

14



DANSK SOCIALRÅDGIVERFORENING
HK/KOMMUNAL

TIDSKRIFT FOR FORSKNING
OG PRAKSIS I SOCIALT ARBEJDE

8. ÅRGANG
NR. 14. 2007

uden for [nummer]

Uden for nummer, nr. 14, 8. årgang, 2007
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

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



inden for

- 04] **AF JANNIE DYRING**
Paradigmeskift – realitet eller forestilling?
- 16] **AF TINA HARLEV NIELSEN**
Helhedssynets betingelser på arbejdsmarkedsområdet
- 30] **AF PREBEN BUCHHOLDT OG POUL ERIK JENSEN**
Forudsætninger for effektiv udmøntning af
arbejdsmarkeds- og socialpolitik



Paradigmeskift – realitet eller forestilling?



Jannie Dyring,
er uddannet cand. jur. og master i konfliktmægling (MMCR). Underviser i faget »Lovgivning og Etik« på Psykologistudiet på Københavns Universitet, er ekstern lektor på Forvaltning på Roskilde Universitet, og har selvstændig virksomhed, som primært beskæftiger sig med rådgivning, supervision, undervisning samt øvrige udviklings- og konsulentopgaver inden for det sociale samt tilgrænsende områder. Har i en årrække beskæftiget sig såvel teoretisk som praktisk med det sociale arbejde i bred forstand, bla. qua ansættelse i Den Sociale Ankestyrelse, organisationsverdenen, Forvaltningshøjskolen, Den sociale Højskole i København, samt ved konsulentarbejde i en række kommuner, organisationer, foreninger mv.

Af Jannie Dyring, cand.jur.

Den øgede retlige regulering af forvaltningsprocessen kan umiddelbart anses for at være en styrkelse af den enkelte borgers position i forhold til myndigheden. Den sideløbende retlige regulering af den sociale indsats afføder dog nogle overvejelser i forhold til denne styrkede positions realitet, idet den sociale indsats samtidig målrettes, kategoriseres og standardiseres. Artiklen sætter fokus på relationen mellem myndighed og borger og kommer med nogle bud på, hvilken betydning opprioriteringen af de processuelle regler har for denne relation, herunder hvordan denne opprioritering påvirker forvaltningsprocessen og borgerens retssikkerhed. I forhold til retssikkerheden inddrages også spørgsmålet om, hvilke problemstillinger det afføder at implementere værdibaserede modeller/metoder i en traditionel myndighedsramme.

[Forholdet mellem offentlige myndigheder og borgere er under forandring. Forandringerne medfører, at den hidtidige velfærdsstatslige rollefordeling mellem parterne – med de offentlige myndigheder som primære leverandører af velfærdsydelser, og borgerne som modtagere – på længere sigt måske ikke mere vil være kendetegnende på det sociale område. Det er der flere årsager til og begrundelser for. I denne sammenhæng skal alene peges på følgende tre:

1. *Strukturelle forandringer:*

Gennem de seneste tre årtier har et stigende politisk og økonomisk pres på de offentlige sociale ydelser skabt et behov for en politisk prioritering og regulering samt harmonisering af de forskellige sociale ydelser. Bevæggrundene er flere, bl.a. et ønske om en reduktion i udgifterne på det sociale område samt ønsket om en mere virksom styring af samme udgifter, herunder en stærkere central styring af de lokale myndigheder [1].

2. *Organisatoriske forandringer:*

Udgiftspreset på de offentlige sociale ydelser har sat fokus på, hvordan den sociale opgavevaretagelse organiseres, og dermed på hvilke opgaver der kan/skal/bør løses af det offentlige,

og hvilke der kan/skal/bør løses i privat regi, herunder via det frivillige sociale arbejde. De seneste årtier har derfor budt på en lang række forsøg med en tiltagende privat deltagelse i opgaveløsningen. Med strukturreformens ikrafttræden den 1. januar 2007 er også selve organiseringen af de offentlige myndigheder undergået omfattende forandringer. De kommunale myndigheders grundlag for at indgå i et samarbejde med private aktører forandres gradvist fra at være en mulighed til at være en juridisk fastsat forpligtelse [2].

3. *Relationelle forandringer:*

Relationen mellem myndighed og borger har hidtil været præget af en tydelig myndighedskompetence, hvor myndigheden/myndighedspersonen har haft kompetencen til at træffe afgørelse med retlig virkning for borgeren. I denne sammenhæng har borgerens rolle i udpræget grad været som modtager af myndighedens afgørelse. Denne rollefordeling parterne imellem er under forandring, fordi borgerens position i processen umiddelbart er styrket. Fx skal borgeren have adgang til medinddragelse ved sagens behandling, og borgeren forventes at tage et (med)ansvar for processen samt indholdet af afgørelsen. Man kan derfor tale om, at

borgerens position undergår forandringer, der på længere sigt kan medføre, at borgerens position ændres fra at være et objekt for en myndighedsafgørelse til i højere grad at være et subjekt i forhold til myndigheden/myndighedspersonen undervejs i processen.

Hensigten med artiklen er at belyse, hvordan relationen mellem myndighed/myndighedsperson og borger har udviklet sig, hvordan forholdet mellem parterne er for nuværende, og komme med nogle perspektiver på, hvordan relationen muligt kan udvikle sig fremover.

Derfor sætter artiklen som udgangspunkt fokus på det relationelle forhold, og dermed på de forandringer, som finder sted i samspillet mellem myndighedsperson og borger. Det retlige grundlag for relationen er centralt samt de karakteristika, der i øvrigt både kendetegner og er afgørende for parternes indbyrdes positioneringer i forhold til hinanden.

Med det udgangspunkt sættes fokus på borgerens aktuelle retsstilling på det sociale område, og artiklen vil både problematisere og perspektivere de ovenfor nævnte udviklingstendenser med henblik på at belyse, hvilke retssikkerhedsmæssige problemstillinger forandringerne medfører for borgeren. Herudover er det artiklens hensigt at belyse og vise hvilke udfordringer og dilemmaer, forandringerne kan afstedkomme for det sociale arbejde og dets udførelse i praksis.

Selvom jeg har valgt at tage udgangspunkt i de relationelle forandringer, vil jeg også i et vist omfang inddrage overvejelser i forhold til bl.a. kontekstens betydning for relationen: Hvilken betydning og indflydelse fx de institutionelle rammer har for relationen.

Artiklen vil med inddragelse af relevant lovgivning, teori samt praktiske eksempler sætte fokus på følgende to overordnede problemstillinger:

1. Hvilken betydning har den øgede retlige regulering af forvaltningsprocessen for relationen mellem myndighed og borger – og hvilke mulige retssikkerhedsmæssige konsekvenser kan der udledes heraf?
2. Hvilken betydning har den øgede retlige regulering af forvaltningsprocessen for det sociale arbejde, og herunder for muligheden for at udøve individuelle faglige skøn?

Relationen mellem myndighed og borger

Fra midten af 1970'erne er der sket en gradvis stigende inddragelse af borgerne i myndighedsudøvelsen, og med socialreformen, der trådte i kraft 1. juli 1998, er antallet af processuelle regler, der regulerer relationen mellem myndighed og borger steget støt [3]. Denne retlige opprioritering af *processen* i selve myndighedsudøvelsen stiller nogle nye krav til både myndigheden og sagsbehandlerne og til klienterne i det sociale system.

Sideløbende med den stigende retlige regulering af relationen mellem myndighed og borger er der også sket en forandring i vores generelle mennessesyn. Det enkelte individ ses som selvstændigt, og (selv)ansvarligt, som værende i stand til at tage vare på sig selv og sine, og skal derfor ikke omklamres og klientgøres i det sociale system. Der skal – meget sympatisk – fokuseres på personens ressourcer frem for personens begrænsninger. Idealet er det autonome menneske [4].

Historisk har vores syn på sociale klienter udviklet sig fra en sondring mellem værdigt og uværdigt trængende, hvor mennesker blev behandlet forskelligt ud fra deres placering i det sociale hierarki til etableringen af retsstaten, hvor retten skulle sikre, at mennesker opnåede lige rettigheder. Det blev efterfulgt af velfærdsstaten, hvor de sociale opgaver voksede, den retlige regulering tog udgangspunkt i sociale grupper, og formålet var en omfordeling i forhold til de svageste. Nu forholder vi os ikke længere blot til en omfordeling af de materielle goder, men også til en styrkelse af den processuelle retsstilling, og dermed borgerens position over for myndigheden/myndighedspersonen [5].

Der er et spørgsmål, som naturligt trænger sig på i denne forbindelse, nemlig spørgsmålet om hvorvidt denne styrkelse af borgerens processuelle retsstilling – og dermed af den processuelle retssikkerhed – omfatter alle borgere? Jeg vil behandle problemet mere indgående senere i artiklen under afsnittet om borgerens rolle i forvaltningsprocessen.

Den retlige regulering af forvaltningsprocessen

Når jeg finder det væsentligt at beskæftige mig med relationen mellem myndighed og borger, skyldes det en optagethed af den magtubalance og de retssikkerhedsmæssige overvejelser, der netop knytter sig til denne relation.

Der vil være en risiko for en fokusering på de klienter, der gør opmærksom på sig selv, hvilket ikke nødvendig- vis betyder, at det er dem, der har det største behov for støtte

Traditionelt er relationen mellem myndighed og borger kendetegnet ved, at den ene part, myndigheden, har kompetencen og forpligtelse til at træffe afgørelse i forhold til borgeren, hvis han/hun ikke i tilstrækkelig grad er i stand til at tage vare på sig selv og sine. En forpligtelse og kompetence for myndigheden, der er båret af såvel en generel samfundsmæssig udvikling af hensyn til fællesskabet og et konkret hensyn til den enkelte borger og dennes familie.

Borgerens position i forhold til myndigheden er kendetegnet ved, at denne er modtager af en myndigheds afgørelse om hjælp i henhold til den sociale lovgivning. Borgeren befinder sig i et afhængighedsforhold til den offentlige myndighed, når han/hun befinder sig i en social situation, hvor der er behov for støtte – uanset om støttebehovet er økonomisk eller begrundet i et behov for omsorg. Borgerens rolle kan i udgangspunktet således defineres som værende en modtagerrolle – en passiv rolle – hvor borgeren (blot) er objekt for en myndigheds afgørelse.

Et centralt omdrejningspunkt i relationen mellem myndighed og borger er spørgsmålet om, hvordan parterne er positioneret i forhold til hinanden. Den offentlige myndighed er en del af *den udøvende magt* [6], og har såvel pligten som kompetencen til at træffe afgørelse i forhold til en borger med ret-

lig virkning for denne. Mødet mellem myndighed og borger finder typisk sted i myndighedens institutionelle ramme, den involverede sagsbehandler har adgangen til de nødvendige ressourcer og er i øvrigt i besiddelse af den legitimitet, der knytter sig til en sagsbehandlers funktion. Sagsbehandleren har via denne strukturelle magtposition reelt *magt over* [7] borgeren. Denne grundlæggende magtubalance mellem sagsbehandleren og borgeren kan enten yderligere styrkes eller svækkes via det relationelle magtforhold mellem parterne.

Som udgangspunkt vil sagsbehandlerens magtposition blive yderligere styrket, hvis en borger opfatter sagsbehandleren som magtfuld, og dermed sig selv som magtesløs. I denne situation vil en borger søge hjælp og støtte hos sagsbehandleren ved at blive afhængig af sagsbehandleren.

En styrkelse af borgerens position i forhold til sagsbehandleren, og dermed en svækkelse af magtubalancen mellem parterne forudsætter, at borgeren anerkendes som en selvstændig ansvarlig person, som et *selvstændigt autonomt individ*, og at det respekteres, så borgeren *tillægges kompetence og indflydelse på beslutninger*, der vedrører borgerens liv. Kun sådan kan borgeren reelt styrkes i relationen til sagsbehandleren. På denne vis har borgeren en mulighed for at forsøge at begrænse sin afhængighed af sagsbehandleren, styrke sin uafhængig-

hed og dermed medvirke til at møde sagsbehandlaren som en mere ligeværdig part i sin egen sag. Anerkendelse af borgeren som et selvstændigt og ansvarligt individ i sig selv er ikke nok. Der skal en egentlig styrkelse af uafhængigheden af sagsbehandleren til, så borgeren understøttes i sin egen myndiggørelse, en *myndiggørelse* som forudsætter, at også sagsbehandleren tiltror og overlader kompetence til borgeren [8].

Borgerens rolle i forvaltningsprocessen

Borgerens rolle i forvaltningsprocessen er i dag reguleret ved en lang række juridisk fastsatte krav til sagsbehandling. Disse krav har alle til hensigt at sikre borgeren adgang til deltagelse i forvaltningsprocessen, så borgeren ved sin deltagelse i processen kan medvirke til at sikre det materielle rigtige resultat – formuleret i et mere juridisk sprog, ville man sige: at overholdelsen af de processuelle regler er med til at sikre, at det materielle resultat er rigtigt – eller at en sikring af den processuelle retssikkerhed er medvirkende til sikringen af den materielle retssikkerhed.

Klientens hidtidige rolle som *passiv modtager* af en myndighedsafgørelse – tilkendelse eller afslag på en social ydelse – forandres i disse år hen mod en rolle som en mere *aktiv procespart*. Det vil sige en rolle som udspiller sig i forvaltningsprocessen *forud* for afgørelsestidspunktet. Rolleskiftet rejser en række principielle spørgsmål, hvor jeg på baggrund af de to overordnede spørgsmål i begyndelsen af artiklen kan supplere disse:

1. Har styrkelsen af den procesretlige position for borgeren en materielretlig konsekvens – og i givet fald hvilken?
2. Kræver den styrkede procesretlige position hos borgeren bestemte forudsætninger – og i givet fald hvilke?
3. Hvilken betydning kan det få, såfremt borgeren ikke er i besiddelse af de nødvendige forudsætninger for at anvende de procesretlige garantier konstruktivt for pågældende selv?

Sædvanligvis antages de processuelle regler at medvirke til, at der træffes rigtige materielle afgørelser, hvilket vil sige, at iagttagelse af sagsbehandlingsreglerne alt andet lige medfører, at risikoen for at træffe urigtige afgørelser reduceres betragteligt. Når der på den måde sker en opprioritering af de

processuelle regler, synes det umiddelbart at måtte medføre, at risikoen for urigtige materielle afgørelser reduceres yderligere.

I den sammenhæng er det dog også nødvendigt at se på styrkelsen af de processuelle regler ud fra et andet perspektiv, for styrkelsen forudsætter, at pågældende borger *er i stand til* at anvende den øgede adgang til at påvirke forvaltningsprocessen, så den munder ud i det bedst mulige resultat for borgeren. Kan borgeren ikke anvende den øgede adgang til påvirkning af processen, kan man anføre, at risikoen for en *forringet materiel retsstilling* er forøget.

Medinddragelse af borgeren

– og retssikkerhed

Med socialreformen af 1. juli 1998 blev reglerne om administration på det sociale område samlet i Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (herefter Retssikkerhedsloven) [9]. Med socialreformen blev der sat et betydeligt fokus på borgernes rettigheder i forhold til myndighederne, herunder borgerens medinddragelse og dermed såvel eksplicit som implicit på borgerens retssikkerhed [10]. Derfor vil det være formålstjenligt helt kort at definere begrebet retssikkerhed.

I traditionel retsstatlig forstand defineres retssikkerhed ud fra en forestilling om samfundsforholdenes regulering ved klare og gennemtvungelige retsregler. Borgerne skal have en sikkerhed for, at de ikke udsættes for vilkårlige indgreb fra statsmagtens side, hvorfor vi i Danmark – i lighed med en række andre europæiske lande – har skabt en styreform med magtbalance jf. Grundlovens §3. En typisk fastlæggelse af begrebet retssikkerhed er *det resultatorienterede retssikkerhedsbegreb*, som oftest anvendes i forhold til den udøvende magt, og som kan defineres således:

»... i henhold til hvilket borgeren får de rettigheder, som de har krav på efter lovgivningen, og ikke pålægges andre pligter end dem, der er hjemmel til ...« [11]

Definitionen omfatter både den materielle og den processuelle retssikkerhed. Dvs. både de formelle regler, der nærmere fastsætter, hvordan en sag skal behandles, inden den afgøres – også kaldet »hvor-dan-regler« dvs. sagsbehandlingsreglerne. Men også de materielle regler, de der vedrører spørgsmå-

let om indholdet af en sags afgørelse – også kaldet »hvad-regler« dvs. de regler, der er afgørende for, om borgeren fx får tilkendt en ydelse eller får et afslag.

Traditionelt anses den processuelle retssikkerhed som medvirkende til – og garant for – den materielle retssikkerhed.

Mængden af regler, som skal sikre, at borgeren bliver inddraget i de sociale sager, er efterhånden temmelig omfattende. De kommunale forvaltninger – som i dag stort set har beslutningskompetencen på hele det sociale område – er pålagt en forpligtelse til at medinddrage borgeren, og borgeren er tillagt en *ret* til at anvende sin adgang til medinddragelse.

Spørgsmålet er så, om borgerens *ret* til medinddragelse implicit også medfører en *pligt* til at anvende denne adgang til at blive inddraget. Altså: Om adgangen til medinddragelse også skaber en pligt til at lade sig medinddrage – og mere aktivt, om det fordres, at man *selv* vælger at gøre sin adgang til medindflydelse gældende.

Regler om borgerens medinddragelse

Borgerens position som rettighedsbærende subjekt blev opprioriteret med socialreformen. Det har efterfølgende afspejlet sig særligt i de processuelle regler. Det fremgår af Retssikkerhedslovens §4, at:

»Borgerens skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Kommunen tilrettelægger behandlingen af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed«.

Uagtet at bestemmelsen er meget vagt formuleret, og det derfor er meget vanskeligt at gennemskue, hvordan medinddragelse kan – endsige skal ske, så er der tale om en egentlig lovmæssig fastsættelse af rettigheder for den enkelte borger. Og bestemmelsen suppleres videre af andre regler og bestemmelser om borgerens inddragelse i sagsbehandlingen [12].

Trods sin utydelighed fastsætter ovennævnte bestemmelse et individuelt retskrav for borgeren til at få mulighed for at medvirke ved sagens behandling. Og for myndigheden fastsættes således en forpligtelse til at sørge for, at sagsbehandlingen tilrettelægges på en sådan måde, at det kan lade sig gøre [13]. Der er derfor tale om fastsæt-

telse af et procesretligt perspektiv, idet borgeren skal have indflydelse på sin sag *forud* for afgørelse heraf.

Ved et forsøg på en nærmere fastlæggelse af, hvad borgerens øgede adgang og ret til medinddragelse består af, er det nødvendigt kort at forholde sig til de forskellige former, som medinddragelse kan antage:

1. *Medindflydelse* – hvor borgeren giver udtryk for sit syn på situationen og får en viden om, hvordan sagsbehandleren ser situationen.
2. *Medbestemmelse* – hvor borgeren giver sin mening til kende om sagen og dennes mulige løsning, og derigennem (muligt) kan påvirke sagens afgørelse.
3. *Selvbestemmelse* – hvor borgeren (selv) definerer sine problemers karakter, sine ressourcer, og de tiltag inden for lovgivningens rammer, der skal sættes i værk med henblik på løsning heraf.

Ovennævnte tre former for medinddragelse angiver forskellige grader af indflydelse på såvel sagens behandling som dens afgørelse. Den procesretlige garanti, som er indlejret i Retssikkerhedslovens §4, indeholder klart nr. 1, idet borgeren ikke blot har ret til – men forudsættes at delagtiggøre forvaltningen i, hvordan borgeren opfatter sagen. Med andre ord skal borgeren medvirke ved sagens oplysning [14], og borgeren opnår via denne dialog med myndigheden et indblik i, hvordan sagsbehandleren ser på sagen. At nr. 2 om medbestemmelse tillige er indlejret i Retssikkerhedslovens §4 ligger vel implicit i, at borgerens tilkendegivelse af eget syn på *sagen i sig selv* giver en mulighed for påvirkning af afgørelsen, og dermed kan opfattes som et udtryk for medbestemmelse i forhold til sagens afgørelse. At nr. 3 om selvbestemmelse ikke er omfattet af Retssikkerhedslovens §4 er vel indlysende al den stund, at det fortsat alene er myndigheden, der har kompetencen til at træffe en afgørelse. Hvis det havde forholdt sig anderledes, skulle borgeren været givet en egentlig ret til selv at pege på de mulige og relevante løsninger, der måtte være på pågældendes problem, og selv være med til at træffe bestemmelse om, hvilken løsning der måtte være den rigtige. Og dette ville fordre, at der ikke blot var tale om ansvarliggørelse, men også om egentlig myndiggørelse.

Et konkret eksempel: Familierådslagning som metode i sager om særlig støtte til børn og unge

Jeg har konkret valgt at sætte fokus på Servicelovens regler om særlig støtte til børn og unge. Bevæggrunden er, at med anbringelsesreformens ikrafttræden den 1. januar 2006, er der nu fastsat regler om systematisk inddragelse af familie og netværk, hvilket sætter valg af metode i arbejdet med børnefamilier i fokus. Udover en bestemmelse i Serviceloven er der dog endnu ikke sket en yderligere juridisk regulering af metoderne på området fx i bekendtgørelsesform.

Såvel barnet, den unge og familien har ret til at blive medinddraget i en sag om et barn/en ung, der muligt har brug for særlig støtte efter Servicelovens regler herom jf. såvel Retssikkerhedslovens §4 om medinddragelse som Servicelovens §47 om systematisk inddragelse af familie og netværk.

Konkret er Servicelovens §47 formuleret således:

»Kommunen skal overveje, hvordan der kan ske en systematisk inddragelse af familie og netværk«.

Selve det juridiske krav om inddragelse af familie og netværk trådte først i kraft den 1. januar 2006 i forbindelse med anbringelsesreformen [15]. Af lovbemærkningerne fremgår [16], at der i det sociale arbejde med udsatte børn, unge og deres familier er tænkt på følgende 3 metoder:

- Familiekontrakter [17]
- Netværksmøde [18]
- Familierådslagning [19]

Familierådslagning er grundlæggende en værdibaseret metode, som hviler på forudsætninger som frivillighed, fortrolighed, neutralitet og de involveredes eget ansvar for at nå frem til en tilfredsstillende løsning. Metoden er ressourcerorienteret, hvilket vil sige, at den har til hensigt at afdække, hvilke ressourcer der er i familien i forhold til løsning af barnets/den unges/familiens problemstillinger. Metoden har det udgangspunkt, at løsningen på problemstillingen kendes bedst af den, der »ejer« konflikten [20].

Overordnet set er familierådslagning en beslutningsmodel for, hvordan samarbejdet mellem familien og den offentlige myndighed skal foregå i forbindelse med en sag om særlig støtte efter

Servicelovens regler herom. Familierådslagningen er opdelt i tre faser: forberedelsesfasen, rådslagningsfasen samt iværksættelses- og opfølgningsfasen. Selve familierådslagningen foregår i rådslagningsfasen og er opdelt i tre trin [21].

Det, der kendetegner selve familierådslagningen i rådslagningsfasen (2. fase, trin 2) er, at familien og netværket mødes uden tilstedeværelse af de professionelle omkring en proces, der gerne skulle ende med et forslag til en relevant handleplan i forhold til de problemstillinger, som familien sammen med sagsbehandler har formuleret tidligere i processen.

Familierådslagningen er derfor en metode, hvor barnet, forældrene, familien og netværket i øvrigt får en afgørende indflydelse på såvel deltagere og proces, som på indholdet af den afsluttende handleplan.

I forbindelse med familierådslagning er der tale om at implementere en værdibaseret kommunikativ beslutningsmodel/metode i en traditionel myndighedskontekst. Her sker et sammenstød mellem den traditionelle myndighedsforståelse, hvor borgeren er objekt for en myndighedsafgørelse – og den ny myndighedsforståelse, som er forestillingen om det ny paradigme, hvor borgeren er medinddraget og opfattes som ansvarligt subjekt i processen og delvist også i forhold til afgørelsen [22].

Anvendelsen af juridificerede metoder i det sociale arbejde

Det øgede fokus på medinddragelse, der blev lovfæstet med socialreformen pr. 1. juli 1998, og den efterfølgende tiltagende metoderegulering indeholder alle ord og begreber som kvalitet, synliggørelse og sammenlignelighed, som medfører nogle bestemte ydelsesdefinitioner, kategoriseringer og standardiseringer. Disse grundlæggende træk har alle til hensigt at fungere som dokumentationsredskaber inden for de enkelte områder. Dokumentation er baseret på prædefinerede kriterier, og den medtager derfor ikke de eventuelle, aktuelle situationbestemte støttebehov som en konkret borger i øvrigt måtte have. De forbliver »usynlige«. På sin vis kan man anføre, at der institutionaliseres en ny ydelseskultur, hvis fundament i langt højere grad hviler på et *administrativt fællesskab* frem for et fællesskab med den konkrete borger omkring løsningen af dennes behov for støtte. Systemerne synes således at opruste til et tættere fællesskab,

mens borgerens position reelt svækkes til trods for en retorik, der angiver det modsatte [23].

Den øgede anvendelse af juridificerede metoder, som siden slutningen af 1990'erne har kendetegnet det sociale område, indeholder alle et medinddragelsesaspekt i forhold til borgeren. Men herudover indeholder metoderne også mere eller mindre eksplicit et deltagelsesaspekt: For borgeren må forventes at anvende sin adgang til deltagelse, så han/hun i videst muligt omfang gør sin indflydelse på processen og dermed afgørelsen gældende. I modsat fald har borgeren selv valgt ikke at anvende denne mulighed. Således kan man anføre, at borgere, der har ressourcer til at opfylde og anvende deres ret til medinddragelse, muligt vil være væsentligt bedre stillet end de borgere, der vælger eller ikke magter at anvende denne adgang.

Implementeringen af de forskellige dialogredskaber på det sociale område er alle eksempler på, at man vælger at *juridificere* metoderne i det sociale arbejde. Kort sagt betyder det, at man i retsregler fastsætter, hvordan processen i de konkrete sager skal forløbe, og hvis den ikke kan dokumenteres at forløbe efter hensigten, risikerer man som kommune på nogle områder at miste statsrefusionen [24].

Opsamling og afsluttende kommentarer

Behovet for dokumentation på det sociale område er stort. Lovgivningen forudsætter, at der er dokumentation for sagsbehandlingen, og indsatsen og effekten af samme sagsbehandling, så der kan sammenlignes på pris, kvalitet, effekt mv. For at målrette den sociale indsats yderligere, udvikles fortsat nye kategoriseringer af borgere og behov, hvortil kommer standardiseringer af indsatsen og ydelserne mv. Formålet er umiddelbart lighed og retssikkerhed, men medfører også ensartede afgørelser uden plads til individuelle faglige skøn.

Medinddragelsesaspektet har også medført, at den omfattende mængde af regler for, hvordan forvaltningsprocesserne skal tilrettelægges og forløbe, omgærdes med en stadigt stigende opmærksomhed med henblik på at sikre sig, at de mange processuelle regler overholdes. En opmærksomhed der kan medføre, at fokus delvist fjernes fra indholdet af den afgørelse, der i sidste ende skal træffes i forhold til borgeren.

Såvel den meget detailregulerede retstilstand på det sociale område, som opprioriteringen af

de processuelle regler har og får en væsentlig betydning for udøvelsen af det sociale arbejde, og rejser endvidere nogle spørgsmål af retssikkerhedsmæssig karakter.

- *Faglige udfordringer og dilemmaer for det sociale arbejde og dets udøvere*

Den eksisterende lovgivning på det sociale område medfører en række udfordringer og dilemmaer for det sociale arbejde i praksis og for dets udøvere. Den tiltagende retlige regulering og indførelsen af såvel kategorier, standarder og faste ydelser afstedkommer et dilemma i forhold til at anlægge et individuelt fagligt skøn i den konkrete sag. Når kategorierne er definerede, så er man berettiget til hjælp, hvis man falder ind under en af bestemmelsens kategorier [25]. Og ens retstilling som borger er forskellig afhængigt af, hvilken kategori man tilhører [26]. Dette medfører, at selve visitationen er meget væsentlig for den efterfølgende indsats. Tilsvarende byder standardiseringer af tilbud og indsats i henhold til den sociale lovgivning også på faglige udfordringer for medarbejderne på det sociale område. Her er det absolut nødvendigt, at den enkelte medarbejder bevarer og udvikler sin egen faglige tilgang til det sociale arbejde, så der i det praktiske sociale arbejde kan anlægges et individuelt konkret skøn i videst muligt omfang.

- *Retssikkerhedsmæssige perspektiver for borgeren*

Grundlæggende er jeg af den opfattelse, at der er tale om et paradigmeskifte i dele af den offentlige myndighedsudøvelse. Skiftet prioriterer og vægter i langt højere grad end tidligere borgerens medinddragelse i forvaltningsprocessen, så borgerens hidtidige position som objekt – modtager af en afgørelse – transformeres til (en forestilling om) en position som subjekt.

Umiddelbart kan det virke som et paradoks, at den juridiske regulering af forvaltningsprocessen er så gennemgribende, samtidig med at menneskesynet muligt ændrer sig i retning af en større anerkendelse af individet som selvstændigt og ansvarligt. Én overvejelse i denne forbindelse er, at såfremt man ønsker at fremme og understøtte udviklingen af det autonome menneske, det selvstændige og ansvarlige individ, bør man da ikke vise individet tillid frem for mistænksomhed, og i langt højere grad deregulere frem for merregulere?

Kan borgeren ikke anvende den øgede adgang til påvirkning af processen, kan man anføre, at risikoen for en forringet materiel retsstilling er forøget

Som mennesker vil vi alle ses, høres, anerkendes og respekteres for det, vi er hver især. Den afmægtighed, der muligt er og hidtidigt har været knyttet til rollen som klient i det sociale system, har nu en mulighed for at forandres. Rollen som social klient har ofte været kendetegnet ved en passiv modtagerrolle og har dermed ofte anbragt borgeren i en rolle som objekt for en myndigheds afgørelse. Det ny paradigme, som har fokus på den enkeltes autonomi – giver myndigheden en mulighed for at forholde sig til borgeren som et subjekt – som et (selv)ansvarligt individ.

Forudsætningen er, at de offentlige myndigheder møder borgeren med en åbenhed i forhold til de mulige løsninger, som borgeren selv måtte foreslå i forhold til pågældendes egne problemstillinger. Og derudover at myndigheden, og dermed sagsbehandleren, respekterer de dialogiske redskaber, der er fastsat på det sociale område. Ikke for at sige »det har jeg gjort«, men fordi, de vurderes som værende nødvendige og vigtige undervejs i processen hen mod en materielt rigtig afgørelse i de sociale sager.

Og dette er måske den største af alle udfordringer til medarbejderne på det sociale område! Hvis

medarbejderne på området ikke »samler denne handske op«, vil der være en risiko for en fokusering på de klienter, der gør opmærksom på sig selv, hvilket ikke nødvendigvis betyder, at det er dem, der har det største behov for støtte. I givet fald vil risikoen være, at de klienter, som grundlæggende har behov for støtte og omsorg lades i stikken, hvis ikke de selv gør opmærksom på deres behov, og kræver deres ret. Og det er der faktisk en del sociale klienter, der ikke gør.

Der opstår derfor risiko af retssikkerhedsmæssig karakter, hvis det aktuelle/kommende paradigmeskifte ikke er reelt, fordi der så blot kan blive tale om en privatisering af det hidtidige offentlige ansvar i forhold til at løse de sociale opgaver, hvormed menes, at den enkelte selv får ansvaret for løsning af sine egne sociale problemer. Dette vil afgørende svække den enkeltes retsstilling, og vil for de, der har mest brug for den sociale støtte medføre en egentlig retsløshed, idet de ikke er i stand til at anvende den øgede adgang til medinddragelse til fordel for dem selv. At såvel det socialpolitiske og dermed det socialretlige – fokus fremover vil være orienteret mod den enkeltes egen formåen, ansvarlighed mv. er formentlig uomgængeligt [27].

LITTERATURLISTE:

Andersen, Niels Åkerstrøm:

Borgerens kontraktsliggørelse,
Hans Reitzels Forlag, 2003.

Järvinen, Margaretha; Larsen, Jørgen Elm og Mortensen, Nils (red.):

Det magtfulde møde mellem system og klient,
Magtudredningen, Aarhus Universitetsforlag, 2002

Hielmcrone, Nina von:

Notat om tolkning af Retssikkerhedslovens I4,
2003 www.brugerinddragelse.dk

Rambøll Management:

Undersøgelse af Retssikkerhedslovens I4,
Socialministeriet, 2004, www.sm.dk

Ketscher, Kirsten:

Socialret almindelige principper, retssikkerhed
og administration, grundværdier, 2. udg.,
Forlaget Thompson, 2002

Andersen, Jon:

Socialforvaltningsret, 2. udg.,
Nyt Juridisk Forlag, 2006

Henrichsen, Karsten:

Retssikkerhed og moderne forvaltning,
Akademisk Forlag, 1997

Højlund, Holger:

Velfærdsforskydninger, i Borch, Christian og
Larsen, Lars Thorup (red.): Perspektiv, magt
og styring Luhmann & Foucault til diskussion,
Hans Reitzels Forlag, 2003

Højlund, Peter og Juul, Søren:

Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde,
Hans Reitzels Forlag, 2005

Faureholm, Jytte og Brønholm, Lis Lynge:

Familierådslagning, SPB, Hans Reitzels Forlag, 2005.
Deutsch, M. & Coleman, P.T.: The Handbook of
Conflict Resolution, Jossey-Bass Publishers,
San Francisco, 200, p. 109.

LOVGIVNING:

Grundloven

Lov om retssikkerhed og administration på
det sociale område

Lov om social service

Lov om aktiv socialpolitik

Lov om aktiv beskæftigelsesindsats

Lov om sygedagpenge

Bekendtgørelse nr. 1402 af 13/12 2007 om beskri-
velse, udvikling og vurdering af arbejdsevnen.

Bekendtgørelse nr. 1692 af 18/12 2007 om visitation
og det individuelle kontaktførløb.

Bekendtgørelse nr. 623 af 15/6 2006 om god sags-
behandling ved vurdering af nedsat funktionsevne
for tildeling af handicapkompenserende ydelser.

PRAKSIS:

SM A-10-94, SM A-40-01, SM C-40-05, SM D-7-07

NOTER:

- 1 Som eksempler på den stadigt stærkere centrale styring af det sociale arbejde i kommunerne kan peges på, at flere af de metoder der anvendes i det sociale arbejde er juridisk fastsat i lov og bekendtgørelse. Dette medfører, at disse er en del af gældende ret, hvorfor de skal lægges til grund i forbindelse med forvaltningsprocesser i sociale sager. I en række tilfælde har dette tillige medført, at Ankestyrelsen har fundet, at disse procesredskaber er garantiforskrifter, hvilket betyder, at afgørelser findes ugyldige, og må hjemvises til fornyet behandling i kommunen, såfremt det processuelle redskab ikke er anvendt i overensstemmelse med dets forudsætninger jf. fx SM A-10-94, SM A-40-01 og SM C-40-05. Den stærke centrale styring ses tillige meget tydeligt i en række bestemmelser på det sociale område, idet der i flere love er fastsat regler, hvorefter kommunerne mister statsrefusionen, såfremt de ikke er i stand til at dokumentere, at de har overholdt selvsamme procesredskaber, opfyldt opfølgningsbestemmelserne, tilvejebragt et tilstrækkeligt afgørelsesgrundlag eller grundlag for revurdering mv. jf. fx Sygedagpengelovens §62 stk. 4 samt Beskæftigelsesindsatslovens §121 stk. 4.
- 2 Som et eksempel på en juridisk fastsat forpligtigelse til at samarbejde med private aktører kan nævnes Beskæftigelsesindsatslovens §73c stk. 2, hvorefter en kommune skal henvise en person, der er visiteret til fleksjob til en privat aktør med henblik på etablering af fleksjob, såfremt pågældende borger har modtaget kontanthjælp, starthjælp, ledighedsydelse eller særlig ydelse i 12 måneder inden for 18 måneder efter visitationen til fleksjob.

- 3 Med socialreformen af 1. juli 1998 samledes reglerne om sagsbehandling på det sociale område i Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Loven indeholder en række bestemmelser om borgeren samt om myndighedsstrukturen og klagemuligheder mv. Loven suppleres af de almindelige forvaltningsretlige love samt af bestemmelser af procesuel karakter i de forskellige materielle love samt herudover af en række bekendtgørelser på området fx bekendtgørelse om beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevnen jf. Bkg. nr. 1402 af 13/12 2006, bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktførløb jf. Bkg. nr. 1692 af 18/12 2006, bekendtgørelse om god sagsbehandling ved vurdering af nedsat funktionsevne som grundlag for tildeling af handicapkompenserende ydelser jf. Bkg. nr. 623 af 15/6 2006 mv.
- 4 Hele ressourcetænkningen kan genfindes i såvel lovgivningen som i de forskellige metoder på det sociale område jf. som eksempler i denne forbindelse de bekendtgørelser, som er nævnt i note 3, som alle har til hensigt at fokusere på det en borger kan eller kan bringes til at kunne, fremfor hvad pågældende borger ikke kan.
- 5 Man kan anføre, at vi fortsat foretager en sondring mellem værdigt og uværdigt trængende, al den stund at beskæftigelsespolitikken og dermed lovgivningen på dette område indbygget i sig har en sondring mellem om borgeren ikke kan eller vil arbejde jf. fx Lov om aktiv socialpolitik §§38a-41.
- 6 Grundlovens §3 om magtadskillelseslæren, hvor magten fordeles i den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt, og hvor der ikke må være sammenfald mellem disse typer af magt. Offentlige forvaltningsmyndigheder er en del af den udøvende magt.
- 7 Se M. Deutsch and P. T. Coleman: The Handbook of Conflict Resolution, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 2000, p. 109
- 8 En ændring i den hidtidige rollefordeling mellem sagsbehandlere og borger forudsætter således, at der fokuseres på såvel en faglig som en personlig udvikling af rollen som sagsbehandler, og på en egentlig myndiggørelse af borgeren, hvilket fx kan ske udfra en empowermenttilgang.
- 9 Se videre socialreformen af 1. juli 1998, hvor der skete en opdeling af reglerne på det sociale område i administrationsregler (Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område), forsørgelsesydelse (Lov om aktiv socialpolitik samt øvrige forsørgelses- og beskæftigelseslove) og service- eller omsorgsydelser (Lov om social service samt supplerende særlove).
- 10 Se Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område §1, hvoraf fremgår, at lovens materielle formål er, at forebygge at borgere får behov for offentlig forsørgelse (nr. 3), og lovens processuelle formål er: at sikre borgernes rettigheder og indflydelse (nr. 1), at sikre en tidlig og helhedsorienteret hjælp (nr. 2) og fastlægge struktur og principper for den sociale administration (nr. 4). I relation til spørgsmålet om borgerens

- medinddragelse i de sociale sager, er det særligt princippet i nr. 1, borgerens indflydelse på sagsbehandlingen, der er centralt, hvilket udbygges i lovens §4.
- 11 Se Lars Nordskov Nielsen: Retssikkerheden under sparekniven og afbureaukratisering, Juristen nr. 9/10 1991, s. 349-354.
- 12 Se hertil fx bekendtgørelse om kvalitetsstandarder og frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp mv., jf. Bkg. nr. 1614 af 12/12 2006, Lov om social service §47 om systematisk inddragelse af familie og netværk i sager om særlig støtte til børn og unge samt tidligere nævnte bekendtgørelser af procesuel karakter jf. denne artikels note 3.
- 13 Se Rambøll Management, 2004: Undersøgelse af Retssikkerhedslovens §4 for Socialministeriet.
- 14 Se fx Retssikkerhedsloven §§11 og 11b.
- 15 Se L8 Forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Anbringelsesreform).
- 16 Se Almindelige bemærkninger pkt. 3.8 samt specielle bemærkninger nr. 26-27 til lovforslag L 8.
- 17 Se fx L 108 (Styrkelsen af forældreansvaret) om forslag til ændring af lov om social service og lov om børnefamilieydelse, vedtaget i folketinget den 21/3 2006. Inspirationen kommer fra Storbritannien, hvor Parenting Programmes (PP) og Parenting Orders (PO) har været anvendt gennem en årrække. PP er kursuslignende forældreprogrammer for forældre, hvis børn begår lovovertrædelser eller pjækker fra skole, og PO er konkrete pålæg, som idømmes af domstolene, og sanktioneres ved bøde eller fængsel ved manglende overholdelse. Med lovændringen i dansk ret indføres PO i DK, og iværksættelse og overholdelse heraf påses af den kommunale myndighed, der ligeledes træffer beslutning om den økonomiske sanktion i form af manglende udbetaling af børnefamilieydelse.
- 18 Se Jytte Faureholm og Lis Lyne Brønholm: Familierådslagning, SPB, Hans Reitzels Forlag, 2005.
- 19 Familierådslagning skal her kort defineres som en metode som har til hensigt at inddrage det konkrete barn, og dettes familie og netværk i løsningen af de aktuelle problemer i familien ved at fokusere på familiens ressourcer. Metoden stammer fra New Zealand, og vandt gradvist indpas i den offentlige administration, idet den eksplosive stigning i udgifterne til børn- og familieområdet (primært i den oprindelige befolkning, Maorierne) nødvendiggjorde et indgreb. Anvendelse har afstedkommet en øget grad af anvendelse af familie- eller netværksanbringelser og en tilsvarende nedlæggelse af instituti- ons- og plejefamiliepladser.
- 20 Om ejerskabet til konflikten, se fx Nils Christie: Konflikt om eiendom, TFR, 1977, s. 113-132, hvor NC angiver juristerne som professionelle konflikttype, og tillige fx behandlingsperso- nellet. Jeg tillader mig udfra den forståelsesramme, at udvide kredsen af professionelle konflikttype til også at omfatte andre typer af offentlige forvaltere, herunder fx sagsbehandlere og andre socialarbejdere.
- 21 For skematisk oversigt over familierådslagningen som beslutningsmodel, og selve rådslagningsfasen, se UFC, Børn og fami- liers undersøgelse af familierådslagning i Danmark, 2001.
- 22 Se i denne forbindelse 1 og 2 evaluering af det landsdækkende forsøg med familierådslagning i Danmark af: Rasmussen, Bo Morthorst og Hansen, Thomas Haldbo: UFC Børn og familier, 2002 og Hansen, Jytte og Hansen, Thomas Haldbo: UFC Børn og unge, 2003. I det landsdækkende forsøg anvendtes familie- rådslagning primært i forbindelse med indsatsen over udsatte børn og familier, der var blevet forvaltningssager. Se videre det lokale forsøg med familierådslagning i Kjellerup Kommu- ne: Rasmussen, Bo Morthorst: UFC Børn og unge, 2004, hvor man anvendte familierådslagning i primærsektoren.
- 23 Det sprog og de begreber vi anvender i det sociale arbejde i dag har forandret sig over tid, således at betegnelsen for en klient i dag er borger og ydelser samt omsorg udtrykkes ved bl.a. ser- vice mv. Nutidens sprog opfattes generelt som mere passende, og som en anerkendelse af personen, og er dermed karakteri- stisk for den tid vi lever i. Den ændrede sprogbrug kendeteg- ner det ændrede syn på klienten, som i dag er orienteret mod, hvad personen kan eller kan bringes til at kunne kort sagt så er udviklingen gået fra at fokusere på personens mangler og begrænsninger til et fokus på personens ressourcer og mulig- heder. Populært kaldes fænomenet New Speak, se herom fx Klaus Kjoller: Vi bekæmper bedst New Speak med latter, Kro- nik i Berlingske Tidende den 18. juli 2006.
- 24 Og udover at der er risiko for at miste statsrefusionen, se no- te 1, da griber mængden af sagsbehandlingsregler fortsat om sig jf. i denne forbindelse fx L 176 af 27. februar 2007 hvoraf fremgår, at også andre aktører som medvirker i indsatsen på beskæftigelsesområdet med virkning fra 1. januar 2008 vil skulle følge centralt fastsatte sagsbehandlingsregler.
- 25 Se fx Beskæftigelseslovens §2 om målgrupper, ansvar mv.
- 26 Se fx Beskæftigelseslovens §2, hvor modtagere af kontant- hjælp/starthjælp hører under henholdsvis nr. 2 og nr. 3 af- hængigt af om de alene har ledighed som problem eller ej.
- 27 Se hertil fx SM D-7-07, hvor hændelsesforløbet i en sag om sy- gedagpenge ikke med sikkerhed kunne fastlægges, og hvor An- kestyrelsen valgte at lade tvivlen komme kommunen til gode.

Helhedssynets betingelser på arbejdsmarkedsområdet



Tina Harlev Nielsen,
socialrådgiver 2002, uddannet systemisk supervisor og terapeut. Har primært været beskæftiget på sygedagpengeområdet, herunder også bl.a. fleksjob og revalidering. Har arbejdet i forskellige projekter og med metodeudvikling. Arbejder nu som socialfaglig revisor og rådgiver i revisionsfirmaet Ernst & Young.

E-MAIL: THN@NRDN.DK

Af Tina Harlev Nielsen, socialrådgiver

Artiklen handler om helhedssynets betingelser på arbejdsmarkedsområdet i en tid, hvor feltet er præget af indførelsen af standarder i form af lovpligtige metoder og kategoriseringer. Artiklen har et kritisk syn på disses indflydelse på helhedssynets udfoldelsesmuligheder og opstiller gennem projekterfaringer muligheder for at bevare et helhedssyn i det sociale arbejde på arbejdsmarkedsområdet. Projektets erfaringer og konklusioner implicerer, at den arbejdsmarkedsrettede indsats kan vinde ved at indtænke helhedssynet i organiseringen af det sociale arbejde. Det kræver, at man ud fra politiske og faglige refleksioner og diskussioner må træffe nogle konkrete valg omkring organiseringen og ikke mindst acceptere, at der ikke findes enkle løsninger på komplekse problemstillinger.



[Jeg har sammen med Inga Boie Jacobsen arbejdet som socialrådgiver inden for arbejdsmarkedsområdet i den daværende Nr. Djurs Kommune de seneste 5-6 år.

På arbejdsmarkedsområdet har vi arbejdet inden for psykiatri, integration, kontanthjælp, revalidering, fleksjob og førtidspension, og de seneste tre år har vi samarbejdet om særlige indsatser på sygedagpengeområdet. Vi blev begge socialrådgivere i en »sen« alder og havde forinden arbejdet på social- og sundhedsområdet i hjemmeplejen og på handicapområdet i en årrække. Vi har løbende efteruddannet os og har blandt andet taget en efteruddannelse til systemisk supervisor og terapeut. Siden 2003 har vi samarbejdet i Nr. Djurs Kommune omkring metodeudvikling på sygedagpengeområdet, og erfaringerne herfra danner grundlag for denne artikel.

Baggrunden for at arbejde med metodeudviklingen på sygedagpengeområdet er først og fremmest vores interesse for feltet og vores engagement i at arbejde ud fra et helhedssyn, men også at levere et stykke socialfagligt arbejde, der bidrager til at bringe den enkelte borger positivt videre.

Denne artikel skal, ud fra de erfaringer vi har gjort os i et projekt for sygemeldte kvinder, ses som et forsøg på at bidrage til en diskussion af helhedssynets betingelser på arbejdsmarkedsområdet i en tid, hvor socialfagligheden sættes i et krydspres af lovpligtige metoder og kategoriseringer og en orientering mod en overvejende administrativ praksis.

Vi har gjort os nogle erfaringer med helhedssynet i et projekt for sygemeldte kvinder - erfaringer, som vi ser som brugbare alternativer til de barrierer, vi møder i forvaltningsarbejdet.

Artiklen er kritisk over for brugen af standardiserede metoder i relation til de implikationer, som det efter vores mening skaber for mulige betingelser for helhedssynet. Vi vil i artiklen forsøge at binde en definition af helhedssynet sammen med brugen af kategoriseringer og hæfte dette på de positive såvel som negative erfaringer, vi gjorde os i hhv. forvaltningsarbejdet og det efterfølgende projekt.

Projektets resultater peger på, at helhedssynet og en helhedsorienteret indsats er væsentlige faktorer i vellykket socialt arbejde, hvor positiv forandring ses som det primære mål. I forlængelse af projektets erfaringer har vi gjort os nogle overvejelser om helhedssynets vilkår i jobcentrene.

I diskussionen tager vi udgangspunkt i den stigende tendens til at indføre standardiserede metoder på beskæftigelsesområdet med visitation og kategorisering på sygedagpengeområdet som et konkret eksempel. Indførelsen af lovpligtige arbejdsformer og -metoder stiller implicit krav til kommunernes organisering som en ramme for udførelsen af det praktiske sociale arbejde. Helhedssynets betingelser kommer under pres med den stigende brug af standardiserede metoder. Det stiller efter vores opfattelse krav til organiseringen, herunder ikke mindst den faglige kultur, vidensdelingen og samarbejdet mellem de interne og eksterne instanser og fagpersoner, der bringes i spil i samarbejdet med borgeren. Det er organiseringens betydning for helhedssynet, vi ønsker at fremhæve sidst i artiklen.

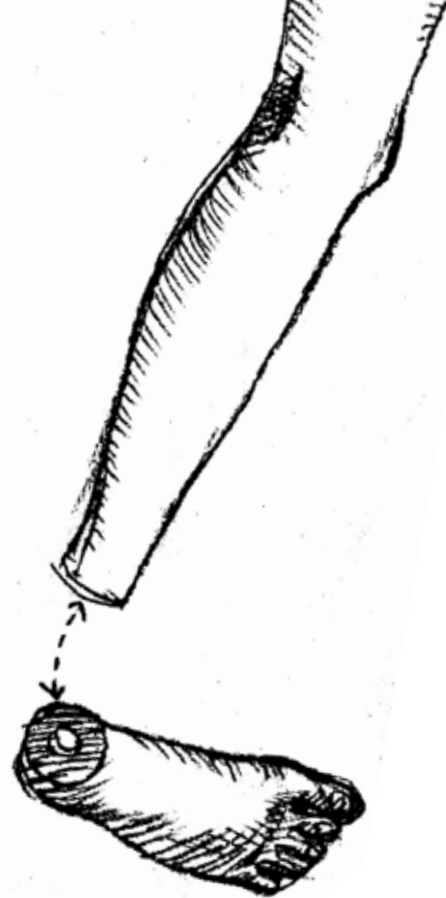
Definition af begrebet »helhedssyn«

Helhedssyn er i vores optik et fagligt bevidst og nysgerrigt tagen udgangspunkt i de specifikke og individuelle sociale, økonomiske og politiske sammenhænge og livsbetingelser, som individet indgår i. Det er også en faglig bevidsthed om og nysgerrighed på, hvordan individet påvirker og påvirkes af disse sammenhænge. Helhedsopfattelsen er altså situeret i den situation og problemforståelse, som socialarbejder og »problemramt« skaber i fællesskab. Problemforståelsen er derfor ikke på forhånd givet eller defineret.

Helhedssynet rummer også i vores optik et implicit ønske om forandring, hvorfor der også i helhedssynet for os ligger et iboende handlingselement. Det handler ikke kun om at forstå og se sammenhængene, men også at begrebsliggøre den enkeltes behov og koble disse til mulige løsninger og indsatser.

Dermed ikke sagt, at det overhovedet er muligt fuldt at begribe et menneske i dets helhed. Det, tror vi, ikke er muligt, hverken inden for eller udenfor det sociale arbejdes felt. Et menneskes liv forandrer sig konstant og med det også selvopfattelserne, hvorfor helheden må betragtes som konstant i forandring. Helhedssynet skal derfor betragtes som et ideal og en abstraktion, der muliggør forskellige perspektiver, der kan være meningsdannende i øjeblikket. Helhedssynet kan altså heller ikke betragtes som en metode, men skal ses som et analytisk perspektiv. Netop et »syn«.

Dermed ikke sagt, at det overhovedet er muligt fuldt at begribe et menneske i dets helhed



Helhedssyn kræver logisk derfor, at socialarbejderen får et personkendskab, der kvalificerer hendes vurderingsgrundlag. Viden er i vores øjne et resultat af en undren. Derfor er nysgerrighed den platform, man nødvendigvis som socialarbejder først må arbejde ud fra. Nysgerrighed kan ikke udfoldes i et lige-gyldigt miljø, og efter vores opfattelse kan nysgerrighed derfor heller ikke udfoldes i miljøer, hvor der ikke er en anerkendelse af borgernes både almenmenneskelige og unikke træk.

Helhedssyn er forskelligt fra helhedsorienteret indsats. Et helhedssyn forsøger populært sagt at komme omkring hele mennesket, mens helhedsorienteret indsats forsøger at komme hele vejen omkring problemet (Caswell, 2005).

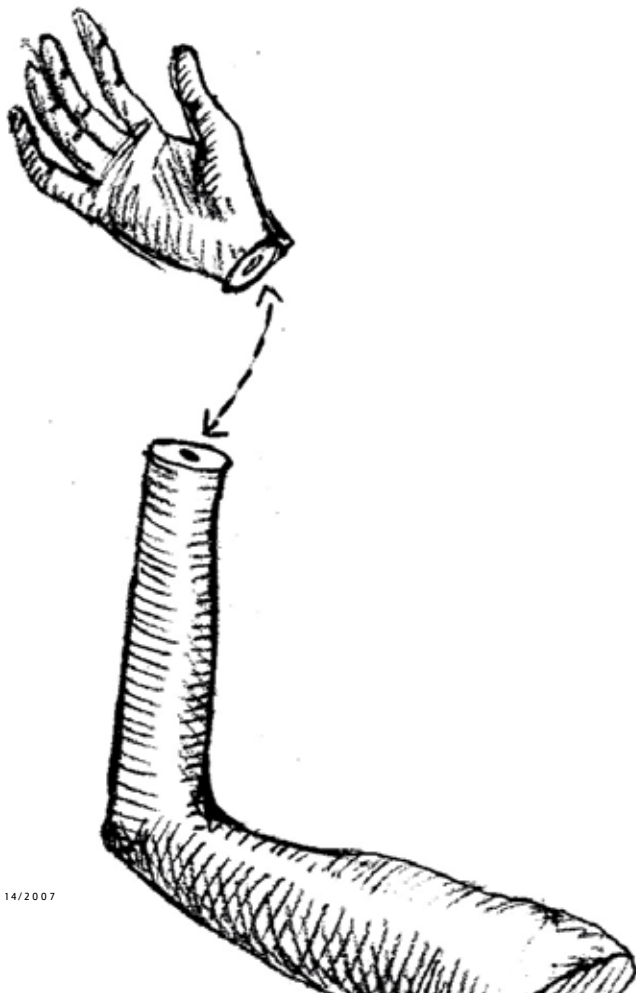
Det er nok både umuligt og ufrugtbart at skille de to størrelser helt ad i praksis. De betinger så at sige hinanden og indgår i en vekselvirkning. Og dog må der være et udgangspunkt. Det synes oplagt at starte med helhedssynet, eftersom det er der, man åbner for den tillid, der er nødvendig for at opnå dialog, fælles problemforståelse og en fælles tilgang til løsningen af problemet. Vi vil derfor i denne artikel alene fokusere på helhedssynet.

Kategorisering som meningsdannende redskaber

Kategoriseringer er et alment forekommende fænomen i næsten alle af livets forhold, og der synes at være en næsten iboende trang i mennesket til at foretage kategoriseringer (Kuschel & Zand, 2007). Kategoriseringer fokuserer på lighedspunkter og forskelle. Hvad der er spiseligt og uspiseligt, hvad der er sygt og raskt, hvem der er ven eller fjende, mand eller kvinde, tog eller fly og så fremdeles. Under hver kategori findes et utal af underordnede underkategorier. På trods af at kategoriseringer hæfter sig på forskelle, er kategoriseringernes mål primært at udskille og definere en række fælles elementer. Vi har en tendens til at hæfte os mere ved lighederne end forskellene, fordi registrering og behandling af forskellene kræver mere af os end lighederne. Hvis vi udelukkende forholdt os til forskellene, ville kategoriseringen blive så detaljerede, at vi ville være ude af stand til at se helheder, men blot enkeltdele. Verden ville blive umulig at navigere i.

Kategoriseringer er socialt konstruerede; de er historiske, og de er kontekstuel afhængige. Om

Hvor helhedssynet virker samlende, er kategorierne fragmenterende, og begge dele er efter vores opfat- telse nødvendige aktiviteter i socialt arbejde



end vi her og nu betragter ukrudt som ukrudt, kan det i perioder med hungersnød kategoriseres som egnet føde. Naturen synes uanfægtet af vore betragtninger og lader spinat vokse frem i rosenbedet. Den orden, vi med andre ord forsøger at skabe i vores dagligdag, er således ikke »naturligt« givet, men konstrueret.

Kategorier er dermed heller ikke statiske, men i konstant udvikling eller afvikling.

Kategoriseringer bliver, stillet op over for helhedssynet, interessante, fordi de kan anskues som et middel til at opdele virkelighederne i enheder, der gør det nemmere for os at overskue virkelighedernes kompleksitet. Hvor helhedssynet virker samlende, er kategorierne fragmenterende, og begge dele er efter vores opfattelse nødvendige aktiviteter i socialt arbejde.

Fordi det ikke kan lade sig gøre at leve en dagligdag eller udføre socialt arbejde uden brug af kategoriseringer, handler det netop om at kvalificere kategoriseringerne. Regler, logik, analyse og rationalitet har sin berettigelse, men man må være bevidst om, hvilken forrang det får og i hvilke kontekster, og reflektere på, om det, der sker, er hensigtsmæssigt og ønskeligt.

I socialt arbejde får kategoriseringer liv både eksplicit ud fra lovgivningens krav, og socialarbejdernes faglighed og professionsgrundlag, såvel som implicit hvor mere svært definerbare og mere ubevidste faktorer som kultur og »intuition« kan være styrende for anvendelsen af kategorier. Kategorier kan siges at være en del af prioriteringen af det blik, som socialarbejderen vælger at møde borgeren med, og nogle kategorier kan i konkrete situationer få forrang frem for andre. Kategorien »alkoholiker« kan således »overdøve« kategorien »moder« eller omvendt. Ligeledes væsentligt er samspillet mellem kategorierne, altså en socialfaglig tilgang, hvor de forskellige kategoriers samspil og effekten af samspillet reflekteres ind i det sociale arbejde og bringes aktivt i spil de faglige vurderinger og samarbejdet med borgeren.

Kategorier indeholder implicit nogle forventninger til bl.a. adfærd, og kategoriseringer er styrende for, hvad vi tillægger betydning, hvilke forventninger vi har, og hvad vi har fokus på. Der findes fra den brede litteratur inden for socialt arbejde mange eksempler på dette, eksempelvis værdighedskriterier (Larsen, 2006). Kategorise-

ringer kan derfor også levere materiale til myter og praksislogikker.

Om end kategoriseringer er nødvendige for at skabe et overblik i dagligdagen, kan kategoriseringer altså også optræde som rigide og ureflekterede. Kategoriseringer får i sådanne kontekster en fastlåsende konsekvens, der i sidste instans kan lede til stigmatisering og labelling af enkelte såvel som grupper af individer.

Sociale problemer har ofte en sammensat og kompliceret natur, karakteriseret som »vilde problemer« (Krogstrup, 1997) og de lader sig kun sjældent indfange af kategorier, hvis formål jo netop er at simplificere og adskille. Dermed formår kategoriseringerne i sig selv ikke at favne og begrebsliggøre de relevante og komplekse løsningsmuligheder.

Brugen af kategoriseringer kan indeholde en lineær antagelse om, at problemerne kan løses relativt simpelt. Det er da også gældende for noget socialt arbejde, men ikke meget.

Brugen af kategoriseringer i praktisk socialt arbejde

I takt med den øgede lovmæssige indførelse af standardiserede metoder i socialt arbejde, ses også en øget brug af kategoriseringer i socialt arbejde. Generelt kan den øgede standardisering ses som et led i markedsorienteringen i socialt arbejde, også ofte benævnt som paradigmeskiftet til Aktivlinjen, hvor borgeren kommodificeres. Man kan også se udviklingen som et forsøg på at gøre servicen over for borgeren mere ensartet med henblik på at styrke borgerens retssikkerhed, såvel som et forsøg på at skabe målbarhed i socialt arbejde.

Standardiseringstendensen ses tydeligt på arbejdsmarkedsområdet i form af Arbejdsevneметоден. Men også på familieområdet er der krav om en §50-undersøgelse, før der iværksættes indsats, og bevillinger på baggrund af nedsat funktionsevne kræver, at der forud for bevilling er udarbejdet en beskrivelse efter Funktionsevneметоден. Metoderne er karakteriseret ved, at det på forhånd er defineret, hvad der skal beskrives og spørges til.

På arbejdsmarkedsområdet skal der lovpligtigt udarbejdes en ressourceprofil i alle sager om revalidering, fleksjob og førtidspension. På sygedagpengeområdet er kategoriseringer med vedtagelsen af Sygedagpengeloven af den 1. juli 2005 – og i skærpet udgave fra den 3. juli 2006 – blevet en del

af daglig metodisk praksis. Socialarbejderen skal inden for 8 uger fra første sygedag visitere borgeren til 1 af 3 kategorier, hvor hver kategori er et udtryk for vurderingen af borgerens arbejdsevne i et tidsperspektiv. Kategori 1 er for borgere med ukomplicerede lidelser, kategori 2 er for borgere, hvor arbejdsevnen er vurderet truet, og kategori 3 er et udtryk for en forventning om et langvarigt sygdomsforløb, hvor det dog kan være vanskeligt at udtale sig om arbejdsevnen. Kategoriseringen er altså et udtryk for vurderingen af borgerens arbejdsevne og arbejdsmarkedsparathed. Logikken bagved kategoriseringerne kan ses som værende teknisk-rationel, eftersom logikken implicerer, at der findes tre udtømmende kasser at inddele den sygemeldtes situation i.

Som Jens Guldager påpeger det, kan en metode ikke være hensigtsmæssig i sig selv, men må konkret sættes over for den problematik, som borgeren er ramt af, og vurderes ud fra den enkelte situation (Guldager, 2000). Metoder bør derfor aldrig få forrang frem for borgerens situation. Kategoriseringen på sygedagpengeområdet kan nok ikke anskues som en metode i regelret forstand, men i hvert fald som et lovpligtigt redskab. Redskaber får deres liv ud fra metoder, der igen får deres liv ud fra et menneskesyn eller et ideologisk udgangspunkt (Guldager, 2000).

Det stiller efter vores opfattelse krav til kommunens organisering, socialarbejderens faglighed og personkendskabet til den enkelte borger. Hovedparten af alle sygemeldinger kommer fra borgere, der er i job. Arbejdsgivers anmodning om refusion skal være kommunen i hænde senest fire uger fra første sygedag, og det giver kommunen fire uger til at indhente oplysningsskema og eventuelle lægelige akter. Det giver ganske kort tid efterfølgende til at foretage en kvalificeret visitation og stiller krav til hensigtsmæssige administrative procedurer.

I vurderingen af muligheden for snarest mulig raskmelding, vil man i visitationsøjeblikket nødvendigvis indtage en position, der har fokus på arbejdsevnen i et her og nu perspektiv og efterfølgende indtage en position, der har fokus på arbejdsevnen i et fremtidigt perspektiv. Det synes oplagt, at en (ensidig) vurdering af arbejdsevnen forbliver minimalistisk, hvis ikke man inddrager alle de aspekter, der må siges at være betingelserne for overhovedet at have en arbejdsevne og for overhovedet at kunne udvikle arbejdsevnen. Efter

vores opfattelse må en faglig og udviklingsorienteret vurdering af borgerens behov for indsats derfor indebære en konsekvent opmærksomhed på hele det levede liv.

Vurderingen af udviklingsmulighederne har (særligt i ressourceprofilen) en væsentlig betydning, og det kan for os at se være ganske vanskeligt at vurdere fagligt relevant, hvis ikke der er et samlet og væsentligt kendskab til borgeren forud for visitationstidspunktet.

Man kan hævde – og det er også hvad lovgivningen lægger op til – at kategorierne skal anses som dynamiske, og at man efterfølgende bør revisitere til anden kategori ved »væsentlige ændringer«. Vores pointe er imidlertid, at kategoriseringen i sig selv kan have en fastlåsende effekt, der spænder ben for at bruge kategoriseringen dynamisk.

Helhedssynet kræver, at socialarbejderen har øje for det unikke ved individet og ikke kun ser på lighederne. Et helhedssyn vil i vores optik åbne op for et kvalificeret personkendskab, hvor det unikke får plads, forudsat at betingelserne for at kunne etablere en tillidsfuld relation til borgeren er til stede.

At kunne se det unikke kræver endvidere, at man til tider kan holde sig over rutineprægede tilgange og procedurer. Rutiner er lukket for nysgerrighed, netop fordi rutiner er orienteret omkring en automatik i selve løsningen af opgaven.

Kategoriseringer på sygedagpengeområdet lukker som udgangspunkt ikke op for at problemforståelse, hensigt og forandringsstrategier fastsættes på forhånd, forud for personkendskabet. Selvom kategoriseringen sker ud fra lovbestemte rammer, er det ikke ensbetydende med at »anything goes«.

At udarbejde kategoriseringer forud for et personkendskab kan efter vores opfattelse medføre, at socialarbejderen leder efter de kendetegn, der kvalificerer borgerens placering i den ene kategori frem for den anden. Det synes logisk, at nogle karakteristika i den proces vil få forrang frem for andre. Et oplagt bud kunne være, at den lidelse som borgeren er ramt af, og den enkelte socialarbejders erfaring med lidelsens generelle prognose, bliver den indikator, der afgør kategoriseringen. Efter vores opfattelse lukker man så blikket for alt det, som borgeren er udover diagnosen. Det bliver i den optik vanskeligt at fastholde en tilgang, der er nysgerrig og meningssøgende.

Forvaltningserfaringerne

Vi erfarede fra 2002 og frem, at de situationer, som vi over tid mødte hos de sygemeldte borgere, udviklede sig til at være så komplicerede, at vi i princippet stod uden hensigtsmæssige metoder og redskaber til at lave kvalificerede beskrivelser og indsatser, der kunne skabe positive forandringer. Siden 2003 har Arbejdsmarkedsområdet været præget af hyppige lovændringer og øgede krav til administrative procedurer, og det mærkede vi i vores arbejde. Samtidigt var der i Nr. Djurs Kommune en tendens, som i alle andre kommuner, til væsentlige stigninger i antallet af sygemeldinger.

Arbejdsevne metoden, der blev indført 1. januar 2003, kan ses som et symbol på et paradigmeskift i arbejdsmarkedsrådets kerneopgaver. Med reformen »Flere i arbejde« fra 2002, blev det gjort tydeligt, at kernefunktioner på arbejdsmarkedsområdet ikke længere var at undgå stigmatisering gennem økonomiske kompensationer ved sociale begivenheder. I stedet blev arbejdsmarkedsdeltaelse midlet til at undgå stigmatisering. Et af symbolerne på paradigmeskiftet er skiftet fra begrebet »erhvervsevne« til »arbejdsevne«. Arbejdsevnen defineres som »evnen til at kunne opfylde de krav, der stilles på arbejdsmarkedet for at kunne udføre konkret udspecificerede arbejdsopgaver med henblik på at kunne opnå indtægt til hel eller delvis selvforsørgelse« (*Socialministeriet, 2002*). Arbejdsevne metodens mål er dels at stille en ensartet sagsbehandling til rådighed for borgeren, (hvilket vi dog stiller os kritisk over for i praksis), og dels en sikring af, at der er et primært fokus på borgerens ressourcer frem for begrænsninger.

Arbejdet med ressourceprofilen er ret omfattende, som alle praktikere sikkert er bekendt med. For os blev arbejdet i praksis ret hurtigt en administrativ procedure, der stjal tid fra det personlige møde med borgeren og dermed for den originale kilde til forandringspotentialet.

De ressourceprofiler, vi udarbejdede, bar præg af at være faktuelle og rent deskriptive og uden forandringspotentiale. Vi kæmpede derfor meget med at lave vurderinger, der var skarpe og kvalificerede som visitationsgrundlag til yderligere afklaring eller bevilling af en given indsats.

Samtidigt var det vores oplevelse, at ressourceprofilen ikke kunne indfange de mange andre faktorer, der har reel og praktisk betydning for

arbejdsmarkedsdeltagelse, såsom de strukturelle forhold, borgerens opvækstvilkår og levestandard. Vi oplevede, at fokus på at beskrive og vurdere arbejdsevnen medførte, at vi ikke var tilstrækkeligt opmærksomme på alle de andre faktorer, der var betydningsfulde for et liv med travlhed.

Faren var derfor, at ressourceprofilen i sig selv nemt kunne blive en lineær »opskrift« på, hvordan man dels beskrev og dels løste borgerens problemer. Problemerne blev konsekvent analyseret ud fra arbejdsevnebegrebet, og vi mistede det brede perspektiv. Arbejdspresset og manglen på metoder og redskaber til at beskrive og håndtere de komplekse situationer gjorde nytænkning nødvendig.

Vi forsøgte os med flere forskellige indsatser, der dels skulle give de bedst mulige rammer for en god kontakt til borgeren, og dels skulle opfylde de administrative krav.

Vores leder ansagtede os generelt til at tage en personlig kontakt til borgeren. Den første kontakt til den sygemeldte borger skete derfor altid gennem en længere telefonsamtale, hvor vi præsenterede os selv, introducerede de skemaer, der ventede den sygemeldte, og ikke mindst lyttede vi til, hvordan borgeren havde det, og hvilke tanker borgeren gjorde sig om sin situation. Det er vores opfattelse, at det var en metode, der skabte tillid og godt samarbejde fra starten. Samtalen blev fulgt op af et hjemmebesøg, hvis borgeren ønskede det. Kun i ganske få tilfælde ønskede borgeren samtale på forvaltningen. Den ene af os havde i en periode arbejdet på at skabe en tættere og mere uformel kontakt til kommunens virksomheder og kommunens lægehus. Den indsats blev intensiveret, og det skabte et godt og flydende samarbejde mellem borger, læge, arbejdsgiver og socialarbejder, hvor borgeren var i centrum, uden at det blev en tom floskel.

Vi udarbejdede et spørgeskema, der skulle tjene som inspiration til borgeren, når borgeren selv startede på sin ressourceprofil. Spørgeskemaet blev jævnlige tilpasset og uddybet i takt med, at vi høstede erfaringer. Vi måtte dog efter en tid erkende, at spørgeskemaet sjældent medførte nogle væsentlige oplysninger. Svarene var korte, enkle og gav ikke noget billede af, hvem der havde skrevet det.

Alternativet blev derefter, at vi sad med den enkelte borger og skrev på ressourceprofilen, samtidigt med at vi talte med borgeren. Om end det ikke opfyldte alle vores håb, var det dog tydeligt, at resul-

tatet i højere grad skabte ændringer, og vi erfarede at borgeren fik en fornyet nysgerrighed på sig selv. Eftersom spørgsmålene i sig selv var de samme i interviewet som i spørgeskemaet, måtte det være den personlige relation, der skabte ændringen. Arbejdet med at sidde med hver enkelt borger var dog ekstremt tidskrævende, og tidsforbruget stod fortsat ikke mål med resultatet.

I et forsøg på at generere metoder og få viden om, hvad der kunne være hjælpsomt i vores daglige arbejde, etablerede vi i samarbejde med det daværende lokale Koordinationsudvalg et pilot-projekt i 2004, hvor seks kvindelige sygedagpengemodtagere mødtes gruppevis to gange om måneden til en snak nutid og fremtid. Disse seks kvinders livshistorie var præget af tilbagevendende alvorlige psykiske problemer, stress og familieproblemer.

Vi mødtes over fire måneder, og møderne var præget af en uformel tone og omgang med hinanden, hvor snakken mest gik på skamfuldhed og tab af identitet og usikkerhed. Møderne havde ikke specifikke dagsordner eller resultater, der skulle opnås fra gang til gang, og de var dermed præget af en uformel og processuel tilgang. Resultaterne af forløbet viste, at gruppemetoden var frugtbar i forhold til at bidrage med viden om deltagerens livshistorie og kompetencer, ligesom deltagerne fik ændret fastlåste selvopfattelser i dialogen med de andre sygemeldte. Det var derfor oplagt at gå videre ad en lignende vej.

Projektets forhistorie og indhold

I samarbejde med Den Europæiske Socialfond etablerede Nr. Djurs Kommune derfor projekt Janus i perioden august 2005 – december 2006.

Projektet havde til formål at finde frem til, afprøve og udvikle metoder, der i særlig høj grad beforder og understøtter brugerinddragelse, helhedssyn og empowerment.

Vores antagelse var, at et fokus på disse elementer, der er indbyrdes afhængige, ville kunne kvalificere den faglige indsats, således at borgerne hurtigere fik en afklaring af beskæftigelsesmæssig fremtid. De primære mål i projektet var at få forståelse og viden, der kunne kvalificere vores faglige indsats og afgive tilbud, der var i tråd med deltagerens individuelle situation. Vi forsøgte således ikke at forenkle eller formindske problemernes kompleksitet, men forsøgte at skabe mere komplekse forståelser af dem.

Organisatorisk var projektet tilknyttet daværende Nr. Djurs Kommunes Socialafdeling. Projektmedarbejderne havde kompetence til bevilling af enhver kommunal beskæftigelsesindsats, dog undtaget visitation til fleksjob og førtidspension. Projektmedarbejderne stod derfor også for etablering af praktikker og opfølgning på disse. I de tilfælde, hvor der var behov for støtte eller indsats fra Familieafdelingen, var projektmedarbejderne tovholder på kontakten til Familieafdelingen.

Nr. Djurs Kommune havde tradition for at arbejde fleksibelt, med mindst muligt bureaukrati og i samarbejde med borgerne. Projektmedarbejderne skulle dermed ikke bruge energi på at omstille sig til ukendte arbejdsformer eller nye tæknninger, og der er efter vores opfattelse ingen tvivl om, at denne arbejdskultur har været frugtbar for udviklingen og udfoldelsen af Projekt Janus.

Projektdeltagerne blev valgt ud fra forskellige kriterier, såsom lidelsernes art, karakteren af tidligere sygehistorik, den sociale situation, alder og »karriere« i det sociale system. Alle deltagernes situation blev vurderet som alvorlig og meget alvorlig i forhold til fysiske, psykiske og sociale belastninger.

I alt gennemførte 23 kvinder projektet, og 22 kvinder fik lagt en plan, før de forlod projektet. Den sidst ankomne deltager nåede ikke at få lagt en plan ud fra den korte tidshorisont. Ud af de 22 endte 5 i ordinært arbejde, 7 gik i uddannelse, 8 kom i virksomhedspraktik, 1 kom retur i A-kassen og 1 fik fleksjob.

Seks af deltagerne var ved projektstart godt kendt af projektmedarbejderne, hvor tidligere indsats i forvaltningsregi ikke havde båret frugt, og hvor afklaringen skred ikke frem. Af disse endte fem i ordinært arbejde.

De øvrige deltagere var enten helt eller delvist ukendte for projektmedarbejderne, hvor tilbud om projektdeltagelse blev givet ud fra sagsakter, samtale med ansvarlig socialrådgiver og samtale med borgeren.

Deltagerne mødtes fire dage om ugen i projektet, der vekslede mellem oplæg og undervisning fra projektmedarbejderne og eksterne undervisere. Den femte dag var refleksionsdag, hvor deltagerne arbejdede hjemmefra. Projektet havde i samarbejde med deltagerne udarbejdet et værdigrundlag og en personalepolitik, som løbende blev diskuteret og udviklet i samarbejde med deltagerne. Der var hver måned et Brugerråd, som deltagerne stod for,

hvor de diskuterede det nuværende forløb og kom med forslag til, hvordan projektførelsen kunne forbedres, så det i højere grad mødte det, der var behov for i øjeblikket. Projektmedarbejderne deltog ikke i Brugerrådet.

Umiddelbart efter Brugerrådet, blev der afholdt en Stop-op-dag, hvor projektdeltagernes ønsker blev diskuteret med projektmedarbejderne. Kun en enkelt gang blev deltagernes forslag afvist, og det ud fra økonomiske hensyn.

Generelt havde deltagerne løbende stor indflydelse på projektets indhold og udvikling, herunder gæsteundervisere og temaer for undervisningen. Underviserne var primært lægekonsulenter og psykologer med speciale i smertetackling, men også medlemmer fra det politiske niveau deltog i forløbet.

Deltagerne var meget glade for oplæggene og pegede også på vigtigheden af at gøre rettigheder og pligter og konsekvenserne af disse meget tydelige. Som sådan var selve projektets indhold og opbygning ikke særligt i forhold til så mange andre projekter, der også benytter sig af gæsteundervisere og forløb som i projekt Janus. Vi tror, vi skiller os ud ved vores insisteren på inddragelsen af den enkelte og en bevidsthed om, at vi ville lære den enkelte at kende.

Meget af projektmedarbejdernes undervisning tog udgangspunkt i ressourceprofilens elementer, hvor elementer blev forsøgt gjort konkrete og relateret til den enkelte.

Deltagerne blev til en start inddraget konkret og individuelt i journalskrivningen, i udarbejdelsen af anmodninger til sundhedsvæsenet og i udarbejdelsen af ressourceprofilen. I løbet af kort tid blev det klart, at inddragelsen i journalskrivningen var et tilbud, der ikke bar rimelig frugt i forhold til de ressourcer, deltageren skulle bruge på det, og de frabad sig det ved et Brugerråd. Begrundelsen var også, at de ikke anså journalen for så vigtigt et instrument at være indviet i, så længe der var åbenhed og tillid mellem projektmedarbejderne og deltagerne.

Generelt indså vi – forholdsvis sent i projektførelsen – at inddragelse er en vanskelig størrelse. Alle kunne ikke inddrages på samme måde, i de samme felter eller i samme omfang, så også her var den individuelle tilgang nødvendig. Inddragelsen viste sig også at være en dynamisk størrelse, eftersom de fleste, i takt med at de fik me-

re fodfæste i livet, takkede ja til inddragelse på flere felter.

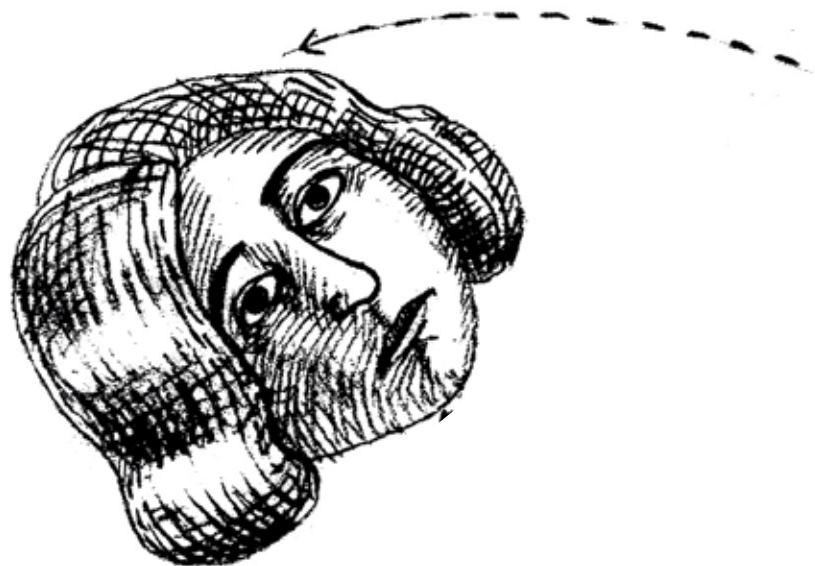
Deltagernes fysiske og psykiske situation taget i betragtning må der siges at have været et usædvanligt godt fremmøde, eftersom fraværsprocen-ten i gennemsnit lå på linie med enhver anden arbejdsplads. Ligeledes peger den eksterne evaluering på, at næsten alle deltagerne er gået fra at være passivt deltagende til aktivt deltagende i arbejdet med afklaringen og handling på de formulerede problemsituationer. Med andre ord blev borgerne i højere grad i stand til at tage ansvar for eget liv og træffe beslutninger for egen fremtid.

De observationer, vi gjorde os i gruppeforløbet, blev aktivt anvendt i de individuelle samtaler, og ressourcer og udviklingsmuligheder blev således aktivt italesat i de individuelle samtaler. Vi forsøgte derfor bevidst at udnytte observationerne

positivt. Det er vigtigt at understrege, at observationerne på ingen måde havde karakter af overvågning, men var observationer i en dagligdag, som enhver opmærksom iagttager ville foretage.

Der blev afholdt et antal samtaler, der ligger langt over lovgivningens krav på hhv. en samtale hver 4., 8. eller 12. uge. I forbindelse med deltagerens afklaring deltog projektmedarbejderne i samtaler med deltagerens familie, psykiatere og læger, familieafdelingen etc. ud fra en individuel og konkret aftale med den enkelte. De mange samtaler og det tværfaglige samarbejde gav et både bredt og dybt personkendskab, ikke mindst fordi der i projektet blev arbejdet ud fra en anerkendende position, der åbnede for tillid og en fælles forståelse af problemsituationerne.

Det var vigtigt for projektmedarbejderne at arbejde konsekvent med forståelse for og bevidsthed



Fysiske belastninger
fik mindre fokus, når
personens eget liv
blev sat i fokus i en
anerkendende kontekst

om eget liv og potentialer og de sammenhænge, der kan være mellem forskellige situationer og erfaringer i den enkeltes liv. I vores optik kan man kun forandre det, man forstår eller er bevidst om. I løbet af projektdeltagelsen forandrede billedet af næsten alle projektdeltagerne sig, sådan at betydeligt vanskelige opvækstvilkår og nuværende livsbetingelser blev italesat og blev kontekstueret i forhold til den foreliggende problemforståelse. Vores antagelse om, at vi med brugerinddragelsen som middel hurtigere kunne afklare den enkelte, holdt derfor langt fra stik. De komplekse problemer, der dukkede op, krævede et længere forløb, end vi havde beregnet. Enkelte af deltagerne var en del af projektet fra start til slut.

Vi oplevede også, at fysiske belastninger fik mindre fokus, når personens eget liv blev sat i fokus i en anerkendende kontekst. Oplevelser, erfaringer, betingelser og problemforståelser, som var nye for projektmedarbejderne og ind i mellem også for deltagerne selv, kom til overfladen. Således måtte vi også løbende revurdere, om kategoriseringen af belastningsgrader og belastningsområder var i tråd med den foreliggende viden.

I forsøget på at forstå deltagerne, og ikke mindst i arbejdet med at de forstod sig selv, var fleksibilitet og tillid en væsentlig del i mødet med den enkelte. Vor erfaring og konklusion var, at brugerinddragelsen understøtter borgerens identitet som et menneske, der kan træffe sine egne valg, og dermed at brugerinddragelsen i sig selv giver rum for udfoldelse af den enkeltes ressourcer, ønsker, behovsopfyldelse og mål i livet. Inddragelsen var derfor ikke kun af formel karakter, som eksempelvis at partshøre, men i langt højere grad udfoldet på det personlige plan, hvor der lyttes nysgerrigt til deltagerens livshistorie i et forsøg på at forstå nutiden, og dermed at kunne åbne op for en positiv tilgang til fremtiden.

Vi har arbejdet meget med livshistorien i et fremadrettet perspektiv, men samtidigt forsøgt at finde en balance, hvor også fortiden fik en plads. Balancen fandt vi vigtig, eftersom en dvælen ved fortiden kan have fastlåsende effekt. Samtidigt måtte vi ind i mellem, ud fra faglige vurderinger og åben dialog med deltageren, minimere samtalen om fortiden, da det var for barskt og uden forandringspotentialer at tale om den. Vi forsøgte i dialogen at have opmærksomhed på, at der ik-

ke udviklede sig en tendens til psykologisering af deltageren.

I videst mulige omfang forsøgte vi at inddrage familien i forløbet, men det var mere vanskeligt end beregnet at motivere deltagernes samlevende og ægtefæller til at deltage. I de tilfælde, hvor det lykkedes, har feedbacken fra familien udelukkende været positiv og har efter vores vurdering været væsentligt for det samlede positive forløb.

Man kan hævde, at man finder det, man leder efter – også problemer. Det er efter vores vurdering ikke tilfældet her. Dels kan det øgede personkendskab være forklaringen på, hvorfor vi ikke var nået nogen vegne i forvaltningsregi med de seks ovenfor nævnte kvinder, hvor der dog var et bredt kendskab til den enkeltes situation. Dels må det lille sagsmateriale, der lå forud for projektdeltagelsen for de øvrige kvinder, tildeles forklaringskraft.

Væsentligst er det, efter vores vurdering, at vi konsekvent indtog en nysgerrig og ikke-vidende tilgang til den enkelte og satte vore egne forforståelser i aktivt spil. En sådan position vil altid generere nye forståelser, eller som minimum skabe gode betingelser for at nye sammenhænge og forståelser kan skabes. Samtidigt sætter nysgerrigheden og den ikke-vidende position tilliden og respekten i højsædet. Hvis nysgerrigheden er oprigtig, skaber den en gensidig tillid.

Projektets afslutning faldt sammen med overgangen til kommunesammenlægningen. Perioden var præget af at få grundstrukturer og arbejds-gange nedfældet og få sat disse i spil i den nye kommune. Projektets erfaringer og resultater blev desværre ikke en del af den proces. Begge projektmedarbejdere fandt i forbindelse med kommunesammenlægningen andet arbejde, hvilket naturligvis også har haft en indflydelse på den afsluttende proces i projektet.

Projektets læringspotentialer

Projektet lærte os, at hvis ressourceprofilen skal kunne anvendes dynamisk og fremadrettet, indebærer det, at man dels må klæde borgeren vældigt godt på til arbejdet og dels, at man som professionel må gå i en tæt og hyppig dialog med borgeren for at få det personkendskab, der ophøjer ressourceprofilens indhold til et kvalificeret visitationsgrundlag. Anerkendelsen af borgeren som et helt menneske, der har andre iboende egenskaber end

arbejdsevne, anser vi for fundamentalt, hvis man skal kunne skabe et tillidsfuldt samarbejde.

Vi lærte også, at brugerinddragelse ikke kan ansues rationelt som et redskab, der kan anvendes ensartet. Hvis brugerinddragelse skal have forandring som mål, forudsætter det et personkendskab og en dialog, så det er muligt at vurdere, i hvilket omfang borgeren får udbytte af inddragelsen, og på hvilke præmisser inddragelsen kan udfoldes.

Rettigheder og pligter kommer til at stå centralt, i det rettigheder og pligter er skabere af de rammer, som borger og forvaltning skal forholde sig til. Vores erfaringer fra projektet peger på, at en oprigtighed omkring rettigheder og pligter giver borgeren et kvalificeret beslutningsgrundlag. Oprigtigheden har endvidere den effekt, at socialarbejderen fremstår som troværdig og tilregnelig.

Projektet peger på, at gruppemetoden er en vej til at få kendskab til borgeren, hvor hverdagspraksis i autentiske situationer giver et grundlag til beskrivelse og udvikling af den enkeltes kompetencer. Vi anser det dermed for frugtbart, at socialarbejderen aktivt og ud fra faglige overvejelser går i dialog med borgeren om de daglige observationer i ressourceprofilssamtalerne med borgeren. Som nævnt ovenfor består et helhedssyn både af iagttagelsen af det alment menneskelige og det unikke. Det er vores erfaring fra projektet, at kombinationen af aktive observationer i gruppesammenhænge og hyppige individuelle samtaler er vilkår, der skaber grundlag for at kunne arbejde ud fra et helhedssyn.

Personkendskabet skal man arbejde for at få, og i princippet skal man gøre sig fortjent til det. Vores erfaring fra projektet viste, at en oprigtig nysgerrighed og anerkendende tilgang er det allervigtigste element i samarbejdet med borgeren.

Efter projektet er vi som socialarbejdere blevet mere opmærksomme på det frugtbare i ikke at lede efter »sandheder«, men efter meningsdannelser og selvforståelser (også vore egne) og anerkende, at faglighed bringes mere i spil gennem fælles konstruktioner af virkelighederne end af på forhånd givne opskrifter.

Organiseringens betydning for helhedssynet

Efter vores opfattelse må vores erfaringer tvinge os til at overveje, hvordan man organisatorisk kan give helhedssynet de bedste betingelser.

Vi er ikke nået frem til noget entydigt svar på det spørgsmål, og kommer det sikkert heller ikke.

Vi kan dog give nogle bud på, hvilke præmisser i organiseringen man med fordel kan iagttage, hvis man ønsker at give plads til helhedssynet.

Det synes oplagt, at man må arbejde for at tilrettelægge organiseringen af arbejdsmarkedsindsatsen, så den gør et kendskab til personerne muligt. Spørgsmålet må derfor være, om vi organiserer og tilrettelægger indsatsen for at opfylde de administrative lovpligtige procedurer, eller om vi modsat tilrettelægger indsatsen med det formål at kvalificere vores vurderingsgrundlag. Kort sagt: Kommer mennesket så før systemet? Efter vores opfattelse er det egentligt ikke et spørgsmål om enten-eller, men mere om at arbejde sig frem til en balance. Balancer kan der ikke gives skudsikre opskrifter på, og det ville heller ikke være i vores ånd at levere opskrifter.

Men at finde balancer kræver, at man reflekterer på og diskuterer de forhåndenværende muligheder – og måske skaber nogle nye muligheder.

I projektet var vi bevidste om, at borgerens og vore egne forforståelser og selvopfattelser skulle være en styrende logik. Vi valgte at se på deltageren som en person, der skulle beskrives ud fra andet end den eksisterende arbejdsevne og udviklingsmulighederne af denne. Vi valgte dermed også at se deltageren i et perspektiv, der rakte ud over deltagerens fysiske og psykiske lidelser og forsøgte at skabe komplekse forståelser af komplekse situationer frem for at reducere dem til forenkledte størrelser.

Det stillede krav til os som mennesker såvel som socialarbejdere, hvor vi løbende måtte revurdere vores opfattelser og vurderinger på både deltagerne og os selv. Det stillede derfor også krav om løbende omstilling og en accept af kaos og tvivl, hvor det ind i mellem var de virkelig små skridts vej. Det kunne vi, fordi vi arbejdede i en socialfaglig kultur og kontekst, hvor helhedssynet som grundlag for socialt arbejde var en selvindlysende sandhed (i positiv forstand), hvor det var tilladt at være i tvivl, og hvor ekspertviden ikke gav status i sig selv.

Vi tror, at et af fundamentene derfor må være at arbejde for en kultur, hvor det at opnå og dele viden på forskellige præmisser er både legalt og ønskeligt.

Kulturændringerne kommer ikke af sig selv og de kommer ikke »over night«. Det kræver, at man er helt eksplicit på, hvad man vil opnå med kulturændringen og hvordan. Ikke mindst kræver det nogle refleksioner på, hvordan man her og nu ville

Nytænkning er ikke at »rydde op« i bun- kerne og overføre et antal borgere til førtidspension



beskrive de praksislogikker, der er styrende for arbejdet, og at man har en kritisk tilgang til sammenhængen mellem det, man siger og det, man rent faktisk gør.

I forhold til organiseringen og relationen internt og eksternt i projektet, viste den uformelle approach i projektet at være en vej. Som nævnt mange gange før, kom personkendskabet i takt med, at det uformelle og nysgerrigheden på den enkelte blev udfoldet. Vores erfaring var, at et uformelt tværfagligt samarbejde med borgere, familieafdeling, skoler, arbejdsgivere, læger, psykologer og andre væsentlige aktører befordrede en respektfuld dialog og vidensdeling, hvor fælles forståelser, og ikke professionskampe, banede vejen til borgerens og kommunens bedste.

Det betød ikke, at vi kunne undgå en skriftlig produktion af dokumentationsmateriale. Men det betød, at materialet var relevant og kvalificeret, og at det ikke blev endnu en side, der blev lagt i sagsmappen. Helhedssynet kan efter vores opfattelse altså godt bære administrative procedurer. Det forudsætter dog, at man ikke forleder sig til at tro, at et stykke papir alene beskriver et livsforløb.

Ligeledes anskuer vi kategoriseringerne. Der kan være et mere eller mindre kvalificeret grundlag forud for den første kategorisering. Efter vores opfattelse vinder man kun ved at arbejde bevidst med at lægge dynamik i visitationen til kategorierne.

For vores kommune viste gruppemetoden sig at være frugtbar. Ikke frugtbar i sig selv, men frugtbar i den kontekst og i den ånd, som den blev anvendt i. Vi tror ikke på, at man vil kunne tilrettelægge et frugtbart gruppeforløb, hvis konteksten alene er, at der skal laves ressourceprofiler. I så tilfælde flytter trægheden med og nysgerrigheden får ringe kår.

Konteksten må være en anden, der er mere nærværende og mindre instrumentel. Vi tror derfor heller ikke på, at gruppemetoden vil kunne anvendes hensigtsmæssigt, hvis ikke man forinden gør sig nogle faglige og konkrete overvejelser omkring målgruppen, metodens formål og indhold

Der ligger også en opgave i at tilrettelægge et forløb, der tilgodeser både de generelle og de individuelle hensyn. Det er ikke uden vanskeligheder.

En af de mange ting, vi i dag ville have gjort anderledes i projektforbereðelsen, handler om inddragelse. Vi kan se, at vi kunne have sparet os

mange timers arbejde i forberedelsesfasen, hvis vi allerede på det tidspunkt havde inddraget de sygemeldte og bedt dem om at formulere kriterier for et projekt, som de ville have fundet interessant og frugtbart. Måske er det en vej at gå fremadrettet.

Vi tror, det er vigtigt, at man i de enkelte organisationer tager en diskussion om, hvad man anser for at være områdets kerneopgaver og om hvordan de bedst løses. Vi tænker, at det er vigtigt at inddrage frontmedarbejderne i disse diskussioner, så alle led i organisationen får en stemme. Det betyder også, at vi anser det for væsentligt, at man på politisk niveau får truffet beslutninger, der ikke udelukkende er loyale over for etableringsaftaler og lovgivningen. Loyaliteten må også indbefatte en loyalitet over for faglighed, etik og ikke mindst borgerne, der i sidste instans er den »gruppe«, hvor organisationen skal hente sin legitimitet. Optimalt inddrages borgeren i diskussionerne, som det er set på eksempelvis børneområdet. De ledige og de langvarigt sygemeldte står måske nok i (stemme-) antal, svagere end gruppen af forældre, men det gør i en etisk kontekst det kun vigtigere at høre deres stemmer. Ud fra et helt pragmatisk synspunkt og med hensyntagen til effektivitetskravene til kommunerne, synes det også oplagt, at man i højere grad inddrager gruppen af de svagest stillede i løsningen af de komplekse situationer, de befinder sig i, så de rent faktisk kommer videre og ud i livet.

Som skrevet findes der ikke nogen »best way of organizing«, men det betyder ikke, at alt er lige godt. Kommunerne står over for mange udfordringer, og på beskæftigelsesområdet synes der fortsat at være en del forude. Efter vores opfattelse er de resterende ledige og gruppen af langvarigt sygemeldte i situationer, der er præget af så stor kompleksitet, at økonomiske incitamenter eller udtrækning af den berømte skuffe med jobs ikke ændrer noget. Modige og innovative kommuner er da også i gang med nytænkning, og det er også nødvendigt.

Men nytænkning er ikke at »rydde op« i bunkerne og overføre et antal borgere til førtidspension. Nytænkning begynder i vores optik med at kvalificere deltagerne omkring det runde bord til bæredygtige løsninger, der har et bredspektret indhold og sigte. En nytænkning, der evner at indfange og handle på både organisationens og borgerens dilemmaer.

LITTERATURLISTE

Caswell, Dorte:

Handlemuligheder i socialt arbejde - et casestudie om kommunal frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet. PhD-afhandling, april 2005. Institut for samfundsvidenskab og erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter og AKF

Guldager, Jens:

Nogle tanker om forskning i eller evaluering af socialt arbejdes metoder, Socialvetenskapelig tidsskrift, nr. 4, 2000, FORSA

Krogstrup, Hanne Kathrine:

Brugerinddragelse og organisatorisk læring i den sociale sektor, Ålborg, Systime, 1997

Kuschel, Rolf & Zand, Faezeh:

Fordomme & stereotyper, Frydenlund 2007

Larsen Albrecht, Christian:

How welfare regimes influence judgement of deservingness and public support for welfare policy, CCWS working paper no. 2006-39, Centre for Comparative Welfare Studies, Ålborg universitet, 2006

Socialministeriet:

Arbejdsevne-metoden. Metode til beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevnen. Socialministeriet, 2002



Forudsætninger for effektiv udmøntning af arbejdsmarkeds- og socialpolitik



Preben Buchholdt,
socialdirektør siden 2002 i Aalborg Kommune. Tidligere bl.a. regionschef i AF-Ringkøbing Amt, direktør i Arbejdsmarkedsstyrelsen, regionsøkonom i AF-Nordjylland. Er medlem af bedømmelsesudvalget i tilknytning til Kvalitetsprisen for den Offentlige Sektor

E-MAIL: PKB-SOCIAL@AALBORG.DK



Poul Erik Jensen,
kvalitetschef. Ansat i Aalborg Kommune siden 2002, ansat ved AF-Ringkøbing amt 1992-2002. Udd. HAI ved Midtjyllands Handelshøjskolecenter i 1992. Har arbejdet med kvalitetsudvikling og kvalitetsledelse stort set gennem alle årene siden 1992. Er uddannet som assessor i tilknytning til Kvalitetsprisen for den Offentlige Sektor, har deltaget i en række assessments i tilknytning til ansøgningsrunder om Kvalitetsprisen for den Offentlige Sektor.

E-MAIL: PEJ-FB@AALBORG.DK

Af Preben Buchholdt, socialdirektør og Poul Erik Jensen, kvalitetschef

Mens disse linier skrives, er der en intensiv debat i medierne om behovet for regelforenkling og afbureaukratisering inden for socialrådgivernes arbejdsområder. På arbejdsmarkedsområdet er kritikken især rettet mod konsekvenserne af krav og regler i tilknytning til regeringens reform »Ny chance til alle«, som er iværksat samtidig med etablering af en ny jobcenterstruktur jf. kommunereformen. »Ny chance for alle« er blot ét af flere tiltag, som viser, at dagligdagen for en socialrådgiver anno 2007 er meget forskellig fra den dagligdag, som var gældende for blot ganske få år tilbage. I det følgende beskriver vi nogle forhold, som efter vores vurdering er en nødvendig forudsætning for, at vi i den kommunale beskæftigelsesindsats kan leve op til målsætningen om en effektiv beskæftigelsesindsats målrettet gruppen af kontanthjælpsmodtagere.

[Indholdet i Retssikkerhedslovens §4 lyder: »Borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Kommunen tilrettelægger behandlingen af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed.« Denne paragraf betragtes som en slags grundlov i forhold til kommunernes betjening af borgerne. Og jf. lovteksten er det kommunernes forpligtelse at organisere indsatsen sådan, at borgerne kan udnytte mulighederne for at medvirke i sagsbehandlingen. Selvom forpligtelsen direkte er rettet mod kommunernes administration, så kan de ansvarlige for vedtagelse af den gældende lovgivning ikke frasige sig et medansvar, når det gælder vilkårene for at leve op til denne »grundlovsparagraf«. En betingelse for at kunne inddrage borgeren i sin egen sagsbehandling er jo, at gældende regler kan fortolkes, forklares og administreres sådan, at der med en vis rimelighed kan argumenteres for, at borgeren medvirker i sagsbehandlingen. Selvom der er regler om partshøring, aktindsigt, pligt til at vejlede om klagemulighed m.v., så udgør disse udmærkede elementer jo ikke i sig selv nogen garanti for, at intentionerne i Retssikkerhedsloven §4 er overholdt set i lyset af den kompleksitet i lovgivningen, som vi har været vidne til i de seneste år.

Dertil kommer, at administrationen af en stadig mere kompleks lovgivning alt andet lige betyder en voldsom forøgelse af ressourcebehovet til

administration. Traditionelt vil udviklingen af It-redskaber foregå nogenlunde parallelt med udviklingen af stigende krav til administration, således at It-understøttelsen i et vist omfang kan kompensere for stigende krav til administration og dokumentation. Sådan forholder det sig ikke, når det gælder kommunernes forpligtelser til at udmønte regeringens social- og arbejdsmarkedspolitik. Vedtagelse og udmøntning af love og regler er kun i beskedent omfang sammenhængende med udviklingen af It-understøttelse af arbejdsprocesserne i den kommunale sektor.

Derfor har Aalborg Kommune sammen med de ansvarlige chefer på arbejdsmarkedsområdet i kommunerne Århus, Odense og København samt Arbejdsmarkedsstyrelsen aftalt, at vi vil gennemføre analyser, som systematisk synliggør omkostningerne ved at administrere reglerne på de store kerneydelsesområder inden for den sociale og arbejdsmarkedspolitiske sektor. Analyserne skal selvfølgelig også bruges til at vurdere, om nuværende arbejdsgange er optimale. Det er i alles interesse, at konsekvenser i den daglige administration – som følge af nye regler – fremover synliggøres via systematiske metoder, så der skabes et validt og faktisk grundlag for en vurdering af, hvad det rent faktisk koster i ressourcer at rulle nye omfattende lovkrav ud over den kommunale administration.

Det er i alles interesse, at konsekvenser i den daglige administration, som følge af nye regler, fremover synliggøres via systematiske metoder

Frihed til organisering

Indtil for nylig har der været tradition for, at man i kommunerne selv har besluttet, hvordan indsatsen organiseres. Denne tradition er der brudt med ved etableringen af den nye jobcenterstruktur som led i kommunalreformen. Her er det et lovkrav, at tilbudsdel og ydelsesdel organisatorisk skal være adskilt, og jobcenterdelen skal have sit eget politiske udvalg. Argumentationen for opdelingen er, at den beskæftigelsesmæssige indsats ikke må påvirkes i negativ retning som følge af socialpolitiske hensyn. Rådgivere, som varetager funktioner i tilknytning til formidling til job eller aktiveringstilbud, må ikke samtidig varetage myndighedsopgaver i tilknytning til bevilling af ydelser i form af kontanthjælp, ledighedsydelse, sygedagpenge mv. For grupper af ressourcestærke borgere, som kun har ledighed som problem, kan en sådan opdeling være hensigtsmæssig. Men argumentationen holder ikke i forhold til grupper af ledige borgere med svage forudsætninger og få menneskelige ressourcer. Her er det afgørende vigtigt, at der er optimale muligheder for at koordinere og sammentænke den beskæftigelsesmæssige indsats sammen med den øvrige socialpolitiske indsats. Kommunalreformen har med krav om organisering af jobcenter i en selvstændig organisation gjort det betydelig svære at gennemføre en helhedsorienteret sagsbehandling målrettet de svage grupper af borgere i samfundet.

Dette skal ses i lyset af, at sammensætningen af borgere på kontanthjælp i en kommune som Aalborg har en betydelig overvægt i de såkaldt tunge matchgrupper, som ikke umiddelbart står til rådighed for arbejdsmarkedet. Ved udgangen af 2006 – altså i den »gamle« Aalborg kommune – var næsten tre ud af fire af alle kontanthjælpsmodtagere placeret i matchgruppe 4 eller 5. Heraf udgør gruppe 4 om trent halvdelen af det samlede antal på kontanthjælp – i underkanten af 2.000 borgere. I betjeningen af denne gruppe af borgere er det afgørende vigtigt at kunne foretage en helhedsorienteret sagsbehandling på tværs af den beskæftigelsesmæssige og sociale lovgivning, hvilket de i øvrigt også har krav på jf. Retsikkerhedsloven §5. Med de nye krav til organisering af indsatsen målrettet denne gruppe er dette blevet betydelig mere bureaukratisk og besværligt.

Behov for en dobbeltstregen arbejdsmarkedspolitik

Erfaringerne fra tidligere års arbejdsmarkedspolitik har vist, at den mest effektive strategi, når det gælder at integrere personer med svage forudsætninger på arbejdsmarkedet, er, at indsatsen målrettet denne gruppe koordineres og sammenlægges med indsatserne målrettet det ordinære arbejdsmarked. Hvor man over for gruppen af stærke ledige i vidt omfang kan basere indsatsen på selvbetjeningsredskaber, så er det ikke tilstræk-

kelig over for grupperne med svage forudsætninger. Her skal der ydes en mere intensiv indsats for at udsylse den ledige på arbejdsmarkedet hjulpet af dialog og samarbejdsrelationer mellem jobkonsulent og rådgiver i forhold til virksomhederne. I praksis kan dette muliggøres, hvis man kan få de to indsatser til at supplere hinanden, så indsatsen målrettet det ordinære arbejdsmarked er med til at understøtte indsatsen målrettet de ledige med svage forudsætninger. Det betyder imidlertid, at lovgivningsmæssige og styringsmæssige forudsætninger er til stede, så det bliver muligt for kommunerne at tilrettelægge indsatserne. Dialog og samarbejdsrelationer mellem forvaltning/jobcenter og virksomheder er omdrejningspunktet, hvis udslysningen skal være effektiv.

Understøtte en udviklings- og læringskultur

For at opnå de ønskede effekter af de indsatser, som sættes i værk, er det nødvendigt, at der indarbejdes en effektiv læringskultur, hvor fokus er rettet mod læring og udvikling i forhold til de specifikke faglige krav. Dette er fundamentalt i enhver organisation. Men læringskulturen skal også have den funktion, at den åbner for idéer til nye måder at gøre tingene på. Dette gælder både på sagsbehandlerniveau og på ledelsesniveau, og det kræver dels mod at gå nye veje, dels at alle parter er indstillet på at give nye initiativer en chance. Samtidig har alle parter – dvs. kommunerne, de faglige organisationer samt det besluttende flertal i Folketinget – et medansvar for, at dette kan lade sig gøre i praksis.

Læringskultur i praksis er i første omgang betinget af de ledelsesmetoder og ledelsesstrategier, som den enkelte forvaltningsledelse benytter sig af. For at skabe kontinuitet i tilrettelæggelsen af indsatserne har Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen i Aalborg gennem en årrække tilrettelagt sin indsats med baggrund i en flerårig udviklingsstrategi. Fx har forvaltningen i 2004 med opbakning fra Socialudvalget i Aalborg Kommune vedtaget »Strategiplan 2004-2007«, som har været ramme for de årlige strategiplaner – senest »Mål og strategier 2007«. Udmøntningen sker via en målstyringsproces med decentrale målstyringsaftaler, som aftales på enheds- og institutionsniveau. Via opfølgningen på målstyringsaftalerne sikres en systematisk evaluering i forhold til de vedtagne mål og strategier. Medarbejdernes involvering i fastlæggelse af indholdet i målstyringsaftalerne er

en af hovedforudsætningerne for at sikre ejerskab og forankring på det operationelle niveau.

I tilknytning til indholdet i målstyringsaftalerne er det derfor vigtigt at fokusere på balancen mellem omfanget af centralt vedtagne resultatkrav og målepunkter på den ene side og på den anden side at give plads til frihedsgrader, så decentrale enheder også selv har indflydelse på vedtagne mål- og resultatkrav. Hvis den centrale ledelse vedtager detaljerede mål og resultatkrav i et omfang, så der ikke efterlades frihedsgrader til de decentrale beslutningstagere, er det en sikker metode til at kvæle initiativer og gode idéer blandt medarbejderne. Desuden viser erfaringerne, at en overdreven central styring meget let skævvrider indsatsen i dagligdagen, fordi der indbygges uhensigtsmæssige incitamentsstrukturer i styringsmetoderne.

På tilsvarende måde på nationalt niveau vil initiativer, hvor detaljerede krav og konkrete målepunkter er dominerende, naturligt vanskeliggøre en decentral forankring samt skævvride indsatserne i dagligdagen med risiko for, at forventede positive effekter udebliver.

Det vil derfor klart fremme en positiv proces på det praktiske niveau i den kommunale sektor, hvis man fra lovgivningens side viser tilbageholdenhed, når det handler om at lovgive om fremgangsmåder og organisering på detailniveau, og i stedet tildeler det decentrale niveau nogle frihedsgrader, mod at der samtidig sker en systematisk evaluering, der er baseret på dokumenterede erfaringer.

Helhedsorientering på alle niveauer

Helhedsorientering er ikke alene et krav, som gør sig gældende i sagsbehandlingen i forhold til borgerne. Helhedstænkningen er også relevant, når det gælder ledelse og styring. Det gælder både centraladministrationen og den decentrale styring på kommunalt niveau. I artiklen her er fokus rettet mod, hvordan det kan realiseres i en kommunal forvaltning i en storkommune.

Nedenfor er kort beskrevet nogle gennemgående principper for, hvordan vi i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen gennemfører helhedsorienteret ledelse og styring. Vi arbejder med tre gennemgående styringsmetoder, som er:

1. Værdibaseret ledelse
2. Mål og kvalitetsstyring
3. Kompetenceudvikling

Udfordringen er at udmønte dette inden for rammerne af en helhedstænkning.

Ud fra en antagelse om, at ledelsens rolle i dagligdagen er altafgørende, har vi valgt som det første at fokusere på, hvad vi forstår ved god ledelse. Også dette er beskrevet i forvaltningens værdigrundlag. Vi har desuden valgt at beskrive værdigrundlaget sådan, at indholdet også afspejler, hvordan vi arbejder med »Mål og kvalitetsstyring« og »Kompetenceudvikling«. Dermed udgør værdigrundlaget en ramme for helhedsorienteret ledelse i forvaltningen. Nedenfor beskriver jeg kort indholdet i de tre gennemgående styringsmetoder.

1) Værdibaseret ledelse som ramme for professionelt lederskab

Forvaltningens værdigrundlag er retningsgivende spilleregler for adfærden hos såvel ledere som medarbejdere, og består af 24 sætninger eller udsagn – kaldet delværdier. Disse er fordelt på fire hovedværdier, som er: Professionalisme, kompetenceudvikling, engagement og samarbejde/respekt. Der gennemføres hvert andet år en medarbejdermåling, hvor alle ansatte bliver spurgt om, i hvilket omfang værdierne efterleves af dem selv, samt i hvilket omfang de oplever, at værdierne generelt efterleves på deres arbejdsplads. Resultaterne opgøres i forhold til de enkelte arbejdssteder. Herved bliver målingen, resultaterne af målingen og den efterfølgende refleksion nærværende for alle medarbejdere. I tilknytning til værdigrundlaget er beskrevet en ledelsespolitik, og der er udviklet lederudviklingsredskaber, som bl.a. omfatter, at medarbejderne deltager i en systematisk vurdering af deres egen leders udøvelse af ledelsesopgaven. Disse aktiviteter er iværksat for dels at skabe en god arbejdsplads, dels at styrke og udvikle professionelt lederskab på alle niveauer i forvaltningen. Og rammen for dette er forvaltningens værdigrundlag.

2) Fokus på resultater og faglig kvalitet via systematisk mål- og kvalitetsstyring

Fokus på resultater og faglig kvalitet understøttes via indarbejdelse af systematisk mål- og kvalitetsstyring. De vigtigste kerneydelser i forvaltningen er udpeget. I tilknytning til disse kerneydelser gennemføres der systematiske målinger, opfølgning og evaluering. Som en del af mål- og kvalitetsstyringen udvikles der løbende støtteredskaber i form af journalmodeller, skemaer og tjeklister m.v.. It-un-

derstøttelsen bliver løbende tilpasset i det omfang, det er muligt. Opfølgningen i forhold til mål og kvalitetsstyring styres via de tidligere omtalte målstyringsaftaler. I målstyringsaftalerne er beskrevet de vigtigste mål og resultatkrav, som knytter sig til kerneydelserne, og via opfølgning på målstyringsaftalerne gennemføres der således systematisk evaluering af alle (vigtige) kerneydelser i forvaltningen. Mål- og kvalitetsstyring er imidlertid andet og mere end at følge op i forhold til en række styringsprocesser, som er sat i system. Ledernes dialog og opfølgning i forhold til medarbejderne er den vigtigste enkeltfaktor, når det handler om at opnå resultater og faglig kvalitet. Kernen i god ledelse er netop denne dialog mellem leder og medarbejder. Det er ledernes opgave at udmelde synlige mål og rammer for indsatsen og sikrer sig, at medarbejderne ved hvilke krav og forventninger, der stilles til løsning af de daglige arbejdsopgaver. Den løbende forventningsafstemning mellem leder og medarbejdere er særlig vigtig, når det handler om at aftale en prioriteringsrækkefølge for løsning af de stillede opgaver. Og dette gøres i dialog med medarbejderne – dels i individuel dialog og dels i kollektiv dialog i relevante medarbejderfora. Retningslinier og metoder for mål- og kvalitetsstyringsaktiviteter er i øvrigt som tidligere beskrevet understøttet af forvaltningens værdigrundlag.

3) Fokus på kompetenceudvikling

Fokus på kompetenceudvikling forstås sådan, at der systematisk arbejdes med afklaring af kompetencebehov og løbende opdatering og udvikling af medarbejdernes kompetencemæssige niveau. Det er nødvendigt med regelmæssige mellemrum at forholde sig til den optimale sammensætning af medarbejdernes faglige og personlige kompetencer. En anden side af denne indsats er, at der kan tilbydes de nødvendige uddannelses tilbud, som kan sikre, at de ansatte opnår de kompetencer, der er behov for. Men kompetenceudvikling omfatter også, at der på de enkelte arbejdssteder er en kultur, som er kendetegnet ved refleksion, læring og forbedringer i åbenhed. Dette fordrer en høj grad af gennemsigtighed på tværs af kollegers og egne sager og arbejdsopgaver, samt at man er villig til lade sin egen faglighed teste af kollegernes vurderinger. Rammerne for arbejdet med kompetenceudvikling afspejles i øvrigt af forvaltningens værdigrundlag.

Argumentationen holder ikke i forhold til grupper af ledige borgere med svage forudsætninger og få menneskelige ressourcer

Værdigrundlaget er sammen med mål- og kvalitetsstyring samt kompetenceudvikling således de gennemgående kvalitetsstyringsmetoder i forvaltningen og den konkrete udmøntning styres via målstyringsprocesserne. Metoderne er i udgangspunktet enkle og gennemskuelige, hvilket er en klar forudsætning, hvis de skal virke i en dagligdag, som i øvrigt er fyldt op med komplekse problemstillinger.

Systematisk evaluering på alle niveauer er helt central. Ved systematisk og regelmæssigt at evaluere lederens adfærd og metoder sikrer vi konstant fokus på ledelsens rolle i dagligdagen, ved systematisk at evaluere udførelsen af kerneydelserne sikrer vi kvaliteten i disse – og ved systematisk at evaluere medarbejdernes kompetenceprofiler sikrer vi tilsvarende at disse modsvarer de krav, som udspringer af opgaverne, som skal løses. Disse evalueringsprocesser får kun den ønskede effekt, hvis vi tilrettelægger processerne sådan, at indholdet er konkret nærværende for den enkelte medarbejder og leder.

Excellence Modellen som referenceramme for helhedsorienteret ledelse

Vi har valgt at bruge Excellence Modellen som referenceramme for, hvordan vi tilrettelægger ledelse og styring af forvaltningen. Vi lader os ikke styre af modellen, men vi fortolker modellens indhold i

forhold til vores egen organisation. Modellens styrke er, at der er tale om en erfaringsbaseret model, og præmisserne for modellens indhold udspringer derfor af erfaringer fra store internationale private og offentlige virksomheder. Og modellen bliver med regelmæssige mellem opdateret af den europæiske organisation EFQM (www.efqm.org). Der tale om en helhedsorienteret ledelsesmodel, hvor fokus er koncentreret mod at skabe en kultur, der er kendetegnet ved løbende forbedringer, medarbejderinvolvering, professionelt lederskab og balancerede resultater. Der er tale om ledelsesmodel, som i såvel national som international sammenhæng har bevist sin robusthed.

Hvis man er tro mod Excellence Modellens intention, udfordres man som leder på, om argumentationen bag trufne beslutninger er sammenhængende med organisationens – eller i vores tilfælde forvaltningens – strategiske mål, og man udfordres på, om der er indbyrdes sammenhæng mellem de forskellige former for indsatser, herunder om udbredelse og implementering af besluttede tiltag sker på en systematisk og struktureret måde. Dernæst udfordres man på, om man indfrier forventede resultatkrav. Alt sammen i en helhedsbetragtning. Det helt centrale element i Excellence Modellen er systematikken eller principperne for

I modsat fald er der risiko
for, at fx jobcentrene udvikler
sig til at være statsligt styre-
de med kommunalt dørskilt

evaluering. Dvs. at man som leder også udfordres på, om man dels har tilrettelagt og prioriteret sine evalueringsprocesser hensigtsmæssigt, og dels på om der opnås den forventede læringseffekt af gennemførte evalueringer. Udtrykt lidt forenklet er forvaltningens udviklingsstrategi en fortolkning eller omsætning af Excellence Modellens kriterier i forhold til en kommunal dagligdag. Og en vigtig præmis for at vælge Excellence Modellen er, at der er tale om en international anerkendt erfaringsbaseret model.

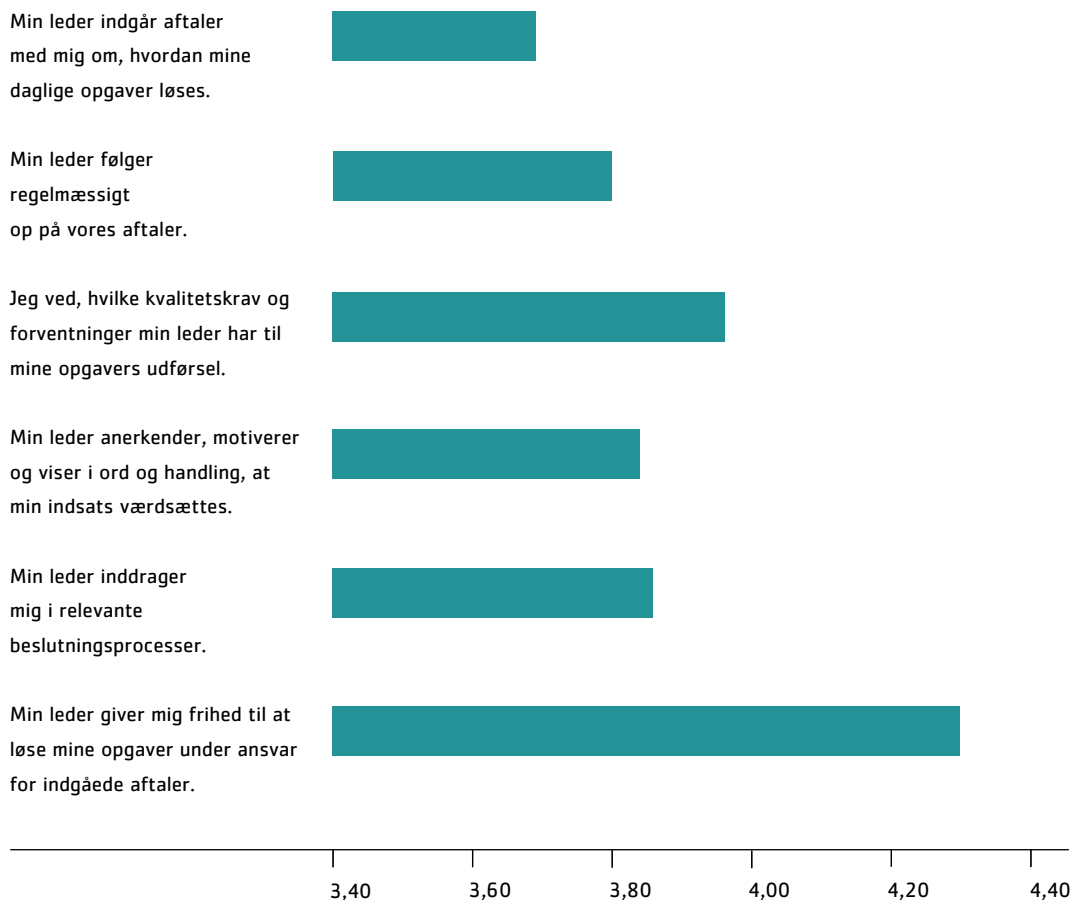
Samspil mellem den kommunale sektor og den centrale sektor

Anvendt på en hensigtsmæssig måde kan netop principperne i Excellence Modellen udgøre et kvalificeret grundlag for frivillige aftaler mellem regeringen og den kommunale sektor, hvor indholdet afspejler de grundlæggende principper i Excellence Modellen, og hvor der er fokuseret på dokumentation af resultater og kvalitetsniveau i forhold til de vigtigste kerneområder ud fra en helhedsbetragtning. Aftaler mellem regeringen og kommunerne efter et mål- og rammesystem baseret på de grundlæggende principper i Excellence Modellen vil i højere grad kunne sikre en succesfuld udmøntning af beskæftigelses- og socialpolitikken end de bureaukratiske metoder, som vi har været vidne til inden for de seneste år. Det vil samtidig være et godt svar på en kvalitetsreform for den del, der handler om styring og udvikling af servicetilbud i kommunerne.

På nationalt niveau går Excellence Modellen også under benævnelsen Kvalitetsprisen for den Offentlige Sektor – i daglig tale kaldt Kvalitetsprismodellen. Det hænger sammen med, at i 1997 lancerede den dengang siddende regering Kvalitetsprisen for den Offentlige Sektor, som var en næsten tro kopi af indholdet i Excellence Modellen. Opgaven med at udbrede kendskabet til og anvendelsen af Kvalitetsprismodellen er forankret i Statens Center for Kvalitet og Kompetenceudvikling (SCKK). Modellens udbredelse har kun i et vist omfang omfattet den kommunale sektor.

Eksempler fra Familie og Beskæftigelsesforvaltningen i Aalborg

Nedenfor er vist 3 eksempler på, hvordan vi i Familie og Beskæftigelsesforvaltningen konkret arbejder med at udvikle helhedsorienteret ledelse.



1) Ledelsespolitik og ledervurdering

Som tidligere omtalt er der med baggrund i værdigrundlaget beskrevet en ledelsespolitik, og i tilknytning til ledelsespolitikken gennemføres der systematisk ledervurderinger af alle ledere i forvaltningen. En del af denne ledervurdering omfatter, at lederne enkeltvist vurderes af deres egne medarbejdere på i alt 11 udsagn. Ovenfor er vist gennemsnitsresultater for hele forvaltningen på 6 af de 11 udsagn. Resultaterne er vist som et eksempel på, hvordan vi systematisk arbejder med måling, evaluering og udvikling. Af hensyn til pladsen vises alene resultaterne af de 6 første udsagn i evalueringsskemaet.

Ledervurderingen gennemføres ved, at hver enkelt leder gennemfører en spørgeskemaundersøgelse

blandt sine medarbejdere. Evalueringsskemaet indeholder minimum 11 udsagn, som medarbejderne forholder sig til. Lederen indsamler selv resultaterne fra medarbejderne og bruger disse i sin forberedelse til en lederudviklingssamtale med sin egen leder. For at få et overblik over niveauet i disse ledervurderinger udarbejder forvaltningen en samlet opgørelse over resultaterne af ledervurderingerne.

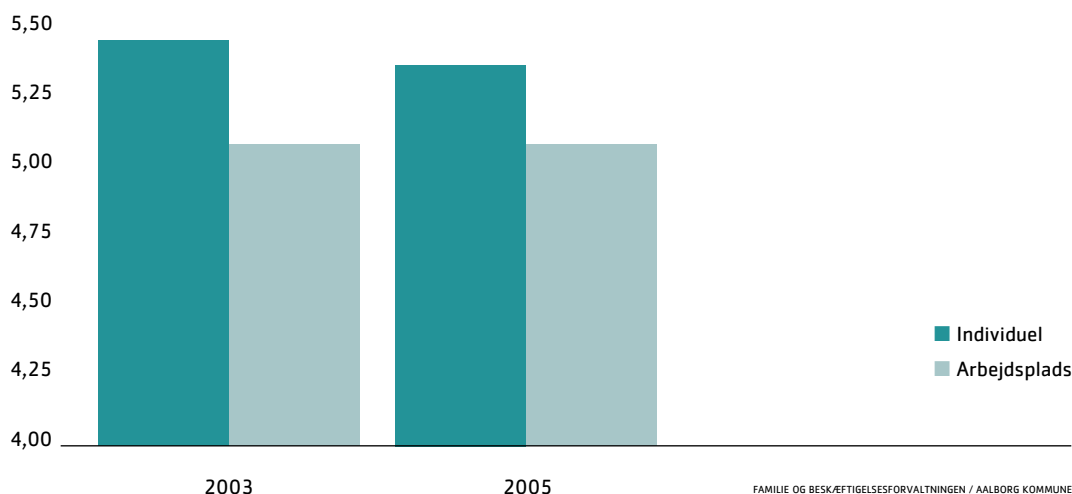
2) Opfølgning i forhold til værdigrundlaget

Som tidligere omtalt gennemføres der hvert andet år en medarbejdermåling, hvor der måles på efterlevelsen af indholdet i de 24 delværdier.

Medarbejderne svarer på to spørgsmål i forhold til hver af de 24 delværdier. De svarer på, i hvilket

Professionalisme

1) At møde borgeren som ligeværdige og med respekt for det enkelte menneskes forskellighed, særegenhed og udviklingsmuligheder.



FAMILIE OG BESKÆFTIGELSESFORVALTNINGEN / AALBORG KOMMUNE

omfang de selv som *individuel* person efterlever pågældende delværdi.

Dernæst svarer de på, i hvilket omfang delværdien efterleves på deres *arbejdsplads*.

De svarer i forhold til en skala fra 1-6, hvor 1=slet ikke, og 6=aller højeste grad.

I figuren er vist det samlede resultat fra målingerne i 2003 og 2005 opgjort på den første delværdi i værdigrundlaget, som lyder: *At møde borgerne som ligeværdige og med respekt for det enkelte menneskes forskellighed, særegenhed og udviklingsmuligheder*. Det ses af resultatet, at medarbejderne i begge målinger gennemsnitlig scorer sin egen efterlevelse højere end for arbejdspladsen som helhed. Udover at resultaterne som helhed ligger på et tilfredsstillende niveau, så er ambitionen, at de to søjler i de enkelte målinger resultatmæssigt nærmer sig hinanden. Resultaterne af målingerne på værdigrund-

laget opgøres i forhold til hvert enkelt arbejdssted og institution, så målingen og den efterfølgende refleksion og læring bliver så nærværende og aktuel som muligt. Forvaltningen gennemfører den næste værdimåling i efteråret 2007.

3) *Kompetenceudvikling*

Der er udviklet et MU-redskab i standardudgave, hvor der er beskrevet en række kompetencekrav fordelt på personlige og faglige kompetencer. Det er et dialogredskab, som anvendes i en individuel dialog mellem leder og medarbejder. I redskabet kan beskrives en ønsket profil for den aktuelle medarbejder eller jobfunktion, og med baggrund heri vurderer medarbejder og leder i fællesskab den enkelte medarbejders kompetencer og eventuelle udviklingsbehov. Der er tale om et standardredskab, og det er derfor op til afdelingerne og deres

Medarbejder: _____

Leder: _____

Arbejdssted: _____

Funktion: _____

Dato: _____

Jobprofil

5. Afgørende betydning 5. Meget højt niveau

4. Stor betydning 4. Højere end grundlæggende niveau

3. Har betydning 3. Grundlæggende niveau

2. Mindre betydning 2. Mindre end grundlæggende niveau

1. Meget lille betydning 1. Lavt niveau

Jobprofil

Udfyldes af leder

Medarbejderens

vurdering

Lederens

vurdering

1. Faglige kompetencer	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Kvalifikationer															
Har relevant grunduddannelse															
Har relevante former for efteruddannelse															
Har relevant praktisk erfaring															
Har såvel bred som dyb indsigt i det faglige område															
Har relevant specialviden i forhold til fagområdet															
Kan kommunikere klart og forståeligt skriftligt															
Kan kommunikere mundtligt klart og godt med samarbejdspartnere og brugere															
Specifikke faglige kvalifikationer som lederen ønsker præciseret i forhold jobbet:															

ledere selv at definere, hvilke specifikke kompetencekrav, der er behov for i forhold til de opgaver, som skal løses. Udsnit af kompetencereds-kabet er vist nedenfor.

Det skal understreges, at veludviklede redskaber ikke kan stå alene. Læring, udvikling og forbedringer skabes i en kombination af holdninger, adfærd, metodebevidsthed og redskaber.

Forhold, der er vigtige for succes med indsatsen

Til slut vil jeg kort resumere tre vigtige forhold, som den centrale administration bør tage højde for, hvis vi skal opnå succes med den arbejdsmarkedspolitiske og socialpolitiske indsats.

1. Analyser har vist, at kun ca. 20 pct. af rådgivernes tid anvendes til direkte kontakt med borgerne, hvilket hænger sammen med de me-

get udviklede regler, som sluger tiden til administrative opgaver. Der er derfor brug for en gennemgribende regelforenkling, der kan lette de administrative arbejdsgange, så rådgivere og jobkonsulenter i højere grad får mulighed for at fokusere på at bringe borgere udenfor arbejdsmarkedet i job og dermed i hel eller delvis selvforsørgelse.

2. Kommunerne må have frihed til selv at beslutte metoder og organisering. I modsat fald er der risiko for, at fx jobcentrene udvikler sig til at være statsligt styrede med kommunalt dørskilt.
3. Der er brug for, at man fra den centrale administration aktivt understøtter helhedsorienteret ledelse og styring, kendetegnet ved gennemsig-tighed i forhold til lovbundne serviceydelser, få og gennemskelige resultatkrav og frem for alt, at der er fokus på borgerne.

04] JANNIE DYRING

Paradigmeskift – realitet eller forestilling?

Den øgede retlige regulering af forvaltningsprocessen kan umiddelbart anses for at være en styrkelse af den enkelte borgers position i forhold til myndigheden. Den sideløbende retlige regulering af den sociale indsats afføder dog nogle overvejelser i forhold til denne styrkede positions realitet, idet den sociale indsats samtidig målrettes, kategoriseres og standardiseres.

16] TINA HARLEV NIELSEN

Helhedssynets betingelser på arbejdsmarkedsområdet

Artiklen handler om helhedssynets betingelser på arbejdsmarkedsområdet i en tid, hvor feltet er præget af indførelsen af standarder i form af lovpligtige metoder og kategoriseringer. Artiklen har et kritisk syn på disses indflydelse på helhedssynets udfoldelsesmuligheder og opstiller gennem projekterfaringer muligheder for at bevare et helhedssyn i det sociale arbejde på arbejdsmarkedsområdet.

30] PREBEN BUCHHOLDT OG POUL ERIK JENSEN

Forudsætninger for effektiv udmøntning af arbejdsmarkeds- og socialpolitik

Der er en intensiv debat i medierne om behovet for regelforenklning og afbureaukratisering inden for socialrådgivernes arbejdsområder. På arbejdsmarkedsområdet er kritikken især rettet mod konsekvenserne af krav og regler i tilknytning til regeringens reform »Ny chance til alle«. Artiklen beskriver nogle forhold, som forfatterne ser som nødvendige forudsætninger for, at den kommunale beskæftigelsesindsats kan leve op til målsætningen om en effektiv beskæftigelsesindsats målrettet gruppen af kontanthjælpsmodtagere.

