede i samtalen; nemlig ansigtsudtryk, intonation og gestikulation (Ong 1986). Mundtlige udsagn kendetegnes ved en langt mere associerende, upræcis, vag og flertydig stil, som i sin direkte nedskrivning vil være uklar eller uforståelig for en fremtidig kontekstafhængig læsning i fx pensionsnævnet. Den systematiske fremgangsmåde muliggør derimod, at sagsbehandleren kan sætte sig i en fremtidig læsers sted og hele tiden checke, hvorvidt det skrevne giver mening for en, der ikke er til stede i samtalen lige nu⁷.

Den mundtlige samtales kaotiske forløb renses således til en struktureret og læsbar version i mødet med et skriftligt orienteret redskab som ressourceprofilen. Jo mindre borgeren selv følger ressourceprofilens struktur, jo mere bliver det nødvendigt for sagsbehandleren at styre samtalen for ikke at spilde for meget tid. Som vi skal se efterfølgende, er der stor forskel på, hvor nemt det er at integrere arbejdsvevemetoden i samtalen, alt efter hvor skriftvante borgerne er.



Skabelsen af fakta

Som de berørte sagsbehandlere allerede ved, stiller arbejdsevnetoden krav til, at sagsbehandleren belyser, hvordan vedkommende kommer frem til sine vurderinger. Det er fx ikke nok at beskrive borgeren i relation til de 12 elementer i ressourceprofilen, for derefter at lave en konklusion. Hvert element, der skønnes relevant i forhold til den enkelte borgers situation, skal isoleres og anskues adskilt fra den viden, sagsbehandleren eventuelt måtte have om andre faktorer i sagen. Og for hvert enkelt af disse elementer skal sagsbehandleren – på baggrund af de nedskrevne beskrivelser – vurdere borgerens ressourcer, udviklingsmuligheder og barrierer. Først når de relevante elementer er gennemgået hver for sig, kan den endelige vurdering skrives. Ikke som et frit »flow«, men som en opsummering af de allerede fremkomne delkonklusioner. Arbejdsevnetoden lægger derved ikke bare op til dokumentation, men også til evidens, hvilket går skridtet videre. I begrebet evidens ligger der ikke kun et krav om at dokumentere, men at gøre det på en bestemt måde, som, hvis det ønskes, kan gentages og give et tilsvarende resultat. Bestemte faser skal gennemgås som beskrevet ovenfor: Beskrivelsesfasen skal adskilles fra vurderingsfasen. Og sidstnævnte er igen opdelt i en delvurderingsfase, der ligger til grund for den endelige vurdering. Rækkefølgen kan der ikke laves om på, ej heller kan faser springes over.

Målet med ressourceprofilsamtalerne er at skabe »beskrivelser« af borgeren, som skal udgøre et så kvalificeret og objektivt grundlag som muligt for sagsbehandlerens efterfølgende vurdering. Det bliver tilstræbt, at borgeren deltager så meget som muligt i udarbejdelsen af disse beskrivelser, så vedkommende kan genkende sig selv og efterfølgende se ressourceprofilen som »sit« dokument (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2001 86-7). Alligevel er billedet af sagsbehandleren som en nøgtern registrator af borgerens ord ikke i overensstemmelse med virkeligheden; »beskrivelserne« er ofte resultatet af en kompleks proces, der er baseret på adskillige vurderinger fra sagsbehandlerens side.

I det følgende eksempel fra en ressourceprofil-samtale hos sagsbehandler Marie Lessing er det tydeligt, hvordan sagsbehandleren koncentrerer sig om at tilpasse borgerens ord til ressourceprofilens form. Marie Lessing skriver direkte i ressourceprofilen på computer under samtalen, og

citatet begynder, da hun er kommet til punkt 12 i ressourceprofilen (helbred), der omhandler borgerens funktionsniveau:

ML: »Okay. Yes (suk). Så er der hele det der med helbredet. Og der var det, som jeg nævnte før, at jeg skal have spurgt dig omkring dit funktionsniveau (...). Øhm, men hvordan er du så derhjemme? Hvis du nu forestiller dig: Du står simpelthen op om morgenen, og hvad sker der så?

Borger: Nej, det gør jeg sgu ikke.

ML: Det gør du ikke?!

Borger: Jeg står op lige pludselig, når jeg kan komme op. Så det kan man ikke sige.

ML: Hvad vil det sige?

Borger: Jamen alt imellem klokken 7 og 11 ca. Den kan også blive 3 om eftermiddagen, den kan også blive slet ikke. Det kan jeg altså desværre ikke sige...

ML: Hvad afgør om du kommer op?

Borger: Hvordan jeg har det.

ML: Hvordan skal du have det for at komme op?

Borger: Som jeg har det i dag. Det er en af mine meget, meget gode perioder, jeg er inde i lige nu. Altså, der er dage, hvor jeg simpelthen får en potte ind og tisser, imens jeg ligger i sengen. Det er der.

ML: Okay. Øh, så siger vi, at det er en af de dage, hvor du er kommet op klokken 11. Hvad gør du så?

Borger: Jamen altså, hvad gør jeg? Jeg beskæftiger mig jo meget med det der edb, og så går jeg og nuser lidt rundt. Jeg kan jo godt vande blomster, jeg kan godt tørre støv af, og jeg kan godt rydde lidt op (...). Jeg kan sagtens få min tid til at gå, når jeg har mine gode dage.

ML: (tapper i computeren). Med smånusseri – eller hvad sådan noget hedder. Det kan vi ikke skrive i ressourceprofilen. Øh, så skriver vi, (taler til sig selv) så må vi skrive konkret, hvad det er du går og laver med at vande blomster (tapper samtidig), hvad sagde du mere?»

Citatet viser for det første, hvordan borgerens oplysninger »samles ind« og bruges i profilen, uden at de bliver diskuteret i deres betydning for borgers situation. Når borgeren fx beskriver en af sine dårlige dage, hvor det er nødvendigt at få en potte ind i sengen, responderer sagsbehandleren ikke på indholdet af det sagte, men omformulerer i stedet sit spørgsmål for at få et svar, der passer mest præcist ind i den beskrivelse af funktionsevnen, som hun er ved at lave. For det andet er det tydeligt i

citater, hvordan Marie Lessing må oversætte og tilpasse borgerens udtalelser til en skriftlig form, der er struktureret efter ressourceprofilens rammer. Borgerens situation komprimeres til udsagn, der virker betegnende for noget, der typisk finder sted, og som al anden formidling er resultatet en reduktion af den konkrete erfaring.

I sagsbehandlerens oversættelse fra den konkrete samtalsituation til det skriftlige udsagn finder der nødvendigvis altid en vurdering og udvælgelse sted, ud fra hvad sagsbehandleren vurderer er relevant og betegnende for sagens videre forløb. Et eksempel herpå ses også i citatet ovenfor, hvor Marie Lessings fravælger ordet »smånusseri« som et brugbart ord i profilen. I et efterfølgende interview forklarer hun mig, at hun fravalgte ordet, fordi hun vurderede, at det ikke var præcist nok som betegnelse for borgerens situation, selvom ordet lægger sig tæt op ad borgerens eget ordvalg.

Afstanden mellem borgerens konkrete udsagn og det, sagsbehandleren vælger at skrive ind i profilen, bliver generelt større, når sagsbehandleren har at gøre med borgere, der ikke selv er vant til at formulere sig skriftligt. I forbindelse med mit studentjob for Socialforskningsinstituttet havde jeg mulighed for at overvære adskillige sagsbehandler-samtaler med borgere med akademikerbaggrund. Samtalens omdrejningspunkt var i disse tilfælde ikke ressourceprofilen, men »dialogguiden«, der går under betegnelsen; »ressourceprofil light«⁸. Den akademisk uddannede jobsøgende borger viste sig at have langt mere kontrol med, hvad der kom til at stå i profilen end de fleste kontanthjælpsmodtagere, som jeg har observeret. Akademikeren formulerede sig i korte sætninger, der ofte kunne skrives direkte ind i profilen, hvorefter denne ventede på, at sagsbehandleren havde skrevet det ind og kunne stille næste spørgsmål. Enkelte borgere holdt ydermere øje med, om sagsbehandleren havde problemer med at gebærde sig på computeren og trådte til med råd, hvis dette var tilfældet. Derimod var den skriftlige nedfældning af udsagn fra borgere, der blev tilregnet den »tunge« og typisk mindre skriftvante del af klientgruppen ofte langt mere kompliceret og afhængig af sagsbehandlerens egen vurdering af, hvad det sagte bedst kunne oversættes til. Sproget i ressourceprofilen, såsom fx betegnelserne for de forskellige elementer, kan virke fremmedartede og uforståelige for de fleste, også for borgere uden en længere uddannelses-

baggrund. Sagsbehandlerne måtte derfor i mange tilfælde først oversætte spørgsmålene til det, en sagsbehandler betegnede som »jævnt dansk«, for dernæst at oversætte borgerens enten alt for korte eller alt for vævende og lange svar tilbage til profilens afgrænsede og opdelt struktur.

I ressourceprofilen behandles borgerens udtalelser som faktuelle beskrivelser af borgerens situation trods det, at de i mange tilfælde er resultatet af en enorm udrednings-, forhandlings- og vurderingsproces mellem sagsbehandler og borger. Denne udrednings-, forhandlings- og vurderingsproces anerkendes dog ikke som sådan i arbejdsevne-metoden, da vurderingerne først må finde sted efterfølgende på baggrund af det såkaldte beskrivelsesarbejde. For mange sagsbehandlere føles dette skel meningsløst, når vurderingen allerede er en stor del af skabelsen af beskrivelsen, og når adskillelsen mellem beskrivelse og vurdering er så utydelig, at den må konstrueres efterfølgende udelukkende for profilens skyld. Groft forenklet kan man sige, at arbejdsevne-metoden er modelleret over et idealt billede af en borger som dem, der findes hos AF-akademikere. Hos mange andre borgere virker ressourceprofilen som et kunstigt redskab med spørgsmål, der i form og indhold ofte er fremmedartede i forhold til borgerens måde at kommunikere på.

Arbejdsevne-metoden bliver derfor heller ikke brugt, som den skal. Ideen var, at arbejdsevne-metoden skulle følge borgeren igennem processen på kommunen. Dels som dokumentation, der følger borgeren i sit møde med de forskellige instanser og dels som kvalificeret grundlag for de beslutninger og vurderinger, som sagsbehandlerne tager i processen. Dette kræver dog, at sagsbehandlerne fortløbende skriver i profilen, opdaterer den og ekspliciterer processen på skrift. Men opdelingen af faserne er for rigide til den vekslende og uforudsigelige respons, der er nødvendig, især i forhold til de såkaldt »tunge« borgere.

2. Ændrede sagsbehandlerdyder

I forrige afsnit har jeg belyst, hvilke generelle problemer sagsbehandlerne møder i arbejdet med at integrere arbejdsevne-metoden over for mindre skriftvante borgere. Udgangspunktet for næste afsnit er at vise, hvordan sagsbehandlerne forholder sig forskelligt til redskabet og søger at integrere det i forhold til deres socialfaglige idealer. Afdækningen af de tre praksislogikker har været ledt af en

Sagsbehandlerne og deres ledere ser arbejdsevne- metoden som en kritik af deres faglige præstation

interesse for sagsbehandlerne motivation for at udføre deres arbejde. Sagsbehandlerne taler meget om borgerne, ikke kun til mig i interviewene, men også med hinanden på gangen og til møderne. De føler med borgeren, griner med og af borgeren, fortvivles, stresses, trættes og glædes af borgeren. Borgeren er den centrale katalysator ikke bare for, at sagsbehandlerne har noget at lave, men også for at de kan lide deres arbejde. Det er måden sagsbehandlerne brænder for at løse borgerens problemer på, der er omdrejningspunktet for dette afsnit.

- Den psykosociale praksislogik: »Jeg handler først og skriver senere«

Jeg har i felten mødt enkelte sagsbehandlere, der forholder sig direkte kritisk til arbejdsevne-metoden. Disse sagsbehandlere udgør kun en lille del af den samlede gruppe sagsbehandlere i de kommuner, jeg har lavet feltarbejde i og repræsenterer et interessant modspil til det fokus, der er i arbejdsevne-metoden. Disse sagsbehandlere arbejder overvejende ud fra en praksislogik, som jeg har valgt at kalde for »den psykosociale praksislogik«. I denne praksislogik er samtalen med borgeren den centrale aktivitet, og det er igennem dialogen, at sagsbehandleren både oparbejder viden om den pågældende sag, skaber sine vurderinger og søger at påvirke borgerens situation.

Betegnelsen »psykosocial praksislogik« har jeg valgt, fordi sagsbehandlere, der orienterer sig i forhold til denne praksislogik, anser den psykosociale udveksling for at være det væsentligste professionelle redskab. Herved lægger jeg mig op ad en tidligere undersøgelse fra Socialministeriet (2001), hvor rapportens forfattere ligeledes arbejder med at identificere typiske måder, sagsbehandlerne forholder sig til deres arbejde på. Her beskriver de den psykosocialt orienterede sagsbehandler som en, der »har sine styrker i sin menneskekundskab, social og psykologisk viden og evne til indlevelse i klienters problematik« (Ibid.). Til denne definition tilføjes det i en fodnote: »At (man i den psykosociale tilgang) tilkender såvel indre som ydre omstændigheder betydning for at kunne forstå og arbejde med menneskers vanskeligheder« (Ibid.). Denne tilføjelse er vigtig, fordi det her præciseres, at en psykosocial orientering er en betegnelse for måden, sagsbehandleren relaterer sig til borgeren på, og at betegnelsen ikke siger noget om indholdet af relationen. Den psykosocialt orienterede sagsbehand-

ler kan vægte indre som ydre omstændigheder i forståelsen af den enkelte sag, men måden, dette gøres på, er gennem indlevelse. Denne praksislogik har derfor ikke nødvendigvis noget med terapitænkning at gøre, selvom der selvfølgelig inden for denne praksislogik kan findes terapisorienterede sagsbehandlere (Socialministeriet 2001: 69). Præciseringen er vigtig, fordi sagsbehandlerne i disse år netop kritiseres for at være alt for psykologisk-terapeutisk fokuserede i arbejdet med borgeren. Selvom dette kan være tilfældet, ligger det psykologiske terapeutiske fokus ikke på forhånd i den definition, som jeg anvender.

De sagsbehandlere, der arbejder ud fra den psykosociale praksislogik, har typisk lang erfaring inden for faget og stiller sig kritisk over for den voksende prioritering i faget af dokumentation og administrativt arbejde. Disse sagsbehandlere har ligesom de andre valgt deres arbejde, fordi de ønsker at arbejde med mennesker. De ser det administrative arbejde som en modsætning hertil, fordi det tager en masse væsentlig tid fra den konkrete kontakt med borgeren. Da jeg spørger sagsbehandler Jeanette Iversen om, hvad der er drivkraften bag hendes valg af profession, svarer hun således:

Jl: »På uddannelsen har de fokus på samtaler, men i praksis ser vores arbejdsopgaver anderledes ud. I år 2000 var to samtaler om dagen lidt, så vidste jeg ikke, hvad jeg skulle lave resten af dagen. Hvis jeg har to samtaler i dag, så kan jeg ikke nå det, der skal nås (...). Det er blevet kedeligt af det. Jeg valgte jobbet for at tale med mennesker. Det har jeg ikke tid til nu.«

Bortset fra Jeanette Iversens beskrivelse af, at den voksende andel af administrativt arbejde kan virke »kedelig«, beskriver hun også mere implicit i ovenstående citat, at der er sket en langt mere gennemgribende ændring i sagsbehandlernes arbejde: Tiden »øremærkes« til en bestemt aktivitet. Som Jeanette Iversen beskriver, er borgersamtaler stadig i fokus på uddannelsen, men i praksis har samtalen fået skærpet konkurrence af andre aktiviteter, såsom diverse mødeaktiviteter og administrativt arbejde, der optager en voksende andel af sagsbehandlernes tid. Formålet med en stor del af arbejdsdagen fastlægges på forhånd, hvilket påvirker borgerkontakten på en essentiel måde: Struktureringen rammer den del af sagsbehandlernes arbejde, der handler om at kunne stå til rådighed

for borgeren med rådgivning og samtale, når borgeren befinder sig i et akut behov for hjælp. Dette aspekt modsætter sig i sagens natur planlægning. Da jeg spørger sagsbehandler Tanja Ungersen, hvad hun oplever som en barriere i sin dagligdag som socialrådgiver, siger hun følgende:

TU: »Jamen, der er afsat så og så mange tider i kalenderen, og inden for det tidsrum skal tingene kunne lade sig gøre, men jeg kan jo se, at jeg ikke er den eneste, der kan finde på at sige til borgeren; »Nå men så kom herop«, sådan uden for planen, fordi det kan jeg jo se, at det er de fleste nødt til, men det gør jo så også, at der er noget andet man må lægge til side ikke. Jeg ville bare ikke kunne prioritere sådan, at jeg sagde: »Ved du hvad, jeg kan da godt høre, at du har det rigtigt, rigtigt skidt, men jeg har altså nogle sager, jeg skal have skrevet, så derfor må du altså komme om 3 uger ikke. Nej, den holder jo ikke. Selvom man siger: »Folk må jo bestille tid«. Ja, men hvis jeg først har tid i midten af november, og det er her og nu, det brænder på, så glem det. Så må man lave de der små... og det er jeg ligeglad med, at jeg må. Men det passer ikke ind i alt det der skemalagte struktur. Men jeg tror, at hvis du tager turen ned, så vil de fleste sige, at det er man nødt til at gøre engang imellem.«

Den voksende strukturering af tiden medfører, at sagsbehandlerne oftere står i den situation at skulle vælge mellem enten at afvise borgeren eller tage sig tid til borgeren alligevel og risikere at komme bagud med det arbejde, der ligger på skrivebordet. Samtidig er konsekvenserne af valget også større, fordi det administrative arbejde udgør en lang større arbejdsbyrde end tidligere. Det kendetegnende ved de sagsbehandlere, der arbejder ud fra den psykosociale handlingslogik, er, at de, trods et ofte voldsomt administrativt arbejdspress, oftest prioriterer at stille sig til rådighed for borgere med akutte behov. Tanja Ungersen siger videre:

»TU: Jeg vil ikke sige, at man til hver en tid kan komme til at tale med mig, fordi det er det, der ligger i strukturen, men hvis man virkelig har brug for det, så finder jeg også en tid. Det er så ris til min egen bagdel, fordi så kommer jeg bagud med de andre ting, ikke.«

Balancegangen imellem borgerens akutte behov og de administrative opgaver er et generelt problem for sagsbehandlerne, og som Tanja Ungersen siger

ovenfor, kender de fleste til situationer, hvor de skal foretage dette valg. Inden for den psykosociale praksislogik er prioriteringen af borgeren på trods af den tidsmæssige struktur dog samtidig koblet med en eksplicit mistillid i forhold til anvendeligheden af det administrative arbejde. Det administrative arbejde er noget, der skal overstås, og det skal helst fylde så lidt som muligt, fordi det tager vigtig tid fra den konkrete kontakt til borgeren.

»Jeg laver ressourceprofilerne, når jeg er pisket til det«

Under ressourceprofilsamtalerne skriver sagsbehandlere inden for den psykosociale praksislogik typisk borgerens kommentarer ned i hånden i noteform på en lille blok. Nogle vælger slet ikke at skrive, imens borgeren er der, og skriver selv ressourceprofilen efterfølgende ud fra det kendskab, de har til borgeren. Det at skulle skrive under samtalen anses for at være forstyrrende for kontakten. Jeg beder i følgende citat sagsbehandler Tanja Ungersen beskrive, hvordan ressourceprofilsamtalerne finder sted hos hende:

TU: »Jamen foreløbig ser det sådan ud, at jeg laver ressourceprofilerne, når jeg er pisket til det, og så laver jeg dem som regel primært ud fra de oplysninger, jeg har.

Int.: Du sætter dig ikke og laver en samtale med borgeren, hvor du går igennem elementerne? Nu spørger jeg lige for at forstå, hvad du mener..

TU: Jamen i øjeblikket fx, der er jeg ved (støn) at komme igennem min bunke med pensionssager. Og det er jo mennesker, jeg har talt med adskillige gange, hvor der ligger dokumenter og tilbagemeldinger fra arbejdsprøvninger og hvad det nu måtte være. Så dem sidder jeg og laver på det grundlag. Jamen så er der vel nok nogle andre hvor... (tænker efter). Jo, der er nogle, hvor jeg har dem til samtale med henblik på at få nogle specifikke oplysninger indhentet til ressourceprofilen. Men jeg sidder ikke og skriver samtidig. Det kan jeg simpelthen ikke. Så kan jeg ikke have min opmærksomhed med. Det er vigtigt for mig. Det er også meget tit i samtaler, at jeg overhovedet ikke får taget notater, fordi... altså, jeg vil kunne se. Jeg vil være til stede ikke. Og jeg vil kunne se: »Hvad sker der? Hvad, hvorfor, hvad var lige det?« Altså: »Var det noget? Blev du ked af det? Er der mere i det?« Og det kan jeg ikke, hvis jeg skal sidde og skrive og tage notater.«

Sagsbehandlere inden for denne praksislogik anser arbejdsevne-metoden som noget, de ifølge lovgivningens krav bliver nødt til at bruge, men ikke som noget, der er til gavn for hverken dem selv eller borgeren. Derfor skriver Tanja Ungersen også først ressourceprofilerne, når hun ikke kan undslå sig længere; dvs. først i det øjeblik, hun har valgt at indstille borgeren til pension, revalidering eller fleksjob. Her kræver loven, at ressourceprofilen skal være til stede i sagsakterne. Samtidig foretrækker Tanja Ungersen ikke at skrive noget i ressourceprofilerne under samtalen med borgeren, men derimod først efter at samtalen har fundet sted. I stedet lægger hun stor vægt på at være opmærksom og at kunne se borgerens reaktioner.

Måden, Tanja Ungersen beskriver den konkrete omgangsform med borgeren på, er også væsentlig. Da Tanja Ungersen skal beskrive over for mig, hvad der er vigtigt i samtalen med borgeren, ændrer sproget sig markant fra sammenhængende lange sætninger til korte sætninger i direkte tale, der egentlig kun giver mening i dialogen med en anden. Alle Tanja Ungersens korte, spørgende sætninger i slutningen af citatet ovenfor er en illustration af den sansning af borgerens sproglige som ikke-sproglige og kropsligt aflæselige tilstedeværelse, der vægtes i den psykosociale praksislogik. Den viden, Tanja Ungersen efterspørger, får hun ikke ved at skrive borgerens ord ned på en blok eller på en computer, den får hun ved at bruge sine sanser (lytte, se, lugte etc.) i forhold til borgeren over for sig. Den psykosociale praksislogik vægter betydningen af dialogen frem for det administrative aspekt af sagsbehandlingen. Det skyldes, at det er i dialogen, at sagsbehandleren kan få den viden, som denne opfatter som den væsentligste i forhold til borgerens situation.

- Den pragmatiske praksislogik: »Og derfor bliver man nødt til at finde et system, hvor man siger: »Så ekspederer vi dem, som de kommer ind.«

Den pragmatiske praksislogik ligner den psykosociale praksislogik på afgørende punkter: For sagsbehandlere, der orienterer sig i forhold til disse logikker, er det samtalen med borgeren, der både er den væsentligste drivkraft for arbejdet og samtidig den centrale arbejdsform. Samtalen med borgeren udgør i begge tilfælde rammen for skabelsen af refleksion-i-praksis. Den pragmatiske praksislogik adskiller sig dog fra den psykosociale praksislogik

i og med, at denne ikke på forhånd lægger sig fast på, at visse fremgangsmåder er bedre end andre. Hovedsagen er at finde en balance, hvor både de generelle lovmæssige krav bliver overholdt, og borgerens individuelle behov så vidt muligt bliver tilgodeset. Modtagelsen af metoden inden for denne logik er derfor præget af pragmatisme og en positiv interesse for at integrere redskabet konstruktivt i det daglige arbejde. De pragmatisk orienterede sagsbehandlere lader sig ikke bebyrde af arbejde, bare fordi dette arbejde skal gøres på en bestemt måde, men fralægger sig forestillinger om den rigtige fremgangsmåde, såfremt dette vil forsinke processen. Da jeg spørger Marianne Winter, om hun er glad for sit arbejde, siger hun følgende:

»MW: Meget! Men det er jeg, fordi jeg er optaget af det. Altså, jeg lever med, at vi aldrig kan nå, hvad vi skal. Altså, det er min erfaring, der gør, at det kan jeg forholde mig til. Der ligger ikke noget stress i mig.

Int.: Det er et vilkår, som du har accepteret?

MW: Jeg har lært at leve med det. Jeg havde jo de samme ambitioner, som alle mine kollegaer har, om, at vi skulle lave færdigt og dydborende arbejde osv., og der bliver man nødt til på et tidspunkt at stoppe op og sige okay, hvordan er virkeligheden? Og virkeligheden er altså meget, meget anderledes, end de ambitioner man har. Og det gælder for alle, altså vi skal smide de der ambitionsforventninger væk, ellers så brækker folk altså halsen (...). Der er så mange tilspidsede perioder, at en mere skrøbelig person må knække nakken.

Int.: Okay, og en tilspidsede periode, hvordan ser den ud?

MW: Den ser sådan ud, at vi uden indflydelse faktisk får dynger af arbejde ind, der alt sammen bliver nævnt som hastesager og akut, og det er det. Vi har med nogle mennesker at gøre, der står i nogle meget dårlige situationer, og vi har næsten kun hastesager. Og derfor bliver man nødt til at finde et system, hvor man siger; så ekspederer vi dem, som de kommer ind.«

Både psykosocialt og pragmatisk orienterede sagsbehandlere vælger at tage problemerne i den rækkefølge, de kommer, og »ekspedere dem, som de kommer ind«. I modsætning til førstnævnte løser de pragmatisk orienterede sagsbehandlere dog et problem som arbejdspress ved at gå på kompromis med de egne idealer om, hvordan tingene burde gøres. For at kunne følge med tempoet uden at

»knække nakken« mener Marianne Winter, at det er nødvendigt at fralægge sig idealer om rigtige måder at gøre tingene på og i stedet overgive sig til det praktiske forløb og manøvrere derudfra. Det er igennem nedtoningen af de socialfaglige idealer, at denne praksislogik adskiller sig fra både den før beskrevne psykosociale praksislogik og den administrative praksislogik, som jeg vil beskrive sidst herefter.

Arbejdsevnetoden er »bare et redskab«

Forskellen mellem den psykosociale og den pragmatisk praksislogik kommer først rigtigt til syne, når sagsbehandlerne udtaler sig om deres håndtering af arbejdsevnetoden. I den pragmatisk praksislogik frasiges ideen om den gode sagsbehandling som værende knyttet til en bestemt fremgangsmåde. Vigtigere er det, at situationen anskues fra en vinkel, der rummer en mulig »løsning« ud fra de muligheder, som sagsbehandleren har til rådighed⁹. Brugen af visse redskaber frem for andre er derfor ifølge denne logik i princippet mindre væsentlig. Det vigtigste er, at de understøtter forløbet hen imod den bedst mulige løsning for alle parter. De pragmatisk orienterede sagsbehandlere har således intet imod at bruge computer som redskab i ressourceprofilsamtalen, og de fleste inden for denne praksislogik skriver direkte ind i ressourceprofilen. Sagsbehandler Marianne Winter beskriver en typisk ressourceprofilsamtale som følger:

Int.: »Hvordan forløber en ressourceprofilsamtale hos dig?

MW: Der er nogle, der kommer ind død-seriøse, og så siger jeg til dem: »Jeg har det her, vi skal udfylde sammen, og det er dig og mig, der skal udfylde det. Nu læser jeg op, hvad der står, og så kan jeg sige lidt om, hvad ordene betyder, hvis du synes det.«

Int.: Og du sidder og skriver på computeren samt dig?

MW: Ja og det er jeg jo ked af, [Marianne lader herefter, som om hun taler til en borger], »jeg skal nok prøve at vende mig her [hun ser lige på mig], men vi er begge to bedst tjent med [skæver med overkroppen tilbage mod computer der står på venstre side af bordet], at vi laver det her sammen, fordi det du siger, det skriver jeg, og så læser jeg det op bagefter«

I ressourceprofilsamtalen hos den pragmatisk orienterede sagsbehandler er det tydeligt, hvordan



denne sigter mod at forene kravet om brugen af ressourceprofilen med det at skabe refleksion-i-praksis i samtalen med borgeren. På den ene side skal ressourceprofilen »udfyldes«, det er et krav, som den pragmatisk orienterede sagsbehandler udfører. På den anden side forsøger hun at integrere profilen i den samtaleform, som hun normalt bruger, dvs. at profilen forsøges implementeret som et redskab, der understøtter dialogen og den refleksive udveksling i samtalen. Arbejdsevne metodens betydning for sagsbehandlere inden for denne praksislogik er derfor ikke af ideologisk karakter, men afgøres i praksis, alt efter hvor godt den lader sig bruge i arbejdet:

Int.: »Hvad for nogle tanker gjorde du dig om arbejdsevne metoden, dengang du blev introduceret til den?

ML: Jeg gjorde mig de samme tanker som de tusinder af andre nye ting, jeg skulle præsenteres for som ny i en forvaltning. Det var bare et redskab. Altså nøjagtig som vi har henvisningsskemaer til projekterne og meget andet. Okay, nu er der en metode, vi skal have, og som skal anvendes. Det var blevet lovpligtigt.

Int.: Så du vurderede den ikke, du havde ikke nogen mening om den?

ML: Ikke andet end en åbenhed for: »Nå jamen så skal vi lære det.« Næste fase var, da vi så omsatte det [redskabet]. Det er alt for firkantet. Det er for tungt i sin nuværende form, og jeg mener helt klart, at det

kan forenkles (...). Nu har vi haft det et par år og skal til at justere.

Int.: Det er der ikke blevet gjort endnu?

ML: Jeg ved ikke, om det ligger lige ude i fremtiden, at man overvejer det, men jeg har det med det, som med alle andre ting: Jeg synes, at det må være brugerne af et eller andet produkt, ligesom sko eller noget andet, der skal spørges: »Hvordan går du med de her sko?« Det nytter jo ikke noget, at man sidder oven over og bestemmer noget, som måske er tungt omsætteligt i virkeligheden vel?»

Arbejdsevne-metoden har ifølge Marie Lessing det tilfælles med et par sko, at de begge skal fungere gnidningsløst i den sammenhæng, de bliver brugt. Herved understreger hun det praktiske fokus, hun har på sagsbehandlingen, som redskabet skal indlejres i. De eksisterende barrierer i forhold til denne indlejring regner Marie Lessing dog fast med vil blive korrigeret inden for den nærmeste fremtid, da det i hendes perspektiv må være i alles interesse at forbedre redskabet på de punkter, hvor det stritter imod en flydende indlejring i sagsbehandlingen som en praktisk og fortløbende proces.

- Den administrerende praksislogik: »Det her rammer sgu' ikke helt præcist, lad os se, om vi ikke kan få det ramt bedre«

Modsat de to andre handlingslogikker ser sagsbehandlerne inden for den administrerende handlingslogik ressourceprofilen som en målestok for kvaliteten af deres arbejde og sætter derfor en ære i, at de skriftlige vidnesbyrd er af høj standard. Ressourceprofilen forsøges hverken ignoreret som i den psykosociale praksislogik eller integreret i praksis som i den pragmatiske handlingslogik, men bruges i langt højere grad som et redskab, der kan skabe viden om praksis. Det skriftlige vidnesbyrd ses som en væsentlig kilde til viden om borgerens situation, og en god ressourceprofil er for sagsbehandler Susanne Jespersen én, hvor hun og borgeren har samarbejdet om at finde de helt rigtige og præcise formuleringer, der både beskriver de væsentlige elementer på en nøjagtig måde, og som samtidig er lette at forstå for en kommende læser:

Int.: »Hvordan vil du betegne et godt forløb?

SJ: Jeg synes måske, at der er to ressourceprofiler, der har været bragende gode, som jeg selv har lavet, hvor jeg tænker: »Det her, det var et godt stykke arbejde.

Det her er jeg glad for, klienten er enormt glad for det og vi synes begge to, at det har været et enormt vellykket forløb.« Det er altså virkelig der, hvor jeg har haft tid til at sidde i fred og ro og læse ressourceprofilen igennem, hvor jeg har kunnet gå ind og rette nogle steder, lave bare små omformuleringer, der kan gøre, at det bliver meget mere tydeligt for dem, der skal læse det. Når jeg har haft tid til at sende det hjem til klienten og sige: »Prøv lige at kigge på det her.« Hvor de er kommet tilbage og har sagt: »Ved du hvad Susanne, det her rammer sgu ikke helt præcist, lad os se om vi ikke kan få det ramt bedre.« Så er der pludselig et samarbejde, der er en dialog, og man har fornemmelsen af, at det er en proces.«

Målet for sagsbehandlingen flytter sig inden for denne praksislogik fra et fokus på refleksion-i-praksis til et fokus på formidlingen af praksis på skrift. Der er ikke nødvendigvis mindre dialog med borgeren i denne fremgangsmåde, men indholdet i dialogen er forskelligt: Begge grupper af sagsbehandlere reflekterer naturligvis i løbet af samtalen med borgeren, men disse refleksioner bruges til noget forskelligt. Hos de psykosocialt og pragmatisk orienterede sagsbehandlere anses den viden, der skabes i kontakten, som væsentlig for den konkrete interaktion med borgeren, hvorimod de administrativt orienterede sagsbehandlere i højere grad »samler viden ind« gennem kontakten med borgeren og strukturerer den efterfølgende i udarbejdelsen af arbejdsevne-metoden. Susanne Jespersen er sig meget bevidst, at det er de gode argumenter og de gode formuleringer, der i sidste ende både kommer til at afgøre pensionsnævnets beslutning om førtidspension og også hendes egen følelse af at have gjort et godt stykke arbejde. Det er derfor i det skriftlige arbejde, hun vælger at lægge sine kræfter.

Skabelsen af et præcist og velunderbygget skriftligt produkt er dog et tidskrævende arbejde, som kan være svært at fuldføre tilfredsstillende i forvaltningens travle hverdag. Da jeg spørger Susanne Jespersen om hendes holdning til, hvad der er godt, og hvad der er dårligt ved arbejdsevne-metoden svarer hun på følgende måde:

SJ: »Det som er godt ved ressourceprofilen, men som virkelig også er et onde; det er jo, at vi på den ene side sidder med de her 12 elementer, som muliggør, at vi kommer igennem en masse ting, og vi får formuleret

os skriftligt, og vi får fundet ud af: »Hey, hvad er det egentlig, der foregår her, hvad er det for nogle tanker og overvejelser, jeg vil have med ind, og som jeg synes er vigtige?« Sådan får vi altså også en lang større bevidstgørelse om vores egen faglighed. Den der følelse af selvtilfredshed over at have udført et godt stykke arbejde, den bliver enormt tydelig, når man får det gjort. Problemet er jo så på den anden side, at hvis man i 95 % af sagerne oplever at lave en gang lort, for at sige det mildt, fordi man ikke har tiden, så bliver ressourceprofilen pr. definition en kæmpe stor frustration i ens arbejdsdag, fordi den fuldstændig frarøver en muligheden for at opnå det, man gerne vil. Så når man engang imellem får lov til at gå hjem med den der virkelig gode fornemmelse af at have gjort noget godt, så bliver savnet så også det større, fordi vi simpelthen ikke har tiden til det, ikke.«

Selvom tidsmangel generelt omtales som et stort problem af alle sagsbehandlere, kommer sagsbehandlerne inden for den psykosociale og administrative praksislogik mest i klemme i forhold til tiden. Dette skyldes, at udfoldelsen af deres kerneekspertiser kræver en anderledes anvendelse af tiden, end der er mulighed for på forvaltningerne. Hos de psykosocialt orienterede sagsbehandlere er den voksende strukturering af tiden den centrale barriere for følelsen af at kunne stå til rådighed for borgeren, og de administrativt orienterede sagsbehandlere støder hurtigt ind i en regulær tidsmangel, såfremt de forsøger at gøre noget ud af det skriftlige produkt. Skriftligt arbejde kræver både en vis tilbagetrukkethed fra forstyrrende elementer såsom telefoner og andre henvendelser, som præger dagligdagen på forvaltningerne, og det er ofte langt mere tidskrævende end hurtige refleksioner på stedet. Selvom det ikke kun er de administrative sagsbehandlere, der klager over, at det er svært at nå at skrive ressourceprofilerne, er det alligevel dem, der føler sig mest frustrerede i forhold til de skriftlige resultater, da det er den skriftlige formidling, de ser som deres kerneekspertise.

Samspil og udvikling i forhold til de tre logikker

Sagsbehandlerne forholder sig forskelligt til forestillingen om, hvad sagsbehandlerkompetencer består af, og hvad der er godt socialt arbejde.

Sagsbehandlere, der orienterer sig i forhold til den psykosociale praksislogik, forsøger at lægge

afstand til det voksende krav om administrativt arbejde, så det fortsat er muligt at være fleksibel over for borgerens behov. For denne gruppe sagsbehandlere er det en kerneekspertise at holde fokus på samtalen og stå til rådighed for borgerens akutte behov. For sagsbehandlere inden for den pragmatiske praksislogik vægtes det at kunne være fleksibel i forhold til struktureringen af arbejdsopgaverne lige så højt, dog uden at det administrative arbejde på forhånd anses for at være mindre vigtigt end dialogen med borgeren. Tværtimod forsøges det administrative arbejde integreret i praksis fx ved at skrive på computer under ressourceprofil-samtalen. Her er det idealet, at de administrative redskaber skal være anvendelige og støtte praksis, og denne gruppe udfolder sin kerneekspertise i samtalen med borgeren ved at skabe løsninger i praksis inden for de rammer, kommunen kan tilbyde. Den sidste praksislogik, den administrative, ser sin faglige ekspertise i det at kunne skabe viden om praksis ud fra en teknisk rationalitet. Denne gruppe sagsbehandlere reflekterer også i praksis, men prioriterer det administrative aspekt, som de ønsker sig tid til at udarbejde i dybden, og den praktiske kontakt med borgeren formes efter dette ideal. Det er formidlingen af praksis, denne gruppe ser som sin kerneekspertise.

Sagsbehandlere, der orienterer sig i forhold til den psykosociale praksislogik, er folk med mange års arbejds erfaring inden for faget. Hvor det på nuværende tidspunkt kun er nogle få sagsbehandlere, der orienterer sig i forhold til den psykosociale praksislogik, omfatter den pragmatiske praksislogik den største gruppe af både ældre og yngre sagsbehandlere, alle dog med nogle års arbejds erfaring bag sig. Sagsbehandlere, der orienterer sig i forhold til den administrative praksislogik, omfatter mestendels, men ikke udelukkende, den forholdsvist nyuddannede sagsbehandler, der typisk er pligtopfyldende og interesseret i at gøre et godt stykke arbejde udadtil. Kendetegnende for nyuddannede sagsbehandlere er, at disse er mere vant til at formulere sig på skrift om praksis. Således kan de nyuddannede nemmere formidle, hvad de gør, fordi de kommer lige fra uddannelsen og endnu ikke arbejder ud fra en viden, der »ligger på ryggen«. Derimod griber de psykosocialt og pragmatisk orienterede sagsbehandlere, som vi har set, hurtigere til direkte tale og kropssprog, når de skal beskrive deres prioriteringer.

Sagsbehandlerne nævner ofte, at det er nødvendigt at styre samtalen noget strammere end sædvanligt, fordi det er vigtigt, at ressourceprofilen bliver lavet, så sagen kan indstilles til nævnet

Fordelingen inden for de tre logikker, vidner om, hvordan der i disse år sker et skift i betoningen af kvaliteter i socialt arbejde fra den psykosocialt orienterede sagsbehandlers prioritering af borger-samtalen til den administrativt orienterede sagsbehandlers prioritering af formidlingen af denne samtale. Det er tydeligt, hvordan alle tre praksislogikker repræsenterer forskellige strategier i forhold til at imødekomme forskellige værdier i socialt arbejde, men også hvordan brugen af disse praksislogikker har forskellig styrke, alt efter om de er i overensstemmelse med de nye politiske dagsordener eller ej. De psykosocialt orienterede sagsbehandlere stagnerer og risikerer at blive overhalet, i og med at arbejdsevne-metodens betoning af skriftlighed ikke er i overensstemmelse med det sagsbehandlingsideal, de indtil videre har arbejdet ud fra. De kan vælge enten at prøve at holde fast i deres idealer og gå en svær tid i møde eller at slippe dem og følge med. Betoningen af den tekniske rationalitet i sagsbehandlingen, via arbejdsevne-metoden, er derimod mere i overensstemmelse med de administrativt orienterede sagsbehandlers kom-

petencer og deres evne til at formulere sig skriftligt og rationelt overbevisende. De nyuddannede har et forspring her og oplever derfor en gunstig situation, hvor de støttes af forskere og politikere kan være med til at præge afdelingens udtryk. De pragmatisk orienterede sagsbehandlere er i modsætning til de to andre i langt højere grad tidløse og forstår via deres funktionelle fokus, effektivitet og dygtighed at tilpasse sig alle skift, selvom tilpassningen heller ikke her sker gnidningsløst.

Fra polarisering til nuancering af fagligheden

Selvom sagsbehandlerne altid har gjort brug af systematiske metoder, så giver arbejdsevne-metoden det administrative element en langt mere fremtrædende plads i forvaltningsarbejdet end tidligere. Dette skyldes, at arbejdsevne-metoden skal anvendes hver gang, arbejdsevnen vurderes truet hos en borger. Sagsbehandlerne kan og må ikke selv vurdere, hvorvidt de selv eller borgeren har behov for den systematiske og detaljerede afdækning, som kræves i arbejdsevne-metoden. Sagsbehandleren skal udføre et »detektivarbejde« (som

en af arbejdsevne-metodens planlæggere kaldte det) baseret i teknisk rationalitet hver gang. Også selv om de mener at have et klart billede af borgerens kompetencer. Denne styring er ny og lægger beslag på tid hos sagsbehandlerne.

Dertil er det vigtigt at beskrive de ændringer, som arbejdsevne-metoden fører med sig i måden, sagsbehandleren kan møde borgeren på. Som jeg beskrev det i første afsnit af artiklen, viser det sig, at det skriftlige produkt bliver det overordnede mål i mødet mellem borger og sagsbehandler. Selvom intentionen med arbejdsevne-metoden har været at skabe et dynamisk redskab, er dette mål svært at gennemføre i praksis. Kravet til skabelsen af et skriftligt produkt viser sig – især i kombination med tidspres – at dominere dynamikken i samtalen mellem borger og sagsbehandler, og ressourceprofilen gennemgås slavisk. Og da det er i både sagsbehandlerens og borgerens interesse, at det skriftlige resultat bliver så klart som muligt, stritter ingen af dem imod denne fremgangsmåde, heller ikke når sagsbehandleren og/eller borgeren ikke føler behov for at benytte redskabet. Ofte bliver arbejdsevne-metoden derfor opfattet som en bureaukratisk procedure, der skal afvikles.

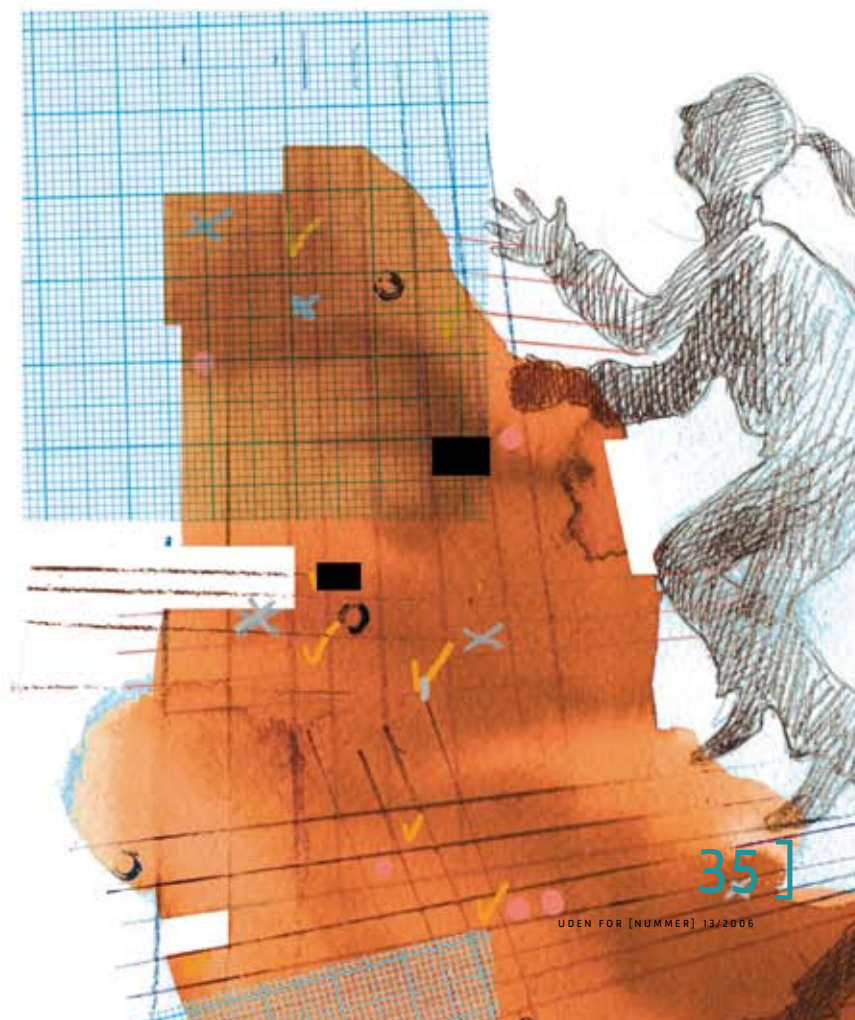
Kravet i arbejdsevne-metoden om adskillelse imellem beskrivelser og vurderinger har også sin betydning for, hvordan der tales om tingene. Samtalen kan godt omhandle, hvordan borgeren har det lige nu, men sagsbehandleren kan ikke handle på de oplysninger eller skabe ændringer her og nu, som det er muligt, når der arbejdes ud fra refleksion-i-praksis. Forskellen er mærkbar, idet sagsbehandleren ikke diskuterer borgerens følelser, men i langt højere grad stiller sig i en registrerende position. Alligevel er det ofte nødvendigt at tage ekstra hensyn til de borgere, der ikke passer ind i arbejdsevne-metodens struktur. Disse hensyn vælger sagsbehandlerne at tage på trods af arbejdsevne-metoden eller udenom den, fordi den ikke levner plads til en sådan fleksibilitet. Herved bruger sagsbehandlerne flere andre socialfaglige kompetencer end dem, der er plads til inden for rammerne af den tekniske rationalitet. Undersøgelsen viser, at refleksion-i-praksis stadig prioriteres højt af mange sagsbehandlerne. Arbejdsevne-metoden laves derfor ofte efter, at processen egentlig er afsluttet, og dette virker på mange som et meningsløst dobbeltarbejde.

Som jeg har beskrevet det i andet afsnit af artiklen, er det tydeligt, at arbejdsevne-metodens basis i teknisk rationalitet påvirker opfattelsen af de forskellige kernekompetencer, også blandt sagsbehandlerne internt. De administrative kompetencer har høj status. Under feltarbejdet oplevede jeg, at en leder anbefalede mig at interviewe nogle bestemte sagsbehandlerne. Disse var alle sagsbehandlerne, der prioriterede administrative kompetencer i deres arbejde. De pragmatisk orienterede sagsbehandlerne klarer sig bedst, fordi de ikke stiller mange krav til, hvad de skal bruge tiden på. Taberen er den psykosociale tilgang, der ikke har høj status. Nogle sagsbehandlerne udtrykker direkte over for mig, hvordan de har en oplevelse af, at ord som omsorg og forståelse er blevet tabubelagte inden for de senere år. Også i måden sagsbehandlerne beskriver deres forhold til borgeren på, skinner de bløde værdiers tvivlsomme status igennem. Omsorgsbegrebet er blevet et risikabelt ord at bruge, da signalværdien ikke længere er entydig positiv. Det fører til, at sagsbehandlerne ofte kommer med små forklaringer som: »Jeg kan nok blive berørt af en bestemt sag, men det er ikke sådan, at jeg ikke kan lægge sagen fra mig, når samtalen er færdig« eller »mælken løber ikke til hos mig, bare fordi jeg sidder med en borger, der har det skidt«. Begge udsagn er eksempler på, at det tilsyneladende føles nødvendigt for sagsbehandlerne at forsvare deres professionalisme ved at tage afstand til en følelsesmæssig, instinktiv automatik.

Opprioriteringen af det administrative arbejde behøver som sådan ikke at ses som en trussel imod det mere omsorgsprægede arbejde, som sagsbehandlerne også udfører. I grunden kan det administrative arbejde ses som en lige så væsentlig omsorgshandling som samtalen (jf. de administrativt orienterede sagsbehandleres prioritering). I arbejdsevne-metoden anerkendes omsorgen som en del af arbejdet med borgeren, men den er ikke længere en grundlæggende del af den socialfaglige strategi. Det bliver ikke kun klart igennem den politiske retorik, men også rent praktisk igennem arbejdsevne-metodens systematik. Nedprioriteringen af »samtalen for samtals skyld«; skabelsen af refleksion-i-praksis, kan gå ud over de borgere der netop kalder på sådanne kompetencer som de psykosociale. Borgere, der kommer ud for akutte problemer, borgere der ikke har en arbejdsidenti-

tet at tale om og borgere, der har brug for at opbygge tillid til sagsbehandleren for at kunne samarbejde.

Spørgsmålet er, om ikke den lurende polarisering mellem omsorg og professionalisme i både sagsbehandleres og politikeres retorik, er for fattig en måde at beskrive socialfaglige kompetencer på. Som det er tydeligt i artiklens andet afsnit, har sagsbehandlerne mange strenge at spille på i mødet med borgeren, men som det ser ud nu, udføres mange omsorgshandlinger på trods eller ved siden af det anerkendte socialfaglige arbejde. Der mangler i høj grad en italesættelse af sagsbehandleres faglighed som alternativ til modsætningen mellem den tekniske rationalitet og politikernes billede af den omklamrende sagsbehandler. De tre praksislogikker er en begyndelse.



LITTERATURLISTE

Arbejdsmarkedsstyrelsen 2001

Arbejdsevne metode, Metode til beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne.
København: Beskæftigelsesministeriet.

Arbejdsmarkedsstyrelsen 2002

Arbejdsevne metode, Dialog og samarbejde.
København: Beskæftigelsesministeriet.

Bader, K. 1987

Viel Frust und wenig Hilfe; Die Entmystifizierung Sozialer Arbeit. Band I.
Weinheim und Basel: Beltz Verlag.

Bourdieu, P. 2005

The logic of Practice. Cambridge: Polity Press.

Caswell, D. 2005

Handlemuligheder i socialt arbejde, et casestudie om kommunal frontliniepraksis på beskæftigelsesområdet. København: AKF forlaget.

Frederiksen, C.H. 29.09.03

Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen tale til Socialrådgiverdage 2003:
www.bm.dk/ministeren/taler

Jakobsen, T.B. 2004

Legitimitetens logik. Institutionelle dilemmaer i det sociale klagesystem. Ph.d. serie nr. 28.
København: Sociologisk Institut.

Järvinen, M., E.J. Larsen, og N. Mortensen (red.) 2002

Det Magtfulde møde mellem System og Klient.
Århus: Århus Universitetsforlag.

Järvinen, M. og N. Mik-Meyer 2003

At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde. København: Hans Reitzels Forlag.

Mik-Meyer, N. 1999

Kærlighed og opdragelse i socialaktivering.
København: Gyldendals Boghandel, Nordisk Forlag a/s.

Mik-Meyer, N. 2004

Dømt til personlig udvikling; Identitetsarbejde i revalidering. København: Hans Reitzels Forlag.

Nielsen, S.L. 2003

Bekendelse i sagsbehandlingspraksis. En antropologisk undersøgelse af samtaler mellem sagsbehandlere og boligsøgende i Københavns Kommune. Specierække nr. 281. København: Institut for Antropologi.

Ong, W.J. 1982

Orality and Literacy. The Technologizing of the Word.
London: Methuen & Co. Ltd.

Schön, D.A. 1995

The Reflective Practitioner. How Professionals think in Action. Hants: Arena.

Socialministeriet 2001

Forståelse og praksis i arbejdsmarkedssager. En kvalitativ undersøgelse af arbejdsmarkedssagerne i 1 kommune. Projekt Socialforvaltning.
København: Statens Information.

Villadsen, K. 2004

Det sociale arbejdes genealogi. Om kampen for at gøre fattige og udstødt til frie mennesker.
København: Hans Reitzels Forlag.

- 1 Jeg skelner i undersøgelsen ikke mellem socialrådgivere og socialformidlere, men giver begge grupper den samlede betegnelse »sagsbehandlere«. Dette har jeg valgt, fordi jeg ikke kan påvise nogen entydig forskel i måden de to grupper arbejder med arbejdssevnemetoden på. Af de sagsbehandlere som undersøgelsen omfatter, var ca. to tredjedele uddannet socialrådgivere og den sidste tredjedel socialformidlere. Der var ingen sagsbehandlere der ikke havde én af de to uddannelser.
Turf Böcker Jacobsen har beskrevet Ankestyrelsens retspraksis og bl.a. dommen fra 1999 indgående i »Legitimitetens logik. Institutionelle dilemmaer i det sociale klagesystem.«. Ph.d. serie nr. 28. København: Sociologisk Institut.
- 2 Turf Böcker Jacobsen har beskrevet Ankestyrelsens retspraksis og bl.a. dommen fra 1999 indgående i »Legitimitetens logik. Institutionelle dilemmaer i det sociale klagesystem.«. Ph.d. serie nr. 28. København: Sociologisk Institut.
- 3 Se fx Järvinen og Mik-Meyer (red.) 2003, Järvinen, Larsen og Mortensen (red.) 2002, Mik-Meyer 1999, Mik-Meyer 2004, Nielsen 2003.
- 4 Betegnelserne skal naturligvis opfattes som »ideelle«, og forekommer sjældent ensidigt i praksis. Normalt er sagsbehandlerne i stand til at bruge alle tre orienteringer alt efter situationen, men har tyngdepunktet i én af dem.
- 5 For det meste har sagsbehandleren forklaret borgeren på forhånd via et brev eller telefonen, at det er ressourceprofilen, de mødes for at skrive, og også givet en introduktion til, hvad den handler om. Trods denne forberedelse møder mange borgere op uden at have sat sig ind i papirerne eller uden at have et klart billede af, hvad der skal ske.
- 6 Dette er i overensstemmelse med Arbejdsmarkedsstyrelsens henvisninger: »Ressourceprofilen skal således anvendes med omtanke. Den må ikke anvendes mekanisk i den forstand, at der spørges slavisk og lige meget til alle elementerne. Bruges ressourceprofilen mekanisk, er der risiko for, at sagsbehandleren ikke ser og møder den enkelte borger« (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2001: 56).
- 7 Der er forskel på graden af den skriftlige strukturerings indflydelse på den mundtlige dialog. Det er indlysende, at sagsbehandlere, der noterer sig de vigtigste fakta fra borgerens udsagn på en blok, kan forholde sig mere fleksibelt til den aktuelle dialog. Dette skyldes, at den endelige formulering af hele og forståelige sætninger udføres efterfølgende. Denne fremgangsmåde fravælges dog ofte, fordi den er langt mere tidskrævende end at skrive direkte ind på computer.
- 8 Dialogguiden er et metoderedskab der er bygget op om de 5 hovedområder i ressourceprofilen, uden at disse udspecificeres i de 12 elementer. Fremgangsmåden i de to redskaber er den samme: Sagsbehandleren stiller spørgsmål til borgeren ud fra de enkelte hovedområder og skriver svaret ind.
- 9 Socialarbejderes orientering i retning af de tilstedeværende løsningsmuligheder er et aspekt af socialt arbejde, der er blevet behandlet fra mange vinkler af forskellige forskere. Samfundsforsker Dorte Caswell peger i sin afhandling »Handlemuligheder i socialt arbejde« på vigtigheden af at anerkende, at grænserne for sagsbehandlernes handlerum er afgørende for, hvordan disse forholder sig til borgeren. Få handlemuligheder understøtter ifølge Caswell, at sagsbehandlerne i stigende grad lægger ansvaret for borgerens problemer og løsningsmuligheder over på borgeren selv, hvorimod flere handlemuligheder understøtter flere og mere nuancerede problemforståelser og løsningsmuligheder (Caswell 2005). Dette syn deles i øvrigt af samfundsforskeren Kurt Bader (1987: 51ff). Schön tilføjer en anden vinkel ved at påpege, at kombinationen af en stram struktur og praktikerens orientering imod løsninger også understøtter kreativitet og nytænkning. Dette kan føre til uventede kombinationsmuligheder (Schön 1995: 134). Denne diskussion er der ikke plads til at udarbejde her.

Kortlægning af sagsgangen – et værktøj til faglig udvikling



Birgit Mortensen

Cand.scient.pol. Har de sidste 11 år arbejdet inden for socialt arbejde, som underviser på socialrådgiveruddannelsen i social- og arbejdsmarkedspolitik samt med evalueringer og udviklingsprojekter inden for både arbejdsmarkedsområdet og børn- og ungeområdet. Siden 2004 ansat ved Udviklings- og Formidlingscentret for Børn og Unge som konsulent. Arbejder primært med metoder til større inddragelse af børn, unge og familier gennem f.eks. familierådslagning, slægtsanbringelse, opfølgingsrutiner m.m., samt med dokumentation af praksis.

BMO@UFC-BU.DK

Af Birgit Mortensen,
konsulent, UFC Børn og Unge

Artiklen gør rede for, hvordan UFC Børn og Unge har gennemgået over 1000 børne- og ungesager i Odense og har registreret oplysninger på 177 variable. Det har skabt en viden, som er umulig at danne sig som enkeltperson ud fra egne sager, og som muliggør at justere praksis på et vidensbaseret grundlag. Dermed bliver ny viden anvendeligt i det daglige arbejde.

[Set med administrative/bureaukratiske briller bliver sagsgangen det centrale omdrejningspunkt i meget socialt arbejde. Sagsgangen forstået som de administrative procedurer, der bestemmer hvilke aktiviteter, der udføres i en given sag – og i hvilken rækkefølge.

Man kan beskrive en ønsket sagsgang mere eller mindre formelt i manualer eller retningslinier, men ofte har man kun sporadisk viden om, hvordan manualerne fortolkes i praksis, og om hvad der generelt karakteriserer sagsgangen i den givne organisation. Og når vi ikke kender praksis, hvordan så forholde os til kvaliteten af denne? Til ressourcemæssige prioriteringer af medarbejdere og uddannelse eller til snitfladerne til andre udenfor organisationen – det være sig klienter eller samarbejdspartner?

UFC Børn og Unge har i 2005-06 gennemført en stor, kvantitativ undersøgelse af mere end 1000 børne- og ungesager i Odense Kommune. Undersøgelsens fokus var *sagsgangens hensigtsmæssighed*, og undersøgelsen repræsenterer en ny måde at bruge teknologi og statistik som redskab til faglig udvikling på. Ved at beskrive en lang række elementer fra sagsbehandlingen på tværs af sagerne og præsentere datamaterialet for sagsbehandlere og ledere i en dialogisk proces, er den faglige opmærksomhed på sagsgangen blevet betydeligt skærpet.

Der er opnået en fælles terminologi, og der er givet et nyt og åbent grundlag for (mere) vidensbaserede ledelsesmæssige prioriteringer i forhold til sagsgangen.

I artiklen vil jeg præsentere det værktøj, vi i UFC Børn og Unge har udviklet for at beskrive sagsgangen, og jeg vil beskrive en række af de resultater, vi har fundet. Endelig vil jeg diskutere nogle af de dilemmaer, vi har stået i undervejs i udviklingen, samt skitsere nogle af de udviklingsfelter, sagsgangemgangen foreløbigt og fremover vil kunne aktivere.

Det har været hensigten at konstruere et værktøj, der kan bruges som redskab for faglig udvikling i den kommunale forvaltning, og samarbejdet med Odense kommune har vist store potentialer herfor.

Lidt om sagsgangen

Sagsgangen giver mulighed for at opøve rutiner og øge sandsynligheden for at huske mange enkeltelementer i en måske fragmentarisk arbejdsdag, og den skal både tilgodese formelle lovgivningsmæssige krav til bl.a. tidsfrister og administrativt bestemte rammer for fx det tværfaglige samarbejde.

Sagsgangen kan være – og er ofte – beskrevet i diverse manualer, interne retningslinier eller di-

rekte i lovgivningen. Inden for en given lovmæssig ramme vil der være en lang række aktiviteter, som næsten altid vil forekomme, ofte også i en bestemt rækkefølge, og der er et stort politisk fokus på, hvordan man kan fremme en sagsgang, som både er lovlig, effektiv og med kvalitet. Det politiske fokus er de senere år blevet fulgt af en række koncepter for sagsgangen inden for snart alle områder af det sociale felt. Arbejdsevne-metoden, Projekt Fælles Sprog, § 38-undersøgelsen, Børnesamtalen, Funktionsevne-metoden osv. har alle til fælles, at de introducerer en bestemt skabelon for (i hvert fald dele af) sagsgangen. Herved reduceres sandsynligvis forskelle i sagsbehandlingen, hvilket plejer at blive begrundet ud fra hensynet til borgerens retsstilling og kravet om, at sammenlignelige problemstillinger også sagsbehandles på sammenlignelig vis.

Men som ovenfor nævnt kan man ikke uden videre slutte fra retningslinier til praksis, og derfor er der behov for at kunne beskrive den faktiske, konkrete sagsgang. En af udfordringerne udløses af det faglige skøn. Inden for de nævnte juridiske og administrative rammer kan den enkelte socialarbejder på baggrund af erfaring og vane udvikle sin særlige version af sagsgangen, som ikke nødvendigvis svarer til kollegaens – og der vil derfor forventeligt være en hel række »praksisser« at beskrive.

En anden udfordring er, at meget praksiserfaring er udtalt. Hvis man spørger en sagsbehandler om hendes sagsgang, vil svaret måske være: *Jeg starter altid med, så kommer ofte..., men så kommer det an på karakteren af sagen, på børnenes alder, på foranstaltningen, på længden af ledigheden, på graden af handicappet, på klientens samarbejdsvilje...* Det lidt vævende svar kan skyldes, at megen viden er udtalt praksisviden, som med erfaringen »sidder på ryggraden« og vanskeligt kan formuleres, og det er en diskussion i sig selv, om dette er tegn på manglende evne til refleksion hos socialarbejderne eller snarere tegn på at besidde ekspertise på sit felt¹. Uanset forklaringen kan det imidlertid være vanskeligt for den enkelte sagsbehandler at beskrive sin »egen sagsgang« endsige for en hel afdeling at gøre det samme.

Vanskelighederne afspejler, at det sociale arbejde er mangfoldigt, og det skal hjælpe en ofte heterogen målgruppe med meget forskellige behov og rettigheder. Spørgsmålet er bare, hvordan man på

troværdig vis kan »indfange«, hvad der karakteriserer sagsgangen i en bestemt sammenhæng på en måde, som efterfølgende giver mulighed for både faglige drøftelser og ledelsesmæssige prioriteringer af samme.

Som sagt har det politiske svar på usikkerheden i stigende grad været manualisering og teknokratisering af arbejdsmetoderne. Her tages imidlertid et andet udgangspunkt for at se stringent på sagsbehandlingen.

Jeg mener, at en konstruktiv og farbar vej at gå kan være at skabe og forstå et fælles »atlas«, så man kan tale på tværs af mangfoldigheden og sammenforholde sig til, hvordan sagsgangen kan og skal være på et givet sted. Undervejs i konstruktionen af atlaset må man definere, hvad der skal fokuseres på: I de traditionelle atlas fx befolkningstæthed eller højdeforskelle, og her fx på kommunikation og samarbejde. Men et atlas er ikke anvendeligt for nogen, før det kan aflæses. Der kræves med andre ord en forståelse og en accept af, hvad atlaset kan vise og ikke vise og en tillid til, hvordan det er tegnet, for at kortlægningen kan være hjælpsom for organisationen fremover. Hertil kræves omfattende dialog, grundig redegørelse, mulighed for og invitation til refleksion og åbenhed om datagrundlaget.

Baggrund for undersøgelsen

Artiklen tager udgangspunkt i en omfattende undersøgelse, som Udviklings- og Formidlingscentret for Børn og Unge har foretaget for Odense Kommune i 2005-06². Baggrunden for undersøgelsen var, at der i en længere periode i kommunen havde været ophobninger af sager, sygemeldinger blandt sagsbehandlere og deraf følgende problemer med arbejdsmiljøet. Man diskuterede fordelingen af medarbejdere internt i kommunen, og om der var store forskelle i sagsbehandlingen mellem de enkelte områder i byen – bl.a. som følge af variationer i områdernes demografi og sociale forhold. Kunne man fx se, at sagsbehandlere i de mere belastede dele af byen udvikler et anderledes normalitetsbegreb end deres kolleger i andre dele af byen, fordi den relative elendighed er væsentlig større? Gør skolerne mon også?

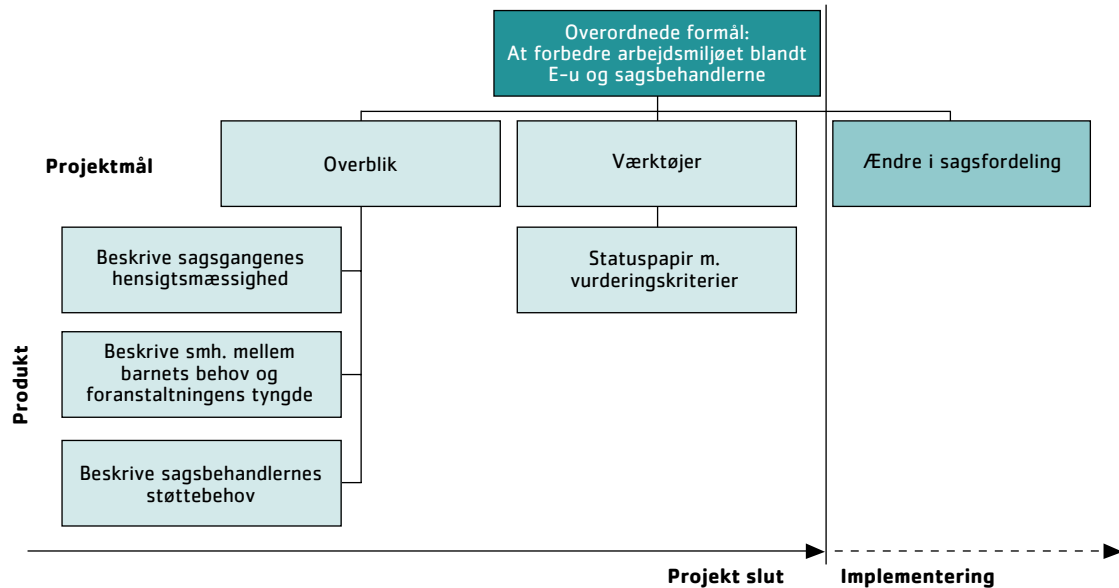
Kommunen ønskede derfor, med henblik på at forbedre trivslen blandt sagsbehandlere, at belyse »sagsgangens hensigtsmæssighed« for blandt andet efterfølgende at kunne træffe ledelsesmæs-

sige beslutninger om ressourcefordelinger og prioriteringer på området. Man ønskede også at se, hvordan sammenhængen kunne siges at være mellem barnets behov og tyngden af den valgte foranstaltning samt på socialrådgivernes støttebehov

til noget, som kunne håndtere informationer fra over 1000 journaler?

Man kan komme langt omkring, når man skal forestille sig en hensigtsmæssig sagsgang set fra sagsbehandlerens stol – i og med det var hendes

Figur 1: Projektbeskrivelse – sagsgennemgang



og muligheder. Opgaven er illustreret nedenfor (se fig. 1). Som det ses, er det overordnede formål at forbedre arbejdsmiljøet blandt sagsbehandlerne, via de initiativer som et overblik over sagsgangen kan give mulighed for.

Jeg vil først beskrive den metode, vi har anvendt i undersøgelsen, med særlig vægt på operationaliseringen af begrebet »sagsgangens hensigtsmæssighed«. Dernæst vil jeg præsentere eksempler på informationer i 3 skalaforhold: gadeplan, bydelsplan og by. Herefter vil jeg diskutere analysen af barnets behov i forhold til foranstaltningens tyngde, samt endelig drøfte, hvad atlaset kan bruges til på længere sigt.

Præsentation af værktøjet

Første led i at skabe det fælles atlas var at få operationaliseret begrebet sagsgangens hensigtsmæssighed. Hvor kunne vi lægge fokus, og hvordan komme fra det abstrakte overbegreb hensigtsmæssighed

trivsel, som skulle øges. Noget af det socialrådgiverne selv fremhæver som tungt i en sagsgang er:

- Når familierne ikke vil samarbejde
- Når der ikke er enighed om problemstilling og indsats
- Når samarbejdspartnerne ikke »leverer« det, de skal
- Når der er uklarhed om kompetencer og ansvarsfordeling
- Når man mangler en relevant indsats at sætte i gang
- Når kalenderen er overfyldt, og man ikke kan komme i gang med en ny sag
- Når der er mange interne møder, som »overtrumfer« de aftaler, man allerede har indgået

Det politiske svar på usikkerheden har i stigende grad været manualisering og teknokratisering af arbejdsmetoderne

Men på en eller anden måde måtte der være et link tilbage til børnene og de unge, så sagsgangen kunne være hensigtsmæssig for dem begge, og så der blev bygget bro til såvel formålet med indsatsen som de faglige værdier på området. Derfor valgte vi at tage udgangspunkt i formålsparagrafferne til Servicelovens kapitel 8 (§ 32 ff.) vedrørende den særlige støtte til udsatte børn og unge.

Serviceloven gør i sit indledende kapitel klart, at såvel kommunen som amtskommunen har generel pligt til at sikre, at de tilbud, der omfatter børn og unge og deres familier, udføres i samarbejde med forældrene, og at det sker på en sådan måde, at det fremmer børn og unges udvikling, trivsel og selvstændighed. Målet for indsatsen er den samme uanset om børnenes og de unges behov er af generel eller særlig karakter³. Lovens grundlag bygger således på, at enhver indsats i forhold til børn og unge og deres familier skal ske i *samarbejde* med familien.

§ 32 i Serviceloven pointerer, at formålet med at yde støtte til børn og unge, der har behov for det, er at skabe de bedst mulige opvækstvilkår, så de på trods af deres vanskeligheder kan opnå de samme muligheder for personlig udfoldelse, udvikling og sundhed som deres jævnaldrende. Støtten skal ydes *tidligt og sammenhængende*. Når det er muligt, skal problemerne afhjælpes i hjemmet eller i den nære familie/det nære miljø. Barnets synspunkter skal *inddrages* i processen, ligesom familien så vidt muligt skal inddrages. Det fremgår også af formålet med indsatsen, at støtten skal ydes ud fra barnets

eller den unges bedste, og at der skal lægges vægt på såvel stabil og god voksenkontakt som på kontinuitet i opvæksten.

Når der viser sig behov for særlig støtte, og når der i den forbindelse træffes beslutning om iværksættelse af foranstaltning, så skal det vurderes, i hvilken udstrækning barnets daginstitution /skole kan inddrages både før, under og efter iværksættelsen af indsatsen. Desuden anføres, at indsatsen skal være *sammenhængende* på tværs af lovgivning, administrative strukturer og faglige kompetencer til opfyldelse af det overordnede formål med indsatsen. Kommunen har endvidere pligt til at tilbyde anonym rådgivning og vejledning til børn og unge. Heri ligger implicit pligten til forebyggende indsats, ligesom det gælder til enhver tid, at foranstaltninger skal være mindst muligt indgribende. Loven understreger endvidere betydningen af *tidlig indsats*.

Netop disse tre dimensioner: *sammenhæng, inddragelse og tid* står centralt i den sociale lovgivning, og de samme tre begreber ligger til grund for såvel dataindsamling som analyse af sagsgangen i Odense Kommunes børne- og ungeforvaltninger. Sagt på en anden måde, har vi taget udgangspunkt i, at sagsgangen må siges at være uhensigtsmæssig, hvis den er præget af *brud, fastlåsthed, indsats sent i problemstillingen, ustabilitet, eksklusion, fragmenter, problemfokus, uigenkendsigtighed og lukkethed*.

Gør alt dette sig gældende er antagelsen, at sagen ikke blot vil være uhensigtsmæssig set fra barnets perspektiv – som må opleve, at sagen trækker

i langdrag, er uigennemskuelig – men også for socialrådgiveren, som vil opleve, at sager med disse karakteristika er tunge, ressourcekrævende og potentielt stressende, fordi der ikke opleves at være en positiv progression i sagerne.

Datagrundlag, periode og valg af sager

De tre dimensioner: inddragelse, sammenhæng og tid har dannet grundlag for en matrix, hvor indikatorer for hoveddimensionerne er kombineret med en række vigtige nedslagspunkter i en løbende sagsgang.

Ud fra matrixen har vi konstrueret et omfattende registreringsskema i SPSS med knap 200 variable. Vi har læst i de elektroniske journaler og papirjournalerne og har for hver sag registreret kvantitative data (ja/nej, antal, dato) for en given aktivitet. Fx antallet af møder med familien, barnet og samarbejdsparter, hvor ofte der skrives/ringes og til hvem, antal sagsbehandlere på sagen i den tid, der er registreret i undersøgelsen, datoen for første kontakt med familien osv. Efterfølgende er data fra optællingerne brugt til at udele en række statistiske analyser og tegne et kort over sagsgangen.

Udgangspunktet for at tegne kortet har derfor været barnet med afsæt i Serviceloven: Hvad kan siges at karakterisere en sagsgang til barnets bedste?

Foruden de kvantitative data fra journalerne, har vi lavet kvalitative interviews med alle (ca. 50) sagsbehandlere og endelig et spørgeskema til samtlige sagsbehandlere, primært om sagsbehandlernes oplevede behov for støtte.

Vi har registreret for en periode på op til 33 måneder. Alle sager har været aktive børne- og ungesager, mens råd- og vejledningssager er blevet sorteret fra. Et udvalg af sagerne vedrører anbringelse uden for hjemmet, men langt størstedelen af sagerne vedrører andre og per definition mindre indgribende foranstaltninger⁴.

Processen med at udvælge sagerne er nærmere beskrevet i den samlede rapport⁵, gennemgangen omfatter størsteparten af sagerne i en bydel, og 25 % af sagerne i de øvrige bydele udvalgt som hver fjerde sag på samtlige sagsbehandlers løbende liste. Udvælgelsesprocessen har skullet forhindre systematiske skævheder i materialet (mht. alder, køn, foranstaltning e.a.), men garanterer ikke for tilfældige skævheder i samme. Som et mindre tjek

af dette, har vi sammenlignet med hele populationens aldersfordeling og med omfanget af nuværende eller tidligere anbringelser i de enkelte bydele, da det viste sig at være de to mest udslagsgivende parametre. Sammenligningen viste generelt, at der kun har været få større afvigelser, primært en lidt større anbringeshyppighed i den ene bydel sammenlignet med bydelen i sit hele. Vi vurderer derfor, at undersøgelsens resultater har høj troværdighed.

Inden for og uden for kortet: Fortolkningen af notatpligt

Når vi gennemgår journaler, er vi afhængige af, hvad der noteres. Dette reguleres ved offentlighedslovens § 6, hvorefter der er notatpligt vedrørende faktiske oplysninger, der er af betydning for en sags afgørelse i sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Notatpligten omhandler såvel skriftlig som mundtlig information i det omfang, oplysningerne ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Det karakteristiske for notatpligten er, at dens udstrækning beror på, hvilken funktion en oplysning har i forhold til kommunens behandling af en sag⁶. Med andre ord må det forventes, at jo mere indgribende en foranstaltning, der sættes i værk, jo mere omfattende notatpligt. Deraf følger også, at der naturligt vil være en hyppigere kontakt mellem de involverede parter allerede ved forventningen om en indgribende foranstaltning som fx anbringelse uden for hjemmet, og det afspejledes i høj grad i sagerne. Graden af skriftlighed steg nogenlunde proportionalt med sagens alvor.

Når ikke alt er omfattet af notatpligt, kan vi komme til at dokumentere et aktivitetsniveau, som ligger i underkanten af det faktiske. For hvordan er journaliseringspraksis? Der kan både være henvendelser udefra til sagsbehandleren, som ikke er registreret i journalen og henvendelser fra sagsbehandleren ud til omverdenen. Vi er undervejs i undersøgelsen gentagne gange vendt tilbage til dette spørgsmål, da det er vigtigt at have en fornemmelse af, hvor meget, som måtte foregå parallelt, uden at være omfattet af notatpligten.

Vi har ikke nogen eksakt viden herom, men sagsbehandlerne nævnte typisk selv henvendelser fra forældre, som én af de ting, de ofte ikke noterede.

I spørgeskemaet, som samtlige børne- og ungesagsbehandlere i kommunen har besvaret, spurgte vi ind til journaliseringspraksis. Sagsbehandlerne vurderede her selv, at de registrerer mere end 75 % af alle indkomne henvendelser (det være sig telefoniske, elektroniske eller breve) og over 60 % af alle afsendte beskeder (telefonopkald, mails eller breve). Det er særligt brevene, som de vurderer, er registreret præcist, mens der er lidt mere usikkerhed vedrørende egne telefonopkald og egne afsendte mails. Vi vurderer derfor, at forskellen mellem det, som er registreret i de elektroniske journaler og det faktiske aktivitetsniveau ikke er så stort, men dog større for sagsbehandlernes egen aktivitet end for samarbejdsparternes.

Jeg vil nu komme med nogle eksempler på, hvad kortlægningen kan bestå af, og vil vise det i tre forskellige skalaer: gadeplan, bydelsplan og for hele byen.

Eksempler på informationer i tre skalaer⁷

Her fokuseres på sagsgennemgangen som redskab til faglig udvikling – og derfor vil jeg ikke gennemgå hovedresultater, men derimod give en række eksempler på, hvordan en beskrivelse af elementer fra en sagsgang, kan give anledning til faglige diskussioner og ledelsesmæssige prioriteringer.

I: Gadeplan – mange henvendelser om børn i åbenbar risiko

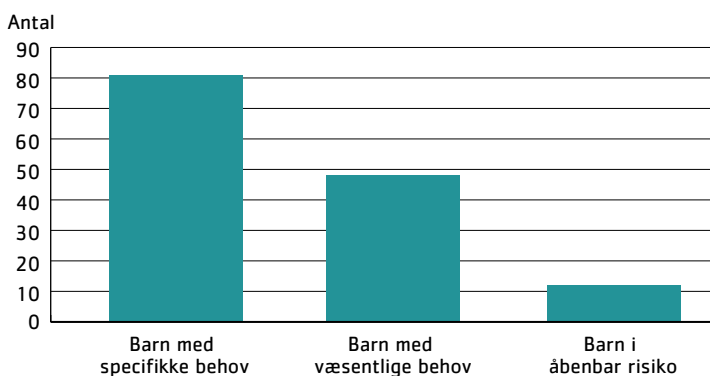
Det er kendetegnende for oplysningerne i denne skala, at de stort set kan henføres til den enkelte sag og til den enkelte sagsstamme. Ved at kortlægge i denne skala har man en enestående mulighed

for at se, om der er sagsstammer, der skiller sig ud fra andre – fx efter en periode med mange sagsbehandlerskift eller efter en længere sygemelding. Samtidig giver det den enkelte sagsbehandler og det enkelte team mulighed for at reflektere sammen og hver for sig over, hvad det er for en praksis, som informationerne spejler.

Vi har i vores tilbageleveringer taget udgangspunkt i Benedikte Madsens begreb om det »fælles tredje⁸« og har gjort meget ud af, både selv og i dialogen med praktikerne, at holde fokus herpå. Det er afgørende for den frugtbare dialog, at fokus holdes på sagsstammen, og ikke på den enkelte sagsbehandler – også af den simple grund, at når vi registrerer over en flerårig periode, er det ofte ikke den siddende sagsbehandler, som selv har startet alle sager. Pointen er ikke i forhold til den enkelte at vurdere på, om der arbejdes godt, men på at få beskrevet den aktuelle status og få et konkret udgangspunkt at tale videre fra. Derfor har det også været nødvendigt fra tid til anden at gå tilbage i datamaterialet og finde frem til identiteten på enkelte sager, som sagsbehandleren har ønsket at se nærmere på, fordi kortlægningen har givet anledning til undren.

Eksempler på informationer i den lille skala kan være til et team af sagsbehandlere. Eksempelvis er der i fig. 2 lavet en oversigt over, hvordan teamet har kategoriseret børnene efter en fastlagt opdeling⁹. Kategoriseringen er registreret i sagen – og for dette team kan man se, at næsten 60 % af børnene er vurderet til at have specifikke behov (som her er kategorien for de mindste behov), og 30 %

Figur 2: Antallet af sager, fordelt på kategorisering



til at have væsentlige behov. Kun 10 % af børnene er kategoriseret til at være i åbenbar risiko.

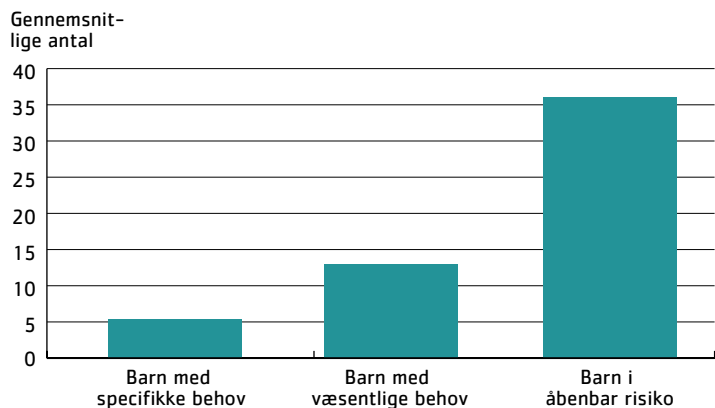
Ved at vise en sådan oversigt til et team af sagsbehandlere, kan gruppen indledningsvis forholde sig til, om det svarer til det billede, de har af deres samlede sager – herunder af, hvor mange af sagerne, som kalder på hurtig handling.

Viser man det på en endnu mindre skala – blot fra en enkelt sagsstamme (ét kontor) kan oversigten også bruges til ledelsesmæssige overvejelser af belastningsgraden på det enkelte kontor – overvejelser, som kan tænkes ind i den fremtidige visitation af sager. Tilsvarende ved sammenligning mellem forskellige team: Skal kategoriseringen af børnenes behov tænkes med ind i antallet af sager, der skal være på det enkelte kontor – så fx mange alvorlige sager følges af en bedre normering?

Oversigten giver også mulighed for at dykke ned i enkelte grupper. Hvad karakteriserer fx de 12 børn i åbenbar risiko, og hvilke foranstaltninger er der iværksat for denne gruppe? Hvis der er børn i åbenbar risiko, som ikke har nogen foranstaltninger tilknyttet, kan man se nærmere på disse sager for at se, om der er en indstilling på vej, om der er aktivitet i sagen, og om den skal opprioriteres. På den måde tilbydes både sagsbehandlere og mellemledere et redskab til brug for prioriteringen af sagerne – eller omvendt. Hvis man har et kontor eller et team med mange børn med specifikke behov, som i perioden kun har haft få foranstaltninger tilknyttet, kan man se nærmere på sagerne med henblik på at vurdere, om nogle af dem skal afsluttes.

Et andet eksempel på informationer i lille målestok kan være at se på mønstret i henvendelser. Figur 3 viser, hvor mange henvendelser, der i perioden er kommet til dette team, opdelt i de tre kategorier af børn. Figuren viser, at der er en markant højere kommunikationsaktivitet for børn i åbenbar risiko end der er for børn i de to andre grupper. I løbet af en periode på op til 33 måneder har der i gennemsnit været 36 henvendelser til sagsbehandleren fra enten familie eller samarbejdsparter vedrørende børn i åbenbar risiko (svarer ca. til en om måneden), men kun godt 5 for børn med specifikke behov (svarer ca. til én hvert halve år).

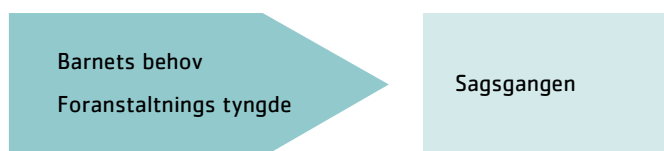
Figur 3: Gennemsnitlige antal henvendelser fordelt på kategorisering



Det kan synes overraskende få henvendelser, særligt vedrørende børn med specifikke behov. Her kan en forklaring fx være, at der i gruppen af børn med specifikke behov kan være en del børn med løbende foranstaltninger, hvor henvendelser primært kommer, når der tages stilling til en eventuel forlængelse (fx med et returneret undersøgelsesskema fra børnehaven). Eller er det fordi, sagsbehandleren er så aktiv med selv at henvende sig, at andre ikke behøver tage initiativ? Er det modsatte så gældende for børnene i åbenbar risiko, så netværket henvender sig igen og igen med bekymringer, eller er den høje aktivitet udtryk for et levende samarbejde? Her er der igen behov for dialog om fortolkningen, ligesom krydstabuleringer af data kan vise, hvem der særligt henvender sig vedrørende børn i de enkelte grupper eller aldersintervaller.

Mønstret med, at barnets behov udtrykt ved kategoriseringen tilsyneladende er en betydende variabel for sagsgangen, er generelt og bliver endnu tydeligere, hvis man i stedet for at opdele i de tre kategoriseringer i stedet opdeler i sager, hvor der aktuelt eller tidligere har været foranstaltninger i form af anbringelse og sager, hvor der ikke har. Anbringelsessager viste sig at have en helt anden karakter end alle andre typer sager.

Figur 4.



Vi kan derfor konstatere, at sagsgangen i høj grad forandrer sig i takt med såvel barnets behov som med foranstaltningens tyngde, og at den endvidere forandrer sig i den retning, man kunne forvente og ønske – nemlig ved at blive mere intensiv og aktiv, jo større behov og jo tungere foranstaltninger. Vi kan derimod ikke ud fra de nævnte eksempler fortælle noget om relationen »inden i« pilen.

II Bydelsplan – tidlig indsats fordrer samarbejde med dem, der ser de små børn

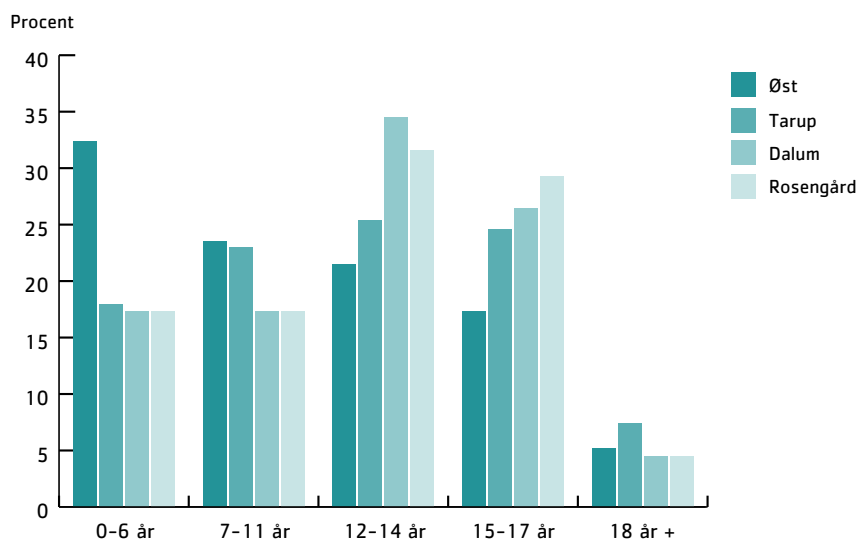
Hvis vi zoomer lidt ud igen og ser på en større mængde sager dækkende for en hel bydel, er det muligt at lave nogle nye typer statistik alene på grund af et større datagrundlag.

Noget af det, vi var interesseret i at belyse i forhold til en hensigtsmæssig sagsgang, var børnenes alder, da den er meget interessant i forhold til ønskerne om at lave en tidlig indsats. Jo længere problemerne får lov at fortsætte, jo mere komplekse risikerer de at blive, hvilket igen indskrænker handlemulighederne.

Nedenfor er et eksempel, som illustrerer aldersfordelingen.(se figur 5). Noget af det, som har givet meget diskussion undervejs, har været betydningen af, at børnene kommer forbi indskolingen med de stigende krav, det stiller til fagligheden. I flere af bydelene har vi kunnet se en tendens til, at skolerne meget henvendte sig vedrørende de 11-14-årige børn, men ikke vedrørende de 7-10-årige børn fra indskolingen, og det er i sig selv en udfordring for den tidlige indsats. Kan man tale om, at skolernes rummelighed er for stor i de første skoleår, hvor de faglige krav er mindre, så man venter for længe med at involvere socialforvaltningen og dermed åbne op for en indsats, der retter sig mod hele familien, ikke blot mod eleven – som hvis skolen varetager indsatsen?

Sagernes aldersprofil varierer meget mellem de fire bydele, og overvejelserne herpå kan være om det er naturlig afspejling af demografien, eller det i højere grad afspejler en relativitet i, hvornår børn visiteres til socialforvaltningen.

Figur 5: Alderskategorier



Vi har også beskæftiget os meget med samarbejdsprofilen for at kunne beskrive, hvem de nære samarbejdspartner for sagsbehandlernes er. Som tabellen nedenfor (se figur 6) viser, er det især børnenes og de unges forældre, som henvender sig, men igen med store variationer. Givet den første antagelse, at netop forældrehenvendelser er noget af det, som ikke altid registreres, kan man forvente at forældrene reelt henvender sig noget mere.

Til gengæld tyder både sagsbehandlernes spørgeskemaer og de løbende dialoger ved præsentationerne af materialet på, at den øvrige aktivitet meget godt afspejler den faktiske aktivitet. Det vil sige, at næst efter forældrene er det særligt skolen/SFO'en (i praksis næsten udelukkende skolen), som henvender sig i løbet af en sag.

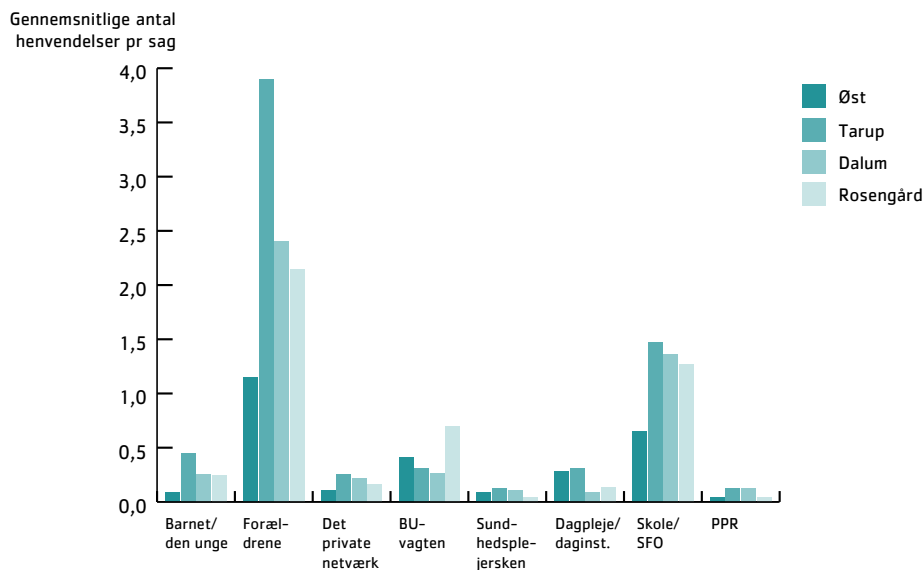
Vi har ikke data, der belyser, om børnene er involveret i organiserede fritidsinteresser, men vi har kunnet se, at det er et felt uden særlig meget fokus. Hverken når man ser på henvendelser til sagsbehandleren, eller på oplysninger sagsbehandlernes selv aktivt efterspørger, fylder børnenes fritidsliv noget, hvilket bl.a. er interessant i forhold til anbringelsesreformens intentioner om at belyse børnenes netværk også i fritiden.

Men i forhold til ønsket om at lave en tidlig indsats har opmærksomheden særligt været på de overraskende få henvendelser, der har kunnet registreres i sagerne fra henholdsvis daginstitutioner og sundhedsplejersker.

Mønstret har været ret gennemgående, og det kan give anledning til flere fortolkninger. For det første kan man overveje, om den manglende synlighed af pædagoger og sundhedsplejersker skyldes, at de ikke henvender sig – eller at henvendelserne i (for) høj grad er uformelle, og sjældent formuleres skriftligt. I mange kommuner sidder sagsbehandlere og sundhedsplejersker dør om dør for at fremme det tværfaglige samarbejde, og her har overvejselsen bl.a. været, om denne nærhed i sig bærer risikoen for, at informationer videregives uformelt frem for via en underretning. Det samme lokalemæssige fænomen gør sig ikke gældende for daginstitutioner, så her kan udfordringen måske snarere ligge i at træne opmærksomheden på de signaler fra børnene, der kan være tegn på sociale problemer¹⁰.

Som en krølle på denne problemstilling kan nævnes, at gennemgangen i vores undersøgelse viste, at man ofte er meget bredt ude i forældrenes relationer, når der skal indhentes informationer og svares på henvendelser. Det er særligt beskæftigelses-sagsbehandlere, behandlere og sundhedspersonale, der bidrager i sagerne, men også arbejdsgivere, statsamtet, frarflytningskommunen og privat netværk optræder i en del sager. Der var typisk ikke den samme bredde på i børnenes relationer. Her er det generelt i meget høj grad forældrene og skolen, som bedes om at bidrage til sagsbehandlingen. Også selv om store dele af forældrenes netværk ikke kender børnene.

Figur 6: Henvendelser



III »Byplan« – inddragelsen afspejles i tidsforbruget

Vi har for alle sager registreret, om børnene/de unge deltager i de møder, hvor det kunne være aktuelt, og om forældrene gør. Vi har generelt fundet en ret lav mødedeltagelse for børnene og har løbende diskuteret, om man meningsfuldt kan sætte en aldersgrænse for, hvornår børn vil have et udbytte af at deltage i møder. Kan man fx tale om, at børnene medvirker, hvis forældrene har et to-årigt barn med på skødet, når de kommer til møde med socialrådgiveren? Eller hvad med en 5-årig – når det ofte ikke fremgår af referaterne af møderne, om barnet overhovedet har yttet sig om noget som helst?

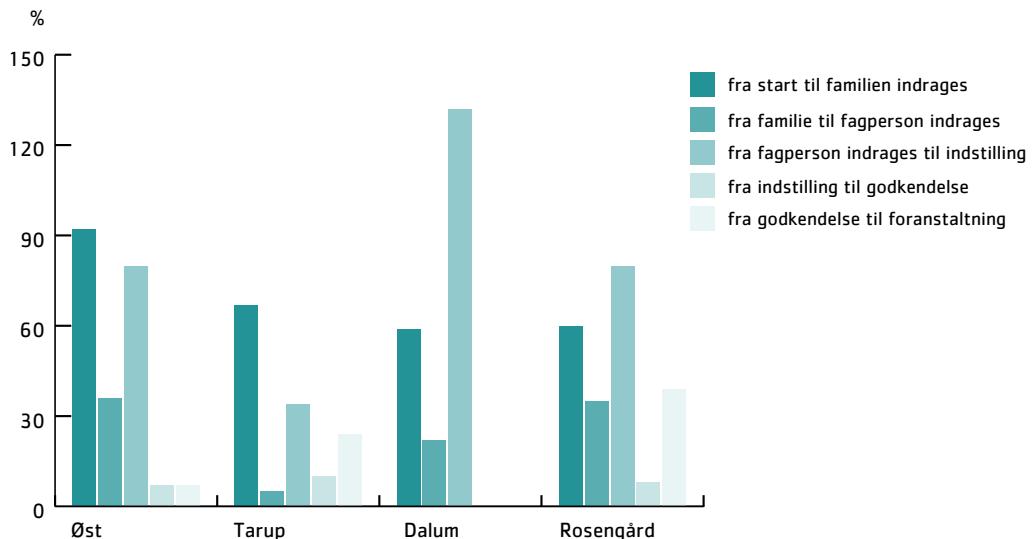
Vi har eksperimenteret med forskellige aldersintervaller af børnene for at lade datamaterialet vise, hvornår forskellene viste sig. Typisk opererede vi med børn fra 0-6 år (førskole-børn), 7-10 år (indskolingsbørn), 11-14 år (store børn), 15-17-årige (teenagere) og børn på 18 år og derover (i forskellige efterværnsforanstaltninger). Vores tanke var, at børn på 7 år begynder at kunne læse, og at de dermed fx ville kunne modtage breve. De vil også kunne sidde stille i længere tid (også et kriterium

for at være skolemoden) – og derfor også lettere kunne deltage i et møde.

Generelt kunne vi dog se, at børnene kun sjældent inddrages, før de er 15 år gamle. Børn mellem 15 og 17 får 0,8 brev (i løbet af op til 33 måneder), og børn på 18 år og derover får 2,07 breve i løbet af sagen. Det var også kun meget få af de unge på 15 år og derover, som har givet samtykkeerklæring til indhentelse af oplysninger. Alligevel inddrages de mere via brev end via møder. Gennemgangen viste, at børnene i gennemsnit deltog i 1-2 møder i løbet af perioden, men med en enorm forskel på børn i anbringelsesforløb og »alle de andre«.

Forældrene inddrages mere. Især gennem breve, men også ved en del møder. Vi har givet et point, for hver gang hhv. forældre og børn/unge er blevet inddraget, og har efterfølgende lavet 4 intervaller der afspejler data i forhold til lille og stor inddragelsesgrad (se figur 7). Figuren viser, at ca. 10 % af forældrene ikke er inddraget ved hverken møde, brev eller samtykkeerklæring. En tredjedel er inddraget 1-4 gange, godt en fjerdedel 5-9 gange og godt en fjerdedel 10 gange eller mere.

Figur 7: Forældreinddragelseshyppighed



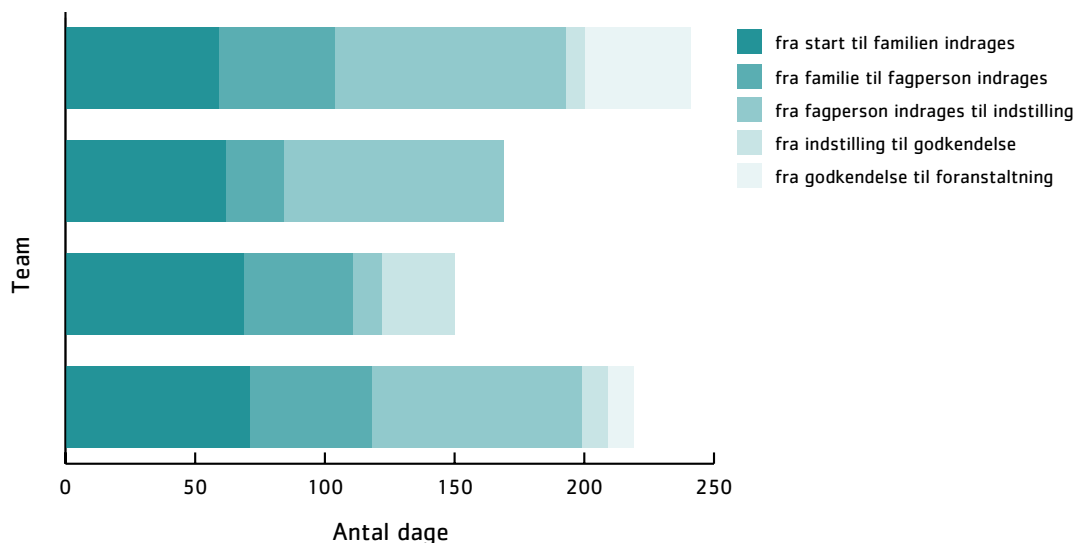
Her er al inddragelse således ligestillet. Men der synes jo dog at være stor kvalitativ forskel på, om man modtager et brev med invitation om at komme til møde, eller man deltager i et opfølgningsmøde på barnets døgninstitution. Vi forsøgte derfor undervejs at konstruere forskellige »skalaer«, hvor nogle typer deltagelse gav flere point end andre. Fx syntes vi familierådslagning kunne give flere points, fordi der er så store krav til forberedelse og inddragelse indlejret i netop denne metode. Vi forlod dog ideen, fordi den syntes uforenelig med en kvantitativ metode, hvor vi ofte ikke kendte det nærmere indhold af et givent møde eller en telefonsamtale. Tilbage står en afspejling af det dokumenterede inddragelsesniveau.

Endelig har vi set på tidsforløbet i sagsgangen, opdelt efter, hvornår centrale begivenheder forekommer. Det skal dog her siges, at der en vis usikkerhed i data. Fx sker det jævnligt, at foranstaltninger bevilliges med tilbagevirkende kraft – fx når der er tale om forlængelser af løbende foranstaltninger. Ligeledes sker det af og til, at de først godkendes på en senere dato, end de er iværksat. Billedet nedenfor er derfor det gennemsnitlige, som dækker over store variationer.

Det ses, at forløbet oftest er: Sagen starter familie inddrages → fagpersoner inddrages → indstilling til foranstaltning → godkendelse af foranstaltning → iværksættelse af foranstaltning.

Timing af forældrekontakten bliver her et fokusområde¹¹. Jo tidligere samarbejdet med familierne kom i gang, jo hurtigere iværksættes foranstaltningen, og jo hurtigere må man antage, at barnets problemer afhjælpes. Det var tydeligt at se, at man tidligere havde haft som indsatsområde, at indstillinger ikke skulle ligge og »sande til«, og rigtig mange indstillinger blev da også godkendt samme dag eller inden for få dage. Det var tilsyneladende heller ikke matchningsprocessen mellem en godkendt foranstaltning og en iværksættelse, som er mest tidskrævende. I gennemsnit går der mellem 10 og 40 dage med dette. Men det var en stor overraskelse og gav anledning til mange diskussioner, tvivl, selvransagelse og refleksion blandt sagsbehandlere og ledere, at der går så relativt lang tid, før familierne kan ses at spille en rolle i sagen – også fordi det sandsynligvis vil afspejles i den tid, der må bruges før § 38-undersøgelsen kan færdiggøres.

Figur 8: Sagsforløb i dage



Ved at vise en sådan oversigt til et team af sagsbehandlere kan gruppen indledningsvis forholde sig til, om det svarer til det billede, de har af deres samlede sager

Samarbejdet med forældrene – og med børnene og de unge – er derfor et konkret område, som kalder på nærmere udforskning både hos den enkelte sagsbehandler og hos ledelsen – både i forhold til at forkorte sagsbehandlingstiden, men også for at diskutere hvornår og hvordan familierne kan indgå mere aktivt i sagsbehandlingen.

Barnets behov og foranstaltningens tyngde

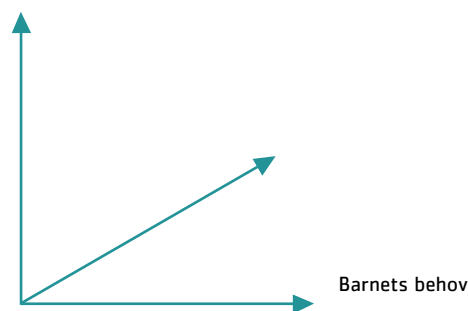
En af de meget spændende diskussioner, vi har haft i forbindelse med kortlægningen, udsprang af et ønske om at få belyst sammenhængen mellem barnets behov og foranstaltningens tyngde. Spørgsmålet er vigtigt, fordi man selvfølgelig bestræber sig på at lave den rette matchning, så en iværksat foranstaltning bliver relevant og passende i forhold til problemet. Skrækscenariet vil være, at »skyde gråspurve med kanoner« (sætte meget omfattende foranstaltninger i gang for børn med relativt enkle problemer) eller omvendt.

For at kunne belyse spørgsmålet, er man nødt til at have mål for begge dimensioner, som mindst er på ordinalniveau, eller sagt med andre ord: vi skal have data, hvor man uden tvivl kan tale om, at noget er større/højere/mere end noget andet¹³. Har man det, kan man i princippet plote alle informationer ind i et koordinatsystem og se efter,

om der er en tendens til en stigende kurve, hvor foranstaltningerne bliver tungere, jo større barnets behov er.

Figur 9.

Foranstaltningens tyngde



Man må derfor igen blive enige om hvilke skalaer, der kan bruges. I forhold til at måle børnenes behov kunne man fx lade sig inspirere af børnelinjealen, som anvendes i mange kommuner¹⁴ eller af Schultz Jørgensens opdeling af børn i risikozonen¹⁵. I den aktuelle kommune, vi samarbejdede med, opererede man med et kategoriseringssystem baseret på Jørgensen med fleres opdeling¹⁶. Heri skønnes, at 10-15 % af alle børn befinder sig

i risikozonen, og at de kan opdeles i 3 grupper ud fra en række parametre. Kategoriseringen skelner mellem børn der,

- har specifikke behov
- har væsentlige behov
- er i åbenbar risiko

Denne kategorisering var – som en del af sagsgenemgangen – blevet foretaget for alle sager, dvs., at der i alle sager i princippet forelå en aktuell og opdateret kategorisering af børnenes behov. Denne kategorisering tog vi udgangspunkt i.

Men vi skulle bruge en skala mere. En skala, som beskriver foranstaltningernes tyngde, og her blev vi igen udfordret, for hvordan definere »tyngde«? I diskussionerne herom viste det sig hurtigt, at man også her må vælge, for der er ikke noget »absolut« mål for tyngde, ligesom perspektivet ikke er givet. Begrebet »sagernes tyngde« kan afklares administrativt og statistisk. Men det kan også anskues fra et andet perspektiv: Nemlig i direkte tilknytning til det primære behov, som kommer til udtryk i barnets problematik kombineret med evne og vilje til samarbejde hos såvel barnet/familien som hos øvrige involverede i sagen. Er foranstaltningen tung, fordi den er dyr og langvarig? Er den tung, fordi samarbejdet med familien er så vanskeligt og konfliktfyldt, at foranstaltningen er meget resourcekrævende er få igangsat? Er den tung, fordi den forudsætter et konkret match, som kan være svært at realisere? Eller er foranstaltningen tung, fordi den erfaringsmæssigt ofte er sidste skridt før en anbringelse og derfor får »afsmittende« tyngde retrospektivt?

Vi tog udgangspunkt i foranstaltningsparagrafferne til § 40, som siger at kommunen kan træffe afgørelse om foranstaltninger efter stk. 2, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til et barns eller en ungs særlige behov for støtte. Mulighederne efter § 40, 2 er følgende,

- 1) at yde konsulentbistand
- 2) at yde praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet,
- 3) at yde familiebehandling eller lignende støtte,
- 4) at tilbyde døgnophold, jf. § 40 b, for både forældremyndighedens indehaver, barnet eller den unge og andre medlemmer af familien

- 5) at tilbyde en aflastningsordning, jf. § 40 b, på en døgninstitution, i en plejefamilie, i et kommunalt døgntilbud eller på et godkendt opholdssted,
- 6) at udpege en personlig rådgiver for barnet eller den unge,
- 7) at udpege en fast kontaktperson for barnet eller den unge og for hele familien,
- 8) at yde økonomisk støtte til udgifter, der følger af foranstaltninger nævnt i nr. 1-5, når forældremyndighedsindehaveren ikke selv har midler dertil,
- 9) at yde økonomisk støtte til udgifter, der bevirker, at en anbringelse uden for hjemmet kan undgås, at en hjemgivelse kan fremskyndes, eller at støtten i væsentlig grad kan bidrage til en stabil kontakt mellem forældre og børn under et eller flere børns anbringelse uden for hjemmet,
- 10) at yde økonomisk støtte til ophold på kost- eller efterskole, når forældremyndighedsindehaveren ikke selv har midler dertil,
- 11) at anbringe barnet eller den unge uden for hjemmet, på en døgninstitution, i en plejefamilie, i et kommunalt døgntilbud eller på et godkendt opholdssted, og
- 12) at formidle et praktiktilbud hos en offentlig eller privat arbejdsgiver for den unge

Et første udgangspunkt kunne være at tage foranstaltningsskalaen som et udtryk for tyngde i sig selv, sluttende med anbringelse uden for hjemmet – men så bliver det tydeligt, at praktiktilbudet efter § 40, stk. 2 nr. 12 bryder logikken. Eller hvad med forskellen på en personlig rådgiver og en kontaktperson (§ 40, stk. 2 nr. 6 og 7) – var kontaktpersonen en »tungere« foranstaltning end en personlig rådgiver? Vanskelighederne afspejler, at vi ikke meningsfuldt kunne tage foranstaltningsskalaen som en glidende skala med stigende tyngde. Et alternativ måtte derfor være at konstruere sin egen skala. Vi lavede derfor en række forslag til skalaer, som alle blev drøftet med styregruppen og præsenteret for sagsbehandlerne.

Ret hurtigt blev det klart for os, at vi ikke kunne lave en skala med 12 trin, men måtte bruge intervaller, og »klumpe« foranstaltninger af samme tyngde. Den endelige skala, vi arbejdede med, definerede tyngde efter, hvor indgribende foranstaltningen måtte tænkes at være set fra børnenes og

fra familiernes synspunkt. Derfor er fx familiebehandling og praktisk, pædagogisk støtte vurderet som relativt tunge foranstaltninger, fordi man der har en myndighedsperson helt inde i hjemmet og vurdere på og give forslag til, hvordan man fungerer som familie. Ved at kombinere de to variable fandt vi derefter som vist nedenfor, at børn i åbenbar risiko også blev mødt med de mest indgribende foranstaltninger.

Figur 10. Problemets tyngde (BU kategorisering)

Foranstaltning	Tyngdeværdi
§ 40.2.1 § 40.2.12 § 40.2.10	1
§ 40.2.6 § 40.2.7	2
§ 40.2.2 § 40.2.3 § 40.2.5	3
§ 40.2.11 § 40.2.4 § 42	4

Anvendelse af atlasset på længere sigt

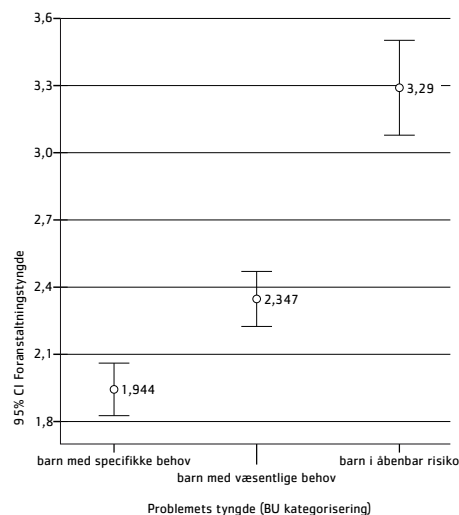
En sags gennemgang af enten samtlige eller et stort udvalg af sagerne kan i første omgang give det aktuelle billede af praksis. Billedet kan bruges som et fælles tredje at reflektere ud fra på mange niveauer lige fra sagsbehandleren om sagerne på hendes kontor, lige til det politiske niveau i forhold til målet om at skabe overblik over sagernes tyngde og give grundlag for at foretage prioritering. Der er ligeledes skabt et bredere grundlag for at foretage sagsfordeling og medarbejderfordeling, ligesom der kan ses med nye øjne på foranstaltningsvifte, samarbejdsrelationer og -former.

Noget af det, vi har interesseret os for undervejs har fx været,

- at der er en tendens til et »forældreperspektiv« frem for et børneperspektiv forstået på den måde, at man er bredere rundt i forældrenes omgivelser end i barnets – eksempelvis forældrenes

læger, behandlere, sagsbehandlere eller arbejdsgivere – end i barnets.

- at der er en tendens til et *snævert samarbejdsfelt*, som primært består af forældrene og skolen/sfo'en. Det gælder især, når sagen er startet, og der skal indhentes oplysninger, eller der kommer henvendelser udefra. Det er interessant ud fra et børneperspektiv, fordi det kan få betydning for problemopfattelsen og dermed indsatsen, og fordi det definerer, hvilke ressourcer der kan bringes i anvendelse for at afhjælpe proble-



met. Eksempelvis ser vi næsten ikke det private netværk eller fritidslivet inddraget i sagerne, selvom der her vil være mulighed for hjælp inden for »normalsystemet«.

- betydningen af *tiden frem til første indstilling*, herunder den første kontakt til hhv. familie og samarbejdsparter. Hvis denne tid er lang, vil det kunne skabe mange frustrationer ikke blot hos sagsbehandleren, men i lige så høj grad hos de familier og/eller samarbejdsparter, som venter på, at noget sker.
- at *ventetider er udviskede i sagen*. Hvis man ikke indstiller, før en foranstaltning er på plads, udviskes den ventetid, som der måske er (til undersøgelse, til en plejefamilie ea.) og derved bliver det svært at påvirke denne faktor

Det er ikke altid muligt at sige ud fra gennemgangen, om et bestemt aktivitetsniveau er udtryk for

Det er afgørende for den frugtbare dialog, at fokus holdes på sagsstammen og ikke på den enkelte sagsbehandler

hensigtsmæssighed i sagsgangen. Fx kan mange henvendelser både være udtryk for en god kontakt til samarbejdsparter, og en dårlig kontakt, hvis samarbejdsparterne føler sig nødsaget til fx at rykke for et svar.

Der har i sagsgangen vist sig at være en høj grad af overensstemmelse mellem børnenes behov udtrykt ved børne- og ungekategoriseringen, og foranstaltningens tyngde, udtrykt ved en konstrueret skala. Samme mønster ses i al kommunikation både i forhold til familien og samarbejdsparter.

Man kan derfor konstatere, at der bruges flere ressourcer på børn med større behov end på børn med mindre behov – og det har været op til Odense kommune at vurdere, om niveauet er, som man ønsker det. I øvrigt er der efterfølgende politisk bevilliget en meget stor ressourcetilførsel til området i kommunen, som giver plads til en række flere sagsbehandlere.

I den konkrete undersøgelse afsluttede vi gennemgangen med at lave et såkaldt oversigtsværktøj til brug for eventuelle senere gennemgange af hele eller dele af sagsstammerne. Værktøjet gør det muligt at fokusere på et bestemt indsatsområde, fx forældreinddragelsen, og over en periode registrere, hvornår og hvor meget forældrene inddrages i sagsbehandlingen. På den måde kan kortlægningen bruges til at understøtte dokumentationen af sagsgangen løbende og også tages i anvendelse af andre kommuner fx i forbindelse med en eventuel sammenlægning og vurdering af gensidig praksis.

I de senere år er der sket en betydelig styrkelse af forskningen på det sociale område, og det har været tiltrængt i forhold til udsatte børn, unge og deres familier. De mange undersøgelser og evalueringer har imidlertid ofte svært ved at blive omsat til erkendelse og læring. Hvis resultaterne viser sig at være kritiske, kan socialrådgivere føle sig

hængt ud eller uretmæssigt kritiseret og kan som faggruppe lukke sig om sig selv for at undgå ubehageligheder. Denne proces er blandt andet blevet beskrevet af socialrådgiver og supervisor Lis Hillgaard i antologien »Forskning og socialt arbejde med udsatte børn og unge«¹⁷.

UFC Børn og Unge har i Odense gennemgået over 1000 børne- og ungesager. Vi har fået alle journaler stillet til rådighed og har registreret oplysninger på 177 variable. Resultaterne er løbende blevet præsenteret for socialrådgivere og ledelse, som sammen har kunnet reflektere over de tendenser, som viste sig. Det har skabt en viden, som er umulig at danne sig som enkeltperson ud fra egne sager, og som muliggør at justere praksis på et vidensbaseret grundlag. Dermed bliver ny viden anvendeligt i det daglige arbejde, og det er noget, som udsatte børn og unge i sidste ende har gavn af.

NOTER

- 1 Dreyfuss og Dreyfuss introducerer en anden måde at se kompetencer på, hvor man går fra begynder til ekspert i 5 trin, imens færdighederne bliver mere og mere internaliserede og man forholder sig mere og mere kontekstafhængigt og intuitivt. Dreyfuss, H & Dreyfuss, S: Mind over Machine. 1986. Bl.a. refereret i Flyvbjerg, Bent: Rationalitet og magt, bd 1: Det konkrete videnskab Akademisk Forlag Kbh. 1991
- 2 Artiklen kan downloades fra UFC Børn og Unge's hjemmeside www.ufc-bu.dk, med tilladelse fra Odense Kommune.
- 3 § 4 samt vejledningen pkt. 1
- 4 Den sociale indsats i forhold til de udsatte børn og unge og deres familier reguleres lovmæssigt primært i Lov om Social Service (Serviceloven) samt i de korresponderende og supplerende paragraffer i bl.a. lov om retssikkerhed, forvaltningsloven, offentlighedsloven og bekendtgørelse om underretningspligt. Servicelovens intention samt forventning og krav i forhold til lovens omsætning i praksis uddybes i Socialministeriets vejledning nr. 4 af 16. januar 2002.
- 5 Kommunerapport Odense, Analyse af børn- og ungesager. UFC Børn og Unge. UFC Børn og Unge, 2006
- 6 Vejledningen til Serviceloven pkt. 25.
- 7 Eksemplerne er forskellige udpluk af de mange rapporter, vi har lavet i forbindelse med undersøgelsen. Når der er data fra mindre enheder end fra hele kommunen, kan der være store afvigelser fra sagsbehandler til sagsbehandler, team til team og bydel til bydel. Der kan derfor ikke generaliseres fra eksemplerne på »gadeplan« og »bydelsplan«. Ideen er blot at illustrere eksempler på, hvad værktøjet kan fortælle, og hvilke overvejelser dette kan give anledning til.
- 8 Benedicte Madsen, Dialog og gensidig forståelse. Dafolo Forlag, 2000
- 9 Kategoriseringssystemet beskrives nærmere senere i artiklen.
- 10 I øvrigt kunne vi se et lidt andet mønster, når det gjaldt indhentelsen af oplysninger. Her er det igen særligt skolerne, der efterspørges informationer fra, men daginstitutionerne følger lige efter.
- 11 Vi har ikke registreret administrativ kontakt, som f.eks. et brev fra sekretæren om, at familien har fået tildelt x socialrådgiver eller lignende
- 12 B er lidt speciel i denne oversigt, som skjuler både godkendelsen og iværksættelsen. Det skyldes at i det udsnit af sager, vi så på, var der så store »undtagelser« fra den gængse rækkefølge, at iværksættelsen i gennemsnit lå før godkendelsen i tid og dermed for så vidt ligger »bagved«. Det er sandsynligvis udtryk for en af de nævnte tilfældige skævheder i materialet, som udvælgelsen ikke har kunnet tage højde for.
- 13 Data kan opdeles i 4 kategorier: nominalniveau (f.eks. køn eller nationalitet, $\neq$), ordinalniveau (f.eks. holdning til lavere skat, $>/<$), intervalniveau (med tilfældig nulpunkt, f.eks. temperatur efter forskellig skala, $+/-$) samt forholdstalsniveau, hvor der er et absolut nulpunkt, som f.eks. alder – 20 er dobbelt så gammel som 10, $\cdot/:$). Hellevik (1977), s. 150 ff.
- 14 Børnelinealen er et kategoriseringsredskab – en symbolsk målestok – til systematisk vurdering af børns udvikling i forbindelse med myndighedsudøvelse. De begreber, der er anvendt i børnelinealen, er begreber, der er fælles for faggrupper i socialt arbejde. Børnelinealen er visuelt nem at huske, hvilket gør den enkel at arbejde med. Den er specielt anvendelig i PPR/Børn- og Unge regi, hvor man skal vurdere børns trivsel. Ydermere kan børnelinealen anvendes som et statistisk redskab til at dokumentere den samlede sociale belastning i et område. Børnelinealen er udviklet af Egelund og Hillgaard: Egelund, Tine & Lis Hillgaard (1993). Social rådgivning og social behandling. Kbh.: Munksgaard.
- 15 Jørgensen, P. S., Ertmann, B., Egelund, N. & D. Hermann, Risi-kobørn. Hvem er de – hvad gør vi? København: SI-KON, 1993
- 16 Fra kommunens interne retningslinier, kapitel 4 om anbringelser.
- 17 Hillgaard, Lis, »Forskningens rolle i en praktikers verden« i Munch, Anette (red.). Forskning og socialt arbejde med udsatte børn og unge – en antologi. UFC Børn og Unge, 2005

04] JESPER HENRIKSEN

Kvalitetsudvikling – mellem kompleksitet, standardisering og evidens

Siden 2003 har Københavns Amt arbejdet på at udvikle og implementere en systematisk model for kvalitetsudvikling på det sociale område. Indførelsen af en sådan model står overfor en række udfordringer – her iblandt håndteringen af det sociale arbejdes kompleksitet.

16] IDA HAMMEN

Sagsbehandlingens kompetencer og arbejdsvejledningen

Artiklen argumenterer for, at det ikke nødvendigvis er befriende for borgeren, når idealet om dokumentation og retssikkerhed indføres i sagsbehandlingen igennem arbejdsvejledningen. Arbejdsvejledningens basis i teknisk rationalitet indeholder derimod sin egen styring af praksis.

38] BIRGIT MORTENSEN

Kortlægning af sagsgangen – et værktøj til faglig udvikling

Artiklen gør rede for, hvordan UFC Børn og Unge har gennemgået over 1000 børne- og ungesager i Odense og har registreret oplysninger på 177 variable. Det har skabt en viden, som er umulig at danne sig som enkeltperson ud fra egne sager.

