UDEN FOR NUMMER



SOCIALT ARBEJDE UNDER COVID-19

COVID-19 SOM HANDLINGSRUM FOR SUBSTITUTIONSBEHANDLING OG SAMARBEJDER OM UDSATTE STOFBRUGERE

RELATIONENS BETYDNING: HVAD VI KAN LÆRE AF KONTANTHJÆLPSMODTAGERES ERFARINGER UNDER COVID-19

COVID-19 OG SOCIALRÅDGIVERE PÅ BØRNEOMRÅDET

GRÆNSEDRAGNINGER I SOCIALT ARBEJDE – OM AUTOMATISERET SAGSBEHANDLING PÅ BØRNE- OG UNGEOMRÅDET

42

TIDSSKRIFT FOR FORSKNING
OG PRAKSIS I SOCIALT ARBEJDE
42/2021

COVID-19 SOM HANDLINGSRUM FOR SUBSTITUTIONSBEHANDLING OG SAMARBEJDER OMKRING SOCIALT UDSATTE STOFBRUGERE
AF MAJ NYGAARD-CHRISTENSEN, ESBEN HOUBORG OG BIRGITTE THYLSTRUP , LEKTORER
4

RELATIONENS BETYDNING FOR DET BESKÆFTIGELSESFAGLIGE ARBEJDE: HVAD VI KAN LÆRE AF KONTANTHJÆLPSMODTAGERES ERFARINGER UNDER COVID-19
AF TANJA DALL, POST.DOC. OG ANNA SOFIE VEDERSØ LARSEN, STUD.CAND.SOC.
16

COVID-19 OG SOCIALRÅDGIVERE PÅ BØRNEOMRÅDET
AF FRANK EBSEN, DOCENT
26

GRÆNSEDRAGNINGER I SOCIALT ARBEJDE – OM AUTOMATISERET SAGSBEHANDLING PÅ BØRNE- OG UNGEOMRÅDET
AF ANDREAS MØLLER JØRGENSEN, ADJUNKT OG MARIA APPEL NISSEN, PROFESSOR
30

UDEN FOR NUMMER
nr. 42, 20. årgang, 2021
Løssalg: 60 kr.
Dansk Socialrådgiverforening
Toldbodgade 19B
1253 København K
Tel: 70 10 10 99
Mail:
ds@socialraadgiverne.dk
Redaktion:
Frank Cloyd Ebsen, freb@kp.dk
Anette Nicolaisen, anic@ucsyd.dk
Matilde Høybye Mortensen, mahm@via.dk
Nicolai Paulsen, np@socialraadgiverne.dk
Christine Sarka, christinesarka@mail.dk
Lene Mosegaard Søbjerg, lmso@ucsyd.dk
Lars Uggerhøj, lug@socsci.aau.dk
Redaktionssekretær:
Mette Mørk, mettemork21@gmail.com
Layout:
Signe Ida Christiansen
Produktionsstyring:
Kommunikationsafdelingen, Dansk Socialrådgiverforening
Copyright:
Forfatterne
ISSN nr.:
1600-888X
Tryk: Stibo Tryk
Oplag: 20.310

Nr 42

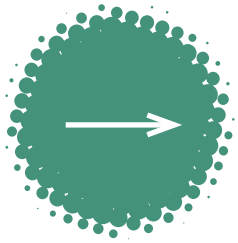
Tema om

SOCIALT ARBEJDE UNDER COVID-19

PEER REVIEWED

Covid-19 som handlingsrum for substitutionsbehandling og samarbejder omkring socialt udsatte stofbrugere

AF MAJ NYGAARD-CHRISTENSEN, ESBEN HOUBORG
OG BIRGITTE THYLSTRUP , LEKTORER



Socialt udsatte borgere blev karakteriseret som en særlig risikogruppe efter den nationale nedlukning i Danmark i foråret 2020. Pandemien og nedlukningen forstærkede i mange tilfælde nogle af de eksisterende udfordringer inden for området i forhold til borgernes adgang til hjælp, men det medførte også en række nye muligheder og løsninger. Artiklen belyser det ændrede handlingsrum og viser, at pandemien og nedlukningen ikke kun har haft negative konsekvenser for arbejdet med socialt udsatte borgere

Socialt udsatte borgere blev karakteriseret som en særlig risikogruppe efter nedlukningen i Danmark som følge af covid-19-pandemien i foråret 2020. Det skyldtes deres ulige vilkår i forhold til smitterisiko og muligheder for at isolere sig - og for at overholde retningslinjer om social distancering og klare sig i tilfælde af smitte. Indsatser til socialt udsatte borgere blev kategoriseret som 'kritiske funktioner', der skulle forblive åbne under nedlukningen om end med en række restriktioner for at reducere risiko for yderligere udbredelse af covid-19-smitte.

Selv om pandemien og nedlukningen i mange tilfælde forstærkede nogle af de eksisterende udfordringer inden for området i forhold til borgernes adgang til hjælp, medførte det dog også en række nye muligheder og løsninger. Det er dette ændrede handlingsrum, artiklen vil belyse.

Det gøres med udgangspunkt i de 'risikomiljøer' (risk environments), som socialt udsatte borgere med rusmiddelproblemer færdes i, med særlig fokus på de forandrede 'mulighedsmiljøer' (enabling environments), der opstod på baggrund af pandemien og nedlukningen. Risikomiljø beskriver, hvordan materielle, sociale, økonomiske og politiske faktorer på mikro- og makroplan har betydning for de risici, der er forbundet med problematisk rusmiddelbrug (Rhodes 2009). Den komplementære ide om mulighedsmiljøer henviser til, hvordan lignende faktorer på mikro- og makroniveau kan medvirke til at minimere risici og mere generelt medvirke til at opretholde eller forbedre sundhed og trivsel (Duff 2010). Begreberne flytter således fokus fra udelukkende at fokusere på et individperspektiv til at inddrage strukturelle faktorer og de umiddelbare sociale og materielle betingelser, rusmiddelbrug finder sted under (McNeil & Small 2014; Rhodes et al. 2005). Med afsæt i begreberne undersøger vi nogle af de effekter, som covid-19-pandemien har haft på risiko- og mulighedsmiljøer for udsatte stofbrugere, særligt med hensyn til deres adgang til social- og sundhedsydelser.

Artiklen viser, at pandemien og nedlukningen ikke kun har haft negative konsekvenser for arbejdet med socialt udsatte borgere. For mens arbejdet har været udfordret af en række begrænsninger, er der også sket forandringer af sociale indsatser, som medarbejderne beskriver som positive.

BAGGRUND

Den 11. marts 2020 præsenterede statsministeren på et pressemøde en omfattende nedlukning af samfundet. Fordi indsatser for socialt udsatte borgere blev kategoriseret som 'kritiske funktioner', var de som udgangspunkt ikke omfattet af nedlukningen. Det blev et lokalt ansvar at tilpasse tilbuddene, så de ikke skabte smittefare. Det betød, at indsatserne målrettet socialt udsatte borgere med rusmiddelproblemer blev reduceret kraftigt. Den 17. marts udsendte Social- og Indenrigsministeriet en bekendtgørelse om hvilke former for service, kommunerne skulle opretholde. Samme dag udsendte Sundhedsstyrelsen en nærmere definition af, hvad 'kritiske funktioner' dækkede over på sundheds- og ældreområdet, hvorunder alkohol- og rusmiddelbehandling også var inkluderet. Under nedlukningen udsendte Social- og Indenrigsministeriet og Sundhedsstyrelsen løbende vejledninger og retningslinjer, men på trods af dette medførte den nye situation mange praktiske problemer i hverdagen på social- og behandlingstilbud for borgere med rusmiddelproblemer. Det førte dog også til udviklingen af nye løsninger med hensyn til organiseringen af centrale indsatser, ofte gennem samarbejde mellem forskellige aktører på tværs af sektorer.

Rusmiddelbehandling er et kommunalt ansvar i Danmark, men kommunerne kan henvise til private behandlingstilbud eller udlicitere behandlingen til andre kommuner, hvis de ikke vurderer at kunne imødekomme behovet (Hesse & Thylstrup 2014). Rusmiddelbehandling omfatter alkoholbehandling og stoffri behandling samt medicinsk substitutionsbehandling af opioidafhængighed med metadon eller andre præparater. Alkohol, stoffri og medicinsk substitutionsbehandling kan desuden være suppleret af forskellige former for social og lægefaglig behandling. Ud over rusmiddelbehandlingen spiller forskellige former for lavtærskeltilbud ofte en vigtig rolle, da de udgør tilbud, hvor borgerne kan modtage hjælp og omsorg uden forudgående visitation eller en behandlingsplan. Lavtærskeltilbud omfatter blandt andet varmestuer, natcaféer og sygeplejeklinikker. I praksis er socialt udsatte stofbrugere derfor ofte i berøring med offentlige såvel som private indsatser. Vi sætter fokus på nogle af de

nye samarbejder, der opstod under covid-19-pandemien og nedlukningen, samt de nye tiltag, der resulterede i disse samarbejder.

METODE

I artiklen inddrages nogle af de foreløbige resultater fra undersøgelser foretaget af forfatterne under pandemiens første bølge i foråret 2020:

1. Et casestudie af, hvordan covid-19 har påvirket stofmiljøet og indsatser til stofbrugere på Vesterbro i København samt
2. En etnografisk undersøgelse med særlig fokus på socialt udsatte borgeres vilkår under covid-19-pandemien (se Nygaard-Christensen, Pedersen & Bjerge 2020; Nygaard-Christensen, Pedersen & Thorsen 2020; Nygaard-Christensen & Pedersen 2021).

Artiklens resultater underbygges desuden af en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse, hvis resultater der dog ikke er plads til at udfolde i nærværende artikel (men se Ramsbøl, Thylstrup, Houborg & Nygaard-Christensen 2020; Thylstrup, Del Palacio-Gonzalez et al. 2020).

Den første undersøgelse er et casestudie af, hvordan stofbrugere og professionelle på Vesterbro i København oplevede nedlukningen samt de tiltag og indsatser, der blev iværksat for at forebygge covid-19-smitte og for at kompensere for nedlukning af tilbud og services. Casestudiet bestod af en brugerundersøgelse og en interessentundersøgelse. Brugerundersøgelsen omfattede en spørgeskemaundersøgelse blandt socialt udsatte stofbrugere (n=116) på Vesterbro i maj-juni 2020 og kvalitative interviews med 15 socialt udsatte stofbrugere. Alle deltagerne blev spurgt om brug af rusmidler, adgang til hjælpetilbud, uformel hjælp og covid-19-relaterede spørgsmål. Interessentundersøgelsen omfatter interviews med repræsentanter for NGO'er på Vesterbro, Københavns Kommune og Region Hovedstaden (n=13). Interviewene omhandlede samarbejdsformer- og processer under den første covid-19-bølge i foråret 2020 samt udformningen af konkrete indsatser i forbindelse med den første nedlukning (test, isolation, nødherbergspladser, opsøgende substitutionsbehandling mm.).

Den etnografiske undersøgelse baseres på et feltarbejde, der blev sat i gang i begyndelsen af maj 2020 i to større danske byer. Undersøgelsen fokuserer på, hvordan tiltag rettet mod at reducere social kontakt til socialt udsatte borgere gennem væresteder, stofindtagelsesrum, herberger etc. påvirker borgere, for hvem sociale relationer og social nærhed på



MAJ NYGAARD-CHRISTENSEN

Antropolog og lektor ved Center for Rusmiddelforskning, Aarhus Universitet. Primære forskningsfelter er social udsathed og rusmiddelbrug blandt udsatte borgere. Aktuelt i projekter med fokus på fattigdom, vold blandt socialt udsatte samt brugerperspektiver og erfaringer med covid-19-pandemien på varmestuer, stofindtagelsesrum og herberger.
mnc.crf@psy.au.dk



ESBEN HOUBORG

Sociolog og lektor ved Center for Rusmiddelforskning, Aarhus Universitet. Hans primære forskningsområder er narkotikapolitik, skadesreduktion, socialt udsathed, stofmiljøer i et urbant perspektiv og politiets håndhævelse af narkotikalovgivningen.
eh.crf@psy.au.dk



BIRGITTE THYLSTRUP

Psykolog og lektor ved Center for Rusmiddelforskning, Aarhus Universitet. Primære forskningsfelter er rusmiddelbrug, psykisk lidelse, behandling og marginalisering. Aktuelt i projekter med fokus på bl.a. antisocial personlighedsforstyrrelse og substitutionsbehandling, individuel vs. gruppebehandling, rusmiddelbehandling i fængsler, covid-19-pandemiens indflydelse på behandling og lavtærskeltilbud.
bt.crf@psy.au.dk

disse steder kan være afgørende for at klare hverdagen (se fx Nygaard-Christensen & Pedersen, In Press, samt Nygaard-Christensen, Pedersen & Thorsen 2020). Desuden undersøges medarbejderperspektiver på nedlukning og restriktioner, samt de udfordringer og muligheder det medfører i forhold til at tilbyde den hjælp, borgerne har ret til og brug for (Nygaard-Christensen, Pedersen & Bjerge 2020). Der udføres deltagerobservation og interviews på varmestuer, herberger, et suppekøkken samt byrum, hvor brugerne samles udenfor de etablerede indsatser. Desuden foretages interviews med brugere af rusmiddelcentre, stofindtagelsesrum samt kommunale medarbejdere, som er involveret i koordineringen af indsatser til udsatte borgere. Undersøgelsen er fortsat igangværende, men tæller i skrivende stund kvalitative interviews med 20 medarbejdere på de forskellige enheder samt 30 interviews med borgere, der alle er brugere af en eller flere af disse indsatser.

ANALYTISK RAMME

For at forstå, hvordan covid-19 har påvirket arbejdet med socialt udsatte borgere i Danmark, tager vi afsæt i en socialepidemiologisk forståelse af sygdom, sundhed og social trivsel. Det indebærer en forståelse af disse tre områder som værende i et dynamisk samspil mellem individer og deres sociale og materielle livsbetingelser (Honjo 2004, Berkman, Kawachi et al. 2014), som på én og samme tid både strukturerer det risikomiljø (Rhodes 2009; Rhodes et al. 2005) og det mulighedsmiljø (Moore & Dietze 2005, Duff 2010), som socialt udsatte borgere lever i, og de specifikke risici og muligheder, som det enkelte individ oplever i hverdagen. Dette samspil er særlig kompliceret for socialt udsatte mennesker, for hvem den sociale udsathed både kan være årsag til og konsekvens af sygdom og sociale problemer såsom hjemløshed (Diderichsen, Andersen et al. 2011).

Covid-19 har tydeliggjort, og i flere tilfælde forstærket, en allerede eksisterende social ulighed i sundhed i Danmark (Thylstrup, Del Palacio-Gonzalez et al. 2020) såvel som globalt (Blundell, Costa Dias et al. 2020, Kim & Bostwick 2020, Patel, Nielsen et al. 2020). Forskningslitteraturen har indenfor det seneste år dokumenteret flere begrænsninger af adgangen til rusmiddelbehandling, sundhedstilbud og skadesreduktion, men har dog også påvist udviklingen af nye indsatser, som skal sikre fortsat adgang til hjælp. Mens socialt udsatte borgere med rusmiddelproblemer ligesom andre i Danmark og udland under pandemien har brugt social- og sundhedsydelser i mindre omfang end normalt (se for eksempel Murphy, Fishman et al. 2002), rapporterer flere internationale undersøgelser også om en markant reduktion i adgang til rusmiddelbehandling (Basu, Ghosh et al. 2020, Davis and Samuels 2020, Douglas, Katikireddi et al. 2020, Dunlop, Lokuge et al. 2020, EMCDDA 2020), herunder substitutionsbehandling (Crowley and Delargy 2020, Dubey, Ghosh et al. 2020, Grebely, Cerdá & Rhodes, 2020), samt reduceret adgang til forskellige typer af skadesreduktion, såsom sprøjtebytteprogrammer (Bartholomew, Nakamura et al. 2020, EMCDDA 2020, Whitfield, Reed et al. 2020), stofindtagelsesrum (EMCDDA 2020) og udlevering af naloxone (Collins, Ndoye et al. 2020). Parallelt med disse udfordringer har flere undersøgelser dog også dokumenteret, hvordan nye indsatser er opstået for at afhjælpe disse udfordringer. Således viser internationale erfaringer, at der flere steder er iværksat ændringer i substitutionsbehandling ved at løsne på hidtidige restriktioner mht. tag-hjem-doser samt implementering af opsøgende behandling i eget hjem eller på lavtærskeltilbud (EMCDDA 2020, Grebely, Cerdá et al. 2020, O'Carroll, Duffin et al. 2020). Ligeledes er der rapporteret om flere opsøgende indsatser til socialt udsatte stofbrugere, blandt andet i form af distribution af rene sprøjter, kanyler og naloxone (Dubey, Ghosh et al. 2020, Grebely, Cerdá & Rhodes, 2020) og etablering af telemedicin og telebehandling som løsninger på den mindskede fysiske kontakt til borgerne (EMCDDA 2020; Grebely, Cerdá & Rhodes, 2020). En overvægt af undersøgelserne ser dermed ud til at pege på, at mens nye indsatser er opstået som følge af den akutte situation, som covid-19-pandemien har udgjort, har mange af disse ændringer også betydet, at eksisterende institutionelle og strukturelle barrierer, som visse grupper af socialt udsatte stofbrugere oplever i forhold til adgang til hjælp, midlertidigt er blevet minimeret eller fjernet. Men hvilke erfaringer har medarbejdere på sociale indsatser til udsatte stofbrugere gjort sig i en dansk kontekst?

Artiklen er inspireret af internationale studiers fokus på de nye mulighedsmiljøer, der er opstået under covid-19-pandemien, og som understreger, hvordan covid-19 ikke kun har besværliggjort arbejdet i forhold til socialt udsatte borgere med rusmiddelproblemer, men også har udgjort en "ressource i forhold til at tilpasse, gentænke og handle anderledes" (Grebely, Cerdá & Rhodes 2020, side 7).

STYRKET TVÆRSEKTORIELT SAMARBEJDE

Nedlukningen i marts 2020 medførte et nyt handlerum, hvor det tværsektorielle samarbejde på tværs af tilbud til målgruppen blev styrket. Det opstod blandt andet som følge af et øget behov for at involvere de forskellige typer af aktø-

"Selv om pandemien og nedlukningen i mange tilfælde forstærkede nogle af de eksisterende udfordringer inden for området i forhold til borgernes adgang til hjælp, medførte det dog også en række nye muligheder og løsninger"

rer, som har berøring med socialt udsatte borgere med rusmiddelproblemer, for at sikre dem i forhold til covid-19, men også for at sikre deres fortsatte adgang til hjælp.

Behovet for samarbejde opstod blandt andet, fordi de retningslinjer, som blev kommunikeret fra statsligt hold, i begyndelsen var så brede, at det i høj grad var overladt til lokale private og offentlige aktører at definere, hvordan "kritiske funktioner" kunne opretholdes på en covid-19 sikker måde. Selvom der var lagt op til, at indsatser til de mest udsatte borgere skulle forblive åbne under nedlukningen, måtte der eksempelvis mange steder træffes beslutninger om, hvordan der skulle holdes åbent og for hvilke brugergrupper.

> *"Der kom noget fra forskellige styrelser som sagt", fortæller en leder på et sundhedstilbud i den etnografiske undersøgelse, "men der var jo ikke noget som specifikt beskrev: sådan skal I gøre i en organisation som jeres, vel?".*

Den akutte situation medførte, at valg om, hvordan retningslinjerne skulle omsættes, skulle træffes næsten omgående. En leder på en varmestue fortæller om processen med at sikre, at varmestuen i timerne og dagene efter nedlukningen kunne holdes åben, samtidig med, at de nye retningslinjer omkring smitteforebyggelse skulle implementeres og opretholdes:

> *"Jeg har aldrig været med til, at noget bliver istandsat så hurtigt. Det var jo det her tætte samarbejde mellem alle NGOerne og kommunen, dér hvor vi begyndte at holde … daglige møder med beredskabet inde i kommunen. Om hvordan vi skulle få tingene til at fungere".*

På samme varmestue betød et forsamlingsforbud på ti, at der i starten var plads til otte borgere og to ansatte ad gangen, hvilket ledte til en stor reduktion af daglige brugere. På den baggrund blev det hurtigt besluttet, at borgere uden egen bolig kunne benytte sig af varmestuen. Til 'funktionelt' hjemløse med egen bolig opstod der enkelte midlertidige tilbud. Fx samarbejdede NGO'er om opstarten af et midlertidigt suppekøkken, hvor alle brugergrupper kunne få et måltid mad, samt, måske endnu vigtigere, adgang til et rum, hvor socialt samvær var muligt. Sidstnævnte understreges i mange brugerinterview som en lige så central del som selve måltidet, hvorfor flere kritiserede løsninger, hvor samværet omkring måltidet blev erstattet med eksempelvis en udleveret 'take-away'-tallerken for at reducere smitterisiko forbundet med, at folk samledes indenfor. Lignende prioriteringer går igen i undersøgelserne i forhold til, hvordan sociale indsatser på den ene side holdt åben for hjemløse borgere, men samtidig også iværksatte nye opsøgende indsatser til borgerne med besøg, medicin- og madudbringning, samt korte, men hyppigere telefonopkald og gåture med de borgere, som under nedluk-

"Fx samarbejdede NGO'er om opstarten af et midlertidigt suppekøkken, hvor alle brugergrupper kunne få et måltid mad, samt, måske endnu vigtigere, adgang til et rum, hvor socialt samvær var muligt"

ningen ikke havde fysisk adgang til eksempelvis varmestuen. En del af disse prioriteringer blev foretaget af de enkelte organisationer ud fra individuelle vurderinger af fx fysiske rammer og personalemæssige ressourcer, men der er også en række eksempler på, at der som følge af disse vurderinger opstod nye og tættere samarbejdsrelationer mellem offentlige og private aktører. Det nævnte suppekøkken er ét eksempel på disse samarbejder; andre inkluderer etableringen af mobiltestning af socialt udsatte, etablering af isolationspladser samt opsøgende substitutionsbehandling. Disse eksempler viser, hvordan nedlukningspolitikken skabte nogle nye strukturelle betingelser for at give socialt udsatte stofbrugere adgang til ressourcer, og hvordan den konkrete udvikling og implementering af løsninger under disse rammer forandrede lokale mulighedsbetingelser for at opretholde sundhed og trivsel. Selvom flere af aktørerne, som var involveret i disse tiltag, havde en grad af samarbejde før nedlukningen, ændrede samarbejdet nu karakter, blandt andet ved etablering af hyppigere møder og en oplevelse af, at man "rykkede tættere sammen omkring borgerne". Det gjorde, at det blev muligt at handle hurtigt ved akutte udfordringer.

I dette ligger en erkendelse af nødvendigheden af at inkludere konkret praksisbaseret viden om målgrupperne og deres adfærd blandt de beslutningstagere, som skulle organisere og allokere ressourcer til indsatser. Case-undersøgelsen fra Vesterbro viser fx, hvordan et allerede etableret privat-offentligt netværk nu kom til at udgøre et afgørende forum, hvor NGO'ers viden om udfordringer på gadeplan blev formidlet direkte til de besluttende lag i kommunen. En repræsentant fra kommunen fortæller:

"… jeg oplevede det ligesom om, at det hele blev ligesom trykket ned – altså hierarkiet, det blev sådan – altså nu snakker jeg møder også – alt blev sådan trykket ned for at komme så tæt på praksis som overhovedet muligt. Og det er jo det, der sker, for at man kunne træffe hurtige beslutninger, ikke?"

Konkret handlede det fx om at forstå årsagerne til, at nogle brugere ikke ville bruge et nyoprettet nødherberg. Her kunne NGO'er med kendskab til målgruppen formidle viden om forskellige typer af barrierer for brug af et sådant tilbud videre til beslutningstagerne. Internationale undersøgelser har peget på en lignende udvikling af socialepidemiologiske løsninger, hvor socialfaglig og/eller socialvidenskabelig viden om målgrupper bliver inddraget i håndteringen af pandemien (Grebely, Cerdá & Rhodes, 2020). De to undersøgelser, som nærværende artikel bygger på, viser dog også, at erfaringer med disse forandringer opleves forskelligt af ledere og frontpersonale.

FRONTPERSONALE OG HVERDAG

Som beskrevet af en medarbejder på en varmestue, var der en udbredt oplevelse af, at nye og styrkede samarbejder lettede sagsgangen omkring beslutningsprocesser:

"Alle de her ting, som man normalt plejer at tage rasende lang tid om … og det er jo godt, men som skal bureaukratiets veje og igennem forskellige beslutningsniveauer … de kunne jo besluttes af lederne direkte på møderne".

Flere pointerer dog også, at samarbejder især udspillede sig mellem ledere af forskellige tilbud, eller fra lederniveau i den enkelte NGO til ledere i den kommunale administration. For frontmedarbejdere resulterede udmeldinger baseret på disse samarbejder sig derimod nogle gange i forvirring om, hvordan de vedtagne retningslinjer skulle indføres i praksis. Det gjaldt fx koordination på tværs af forskellige indsatser, når en borger havde symptomer på covid-19 eller skulle i isolation, og hvor der ikke var nogle entydige retningslinjer at forholde sig til. Forvirringen hos frontpersonalet afspejlede også, at selvom lederne ofte fik mange og skiftende retningslinjer og havde ansvar for at omsætte disse til lokalt meningsgivende regelsæt, var det ofte frontpersonalet, der stod for at implementere disse regelsæt i deres daglige møder med borgerne. Fx betød reduktionen i brugerantal og restriktioner i forhold til adgang til forskellige indsatser, at medarbejderne til tider skulle afvise brugere i døren.

For frontpersonale, som fx den enkelte medarbejder på en varmestue, indebærer socialt arbejde en række vurderinger af eksempelvis, hvem der tilhører målgruppen, og hvilken type af hjælp, den enkelte borger er berettiget til. Disse vurderinger beskrives i forskningslitteraturen under betegnelsen 'discretion' eller 'skøn' (Lipsky, 2010), som henviser til den individuelle medarbejders vurdering af, hvilken type af respons, der er mest passende til en given borger og til de dilemmaer, der kan opstå, når sådanne konkrete vurderinger finder sted. Skønnet er også blevet beskrevet som 'det hul i en doughnut, der kun eksisterer i kraft af dets omgivende bælte af restriktioner' (Dworkin, 1977), og peger på, at arbejdet med socialt udsatte borgere rummer en vis grad af frirum, men inden for en ydre ramme bestående af blandt andet lovgivning og regler (se Nygaard-Christensen, Pedersen & Thorsen, 2020).

Med nedlukningen, de skiftende regelsæt og retningslinjer og de nye initiativer blev denne omgivende ramme endnu mere kompleks: Retningslinjer om reducerede brugerantal eller specificering af hvilke målgrupper, der kunne benytte bestemte indsatser, gav mening i forhold til afvejninger om smitterisiko - men samme retningslinjer medførte svære skøn for frontpersonalet, når de fx skulle vurdere, om en borger med egen bolig kunne have så akut behov for hjælp, at man midlertidigt måtte gradbøje regler om, at kun hjemløse borgere havde adgang til et herberg (se Nygaard-Christensen, Pedersen & Thorsen, 2020). Nogle beskriver på den baggrund uoverensstemmelser mellem lederes tiltag og frontmedarbejderes hverdagspraksisser og muligheder for at implementere nye tiltag:

> Og det er jo ikke sådan, at man bare lige kan hoppe ind og være vikar ... netop fordi at relationen betyder så meget og sådan ikk'?. ... Så vi havde ekstra travlt, og ... efter hver ledermøder, når cheferne kom ud, så stod de og hoppede nede på vores kontor, med x-antal nye tiltag de synes, der skulle sættes i værk, som vi skulle gøre noget ved (medarbejder på herberg).

Det er således kendetegnende, at ledere og frontmedarbejdere har haft forskellige vilkår under nedlukningen, hvor de skiftende retningslinjer for sidstnævnte eksempelvis kunne betyde, at aftaler, som en medarbejder havde indgået med en borger, måtte aflyses på grund af nye restriktioner for kontakten mellem borgere og medarbejdere. Med udgangspunkt i tanken om risiko- og mulighedsmiljøer kan forskellen mellem ledere og frontpersonale forstås på den måde, at mens lederne forholder sig til risiko- og mulighedsmiljø på makroniveau (tilrettelæggelse af organisationernes tilbud), så forholder frontpersonalet sig til risiko- og mulighedsmiljøer på mikroniveau (de muligheder og begrænsninger der eksisterer mht. handle i forhold til den enkelte bruger). På trods af disse udfordringer går fortællingen om, hvordan personalet 'rykkede sammen omkring borgerne' igen i interviews med ledere og frontpersonale på tværs af tilbud. Dette gælder ikke mindst i beskrivelser af de tiltag, der udsprang af nye tværgående samarbejder, hvor frontpersonalets kendskab til borgerne i højere grad blev sat i spil.

NYE MULIGHEDER: FREMSKUDT SUBSTITUTIONSBEHANDLING

De mest udsatte stofbrugere kan have svært ved at leve op til de krav, der er forbundet med at være i substitutionsbehandling. Det gælder blandt andet udfordringer forbundet med at møde op til tiden og få udleveret medicin, at blive monitoreret i forhold til uddelt dosis og at undlade at supplere med brug af rusmidler. Covid-19 og nedlukningen medførte imidlertid en forandring af nogle af de betingelser, der normalt gør sig gældende for substitutionsbehandling. I København blev der således etableret opsøgende substitutionsbehandling, hvor indledning på behandling og den løbende administration af behandlingen blev placeret på lavtærskeltilbud såsom herberger, altså i brugernes hverdagsmiljøer i stedet for på et rusmiddelcenter. Kort beskrevet består ordningen i, at en læge, en sygeplejerske og en socialarbejder besøger de involverede lavtærskeltilbud og foretager behandlingen dér. Flere af disse tilbud havde før covid-19-pandemien efterspurgt en mere fleksibel løsning, som kunne gøre det muligt for langt flere af de mest udsatte og ustabi-

le opioidbrugere at komme i substitutionsbehandling. Det udmøntede sig i et udkast til en plan, som lå færdig kort før nedlukningen. Da NGO'erne kort efter nedlukningen oplevede et øget behov for substitutionsbehandling på grund af de forandringer, nedlukningen skabte for stofmarkedet, efterspurgte de en hurtig implementering af den fremskudte substitutionsbehandling. Kommunen tog en hurtig beslutning og iværksatte ordningen, der få dage efter var en realitet. Den fremskudte substitutionsbehandling er et eksempel på, hvordan covid-19 accelererede beslutningsprocesser som følge af forbedrede tværsektorielle samarbejder. Samarbejdet om ordningen beskrives sådan af en medarbejder på et rusmiddelcenter:

> *"For at vi overhovedet kan starte en borger op, er vi nødt til at have nogle lokaler borgerne kan være i ... Og der har vi fået lov til at låne [lokaler i NGOer] … Og det har gjort, at vi må være hos dem, og vi kan møde, hvor borgerne er, i stedet for at vi skal have borgerne herop. Og vi gør alt muligt med at følge dem og sætter alt muligt i værks, hvordan kan vi lykkes med det. … Men ved at vi rykker behandlingen ud, i stedet for at blive ved med at sige, at de skal være her hos os, og at NGOerne har lukket dørene op, det er i hvert fald et af de gode eksempler [på effekterne af det forbedrede tværsektorielle samarbejde]."*

Ordningen blev i første omgang godkendt til at fungere indtil udgangen af 2020, men i oktober 2020 besluttede Københavns Kommune at forlænge ordningen yderligere fire år.

Tiltaget beskrives som positivt både af medarbejdere i den kommunale rusmiddelbehandling og på de indsatser, det når ud til. Med den tættere kobling mellem den kommunale rusmiddelbehandling og NGO'er, blev sidstnævntes kendskab til de tungeste rusmiddelbrugere i højere grad bragt i spil i behandlingssammenhænge.

Således beskrev en kommunal rusmiddelbehandler, hvordan "NGO'ernes viden om, præcis hvor borgerne er henne, hvem opholder sig på spor 4 nede ved banegården", som et væsentligt element i den succes, der ved udgangen af januar 2021 gjorde, at i alt 39 borgere var startet op i fremskudt substitutionsbehandling i forbindelse med den nye opsøgende indsats. Hun beskrev videre samarbejdet som afgørende for, at det blev lettere at fastholde også mest udsatte rusmiddelbrugere i behandling. Flere borgere bakkede op om fortællingen om fastholdelse. Det kom blandt andet til udtryk i beskrivelser af, hvordan det lavpraktiske i at modtage substi-

"Den fremskudte substitutions-behandling er et af de mest radikale nye tiltag, som covid-19 har afstedkommet"

tutionsbehandling på stedet øgede motivationen og muligheden for at forblive i behandling, som her beskrevet af en beboer på et herberg:

> *"Jeg nyder at vores don [metadon] den kommer til huset. … Jeg startede op her i huset, fordi at man ikke kunne komme på [rusmiddel]center, og så var den en fordel, at de ville komme her og starte folk op. Så da blev jeg startet op på metadon, under corona. … det er jo fantastisk! … også for at man ikke skulle gå ud og skaffe penge til det selv, ikke? Det var jo … Det er jo genialt. Så nu får jeg min medicin hver dag."*

Flere medarbejdere fortæller endelig, hvordan ordningen også gav en "øget ro" i forhold til de borgere, der ikke tidligere havde kunnet overskue at henvende sig til rusmiddelcentret, og derfor ikke formåede at starte i substitutionsbehandling. Som en afledt effekt synes denne oplevelse af ro også at have forplantet sig til rusmiddelcentret, som en medarbejder her beskriver:

> *"Det har jo også skabt en ro her hos os, fordi dem man godt kan kalde bulderbasser, er jo borgere, vi har mødt før på stofscenen, det er også dem der kommer hen og ikke kan være i den ramme [på rusmiddelcentret], og får lavet noget ballade, og skal håndteres og konflikter … Så det har givet noget begge veje; skabt en ro på centeret til de borgere, som ikke kommer nede på stofscenen, og kan være i rammerne, og personale kan koncentrere sig om dem, i stedet for at vi skal have fokus på at håndtere bulderbasse 1, 2 og 3, når de kommer. Det har også givet en helt anden ro, så det har også været en succes."*

Den fremskudte substitutionsbehandling er et af de mest radikalt nye tiltag, som covid-19 har afstedkommet. Men i tråd med internationale erfaringer viser det, hvordan pandemien ikke kun har forværret risikomiljøer (Rhodes 2002) for udsatte stofbrugere, men også været produktiv i forhold til at understøtte mulighedsmiljøet, i dette tilfælde deres adgang til sundheds- og sociale tilbud (Duff 2010; Grebely, Cerdá & Rhodes, 2020). Der findes en række andre eksempler på, hvordan de udfordringer og det øgede risikomiljø, som pandemien skabte og var med til at tydeliggøre, også resulterede i et mulighedsmiljø i form af tiltag, der kan vise sig at have stor relevans for området fremover, fordi disse tiltag ofte adresserer problemer og udfordringer, som mange socialt udsatte borgere med rusmiddelproblemer altid kan siges at have. Endnu et eksempel herpå gælder mange borgeres udfordringer med at få adgang til penge. Stofmarkedet kræver kontanter, og socialt udsatte har ofte svært ved at administrere et kreditkort, som kan forsvinde, blive stjålet eller inddraget. Udviklingen af et kontantløst samfund med færre åbne bankfilialer er således et generelt problem, men med covid-19 blev borgernes behov for en bankinfrastruktur med adgang til kontanter yderligere tydeliggjort, fordi endnu flere bankfilialer lukkede eller reducerede åbningstiderne kraftigt. For én bruger, som vi har talt med, betød dette, at hun mistede muligheden for en bolig på grund af manglende muligheder for at betale depositum. Samtidig fortalte andre, hvordan gældsinddrivelse i stofmarkedet blev yderligere forrået, fordi bankens reducerede åbningstid gjorde folk ekstra synlige og dermed sårbare, når de hævede penge. Nogle steder blev en midlertidig løsning derfor, at offentlige myndigheder i samarbejde med banker begyndte at drive en form for bankvirksomhed for borgerne.

KONKLUSION

Grebely et al. foreslår at anskue covid-19 og pandemiens effekter som 'komplekse adaptive systemer', hvori en række faktorer – sociale, politiske, økonomiske etc. – er med til at påvirke sundhedsbilledet hos rusmiddelbrugere. Dette gælder både de direkte sundhedsmæssige konsekvenser af pandemien, men også mere afledte effekter, der kommer til udtryk ved, at de risikomiljøer og mulighedsmiljøer, hvor rusmiddelbrug udspiller sig, forandres som følge af pandemien (2020). I forlængelse heraf har vi på den ene side vist, hvordan covid-19 udgør en betragtelig risiko for socialt udsatte stofbrugere, som kommer oven i de risici, de allerede lever med. På den anden side viser erfaringer fra danske stof- og udsattemiljøer i tråd med internationale erfaringer, at pandemien har muliggjort, at praktikere har fået en række nye redskaber, som kan være med til at understøtte udviklingen af miljøer, som er mere understøttende i forhold til socialt udsatte borgeres muligheder for at opretholde sundhed og trivsel. Omfanget og karakteren af den sundheds- og samfundsmæssige krise, som covid-19 udgør, har dermed forandret ikke kun socialt udsatte stofbrugeres risikomiljøer, men også medvirket til potentielt mere varige forandringer af deres mulighedsmiljøer (Duff, 2010). Mens nogle borgere har oplevet forringet adgang til de tilbud, som har indflydelse på deres trivsel og risici, fx væresteder eller stofindtagelsesrum, har andre har fået nemmere adgang til hjælp, fx. i form af opsøgende substitutionsbehandling. Ar-

tiklen viser således, at covid-19 har medført en kompleks omfigurering af risiko- og mulighedsmiljøer for socialt udsatte stofbrugere i Danmark.

En anden vigtig afledt positiv effekt af pandemien har været en stigende opmærksomhed på socialt udsatte borgeres vilkår og inddragelse af praktisk viden i udvikling af politikker og tilrettelæggelse af tilbud. Flere interviewdeltagere udtrykker håb om, at synliggørelsen kan have bidraget til et mere langvarigt fokus på, hvordan socialt udsatte borgeres ret til sundhed kan realiseres. Desuden har pandemien vist, at de belastninger, som udsatte borgere med rusmiddelproblemer ofte er udsat for, i høj grad er strukturelt betingede. Mens der er mange eksempler i både Danmark og udland på indsatser og tilbud, som søger at reducere denne sårbarhed ved at tilbyde forskellige former for lavtærskel- og skadesreduktionstilbud, som kan gøre hverdagsmiljøerne mindre risikofyldte (McNeil and Small 2014; Houborg & Holt 2018), har covid-19 vist nye muligheder for, hvordan man kan arbejde med de strukturelle barrierer, der eksisterer for socialt udsatte borgeres adgang til hjælp.

Fremover vil det være afgørende at undersøge, om lokale tiltag, der har imødekommet velkendte udfordringer, kan udbredes til andre kommuner. Det gælder eksempelvis den opsøgende substitutionsbehandling, som har potentiale til at inspirere lignende tiltag andre steder i landet. Det vil også være et centralt spørgsmål, om en større administrativ fleksibilitet samtidig kan sikre, at arbejdet med socialt udsatte borgere foregår på en lovgivningsmæssigt og etisk korrekt måde. Et andet spørgsmål er, hvordan der følges op på nye sagsgange, så det er muligt at evaluere indsatserne og deres effekter: hvordan prioriteres eksempelvis de funktionelt hjemløse, som ikke har haft samme adgang til varmestuen under pandemien, fremover? Hvordan sikres det, at substitutionsbehandling sker på en måde, som ikke resulterer i over- eller underdosering? Hvordan sikres det, at mindre opfølgning eller kontakt ikke leder til forværring af fysiske og psykiske tilstande? Danske undersøgelser peger på, at der er en øget risiko for både ikke-dødelige og dødelige opioidoverdoser lang tid efter opioidbrugere ind- og udskrives i substitutionsbehandling (Tjagvad, Petersen et al. 2014, Tjagvad, Skurtveit et al. 2016), og at det er afgørende at sikre kontakt med særligt udsatte borgere for at forebygge denne risiko (Thylstrup, A.K. et al. 2020). Her vil det desuden være relevant at trække på nogle af de internationale erfaringer om, hvordan en mere fleksibel behandling kan udvikles, da en lignende nytænkning af sådanne indsatser også er dokumenteret uden for Danmark (Grebeley, Cerdá & Rhodes, 2020).

Denne artikel peger på, at når bureaukratiet og udsatte borgeres risikomiljøer ændres og 'forstyrres', som det har været tilfældet under covid-19-pandemien, medfører det en række udfordringer og muligheder. En fortsat vilje til at samarbejde omkring dette nye handlingsrum fremover udgør et stort potentiale i at imødekomme de store udfordringer på området, der også eksisterede før pandemien.

LITTERATUR

Bartholomew, T. S., N. Nakamura, L. R. Metsch and H. E. Tookes (2020). "Syringe services program (SSP) operational changes during the COVID-19 global outbreak." *International Journal of Drug Policy* 83: 102821.

Basu, D., A. Ghosh, B. Subodh and S. Mattoo (2020). "Opioid substitution therapy with buprenorphine-naloxone during COVID-19 outbreak in India: Sharing our experience and interim standard operating procedure." *Indian Journal of Psychiatry* 62(3): 322-326.

Berkman, L. F., I. Kawachi and M. M. Glymour (2014). Social epidemiology, Oxford University Press.

Blundell, R., M. Costa Dias, R. Joyce and X. Xu (2020). "COVID-19 and Inequalities." *Fiscal Studies* 41(2): 291-319.

Collins, A. B., C. D. Ndoye, D. Arene-Morley and B. D. L. Marshall (2020). "Addressing co-occurring public health emergencies: The importance of naloxone distribution in the era of COVID-19." I*nternational Journal of Drug Policy 83*: 102872.

Crowley, D. and I. Delargy (2020). "A national model of remote care for assessing and providing opioid agonist treatment during the COVID-19 pandemic: a report." *Harm Reduction Journal* 17(1): 1-5.

Davis, C. S. and E. A. Samuels (2020). "Continuing increased access to buprenorphine in the United States via telemedicine after COVID-19." *International Journal of Drug Policy*: 102905.

Diderichsen, F., I. Andersen, C. Manual, A.-M. N. Andersen, E. Bach, M. Baadsgaard, H. Brønnum-Hansen, F. K. Hansen, B. Jeune and T. Jørgensen (2011). "Ulighed i sundhed - årsager og indsatser." *Scandinavian Journal of Public Health 40*(Supplement 8): 1-105.

Douglas, M., S. V. Katikireddi, M. Taulbut, M. McKee and G. McCartney (2020). "Mitigating the wider health effects of covid-19 pandemic response." *BMJ 369*: m1557.

Dubey, M. J., R. Ghosh, S. Chatterjee, P. Biswas, S. Chatterjee and S. Dubey (2020). "COVID-19 and addiction." *Diabetes & Metabolic* **Syndrome: Clinical Research & Reviews 14(5): 817-823.**

Duff, C. (2010). "Enabling places and enabling resources: New directions for harm reduction research and practice." *Drug and Alcohol Review 29*(3): 337-344.

Dunlop, A., B. Lokuge, D. Masters, M. Sequeira, P. Saul, G. Dunlop, J. Ryan, M. Hall, N. Ezard, P. Haber, N. Lintzeris and L. Maher (2020). "Challenges in maintaining treatment services for people who use drugs during the COVID-19 pandemic." *Harm Reduction Journal* 17(1): 26.

Dworkin, R. (1977) Taking Rights Seriously. Cambridge, Mass.: Harvard University Press

EMCDDA (2020). EMCDDA trendspotter briefing. Impact of COVID-19 on drug services and help-seeking in Europe. Lisbon, EMCDDA.

Grebely, J., M. Cerdá and T. Rhodes (2020). "COVID-19 and the health of people who use drugs: What is and what could be?" *International Journal of Drug Policy* 83: 102958.

Hesse. M. & Thylstrup, B. (2014). Behandlingsmodaliteter i stofmisbrugsbehandling. I: Misbrugsbehandling - Organisering, indsatser, behov. red. / Birgitte Thylstrup; Morten Hesse; Mads Uffe Pedersen; Kirsten Frederiksen. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, (Samfund og Rusmidler; Nr. 3): 23-41

Honjo, K. (2004). "Social epidemiology: Definition, history, and research examples." *Environmental health and preventive medicine* 9(5): 193-199.
Houborg, E. and J. W. Holt (2018). Stofmiljø og hverdagsliv på Indre Vesterbro. København, Justitsministeriets Forskningskontor.
Kim, S. J. and W. Bostwick (2020). "Social vulnerability and racial inequality in COVID-19 deaths in Chicago." *Health education & behavior* 47(4).

Lipsky, M. (2010). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation.

McNeil, R. and W. Small (2014). "'Safer environment interventions': a qualitative synthesis of the experiences and perceptions of people who inject drugs." *Social Science & Medicine* 106: 151-158.

Moore, D. and P. Dietze (2005). "Enabling environments and the reduction of drug-related harm: Re-framing Australian policy and practice." *Drug and Alcohol Review* 24(3): 275-284.
Murphy, M. P., P. Fishman, S. O. Short, S. D. Sullivan, B. Yueh and E. A. Weymuller Jr (2002). "Health care utilization and cost among adults with chronic rhinosinusitis enrolled in a health maintenance organization." *Otolaryngology-Head and Neck Surgery* 127(5): 367-376.
Nygaard-Christensen, M., Pedersen, S. M., & Bjerge, B. Så vi kan se rigtig mange gode ting, der er kommet ud af Covid-19: Medarbejderperspektiver på corona-krisen som potentiale i arbejdet med socialt udsatte borgere. *Tidsskrift for Forskning i Sygdom og Samfund*, 2020. 17(33): 159-166.
Nygaard-Christensen, M.; Pedersen, S. M.; Thorsen, N. M. 'Se, der står en stjerne foran døren. Det er dig': På tilbud til socialt udsatte borgere var coronanedlukningen med til både at åbne og lukke døre. *STOF: Viden om Rusmidler og Samfund*, 2020. Nr. 37, 8-13.
Nygaard-Christensen, M. & Pedersen, S. M. Social udsathed som ressource? Brugerperspektiver på COVID-19-krisen på varmestuer og hjemløseherberger. *Psyke & Logos, In Press*, 2021, nr 1.
O'Carroll, A., T. Duffin and J. Collins (2020). "Harm reduction in the time of COVID-19: Case study of homelessness and drug use in Dublin, Ireland." *International Journal of Drug Policy* 87: 102966.
Patel, J., F. Nielsen, A. Badiani, S. Assi, V. Unadkat, B. Patel, R. Ravindrane and H. Wardle (2020). "Poverty, inequality and COVID-19: the forgotten vulnerable." *Public health* 183: 110.
Ramsbøl, A. T.; Thylstrup, B.; Houborg, E. & Nygaard-Christensen, M. COVID-19 har skabt potentiale for helhedstænkning og samarbejder på tværs af udsatte- og misbrugsområdet. *STOF, In Press*, nr. 38., 2021.
Rhodes, T. (2009). Risk environments and drug harms: a social science for harm reduction approach, Elsevier.
Rhodes, T., M. Singer, P. Bourgois, S. R. Friedman and S. A. Strathdee (2005). "The social structural production of HIV risk among injecting drug users." *Social science & medicine* 61(5): 1026-1044.
Thylstrup, B., S. A.K., C. Tjagvad and M. Hesse (2020). "Incidence and predictors of drug overdoses among a cohort of >10,000 patients treated for substance use disorder." *Drug and Alcohol Dependence* 206: 1-7.
Thylstrup, B., A. Del Palacio-Gonzalez and E. Houborg (2020). Covid-19 og rusmiddelområdet : Udfordringer og løsninger inden for behandlings- og lavtærskeltilbud. Center for Rusmiddelforskning, Aarhus Universitet
Tjagvad, C., S. Skurtveit, K. Linnet, L. V. Andersen, D. J. Christoffersen and T. Clausen (2016). "Methadone-Related Overdose Deaths in a Liberal Opioid Maintenance Treatment Programme." *European Addiction Research* 1(22): 249-258.
Tjagvad, G., H. Petersen, B. Thylstrup, S. Biong and T. Clausen (2014). Forgiftningsdødsfald og øvrige narkotikarelaterede dødsfald i Danmark 2008-2011. SERAF, TryKKeriet, Københavns Kommune.
Whitfield, M., H. Reed, J. Webster and V. Hope (2020). "The impact of COVID-19 restrictions on needle and syringe programme provision and coverage in England." *International Journal of Drug Policy* 83: 102851.

NOTER

Undersøgelsen om socialt udsatte borgeres vilkår under COVID-19 er støttet med en bevilling fra Danmarks Frie Forskningsfond, sagsnummer 0213-00062B

PEER REVIEWED

Relationens betydning for det beskæftigelsesfaglige arbejde: Hvad vi kan lære af kontanthjælps-modtageres erfaringer under COVID-19

AF TANJA DALL, POST.DOC. OG
ANNA SOFIE VEDERSØ LARSEN, STUD.CAND.SOC.



Da corona-pandemien medførte suspendering af beskæftigelsesindsatsen i foråret 2020, var ledige borgere ikke længere forpligtet til at deltage i samtaler med jobcentret. Alligevel valgte en stor del af borgerne at fastholde kontakten til deres rådgiver i jobcentret. I denne artikel undersøger vi, hvorfor borgerne valgte at fastholde kontakten, og hvilken betydning relationen til rådgiver har for borgernes oplevelse af beskæftigelsesindsatsen.

Med nedlukningen af det danske samfund i foråret 2020 blev også beskæftigelsesindsatsen sat på pause. Den 12. marts 2020 meddelte Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering et de facto stop for beskæftigelsesindsatsen (Beskæftigelsesministeriet 2020). Samtaler og aktivering skulle som hovedregel stoppes, mens borgerens forsørgelsesgrundlag fortsat skulle sikres. Ledige borgere skulle kun deltage i (telefon-)samtaler med jobcentret i det omfang, de selv ønskede det. Det var således i nogen grad nyhedsværdigt, da de første analyser kunne konstatere, at de ledige borgere i høj grad havde benyttet sig af muligheden for at bibeholde kontakten til jobcentret (KL 2020a) og anden aktør (Væksthusets Forskningscenter 2020) i en tid, hvor de ikke var 'tvunget' til det under trussel om økonomiske sanktioner.

Hos de ledere og praktikere, der deltog i vores undersøgelse, var kontakten mindre overraskende. Medarbejderne fortæller, at rådgivernes samtaler med ledige borgere under suspenderingen bar mindre præg af 'ret og pligt' og mere af socialfaglig støtte i en svær situation. Landsdækkende spørgeskemaundersøgelser blandt medarbejdere og borgere understøtter sådanne erfaringer (KL 2020b; Marselisborg 2020). Når vi i vores undersøgelse spørger de ledige borgere, ser vi dog et mere komplekst billede, end at borgerne i fraværet af kontrol og pligt havde friere adgang til socialfaglig støtte.

I denne artikel undersøger vi derfor, hvorfor ledige borgere valgte at fastholde kontakten til jobcentret under suspenderingen af beskæftigelsesindsatsen i foråret 2020. Borgernes begrundelser rækker ind i den beskæftigelsesindsats, vi kender uden pandemiens begrænsninger, og de giver anledning til også at undersøge, hvilken betydning relationen til rådgiver har for borgerens oplevelse af kontakten. Relationer har ikke fyldt meget i forskningslitteraturen om det beskæftigelsesrettede sociale arbejde. Ikke desto mindre peger borgernes udsagn på et behov for en nuanceret forståelse af relationens betydning i det faglige arbejde.

I det følgende skitserer vi det metodiske afsæt for vores studie, inden vi kigger nærmere på den eksisterende litteratur om borgernes møde med jobcentret og på teori om relationens betydning i socialt arbejde. I analyseafsnittet dykker vi ned i borgernes fortællinger, om hvorfor de har valgt at bibeholde kontakten til deres rådgiver, og illustrerer, hvordan relationen til rådgiver går igen i deres udsagn. Afslutningsvis diskuterer vi vores empiriske fund i forhold til spørgsmålet om relationens betydning for borgerne.

SUSPENDERINGENS BETYDNING FOR BORGERNE

Analysen er funderet i en undersøgelse af, hvilken betydning suspenderingen af beskæftigelsesindsatsen har haft for den kommunale sagsbehandling såvel som for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (se Nielsen et al. 2021). Hovedundersøgelsen består af interview med ledere, teamledere og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i tre kommuner. I denne analyse undersøger vi alene borgernes oplevelse.

Analysens datagrundlag er semi-strukturerede telefon-interview med 13 borgere i tre kommuner foretaget i perioden 25. maj 2020 til 6. juli 2020. Vi har i alle interview spurgt ind til borgerens oplevelse af suspenderingen af pligten til at medvirke i aktivering og samtaler. Undersøgelsens overordnede empiriske fund er afrapporteret andetsteds (Nielsen et al. 2021), og i denne artikel dykker vi ned i ét af disse overordnede fund (tilvalget af kontakt) i en teoretisk informeret og fortolkende analyse

Borgernes oplevelser af suspenderingen er farvet af deres eksisterende relation til rådgiver, og deres fortællinger afspejler en glidende overgang mellem tiden før/under suspenderingen af indsatsen. Derfor kan borgernes oplevelser under corona ikke forstås uden at medtage deres oplevelse før pandemien. Borgerne er rekrutteret til undersøgelsen via deres rådgivere i jobcentret. Vi havde i forbindelse med eksisterende forskningssamarbejder (se cubb.aau.dk) kontakt med rådgivere i fire kommuner og bad dem invitere aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere til deltagelse i denne undersøgelse. Tre kommuner deltog. Vi bad om, at både borgere, der var i virksomhedspraktik inden nedlukningen, og borgere, der

ikke var det, blev spurgt. Denne indgang kan have medført en selektionsbias, hvor de borgere, der ikke har en god relation til rådgiver, enten ikke er blevet inviteret til undersøgelsen eller har valgt ikke at takke ja til invitationen. Idet analysen samtidig er foretaget på et beskedent datasæt må dens generaliserbarhed betragtes som begrænset.

RELATIONER I DANSK BESKÆFTIGELSESINDSATS

Relationsarbejde har – så vidt vi har været i stand til at søge frem – ikke været direkte undersøgt i en offentlig dansk beskæftigelsesindsats. Der er dog indikationer på, at relationer mellem rådgivere og borgere har betydning for borgernes progression mod beskæftigelse. I kvalitative studier af tidligere langtidsledige borgere, der sidenhen er kommet i arbejde, peger borgerne således gennemgående på mødet med en helt specifik beskæftigelsesrådgiver, til hvem borgerne kunne have tillid, og som formåede at tage udgangspunkt i borgerens ønsker og behov, som afgørende for deres bevægelse ind på arbejdsmarkedet (Rambøll 2017; Danneris & Caswell 2019). Herudover har kvantitativ effektforskning peget på betydningen af relationel kontinuitet i form af få sagsbehandlerskift (Rosholm et al. 2017).

At disse empiriske resultater har sammenhæng med kvaliteten af relationen, finder opbakning i psykosocial teori om det relationsbårne sociale arbejde. I dette perspektiv er den gode relation ikke alene en fordel i udførelsen af det faglige arbejde, det er selve den arena, hvorigennem det faglige arbejde udføres. Ifølge Trevithick (2007) er det i relationen mellem rådgiver og borger, at progression og forandring opstår. Når arbejdet er relationsbåret, er det fordi, relationen er det fundament, hvorpå en given udvikling bygges.

> *"The greater the trust, respect, concern and practice competence that is generated, the greater the likelihood of an open and honest exchange where individuals can reveal what they see to be happening, and why, and how the situation can be improved. On the other hand, in situations where service users—and practitioners—feel defended, guarded and self-protective, it can be difficult to establish a sound foundation on which to build future work. "(Trevithick 2003: 169)*

Relationen i et psykosocialt perspektiv er et personligt bånd bygget på tillid og gensidig respekt. Et centralt begreb her er arbejdsalliancen, som betegner den samarbejdende relation mellem borger og fagperson. Arbejdsalliancen er kendetegnet ved både kognitive elementer (fx enighed om mål og



TANJA DALL
Socialrådgiver, ph.d., ansat ved Aalborg Universitet, Institut for Sociologi & Socialt Arbejde. Tanja forsker i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet og er særligt optaget af det (tvær)faglige møde mellem borgere og professionelle. Aktuelt er Tanja tilknyttet Center for Udvikling af en Borgerinddragende Beskæftigelsesindsatser (cubb.aau.dk).
dall@socsci.aau.dk



ANNA SOFIE VEDERSØ LARSEN
Socialrådgiver, stud.cand.soc. ved Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde, Aalborg Universitet. Ansat som studentermedhjælper ved Center for Udvikling af Borgerinddragende Beskæftigelsesindsatser (CUBB).
asvl@socsci.aau.dk

"Når vi i vores undersøgelse spørger de ledige borgere, ser vi dog et mere komplekst billede, end at borgerne i fraværet af kontrol og pligt havde friere adgang til socialfaglig støtte"

fælles ansvar for opgaver) og affektive elementer (fx tillid, respekt og omtanke) (Bordin 1979, Horvath 2001). Begrebet stammer fra psykologisk forskning, men også på det sociale område har kvaliteten af arbejdsalliancen vist sig at have betydning for udbyttet af en given indsats (fx Dunne & Parker 2020). Det gælder også progression mod eller indgang til arbejdsmarkedet for personer med fysiske/mentale udfordringer (Iwanaga et al. 2018; Hansen & Natland 2017; omend Kukla et al. 2009 finder begrænset betydning).

Noget af det, der kan være særligt udfordrende i institutionelle kontekster, er balanceringen mellem institutionelle krav og borgerens ønsker og behov. En omfattende litteratur om street-level organizations har understreget rådgivernes betydning i at udmønte beskæftigelsespolitik og –lovgivning i mødet med konkrete borgere (fx van Berkel et al. 2017); det er i den daglige praksis, at beskæftigelsespolitikken bliver til (Lipsky 1980). Studier af møder mellem rådgivere og borgere beskriver således en nuanceret praksis, hvor fagpersonerne søger at balancere forskellige hensyn (fx Hansen & Natland 2017, Dall 2020), nogle gange som et fælles projekt med borgeren (Dall & Jørgensen under review), men ikke altid med succes (fx Mik-Meyer 2018).

GLÆDE OVER RÅDGIVER, MEN OGSÅ FRUSTRATION

Borgerne i vores studie peger gennemgående på, at de er glade for deres rådgiver, og at det derfor er oplagt for dem at tage kontakt, også når det ikke er formelt påkrævet. Det betyder dog ikke, at borgerne ikke også oplever beskæftigelsessystemet som værende både krævende og frustrerende at håndtere. I empirien viser der sig således to overordnede forklaringer på, hvorfor borgerne fortsat ønskede at have kontakt til deres rådgiver under corona-nedlukningen. Således ønsker borgerne at have kontakt til rådgiver, fordi:

- de oplever, at det er en kilde til støtte
- de vil være sikre på, at de agerer korrekt i forhold til de krav, der stilles fra jobcentrets side.

Nogle borgere orienterer sig mere mod den ene eller anden af de to forklaringer, men flere borgere begrunder tilvalget med både et ønske om adgang til støtte og et ønske om at undgå sanktion. De to overordnede forklaringer skal altså ikke ses som konkurrerende eller gensidigt udelukkende. Forklaringerne relaterer sig til den funktion, kontakten har for borgerne. På tværs heraf går en gennemgående tråd om betydningen af den personlige relation borgerne har til deres specifikke rådgiver. På forskellig vis er relationen til den specifikke person, som rådgiveren er, med til at mediere mellem oplevelsen af et jobcenter, som på én og samme tid er krævende og uforudsigeligt samt støttende og udviklende.

MEDIERING I ET SANKTIONERENDE SYSTEM

Flere borgere beretter, at de selv har kontaktet deres rådgiver, mens indsatsen har været suspenderet, for at få afklaring af, hvad der kræves af dem i situationen. Nogle borgere har slet ikke opfattet, at kontakten nu er frivillig, mens andre borgere ikke helt tør tro på, at der ikke er sanktioner forbundet med ikke at være i kontakt (jf. Nielsen et al. 2021).

For eksempel svarer en borger sådan på spørgsmålet om, hvorfor hen har valgt at booke en samtale hos sin rådgiver:

> *"Jamen det var angående praktikplads, og hvordan vi skulle gøre og alt sådan noget der. Også bare for at være*

på min sikre side, så jeg ikke mister mine penge. […] Og så var det så, at han fortalte mig, at der sker ikke noget, og jeg mister ikke mine penge, og jeg kunne bare være helt rolig her i tiden under corona, så jeg skulle bare tage det stille og roligt. Og så må vi tage det til den tid, sagde han, når det er ovre. Han er forståelig, og ham er jeg rigtig glad for." Borger A1

I vores datamateriale beretter flere borgere om, at de har kontaktet rådgiver for at sikre sig, at de ikke bliver sanktioneret økonomisk. Andre har søgt viden om, hvordan de skal forholde sig til en igangværende/planlagt virksomhedspraktik, og hvornår der er mulighed for at starte op i deres forløb igen. Det, borgerne søger i kontakten, har Danneris & Caswell (2019) kaldt systemrådgivning. Systemrådgivning er rådgivning i, hvordan borgeren skal navigere i selve det system, som beskæftigelsesindsatsen udgør. Det handler om at tydeliggøre krav og forventninger til borgerne, men også om at forklare processer og opgaver, som relaterer sig til de institutionelle formål; eksempelvis indhentelse af yderligere dokumentation eller ventetider i sagsbehandlingen (ibid.).

For borgerne i vores studie er det især en tydeliggørelse af de nye (fraværende) krav, som suspenderingen har gjort relevante, mens rådgivningen i, hvordan borgeren skal forholde sig, er begrænset til at 'tage det roligt'. Fra borgernes synspunkt vægtes det i relation til denne funktion, at rådgiver er forståelig (citat 1) og tilgængelig. Betydningen af tilgængelighed ses af nedenstående citat, hvor en borger svarer på spørgsmålet om, hvorvidt kontakten til rådgiver har ændret sig under suspenderingen:

"Nej, jeg har jo kunne kontakte hende, lige så meget jeg ville ,og det har jeg gjort, det har jeg benyttet mig af. Men jeg har så gjort det, at jeg har sendt en SMS til hende først for at høre, om jeg måtte ringe hende op, og så har hun så som regel ringet inden for en halv time. Fordi jeg har ikke nogen fornemmelse af, hvor svært hun havde det, altså hvor mange, der havde lidt stress over, at de havde børn hjemme og skulle arbejde samtidigt, så jeg ville gerne lige være sikker på, at jeg ikke forstyrrede. Men det har ikke været noget problem, hun har været hurtigt til at ringe tilbage og [pause] vores kontakt har været udmærket, synes jeg. Jeg har ikke, altså der har ikke været noget med, at jeg har tænkt, at nu skal jeg kontakte hende for kontaktens skyld." Borger B1

Vi ser i citatet både oplevelsen af, at rådgiver har været tilgængelig for borgerens henvendelser, noget som anden forskning også har identificeret som værende væsentligt for borgerens oplevelser (Larsen et al. 2018). Vi ser også, at den samfundsmæssige situation, som pandemien har medført, tilføjer en ny dimension på spørgsmålet om tilgængelighed: Har min rådgiver tid til at tale med mig? Andre borgere fortæller, at det har været en positiv oplevelse, at rådgiver har prioriteret tid til at tale med netop dem, når der sikkert har været andre borgere, som har været (endnu) mere pressede af situationen. Disse dimensioner er interessante. Dels fordi de tydeliggør, hvordan den generelle samfundssituation og –diskurs – fx om hjemmearbejde med hjemsendte skolebørn – har betydning for borgerens oplevelse af kontakten til jobcentret, dels fordi de indikerer betydningen af den individuelle og personlige relation mellem en borger: At min rådgiver har tid til netop mig. Disse vægtninger gør sig også gældende, når kontakten handler om mere eller mindre 'faktuelle' spørgsmål om, hvilke krav borger skal leve op til.

I systemrådgivningen – under corona såvel som under 'normale' omstændigheder – fungerer rådgiver som en medierende figur mellem et sanktionerende og til tider uforudsigeligt system og borgeren, som skal leve op til systemets krav. Den forståelige og tilgængelige rådgivning, i hvordan borger skal navigere ift. selve systemet, udgør således en afklaring i sig selv, men borgerne i vores studie vægter også den personlige relation; at det er en rådgiver, der kender mig og tager sig tid til mig.

MEDIERING AF STANDARDISEREDE INDSATSER

En anden medierende funktion mellem borger og system handler om borgerens oplevelse af, at rådgiver forsøger at tilpasse systemets krav om eksempelvis aktivering til borgerens situation. Adspurgt, om borger har oplevet et pres for at deltage i aktiviteter, svarer en borger således:

"Borger: Hun gjorde, hvad hun kunne for mig altså.

Interviewer: Vil du uddybe det lidt?

Borger: Ja altså inden coronakrisen begyndte vi jo at tale om praktik, og der stejlede jeg helt gevaldigt og spurgte, om der var andre muligheder, end at jeg kunne komme ud i praktik. Der sagde hun, at måske godt kunne svømningen anses som en aktivitet, fordi det hjalp mig så meget. Det var så det, vi blev enige om, og det var en stor hjælp for mig." Borger B1

"Borgerne i vores studie peger gennemgående på, at de er glade for deres rådgiver, og at det derfor er oplagt for dem at tage kontakt, også når det ikke er formelt påkrævet"

Borgeren taler her om den ordinære indsats – før pandemiens indtog – men formuleringen af, at rådgiver 'gjorde hvad hun kunne' indikerer en oplevelse af, at rådgiver står mellem vedkommende og systemets krav. Medieringen består her ikke i systemrådgivning, men som en tilpasning af de aktiviteter, der skal indgå i borgerens beskæftigelsesplan. Når det bliver værdsat som en hjælp, er det især set i lyset af de alternative og uønskede krav, som borgeren ellers oplever fra systemets side. Borger oplever altså, at rådgiver har taget skridt til en aktivitet særligt tilpasset hendes forhold. Anden forskning peger på, at oplevelsen af, at den professionelle gør noget udover det formelt påkrævede, er med til at styrke oplevelsen af en arbejdsalliance (Dunne & Parker 2020). Under suspenderingen er den personlige tilpasning selvsagt på et minimum, idet der ikke har været iværksat nye tiltag. Ikke desto mindre er der ikke nogen klar opdeling mellem perioden med suspendering og den ordinære indsats i borgernes udtalelser; relationen til rådgiver er den samme og baggrunden for at vurdere kontakten til rådgiver som ønskværdig ligeså.

MEDIERING I ET FRUSTRERENDE SYSTEM

At relationen til rådgiver har betydning for borgerens oplevelse af at være i systemet, understreges af udsagn om rådgivers medierende funktion ift. den følelsesmæssige belastning det kan være, at være en del af beskæftigelsessystemet. Det ser vi eksempelvis hos borgeren i citatet herunder, der ligesom borgeren i citat 3 trækker på vedkommendes almene erfaring med rådgiver, når der bliver spurgt ind til hvorfor vedkommende har tilvalgt kontakt under suspenderingsperioden.

> *"Hun ved det hele, og det er bare rart. Hvis jeg har en dårlig dag, og jeg tænker 'åh nej hvad gør jeg nu, hvem kan jeg ringe til', så kan jeg faktisk ringe til min sagsbehandler, selvom hun jo faktisk ikke er den, jeg behøver at ringe til. Men hun er én, jeg kan ringe til og så lige få aflastet alt, ikke også. Fordi hun ved, hvordan jeg har det. Fordi hun kender mig så godt, som hun gør, og hun ved hvordan det stresser mig, at jeg ikke er blevet afsluttet ved Jobcenteret. At jeg ikke ved, hvad der skal ske fremadrettet." Borger A2*

Også for denne borger står rådgiver som en medierende figur mellem systemet og borgeren. Jobcentret opleves som et system, der er trægt, usikkert og stressende, mens rådgiver opleves som en person, der kan aflaste borgeren i disse frustrationer. Det gælder også i den periode, hvor der ikke stilles

krav om kontakt. I arbejdsalliancens termer kan vi se denne funktion som relateret til både det personlige kendskab mellem borger og rådgiver – at rådgiver 'ved det hele' – og til den empatiske dimension, som er del af en stærk arbejdsalliance (Dunne & Parker 2020) – at rådgiver 'ved hvordan jeg har det'. Det er i borgerens udsagn selve snakken og 'aflastningen,' der er hjælpsom, og ikke at rådgiver konkret kan ændre den frustrerende situationen, borger står i nu og her. Hermed positioneres rådgiver i borgerens oplevelse endnu en gang som medierende for oplevelsen af systemet – og ikke som en entydig repræsentant for systemet.

MEDIERING I FORHOLD TIL ET ANSIGTSLØST SYSTEM

I de foregående afsnit har borgernes forklaringer på, hvorfor de har tilvalgt kontakten under suspenderings-perioden, trukket på deres relation til rådgiver også i perioden før corona. Suspenderings-perioden var dog også med til, at borgere i endnu højere grad oplevede rådgiveren som en person frem for repræsentant for systemet.

Flere borgere beskriver, hvordan kontakten til rådgiver alligevel var lidt anderledes under corona-nedlukningen. Borgerne oplever en forskydning af rådgiverens balancering af henholdsvis den professionelle og den personlige fremtræden. For eksempel fortæller en borger, at hen oplevede, at rådgiver blev mere 'uprofessionel' i løbet af samtalerne under nedlukningen og mere personlig.

> *"Han lukkede bare mere op, og han lukkede mig mere ind og i sidste ende, der tænkte jeg, altså jo, man skal være empatisk og sådan noget som sagsbehandler, men man skal jo stadigvæk holde en vis afstand til borgeren. Og der kunne jeg jo mærke, at når jeg snakkede med ham, så knækkede facaden lidt, og jeg kom lidt ind bagved og fik lov til at snakke med manden. [...] og det var faktisk dejligt at få lov til at snakke med personen, og ikke have den der konstante følelse af, at nu snakker jeg med kommunen, ikke med en person." Borger A3*

Citatet illustrerer, hvordan corona-nedlukningen kan åbne op for en anden relation mellem borger og rådgiver. Man kan sige, at systemet i form af jobcentret træder i baggrunden, og den mere personlige relation mellem borger og rådgiver træder frem. Dette opleves som rart, og borgerne fortæller, at de er glade for, at rådgiver spørger mere generelt ind til, hvordan de har det. Den mellemmenneskelige omtanke er en vigtig dimension i en stærk arbejdsalliance, og oplevelsen af, at den professionelle kerer sig om borgerens velbefindende, kan ifølge denne litteratur være med til at styrke orienteringen mod det fælles mål og ansvar, som også er del af alliancen (Bordin 1979; Dunne & Parker 2020). På det mere umiddelbare plan, oplever nogle af borgerne i vores studie, at den mere personlige fremtræden hos rådgiverne er med til at sætte ansigt på det, der ellers kan opleves som et upersonligt system; 'nu snakker jeg med kommunen, ikke med en person'.

DEN PERSONLIGE RELATION: EN KILDE TIL MOTIVATION I EN USIKKER LIVSSITUATION

For borgeren i ovenstående citat omtales den mere personlige relation som en art biprodukt; noget der i sig selv er 'dejligt'. For andre borgere fremhæves den personlige relation som havende direkte betydning for deres motivation og tro på egne muligheder.

> *"De har [sikkert] et regelsæt om, at man skal passe på med at blive for personlig, fordi så vil det blive for intimt, men det har jeg det faktisk godt med. Det giver mig en tryghed, og det bliver lettere for mig, end hvis tingene bare er professionelle. Det giver tryghed for mig, og det gør det også lettere, måske, at tænke fremadrettet. Gør det lettere for mig i virkeligheden at tænke positivt i forhold til det fremadrettede, [fx] et givet praktiksted, hvis jeg også ved, at det er noget [rådgiver] for eksempel bakker mig op i, og at jeg kan mærke det." Borger C1*

Anden forskning har peget på, at rådgivers tro på borgerens evner har betydning for borgerens beskæftigelseschancer (Rosholm et al. 2017). Borgeren i ovenstående citat peger dog ikke kun på betydningen af, at rådgiver tror på vedkommendes muligheder i forhold til hendes egen positive indstilling. Borgeren vægter 'tryghed', at blive 'bakket op' og at kunne 'mærke det'. Teorien om det relationsbårne sociale arbejde peger netop på, at kvaliteten af relationen kan have betydning for borgernes tro på egne evner samt deres motivation for at give sig i kast med en given udfordring (Trevithick 2003). Heri ligger også trygheden i, at den professionelle støtter borgeren igennem den forestående proces; det er ikke noget vedkommende alene skal gå igennem.

HVILKEN BETYDNING HAR RELATIONEN FOR BORGERENS OPLEVELSE AF KONTAKTEN?

I de foregående afsnit har vi set, hvordan borgerne begrundet deres tilvalg af jobcentret med, at de til dels ville sikre

> “Flere borgere beskriver, hvordan kontakten til rådgiver alligevel var lidt anderledes under corona-nedlukningen. Borgerne oplever en forskydning af rådgiverens balancering af henholdsvis den professionelle og den personlige fremtræden”

sig, at de levede op til ret og pligt og altså ikke gjorde noget forkert, mens beskæftigelsesindsatsen var suspenderet, og at de ønskede at fastholde kontakten til rådgiver for at få hjælp til at håndtere den særlige livssituation, de og mange andre oplevede under nedlukningen i foråret 2020. I artiklens sidste afsnit vil vi diskutere disse fund i relation til spørgsmålet om relationens betydning for borgernes oplevelser.

I borgernes fortællinger om deres rådgiveres medierende funktioner, ser vi en oplevelse af dels at have en relation til et system, og dels til en person i form af rådgiver. Oplevelsen af de to er ikke nødvendigvis sammenfaldende, men behøver heller ikke at være gensidigt udelukkende. Især i fortællingerne om systemrådgivning, tilpasset indsats og empati tales rådgiveren frem som en person, der nok er del af systemet, men som også har en selvstændig rolle i at mediere systemets fremtræden og følger for borgeren.

At rådgiver er medierende mellem system og borger er ikke i sig selv nyt. I litteraturen om street level organizations er det eksempelvis velbelyst, hvordan frontlinjemedarbejderen er med til at omsætte politik i praksis i det konkrete møde med borgeren (Lipsky 1980). Der er dog som oftest tale om, at rådgiverne ikke agerer ud fra hensyn til borgerne, men ud fra organisatoriske hensyn. Udtalelserne fra borgerne i vores studie illustrerer derimod, hvordan rådgivernes mediering også kan være skærmende mod systemets krav. For borgerne handler dette både om konkrete hensyn, som eksempelvis tilpassede indsatser, men også om at selve den personlige relation kan virke aflastende på den oplevede frustration med systemet, og ligefrem kan være med til at underbygge det konstruktive samarbejde mod fælles mål for eksempel beskæftigelse (Hansen & Natland, 2017).

Det er interessant, at borgerne i vores studie taler betydningen af relationen ind i en personlig relation, som ikke ’bare er professionel’. Borgerne A3 og C1 oplever, at det personlige og det professionelle er modsatrettede aspekter, og at pandemiens særlige omstændigheder har åbnet op for det personlige og ikke-professionelle. I teorien er der dog ingen modstilling mod det at være personlig og professionel. Tværtimod tilsiger teorien om det relationsbårne sociale arbejde, såvel som det specifikke begreb om arbejdsalliancen, at den professionelle er nødt til at bruge sin personlighed i arbejdet; relationer opbygges mellem mennesker, ikke mellem et menneske og en institutionel rolle (Ward 2018). Det er dog ikke ensbetydende med, at den professionelle skal være privat omkring detaljerne om eget liv, men at man fremstår som et menneske med eksempelvis hverdagslige erfaringer lig borgerens. Måske er det netop denne fælles referenceramme, som corona-pandemien har gjort synlig, når rådgivere forsøger at arbejde med larmende børn i baggrunden eller lader antyde, at også de finder den sociale isolation udfordrende. Samtidig kan vi også forstå disse udtalelser fra borgerne som et udtryk for, at de trods de generelle oplevelser med en forståelig, tilgængelig og rar rådgiver fortsat har haft oplevelsen af at tale med en afgrænset professionel rolle. Når coronaen tillader – eller påtvinger – rådgiverne en mere personlig fremtræden, tilføjer det således en ny dimension til relationen, der for borgerne er ønskværdig, men afviger fra deres tidligere oplevelser – positive omend de er.

Selvom vores analyse bygger på blot 13 interviews, som er foretaget med udgangspunkt i en særlig situation, indikerer vores fund vigtigheden af, at der også i den ’ordinære’ indsats er plads og mulighed for, at rådgiverne har blik for både det konkret systemrådgivende og for det relationelt understøttende. Med teorien om arbejdsalliance, kan vi altså forstå borgernes udsagn som en positiv vægtning af en balanceret tilgang orienteret mod både mål og relation. Teorien tilsiger, at det ikke kun er for vores begrænsede informantgruppe, at den personlige relation har afgørende betydning. Det er igennem en grundlæggende relation mellem rådgiver og borger, at progressionen mod beskæftigelse kan begynde.

Analysens bidrag til forståelsen af den komplekse relation mellem borger og rådgiver må dog ses i lyset af dels et potentielt selektionsbias, hvor borgere med gode relationer til rådgiver muligvis er overrepræsenteret, og dels et meget begrænset datagrundlag i sig selv. Der er derfor behov for yderligere udforskning af borgernes oplevelser af relationens betydning, såvel som udforskning af, hvordan en arbejdsalliance kan finde faglig anvendelse i et beskæftigelsessystem styret af logikker og metoder, som ikke nødvendigvis stemmer overens med borgerens ønsker og behov.

REFERENCER

Beskæftigelsesministeriet (2020). Jobcentre lukker ned: Går ikke ud over udbetalingen af ydelser. Pressemeddelelse. Tilgået den 1. Marts 2021 via *https://bm.dk/nyheder-presse/pressemeddelelser/2020/03/jobcentre-lukker-ned-gaar-ikke-ud-over-udbetalingen-af-ydelser/*

Bordin, E. (1979). The generalizability of the psychoanalytic concept of the working alliance. *Psychotherapy: Theory, Research & Practice*, 16(3), 252–260.

Dall, T. (2020). Social work professionals' management of institutional and professional responsibilities at the micro-level of welfare-to-work. *European Journal of Social Work*, 23(1), 30-42.

Dall, T. & Jørgensen, S. (under review). Cultivating client initiatives in social work: An interactional exploration.

Danneris, S. & Caswell, D. (2019). Exploring the Ingredients of Success: Studying Trajectories of the Vulnerable Unemployed Who Have Entered Work or Education in Denmark. *Social Policy & Society*, 18:4, 615–629

Dunne, J. & Parker, A. (2020): Exploring effective practice with vulnerable young people: what does practice wisdom reveal about the working alliance?, *Journal of Social Work Practice, online first*. DOI: 10.1080/02650533.2020.1764917

Hansen, H.C. & Natland, S. (2017).The working relationship between social worker and service user in an activation policy context, *Nordic Social Work Research*, 7(2), 101-114.

Horvath, A. (2001). The alliance. *Psychotherapy*. 38(4), 365-372.

Iwanaga, K., Chan, F., Tansey, T.N., Strauser, D., Ritter, E., Bishop, M. & Brooks, J. (2019). Working Alliance and Stages of Change for Employment: The Intermediary Role of Autonomous Motivation, Outcome Expectancy and Vocational Rehabilitation Engagement. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 29, 315–324.

KL. (2020a). *Jobcentrenes indsats under suspensionen af beskæftigelsesindsatsen grundet COVID-19*. København.

KL. (2020b). *Medarbejderundersøgelse om erfaringerne under corona. Undersøgelsens resultater*. København: KL, Dansk Socialrådgiverforening og HK Kommunal.

Kukla, M. & Bond, G. (2009). The Working Alliance and Employment Outcomes for People With Severe Mental Illness Enrolled in Vocational Programs. *Rehabilitation Psychology*, 54(2), 157-163.

Lipsky, M. (1980). Street-level Bureaucracy: *Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.

Nielsen, M.H., Dall,T., Madsen, M.B. & Larsen, A.V. (2021). Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtageres oplevelser af suspenderingen af beskæftigelsesindsatsen i foråret 2020. Analysenotat. København, Center for Udvikling af Borgerinddragende Beskæftigelsesindsatser.

Marselisborg (2020). Undersøgelse af de lediges oplevelse af kontakten med jobcentrene under nedlukningen. København: Kommunernes Landsforening.

Mik-Meyer, N. (2018). Fagprofessionelles møde med udsatte klienter – dilemmaer i den organisatoriske praksis. København, Hans Reitzels Forlag.

Rambøll (2017). Fra Udsat til Ansat – set fra et arbejdstagerperspektiv. København, Væksthusets Forskningscenter.

Rosholm, M., Sørensen, K.L. & Skipper, L. (2017). Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgeres jobchancer. København, Væksthusets Forskningscenter.

Trevithick, P. (2003). Effective relationship-based practice: A theoretical exploration. *Journal of Social Work Practice*, 17:2, 163-176.

van Berkel, R., Caswell, D., Larsen, F., Kupka, P. (red.) (2017). Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe: Activating the unemployed. London, Routledge.

Væksthusets Forskningscenter. (2020). Ufrivilligt forsøg med frivillig beskæftigelsesindsats. København.

Ward, A. (2018). The Use of Self in Relationship-Based Practice. I G. Ruch, D. Turney & A. Ward (red.), *Relationship-based social work. Getting to the heart of practice*. London, Jessica Kingsley Publishers.

Covid-19 og socialrådgivere på børneområdet

AF FRANK EBSEN, DOCENT



Det ændrede måden at arbejde på, men det ændrede også kontakten til børn og familier, da covid-19 sendte socialrådgiverne på arbejde hjemmefra. Docent Frank Ebsen var med til at undersøge, hvad det betød for socialrådgivere på børneområdet - og reflekterer her over resultaterne.

I foråret 2020 gennemførte vi på Københavns Professionshøjskole en spørgeskemaundersøgelse af socialrådgiveres arbejde med udsatte børn og unge. Det var midt i den første nedlukning, og det giver derfor et rimeligt autentisk billede af arbejdet.

Der var 259 respondenter, som arbejdede i en kommunes børne-familieafdeling. De fordelte sig ud over hele landet.

Arbejdet blev på mange måder markant ændret, og ændrede dermed også relationen til børn og forældre. Langt de fleste socialrådgivere skiftede fra at arbejde på kontoret til at arbejde hjemmefra. Det betød, at de fleste fik mindre kontakt til udsatte børn og unge (55 procent).

Kontakten til forældre var for de fleste socialrådgivere (46 procent) uændret. Resten fordelte sig i to næsten lige store grupper, som havde henholdsvis mere eller mindre kontakt. Det er interessant, at kontakten til forældre ikke øges. Fx viser en undersøgelse fra Mødrehjælpen, hvordan udsatte forældre har været ekstra belastede i perioden. Og det er sandsynligt, at netop disse forældre, der i forvejen er udfordrede med opdragelse og samvær med deres børn, har haft brug for øget støtte.

Tallene tyder på, at børnefamilieafdelingerne ikke har kunnet kompensere for covid-epidemiens sociale belastning, hvor børn og unge i højere grad skulle opholde sig hjemme, klare skolegang, mangle venner osv. i familier, som i forvejen var udfordrede. Socialrådgiverne giver i undersøgelsen plausible forklaringer, som vi dog ikke kan sige gælder i alle tilfælde. De beretter, at den manglende kontakt kan skyldes, at forældrene ikke ønsker den og har nemmere ved at undgå den, når der ikke kan foretages hjemmebesøg. Yderligere er det svært at få en god kontakt til nye familier og nemmere at holde kontakten til kendte familier. Det er sandsynligvis også vanskeligere, hvis sagsbehandleren er ny. Endelig er der færre indikationer på nødvendigheden af kontakt, når der ikke kommer informationer fra skoler og daginstitutioner, som også var lukket ned. De fleste forventer flere sager, når nedlukningen ophører.

OGSÅ ELEKTRONISK KOMMUNIKATION I BØRN- OG UNGEUDVALG

Det er næppe overraskende, at nedlukningen øgede kommunikationen på telefon og gennem den virtuelle skærm. Eller at antallet af møder på kontoret faldt. Der skete desuden også et fald i møder i hjemmet, selv om godt 20 procent angiver, at de brugte det mere eller på samme niveau som tidligere. Nedgangen i hjemmebesøg kan (delvis) forklares med, at både forældre og socialrådgiver ville undgå at smitte hinanden. Det overraskende er imidlertid, at 49 procent angiver, at antallet af gå-ture blev forøget eller holdt på samme niveau. Denne form har således i et vist omfang kompenseret for det manglende personlige møde.

Et interessant resultat er, at den elektroniske kommunikation på Zoom, Teams, telefon osv. blev udstrakt til også at omfatte beslutninger i børne-unge-udvalget. Det var en af de få lovændringer, som skulle sikre, at truede børn kunne blive anbragt. Der er 58 socialrådgivere fordelt på 32 kommuner, som angiver, at det har været tilfældet. Sandsynligvis er omfanget ikke blevet mindre ved den anden nedlukning. Vi har således at gøre med en ny retstilstand for anbringelser uden samtykke, som burde undersøges nøje, for at afdække om børn eller forældres rettigheder bliver opfyldt. Det kan nævnes, at Ankestyrelsens ny-bevilgede retssikkerhedsenhed for nylig undersøgte alle 792 anbringelser uden samtykke fra 2018. De kom frem til, at kommunerne ikke havde lavet fejl. Alle anbringelser var korrekte, og der var kun 1 procent, som havde mindre processuelle fejl. Det tyder på, at sagerne er i orden, når de kommer til udvalget. Hvorvidt det kan fortsætte med virtuelle beslutninger burde undersøges, men det sker ikke som følge af den generelle tilbageholdenhed med at undersøge de mekanismer, som tages i anvendelse i socialt arbejde.

SOCIALRÅDGIVERNE ER OVERVEJENDE TILFREDSE

Generelt er socialrådgiverne tilfredse med den måde, deres kommune har håndteret nedlukningen på. Der har været relevante nødbekendtgørelser og støtte til at bruge de nye teknologier. Der er tydeligvis en nedgang i kontakten til kolleger og ledere, hvilket indikerer, at beslutningerne i højere grad bliver afhængige af socialrådgiveren selv. De fleste sav-

“Et interessant resultat er, at den elektroniske kommunikation på Zoom, Teams, telefon osv. blev udstrakt til også at omfatte beslutninger i børne-unge-udvalget. Det var en af de få lovændringer, som skulle sikre, at truede børn kunne blive anbragt”

ner kollegerne og færre lederen, hvor nogle ledere tydeligvis i højere grad har kontakt til den enkelte end andre.

De fleste er ajour med deres sager blandt andet i det digitale DUBU, men en tredjedel er bagud. Nyuddannede og socialrådgivere med små hjemmegående børn har haft svært ved at udføre arbejdet. Samarbejdet med parter uden for børne-familieafdelingen har for de fleste været positivt, men er præget af, at skoler med mere har været lukkede.

Samlet set betyder nedlukningen, at kontakten til barn og familie falder på trods af, at de er ekstra belastede. Og arbejdsmiljøet bliver mere ensomt. Endelig savnes der generelt information om, hvordan børn og forældre oplever de nye kommunikationsformer – fx hvis mors telefon bryder sammen undervejs. Der er basis for flere undersøgelser af, hvad en mere udstrakt elektronisk kommunikation gør ved socialt arbejde.



FRANK EBSEN
Fil.dr. og docent ved Københavns Professionshøjskole. Han har i mange år forsket i socialt arbejde inden for udsatte børn og unge, ledige, sindslidende, boligsocialt arbejde med mere. Han har haft ansvar for udviklingen af forskningsstrategier i relation til socialrådgiveruddannelsen, og har aktuelt ansvar for flere større forskningsprojekter.
freb@kp.dk

PEER REVIEWED

Automatiseret sagsbehandling – om grænsedragninger og rekonstruktion af socialt arbejde

AF ANDREAS MØLLER JØRGENSEN, ADJUNKT
OG MARIA APPEL NISSEN, PROFESSOR



Borgercenter Børn og Unge i Københavns Kommune har i de senere år automatiseret forskellige sagsbehandlingsprocesser med Robotic Process Automation (RPA) for at skabe mere og bedre velfærd for færre ressourcer. Artiklen viser, hvordan den automatiserede sagsbehandlingsproces distribueres og hvordan roller, opgaver og ansvar konstrueres og adskilles. En væsentlig pointe er, at socialrådgiveren tilskrives opgaver og ansvar, der risikerer at gå upåagtet hen.

Siden de første computere blev introduceret i den offentlige administration i 70erne, har praktikere og akademikere været optaget af mulighederne, udfordringerne og konsekvenserne ved IT-understøttet offentlig forvaltning generelt og socialt arbejde specifikt (Kirk & Reid 2002). I disse år implementeres en lang række nye digitale teknologier såsom softwarerobotter, maskinlæring, algoritmer og neurale netværk i hele det sociale arbejdes kontinuum fra forebyggelse over rådgivning, sagsbehandling og omsorgsindsatser (Antczak & Birkholm 2019). Digitale teknologier er produkter af vores samfund, og de er hverken neutrale med hensyn til deres design eller deres effekter (Torres-Albero, Robles & De Marco 2014). De er indlejret i og danner forbindelser i både et lokalt situeret og et overordnet samfundsmæssigt perspektiv og bør ikke anskues isoleret fra disse sammenhænge (Eriksen 2015). Øget digitalisering anses som et modsvar på velfærdsstatens udfordringer i form af økonomisk og generel ressourceknaphed, problemer med at tiltrække og fastholde velfærdsprofessionelle samt stadig stigende forventninger til den offentlige forvaltning (Kommunernes Landsforening 2018; Regeringen, Kommunernes Landsforening & Danske Regioner 2016). Kort sagt forventes det, at nye teknologier kan skabe mere og bedre velfærd for færre ressourcer ved for eksempel at minimere sagsbehandlingsfejl og højne retssikkerheden for borgeren og ved at frigive tid, som socialrådgiveren kan bruge til for eksempel borgerkontakt og socialfaglige analyser og vurderinger. Undersøgelser peger på, at socialrådgivere i de danske kommuner bruger uforholdsmæssig megen tid på administrative IT-opgaver på bekostning af borgerkontakt, samt socialfaglig analyse og vurdering (Dansk Socialrådgiverforening 2011, 2019).

I takt med den øgede digitalisering forventes socialt arbejde at forandre sig radikalt (Berzin, Singer & Chan 2015). Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020 slår fast, at:

> *"Det er ikke et spørgsmål, om udviklingen rammer os – men hvordan vi som samfund formår at tilpasse os og udnytte de nye teknologiske muligheder til at skabe velfærd" (Regeringen, Kommunernes Landsforening & Danske Regioner 2016, s. 4).*

Introduktionen af nye teknologier giver således anledning til kritisk refleksion funderet i nuancerede analyser af socialt arbejde og de betingelser, hvorunder socialrådgiverne har deres virke.

I denne artikel viser vi, hvordan nye videns- og praksisformer inden for sagsbehandling opstår, når dele heraf automatiseres ved hjælp af Robotic Proces Automation (herefter RPA), og hvordan det stiller nye krav til socialrådgiverne og mere specifikt deres evne til at reflektere kritisk over deres professionsroller, opgaver og ansvar. Denne viden er afgørende for at kunne forstå og forholde sig kritisk til de teknologiske udviklinger af og i socialt arbejde mere generelt.

ET CASESTUDIE: METODE OG TEORETISK OPTIK

Artiklen præsenterer resultater fra et casestudie i Borgercenter Børn og Unge i Københavns Kommune (herefter BBU) i 2019 og 2020, som i de senere år har automatiseret og stadig søger at automatisere dele af sagsbehandlingen ved hjælp af RPA. Studiet har til hensigt at skabe viden om socialt arbejdes teknologiske udvikling på børne- og ungeområdet. Det gør vi ved at undersøge udviklingsprocesser, hvilken viden teknologierne bygger på, hvilken viden de skaber, hvordan socialrådgiverne inddrager teknologierne til at generere nye indsigter og refleksioner, samt hvordan det sociale arbejde formes som en effekt heraf. Empirien består af procestegninger, handlingsforskrifter, digitaliseringsstrategier og rapporter, og indledende samtaler med ledelse og digitaliseringskonsulent. Desuden af tre tematisk organiserede semistrukturerede fokusgruppeinterviews med programmører, som er involveret i udviklingen og driften af RPA i BBU, digitaliseringsstrateger, der er involveret i de strategiske overvejelser vedrørende digitalisering i BBU, samt socialrådgivere, der er involveret i udviklingen og implementeringen af RPA (i alt 11 personer). BBU har haft mulighed for at kommentere artiklen inden publicering. Analysen er inspireret af Science-Technology Studies (STS), der dækker over en række anti-es-

sentialistiske, anti-deterministiske og socio-materielle teoretiske tilgange til studiet af samskabelsesprocesser imellem og af mennesker, teknologier, videnskab og samfund (Danholt & Gad 2021). Sådanne samskabelsesprocesser er ikke prædeterminerede, men afhænger af og må derfor undersøges i sin konkrete kontekst. STS ansporer til situerede og empirisk forankrede undersøgelser af, hvordan digitale teknologier i specifikke kontekster væves sammen med og påvirker organisatoriske praksisser (Justesen, Plesner & Glerup 2020), professionsforståelser og vidensdomæner. Grænser mellem forskellige vidensdomæner, ansvarsområder, professioner og organisatoriske enheder er ikke givet på forhånd, men konstrueres netop i samskabelsesprocesserne, i hvilke teknologier altså også spiller en væsentlig rolle.

Analysen sigter mod at eksplicitere, hvordan socialt arbejde rekonstrueres, når sagsbehandling automatiseres ved hjælp af RPA. I disse processer konstruerer signifikante aktører, hvilke problemer teknologierne skal løse, hvordan disse problemer skal forstås, og hvordan de skal håndteres og af hvem (Callon 1984; Pinch & Bijker 1984). Her formes forskellige verdensanskuelser og rationaler, og der drages potentielt nye professionsgrænser, som redefinerer og rekonstruerer roller og ansvar (Molander & Terum 2008). Det sociale arbejdes raison d'être og modus operandi er således til forhandling og formes også af de teknologier, der implementeres for at understøtte forskellige arbejdsprocesser (Sprogøe & Jørnøe 2015).

I det følgende afsnit præsenteres casen, BBU og RPA. Herefter analyserer vi, hvordan der konstrueres faglige grænser, roller, ansvar og arbejdsopgaver i udviklingen og implementeringen af RPA i BBU.

CASEN: BBU OG RPA

Borgercenter Børn og Unge i Københavns Kommune er placeret under Socialforvaltningen og har ansvar for indsatsen over for udsatte børn og unge og deres familier. Centret varetager pædagogiske, socialfaglige og administrative opgaver såsom vurdering af underretninger om bekymringer for børn og unges trivsel, børnefaglige undersøgelser, vurdering af behov for særlig støtte i form af forebyggende foranstaltninger eller anbringelse uden for hjemmet, iværksættelse af og opfølgning på foranstaltninger, den daglige kontakt med borgere, der modtager hjælp og støtte, samt sagsbehandling. Videns-, analyse- og dokumentationsarbejde foregår i udpræget grad i interaktion med forskellige fagsystemer, hvorfor socialt arbejde ikke kan ses løsrevet fra IT-arbejde (Christensen & Andersen 2019). Det er netop visse af disse sagsbe-



ANDREAS MØLLER JØRGENSEN
Ph.D. og adjunkt ved Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet. Andreas underviser på Socialrådgiveruddannelsen samt Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde og forsker blandt andet i nye teknologier og socialt arbejde.
anmj@socsci.aau.dk



MARIA APPEL NISSEN
Ph.D. og Professor i socialt arbejde ved Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet. Nissen forsker i forandringer i socialt arbejde som profession i samfundet med et særligt fokus på socialt arbejde med børn og unge og deres familier.
maan@socsci.aau.dk

> "I denne artikel viser vi, hvordan nye videns- og praksisformer inden for sagsbehandling opstår, når dele heraf automatiseres ved hjælp af Robotic Proces Automation"

handlingsprocesser, man I BBU har automatiseret ved hjælp af RPA. Softwarerobotter laver i dag aktindsigter, opretter opfølgningsformularer, så tidsfrister overholdes, relaterer søskende til hinanden, så relevante oplysninger lettere kan kopieres på tværs af søskendesager, sikrer, at sager lukkes inden for de rette frister og sender information til Udbetaling Danmark i anbringelsessager.

Københavns Kommune investerer årligt omkring 1 mia. kr. til digitalisering. Udvikling og implementeringen af RPA har været og er stadig en væsentlig strategisk satsning på tværs af de kommunale forvaltningsområder. I 2019 var 63 arbejdsprocesser således allerede eller på vej til at blive automatiseret (Københavns Kommune 2019). Enhver opgave, der skal udføres i et eller flere IT-systemer, og som der kan laves en fast procedure for, kan i princippet automatiseres ved hjælp af RPA. Teknologien er dog særligt velegnet til ofte forekommende ensartede opgaver (Aguirre & Rodriguez 2017; Van der Aalst et al. 2018). RPA fungerer ved, at en softwarerobot interagerer med brugergrænsefladen på IT-systemer, i princippet som en menneskelig bruger ville gøre. Robotten eksekverer handlingsforskrifter, som er beskrevet i en procestegning, der består af et antal moduler, som igen består af handlingssekvenser. Procestegningen beskriver sammenhængene mellem forskellige handlinger, samt hvornår handlingerne skal udføres. Procestegningen følger en hvis-så logik: Hvis X er tilfældet, skal robotten gøre A. Hvis X ikke er tilfældet, skal robotten gøre B og så fremdeles. De enkelte handlinger samles i moduler. Et modul kan for eksempel handle om at gemme en aktindsigt i et bestemt filformat. En sekvens beskriver alle skridt, robotten skal eksekverer for at udføre denne handling.

ANALYSE: OVERSÆTTELSE, STANDARDISERING, DISTRIBUTION OG REKONSTRUKTION

I det følgende analyserer vi, hvordan man i udviklings- og implementeringsprocesser drager faglige grænser og professionsforståelser, alt imens nye roller, arbejdsopgaver, kompleksiteter og dilemmaer opstår som konsekvens af en distribueret og teknologisk medieret opgavehåndtering.
Vi vil særligt fokusere på:

- Oversættelse mellem divergerende vidensdomæner og sprog
- Standardisering som konsekvens af automatisering
- Distribution af opgavevaretagelse
- Rekonstruktion af nye roller og ansvarsområder.

OVERSÆTTELSE

I BBU er en håndfuld socialrådgivere inviteret med ind i udviklings- og implementeringsprocessen. Man følger participatoriske designprincipper og inddrager slutbrugere i udviklingen af softwareløsninger for at kunne designe løsninger, der tilgodeser praksis i sagsbehandlingen (Kyng 2010). De socialrådgivere, der som "IT-ambassadører" eller "superbrugere" har deltaget i udviklingen og implementeringen af RPA i BBU, kan forstås som boundary spanners (Nissen 2010). En boundary spanner er et intraorganisatorisk bindeled og en ikke autoritativ forhandler imellem organisatoriske subsystemer, som på overfladen synes komplementære, men som potentielt har konfliktende interesser, mål, epistemologier og ontologier. Som boundary spanners indgår socialrådgiverne således i forhandlinger om, hvilke problemstillinger og processer i sagsbehandlingen, der skal automatiseres. De har både indflydelse på teknologierne men fortæller også, at de til tider må "gå på kompromis" med egne forventninger og ønsker, for eksempel i forhold til hvad en robot i realiteten kan håndtere.

> *"Jeg var den, der skulle oversætte hverdagssprog til digitaliseringskonsulenter, som sad i en helt anden verden… Jeg brugte megen tid på at forklare, hvad de skulle forstå for at kunne få robotten til at gøre det, den skal gøre. Så det var simpelthen at tale igennem med ord, med socialfaglige ord: Så sætter jeg en foranstaltning i værk. I det er der en lovgivning, der siger sådan. Det betyder sådan og sådan. Og det skal så generere det. I praksis i systemet gør jeg det her. Og det generere det her. Så det er det, jeg skal have robotten til at gøre. (Socialrådgiver)."*

Programmører er ikke kyndige ud i socialrådgivernes sagsbehandlingsprocesser og repræsenterer et andet vidensdomæne og en anden ontologi og epistemologi. Automatisering via RPA forudsætter, at sagsbehandlingsprocesserne beskrives fuldt ud, så intet kan overlades til fortolkning, da der "ikke er noget, der siger sig selv for robotterne," som en programmør siger. Socialrådgiverne må derfor eksplicitere, hvorfor og hvordan de behandler forskellige sager ned i selv de mindste detaljer. Man kan sige, at socialrådgiveren oversætter socialfaglig viden til et sprog, som programmørerne herefter oversætter til procestegninger, moduler og handlingssekvenser, som robotten "forstår" og kan eksekvere.

STANDARDISERING

I ekspliciterings- og oversættelsesprocessen produceres til tider procedurer, hvor der ikke før var vedtaget retningslinjer, eller hvor sagsbehandlingsprocessen har været uudtalt. Ensartet simpelhed må skabes, hvor det ikke allerede findes. Disse procedurer fikseres eller stabiliseres i de handlingssekvenser, som robotten systematisk eksekverer og derfor reproducerer i sagsbehandlingen fremover. Der skabes således en regelmæssig sagsbehandlingsproces med softwarerobotten som primær udøver, hvor der før ikke nødvendigvis har været klarhed eller endda enighed om processen.

> *"Det at vi har optegnet processen, det at vi har lavet nogle regler, har faktisk påvirket sagsbehandlerne til at have noget stringens og noget standardisering rent metodisk. Så på den led har det skabt en bevægelse imod standardisering. (Digitaliseringskonsulent).*

Standardisering forstås her som en måde at "højne kvaliteten i sagsbehandlingen" og i sidste ende bidrage til at "øge borgerens retssikkerhed" (Digitaliseringskonsulent). Rationalet er, at kvalitet sikres ved, at alle sager behandles efter samme forskrift og procedurer i stedet for at være betinget af forskellige socialrådgiveres varierende metoder og procedurer. Socialrådgiverne er imidlertid også optaget af, at ikke to sager er ens, og at de må behandles herefter, hvilket kan konflikte med øget standardisering som følge af automatisering.

Standardisering er samtidig en konsekvens ved den måde København Kommune automatiserer sagsbehandlingsprocesser på, som er præget af et effektiviseringsrationale herunder at reducere omkostninger ved udvikling og drift af RPA. For at lette udviklingsarbejdet og minimere omkostninger genbruges både softwarerobotter og de moduler, de er bygget af, på tværs af kommunale forvaltningsområder. Konsekvensen er, at dele af sagsbehandlingen standardiseres ikke kun internt i de enkelte forvaltninger, men også på tværs af forvaltningsområder. En ændring i arbejdsgangen i én forvaltning kan følgelig medføre ændringer i andre forvaltningers arbejdsgange. Softwarerobotterne eksekverer som tidligere nævnt prædefinerede handlingsforskrifter, som altså deles på tværs af robotter og forvaltninger. Hvis man for eksempel i beskæftigelsesforvaltningen beslutter, at en given filtype ikke længere skal indgå i sagsakter, skal dette ajourføres i de handlingssekvenser, som robotten eksekverer. Det følger, at den specifikke filtype ikke længere indgår i aktindsigter hos nogen af de forvaltninger, der anvender robotten til at lave aktindsigter. Én og samme robot kan ikke håndtere flere divergerende sagsbehandlingspraksisser og skulle man tilpasse robotter forvaltningernes særegne ønsker øges udviklings- og driftsomkostningerne. Konsekvensen er, at små ændringer berører organisationen bredt, og at potentielle ændringer må afstemmes, koordineres og kommunikeres på tværs af stadig flere aktører og forvaltninger, der er forbundet på tværs af kommunen via robotterne. Der opstår således et organisatorisk og kompetencemæssigt behov for koordination og 'håndtering' af robotternes 'handlinger' i et stadig mere komplekst netværk af organisatoriske enheder og sagsgange. Socialrådgiverne må også her optræde som intraorganisatoriske boundary spanners, der kan gennemskue og oversætte organisatoriske subsystemers konfliktende interesser, mål, epistemologier og ontologier.

REKONSTRUKTION AF SOCIALT ARBEJDE OG DISTRIBUERET SAGSBEHANDLING

Den automatiserede sagsbehandlingsopgave er distribueret ud i et netværk, der som minimum inkluderer socialrådgiverne i BBU, softwarerobotterne og programmører i IT-afdelingen, men potentielt set strækker længere ud i organisationen. Ud fra en rationel-produktiv tilgang til opgaveløsning forsøger man at organisere mennesker og teknologier i en sekventiel orden (Winner 1978), hvor bestemte roller udstikkes til de involverede aktører. Automatisering involverer således både en sammenvævning og grænsedragning, hvor de involverede aktører tilskriver hinanden og sig selv roller, opgaver og ansvar.

En væsentlig grænse drages mellem skønsopgaver, der kræver socialfaglig vurdering, og opgaver, der kan formuleres i sekventielle procesbeskrivelser.

> *"Det er nogle tidskrævende dele, som automatiseringen adresserer. Men det socialfaglige skøn har automatiseringen ingenting med at gøre. Det er ikke automatiserede skøn. Det ligger fuldstændigt i to kasser." (Socialrådgiver).*

Socialrådgivere bør, ifølge dem selv, beskæftige sig med vilde og kontekstafhængige komplekse problemer, der umiddelbart ikke findes faste procedurer for håndteringen af, og som derfor involverer professionelle skøn. En lignende græn-

se drages af lederen af BBU, der i en indledende samtale fortæller, at sigtet med automatisering netop er at frigive tid for at kunne allokere sparsomme ressourcer til det, vedkommende betragter som kernen i socialt arbejde: at være i kontakt med og arbejde tæt sammen med sårbare børn og familier. Programmørerne fortæller i relation til dette, at robotterne hverken er intelligente eller kreative problemknusere, men tværtimod at betragte som "arme og ben", der blot gør som de får besked på. Teknologierne og deres funktionelle begrænsninger bliver synlige og indgår i en grænsedragning, hvor socialrådgivernes kerneopgave, det kvalitative socialfaglige skøn, konstrueres.

Robotterne udfører "dumme", "lette" eller "simple" administrative opgaver, som socialrådgiverne formulerer det, mens socialrådgiveren ud over at være boundary spanner også aktiveres som initiator og kvalitetskontrollør. Det bliver socialrådgiverens opgave og ansvar at afgive de rette bestillinger, forberede fagsystemet samt kvalificere og kvalitetstjekke robotternes output. Programmørerne i IT-afdeling får samtidig til opgave at føre tilsyn med robotterne og sikre driften.

Automatisering griber ind i og påvirker aktørernes praksisser og opgaver og væver samtidig aktørerne tæt sammen. Automatiseret sagsbehandling er med andre ord distribueret sagsbehandling. En softwarerobot er som ovenfor anført ikke intelligent, men er afhængig af og kan kun følge foreskrevne handlingssekvenser ud fra socialrådgiverens bestilling. Det forudsætter, at socialrådgiveren er særlig omhyggelig og systematisk med at præparere systemet:

> *"Robotterne bliver tricket af nogle bestemte ting. Og hvis ikke du gør det… Altså hvis du for eksempel ikke får lavet din indsats til en aktindsigt, eller hvis du ikke får sat et hak i en opfølgningsformular eller ikke får det udfyldt, så gør den det ikke, for så har den ikke fået at vide at den skulle. Og det kan være svært."*
> *(Socialrådgiver).*

Socialrådgiverne kan således opleve konflikter imellem "ufleksible" robotter og et "flydende og gråzoneagtigt" socialfagligt arbejde, og at den samlede opgavevaretagelse vanskeliggøres, når der er for store uoverensstemmelser. Robotterne kan således gribe ind i og forudsætte en systematik, som konflikter med arbejdet med vilde problemer, der ikke findes faste procedurer for.

Alt, der afviger fra den foreskrevne procedure – en opdatering i et IT-system, et pop-up vindue, et forkert forberedt fagsystem – kan få robotten til at fejle eller gå i stå, og det er ikke altid muligt for programmørerne at gennemskue årsagerne. Desto flere systemer og brugere robotterne interagerer med, desto større er risikoen for fejl. RPA beskrives både som "gaffa tape", der lukker huller i et allerede fejlbehæftet system (Digitaliseringsstrateg) og som en meget "let påvirkelig" løsning, hvilket bevirker at programmørerne i dag bruger relativ megen tid på at rette fejl (Programmør).

Den overhængende risiko for fejl gør det afgørende, at socialrådgiverne fortsat har kompetencer til manuelt at varetage de opgaver, robotterne tager sig af. "Det dur ikke", som en programmør fortæller, "hvis man i beskæftigelsesforvaltningen eller i et borgercenter slet ikke længere er i stand til at håndtere en aktindsigt. For robotten vil fejle. Og der vil være nedbrud. Så de bliver nødt til stadig at have kompetencerne, så de selv kan lave en aktindsigt, når robotten fejler."

Socialrådgiverne må altså fortsat kunne løfte den opgave, robotten skulle varetage, men ifølge socialrådgiverne kan dette allerede i dag være vanskeligt for nogle, til dels på grund af automatiseringen.

Socialrådgiverne vurderer desuden, at det kan være "umådeligt svært" at foretage et reelt kvalitetstjek af robotternes arbejde. Dels på grund af de til tider komplekse output, robotterne genererer, dels også på grund af de organisatoriske og ressourcemæssige begrænsninger:

> *"Det er jo sådan en meget fokuseret opgave, du skal løse på en uendelig stor mængde data. Så jeg tror, mange springer let over. Eller kører det hurtigt igennem. Går den så går den. Jeg tænker i hvert tilfælde, at dem vi har ude hos os, så er det et ressourcespørgsmål nogle gange."*
> *(Socialrådgiver).*

Mens softwarerobotterne således overtager nogle elementer af sagsbehandlingsarbejdet, indtil de fejler, opstår der også nye opgaver, som skal varetages af socialrådgiverne, og som kræver både tid og refleksion og derfor ressourcer. Disse opgaver stiller nye krav til socialrådgivernes evne til at gennemskue robottens og rådgiverens egen andel i sagsbehandlingen og at gennemføre sagsbehandlingen på en måde, så robotten fungerer og ikke laver fejl. Automatisering byder således på nye og ofte upåagtede arbejdsopgaver (Høybye-Mortensen

Der opstår således et organisatorisk og kompetencemæssigt behov for koordination og 'håndtering' af robotternes 'handlinger' i et stadig mere komplekst netværk af organisatoriske enheder og sagsgange

“Socialrådgiveren må dog være omend endnu mere systematisk end tidligere, når opgaver bestilles og fagsystemer forberedes og særdeles omhyggelig med og bruge tid på at kvalitetstjekke robotternes output”

& Ejbye-Ernst 2018). Det er imidlertid afgørende, at det nye ressourcebehov, der følger med automatisering, anerkendes og ikke negligeres i fortællingen om RPAs tidsbesparende potentialer, da konsekvenserne kan være, at der laves besparelser på et grundlag, der viser sig ikke at holde stik.

> *“Det er en klassisk udfordring. Vi laver businesscases og besparelser et år eller to før, vi præcist ved, hvilken teknologi der er tale om, og præcist hvordan det bliver implementeret. Og der kan være lavet organisationsændringer. Alle mulige ting og sager. Men altså, der er sådan et godt Monrad og Rislund citat: Skødet er skrevet, gælden er taget. Du får ikke pengene igen, selv hvis det viser sig, at der ikke var de her gevinster. Så er det bare ærgerligt.” (Digitaliseringsstrateg).*

Sagsgange og arbejdsprocesser automatiseres med en forventning om effektivisering. Automatiseringsprocesser er imidlertid ikke determineret på forhånd. De er kontekstafhængige, og det samme er automatiseringsprocessernes påvirkninger af organisatoriske praksisser, professionsforståelser og vidensdomæner. Udviklingen kan slå fejl men er irreversibel.

KONKLUSION OG DISKUSSION

I denne artikel har vi belyst, hvordan faglige grænser drages i automatiseringsprocesser, og hvordan nye kompleksiteter og dilemmaer opstår som konsekvens af automatiseret sagsbehandling.

Ved at automatisere sagsbehandlingen i BBU ved hjælp af RPA forsøger man på en og samme tid at simulere og korrigere eksisterende praksis. Sigtet er at forbedre kvaliteten i sagsbehandlingen og forbedre betingelserne for socialt arbejde ved at frigive tid til kerneopgaver. Gennem automatisering etableres således en distinktion mellem automatiserbare opgaver og socialfaglige opgaver, der forudsætter professionelle kompetencer, som ikke kan sættes på formel. Teknologierne og deres funktionelle begrænsninger indgår således i en grænsedragning, hvor det socialfaglige skøn konstrueres som socialrådgiverprofessionens kerneopgave og kvalitet. Grænser er ikke mejslet i sten, men udfordres løbende, hvilket især bliver tydeligt, når socialrådgivere og robotter konflikter og fejl opstår.

Koblingen mellem automatiserbare sagsbehandlingsprocesser og robotter involverer en oversættelse fra socialrådgiver- til robotsprog. I udviklingsprocessen ekspliciteres uartikulerede arbejdsgange, som nedfældes og standardiseres i handlingssekvenser, som efterfølgende implementeres på tværs af arbejdsgange og -processer. Samtidig distribueres opgavevaretagelsen ud i et netværk af aktører og nye arbejdsopgaver opstår. Robotterne udfører benarbejde og kan frigive tid til kerneopgaver, socialfaglige skøn og borgernært arbejde med sårbare børn og familier.

Socialrådgiveren må dog være omend endnu mere systematisk end tidligere, når opgaver bestilles og fagsystemer forberedes og særdeles omhyggelig med og bruge tid på at kvalitetstjekke robotternes output. Dertil kommer, at socialrådgiverne må opretholde kompetencer til at foretage benarbejdet selv, når robotterne fejler. Sidst men ikke mindst får de socialrådgivere, der er IT-ambassadører eller superbrugere, til opgave at forbinde og forhandle mellem organisatoriske subsystemer og deres konfliktende interesser, mål, epistemologier og ontologier. Sådanne opgaver falder ikke umiddelbart ind under den socialfaglige professionsforståelser, som den konstrueres i automatiseringsprocessen, og risikerer derfor at gå upåagtet hen. Hvorvidt det sker, kan man forvente afhænger af professionens status som vidensdomæne, de organisatoriske omstændigheder for teknologiudvikling og –anvendelse og ikke mindst, i hvilket omfang og hvordan socialrådgivere er involveret i teknologiudviklingen.

REFERENCER

Aguirre, S., & Rodriguez, A. (2017). Automation of a business process using robotic process automation (RPA): A case study. *In Workshop on Engineering Applications* (s. 65-71). Springer, Cham.

Antczak, H. & Birkholm, K. (2019). Når borgeren bliver til data... fordufter den etiske fordring. *Uden for Nummer,* (39), 4-12.

Berzin, S. C., Singer, J. & Chan, C. (2015). Practice innovation through technology in the digital age: A grand challenge for social work. Paper No. 12. *Columbia, SC: American Academy of Social Work and Social Welfare*.

Callon, M. (1984). Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. *The sociological review*, 32(1_suppl), 196-233.

Christensen, M. & Andersen, L.B. (2019). Debatoplæg om it-forskning og it-kompetencer på det sociale område. *FORSA konference 2019: Forandringer i (velfærds)samfundet – digitalisering og teknologi i socialt arbejde og pædagogik*.

Danholt, P. & Gad, C. (2021). *Videnskab, teknologi og samfund i en kompleks verden: En introduktion til STS*. Hans Reitzels Forlag.

Dansk Socialrådgiverforening (2011). *11 minutter i timen til borgerkontakt*. https://socialraadgiverne.dk/publikation/11-minutter-i-timen-til-borgerkontakt/

Dansk Socialrådgiverforening (2019). *Socialrådgivernes psykiske arbejdsmiljø. Stress, arbejdspres og muligheden for at levere kvalitet i arbejdet*. https://socialraadgiverne.dk/wp-content/uploads/2019/04/2019-03-18-SocialaadgivernesPsykiskeArbejdmiljoe-COWI-rapport-V2.pdf

Eriksen, K. K. (2015). Professionel refleksivitet og fantasi – velfærdsteknologi og professionsfremtid i uddannelsesnutid. I Eriksen, K. K. et al (red.), *Velfærd, teknologi og læring i et professionsperspektiv* (s. 23-38). Sorø: UCSJ Forlag.

Høybye-Mortensen, M., & Ejbye-Ernst, P. (2018). The long road to data-driven decision-making: How do casework registrations become management information? *STS Encounters*, 10(2.2), 7–36.

Kirk, S. A. & Reid, W. (2002). *Science and Social Work. A Critical Appraisal*. NY: Columbia University Press.

Kyng, M. (2010). Bridging the Gap Between Politics and Techniques: On the next practices of participatory design. *Scand. J. Inf. Syst.*, 22(1), 5.

Justesen, L., Plesner, U., & Glerup, C. (2020). Arbejdets forandring i digitaliserede offentlige organisationer. I *Digitalisering i offentlig forvaltning* (s. 151-164). Samfundslitteratur.

Kommunernes Landsforening (2018). Projektkatalog. Overblik over pilotprojekter i initiativet *"Kommunernes Teknologispring - velfærdsudvikling gennem ny teknologi"* Juni 2018.

Københavns Kommune (2019). *Københavns Kommunes digitaliseringsredegørelse 2019*. Københavns Kommune.

Molander, A. & Terum, L. I. (red.) (2008). *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.

Nissen, L. B. (2010). Boundary spanners revisited. *Qualitative Social Work*, 9(3), 365–384.

Pinch, T. J. & Bijker, W. E. (1984). The social construction of facts and artefacts: Or how the sociology of science and the sociology of technology might benefit each other. *Social studies of science*, 14(3), 399-441.

Regeringen, Kommunernes Landsforening & Danske Regioner (2016). *Et stærkere og mere trygt digitalt samfund: Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020*.

Sprogøe, J. & Jørnøe, R. L. (2015). Introduktion af velfærdsteknologi i professionel praksis. I Eriksen, K. K. et al (red.), *Velfærd, teknologi og læring i et professionsperspektiv* (s. 49-63). Sorø: UCSJ Forlag.

Torres-Albero, C., Robles, J. M. & De Marco, S. (2014). Inequalities in the information and knowledge society: From the digital divide to digital inequality. I López Peláez, A. (red.), *The robotics divide* (s. 173-194). London: Springer.

Van der Aalst, W. M., Bichler, M. & Heinzl, A. (2018). Robotic process automation. *Business & Information Systems Engineering 60*, 269–272.

Winner, L. (1978). *Autonomous technology: Technics-out-of-control as a theme in political thought*. Mit Press.

