

## 75 års socialpolitik set igennem Dansk Socialrådgiverforenings briller

Af Anne Worning, formand, Dansk Socialrådgiverforening

**Anne Worning**, formand for Dansk Socialrådgiverforening 1997. Uddannet socialrådgiver 1976, årskursus i 1986 og master of public policy 2000. Har i de senere år beskæftiget sig med og skrevet om socialrådgiverprofessionens udvikling både nationalt og internationalt. Siden 2000 medlem af executiv-komiteen i IFSW, den internationale organisation for socialrådgivere som organiserer cirka en halv million socialarbejdere globalt.

Socialministeriet udarbejdede i forbindelse med sit 75 års jubilæum i 2001 et festskrift, hvortil de ønskede at jeg bidrog med en artikel med titlen "Dansk socialpolitik set fra socialrådgiversiden". Artiklen er blevet omdøbt og let bearbejdet til brug for Uden for nummer. Men synsvinklen er den oprindelige. Hvordan ser socialrådgiverfaget på den socialpolitiske udvikling. Det ved vi ikke noget samlet om, for socialrådgiverfagets eller Socialrådgiverforeningens historie er ikke skrevet - endnu.

Bidder og brikker findes i (få) jubilæumsskrifter eller danske og internationale videnskabelige afhandlinger. Men overblikket eksisterer ikke. Først i år 2001 har Hovedbestyrelsen i DS besluttet at foreningen skal skrive historien. En faglig organisation bør have som central opgave at være rammen om professionens historie og udvikling; at være fagets kollektive hukommelse. Derfor er det måske ikke så mærkeligt, at ministeriet henvendte sig til mig som foreningens formand. Artiklen er mit eget forsøg på, før historien er nedskrevet, med baggrund i nogle bidder og brikker at give en subjektivt præget vurdering af socialpolitikkenes udvikling med fagforeningens og professionens perspektiv. Læseren bør således også have mit udgangspunkt i mente. Der er ikke tale om en videnskabeligt funderet artikel, men om en artikel skrevet af den politisk valgte formand i Dansk Socialrådgiverforening, som tilfældigvis - og heldigvis - selv har været med de seneste 25 år af denne spændende udvikling.

Artiklen er bygget op om to hovedafsnit. Det bagudskuende: Opbygningen af velfærdsstaten i sidste århundrede og det aktuelle: Tendenser i nutidens socialpolitik. Den afsluttende opsummering viser, at selv om socialpolitikken og faget har gennemløbet forskellige udviklingstrin, skal hver enkelt af os i hverdagens handlinger kunne agere med de historiske udviklingstræk, fordi de alle stadig har gyldighed i nutidens socialpolitik.

### Introduktion

Den tyskfødte irske professor i socialt arbejde, Walter Lorenz beskæftiger sig i sin bog Social Work in a Changing Europe med de udfordringer, socialarbejderne står over for. Han definerer socialt arbejde bredt. Han skriver

*"...den term, der symboliserer fællesmængden i socialt arbejde er "det sociale" i alle dets betydninger.. Socialt arbejde er en af de mange tråde, som væver strukturen i den sociale konstruktion. Det indeholder en samling erfaringer og kundskaber, udledt af medvidende refleksioner over trådene i konstruktionen, af processer og handlinger imellem individer og sociale strukturer" (Lorenz, 1994; 181, min oversættelse).*

Socialpolitikkenes grænser er diffuse. De dækker generelle ordninger for den almene befolkning, men fungerer samtidig som sikkerhedsnet, når andre politikker ikke kan løse problemerne hvad enten der er tale om den økonomiske politik, arbejdsmarkedspolitikken eller uddannelsespolitikken. Grænserne til sundhedspolitik er flydende. Og i 80'erne introduceredes slogan'et: "Den bedste socialpolitik er kulturpolitik" i forbindelse med øget fokus på den frivillige indsats.

Et overblik over de sidste 75 års socialpolitik viser de ofte modsætningsfyldte tendenser, der præger socialpolitikken. En form afløses af sin modsætning som en pendulering. Rettigheder afløses af faglige skøn. Perioder med centralisering afløses af lokalt selvstyre. Der lægges vægt på professionel henholdsvis frivillig indsats. Familierne skal forblive samlet eller børnene skal anbringes. Specialiseret indsats ændres til generel og helhedsorienteret indsats. Regulering afløses af deregulering; individualiseret contra standardisering. Alt sammen tegn på de grundlæggende problemer, socialpolitikken har med at finde "sandheder" og vanskelighederne med at skabe sikkerhed for resultaterne. Her spiller den manglende tradition for forskning i socialt arbejde en stor rolle. Ofte skal de modsætningsfyldte tendenser co-eksistere og omsættes i praksis. Socialt arbejde hviler på både retsstatens fundament, på velfærdsstatens professionalisering og med det posttraditionelle samfunds ændrede relationer. Socialrådgivernes forpligtelse er til enhver tid at kunne agere i dette kaos af modsætninger. En opgave som det følgende vil vise, kan være ganske vanskelig.

Socialt arbejde er relationelt. Omdrejningspunktet er samarbejdet mellem klient og socialrådgiver. Socialt arbejdes formål er at stille samfundets ressourcer til rådighed for derigennem at skabe forandring for mennesker. Der er, som Jørgen Husted skriver, tale om et dobbelt perspektiv, hvor den ene er at hjælpe mennesker i social nød. Det andet er at virke for samfundsforandringer i retning af større social retfærdighed. (Husted; 2000: 8) Det handler både om at skabe muligheder for forandring for den enkelte klient, samtidig med at socialrådgiveren har et samfundsmæssigt ansvar for forvaltningen og udviklingen af socialpolitikken. Dobbeltperspektivet er unikt for socialt arbejde og viser den tætte relation til det politiske system. Både at gøre noget og at arbejde for forandring. Ambitionen er at skabe balance imellem disse to (ofte modsatrettede) hensyn.

## Fagets start

I 1937 startede de første socialhjælpere på den halvanden-årige uddannelse, der senere, i forbindelse med en forlængelse i 1942, blev omdøbt til socialrådgiveruddannelsen. Forud var gået forskellige uddannelsesinitiativer, blandt andre et socialt-filantropisk kursus fra 1915 med hovedvægten på børnesagen og det offentlige forsørgelsesvæsen. I forbindelse med socialreformen i 1933 oprettedes et tre-måneders-kursus i socialhjælp med vægt på socialreformen og de andre sociale love.

Men først efter ansættelse af en socialrådgiver på Kommunehospitalet i 1933, blev der taget initiativ til en egentlig uddannelse. Der var behov for en medarbejdergruppe, der kunne leve op til socialreformens intentioner om at afhjælpe hvert enkelt trangstilfælde med hjælp, der var individuelt tilpasset. Uddannede socialrådgivere ville have forudsætninger for at foretage denne bedømmelse og at have den fornødne viden til at kunne igangsætte en proces til at afhjælpe fremtidig nød (Lützen; 1998: 422) Det var nødvendigt at kunne rådgive sygdomsramte, hvor konsekvenser af sygdom ikke alene var helbredsmæssige, men kunne have indflydelse på økonomi, familieforhold, tilknytning til arbejdsmarkedet. De første socialrådgivere skulle primært rådgive og henvise til andre i kommunerne, sygekasserne, ulykkesforsikringen etc.

*"Den sociale hospitalsmedarbejders opgave består ikke i første række i at yde økonomisk støtte. Ofte må han gøre det, men det kan i reglen ske ved at sætte patienten i forbindelse med bestående forsørgsorganisationer af offentlig eller privat art. Meget mere må arbejdet komme til at bestå i en på tillid bygget "moralisk bistand", der sigter på at hjælpe patienten over den første vanskelige tid..." (Reintoft; 1978 citerer den første udøvende socialhjælper Axel Garboe fra en artikel i Socialt Tidsskrift, 1927: 11)*

12. maj 1938 tog en gruppe mennesker, blandt andre lederen af mødrehjælpen, jurist Vera Skalts, initiativ til oprettelse af en forening for socialhjælpere. Der var tale om en interesseorganisation, ikke om en fagforening for socialrådgivere. I 1940, i forbindelse med offentlig godkendelse af den nye titel, blev foreningen omdøbt til Dansk Socialrådgiverforening. Der var da 70 medlemmer. Formålet med foreningen var at skabe ramme om faglige diskussioner. Initiativtagerne manifesterede sig med et "vi er ikke blevet socialhjælpere på grund af lønnen". Rekrutteringsgrundlaget var middelklassens kvinder.

Socialreformen fra 1933 forankrede den offentlige forsørgelsehjælp i kommunerne gennem oprettelse af sociale forvaltninger og politiske udvalg. På grund af lovgivningens rettighedskarakter, ansås det ikke for hensigtsmæssigt og nødvendigt, at ansætte særligt faguddannet personale i kommunerne. Her kunne man klare sig med det korte tre-måneders kursus. Socialrådgiverne blev uddannet som støtteprofession til andre faggrupper og med en faglig selvopfattelse, hvor afhjælpning af økonomisk nød ikke nødvendigvis er en integreret del af den sociale indsats. Socialrådgiverne var placeret der, hvor klienterne var indlagt, anbragt eller henvist til. Med det institutionelle udgangspunkt var deres primære opgaver at rådgive og henvise til andre støtteordninger eller institutioner. Og lønnen var ikke det centrale tema.

### **Udvidelse af fagets arbejdsfelt**

Via de nye socialpolitiske initiativer midt i århundredet, revalideringsloven fra 1950'erne og familievejledningsloven fra 1964 fik socialrådgiverfaget udvidet sit arbejdsfelt og skærpet den faglige profil. Det gjaldt først og fremmest mødrehjælpsloven fra 1939.

I sagens natur kunne en sådan individ- og situationsbestemt rådgivning ikke detailbeskrives i lovgivningen. Samfundet måtte overlade det faglige skøn til socialrådgiverne. Derved repræsenterer loven et tidligt opgør med de bærende retsprincipper og detaljerede forskrifter i Socialreformen. Mødrehjælpsloven bestemte, at staten fremover skulle drive rådgivningerne og institutionerne, fordi disse, bedre end de kommunale socialforvaltninger, ville kunne sikre en kvalificeret psykosocial indsats og helhedspræget rådgivning på et ensartet niveau.

Mødrehjælpsloven beskrev i detaljer, de kvalifikationsmæssige forudsætninger, medarbejderne skulle have. Lederen af institutionen skulle være en kvinde, der har gennemgået et anerkendt kursus for socialhjælper eller af en dermed ligestillet uddannelse. Og de af personalet, der ikke udelukkende beskæftigede sig med kontorarbejde, skulle have tilsvarende uddannelse (Mødrehjælpslovens § 6). Uddannelseskrauet var således skrevet direkte ind i lovens tekst. Både ledere og medarbejdere skulle have en socialrådgiveruddannelse. På intet tidspunkt hverken før eller efter mødrehjælpsloven har socialrådgiverfaget haft så lovfæstet en professionel anerkendelse. Hverken i Bistandsloven eller i de senere sociale love er der, som beskrevet neden for, knyttet formelle uddannelseskraue til udførelsen af det sociale arbejde.

Mødrehjælpen blev rammen om og udfordringen for socialrådgiverfaget. Mange af fagets "store damer" har således haft deres faglige og (fag)politiske vækkelsesperiode i Mødrehjælpenes rådgivninger og har dermed præget den unge professions metodeudvikling og selvforståelse.

Også i de statslige revalideringscentre og i udbygningen af børneforsorgen fra midt i 60'erne fik socialrådgiverne en central rolle som rådgivere, formidlere og beslutningstagere for større grupper af erhvervshæmmede, truede børn og deres familier. Også de indsatsområder havde staten som driftsherrer. De byggede på specialiserede strukturer, hvor målgruppeafhængig psykosocial rådgivning og helhedspræget indsats var i fokus. Netop målgruppespecialiseringens fordele samt den ekspertise fagfolkene hermed udviklede, var i centrum for mange socialrådgiveres kritik af kommunalreformen og senere af bistandsloven og kommunaliseringen af det sociale arbejde.

Men der var tale om en lille faggruppe. I 1955 da socialrådgiveruddannelsen fik den længde, den har i dag, var der knap 400 socialrådgivere.

### **Den "moderne" socialpolitik og det moderne fag**

De mange nye lovinitiativer og ændringer fra socialreformen i 1933 op igennem århundredet gjorde effektivisering og forenkling nødvendigt. Kunne man forene dette med moderne socialpolitiske målsætninger om forebyggelse og revalidering, var basis skabt for en ny reform. Socialminister og socialrådgiver Eva Gredal skrev:

*"Men som lovgivningen har udviklet sig i de snart mange år, der er gået siden Steinckes første socialreform fra 1933, har det ikke kunnet undgås, at der er kommet overlapninger mellem de forskellige områder, og at der tit må startes sager på de samme mennesker såvel i kommunens sociale forvaltning som i revalideringscentret og i mødrehjælpen". (Mentalhygiejne;*

1975:87)

Hun fremhævede to hovedprincipper i reformen. Familiebehandlingsprincippet, hvor alle problemer i en familie skulle kunne tages op til en samlet behandling. Og lighedsprincippet, at de konkrete årsager til menneskers hjælpebehov skulle være underordnet. Det sociale system skulle alene fokusere på behovet for bistand. Hermed ville man undgå en situation, hvor der for *"en fysisk eller psykisk erhvervshæmmet åbner ... muligheder, som næppe er til stede for den, der betegnes som enlig forsørger, og i hvert fald ikke for den, der blot er henvist til at søge hjælp "ved trang i al almindelighed" efter forsorgslovens §56" (samme; 91)*

Bistandsloven skulle være sikkerhedssystemets nederste net, og reformen introduceredes med den klare hensigt at skabe et system baseret på et individualiseret behovsprincip. Bistandsloven gjorde således op med 1933-reformens lovgivningsfastsatte tildelings- og udmålingskriterier. Det skulle være slut med stigmatisering af de hjælpsøgende. De professionelle faglige skøn skulle være centrum i socialt arbejde.

### **Kommunalisering af det sociale arbejde**

Forenkling skabtes via etablering af et enstrengt system i kommunernes socialforvaltninger. De statslige specialistenheder blev nedlagt. Kommunernes Landsforening udgav i forbindelse med reformen et debatoplæg om organisering af den sociale indsats. KL ville gøre op med kommunernes dårlige ry på det sociale område igennem en helt ny måde at organisere arbejdet på, der modsvarede de socialpolitiske målsætninger. Organiseringen skulle bryde med kommunernes traditionelle hierarki og opbygges om rådgivergrupper, der kunne udnytte medarbejdernes forskellige viden og erfaring.

*"Det er af afgørende betydning, at administrationen ordnes på en måde, der harmonerer med de socialpolitiske målsætninger, og man må have for øje, at det administrative arbejde, selv om det næppe bliver væsentligt mindre i omfang, dog i forhold til klienten vil få en mere tilbagetrukket placering, medens rådgivning og behandling vil blive mere dominerende funktioner i forvaltningens udadvendte arbejde."* (KL: Kommuneinformation 6 ; 73 : 125)

Alle gode intentioner til trods - selv KL argumenterede for at der i de nyetablerede rådgivergrupper var mindst en med socialrådgiveruddannelse (KL; 1973: 75) - lykkedes det ikke i loven at få fastlagt minimumskrav til den uddannelse, medarbejderne i kommunerne, skulle have. På kommunernes foranledning kom Bistandsloven til at formulere sig langt mere diffust end Mødrehjælpsloven, idet der blot stod "at i vejledningsarbejdet skal anvendes personer, der i kraft af deres uddannelse eller tidligere virksomhed har særlige forudsætninger for arbejdet". (Reintoft; 1978: 15). Hensynet til det kommunale selvstyre havde krævet en pris, hvor manglende uddannelsesmæssige krav og fraværet af monopol på stillingerne i socialforvaltningerne betød at alle uanset kvalifikationer blev "sagsbehandlere".

Forebyggelsesaspektet havde i forbindelse med socialreformkommissionens arbejde haft stor betydning. Dels af arbejdsmarkedspolitiske grunde, blandt andet i revalideringsloven, hvor den økonomiske udvikling i 60'erne forudsatte, at alle gode mænd og kvinder deltog i arbejdslivet. Men også inden for børneforsorgen havde forebyggelsesaspektet via etablering af familievejledningen i 1965 sat sig spor, som man nu ønskede at udvide til hele befolkningen. Bistandsloven forpligtede kommunerne til at rette opsøgende tilbud til alle, som måtte antages at trænge til det. Perspektivet var at et godt råd på rette tid kunne forhindre at der skete skade i familierne. Hermed introduceredes universalitetsprincippet i den sociale rådgivning. Alle skulle også i forbindelse med almene menneskelige kriser f. eks. skilsmisser kunne henvende sig. Intentionen var god nok, men den politiske beslutningsproces medførte, at rådgivningsarbejdet aldrig blev anerkendt på niveau med anden indsats, idet kommunerne ikke ydedes refusion for rådgivningen. Forebyggelsen blev overladt til det kommunale selvstyre.

Uddannelsespolitisk gav reformen anledning til en massiv satsning på flere uddannede socialrådgivere. I årene 1972-76 fordobledes antallet af socialrådgiverstuderende til det forventeligt efterspørgende kommunale arbejdsmarked, så der ved bistandslovens ikrafttræden var knap 4.000 socialrådgivere. At kommunerne ikke i samme omfang efterspurgte arbejdskraften, som skulle konkurrere med "deres egne HKere" viste sig i de følgende års ledighedstal. Således var

ledighedsprocenten for socialrådgivere i 1979 højere end mange andre befolkningsgrupper, nemlig knap 20 procent.

### **Socialreformens muligheder**

Den daværende ledelse i Dansk Socialrådgiverforening var generelt positiv over for socialreformens kommunalisering af det sociale arbejde. Man gik ind for nærhedshensyn og hensyn til borgernes retssikkerhed. (Betænkning; 1972:267) Dog pegede DS på behovet for refusion og så til den forebyggende indsats og at der centralt blev fastsat minimumstakster for den økonomiske bistand. Det forebyggende og opsøgende arbejde måtte i fokus. Erfaring fra familievejledningen, hvor en åben adgang til rådgivning havde fungeret forebyggende, blev fremhævet. DS var inspireret af forsøgsvirksomhed fra Brammersgade i Århus, hvor et åbent rådgivningskontor var placeret i et lokalt boområde.

*“Behandlergruppen skal være fortrolig med lokalsamfundets struktur, så den kan fungere som et “føleorgan” for sociale problemer f.eks. i nye boligområder og slumkvarterer. Gruppen skal blandt lokalbefolkningen søge at skabe interesse for aktiv deltagelse i nærsamfundets problematik i videste forstand”. (Betænkning; 1972:273)*

DSs høringssvar tydeliggør socialt arbejdes dobbelte forpligtelse, både at arbejde for mennesker i nød men også at arbejde med politisk påvirkning. På det tidspunkt var socialrådgiverne inspireret af teorier om samfunds- og græsrodsarbejde, Community Work.

Også andre kunne se potentialerne i Bistandsloven. Lars Uggerhøj har beskrevet sine egne erfaringer således:

*“Vi startede med at tage den nye bistandslov for pålydende. Den gav masser af muligheder for alternative måder at organisere fagligt og socialt arbejde på, og det passede fint ind i vores målsætninger”. (DS; 1998:23).*

Op gennem 1960'erne havde Socialrådgiverforeningen inspireret af verdensorganisationen for socialarbejdere introduceret diskussioner om fagets etik. På linje med andre professioner måtte socialt arbejde formulere regler for professionel adfærd. Blandt andet inspireret af denne diskussion skrev Peter Duus om socialrådgiverens nye rolle i forbindelse med socialreformen:

*“Diskussionen om den nye rolle for socialarbejderen kunne tage udgangspunkt i et sæt arbejdsregler, der kunne problematisere bistandslovens indhold. Disse arbejdsregler kunne være:*

- 1. Du skal sikre klientens ret*
- 2. Du skal undgå tvang over for klienten*
- 3. Du skal ikke fremme klientens passivitet.*
- 4. Du skal undgå isolering af klienten- og problemerne.*
- 5. Du skal skabe basis for klientens forståelse af problemets reelle karakter.*
- 6. Du skal forstå klientens arbejdsmæssige, økonomiske og sociale baggrund.*
- 7. Du skal forstå samfundet og dine betingelser at arbejde under.*
- 8. Du skal utilsløret meddele omverdenen din opfattelse af den sociale virkelighed.*

*Med dette diskussionsudgangspunkt kunne fremkomsten af bistandsloven medføre en ændret socialpraksis, der kunne få virkning i det konkrete sociale arbejde.” (Mentalhygiejne; 1975: 138) Arbejdsreglerne beskriver klart socialrådgivernes dobbelttydige rolle; dels som den klientrettede rådgiver men samtidig som forvalter af den offentlige indsats.*

### **Den kritiske opposition.**

Reaktionerne fra andre indflydelsesrige socialrådgivere var overvejende kritiske. Det langvarige kommissionsarbejde og den langstrakte politiske beslutningsproces betød, at velfærdsoptimismen fra 60'erne var afløst af 70'ernes økonomiske krise og arbejdsløshed.

Kritikken mod bistandsloven fra socialrådgivere kan sammenfattes i 5 punkter.

1. Lovgivningens manglende aktualitet i forhold til de problemer befolkningen stod i, med stigende arbejdsløshed, indvandring etc. Her kom forebyggelses- og behandlingssynet i bistandsloven til kort over for de samfundsskabte problemer. Højkonjunkturrens reform skulle omsættes i økonomiske krisetider
2. De manglende instrumenter til at indfri forventningerne til rådgivning som krumtappen i det

forebyggende arbejde, idet kommunerne selv skulle finansiere ordningen.

3. (Gen)introduktion af skønsprincippet med svækket retssikkerhed for borgerne indebar risiko for genindførelse af et vilkårligt almissesystem

4. Risikoen for at enstrengheden ville betyde afhængighed mellem klienten og den kommunale sagsbehandler, nu hvor klienterne bare skulle henvende sig et sted.

5. Frygten for at det kommunale sociale system var uegnet som ramme om socialt arbejde.

Kritikken viste sig også over for ideerne om andre organisationsformer:

*".. At organiseringen af socialarbejderne i rådgivergrupper med selvstændig kompetence må antages at medføre, at den enkelte rådgiver i høj grad bindes i loyalitet over for gruppens beslutninger og i sidste ende over for kommunens socialpolitik, i højere grad en tilfældet er med den mere hierarkiske struktur, som eksisterer i dag. Dette kan medføre dårligere muligheder for klienten til at køre fællesløb med socialarbejderen på tværs af officielle administrative regler." (samme: 112)*

### **Lappeskræddere eller revolutionære**

Set med de historiske briller kan det synes ejendommeligt at socialrådgiverne havde så svært ved at finde positive elementer i socialreformen. Et var den økonomiske krise og befolkningens vanskelige levevilkår i midt 70'erne, som måtte nedtone velfærdsoptimismen knyttet til bistandsloven. Noget andet er, at socialreformen i sin ånd og bogstav kunne siges at styrke socialrådgiverne og faget både kvantitativt og kvalitativt via større vægt på faglige skøn, flere socialrådgivere og nye måder at organisere arbejdet på. Men kritikernes fokus var ikke socialrådgivernes egeninteresse eller fagets anseelse. Omdrejningspunktet var hensynet til klienterne, hvor ledighed, fald i levestandard og generel håbløshed over for fremtiden skabte en uventet samfundsmæssig situation. Det fokus må tilskrives en iøjnefaldende politisk radikaliseringsproces af socialrådgiverfaget igennem 1970'erne og i de tidlige 1980'ere. Fokus var ikke på de muligheder, reformen gav socialrådgiverne, men på de vanskelige levevilkår, arbejderklassen havde som følge af den kapitalistiske produktionsmåde og den manglende indflydelse på kapitalen. Venstrefløjsretorikken kom til at sløre de faglige muligheder, socialreformen ideelt set kreerede for socialrådgiverne. Radikaliseringen må for socialrådgiverne særligt tilskrives en professionshistorie, som har været præget af *"et deprivationssyndrom. Venlige imødekommende, kontaktsøgende har vi nærmet os enhver strømning i samfundet, enhver ny ide, andre fags dominans over vort arbejde"* (Reintoft; 1978: 7)

Det var på tide, efter 1960'ernes kritikløse import af amerikansk inspireret case-work-teori og individualiserende terapeutisk præget indsats at diskutere egen rolle. Men det havde også været på tide at diskutere, som Peter Duus er inde på, behovet for metodeudvikling i kommunalt socialt arbejde.

"Samfundsstøtte eller socialpolitisk avantgarde" var titlen på Dansk Socialrådgiverforenings jubilæumsskrift fra 1978. Var socialrådgiverne lappeskræddere eller revolutionære? At det dialektiske forhold imellem hensynet til klienterne og socialrådgiverfagets anseelse forsvandt kom til at dokumentere samme deprivationssyndrom, blot med modsat fortegn. At mestre de perspektiver, var og er socialrådgiverfagets udfordring og særlige mandat.

### **Mod en ny socialreform**

Bistandsloven kom igennem sit godt 20-årige liv til at fremstå som et patchworktæppe af lapperier og behovet for at forenkle forekom politisk presserende.

*"Det sammenhængende system, der var en forudsætning for socialreformen var således under nedbrydning: stor valgfrihed for myndighederne mellem forskellige sociale ydelser, den meget individuelt orienterede sagsbehandling, muligheden for at bruge skønnet som ressource i social behandling og økonomisk tilskud for at motivere klienter til at indgå i en behandlingsplan blev efterhånden svækket i de stykvis og ikke særlig sammenhængende ændringer, der gennemførtes som led i besparelser og politiske forlig. Uanset hvad man måtte mene om denne behandlingstankegang, så havde man dog gennemført et system, der havde en indbyrdes harmoni mellem de forskellige ydelser. Det blev lidt efter lidt fragmenteret uden grundige overve-*

jelser". (Ketcher; 1998: 40)

Dertil kommer udbredelsen af kommunale "skuffecirkulærer" som på kanten af lovgivningen indskrænkede de faglige skøn og en lokal usikkerhed over for, hvor bindende retsfor skrifterne fra Socialministeriet m.fl. skulle opfattes. Mange socialrådgivere ønskede på den baggrund fastere retsbestemte regler. Klarere tildelingskriterier, faste takster i udbetalingen men også regler for sagsbehandlingen formuleret i lovtæksten. Dansk Socialrådgiverforening har i den debat forsøgt at afveje hensynet til større gennemskuelighed i lovgivningen for brugere og socialrådgivere med hensynet til professionel handlerum i en individ-rettet indsats.

Daværende socialminister Karen Jespersen stillede i midten af 1990'erne forslag til reform af bistandsloven. Dansk Socialrådgiverforening udtalte i forbindelse med høringsprocessen i 1996/97, at en reform burde udskydes, fordi Socialministeriet forinden havde igangsat projekt Socialforvaltning, som fra 1996 skulle "belyse samspillet mellem den enkelte borger og de sociale forvaltninger og komme med forslag til forbedringer" (Socialministeriet; 1998: 7). Projektet måtte formodes at kunne yde et væsentligt bidrag til, hvordan det sociale arbejde i kommunerne fremover kunne udvikles og fornyes. Foreningen efterspurgte inddragelse af praktikere og brugere af det sociale system, særligt fordi forarbejderne til lovgivningen ikke umiddelbart tydede på forenkling. I øvrigt ville en udvidet brugerinddragelse sætte handling bag ordene om brugerindflydelse, et element, foreningen talte varmt for blandt andet ved at foreslå nedsættelse af kommunale brugerråd.

DS argumenterede med baggrund i bistandslovens erfaringer for at styrke rådgivningselementet og den forebyggende indsats. Rådgivningen burde løsrydes fra de kommune kontorer, som erfaringen viste ikke prioriterede den forebyggende indsats, og staten burde understøtte rådgivningsindsatsen via økonomiske refusionsordninger. anbefalinger, som stort set ordret kan genfindes i Dansk Socialrådgiverforenings hørings svar om bistandsloven fra 1972!

De sociale love fra 1998 blev præget af de foregående 20 års ledighed. Allerede lov om kommunal aktivering fra 1993 genintroducerede det socialdemokratiske ret- og pligtbegreb fra 1930'erne. Med aktivlinjen ændredes den socialpolitiske indsats fra bistandslovens primære fokus på afhjælpning af sociale problemer igennem en helhedspræget, familieorienteret indsats til at gøre arbejdsmarkedet til den bærende struktur til løsning af både forsørgelsesmæssige og mere eksistentielle sociale problemer.

Dansk Socialrådgiverforening har generelt været positiv over for introduktion af en mere aktiv socialpolitik. Den aktive hjælp indebærer muligheder for den enkelte; at det er legitimt at foretage sig noget og at uddanne sig, mens man modtager kontanthjælp. At den enkelte kan øge sin identitet og selvværd gennem kontakt med arbejdsmarkedet og dermed blive bedre integreret i samfundet. At aktiveringsforpligtelsen for alle er med til at mindske opfattelsen af at ledighed er den enkeltes individuelle problem. Lov om aktiv socialpolitik blev imidlertid præget af et tvetydigt, altomfattende aktiveringsbegreb, som både skulle omfatte en arbejdsmarkedsrettet aktivering og den såkaldte social-aktivering, hvor mestring af dagligdagen er formålet. Tvetydigheden overlader, hvilket både Kommunernes Landsforening og Dansk Socialrådgiverforening har gjort opmærksom på, fortolkningsretten til det kommunale system.

DS tilkendegav i sine hørings svar til aktivloven at "*regeringen har fastholdt og udvidet arbejdsmarkedsorienteringen som sin væsentligste socialpolitiske strategi. DS er af den opfattelse, at de samfundsmæssige betingelser ikke er til stede for denne strategi ..., når det handler om de svagest stillede grupper i vores samfund*". (DS; 1997: 6)

Det gjaldt i særligt grad formodningsreglen om, at når en person har brug for hjælp til forsørgelse i forbindelse med ledighed, kan kommunen normalt gå ud fra, at behovet kan opfyldes ved kontakthjælp og aktivering. DS kunne ikke tilslutte sig, at aktivering gøres til et universal-middel – også over for grupper med komplekse sociale problemer. Personer med komplekse sociale problemer må i behandling. For andre personer vil en revalideringsindsats være løsningen før en aktivering. Forudsætningen må være en grundig visitation af den enkelte for at kunne sætte ind med en individuel indsats, afpasset den enkeltes ønsker, ressourcer og behov.

Ifølge lov om aktiv socialpolitik skal kommunen tilbyde forskellige typer aktivering, så der foreligger alternativer. Ofte er viften af tilbud ikke stor. En undersøgelse i Socialforvaltnings-

projektet viser, at socialrådgiverne kun rådede over tre forskellige tilbud, som alle havde til formål at afklare klienternes situation - og altså ikke at beskæftige dem. Problemstillingen underbygges kvantitativt. Over halvdelen af de aktiverede er i projekter, revalideringsinstitution eller på sprogskole, mens blot 10procent er placeret i private virksomheder. (Socialministeriet; Kvantitative undersøgelse af arbejdsmarkedsområdet: 10.) Det er socialrådgivernes vurdering, at de langvarige klienter er præget af store sociale problemer som gør, at to tredjedele af dem ikke kan arbejde.

Den vurdering understøttes statistisk. CASA har undersøgt, hvad der i 1999 var sket med de klienter, der var i kommunal aktivering i 1996. 37% er blevet selvforsørgende, mens 40% stadig er midlertidigt forsørgede på enten kontanthjælp eller i aktivering. På trods af dalende ledighed, sidder mange stadig fast i forsørgelsessystemet. Således er der stadig to kontanthjælpsmodtagere for hver ene aktiverede. (Casa; 2000: 39 og 46) På trods af de udtrykkelige politiske forventninger om at alle skal aktiveres, viser tallene at det ikke sker.

Erfaringerne med aktivloven åbenbarer en modsætning mellem de politiske intentioner og den konkrete virkelighed i socialt arbejde. Det tvetydige aktiveringsbegreb gør det umuligt at vurdere, hvornår indsatsen er vellykket, idet parametre for succes ikke lader sig præcisere, når man ikke ved, om målet er selvforsørgelse eller sysselsætning. Socialrådgiverne efterlades i et professionelt skisma mellem den prioriterede politik: at alle skal aktiveres og det muliges kunst: at nogen ikke er i stand til det. Et forhold, der mindsker tilliden til lovgivningen og som øger uigennemskueligheden i den socialpolitiske indsats. Dilemmaet tydeliggjordes i TV 2 udsendelsen "Snyd for statens regning" i januar 2000.

### **Økonomistyring af socialt arbejde**

I takt med udbygningen af velfærdsopgaverne og kommunaliseringen af det sociale arbejde har den kommunale økonomi fået større indflydelse på de socialpolitiske målsætninger. Statsrefusionen kan bruges som pisk, hvis kommunerne ikke retter sig efter centrale politiske direktiver. Afkortningen af dagpengerefusionsperioden til 52 uger, har til formål at få borgerne ført videre i systemet. Officielt fordi "der er brug for alle", men også fordi dagpengeudgifterne blev højere med længere dagpengeperioder. Samme rationale ligger bag reduktionen i refusionsprocenten til førtidspensionen, hvor kommunerne kun refunderes 35 procent - mod tidligere helt op til 100procent. Det kan mærkes i tilkendelseshyppigheden.

Problemet er ikke at styre gennem økonomien, som er et utrolig effektivt styringsredskab. Problemet er økonomistyringens generelle karakter. De upræcise udmeldinger 'der skal ikke førtidspensioneres så mange', eller 'anbringes så mange børn på døgninstitution' lader sig ikke umiddelbart omsætte til det konkrete, borgerrettede niveau. Hvem skal ikke anbringes eller førtidspensioneres? Økonomistyring bliver uforståelig for befolkningen og umulig at forvalte efter, hvis ikke der sideløbende med økonomien styres via ændringer i tilkendelseskriterierne for FØP eller i foranstaltningmulighederne i børneparagrafferne.

*"Økonomisk styring trænger sig på og gør krav på autoritet, der ofte kan fortrænge de ansattes menneskelighed". (Højlund, 2000: 117)*

Socialrådgiverne er via deres ansættelse forpligtet til at agere i et politisk system. Styres der alene på økonomien, efterlader det socialrådgiverne i et tomrum, hvor det ikke lader sig gøre at agere professionelt. Loyaliteten over for de økonomiske kriterier kan komme til at sløre de faglige og professionelle vurderinger, som måske tilsiger flere førtidspensionstilkendelser eller flere anbringelser uden for hjemmet. De professionelles handlinger risikerer at blive uprofessionelle, fordi den politiske styring ikke tydeliggøres og forklares, men alene ekspliciteres i økonomistiske termer som effektivisering, rationalisering etc.

*"Baggrunden for dette kan måske være en frygt for at handle forkert og en udbredt orientering mod, hvad ledelsen forventer af medarbejderne frem for selvstændigt at vurdere, hvad der er rigtigt og forkert." (AKF; 2000: 28)*

At rette ind efter politiske økonomimål er blevet socialrådgiverfagets akilleshæl - de politisk aktive socialrådgivere er blevet gjort til lydige forvaltere, som i stedet for at udfordre det politiske system forsøger at overleve i et mere eller mindre politisk tomrum.



## Medie- og politisk styring af socialt arbejde

Behovet for at skabe konsekvens, når kommunerne og borgerne ikke følger de politiske eller økonomiske anvisninger øges tilsvarende. Hverdagens skæbner dagsordensættende for den politiske diskurs. Pressehistorier om mennesker (særligt etniske grupper) der malker det offentlige system er godt stof. På trods af, at den konkrete information og detaljerne i sagen ikke er kendt af offentligheden, påtvinges det lokale politiske og faglige system et via pressen formidlet krav om revurdering og ændrede beslutninger. For socialrådgiverne kommer socialpolitikken til at virke som stop-go politik. Ofte urealistisk positiv i form af lancering af politiske "oneliners" som "det rummelige arbejdsmarked" og der er "plads til alle" eller "hjemme er bedst". Mens virkeligheden er, at marginaliseringen fortsætter på arbejdsmarkedet og at der ofte mangler foranstaltningmuligheder på grund af økonomiske begrænsninger. De socialpolitiske dilemmaer i forhold til aktivlinjen, økonomistyringen og enkeltsagerne kompliceres i det tve- eller tredelte sociale system. Folketingets lovgivning skal omsættes i hver enkelt kommune og amt, prægede af lokale prioriteringer, økonomiske forskelle og borgerforventninger. Uenigheder mellem de politiske niveauer og forskellige lokale prioriteringer medvirker til den manglende gennemskuelighed for borger og socialrådgiver.

Pressehistorierne blandt andet om mennesker, der ikke vil i arbejde og aktivering følges ofte op af regeringsindgreb. Fra 1. januar 2001 kan kommunerne trække op til 30procent i kontanthjælpen, hvis en borger udebliver "uden rimelig grund fra et tilbud om aktivering eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning". Hjælpen ophører helt hvis borgeren uden rimelig grund afviser et tilbud om arbejde. (Aktivlovens § 39 og 41) Dansk Socialrådgiverforening protesterede i forbindelse med lovens indførelse over for de tvangsindgreb. Dialog og frivillighed øger chancen for gode resultater, mens tvang og mistillid, baseret på et særdeles tvetydigt aktiveringsbegreb hindrer en god relation mellem borgerne og socialforvaltningen. Da kontanthjælpen endvidere betragtes som økonomisk sikkerhedsnet for udsatte borgere, må foreningen gå imod sådanne økonomiske sanktioner.

Også muligheden for at straffe kommuner, der ikke lever op til lovgivernes krav, er et brugbart politisk styringsredskab. Når kommunerne ikke integrerer indvandrere eller når det rummelige arbejdsmarked er for snævert for skåne- og fleksjobberne, diskuteres om kommunerne skal straffes med bøder eller godtgøres med priser. Men de overordnede krav om linje og konsekvens risikerer at komme i modstrid med retssikkerhedshensynet: Kravet om at borgerne skal behandles individuelt, respektfuldt og hensyntagende.

## Styring gennem øget retssikkerhed

I Regeringens Moderniseringsredegørelse fra 1993 blev borgernes rettigheder gjort til et bærende princip i fornyelsen af den offentlige sektor. Med retssikkerhedsloven fra 1998 skal borgerne have sikret deres rettigheder og indflydelse, når de sociale myndigheder behandler deres sager. Det skal ske ved en hurtig, målrettet, helhedsorienteret indsats, hvor borgeren skal have muligheder for at medvirke ved behandlingen af sagen. Reglerne lægger op til en mere responsiv og forhandlet relation med borgerne i stedet for den forvaltningsstyrede indsats.

Dansk Socialrådgiverforening kvitterede positivt for lovforslaget. Af hensyn til klienterne, hvor socialrådgivernes indsats af overgribende og myndighedsbaseret karakter øger behovet for alle de retsbeskyttelseselementer, der kan sikre mod vilkårlighed og utilsigtede konsekvenser af foranstaltninger. Og af hensyn til socialrådgiverne, hvor tydelighed i retsgrundsætningerne kunne være en hjælp i arbejdstilrettelæggelsen og i kontakten med klienterne.

Et år efter lovens ikrafttræden foretog jeg en undersøgelse i tre kommuner af implementeringen af loven. Konklusionen i undersøgelseskommunerne er, at loven ikke har fået nogen indflydelse på praksis i socialt arbejde. Undersøgelsen identificerer forskellige dimensioner ved de professionelle roller, som har haft betydning for at retssikkerhedstænkningen ikke har fået fodfæste. Indførelse af retssikkerhedsloven har ikke medført ny viden hos socialrådgiverne eller introduktion af nye metoder. Der er ingen ændringer sket i måden, der arbejdes på.

Retssikkerhedsloven har således ikke haft normativ eller faktisk indflydelse på det sociale

arbejde. Retssikkerhedsloven kan betragtes som en moderne lov, hvor klienten skal styrkes i en art forhandlet relation. Men socialrådgiverne skal samtidig kunne operere med de krav velfærdsstatens lovgivning stiller til en professionel- og metodisk ageren og til den traditionelle retsstatslige mere neutrale implementering af lovgivning. At kunne agere i så komplekse sammenhænge kan tilsyneladende ikke lade sig gøre i "det ensomme, isolerede rum, som det sociale arbejde typisk udøves i" (AKF; 2000: 15).

Amternes og Kommunernes Forskningsinstituts (AKF) undersøgelse af arbejdsmiljøet i socialforvaltningerne beskriver, hvorledes socialrådgiverne hvad angår faglig kompetence ikke kan følge med i lovgivningen eller anden faglig udvikling inden for deres fagområde. Det forhold har den manglende implementering af retssikkerhedsloven bekræftet.

Retssikkerhedsgarantier er i deres karakter kollektive. Tidsfrister for sagsbehandling og klagesager gælder alle, kravet om handleplaner gælder for de mange. Derved kan retssikkerhedsgarantier komme til at stå i modsætning til behovet for en individuel indsats. Standardiseringen betyder, at der skal laves handleplaner, ikke når borgeren har brug for en handleplan, men fordi det står i loven. Der opstår let konflikter imellem den regulerende lovgivning og kravet om at borgeren skal mødes med en personlig indsats. Jo flere processer, der standardiseres, i jo højere grad anfægtes klientens individuelle behov og socialrådgiverens professionelle autonomi. Siden Bistandsloven har sociallovgivningen understreget den enkelte borger og hendes ret til at blive behandlet som et enestående individ. Afgørelser i det sociale system skal kunne begrundes i den enkeltes forhold og ikke ud fra kollektive standarder og normer. Den gode afgørelse er den, der kan tage individuelt udgangspunkt. De dårligst stilledes borgere er en uhomogen gruppe - sindslidendes, misbruges, kriminelle unges behov lader sig ikke afhjælpe igennem standardiseret indsats. Det faglige skøn er udgangspunkt for sammen med de klienter at kunne tilrettelægge en skræddersyet indsats.

### Styring gennem metoder

Samtidig med at lovgivningen gøres mere rammepreget, detailregulerer lovgivningen på visse punkter metoderne i socialt arbejde. Siden 1993 har der været lovgivet om handleplaner i børnesagerne. Service- og aktivloven i 1998 introducerede handleplaner generelt som metode indenfor socialforvaltningens område. Hensigten med handleplanerne er at styrke dialogen mellem borgeren og forvaltningen ved hjælp af et redskab, som involverer borgeren. Men handleplanerne repræsenterer samtidig en slags gensidig kontrakt mellem borgeren og det offentlige. En kontrakt der, hvis den brydes, giver mulighed for helt legitimt at udøve sanktioner over for borgeren. En traditionel kontrakt mellem ligestillede parter er der ikke tale om. Kontrakttænkningen kan øge socialrådgiverens fokuseren på, om kontrakten overholdes, snarere end at vurdere borgerens muligheder for at leve op til planen.

Senest i forbindelse med førtidspensionsreformen, har Socialministeriet fået udarbejdet en metodemanual på førtidspensionsområdet, som detaljeret beskriver de enkeltelementer, socialrådgiverne skal afdække i forbindelse med vurderingen af klienternes arbejdsevne. Manualtænkningen tænkes udvidet til andre typer sager f.eks. flexjob og revalideringssager.

Metodestyringen reducerer socialrådgiverens faglige autonomi. Det er ikke alene hensynet til klientens individuelle behov og forudsætning, der styrer sagsbehandlingen. Loven stiller krav om benyttelse af særlige metoder. Kritikere af dette synspunkt vil hævde, at den dygtige socialrådgiver selv vurderer hvordan hun anvender metodemanualer. Det sker måske, hvor der er ledelsesmæssig opbakning bag en faglig begrundet individuel vurdering. Eller hvor medarbejderne har de faglige kvalifikationer i orden. Men manualer risikerer at blive standarder, i form af afkrydsningsskemaer, som kan udfyldes af uuddannet arbejdskraft. Metodemanualen siger herom:

*"Metoden sætter retssikkerhed og kvalitet i fokus. Dels ved at tydeliggøre kravene til dokumentation, beskrivelse og vurdering, og dels ved at præsentere en fælles systematik, der kan **reducere afhængigheden af den enkelte sagsbehandlers individuelle praksis**. Ud fra et retssikkerhedsperspektiv skal borgerne behandles ens, uanset hvilken sagsbehandler, der behandler sagen. " (Socialministeriet; 2000: 7, min fremhævelse)*

Dansk Socialrådgiverforening har kaldt metodemanualen "ryk 3 felter frem" for at tydeliggøre at vi betragter den som en brugsanvisning til et brætspil, der kun har målfeltet som endemål. Det siger intet om det komplicerede samspil, som skal til for at kunne visitere og siden afgøre, om en klient skal bevilges førtidspension.

Nogle problemer kan forudses på baggrund af de eksisterende erfaringer med handleplanerne i børnesagerne. En SFI undersøgelse fra 1997 viste, at der kun i to tredjedele af sagerne var lavet undersøgelsesarbejde forud for anbringelse og kun en tredjedel af undersøgelserne levede op til lovens materielle krav. (Djurhuus; 1997:51). Selv om det eksplicit fremgår af loven, at handleplaner skal udarbejdes, sker det ikke altid. Og selv om der er defineret krav til indholdet i handleplanerne eller arbejdsprocesserne i forbindelse hermed, lever forvaltningen ej heller op til dem.

Der er intet galt i at udvikle metoder til brug i socialt arbejde. Det er der behov for. Men metoderne kan komme til at skygge for et reelt formål med indsatsen. Fokus skifter fra at være på, hvem vi skal arbejde med og med hvilket formål og kommer i stedet til at handle om, hvordan vi gør.

### **Socialrådgiverens rolle**

Det er socialrådgivernes opgave at omsætte socialpolitikken i indsats over for befolkningen. Det forudsætter, at socialrådgiverne er i stand til at afkode de politiske pendulbevægelser, socialpolitikken er så præget af. Kan de ikke det, forekommer politikken uforståelig og retningsløs og den bliver en begrundelse for afmagt og opgiveness hos socialrådgiveren. Med den hensigt at øge gennemskueligheden af socialpolitikken og for at give nogle retninger i en faglig vurdering af den, har Dansk Socialrådgiverforening siden 1992 udarbejdet en række politikpapirer, som præciserer fagets holdning til f.eks. frivillige, brugerindflydelse, velfærdspolitik, aktivering, børn og unge, integration mm. Af bekendtgørelsen om socialrådgiveruddannelsen fremgår,

*"at den studerende skal kvalificere sig fagligt og personligt, selvstændigt og i samarbejde med andre at kunne identificere, beskrive, analysere, vurdere og handle i forhold til livsbetingelser og sociale problemer på individ-, gruppe, organisations- og samfundsniveau". (Bek. Nr. 720 af 30.07.96, §1)* Socialrådgiveren skal med sig selv som redskab kunne adskille det normale fra det særlige og kunne intervenere på forskellige niveauer individuelt eller i forskellige grader af kollektivitet. Aftagerne af socialrådgiverne (primært kommunale og amtskommunale arbejdsgivere) mener, at socialrådgiverne generelt er bredt teoretisk funderede med en faglig indsigt, der gør dem gode til at analysere og forstå årsagssammenhænge. Samt at de som uddannede uden for det kommunale system kan tænke nyt og levere kreative løsninger.

Men aftagerne påpeger også, at der er problemer med at integrere hensynet til den enkelte klient og rollen som myndighedsudøver. Aftagerne har opfattelsen af, at de nyuddannede har lettere ved at sympatisere med klienten men at de glemmer at de repræsenterer forvaltningen. Nyuddannede kan have svært ved at stille krav til borgerne, og overtager måske i højere grad en del af borgerne ansvar. Mest åbenlyst ved at socialrådgiverne har svært ved at træffe og fastholde beslutninger, der strider mod deres egne værdisæt. (Danmarks Evalueringsinstitut; 2001,101)

Den vanskelige dobbeltrolle som socialrådgiver står centralt i Socialforvaltningsundersøgelsens lærehæfte Metodevejen. Socialrådgiveren skal kunne forvalte inden for en ramme, som demokratiet - centralt i lovgivningen eller kommunalt inden for lovens rammer - fastlægger. Hun er ikke alene borgerens advokat over for systemet, selv om hendes opgave også er at tage afsæt i borgeren. Hendes loyalitet skal også være mod arbejdsgiveren.

Metodevejen afdækker adskillige problemer med socialrådgivernes rolleopfattelse, som også har rod i socialforvaltningens organisation. Problemer om at agere privatpraktiserende, hvor man uanfægtet af kolleger eller ledelse, på egen hånd vælger sine arbejdsmetoder bag den lukkede dør. Problemer med en faglighed og idealer, der ikke begrundes i den organisation, hun er en del af, men som kun er hendes egen. Problemer med at bruge sine erfaringer enten de er faglige eller organisatoriske i det politiske system, altså forpligtelsen til at påvirke det sociale system.

På trods af Socialreformkommissionens banebrydende tanker om nye måder at organisere det sociale arbejde på, er virkeligheden at socialt arbejde skal udføres inden for rammerne af et traditionelt kommunalt bureaukrati.

*"Socialforvaltningen er rundet af en klassisk bureaukratisk og hierarkisk organisation, hvor sagsbehandlingen skal udføres i en saglig og forudsigelig- en regelbaseret ånd, hvor kompetence og beslutning er størst øverst og lavest nederst. Disse betingelser sætter også rammer for, i hvor høj grad socialforvaltningen kan udvikle sin organisation og måde at fungere på." (AKF; 2000: 11)*

Socialrådgiveren har omfattende individuel beslutningskompetence, et forhold som kan understøtte opfattelsen af at være "privatpraktiserende". Faglige støttesystemer i form af konsulenter eller ledere synes ikke at fungere tilstrækkeligt til at ophæve den kaotiske ensomhed. Der mangler i udpræget grad formulering af mål og værdier, rammer og rum for faglig og kollektiv udvikling og ledelsesmæssig opbakning.

## Afslutning

Som socialpolitikken grænser er flydende og ændrer sig over tid, således er også socialrådgivernes faglighed i konstant bevægelse. De diffuse rammer om socialpolitikken og den langsomme opbygning af egen professionel bevidsthed og metodeopfattelse, skal finde sammen for at omsætte socialpolitikken i praktisk socialt arbejde. Ambitionen om at finde balance mellem den klientrettede indsats og forpligtelsen til at påvirke politikken skal kunne passe ind i de rammer, der er om socialt arbejde. Socialpolitik er ikke bare lovgivning. Også økonomiske hensyn er afgørende for mulighederne. Men de generelle holdninger i befolkningen påvirker også perspektiverne i socialt arbejde. I et afideologiseret samfund, hvor lovgivningen bærer præg af politiske kompromis'er, øges økonomiens betydning som styringsredskab.

Retsstatens centrale styringsredskab var en detaljeret sociallovgivning, en styring oppefra og ned, som ikke stillede de store krav til en professionsbåret implementering. Socialrådgivernes primære rolle i retsstaten var at agere formidlere imellem de udsattes individuelle behov og de økonomiske hjælpemuligheder i diverse kasser og støtteordninger. Socialt arbejde foregik der, hvor de sociale begivenheder blev konstateret, på sygehusene, i mødrehjælpen i fængslerne, på institutionerne etc. Socialt arbejde var "der hvor klienterne er placeret". Den professionsopfattelse understøttedes af en socialpolitik, hvor de samfundsmæssigt særligt opprioriterede områder, mødrehjælp, revalidering og børneforsorg, var centralt styret og finansieret.

Den faglige selvopfattelse blev i de tidlige år præget af den placering, som "en del af foranstaltningen". Og da de økonomiske støttemuligheder ofte fandtes udenfor socialrådgiverens kompetencefelt grundlagdes en erkendelsesmæssig distance mellem de materielle vilkår og en mere behandlingsorienteret indsats, som stadig præger faget.

Velfærdsstatens store projekt var kommunalreformen og den kommunaliserede bistandshjælp, hvor borgernes bopælskommune skulle være rammen om "en enklere vej til bistand". Set i bakspejlet og med senere erfaringer med socialkommissioner og "socialreformer" in mente, synes 70'ernes socialreform fremsynet. Reformen var først og fremmest normativ dagsordensættende. Formålene om forebyggelse og revalidering, tryghed og trivsel, hvor overordnede de end var, er gennemgående i lovgivningen og i de forslag til organisering, som Kommunernes Landsforening stod bag. Velfærdsreformen lagde op til en styrkelse af de professionelles rolle. Dels ville Bistandsloven øge behovet for socialrådgivere. Men reformens helhedssyn og enstrenghed ville sammen med de skønsmæssige elementer også stille større faglige krav til professionsudøverne. Ingen forestillede sig dengang, hvor stærkt en kommunal kultur kom til at slå igennem. Kommunalreformen og bistandslovens nærhedsprincip har forstærket den lokale politiske ledelses indflydelse på socialpolitikken. Socialrådgiverne skal ikke alene agere ud fra centralt afstukne politikker, men også ud fra de lokale. Det sociale arbejde skal udfolde sig indenfor det kommunale forvaltnings bureaukratis rammer, hvor dobbeltforventningerne om at være klienternes hjælper og systemets forlængede arm åbenbares i hverdagens handlinger. Socialt arbejde skal udfolde sig "der hvor klienterne bor."

Man kan spørge, som mange socialrådgivere gør, om forandringerne snarere skabte behov

for bureaukrater end behov for flere socialrådgivere i takt med indskrænkningerne i de normative formålsformuleringer, som var Socialreformens kendetegn. Karakteristisk er det, at igennem årene med bistandsloven voksede det alternative socialrådgiverarbejdsmarked i omfang og betydning. Jo mere uklar og uforståelig lovgivningen og forvaltningen fremstod, jo større blev fagforeningsmedlemmernes og pensionskassekundernes behov for socialrådgiverstøtte - på deres side af bordet. Forvaltningssocialrådgiverne udfordredes af de klientadvokerende socialrådgivere.

Sammenhæng og overblik skabes også gennem systematisk opsamling af erfaringer i form af evalueringer og forskning. Her ligger Danmark langt bagud i forhold til vores nabolande, hvor velfærdsforskningen suppleres af den mere praksisnære forskning i virkninger af indsatsen. Vi ved stadig meget lidt om konsekvenserne af anbringelser af børn og hvilke foranstaltninger, der skaber de bedste muligheder. Vi kender ikke konsekvenserne af aktivlinjen for menneskers selvforståelse og deres muligheder for at mestre livet. I Socialministeriets forslag til forskningsstrategi anerkendes at der er problemer. Selv om der er foretaget mange evalueringer af udviklingsprogrammer, fremstår meget af dette som fragmenteret og uden fundament i forskningsmiljøer. Forskning i socialt arbejde er sporadisk og udgør kun en beskedent andel af universiteternes velfærdsforskning. Forskningsstrategien anbefaler, at der er et *"særligt behov for at styrke teoretisk og strategisk forskning i socialt arbejde og det sociale arbejdes konsekvenser"*. (Socialministeriet: 2000: 28)

Adskillige undersøgelser viser, hvor svært det sociale arbejde kan have ved at udfolde sig indenfor de kommunale rammer. Undersøgelserne viser, at den klientrettede indsats er privatiseret tilligemed den politiske forpligtelse. Derved opstår rolleusikkerheden som klientens advokat. Af angst for et uforståeligt politisk system, i afmagt over for et ledelsesniveau som ikke efterspørger socialrådgivernes faglighed, indsigt, erfaring og "konstruktive uenighed", bliver tilbagemeldingssystemet ikke fungerende. Derved reduceres socialt arbejde til driftsorienteret indsats og det sociale arbejdes særlige mandat mistes af syne.

For moderne socialpolitik lægger blandt andet vægt på øget inddragelse af brugerne. Overordnet i form af inddragelse af brugergrupper og brugerråd, men også individuelt ved at lægge vægt på borgernes eget ansvar, og deres medindflydelse på egne sager. At få omsat de intentioner i praktisk socialt arbejde er en opgave, som står foran sin reelle implementering, hvis socialt arbejde skal udføres "sammen med klienterne". Virkeligheden er, at på trods af generel velstandsstigning i befolkningen, er der fortsat grupper af mennesker, som marginaliseres og udstødes af fællesskabet. Forpligtelsen til at arbejde med inklusion af de grupper, er de 12.000 socialrådgiveres.

*"De fleste brugere af de sociale ydelser er blevet afskåret eller fremmedgjort fra disse politiske processer, er kommet til at betragte sig selv som rene objekter i en proces, som de ingen indflydelse har på. En af de grundlæggende opgaver for nutidens sociale arbejde er at "forbinde" brugerne af velfærdsydelser igen med den politiske proces. Vi kan ikke længere tage betingelserne for medborgerskab for givet, men må i stedet skabe disse betingelser, og det i hver eneste handling i det sociale arbejde, tror jeg. Det er brug for at det bliver en fast del af vores metodik at spørge, i hvilken forstandovre klienter udøver en borgers rettigheder og sandelig også forpligtelser, hvilke faktorer, der fremmer dette, og hvilke faktorer, der modarbejder det."* (Lorenz; 1999: 12)

## Litteratur

Jørgen Husted: Responsum om professionsetiske regler, 2000)

Hanne Reintoft: Samfundsstøtte eller socialpolitisk avantgarde. Et tilbageblik over 40 års socialrådgivning. Dansk Socialrådgiverforening, 1978.

Peter Højlund: Socialretsfilosofi, Kbh. 2000.

Kirsten Ketscher: Socialret, Gad, 1998.

Karin Lützen: Byen tæmmes, Reitzel 1998.

Walter Lorenz: 1999: "Socialt arbejde og påvirkningen fra de nye velfærdspolitikker i Europa-mellem integrering og fragmentering. Hovedoplæg præsenteret på Socialrådgiverdage, 1999.

Walter Lorenz, 1994: Social work in a changing Europe.

Socialreformkommissionens 2. betænkning: Det sociale trykkesystem, service og bistand, 1972.

Mentalhygiejne. Temanummer om bilstandsloven, nr 3 og 4, 1975.

Kommuneinformation 6: Kommunens social- og sundhedsforvaltning, Kommunernes Landsforening, oktober 1973.

Red. Ditte Goldschmidt: Menneskerettigheder i socialt arbejde, Socialpædagogisk bibliotek, 1997.

CASA og Socialpolitisk forening: Social årsrapport, 2000.

AKF: Man lærer det efterhånden, pjece om arbejdsmiljø i socialforvaltningen, november 2000.

Pernille Djurhuus: Velfærdsdebat og socialt arbejde, Speciale ved Den sociale Kandidatuddannelse, 1997.

Anne Worning: Retssikkerhed for sociale klienter, Masterafhandling ved Roskilde Universitetscenter, 2000.

Anne Worning: Den nordiske models udfordringer, artikel i Nordisk Socialt Arbejde, nr. 1, 2001.

Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 720 afd 30.7.96 om socialrådgiver- og socialformidleruddannelserne.

Danmarks evalueringsinstitut: Socialrådgiver- og socialformidleruddannelserne, Kbh.2001

Dansk Socialrådgiverforening:

- Socialrådgiveren nr. 10-11, 1978: temanummer i anledning af foreningens 60 års jubilæum.
- Høringssvar til Socialministeriet (1) vedr. lov om aktiv socialpolitik og lov om social service, nov. 96.
- Høringssvar til Socialministeriet (2) Reformen der blev væk, marts, 97.
- DSs grundlagspapir om aktivisering. Fra passiv hjælp til aktiv forsørgelse, 1999.

Socialministeriet:

- Projekt Socialforvaltning: Den gode balance, november 1998.
- Projekt socialforvaltning, 5 hæfter, februar 2001.
- Metode til god sagsbehandling på førtidspensionsområdet, juni 2000.
- Forslag til nationaldelstrategi for velfærdsforskning med fokus på det sociale område, december 2000.