

SVE RIG ESP ROG RAM MET

Speciale af Anna Solvej Bach Sørensen



AALBORG UNIVERSITET

En undersøgelse af socialrådgivernes
handlemuligheder i Herning
Kommunes praksis på
børne- og ungeområdet.

Studienummer: 20131019
Vejleder: Claus Arne Hansen
Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde
Anslag: 238.964
Maj 2016

INDHOLD

ABSTRACT	4
KAPITEL 1 - INDLEDNING.....	6
1.1 PROBLEMFELT.....	7
1.2 PROBLEMFORMULERING	10
1.3 ARBEJDSSPØRGSMÅL	10
1.4 AFKLARING AF BEGREBET HANDLEMULIGHEDER	10
1.5 AFGRÆNSNING	11
1.5 SPECIALETS OPBYGNING	12
KAPITEL 2. LITTERATURREVIEW	13
KAPITEL 3. BESKRIVELSE AF CASE	15
3.1 SVERIGESTEAMET	16
3.2 INDSATSTRAPPEN	17
3.3 LOVGIVNINGSMÆSSIG OG POLITISK KONTEKST	18
KAPITEL 4. VIDENSKABSTEORETISK POSITION OG OVERVEJELSER.....	22
KAPITEL 5. UNDERSØGELSESDSIGN OG METODE	24
5.1 SLUTNINGSFORM.....	24
5.2 CASESTUDIE.....	25
5.3 UDVÆLGELSE AF CASE	26
5.4 UNDERSØGELSENS TROVÆRDIGHED.....	27
5.5 DATAINDSAMLING	27
5.5.1 OBSERVATION AF ERFARINGSUDVEKSLING MELLEML HERNING OG BORÅS KOMMUNE	27
5.5.2 OBSERVATION AF TEAMMØDE.....	28
5.5.3 BAGGRUNDSINTERVIEW FORUD FOR INTERVIEWS	29
5.5.4 ANDRE DATAKILDER	30
5.5.5 DEN KVALITATIVE INTERVIEWUNDERSØGELSE.....	30
5.5.6 GRUPPEINTERVIEWS.....	31
5.5.7 UDVÆLGELSE AF INFORMANTER.....	33
5.5.8 GENNEMFØRSEL AF INTERVIEWS.....	34
5.6 DATABEHANDLING	35
5.6.1 TRANSSKRIFTION	36
5.6.2 KODNING.....	36
KAPITEL 6: TEORI.....	38
6.1 NORMER OG LØSNINGSMULIGHEDER	39
6.2 NORMER OG FORFORSTÅELSE	40
6.3 VURDERINGER OG HOLDNINGSMÆSSIGE FORSKELLE	41
6.4 DET HANDLINGSMÆSSIGE RÅDERUM.....	43
6.7 FRONTMEDARBEJDERTEORI	45
6.8 ØKONOMI I BØRNESAGER	46
6.9 BUM-MODELLEN	47
6.10 PRINCIPAL-AGENTTEORIEN.....	48
6.11 DEN MODIFICEREDE BUM-MODEL	49

KAPITEL 7. ANALYSESTRATEGI	50
DELANALYSE 1: OM PROBLEMFORSTÅELSE	50
DELANALYSE 3: OM SAMARBEJDE	51
KAPITEL 8. ANALYSE	54
8.1 FØRSTE DELANALYSE: PROBLEMFORSTÅELSE	54
8.2 SPØRGSMÅL 1A:	54
8.2.1 RISIKO- OG BESKYTTELSESFAKTORER	54
8.2.2 FLERE UNDERRETNINGER OG TIDLIGT IND I SAGER	57
8.2.3 NORMER OG NORMALITET	59
8.3 OPSAMLING	63
8.4 ANDEN DELANALYSE: VALG AF INDSATS	64
8.4.1 SPØRGSMÅL 2A	64
8.4.2 ØKONOMISTYRING	65
8.4.3 ØKONOMISK BEVIDSTHED OG INTERNALISERING	67
8.5 SPØRGSMÅL 2B	69
8.5.1 § 11-INDSATSER SOM UNDERSØGELSE	70
8.5.2 INDSATSTRAPPEN	71
8.5.3 VENTETID OG KONSEKVENSER	73
8.5.4 KENDSKAB TIL FAMILIER	74
8.5.5 ÆNDRINGER AF INDSATSER	77
8.6 OPSAMLING	78
8.7 TREDJE DELANALYSE: SAMARBEJDE	81
8.8 SPØRGSMÅL 3A	81
8.8.1 BARRIERER I SPARRINGSPRAKSIS / PRAKSIS VEDRØRENDE SPARRING	84
8.9 SPØRGSMÅL 3B:	86
8.9.1 SAMARBEJDE MED FAMILIER	86
8.9.2 SAMARBEJDE MED LEVERANDØRER	90
8.10 DELKONKLUSION	94
KAPITEL 9. REFLEKSION OVER ANVENDT METODE OG TEORI	96
KAPITEL 10. KONKLUSION	99
KAPITEL 11. PERSPEKTIVERING	102
LITTERATURLISTE	104
BILAG 1 – OBERSERVATIONSGUIDE	109
BILAG 2- INTERVIEWGUIDE	110
BILAG 3: TRANSSKRPTIONSNØGLE	114
BILAG 4 – KODELISTER	115
BILAG 5: BAGGRUNDSINTERVIEW MED SOCIALRÅDGIVER I SVERIGESTEAMET	116
BILAG 6: TRANSSKRPTION AF GRUPPEINTERVIEW 1,	116
BILAG 7: TRANSSKRPTION AF GRUPPEINTERVIEW 2,	116
BILAG 8: - INDLEDENDE SPØRGSMÅL TIL INTERVIEWGUIDE	116

Abstract

Herning Municipality is considered a pioneering municipality on children and young people as the initiator of “Sverigesprogrammet” (red. the Sweden Program), which introduces a new practice in this area. This study elucidates the room to maneuver of social workers in Herning Municipality, in an attempt to contribute knowledge on the practices of the municipality, which are gaining in Denmark. We start with the problem definition *“How can we understand the room to maneuver for social workers in Herning Municipality given the new practices on children and young people brought forth by ‘Sverigesprogrammet’?”* This is answered through an analysis of three elements of room to maneuver: problem understanding, choice of action and cooperation. Each are analyzed using five questions:

- How are problems defined and understood by social workers in “Sverigesteamet”?
- How do financial considerations influence the social workers choice of action?
- What possible outcomes are there for choice of action in “Sverigesteamet”?
- What characterizes the internal cooperation between social workers in “Sverigesteamet”?
- What characterizes the cooperation between social workers and families and suppliers?

The social workers room to maneuver is evaluated through a qualitative study, using two group interviews with five social workers from “Sverigesteamet” as well as in-person observations of team meetings and a background interview with one social worker. A series of theories are used to qualify the interpretations of the analysis.

The study reveals that the room to maneuver of the social workers is characterized by significant scope for action and decision making. Judgment calls are made based on aspects like the resources of the family, other initiatives in the child’s local environment, financial considerations and use of “Indsatstrappen”. These aspects are supported by the design of “Sverigesprogrammet” which provides better knowledge of families and higher flexibility in choice of actions.

A special feature of the social workers in “Sverigesteamet” is their awareness and reflection of their actions, likely because internal sparring forms a large part of the teams working method. Due to the organization of the implementing unit, challenges exist in external collaboration. Similarly, the social workers constantly face dilemmas as to whether they are acting too much, or not enough, with respect to a particular child. Despite these challenges, the creation of “Sverigesprogrammet” support the room to maneuver of the social workers in a positive way, whereby the vision of the program to “secure a targeted, holistic and lasting impact to children and young people” (Herning Kommune, 2013: 6) seems viable.

Kapitel 1 - Indledning

I oktober 2015 indgik alle Folketingets partier, undtagen Enhedslisten, en aftale om fordeling af satspuljemidlerne for 2016 til 2019. Særligt ét område blev fremhævet og omtalt i pressen som den største post: 96 millioner kroner afsat til *”at understøtte kommunerne i at omlægge deres indsats for udsatte børn og unge til en tidligere, forebyggende og mere effektiv indsats”* (Social- og indenrigsministeriet, 2015: 1; Ritzau, 2015). Forlægget var Herning Kommune, som med øjensynlig succes og under bevågenhed har ændret praksis på børne- og ungeområdet med direkte inspiration fra Borås Kommune i Sverige (Ritzau, 2015).

Dette speciale tager afsæt den nye praksis i Herning Kommune og undersøger, hvordan man kan forstå socialrådgivernes handlemuligheder i denne praksis.

Sverigesprogrammet er navnet på projektet i Herning, der blev igangsat i 2013, mens Dansk Socialrådgiverforening omtaler selve arbejdsformen som *”Sverigesmodellen”*¹ (Dansk Socialrådgiverforening, 2016). Sverigesprogrammet beskrives indgående i kapitel 3.

DS har flere gange peget på Herning Kommune som et eksempel på, hvordan en anderledes praksis har forbedret sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet. Tilførslen af satspuljemidlerne er derfor i tråd med DS’ anbefalinger om, at man politisk: *”prioritere[r] i lovgivningen og fjerne[r] bureaukrati og opgaver, så det er muligt at opfylde loven, eller [...] tilføre[r] ressourcer, så det faktisk er muligt at overholde de mange regler og kontroller”* (Barkholt, 2015b).

På børne- og ungeområdet har der i kommunerne været en lang række problemer i de senere år, hvor det ifølge DS netop er svært at overholde lovgivningen i praksis, grundet en stram økonomi og et tungt bureaukratisk system (Barkholt, 2015b).

Udfordringerne på området blev tydelige, da Odense Kommune i sommeren 2015 blev meldt til Ombudsmanden, da det kom frem, at kommunen i strid med forvaltningsloven havde bedt socialrådgiverne i Familie- og Velfærdsafdelingen om hver at lukke fem sager pga. økonomiske stramninger og budgetoverholdelse (Toft, 2015; Barkholt, 2015a).

I en kronik i Politiken fra 2015 skriver DS’ næstformand, Niels Christian Barkholt, at kommunernes sagsbehandlere belastes voldsomt af et stort antal sager pr. medarbejder,

¹ Betegnelsen *”Sverigesmodellen”* skal anvendes med forsigtighed, da programmet og selve denne arbejdsform mere præcist bygger på erfaringerne fra Borås Kommune og nogle tendenser i den svenske praksis, men det kan ikke siges at være kendetegnende for hele Sverige, som navnet lægger op til.

utilstrækkelig kontakt med de børn og familier, de arbejder med, og at de ikke sætter tidligt nok ind med hjælp til familierne. Disse forhold ender, ifølge DS, ud i symptombehandling, hvor praksis bliver forjaget, og hjælpen til familierne ikke skaber varig forandring (Barkholt, 2015b). Ifølge en undersøgelse, foretaget af DS i 2014, oplever mere end hver tredje socialrådgiver, at kommunens økonomi i høj eller nogen grad forringer deres mulighed for at varetage barnets tarv (Barkholt, 2015a). På den baggrund anbefale Sverigesprogrammet blandt andre af DS, fordi de foreløbige resultater har vist, at socialrådgiverne har tættere kontakt til og opfølgning med familierne, samt at den forebyggende og tidlige indsats er styrket. Endvidere har Sverigesprogrammet været en økonomisk gevinst, idet kommunen i perioden 2013 til 2014 har sparet 3,7 millioner kroner på anbringelser, mens udgifterne til dyre forebyggende foranstaltninger ikke er steget i perioden (KORA, 2015: 8). Det er bl.a. på den baggrund, at satspuljemidlerne er afsat, og social- og indenrigsminister Karen Ellemann (V) udtalte i den forbindelse:

“Mange kommuner er allerede i gang med at ændre den måde, de arbejder med udsatte børn og unge på, så kommunerne bliver bedre til at forebygge sociale problemer og anbringelser. Det vil vi hjælpe dem med og sørge for, at endnu flere kommuner går den vej” (Ritzau, 2015).

Det er oplagt, at Sverigesprogrammet kan inspirere andre kommuners organisering på børne- og ungeområdet, og af den årsag er det vigtigt at bringe erfaringer fra programmet frem i lyset. Netop derfor undersøger jeg praksis i Sverigesprogrammet og søger at belyse socialrådgivernes handlemuligheder.

1.1 Problemfelt

Sverigesprogrammet i Herning Kommune fremhæves som en ny måde at organisere arbejdet på i børnesager med mindre bureaukrati, mere fleksibilitet og et tættere samarbejde mellem de involverede parter (Barkholt, 2015b). Barkholt skriver, at *“flere undersøgelser viser, at det kan betale sig at investere tidligt i alle borgere. Især kan det betale sig med udsatte børn, fordi de har et langt liv foran sig”* (Barkholt, 2015a). Barkholt og DS skriver sig således ind i en tendens, hvor der i både socialpolitiske og lovgivningsmæssige sammenhænge ses et øget fokus på tidlige forebyggende indsatsområder inden for det sociale arbejde (Barchow, 2012: 9).

Med Barnets Reform, vedtaget af alle partier i Folketinget, undtagen Enhedslisten, i 2010, kom et styrket fokus på tidlig indsats, som dels dækker tidlig opsporing og forebyggelse af problemer, og dels den indsats, der skal afhjælpe problemerne (Servicestyrelsen, 2011: 69; Barchow, 2012: 10). Den overordnede målsætning med Barnets Reform er *”at støtte udsatte børn og unges muligheder for at trives og at udvikle deres personlige og faglige kompetencer”* (Servicestyrelsen, 2011: 7), hvilket udformes i konkrete lovændringer, der skal fremme tryghed i opvæksten, børn og unges rettigheder og kvalitet i indsatsen (Servicestyrelsen, 2011: 7).

Bl.a. er det en del af formålsparagraffen, § 46, stk. 2 i Serviceloven, at der skal foretages tidlige indsatser med et helhedsorienteret afsæt, med klart fokus på forebyggelse, særligt i hjemmet (Servicestyrelsen, 2011: 69).

Det politiske fokus på tidlig indsats og forebyggelse ses tillige ved forebyggelsespakken *”Tidlig indsats – livslang effekt”*, som er vedtaget af et flertal i Folketinget i 2014 (Socialstyrelsen, 2014). Forebyggelsespakken er et treårigt projekt i perioden 2014-2017, der har til formål *”at styrke den tidlige og forebyggende indsats over for børn og unge, der vokser op i udsatte familier”* (Socialstyrelsen, 2015a). Det skal give kommunerne mulighed for økonomisk støtte, hvis de implementerer en eller flere af 11 selvstændige indsatser inden for familierettede indsatser, dagtilbud og indsatser i fritiden (Erlandsen, 2015: 242). Herning Kommune er partnerskabskommune i projektet under Forebyggelsespakken og bliver derfor løbende undersøgt af Socialstyrelsen - senest med en analyserapport om Sverigesprogrammet (Socialstyrelsen, 2015c).

De politiske reformer og pakker ligger i tråd med en rapport fra Rambøll, der i 2012 anbefalede, at indsatser blev omlagt til *”mere virkningsfulde forebyggende indsatser for den enkelte”*, fordi det rummer både et menneskeligt og et samfundsøkonomisk potentiale (Rambøll, 2012: 3).

Det kan dog ifølge fil.dr. i socialt arbejde, Frank Ebsen, være svært at forudsige, hvilke årsager, der er udslagsgivende i forhold til udviklingen af sociale problemer. Derfor er det vigtigt at forske i og udvikle metoder og redskaber, der kan identificere, hvilke børn og unge, der har brug for særlig støtte for at skabe viden om, hvad der har generel betydning og hvor myndigheder skal være særligt opmærksomme. Det har imidlertid vist sig svært at sikre sig præcise procedurer på baggrund af forskning, da resultaterne ikke er entydige, hvorfor Ebsen anbefaler, at feltet undersøges yderligere (Ebsen, 2015: 208).

Socialrådgiveres arbejde beskrives af Svensson et al. som en ”sort boks”, dvs. at udenforstående mangler indblik i, hvad der foregår på praksisfeltet inden for det sociale arbejde på børne- og ungeområdet (Svensson et al., 2009: 80). Caswell påpeger, at socialarbejderes viden i litteraturen ofte beskrives som ”tavs viden”, og socialarbejdere kan have svært ved at sætte ord på, hvad de gør og hvorfor de gør det (Caswell, 2005: 200). Det kan skyldes, at socialrådgivere beskæftiger sig med vanskelige eller såkaldt vilde problemer, som er karakteriseret ved at være svære at definere samt vanskelige at vurdere, hvornår de er løst. Derfor kan det være svært at sætte på en formel, hvordan man konkret arbejder på feltet, da problemerne er forskellige fra sag til sag (Juul Hansen, 2011: 28). Samtidig er det svært at opstille kriterier for, hvornår og hvordan der skal sættes ind i forhold til en konkret situation, og derfor er grundlaget for afgørelser socialrådgivernes faglige vurdering og ikke et detailreguleret udgangspunkt i Serviceloven (Ejrmæs, 2015: 246).

På baggrund af ovenstående fremgår det, at det er vanskeligt at pege på, hvad der er den bedste praksis og procedure på børne- og ungeområdet og at der er brug for flere undersøgelser af dette felt.

Sverigesprogrammet er undervejs i projektperioden blevet evalueret og har været genstand for flere undersøgelser. Disse undersøgelser gennemgås i specialets litteraturreview (kapitel 2).

Herning Kommunes tiltag med Sverigesprogrammet er derfor veldokumenteret, men ved min henvendelse til kommunen om at undersøge socialrådgivernes handlemuligheder i denne praksis, mødte jeg en tilkendegivelse af, at der mangler yderligere viden om dette område.

Derfor er det relevant at belyse nærmere, hvordan socialrådgiverne oplever deres handlingsmuligheder i den nye praksis med Sverigesprogrammet. Det kan give et værdifuldt indblik i den førmentalte ”sorte boks”.

En undersøgelse af Sverigesteamets organisering og teammedlemmerne vurdering af, hvad der er anderledes i deres måde at arbejde på, konkluderer, at *”teammedlemmerne oplever, at de bedre kan handle ud fra deres faglighed”* (Møller et al., 2015: 5). Dette speciale lægger sig i forlængelse af undersøgelsen og giver et væsentligt bidrag ved at nuancere, hvad det for socialrådgiverne indebærer ”bedre at kunne handle ud fra sin faglighed” for at give en bedre forståelse af socialrådgivernes handlemuligheder. Det er mit ønske, at andre kommuner kan drage nytte af resultaterne af denne undersøgelse ved at belyse ovenstående problemfelt.

På baggrund af ovenstående undersøger jeg følgende:

1.2 Problemformulering

Hvordan kan man forstå socialrådgivernes handlemuligheder i Herning Kommunes Sverigesteam i den nye praksis på børne- og ungeområdet?

Problemformuleringen bygger på et *hvordan*-spørgsmål, da erkendelsesmålet for undersøgelsen er at forstå aktørernes oplevelse af deres handlemuligheder ud fra et hermeneutisk udgangspunkt (Gilje & Grimen 2004: 168). Samtidig understreger *hvordan*-formuleringen, at udgangspunktet for specialet er eksplorativt (Ankersborg 2009: 20).

1.3 Arbejdsspørgsmål

Problemformuleringen operationaliseres til følgende fem arbejdsspørgsmål:

Problemforståelse

- Hvad kendetegner socialrådgivernes problemforståelse i Sverigesteamet?

Valg af indsats

- : Hvordan spiller økonomi ind på socialrådgivernes overvejelser om valg af indsats?
- Hvilket handlingsmæssigt råderum er der for valg af indsatser i Sverigesteamet?

Samarbejde

- Hvad karakteriserer det interne samarbejde hos socialrådgiverne i Sverigesteamet?
- Hvad karakteriserer socialrådgivernes samarbejde med familier og leverandører?

1.4 Afklaring af begrebet handlemuligheder

I begrebet *handlemuligheder* findes tre komponenter, *problemforståelse*, *valg af indsats* og *samarbejde*. I det følgende redegøres for disse komponenter.

Ifølge Egelund (1997) har problemforståelsen betydning for, hvilke indsatser, som socialrådgivere vælger. Det fremhæves ligeledes af Guldager, der siger, at opfattelsen af problemer er udgangspunktet og grundlaget for praktikeres handlinger, dvs. indsats og metodevalg (Egelund, 1997: 18; Guldager, 2015: 20). På den baggrund har problemforståelsen en central betydning for, hvordan socialrådgivere handler, idet socialrådgiverne vælger indsatser

efter, hvordan et problem forstås og defineres. Socialrådgiverne sidder med en definitionsmagt, hvilket vil sige, at de har retten til at bestemme og definere, hvordan et givent problem tager sig ud og hvordan der skal sættes ind over for det. (Svensson et al., 2009:64). Det er således socialrådgivernes opgave at kategorisere og vurdere borgeres egenskaber og situation for at afgøre, om borgeren har brug for hjælp og hvilke handlingsalternativer, der er passende at vælge (Caswell, 2005: 82).

Ligeledes er det Egelunds vurdering, at de løsningsmuligheder, der er til stede i en social praksis, også har en betydning for problemforståelsen, som kan være betinget af hvilket mulighedsrum, der er for valg af indsatser. På den måde er komponenterne *problemforståelse* og *valg af indsats* cirkulært forbundne og er begge indlejret i handlemulighedsbegrebet.

Socialrådgiverne i Sverigesteamet kan ud fra Lipsky (1980) karakteriseres som frontmedarbejdere. Det betyder, at de både interagerer direkte med borgerne og at der er en betydelig grad af skønsmæssige afgørelser i gennemførelsen af det daglige arbejde (Lipsky, 1980: 3; Winter & Nielsen, 2008: 103). Socialrådgivernes arbejde er ikke detailreguleret i serviceloven, og en stor del af deres arbejde foregår i samarbejde med andre fagprofessionelle; sundhedsplejersker, PPR-psykologer, lærere mv., samt ikke mindst borgere. Arbejdet kendetegnes derved ved at være det, Lipsky betegner som *joint-production*, hvor adfærd og produktion netop skabes i samspil med andre aktører (Winter & Nielsen, 2008: 106, 111). Dermed spiller samarbejde en stor rolle i socialrådgivernes arbejde, hvilket også ses ved, at det er en konkret målsætning med Sverigesprogrammet, at der skal udvikles nye samarbejdsformer mellem de implicerede medarbejdere. Det fremgår af tabellen i casebeskrivelsen (kapitel 3). Derfor forstår jeg komponenten *samarbejde* som en central del af handlemulighedsbegrebet, idet det har betydning for socialrådgivernes handlemuligheder, og hvordan både det interne og det eksterne samarbejde forløber.

1.5 Afgrænsning

Specialet har socialrådgiverne i Sverigesteamet i Herning Kommune som undersøgelsesobjekt. Sverigesteamet består, ud over socialrådgivere, også af sundhedsplejersker og PPR-psykologer. Endvidere arbejder pædagoger, lærere, skole- og institutionsledere, støtte-kontaktpersoner, personer fra leverandørleddet og andre fagprofessionelle også under Sverigesprogrammet. Disse faggrupper inddrages dog ikke i undersøgelsen på grund af problemfeltets udgangspunkt i og fokus på socialrådgiverne og organiseringen af arbejdet med børn og unge i kommunalt regi.

Undersøgelsen er derfor udelukkende holdt på socialrådgiverne som genstand for undersøgelsen og som informanter.

1.5 Specialets opbygning

Kapitel 2 indeholder et litteraturreview af undersøgelser på børne- og ungeområdet i Borås Kommune og af svensk praksis, fordi Sverigesprogrammet bygger på disse, samt undersøgelser af selve Sverigesprogrammet i Herning Kommune. *Kapitel 3* indeholder en casebeskrivelse af Sverigesprogrammet og Sverigesteamet, herunder anvendelsen af ”indsatstrappen” samt den lovgivningsmæssige og politiske kontekst for programmet. I *kapitel 4* redegøres for de videnskabsteoretiske overvejelser, mens der i *kapitel 5* argumenteres for de metodiske valg i undersøgelsen. *Kapitel 6* indeholder en redegørelse for de anvendte teorier og studier og hvad de anvendes til i analysen. I *kapitel 7* præsenteres analysestrategien, mens *kapitel 8* indeholder specialets analyse af socialrådgivernes handlemuligheder, hvor problemformuleringen besvares med anvendelse af den indsamlede empiri og fremstillede teori. I *kapitel 9* vurderes undersøgelsens samlede troværdighed og hensigtsmæssighed ud fra anvendelsen af teori og metode, mens der i *kapitel 10* konkluderes på undersøgelsen og analysens resultater og opsummeres, hvordan problemformuleringen er besvaret. I *kapitel 11* udfoldes nye perspektiver, som undersøgelsen har givet anledning til.

Kapitel 2. Litteraturreview

I det følgende gives et overblik over, hvilke undersøgelser, der allerede foreligger af "Sverigesmodellen" og Sverigesprogrammet for at tydeliggøre, hvilken forskning denne undersøgelse bygger på, og hvordan den bidrager til vidensfællesskabet.

Sverigesprogrammet baserer sig på en KORA-rapport (Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning) om Borås Kommunes praksis på området for udsatte børn og unge (KORA, 2012). Rapporten er udarbejdet i forlængelse af to andre KORA-undersøgelser, hvor den første er et komparativt studie af Danmark, Norge og Sverige ift. tilbud og udgifter til børn og unge i perioden 2002-2008 (KORA, 2010). Den anden er et nærmere studie af den svenske praksis på børne- og ungeområdet (KORA, 2011). Den svenske praksis og praksis i Borås Kommune er undersøgt nærmere, fordi det komparative studie viste, at Sverige har betydeligt lavere udgifter på børne- og ungeområdet end i Danmark på grund af færre institutionsanbringelser og kortere anbringelsestid, og at det svenske anbringelsesmønster ikke synes at være dårligere kvalitet end det danske (KORA, 2011: 5).

Rapporten om Borås Kommune er et såkaldt inspirationsstudie til brug for danske kommuner, fagpersoner og andre. Det fremgår af undersøgelsen, at Borås Kommune både har sine egne indsatser og køber indsatser af private leverandører, at hver sagsbehandler har 15-20 sager, at der er hyppige opfølgninger på anbringelser, at der er fokus på forebyggelse og barnets normal- og nærmiljø gennem indsatsstrappen og fokus på netværksinddragelse- og pleje (KORA, 2012: 1-5). Flere af disse forhold er overført til Sverigesprogrammet, hvilket fremgår af casebeskrivelsen.

Sverigesprogrammet undervejs i projektperioden blevet fulgt af KORA og Metodecentret, som har evalueret programmet i en række rapporter. Midtvejsevalueringen fra KORA af Sverigesprogrammet har fokus på forandringer i foranstaltningsmønsteret, om der udvikles nye metoder i forhold til at være sagsbehandler, om der ses en billigere anbringelsespraksis uden kvalitetsforringelse, samt hvordan og hvor meget der følges op (KORA, 2015: 4). KORA vurderer i sin midtvejsevaluering, at de afgørende elementer for en ændret praksis er, at sagstallet pr. sagsbehandler er reduceret; der er hyppigere og tættere kontakt mellem sagsbehandlere og familier; modtagelsesfunktionen er fjernet, så sagsbehandlerne får sagen fra begyndelsen; der er et tværfagligt samarbejde mellem de forskellige fagprofessionelle (KORA, 2015: 12). KORA vurderer, at Sverigesprogrammet er på rette spor i forhold til at nå målsætningerne på alle områder. Kvaliteten af indsatsen synes også at være bedre, selvom der er

sket en besparelse fra 2013 til 2014 på 3,7 mio. kr. på anbringelser, og at udgifterne til *"dyre forebyggende foranstaltninger"* ikke er steget i perioden. Det fremgår dog også, at målet om at følge op på de forebyggende foranstaltninger hver tredje måned ikke er nået, men at der følges hyppigere op på sagerne. (KORA, 2015: 7-8).

Metodecentrets og KORAs rapport *"Sverigesmodellen i praksis"* bygger på en lang række interviews med medarbejdere i Sverigesteamet, ledelsen, leverandørleddet og familier og omhandler Sverigesteamets organisering samt hvad medarbejderne vurderer, de gør anderledes end tidligere (Møller et al., 2015: 9). Der opstilles på baggrund af undersøgelsen fire centrale faktorer i den ændrede praksis i Sverigesteamet:

- 1) Tidlig indgang i sagerne, med samme sagsbehandler fra start til slut og uden en modtagelsesfunktion, hvilket giver et mere sammenhængende sagsforløb.
- 2) Bedre faglig sparring, fælles indsats og koordination pga. distriktsopdelt fællesskab på tværs af faggrupper.
- 3) De forskellige faggrupper er mere tilgængelige for hinanden.
- 4) Øget kontakt mellem rådgiver, familier og leverandører, hvilket opleves som at give mere kvalificerede vurderinger og bedre samarbejde med leverandører (Møller et al., 2015: 25).

Som en del af partnerskabsprojektet, der er omtalt i problemfeltet, er Sverigesprogrammet analyseret af Socialstyrelsen for at *"afdække styrker og udviklingspunkter ved kommunens nuværende praksis i forhold til en tidlig forebyggende indsats for børn og unge i en social udsat position"* (Socialstyrelsen, 2015b, 5). Analysen falder i tre dele: Den kommunale rammesætning af indsatsen, Sagsbehandling og Den kommunale indsatsvifte,. Samtidig har Ankestyrelsen som et led i analysen tillige gennemgået en række sager behandlet af socialrådgiverne i Sverigesteamet (Socialstyrelsen, 2015b, 5). Socialstyrelsens analyse har således til formål at vurdere, hvordan Herning Kommune og Sverigesprogrammet både politisk, i sagsbehandlingen og i indsatserne understøtter en tidligere forebyggende mere effektiv for indsats over udsatte børn og unge.

I 2016 gennemfører KORA en slutevaluering af projektet (Møller et al., 2015: 8).

Kapitel 3. Beskrivelse af case

Kapitlet indeholder en beskrivelse af Sverigesprogrammet og af Sverigesteamet, der udgør undersøgelsens case. Ligeledes indeholder kapitlet en beskrivelse af indsatstrappen, der udgør en central del af tænkningen i Sverigesprogrammet og en gennemgang af den lovgivningsmæssige og politiske kontekst, som Sverigesprogrammet er en del af.

Sverigesprogrammet blev som skrevet igangsat i 2013 og løber i en fireårig periode (Herning Kommune, 2013: 12). Programmet blev pr. 1. januar 2016 udrullet i hele Herning Kommune, hvilket betyder, at den organisering og teamet, som specialet tager udgangspunkt i, ikke længere findes i sin oprindelige form.

Sverigesprogrammet har både baggrund i Herning Kommunes egne erfaringer fra evidensbaserede metoder inden for tidsbegrænset og normalmiljø-orienteret arbejde med familier og baggrund i KORAs studie af Borås Kommune, som tidligere skrevet (Herning Kommune, 2013: 3-4).

Formålet og visionen med Sverigesprogrammet er: *”at sikre en målrettet, helhedsorienteret og langsigtet indsats overfor børn og unge”* (Herning Kommune, 2013: 6), hvilket bidrager til at opfylde to målspor, som er opstillet af Børn og Unge Forvaltningen i Herning Kommune: 1) at 95 procent af en årgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse og 2) at der sker en øget inklusion (Herning Kommune, 2013: 6). Sverigesprogrammets nøglebegreber er *”tidsbegrænsede, intensive anbringelsesforløb, mere forebyggende og intensiv sagsbehandling med tættere opfølgning på sagerne, fokus på inklusion i normaltilbuddene og fokus på sundhedsfremme”* (Herning Kommune, 2014: 37). Det er baseret på syv forskellige perspektiver², hvoraf ”normaliseringsperspektivet” gennemgås senere i dette kapitel. På baggrund af visionen og perspektiverne blev der ved projektets start i 2013 opstillet ni målsætninger for programmet, som ses herunder.

² De syv perspektiver er: et normaliseringsperspektiv, et vidensperspektiv, et økonomisk perspektiv, et tværfagligt perspektiv, et sundhedsfremmende perspektiv, et inkluderende perspektiv, et beskæftigelsesfremmende perspektiv (Herning Kommune, 2013: 6)

1. Udsatte børn og unge bevarer tilknytning til nærmiljø og familie. Herunder, at hele barnets netværk har en rolle i barnets/den unges liv, og at barnet/den unge i videst muligt omfang går i almindelig institution og/eller folkeskole, evt. med støtte.
2. Færre anbragte børn og unge i de involverede distrikter.
3. Ændret fordeling af anbragte: flere i familiepleje og slægts-/netværkspleje og færre på institution (75/25), bl.a. gennem tidsbegrænsede anbringelser på institution.
4. Med henblik på øget inklusion udvikles nye samarbejdsformer mellem medarbejdere i PPR, BOF og sundhedsplejen samt de implicerede dagtilbud og skoler til styrkelse af, hvordan en 3 %-målsætning nås i Herning Kommune. Herunder arbejdes der med at gå fra et fokus på "specielle steder" til "specielle planer", når det handler om børn og unge med særlige behov.
5. Flere af de unge, der er anbragt uden for eget hjem eller på anden vis støttes massivt, skal have en ungdomsuddannelse eller være i et forløb med et beskæftigelsesmæssigt sigte.
6. Tænkningen i indsatsstrappen skal være internaliseret blandt sagsbehandlere, psykologer, sundhedsplejersker, pædagoger, lærere samt øvrige aktører i projektet.
7. Der skal udvikles en måde at tænke sundhedsfremme ind, når der vælges indsats i forhold til udsatte børn og unge i projektet.
8. Der skal udvikles metoder og andre måder at være sagsbehandler, sundhedsplejerske og psykolog på mht. tilstedeværelse, samarbejde og opfølgning i de valgte distrikter i projektet – både monofagligt og tværfagligt.
9. Der skal ske en besparelse på 4,5 mio. kr. fra 2016 på anbringelsesområdet (SO 16 funktion 5.20).

(Herning Kommune, 2013: 6-7).

Temaerne fra målsætning 1, 6 og 8 indgår som delelementer i analysen, idet disse temaer genkendes i det empiriske datamateriale. Målsætning 6 introducerer begrebet 'indsatsstrappen', som jeg beskriver senere i dette kapitel.

3.1 Sverigesteamet

Undersøgelsens case udgøres af selve Sverigesteamets sagsbehandlersteam. Det er netop handlemulighederne for Sverigesteamets socialrådgivere, der er omdrejningspunktet i problemformuleringen.

Sverigesteamet hører under Børne- og Familierådgivningen under Center for Børn og Forebyggelse i Børn og Unge-forvaltningen i Herning Kommune (Herning Kommune, 2014: 14-15, 24). Center for Børn og Forebyggelse i Herning Kommune er inddelt i en række afdelinger på rådhuset og i en række decentrale specialinstitutioner, der varetager familiebehandlingstilbud og specialiserede døgntilbud (Herning Kommune, 2014:24).

Sverigesprogrammet er organiseret, så det består af en styregruppe, et implementeringsteam, et kommunikationsteam og fem projekter: Sverigesteamet på myndighedssiden, Projekt Inklusion,

Projekt Sundhedsfremme og to selvstændige projekter på leverandørsiden samt økonomiske følgegrupper (Herning Kommune, 2013: 8).

Sverigesteamet består af 16 medarbejdere: sagsbehandlere (socialrådgivere), sundhedsplejersker og PPR-psykologer, der alle er arbejder samme sted, for at få mest ud af den intensiverede, tværfaglige indsats i de tre involverede skoledistrikter, ifølge projektbeskrivelsen (Herning Kommune, 2013: 8). Der er ansat ni sagsbehandlere og en teamleder for disse, der alle er socialrådgivere.

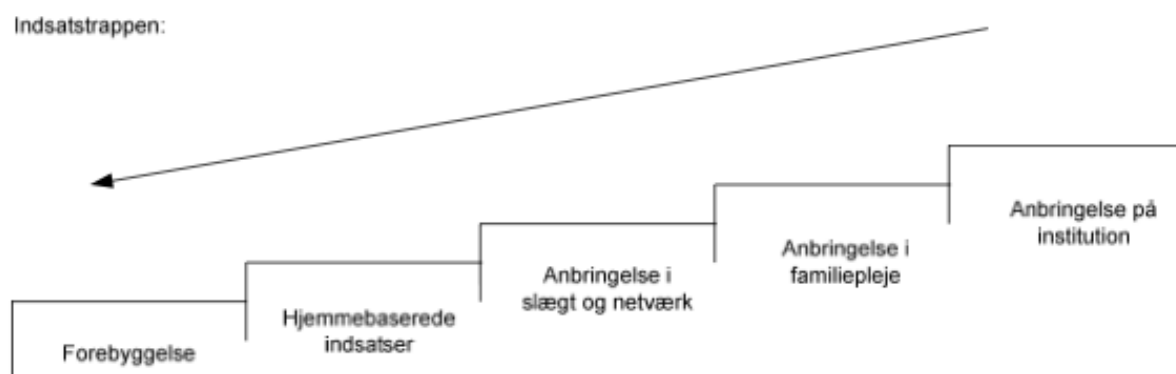
Sverigesprogrammet indebærer, at antallet af sagsbehandlere i Børne- Familierådgivningen er opnormeret i de tre udvalgte skoledistrikter, så hver sagsbehandler har færre sager og kan følge både barn, familier og netværk tættere og oftere følge op, således at indsatserne løbende kan tilpasses (Herning Kommune, 2013: 12). I Sverigesteamet er der ingen specialiseret modtageenhed, hvilket vil sige, at sagerne går direkte til Sverigesteamets teamleder, som fordeler sagerne til socialrådgiverne (Herning Kommune, 2015: 13). Det indgår som en del af projektbeskrivelsen, at netværksmøder skal bruges intensivt, at familiebehandling altid skal indgå, og at den valgte indsats *”skal tage udgangspunkt i viden og forskning”* (Herning Kommune, 2013: 12) Disse elementer af programmet inddrages dog ikke i analysen.

3.2 Indsatstrappen

En af Sverigesprogrammets ni målsætninger, er at *”tænkningen i indsatstrappen skal være internaliseret blandt sagsbehandlere, psykologer, sundhedsplejersker, pædagoger, lærere samt øvrige aktører i projektet”* (Herning Kommune, 2013: 7). Det indebærer, at fokus altid skal være på, hvordan man kan ”komme ned af trappen” til mindre indgribende foranstaltninger. Derudover er den første målsætning, at udsatte børn og unge bevarer tilknytning til nærmiljø og familie, som opstilles i forlængelse af det føromtalt ”normaliseringsperspektiv”. Målsætningen indebærer bl.a., at barnet eller den unge i videst muligt omfang bliver i sit normal- og nærmiljø, evt. med støtte (Sverigesprogrammet, 2013: 7).

Dette baserer sig på tænkningen i normaliseringsperspektivet, hvor man ønsker, at barnet eller den unge fastholdes i en så normal tilværelse som muligt, hvorfor forebyggelse og hjemmebaserede indsatser prioriteres højt. Dette foregår bl.a. ud fra en såkaldt indsatstrappe, som skal bidrage til at sætte fokus på, at indsatser altid skal vælges med gradvis nedtrapning for øje, så man sigter efter en så normal opvækst som muligt (Møller et al., 2015: 7). Dette er afbilledet i indsatstrappen herunder, hvor de laveste trin svarer til de mindst indgribende

indsatser som forebyggelse, mens de højeste trin viser mere indgribende indsatser som anbringelser. Fokus er altid at lave de mindst indgribende foranstaltninger og altså bevæge sig ned ad trappen (Herning Kommune, 2013: 6).



Indsatstrappen (Herning Kommune, 2013: 4).

3.3 Lovgivningsmæssig og politisk kontekst

Redegørelsen giver en række relevante nedslag i den lovgivningsmæssige og socialpolitiske udvikling i forhold til at kunne undersøge handlingsmulighederne hos Sverigesteamets socialrådgivere, og er derfor ikke udtømmende.

Sverigesprogrammet er bl.a. udarbejdet på baggrund af, at kommunerne med kommunalreformen i 2007 overtog det fulde ansvar for det sociale arbejde med udsatte børn, unge og familier. I samme periode har der været et stort fokus på styringen af de kommunale udgifter til området, og om effekterne af indsatserne er tilfredsstillende (Møller et al., 2015: 6). På den baggrund har Sverigesprogrammet udgangspunkt i en forventning om, at der kan opnås en mere effektiv ressourceudnyttelse på børne- og ungeområdet gennem omlægning af kommunens myndighedsarbejde for udsatte børn, unge og familier samt omlægning af de tilbud og indsatser, Herning kommune anvender (Ibid.). Sverigesprogrammet kan derfor ses som en del af en lovgivningsmæssig og politisk kontekst, hvor der er fokus på tidlig indsats, ressourcer hos barnet og familien og forebyggelse. Dette tydeliggøres herunder.

Serviceoven, der er den gældende lov på børne- og ungeområdet, undergår løbende ændringer, der både regulerer forholdet mellem hovedtyperne af indsats og stiller krav til organiseringen

(Ebsen, 2015: 213). Der er lavet større ændringer af loven i 2001 med et tema om barnets bedste, i 2006 med Anbringelsesreformen, i 2011 med Barnets Reform og senest i 2013 med Overgrebspakken, mens der er mindre lovændringer løbende (Ebsen, 2015: 213).

MODEL: SIMPEL OVERSIGT OVER LOVÆNDRINGER

Som fremhævet i specialets problemfelt blev der med Folketingets vedtagelse af Barnets Reform i 2010 et øget fokus på tidlig indsats og opsporing i det sociale arbejde med børn og unge (Servicestyrelsen, 2011: 7). Dette ses netop i ændringen af formålsparagraffen, hvor det fremhæves, at der skal sættes tidligt ind med klart fokus på forebyggelse, særligt inden for hjemmet (Servicestyrelsen, 2011: 69). Herning Kommunes politik for sårbare børn og unge lægger i tråd med lovgivningen vægt på *”en tidlig og hurtig forebyggende indsats”* (Herning Kommune, 2009: 15), ligesom det er nogle af nøglebegreberne i Sverigesprogrammet, som det fremgik ovenfor.

Med Barnets Reform er fokus på en bedre udnyttelse af de samlede ressourcer hos barn, forældre og netværk blevet skærpet (Servicestyrelsen, 2011: 11). I Servicelovens formålsparagraf, § 46, stk. 3, fremgår det, at *”støtten skal bygge på barnets eller den unges egne ressourcer, og barnets eller den unges synspunkter skal altid inddrages med passende vægt i overensstemmelse med alder og modenhed. Barnets eller den unges vanskeligheder skal så vidt muligt løses i samarbejde med familien og med dennes medvirken [...]”* (Servicestyrelsen, 2011: 12-13).

Ressourcefokusset i lovgivningen viser sig i Herning Kommunes politiske målsætninger for sårbare børn og unge, hvor der lægges vægt på, at der skal være fokus på barnet og den unges potentialer og kompetencer (Herning Kommune, 2009: 9). Det samme ses i Herning Kommunes Byråds børne- og familiesyn, som Sverigesprogrammet tager udgangspunkt i: *”Alle familier og alle børn/unge besidder ressourcer, og ansvaret for barnets og den unges udvikling og trivsel ligger hos familien. En kommunal indsats skal understøtte børnenes og de unges potentialer samt videreudvikle dem”* (Herning Kommune, 2009: 10; Herning Kommune, 2013: 6).

Serviceloven angiver, at de offentlige myndigheder har en forpligtelse til at hjælpe børn, som har behov for særlig støtte, og som derved adskiller sig fra andre børn (Ebsen, 2015: 203).

I de senere år er der sket en kraftig stigning af indsatser over for børn og unge, der bor hjemme; næsten tre gange så mange børn som i 1993 modtager i dag en indsats i hjemmet (Ebsen, 2015: 209). Med Barnets Reform blev der lagt op til en yderligere styrkelse af tidlig indsats i hjemmet gennem øget tværfagligt arbejde, nemmere udveksling af oplysninger mellem professionelle og en øget indsats over for sårbare enlige mødre (Ebsen, 2015: 209). Ifølge Ebsen har der siden den første lov om særlig støtte til børn og unge fra 1905 været tre hovedspor i den sociale indsats: institutioner, familiepleje og støtte i hjemmet. Siden har man bevæget sig imellem og med varierende vægt på hver foranstaltningstype. Lige nu er støtte i hjemmet og familiepleje de dominerende spor inden for foranstaltninger (Ebsen, 2015: 209).

Gennem en række forskningsoversigter er der blevet stillet spørgsmål ved, om anbringelser af børn har den tilstrækkelige effekt, fordi undersøgelser viser, at tidligere anbragte fortsat står i en marginal og belastet position som voksne. Da anbringelse er en meget bekostelig indsats, har det resulteret i et større fokus på indsats i familier med hjemmeboende børn og indsatser som familiepleje (Ebsen, 2015: 211).

Underretninger har, ifølge Ebsen, i de seneste årtier været et særligt tema på det sociale område for børn og unge. Almindelige borgere skal, jf. servicelovens § 154, underrette de sociale myndigheder, hvis et barn synes at være udsat fysisk eller psykisk. Personer i offentlig tjeneste (fx fagprofessionelle rundt om et barn), jf. § 153, har skærpet underretningspligt, hvis de har grund til at antage, at et barn eller ung har brug for særlig støtte eller lider anden overlast (Ebsen, 2015: 205; Serviceloven).

Ifølge en opgørelse fra Ankestyrelsen i 2013 steg antallet af underretninger i danske kommuner med 35 procent fra 2009 til 2011 (Ebsen, 2015: 205). Siden 1. april 2014 har Ankestyrelsen ført statistik over underretninger om udsatte børn i danske kommuner, hvilket vidner om fokus på området (Ankestyrelsen, 2016).

Intentionen med at opfordre til flere underretninger er ifølge Ebsen, at sikre en tidlig indsats over for udsatte børn, så problemer opdages så tidligt som muligt, hvilket stemmer overens med baggrunden for Barnets Reform. Der er dog ikke forskning, der bekræfter, om et øget antal underretninger betyder, at der faktisk sættes tidligere ind (Ebsen, 2015: 207).

På baggrund af en lovændring blev servicelovens § 11 i 2014 ændret til en egentlig forebyggelsesparagraf, hvor kommunernes pligt til en tidlig og forebyggende indsats blev præciseret og tydeliggjort (Erlandsen, 2015: 241). Lovændringen betyder, at § 11 er blevet

udvidet med muligheden for, at kommunerne kan tilbyde forebyggende indsatser til børn og unge i form af deltagelse af netværks- og samtalegrupper, jf. § 11, stk. 3, nr. 2), mens der kan gives andre indsatser som for eksempel rådgivning om deltagelse i fritidsaktiviteter, jf. § 11, stk. 3, nr. 4, og økonomisk støtte til fritidsaktiviteter, jf. § 11, stk. 6 (Socialstyrelsen, 2015e).

Ændringen af § 11 indebærer, at det nu ikke er en forudsætning, at der udarbejdes en børnefaglig undersøgelse efter servicelovens § 50 eller en handleplan efter § 140, før der kan igangsættes indsatser efter § 11 (Erlandsen, 2015: 241). Forebyggende indsatser efter § 11 kan iværksættes både før, under og efter en børnefaglig undersøgelse (Socialstyrelsen, 2015e).

Ændringen er bl.a. sket, fordi kommunerne ønskede større fleksibilitet i forhold til at give de rette tilbud om støtte – for eksempel at kunne iværksætte indsatser uden først at skulle foretage en børnefaglig undersøgelse efter § 50 (Servicestyrelsen, 2011: 253).

Samtidig er det som en del af Barnets Reform blevet præciseret og understreget i lovgivningen om støtteforanstaltninger, at der altid skal vælges den foranstaltning, *”der er nødvendig og tilstrækkelig for at sikre, at barnet eller den unge får den hjælp, der reelt er behov for”* (Servicestyrelsen, 2011: 353). Det er sket for at sikre, at der ikke sættes ind med foranstaltninger, der ikke er effektive nok, idet Ankestyrelsen forud for Barnets Reform kunne konkludere, at det ofte var tilfældet med den daværende formulering i Serviceloven om, at kommunen *altid* skulle vælge den mindst indgribende foranstaltning. (Servicestyrelsen, 2011: 352-353).

Kapitel 4. Videnskabsteoretisk position og overvejelser

Formålet med undersøgelsen er at forstå socialrådgivernes handlemuligheder i arbejdet i den nye praksis med Sverigesprogrammet og gennem en analyse fortolke, hvordan problemforståelse, valg af indsats og samarbejdet kan forstås i den nye praksis. Ud fra dette sigte om at forstå og fortolke, er et hermeneutisk videnskabsteoretisk udgangspunkt mest givtigt i undersøgelsen, idet der her er fokus på meningsdannelse; dvs. den mening, der tilskrives fænomener gennem fortolkninger (Berg-Sørensen, 2012: 216). Med et hermeneutisk udgangspunkt lægges der vægt på ”[...] fortolkning som social aktivitet og videnskabelig vej til erhvervelse af viden om sociale handlinger” (Berg-Sørensen, 2012: 217).

Fortolkningsprocessen er en dialektisk bevægelse mellem del og helhed, udtrykt ved begrebet *den hermeneutiske cirkel* (Berg-Sørensen, 2012: 219, 221). I det ligger metodisk, at del og helhed er en forudsætning for hinanden i fortolkningen af et fænomen på den måde, at mening ud af et enkelt udsagn skal ses ud fra den sammenhæng, det indgår i, mens den bredere sammenhæng samtidig skal forstås ud fra enkeltstående udsagn. Derfor skiftes mellem at fortolke enkeltdele og helhed (Berg-Sørensen, 2012: 221). I undersøgelsen indebærer det, at jeg som forsker både forstår informanternes udsagn som selvstændige citater, men også formår at se dem som en del af helheden.

Gadamer betoner hermeneutikkens ontologiske karakter, dvs. at mennesket er et grundlæggende fortolkende væsen og er indlejret i den verden, som det samtidig ønsker at forstå gennem fortolkning. Ifølge Gadamer møder man altid det fænomen, der skal fortolkes, med en forforståelse, således man på forhånd har tilskrevet fænomenet en mening eller fældet dom over fænomenet, hvorfor man er nødt til at sætte sine fordomme i spil, når et fænomen undersøges (Berg-Sørensen, 2012: 221-222). På den måde kan der udvises åbenhed og selvkritisk refleksion i forståelses- og fortolkningsprocessen, og med den hermeneutiske cirkel kan man bevæge sig fra forforståelse af et givent fænomen til at anskue det i den sammenhæng, det indgår i, hvorfra en ny mening kan tilskrives fænomenet, som så igen kan pege tilbage på forforståelsen. På den måde er der en kontant bevægelse i fortolkningsprocessen (Berg-Sørensen, 2012: 222).

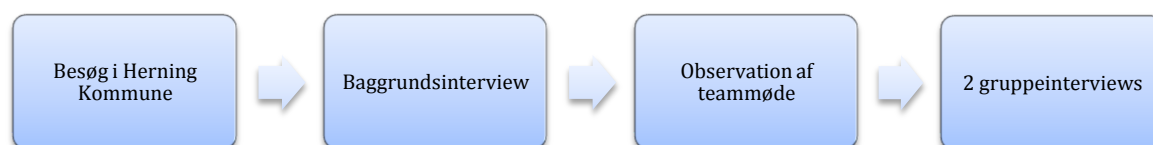
Således udgår min forforståelse fra specialets problemfelt og er ligeledes operationaliseret i arbejdsspørgsmålene i forbindelse med problemformuleringen. Problemformuleringen og arbejdsspørgsmålene er som de fremstår blevet ændret og præciseret som en del af den dialektiske fortolkningsproces, idet empiriindsamlingen og kodningsprocessen viste tematikker, der ikke var en del af forforståelsen. På den måde nuanceredes og udvikledes forforståelsen

både gennem empiriindsamlingen og fortolkningsprocessen i analysen i henhold til det hermeneutiske princip. Forforståelsen kan forstyrre fortolkningen af informanternes udsagn, men ved at være åben og reflekteret, kan den udvides, fordi ny viden tilegnes, hvilket netop var tilfældet i forbindelse med interviewene og kodningen. Jeg forsøgte at sætte min forståelseshorisont i bevægelse fra begyndelsen ved at afholde et baggrundsinterview med en socialrådgiver i teamet for at indhente viden om teamets praksis og ligeledes researche intensivt på socialt arbejde med børn og unge ift. praksis, forebyggelse, lovgivning og så videre. Jeg havde en forventning om, at man på baggrund af normaliseringsperspektivet ville kunne se, at normalitetsforståelsen i den nye praksis var ændret, og at grænsen for, hvad der anses som normalt i en familie eller hos et barn havde rykket sig. Denne antagelse viste sig ikke at kunne anvendes, idet antagelsen var for formaliseret og det ikke var muligt at se denne bevægelse af informanternes udsagn. I stedet kom hele temaet om problemforståelsen og de tilknyttede dilemmaer i spil, hvorfor jeg måtte kassere min forforståelse og arbejde videre med den nye forståelse.

Kapitel 5. Undersøgellesdesign og metode

I dette afsnit præsenterer jeg de metodiske overvejelser i forbindelse med casestudiet, den kvalitative interviewundersøgelse og bearbejdning af data. Det er vigtigt, at der er gennemsigtighed i forskningsprocessen, særligt i kvalitative undersøgelser, da der ikke findes en metodisk og analytisk hovedvej i denne type undersøgelser (Olsen, 2003: 72).

Undersøgellesdesignet er bygget op således, at der forud for de to kvalitative gruppeinterview er lavet et baggrundsinterview, observation af erfaringsudveksling mellem Herning- og Borås Kommune og observation af et teammøde. Kombinationen af flere forskellige metoder anbefales af Kristiansen & Krogstrup (2015) for at opnå størst mulig udsagnskraft, idet metoderne hver især ikke nødvendigvis er dækkende (Kristiansen & Krogstrup, 2015: 150). Jeg uddyber yderligere i de følgende afsnit. Processen er vist i modellen herunder.



Model 1: Metodeprocessen.

5.1 Slutningsform

Undersøgelsen tager afsæt i en abduktiv slutningsform, hvilket indebærer, at der både er et induktivt og et deduktivt element. Der er både en teoretisk forforståelse, hvor et fænomen relateres til en given begrebsramme (deduktion), mens der samtidig åbnes for nye fortolkninger og evt. ny teoridannelse for at kunne forklare det empiriske fænomen bedst muligt (induktion) (Danermark et al., 2002: 89). I undersøgelsen betyder det, at forforståelsen, som danner baggrund for problemformuleringen og de opstillede arbejdsspørgsmål, bliver undersøgt i en dialektisk vekselvirkning med det empiriske datamateriale, der er informanternes udsagn fra de kvalitative interviews (Danermark et al., 2002: 95). På samme tid arbejdes der induktivt, så der i løbet af undersøgelsen dannes nye forståelser og fortolkninger ud fra interviewene, som der arbejdes videre ud fra. Dette ses tydeligt i kodningsprocessen, hvor det empiriske datamateriale viste tematikker og emner, som ikke på forhånd var forventet, for eksempel samarbejdet med

leverandørerne. Fundene gav anledning til nye fortolkninger i undersøgelsen.

Dermed hænger den abduktive tilgang i undersøgelsen sammen med den hermeneutiske videnskabsteoretiske position, hvor der er en dialektisk fortolkningsproces (Danermark et al., 2002: 91). Dialektikken mellem undersøgelsens teori og forforståelse og den empiriske case gør, at jeg kan indfange så mange nuancer af informanternes oplevelse af handlemuligheder som muligt, fordi jeg hele tiden forholder mig åbent til det, jeg møder og revurderer og præciserer undersøgelsen ud fra de nye perspektiver. Det viser sig bl.a. i redegørelsen for kodningsprocessen, hvor den dialektiske proces viser sig tydeligt (afsnit 5.6.2). Her fremgår det, at der af informanternes udsagn fremkom nye temaer, som ikke var forventet på forhånd, hvorfor de sættes i spil og er med til at danne nye forståelse og fortolkninger. Dermed skabes ny viden, og den oprindelige forforståelse udvikles (Danermark, 2002: 91).

Med den hermeneutiske videnskabsteoretiske position og den abduktive slutningsform bliver den viden, som undersøgelsen producerer et perspektiv på og en fortolkning af, hvordan socialrådgivernes handlemuligheder kan forstås ud fra forforståelsen og den anvendte teori (Danermark et al., 2002: 94). Det er således ikke et endegyldigt resultat, som undersøgelsen frembringer, men derimod er resultatet, hvordan handlemulighederne kan forstås ud fra dette perspektiv på empirien. Andre forskere kunne med en anden forforståelse være kommet frem til andre resultater om forståelsen af socialrådgivernes oplevelser af handlemuligheder på børne- og ungeområdet. Gyldigheden af denne undersøgelse er betinget af, at jeg som forsker lægger fortolkningsprocessen frem for læseren (Brinkmann, 2012: 89).

5.2 Casestudie

Casestudiet giver mulighed for at foretage en dybdegående kontekstbaseret undersøgelse af et fænomen, ud fra denne definition af Yin (Antoft & Salomonsen, 2007: 32):

"A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident." (Yin, 1994: 13)

I denne undersøgelse indebærer casestudiet at forstå handlemulighederne hos Sverigesteamets socialrådgivere i arbejdet med den nye praksis på børne- og ungeområdet i Herning Kommune. Der findes grundlæggende fire typer af casestudier, i forhold til om de skal generere ny empirisk eller teoretisk viden og i forhold til om den videnskabelige tolkning har afsæt i empirisk eller

teoretisk data og viden. Denne inddeling er idealtypisk, og man kan altså finde elementer fra flere af typerne i anvendte design (Antoft & Salomonsen, 2007: 33-34). Således rummer dette design også flere forskellige elementer, hvilket viser sig ved, at undersøgelsen 1) har afsæt i empirisk viden og undersøgelser om Sverigesprogrammet og praksis på børne- og ungeområdet generelt, 2) at teorien fungerer som en ramme for undersøgelsen i forhold til fx at strukturere det empiriske materiale. Det er bl.a. gjort ud fra Egelunds konklusioner om praksis på børne- og ungeområdet og Lipsky om frontmedarbejderes ageren, som begge danner udgangspunkt for handlemulighedsbegrebet (Egelund, 1997: 3; Lipsky, 1980). På den måde ses der både elementer fra det ateoretiske, teorifortolkende og teoritestende casestudie Antoft & Salomonsen, 2007: 33-34.

5.3 Udvælgelse af case

Sverigesprogrammet og Sverigesteamet er udvalgt som case, fordi det er et program og en praksis, der fremhæves fra flere sider som en forbedret praksis på børne- og ungeområdet, som det fremgår af problemfeltet og casebeskrivelsen. På den baggrund antages det, at casen er særlig vellykket, hvorfor den kan karakteriseres som en *best case* eller kritisk case (Antoft & Salomonsen, 2007: 44). Den strategiske udvælgelse af en vellykket case øger generaliserbarheden (Flyvbjerg, 2010: 470). Dermed forventer jeg i udgangspunktet at kunne lave en analytisk generalisering fra denne case ud fra en logisk deduktion af typen: *"Hvis det (ikke) gælder for denne case, så gælder det for alle (ikke for nogen) cases"* (Flyvbjerg, 2010: 475).

Det vil sige, at hvis der ud fra socialrådgivernes oplevelser af handlemuligheder kan ses nogle udfordringer eller dilemmaer, kan man gennem en analytisk generalisering formode, at det også vil være gældende andre steder med samme –eller mindre gode betingelser. Dermed kan jeg umiddelbart drage konklusioner ud fra følgende kriterium: hvis socialrådgiverne oplever udfordringer eller dilemmaer i arbejdet i Sverigesprogrammet, vil samme udfordringer og dilemmaer med stor sandsynlighed også opleves i andre praksisser med ligeså store eller færre ressourcer (Flyvbjerg, 2010: 474; Antoft & Salomonsen, 2007: 44-45). Muligheden for analytisk generaliserbarhed af undersøgelsen vender jeg yderligere tilbage til i kapitel 9 om refleksion over undersøgelsen, bl.a. med afsæt i datagrundlagets størrelse.

5.4 Undersøgelsens troværdighed

Til at vurdere undersøgelsers troværdighed anvendes begreberne validitet, forstået som resultaternes gyldighed, og reliabilitet, om undersøgelsen kan gentages med samme resultater.

I det kvalitative forskningsparadigme får validitet og reliabilitet en anden anvendelse end i kvantitative undersøgelser. De forskningskriterier, man her anvender, lader sig ikke uden videre overføre til det kvalitative forskningsparadigme (Kvale & Brinkmann, 2009: 271). Det ses bl.a. ved, at det i kvalitative studier ikke er muligt at måle, hvor korrekt en forsker har fortolket sine interviewdata. Dermed er målet for kriterierne i et kvalitativt casestudie, om undersøgelsen kan siges at være troværdig. Det vil sige om de enkelte faser i forskningsprocessen er fornuftige og forsvarlige og om resultaterne således kan siges at være fejlbehæftede (Kvale & Brinkmann, 2009: 276). Fejlbehæftede resultater opstår pga. manglende stringens enten i caseudvælgelse, i datakilderne eller i fortolkningen (Neergaard 2007: 43). Et kritikpunkt kan for eksempel i denne undersøgelse være, at datagrundlaget er lille i forhold til at skabe valide resultater, hvilket jeg vurderer hensigtsmæssigheden af i den afsluttende refleksion (kapitel 9). Jeg har forholdt mig til undersøgelsens pålidelighed (reliabilitet) og gyldighed (validitet) i undersøgelsesprocessens forskellige stadier, hvilket jeg redegør for og vurderer i kapitel 9.

5.5 Dataindsamling

I dette afsnit præsenteres udformningen af den kvalitative interviewundersøgelse for at vise baggrunden for valget af denne metodetilgang i undersøgelsen. Ligeledes redegøres for overvejelser i forbindelse med observation og afholdelse af baggrundsinterview. Ved at gennemgå disse forhold øges undersøgelsens gennemsigtighed i tråd med principperne for god forskning (Dahler-Larsen, 2008: 86).

5.5.1 Observation af erfaringsudveksling mellem Herning og Borås Kommune

Som en del af vidensindsamlingen til undersøgelsen og forberedelse af de kvalitative interviews, deltog jeg i et to-dages arrangement, afholdt af Herning Kommune, med deltagelse af en gruppe ansatte fra Borås Kommune i Sverige. Man viste de besøgende fra Borås, hvordan programmet var blevet udformet og hvilke erfaringer, man havde gjort sig, hvilket blev diskuteret og vendt på tværs af kommunerne. Min hensigt med observation af besøget var at blive bekendt med disse erfaringer og indsamle viden, som dels kunne anvendes som data i undersøgelsen, dels kunne anvendes som baggrund for de kvalitative interviews. Jeg var tilknyttet

udviklingskonsulent for Sverigesprojektet i de to dage, besøget varede, og jeg deltog i samtlige præsentationer og møder, der blev afholdt.

I observationsstudier skelnes der mellem *observation med deltagelse* og *observation uden deltagelse*, alt efter om forskeren betragter det observerede indefra eller udefra, og om vedkommende således har en interaktion med det felt, der studeres (Kristiansen & Krogstrup, 2015: 51-52). I observationen af erfaringsudvekslingen mellem kommunerne var jeg delvist deltagende observatør, idet min rolle var tilbagetrukket på den måde, at jeg ikke deltog i diskussionerne og samtalerne på møderne, men dog stillede opfølgende spørgsmål ved behov og talte med deltagerne i pauserne.

5.5.2 Observation af teammøde

Forud for de kvalitative interviews gennemførte jeg observation af et internt teammøde for socialrådgiverne i Sverigesteamet. Mødet varede ca. to timer og tilstede var syv socialrådgivere og teamlederen. Interne teammøder afholdes hver tirsdag i Sverigesteamet, og observationen af teammødet fandt sted en uge inden gennemførelse af de kvalitative gruppeinterviews. Det interne teammøde blev valgt, fordi socialrådgiverne på disse møder vender og diskuterer sager med hinanden. Intentionen var at indsamle viden, som kunne bruges som udgangspunkt for nogle af spørgsmålene i interviewene, fx muligheden for at spørge ind til konkrete sager og ting, der blev talt om på mødet, som jeg gjorde under gruppeinterview 1. Ifølge Kristiansen & Krogstrup (2015) vil observation sjældent udgøre en selvstændig metode i et studie og i nogle tilfælde vil undersøgelser ligefrem have en sekundær betydning i forhold til det kvalitative interview, hvilket netop er tilfældet her (Kristiansen & Krogstrup, 2015: 45). Jeg er bevidst om, at jeg ikke nødvendigvis kan konkludere noget generelt ud fra observation af ét teammøde, men observationen kan stadig give et indblik i, proceduren på teammøderne og skærpe opmærksomheden for undersøgelsens fokus.

Den observationsmetode, jeg gjorde brug af svarer til det, Kristiansen & Krogstrup kategoriserer som *observation i naturlige omgivelser*, hvor jeg som forsker befinder mig i feltet på feltets præmisser og uden kontrol med det, der observeres (Kristiansen & Krogstrup, 2015: 46).

Som værktøj til observationen af teammødet udfærdigede jeg en observationsguide (bilag 1) med fire temaer, jeg var opmærksom på under observationen af teammødet. Temaerne var opstillet i kategorierne *Handlingsmæssigt råderum*, *Skøn*, *Valg af indsatser* og

Normalitetsbegreb i relation til problemfeltet og problemformuleringen. Temaerne var ikke nærmere konkretiseret, for at observere så bredt og åbent som muligt. For ikke udelukkende at observere gennem mine egne forhåndsstrukturer, som er et kritikpunkt ift. struktureret observation med fastlagte kategorier, var jeg samtidig opmærksom på at nedskrive observationer, der ikke umiddelbart kunne kategoriseres under de opstillede temaer (Kristiansen & Krogstrup, 2015: 64). På den måde kan observationen af teammødet kategoriseres som semistruktureret, idet der var opstillet temaer, der strukturerede mit fokus, men deres åbenhed gjorde, at jeg var åben for det, jeg mødte under observationen og ligeledes var åben for fænomener i feltet, jeg ikke havde været bevidst om på forhånd. Den semistrukturerede observationsguide understøtter dermed den abduktive slutningsform i undersøgelsen og problemformuleringens hermeneutiske erkendelsesmæssige udgangspunkt.

I observationen af det interne teammøde foretog jeg en ikkedeltagende observation, idet jeg observerede feltet udefra, hvor jeg ikke undervejs i mødet interagerede med mødedeltagerne eller på anden vis deltog aktivt i mødet. Dette er dog ikke ensbetydende med, at min tilstedeværelse ikke kunne influere på mødet og mødedeltagere, idet der i observationsstudier kan være en risiko for at deltagerne bliver påvirket alene ved forskerens tilstedeværelse, når de ved, at de er under observation, så de på forskellig måde ændrer adfærd eller undlader at sige ting, de ellers ville have sagt (Kristiansen & Krogstrup, 2015: 68, 106). Dette var et opmærksomhedspunkt for mig i forbindelse med observationen. Jeg fortalte indledningsvist mødedeltagerne, at observationen af mødet var til brug i de efterfølgende interviews og til at skærpe mit fokus i undersøgelsen for at de vidste, hvad formålet med observationen var. I kapitel 9 vurderes, hvorvidt min deltagelse havde indflydelse på deltagerne's handlinger og udtalelser.

5.5.3 Baggrundsinterview forud for interviews

Forud for de to gruppeinterviews foretog jeg et baggrundsinterview med en socialrådgiver i Sverigesteamet, som ligeledes var informant i de kvalitative gruppeinterviews (informant R). Jeg betegner interviewet som et baggrundsinterview, fordi formålet var at skaffe viden om konkrete procedurer, indsatser og organisering i Sverigesteamet som baggrund for gruppeinterviewene, således at jeg kunne spørge mere tydeligt ind i de pågældende interviews. Grundet informant R's funktion som socialrådgiver i Sverigesteamet og hensigten med at indsamle viden gennem interviewet, kan interviewet siges at indeholde elementer af et

eliteinterview, idet informanten har meget viden på området. Informanten er dog ikke i en jobfunktion, hvor hun har mere ekspertviden end sine kolleger, og interviewet fungerede udelukkende som kvalifikation af spørgsmål til gruppeinterviewene, hvorfor jeg kategoriserer interviewet som et baggrundsinterview og ikke et eliteinterview. Et eliteinterview kategoriseres ved, at informanten er leder eller ekspert og ofte er i en magtfuld position (Kvale & Brinkmann, 2009: 167), hvilket jeg ikke vurderer at være tilfældet her.

Af baggrundsinterviewet fremkom det, at det kunne være svært for informanten at reflektere over og udtrykke sig klart om konkrete handlinger mv., hvilket var forventet på baggrund af Caswell, der mener, at socialarbejdere kan have svært ved at sætte ord på, hvad de gør, og hvorfor de gør det (Caswell, 2005: 200). På baggrund af Caswell syntes det derfor fordelagtigt at gennemføre baggrundsinterviewet for at udforske, hvad der i feltet var svært at reflektere over for at kvalificere spørgsmålene i gruppeinterviewene.

5.5.4 Andre datakilder

Udover observation og gruppeinterviews som datakilder, har jeg suppleret med anvendelse af dokumenter fra Herning Kommune rapporter fra Metodecentret, KORA og Socialstyrelsen, omtalt i litteraturreviewet. Dokumenter og rapporter er anvendt for at få information og supplere data fra empiriindsamlingen og for at sammenholde disse med informanternes udsagn.

5.5.5 Den kvalitative interviewundersøgelse

Den kvalitative interviewundersøgelse bestod af to gruppeinterviews af cirka en times og en halv times varighed. Variationen af længden af de to interviews skyldes, at der var flere informanter i det først gruppeinterview, og at informanterne i det andet gruppeinterview anmodede om et kortere interview. De to gruppeinterviews bestod af tre og to informanter fra gruppen af socialrådgivere i Sverigesteamet. I kapitel 9 reflekteres over hensigtsmæssigheden af interviewenes længde og antallet af informanter i forhold til undersøgelsens resultater.

Før interviewene blev der truffet aftale med udviklingskonsulenten for Sverigesprogrammet om, at informanterne før undersøgelsens færdiggørelse kunne læse de passager i undersøgelsen, hvor de bliver citeret for at sikre, at der ikke forekommer misforståelser, at citaterne er ude af kontekst eller overfortolkes. Aftalen blev efterfølgende bekræftet skriftligt i en email. I tråd med Kvale og Brinkmanns etiske principper for kvalitative interviews orienterede jeg informanterne

om denne aftale ved starten af interviewene, så der blev givet informeret samtykke (Kvale & Brinkmann, 2009: 89-90). Ved at have en sådan aftale er informanterne sandsynligvis tryggere ved at udtale sig og der sikres mod, at de er ikke er for forsigtige med udtalelser, der kan være følsomme. Dette er særlig vigtigt, da det ikke er anonymiseret, at undersøgelsens case er Sverigesprogrammet og Sverigeteamet, da det netop er det ”særlige” ved undersøgelsesfeltet, at man her har organiseret sig anderledes og ændret nogle procedurer i forhold til, hvordan man tidligere har gjort det. Informanternes navne er dog anonymiserede, hvilket jeg ligeledes orienterede dem om indledningsvist.

I overensstemmelse med aftalen udfærdigede jeg efter interviewet et dokument for hvert interview med analysens pointer og de i den sammenhæng anvendte citater og fremsendte til de respektive informanter. som har haft mulighed for at se, i hvilke sammenhænge deres citater er anvendt og for at korrigere eller supplere, hvis et citat ikke var dækkende for deres synspunkt. Dette øger validiteten, idet det sikres, at der er en gensidig forståelse af udsagnene og fortolkningsrammen (Kvale & Brinkmann, 2009: 281-282).

5.5.6 Gruppeinterviews

De to interviews, jeg foretog i dataindsamlingen, blev udfærdiget som gruppeinterviews af tre og to personer. Jeg betegner interviewene ’gruppeinterviews’ ud fra en sondring mellem ’gruppeinterview’ og ’fokusgruppeinterview’. De to adskiller sig ved, at der i gruppeinterviews primært er interaktion mellem interviewer og informanter, mens det i interaktionen i fokusgrupper primært sker mellem informanterne (Halkier, 2008: 9). Fokusgrupper vælges derfor ofte pga. fokus på dynamikkerne blandt fokusgruppedeltagerne, mens et gruppeinterview ofte ses anvendt af ressourcemæssige eller tidsbesparende årsager (Harboe, 2013: 81). De foretagne interviews rummer elementer fra begge, hvorfor jeg også redegør for anvendelsen af fokusgrupper, men altså anvender betegnelsen ’gruppeinterview’ pga. de relativt små størrelser, grupperne havde. En fokusgruppe består, ifølge Brinkmann (2014), normalt af seks – ti personer, og de to grupper i denne undersøgelse af tre og to deltagere er i underkanten af, hvad der er anbefalelsesværdigt (Brinkmann, 2014: 45; Halkier, 2008: 34-35). Samtidig kan et lille antal dog tilrådes, fordi det gør det lettere at håndtere forskningsprocessen, end når man arbejder med større grupper ift. databearbejdning med transskribering og kodning (Brinkmann, 2014: 45). Størrelserne af grupperne var betinget af, at der kun er ni

socialrådgivere ansat i Sverigesteamet og dermed kun ni mulige informanter, hvoraf fem havde mulighed for at deltage den fastsatte dato, på to forskellige tidspunkter.

Gruppeinterview er valgt frem for individuelle interviews af to årsager; dels af tidsmæssige årsager i forhold til informanternes arbejde, hvor der var begrænset tid til rådighed, dels fordi gruppeinterviews ofte er mere dynamiske og fleksible end individuelle interviews. Gruppeinterviews tilrådes at bruge, hvis man som forsker er interesseret i diskussionen og argumenterne mellem deltagerne, snarere end folks beskrivelser af egne oplevelser (Brinkmann, 2014: 45). I dette tilfælde var jeg interesseret i at forså i socialrådgivernes handlingsmuligheder ud fra deres beskrivelser. Det fremgik af baggrundsinterviewet med Informant R, at det netop kunne være svært for informanten at reflektere over konkrete valg og handlinger, hvorfor valget af gruppeinterview blev klarere, idet jeg forventede, at informanterne i højere grad ville formå at reflektere over egen praksis i dialog med andre, og at flere forskellige meninger og synspunkter dermed ville komme i spil (Brinkmann, 2014: 45).

Formålet med gruppeinterviews var ikke at der skulle opnås konsensus mellem informanterne, men at der, ved at informanterne kunne diskutere og kommentere hinanden svar, kunne formuleres mere nuancerede svar, som ville være sværere at få frem i et individuelt interview (Halkier, 2006: 16-17).

At indsamle data i gruppeinterview har dog to risici, som jeg var opmærksom på både under forberedelse af interviewene og under selve afviklingen. Dels kan der være mindre tid for informanterne til at uddybe deres svar, som derved kan blive overfladiske og underrapporterede, dels kan der i en gruppe foregå social kontrol, således at fx forskelle i erfaringer og perspektiver hindres i at komme frem og individuelle, afvigende forståelser kan blive tilbageholdt på grund af uenigheder (Halkier, 2006: 16). Dette kan skabe social desirability bias, således at der bliver svaret det, der forventes er det socialt accepterede frem for ens egen forståelse og holdning, hvilket kan have konsekvenser for undersøgelsens validitet (Fischer, 1993).

Den første risiko blev imødekommet af, at grupperne var relativt små, men dog har det betydning, at interviewene ikke kunne vare længere, hvilket udfoldes i kapitel 9.

I forhold til risikoen for social kontrol, var det umiddelbart en fordel, at alle informanter var nære kolleger og kendte hinanden godt, idet det kunne gøre det tryggere for informanterne at ytre sig (Halkier, 2006: 34). Der blev givet udtryk for, at de var vant til at diskutere på de

ugentlige teammøder og i deres daglige arbejde og derfor var vant til at stå frem med egne meninger og lytte til de andres.

5.5.7 Udvalgelse af informanter

Der har været flere overvejelser og kriterier i spil i forhold til udvælgelse af informanter. Min kontakt med Herning Kommune og Sverigesteamet er foregået gennem Sverigesprogrammets udviklingskonsulent, der satte mig i kontakt med en socialrådgiver, informant R, fra Sverigesteamet, der stod for at kontakte og spørge sine kolleger om deltagelse i interviews.

Der er ansat ni socialrådgivere i Sverigesteamet, og muligheden for informanter har således været begrænset til disse ni. Jeg bad både projektlederen og Informant R om at interviewe flest mulig af disse ni, og jeg har således interviewet alle, der gav tilsagn om at deltage, hvilket var fem personer. Helt op til interviewene var der til –og frameldinger, da én informant blev syg på dagen, mens en anden alligevel havde mulighed for at deltage. Der blev givet udtryk for, at der derfor ikke måtte gå for mange timer fra informanternes arbejdstid, hvilket var en begrænsning i forhold til, hvor mange informanter, der kunne deltage samt længden af interviewene, som anført ovenfor.

Oversigt over informanter

I tabellen herunder præsenteres de enkelte informanter med informationer om deres ansættelser i Sverigesteamet og arbejde som socialrådgivere.

	Informanter	Antal år i arbejde som socialrådgiver	Tid ansat i Sverigesteamet	Tidligere ansat i anden enhed i Herning Kommune?
1. gruppe-interview	Informant A	Ca. 6 år	Fra 1. januar 2014	Ja. Børne- og familierådgivningen
	Informant K	4 ½ år	Ansæt fra starten	Ja. Børneteamet
	Informant P	Lidt over 7 år	Ansæt fra starten	Ja. Ungeteamet
2. gruppe-interview	Informant H	4 år	Ansæt fra starten	Ja. Børn –og unge, almen team
	Informant R	6 ½ år	Ansæt fra starten	Ja. Børn –og familie, almen team og Sydøstteam

Som det fremgår af skemaet er det kun en enkelt informant, der ikke har været ansat fra Sverigesprogrammets start, mens alle informanter har arbejdet som socialrådgivere i mindst fire år eller mere. De har alle tidligere været ansat i andre dele af børne- og ungeforvaltningen. Således er der ikke store forskelle på informanterne inden for de opstillede parametre.

5.5.8 Gennemførsel af interviews

Interviewene er semistrukturerede livsverdensinterview, hvor jeg søger at indhente beskrivelser fra socialrådgivernes livsverden med henblik på at meningsfortolke de beskrevne fænomener i deres handlemuligheder (Kvale & Brinkmann, 2015: 177).

Begge gruppeinterviews blev udført ud fra en interviewguide (bilag 2), der er struktureret ud fra problemfeltet. Spørgsmålene er inddelt efter tema ud fra problemformuleringen, som på daværende tidspunkt var todelt. Således er spørgsmålene i første del af interviewet om skøn og valg af indsats, mens anden del omhandler normaliseringsbegrebet.

Da informanterne i hvert interview alle var socialrådgivere i Sverigesteamet, har det ikke været nødvendigt at tilpasse interviewguiden til hvert enkelt interview, og interviewguiden er derfor udformet på samme måde for begge interviews (Kvale & Brinkmann, 2009: 155).

Interviewene blev indledt med en briefing, hvor jeg indledende fortalte om formålet med interviewet, at det omhandlede informanternes oplevelse af at arbejde i den nye praksis, og at jeg havde fokus på vurderinger, valg af indsatser, handlingsmuligheder og normalitet, som var omdrejningspunktet i problemfeltet og problemformuleringen (Kvale & Brinkmann, 2009: 149). Jeg var opmærksom på ikke at gå meget i detaljer omkring formålet, da der pga. de strukturelle positioner i et interview kan være en risiko for, at informanterne mere eller mindre utilsigtet udtrykker, hvad de tror, jeg som interviewer gerne vil høre (Kvale & Brinkmann, 2015: 57). For at spare tid udfyldte informanterne nogle få spørgsmål skriftligt i begyndelsen, omhandlende deres ansættelse i Sverigesteamet, antal år som socialrådgivere og andre basisspørgsmål (bilag 8).

Da der er tale om semistrukturerede interviews, blev spørgsmålene i interviewene ikke fulgt stringent eller slavisk, men var en overordnet plan for, hvilke spørgsmål, jeg skulle igennem i interviewet (Kvale & Brinkmann, 2015: 185). Det var dermed muligt for mig at stille opfølgende spørgsmål til svarene og spørge nærmere ind til noget, informanterne bragte op, som

jeg ikke havde forudset. Dette gælder eksempelvis temaet om samarbejdet med leverandørerne, som informanterne selv kom ind på under interviewene. Ifølge Brinkmann giver semistrukturerede interview et større spillerum for opfølgning på de vinkler, informanterne anser for at være vigtige, set i forhold til hvordan det er i fx strukturerede interviews (Brinkmann, 2014:38-39). Med denne interviewform kunne jeg forholde mig åbent til, hvad der viste sig i interviewet, hvilket underbygger det eksplorative forskningsdesign og den abduktive slutningsform. I tråd med dette udgangspunkt, har jeg netop tilstræbt at stille informanterne åbne spørgsmål, således at de havde mulighed for at tale uden at været bundet af klare kategoriseringer fra min side, mens jeg samtidig efterspurgte konkrete eksempler på de temaer, de kom ind på; fx hvordan en sag er blevet håndteret, eksempler på situationer, hvor informanterne har følt sig begrænsede eller hvor der har været uenigheder etc. (Kvale 2009: 126).

Jeg er bevidst om, at det har en betydning for det empiriske materiale, hvordan jeg som interviewer har spurgt ind til visse emner. Altså kunne andre spørgsmål have præget interviewene i en anden retning, ligesom mere tid kunne have udfoldet svarene yderligere. For eksempel kunne det tværgående samarbejde i Sverigesteamet og med andre fagprofessionelle på det almene område være blevet berørt yderligere af mig som interviewer, ligesom jeg kunne have spurgt yderligere ind til økonomiske overvejelser og familiernes position i et samarbejde. Det reflekter jeg yderligere over i kapitel 9. Jeg var åben for, at informanterne kunne bringe emner på banen, selvom jeg ikke direkte spurgte ind til dem, men jeg er bevidst om, at det som interviewer var mit ansvar at spørge ind til de specifikke områder og fokusere samtalen på spørgsmål, som jeg fandt vigtige i forhold til undersøgelsen (Brinkmann, 2014: 39).

Interviewet blev afrundet med en debriefing, hvor jeg spurgte om, informanterne havde noget, de gerne vil tilføje eller sige afslutningsvist for at sikre, at informanterne ikke sad inde med noget, de ikke havde haft mulighed for at sige undervejs, i tråd med Kvale og Brinkmanns anbefalinger (Kvale & Brinkmann, 2009: 149).

5.6 Databehandling

I dette afsnit præsenterer jeg databearbejdningen, foretaget efterinterviewgennemførelsen.

5.6.1 Transskription

Begge interviews blev med informanternes viden og samtykke optaget og herefter transskriberet. I transskriptionen har jeg været så tro som muligt mod informanternes udtalelser, så pauser, fyldeord som fx ”øh” samt gentagelser er gengivet og transskriberet så præcist som muligt. Dette er gjort for at min fortolkning i undersøgelsen hviler på et så interviewnært tekstgrundlag som muligt. Samtidig har den præcise gengivelse givet bedre mulighed for at være opmærksom på, hvordan informanterne taler om specifikke emner, fx om de udtrykker tvivl, skal tænke længe over noget mv.. Transskriptionen er kun foretaget af undertegnede, hvilket jeg vurderer som en fordel ift. sammenligneligheden mellem interviewene. Retningslinjerne for transskriptionen er gengivet i en transskriptionsnøgle i bilag 3.

Ifølge Kvale og Brinkmann kan en ordret transskribering af talesprog fremtræde forvirret og usammenhængende og *”ligefrem tyde på et lavere intellektuelt funktionsniveau”* (Kvale & Brinkmann, 2009: 209) mens de samtidig pointerer, at en tilretning gør citaterne lettere at læse (Kvale & Brinkmann, 2009: 210). På den baggrund er citaterne gengivet i analysen tilrettede i de tilfælde, hvor fx gentagelser eller fyldeord er meningsforstyrrende for læseren, men citaterne fremstår i udgangspunktet som de er sagt. I forbindelse med oversættelse fra tale- til skriftsprog vil der ske en reducere af nuancer, som kan være særligt problematisk i sproglige analyser, men da denne undersøgelse har til formål at forstå socialrådgivernes handlemuligheder i Sverigesteamet og dermed har fokus på *indholdet* af deres udtalelser snarere end *formen*, vurderer jeg, at det ikke har nævneværdig betydning for reliabiliteten og validiteten i undersøgelsen.

Princippet for henvisninger til transskriberinger.

Der henvises til transskriberinger således: (Bx, y:z), hvor Bx refererer til bilag og nummer, y henviser til informanten og z til sidetal i interview.

5.6.2 Kodning

For at øge reliabiliteten af undersøgelsens analytiske resultater har jeg udarbejdet en strategi for kodningen af empirien (Olsen, 2003: 79). Kodning er en systematisering- og konceptualiseringsstrategi til at bearbejde kvalitativt materiale, som er en betingelse for at kunne analysere og fortolke empirien (Jakobsen & Harrits., 2010: 190; Olsen, 2003: 76).

Ud fra problemformuleringens hermeneutiske erkendelsesmæssige udgangspunkt er der både udført en åben og en lukket kodning, så kodningen kan indfange uforudsete temaer, pointer eller inputs, som ikke var en del af de på forhånd fastsatte koder. På den måde undgås, at vigtige uforudsete temaer og information ikke går tabt, fordi jeg ikke forholdt mig åben til det, der viste sig i interviewet. På grund af den abduktive slutningsform er kodningen foretaget med vekslen mellem induktion og deduktion, dvs. åben og lukket kodning (Olsen, 2003: 79).

For at strukturere og dokumentere kodeprocessen har jeg både udarbejdet en startkodeliste, liste over koder undervejs og en slutkodeliste (bilag 4). Kodeprocessens første del bestod af udarbejdelsen af en startkodeliste på baggrund af spørgsmålene i interviewguiden og de temaer, som problemfeltet indeholdt. De dannede udgangspunktet for kodningsprocessen og de kategoriseringer, der foretoges i kodningen. Samtidig blev kodningsprocessen holdt åben, så der genereredes koder ud fra datamaterialet, uafhængigt af de på forhånd opstillede kategoriseringer, så min teoretiske og empiriske forforståelse blev stillet i baggrunden (Jakobsen & Harrits, 2010: 175-178). Efter den første kodning kunne jeg opstille en foreløbig kodeliste, der både indeholdt lukkede og åbne koder. Kodelisten blev katalysator for at ændre i problemformuleringen, så den rummede de temaer, som fremkom af empirien, således at undersøgelsens reliabilitet blev styrket. På baggrund af den nye problemformulering og de hertil hørende temaer og arbejdsspørgsmål opstillede jeg en startkodeliste til 2. kodning, hvor de lukkede koder var genereret ud fra arbejdsspørgsmålene, hvilken jeg kodede datamaterialet ud fra endnu engang, mens kodningen også var åben. I den anden kodning blev der dannet underkoder for nogle af koderne. På baggrund af den anden kodning kunne opstilles en slutkodeliste med en fuldstændig liste over anvendte koder til analysen (Jakobsen & Harrits, 2010: 179).

At jeg undervejs i kodningsprocessen fik nye erkendelser, der medførte en præcisering af problemformuleringen og behov for nye kodninger, er i tråd med det hermeneutiske perspektiv, hvor forforståelsen bliver revurderet som en del af den dialektiske proces i den hermeneutiske cirkel (Berg-Sørensen, 2012: 222).

Jeg har foretaget intrakodning og kodet datamaterialet på to forskellige tidspunkter, hvilket højner reliabiliteten af den kvalitative undersøgelse, fordi sammenfaldet af koder mellem flere kodninger udtrykker graden af reliabilitet, så der dermed sikres imod fejkodninger, hvor udsagn ikke indfanges eller kodes forkert (Jakobsen & Harrits, 2010: 185).

Kapitel 6: Teori

I dette kapitel præsenteres den anvendte teori i undersøgelsen. Teorifeltet udgøres af en række teorier og empiriske studier, som supplerer hinanden i besvarelsen af undersøgelsens problemformulering. Handlemulighedsbegrebet består af komponenterne problemforståelse, valg af indsats og samarbejde, jf. afsnit 5.2, mens der samtidig udgår en række temaer ud fra det empiriske materiale. Derfor er teorifeltet omfattende for at kunne rumme og have udsagnskraft i forhold til de belyste komponenter og temaer.

Det fremgår, at nogle af de anvendte teorier og undersøgelser benyttes til at belyse forskellige dele af problemformuleringen og de tre komponenter i handlemulighedsbegrebet. Dette skyldes, at de tre komponenter er tæt forbundne og derfor kan forstås ud fra samme teori- og undersøgelsesfelt. Teorierne supplerer således hinanden, idet de hver især kan anvendes til at belyse de tre delkomponenter i handlemulighedsbegrebet. For hver teori redegør jeg for, hvad den anvendes til i analysen.

Til undersøgelse af problemforståelsen anvendes Egelund (1997), Ejrnæs (2004, 2015) og Guldager (2013, 2015), der alle beskæftiger sig med problemforståelse i forhold til sociale problemer. Egelund og Ejrnæs er empiriske studier, der berører emnet, mens Guldager har en teoretisk tilgang.

Til undersøgelsens valg af indsats anvendes Schrøders undersøgelse af økonomiske beslutninger i kommuner i besvarelsen af de økonomiske overvejelser hos socialrådgiverne.

Valg af indsats analyseres ud fra begrebet om det handlingsmæssige råderum på baggrund af Svensson et al. (2009). Winter & Nielsen (2008) og Lipsky (1980) anvendes på baggrund af blikket på frontmedarbejderes ressourcer. Egelund (2002) inddrages i forhold til foranstaltningsmønstre, mens relationel kontraktforståelse og den modificerede BUM-model inddrages til at se på ændringer af indsatser (Ejersbo & Greve, 2002; Hansen, 2015).

Til belysning af samarbejde anvendes Ejrnæs (2004) til at se undersøge holdningsmæssige forskelle og uenigheder. Den problemorienterede supervisionsmodel ud fra Svensson et al. (2009) anvendes ligeledes i analysen af det interne samarbejde. Disse teoretikere anvendes ligeledes i analysen af samarbejdet med familierne. Her inddrages Svensson et al. (2009) ift. frontmedarbejderes positioner i samarbejde med borgere. Til analyse af samarbejdet med leverandørerne suppleres yderligere med litteratur om kontraktforståelse, BUM-modeller og

principal-agentteorien (Ejersbo & Greve, 2002; Nørrelykke et al., 2011; Hansen, 2015; Juul Hansen & Bundesen 2011).

6.1 Normer og løsningsmuligheder

I undersøgelsen baserer min forforståelse om socialrådgiverens problemforståelse sig bl.a. på Tine Egelunds konklusioner fra et forskningsprojekt om socialforvaltningers risikovurderinger og indgreb (Egelund, 1997). Egelunds konklusioner er dannet på baggrund af en undersøgelse fra 1997, og lovgivnings- og praksisforhold har ændret sig siden undersøgelsens gennemførelse (jf. casebeskrivelsen), men resultaterne er stadig relevante som opmærksomhedspunkter i denne undersøgelse. Derfor anvendes hendes studie i analysen af socialrådgivernes problemforståelse til at se på, hvordan normer og løsningsmuligheder i Sverigesteamet har betydning for problemforståelsen.

Overordnet konkluderer Egelund, at *”i socialforvaltningsorganisationen suppleres de institutionelle forventninger med professionelt formede opfattelser af mishandlingsfænomenet og med hensyn til, hvad det organisatorisk er muligt at gøre noget ved”* (Egelund, 1997: 209-210). Konstruktionen og forståelsen af et problem hos et barn og i en familie er dermed afhængigt af to overordnede forhold; hvorvidt man vurderer afvigelse fra normen som problematisk og hvilke løsningsmuligheder man har i forvaltningen i forhold til iværksættelse af indsatser, undersøgelser mv. (Egelund, 1997: 13).

Når vi ser på normer som grundlag for forståelsen af problemer, arbejder Egelund ud fra en antagelse om, at der i socialt arbejde produceres forestillinger om, hvad et godt familieliv og en god barndom er, og *”at disse forestillinger udgør en væsentlig del af grundlaget for at bedømme børns risiko og begrunde handling”* (Egelund, 1997: 18). Her hævder man en norm i socialt arbejde i forhold til børneopdragelse, og selvom Egelund finder, at normen sjældent eller aldrig formuleres eksplicit, forudsættes den som instrument til at kunne skelne, differentiere, nuancere og diagnosticere. Det forventes, *”at forvaltningerne et sted på et kontinuum mellem normalitet og afvigelse kan markere et punkt, efter hvilket afvigelsens konsekvenser bliver truende for børns opvækst”* (Egelund, 1997: 252). Hvordan man vurderer en sag problematisk er således afhængigt af, hvad man ser som afvigende fra normen, og hvad man ikke gør. I den forbindelse fremhæver Egelund, at tærsklen for definition og indgreb over for afvigende familier eksempelvis er blevet sænket med omsorgssvigtbegrebets udvidelse; Med lovgivningens

fastslåen af, at enhver indberetning af børn, der muligvis lider overlast, skal undersøges, kan lovgivningen i sig selv konstruere færre eller flere familier som problematiske ved at hæve og sænke tærsklen for, hvad der skal gribes ind over for og hvad der ikke skal (Egelund, 1997: 209).

Egelunds anden konklusion er, at beslutningsprocesserne kan gå ”baglæns” på den måde, at vurderingen af sager og problemer tilpasses de institutionelle forhold, der er til stede - fx de løsningsmuligheder, der er for indsatser (Egelund, 1997: 20). Det betyder, at man præsenterer fakta om familier, svarerende til de tilgængelige løsninger - fx at menneskeforændrende foranstaltninger kræver individuelle problemer, som kan forandres. På den måde kommer problemforståelsen -og fremstillingen til at være betinget af de løsningsmuligheder, der er tilgængelige for socialrådgiverne (Egelund, 1997: 217). Egelund påpeger, at *”gennem konstruktioner og typificeringer søger forvaltninger aktivt at tilnærme familiers mangfoldighed og variation til de tilgængelige foranstaltninger og arbejdsredskaber, den tilgængelige kundskab og ekspertise og de tilgængelige målsætninger”* (Egelund, 1997: 217).

6.2 Normer og forforståelse

Ifølge Guldager er opfattelsen af problemer udgangspunktet og grundlaget for praktikeres handlinger – i forhold til indsats og metodevalg. Det vil sige, at socialt arbejde er en normativ praksis, idet der bag målsætninger og indsatser altid ligger værdibaserede opfattelser af acceptable og uacceptable afvigelser, ønskede og uønskede tilstande mv.. (Guldager, 2015: 20, 170). Med Guldagers blik på, hvordan problemforståelse skabes på baggrund af normer og forforståelse, anvendes teorien i analysen til at se på, hvad der kendetegner problemforståelsen i Sverigesteamet.

Guldager anfører, at der som udgangspunkt for en bestemt metodeanvendelse ligger en bestemt problemforståelse i forhold til et socialt problem. Problemforståelsen er en kombination af bestemte forforståelser og det mere konkrete kendskab til den givne problematik (Guldager, 2013: 182).

I alle problemforståelser indgår således forforståelser, der er retningsgivende for, hvordan man forstår det sociale problem, og hvad man anser som relevant for at belyse det nærmere (Guldager, 2013: 184). Hvis forforståelsen er meget ubevidst, kan det gøre det svært at belyse problematikken, fordi det er svært at give det en retning, imens en meget dogmatisk forforståelse kan sætte problematikken i en bestemt kasse uden at se nuancerne (Guldager, 2013: 185). Problemforståelser, hensigter og forandringstanker påvirker hinanden gensidigt og

dialektisk, hvilket betyder det ikke er mål-middellogik, hvor problemforståelsen alene styrer hensigter og forandringstanker, men at disse påvirker hinanden gensidigt (Guldager, 2013: 187). Ligeledes peger Guldager på, at der i socialt arbejde er et grundlæggende dilemma om, hvor grænsen går for hvor meget og hvor lidt, man skal sætte ind (Guldager, 2013: 174).

Guldager gør det klart, at det er meget vigtigt, at man ved anvendelse af videnskabelig teori og metoder i fx vurderingen af sager medtænker den kompleksitet, som det sociale arbejde indgår i (Guldager, 2013: 169). Her er helhedssynet et nøglebegreb som en overordnet model, hvor mennesker lever i komplekse sammenhænge, og hvor *”individuelle forhold, mellemmenneskelige relationer, institutionelle, organisatoriske og samfundsmæssige forhold har indflydelse på menneskers livsmuligheder og livsudfoldelse”* set i forhold til om de har sociale problemer og hvilke (Guldager, 2013: 173). Det handler således om, at konkrete problemer skal forstås i et helhedsperspektiv. Derfor er det vigtigt at medtænke mange forskellige faktorer og forhold, der udgør den helhed, der beskriver den samlede livssituation, hvilket bl.a. er afhængigt af, hvilket teori- og værdigrundlag, man baserer sig på (Guldager, 2015: 30-31).

Praktikerens teorigrundlag kan adskilles i to forskellige former; den videnskabelige eller forskningsbaserede, der typisk er tilegnet gennem uddannelse o. lign. og den erfaringsbaserede praksisteori, der er erfaret gennem egne og kollegers erfaringer, systematiserede sammenfatninger af bestemte metoder, indsatser mv., og hvor begge ofte er i spil i vurderingen af en sag (Guldager, 2015: 27). Den praktiske teori kan have karakter af, hvad Bourdieu kalder doxa. Det kan både være uudtalte, ikke bevidste selvfølgeligheder, mens andre er eksplicite værdibaserede teorier og faglige retningslinjer, der ligger til grund for den sociale indsats (Guldager, 2013: 175). Doxa-begrebet anvendes i analysen i forhold til, hvilke normer, der ses gældende hos socialrådgiverne (afsnit 8.2.3).

6.3 Vurderinger og holdningsmæssige forskelle

Ejrnæs (2004, 2015) har undersøgt vilkår for samarbejdet mellem faggrupper og forskellige faggruppers holdninger til og vurderinger af, om børns situation er så belastet, at de som fagpersoner bør iværksætte en særlig indsats over for børnene og/eller deres familier. Ejrnæs mener som udgangspunkt, at faggruppens kendetegn vil præge deres problemopfattelse og deres handlemåde (Ejrnæs, 2004: 19), hvorfor disse refleksioner anvendes i analysen af

socialrådgivernes problemforståelse. Ligeledes anvendes undersøgelsen til belysning af samarbejde både internt og eksternt ift. holdningsmæssige forskelle og uenigheder mellem socialrådgiverne internt i teamet og i samarbejdet med familierne.

Ifølge Ejrnæs foregår socialrådgiveres stillingtagen til et barn/en sag på baggrund af vurderinger af, om barnets situation er bekymrende. Med bekymrende menes, at barnets situation er *”så afvigende fra det normale, at der bør iværksættes en eller anden form for indsats”* (Ejrnæs, 2015: 236). Om noget er bekymrende, drejer sig således om, om barnet og dets situation kan anses som normalt eller ej. Om barnet og forældrene er afvigende er ifølge Ejrnæs *”et spørgsmål om, hvorvidt adfærden ligger inden for, hvad normerne foreskriver. Afvigelser er normbrydende adfærd ... adfærd, som strider imod normerne, hvilket giver sig udtryk i, at der interveneres for at ”normalisere” adfærden”* (Ejrnæs, 2015: 236). Således bliver det normalitetsopfattelserne hos fagprofessionelle omkring barnet, der er afgørende for, hvordan et barns situation opfattes. Ligesom Guldager benytter Ejrnæs sig her af Bourdieus doxabegreb ved at påpege, at holdninger, værdier og normer kan komme til at blive opfattet som selvindlysende og naturlige inden for det sociale arbejdes praksis, således at fagligheden opfattes som objektiv og derfor fremstår som naturlig, selvom den er historisk konstrueret (Ejrnæs, 2004: 21).

Dog viser Ejrnæs’ undersøgelse, at der inden for en faggruppe er stor holdningsmæssig uenighed om vigtige faglige spørgsmål i det sociale arbejde, og at socialrådgiverne, selvom de har samme uddannelse og opgaver i en kommune, er uenige om meget centrale spørgsmål i komplicerede sager (Ejrnæs, 2015: 250-251). Uenighederne viser sig i store indbyrdes forskelle i problemopfattelse, indsatsforslag og mål med indsatserne (Ejrnæs, 2004: 120-121; Ejrnæs, 2015: 245). Det er overraskende, fordi *”man almindeligvis opfatter professionaliseringen (den forholdsvis langvarige standardiserede faglige socialisering) som en garanti for, at medarbejderne har samme vidensgrundlag, og at de derfor – stillet over for de samme faglige spørgsmål – vil nå til samme opfattelse af barnets situation og til samme analyse af årsagerne til problemerne – og derfor også til de samme forslag med hensyn til indsats”* (Ejrnæs, 2015: 251).

Ejrnæs fremhæver, at forklaringen på socialrådgiveres forskellige holdninger og vurderinger skyldes, at fagprofessionelles værdier og normer er formet af deres livsforløb og erfaringer. Disse præger deres opfattelser af normalitet og derfor også deres holdninger til, om indsatser er

hensigtsmæssige. Ifølge Ejrnæs er der netop holdningsforskelle mellem socialrådgivere, fordi værdier og normer slår mere igennem end den uddannelse, socialrådgiverne har, hvorfor det kræver inddragelse af variable som fx kultur eller livsform, politisk anskuelse samt individuelle forhold fra barndom, forældreskab og tidligere arbejds erfaringer (Ejrnæs, 2015: 254; Ejrnæs, 2004: 202-203).

Den indbyrdes uenighed kan dog udnyttes konstruktivt ved at man indbyrdes diskuterer de forskellige syn på problemer og hvad der skal gøres, så der kommer et mere nuanceret helhedssyn. Uenighederne tydeliggør netop, at der kan anlægges flere forskellige perspektiver på et problem og dets løsning, så en nuanceret teoretisk analyse af situationen, og alle perspektiver af problemet inddrages (Ejrnæs, 2015: 253, 256). Når de holdningsmæssige uenigheder afdækkes og socialrådgiverne får kendskab til andre opfattelser, styrkes eller udvikles deres evne til indlevelse i forhold til både samarbejdspartnere og børn og forældre, fordi *”kendskabet til andre synspunkter på giver bedre mulighed for at se sagen fra flere synsvinkler, herunder børnenes og forældrenes”* (Ejrnæs, 2004: 212).

6.4 Det handlingsmæssige råderum

Forskerne Svensson, Johnsson og Laanements (2009) (herfra Svensson et al.) behandler centrale temaer, der gør sig gældende for det handlingsmæssige råderum i socialt arbejde: organiseringen, mødet mellem mennesker og at handlinger udføres på grundlag af bestemt viden (Svensson et al., 2009: 12). Svensson et al. baserer sig på en række andre teoretikere og forskere, der sættes i relation til det sociale arbejdes felt og det handlingsmæssige råderum. Svensson et al. anvendes i analysen af valg af indsats til at belyse det handlingsmæssige råderum for valg af indsatser. Ligeledes anvendes Svensson et al. i analysen af samarbejdet til belysning af den interne sparringsform og magtpositioner i samarbejdet med familier. I analysen af valg af indsats kommer selve begrebet ”det handlingsmæssige råderum” i spil, da analysen undersøger, hvilket handlingsmæssigt råderum, der er i Sverigesteamet.

Svensson et al. betegner organisationer inden for socialt arbejde som menneskebehandlende organisationer på baggrund af Yehekel Hasenfeld betegnelse af disse. Menneskebehandlende organisationer er defineret ved løsning af opgaver, som bygger på værdiladede og moralske vurderinger. De har både til opgave at varetage mange af borgernes rettigheder og samtidig tilgodese statens og samfundets interesser ved fx at kontrollere, at borgerne opfylder deres

pligter (Svensson et al., 2009: 31). Dette skaber et dilemma for frontmedarbejderne, der er placeret mellem borgeren, der betjenes, og organisationen, som frontmedarbejderen repræsenterer (Svensson et al., 2009: 17). Det er ligeledes et tema, som Lipsky behandler, og som jeg redegør for i næste afsnit. På den baggrund skabes det handlingsmæssige råderum i et samspil mellem organisation og profession (Svensson et al., 2009: 18). Det betyder, at det er muligt at agere inden for de udstukne regler, som udgør det handlingsmæssige råderum, fordi reglerne giver mulighed for fortolkning, tilpasning og spillerum. Det handlingsmæssige råderum er således både formet af organisationen, af rutiner, professionelle fortolkninger og individuelle faktorer hos socialrådgiver og borger (Svensson et al., 2009: 10, 19).

I forhold til samarbejdet med borgere ses det handlingsmæssige råderum som muligheden for at vælge hvilken position, man har i et samarbejde. Med det menes, at socialrådgiveren i et samarbejde kan indtage forskellige positioner og indgå i forskellige relationer med borgeren. Det har betydning for, hvordan et samarbejde mellem socialrådgiver og borger udfolder sig (Svensson et al., 2009: 173). Svensson et al. fremhæver omsorgs- og støtterelationen, hvor de ser en asymmetrisk relation mellem socialrådgiver og borger, hvis de ikke deler den samme forståelse af problemet. Det kan være problematisk, hvis socialrådgiveren mener, at der skal ydes hjælp til en borger, der ikke vil modtage den (Svensson et al., 2009: 162-163). Der er ikke et jævnbyrdigt forhold mellem socialrådgiver og familie, idet det er givet, hvem der skal give hjælpen, og hvem der skal modtage den (Svensson et al., 2009: 162). Samtidig er støtterelationen dog også karakteriseret ved, at familien, der skal have hjælp, også har mulighed for at hævde sine rettigheder ved fx at klage over en afgørelse (Svensson et al., 2009: 165).

Svensson et al. påpeger, at socialrådgivere, i kraft af deres organisation, profession og adgang til organisationens ressourcer, har definitionsmagten i relation til klienten (Svensson et al., 2009: 66). Samtidig fremhæver Svensson et al. begrebet omsorgsmagt, der betyder, at man går ud fra, at den, der udfører omsorgsarbejdet, ved bedst. Det betyder, at i de relationer, hvor borgeren har accepteret socialrådgiverens definitionsmagt og opfatter situationen positivt, har borgeren også tilpasset sig en rolle som klient. Dermed forbedres relationen og hjælpen (Svensson et al., 2009: 174-175). På den måde har samarbejdet mellem socialrådgiver og borger indflydelse på, hvordan definitionen af problemet og indsatsen former sig.

6.7 Frontmedarbejderteori

Jeg anvender publikationer fra implementeringsforskerne Michael Lipsky (1980) og Winter og Nielsen (2008) i undersøgelsen, fordi de fremsætter nogle af de dilemmaer, som frontmedarbejdere agerer i, hvilket kan give en forståelse af, hvorfor frontmedarbejdere agerer som de gør.

Socialrådgiverne i Sverigesteamet er i deres arbejde i direkte kontakt og interaktion med borgerne i Herning Kommune. Denne rolle betegnes som frontmedarbejdere af Lipsky og karakteriseres ved: *"Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their jobs"* (Lipsky, 1980: 3). De definerede fællestræk er, at frontmedarbejdere interagerer direkte med borgerne og at der er tillagt en betydelig grad af skønsmæssige afgørelser i gennemførelsen af det daglige arbejde (Lipsky, 1980: 3; Winter & Nielsen, 2008: 103).

Mange af de problemstillinger, som frontmedarbejdere håndterer, er komplekse problemer, hvor der ikke findes entydige løsninger og hvor nye problemer kan opstå. Frontmedarbejdernes arbejde er derfor ikke detailreguleret, idet lovgivningen ikke kan tage højde for de komplekse situationer og problemstillinger, som fx er tilfældet på det sociale arbejdes felt. Der er tale om såkaldt *joint-production*, hvor adfærd og produktion skabes i samspil med andre aktører, fx borgere og andre fagprofessionelle hvilket er beskrevet i afklaringen af handlemulighedsbegrebet (Winter & Nielsen, 2008: 106, 111).

Frontmedarbejderne skal således både stå til ansvar for organisationen og udadtil ift. borgeren og andre eksterne aktører, hvilket kan betyde, at de oplever et krydspres, som kan være stress- eller konfliktfyldt (Winter & Nielsen, 2008: 114).

Ifølge Lipsky føler frontmedarbejdere, at der hele tiden er krav og forventninger til deres arbejde, som de ikke kan indfri, idet udbuddet af sociale ydelser aldrig overskrider efterspørgslen, hvilket betyder en altid mangel på ressourcer. Det fører til følelsen af utilstrækkelighed, som søges mestret af frontmedarbejderne gennem afværgemekanismer, så presset på dem mindskes (Lipsky, 1980: 81; Winter & Nielsen, 2008: 129).

I frontmedarbejderes arbejde er der begrænsede ressourcer til rådighed - både økonomisk og i forhold til fordeling af opgaver og tid, hvilket kræver klar prioritering af arbejdet (Winter & Nielsen, 2008: 112). Lipsky mener, at kravene til en service (efterspørgslen) har tendens til at stige, når ressourcerne bliver flere, så det oplevede arbejdspress og dermed

afværgemekanismerne vil være uforandrede (Winter & Nielsen, 2008:129). Derfor vil tilførsel af flere ressourcer ikke nødvendigvis kunne ændre, hvordan frontmedarbejderne oplever et pres mellem organisationens og borgernes krav til dem.

6.8 Økonomi i børnesager

Adjunkt Ida Marie Schrøder har undersøgt, hvad det betyder for sagsbehandleres afgørelser, at økonomisk fokus og hensyn er blevet en del af deres praksis (Schrøder, 2014: 12). Schrøders undersøgelse inddrages i analysen af, hvordan økonomi indgår i informanternes overvejelser om valg af indsats. Undersøgelsen omhandler direkte, hvordan sagsbehandlere tager økonomiske beslutninger, hvilket der foreligger meget få undersøgelser af.

Schrøder danner på baggrund af organisationsteori og økonomistyringsteori fire begrebspar vedrørende hvordan sagsbehandlere tager økonomiske beslutninger: snævert/bredt perspektiv på økonomi; kortsigtet/langsigtet perspektiv på økonomi; teknisk/refleksiv tilgang til økonomi; økonomiske beslutninger som enkeltstående valg eller længerevarende processer (Schrøder, 2014: 33-39). Begrebsparrene anvendes i analysen af socialrådgiverne i Sverigesteamet.

1) Snævert og bredt perspektiv på økonomi indebærer, hvorvidt man i økonomiske beslutninger udelukkende inddrager økonomi som kroner og ører, eller om flere forskellige ressourcer - så som menneskelige, materielle, kulturelle og økonomiske - inddrages. Herved tænkes økonomien ikke bare som kroner og ører ift. den enkelte indsats, men et fokus på andre ressourcer end prisen (Schrøder, 2014: 34).

2) Kortsigtet og langsigtet perspektiv indebærer om prisen for eksempelvis ved en indsats vurderes på kort eller langt sigt. På kort sigt tages der ikke hensyn til kvalitet og effekt ift. pris, mens prisen vurderes i forhold til disse parametre på langt sigt (Schrøder, 2014: 35-36).

3) Den tekniske/refleksive tilgang skelner mellem, om en økonomiske beslutning ses som en administrativ, teknisk opgave eller en vurderingsopgave, der kræver faglige refleksioner over løsningsmuligheder og konsekvenser (Schrøder, 2014: 39).

4) Økonomiske beslutninger - enkeltstående versus processer - indebærer, om et valg træffes uafhængigt af andre forhold, såsom tidligere erfaringer eller alternativer, eller om beslutningen ses som en proces, hvor sammenhængen med andre forhold og konsekvenser danner grundlag for valget, og hvor der er fokus på opfølgning (Schrøder, 2014: 39-41).

Schrøder finder i sin undersøgelse, at budgetstyring i høj grad handler om at styre sagsbehandlerens afvejninger mellem hensyn til kort- og langsigtede økonomiske hensyn i

konkrete sager, hvilket hun påpeger sker gennem fordeling af beslutningskompetencer. Det synliggør, hvem der har ansvar for hvilke dele af budgettet, hvilket kan motivere sagsbehandlerne til at holde sig inden for grænserne af deres kompetencer. Dette gør styringen af afdelingens budget nemmere, men det kan også betyde, at man ikke lever op til de overordnede målsætninger om at udnytte ressourcerne bedst muligt (Schrøder, 2014: 159). Schrøder peger på, at sagsbehandlere tager økonomisk ansvar, hvis de inddrages i vurderingen af, om en indsats skal tilpasses, godkendes eller helt ændres, uanset om det er deres ansvar (Schrøder, 2014: 164),

6.9 BUM-modellen

I de følgende afsnit redegøres for to forskellige BUM-modeller og for principal-agentteori. Disse organisationsmodeller –og teorier er anvendelige i analysen af samarbejdet i Sverigesteamet, idet de bl.a. omhandler selve organiseringen og fordelingen af arbejde og de magtforhold, der findes heri.

Det er kendetegnende for mange offentlige serviceorganisationer, at de beskæftiger sig med vanskelige eller ”vilde” problemer - dvs. problemer, som er karakteriseret ved at være svære at definere, svære at løse og vanskelige at vurdere, hvornår de er løst. Løsningerne vil ofte være kontekstbundne og præget af de professionelles holdninger til og erfaringer med problemet (Juul Hansen, 2011: 28). Harmon & Mayer (1986) skriver om vilde problemer ”wicked problems”, at ” ... *the choice of a definition of a problem, in fact, typically determines its "solution"*” (Harmon & Mayer, 1986: 10). Vilde problemer defineres ofte, på grund af deres karakter, ud fra løsningsmulighederne, hvilket Egelund (1997) også argumenterer for.

De vilde problemer skaber en grundlæggende usikkerhed i forhold til problemløsningen, og kan afhjælpes ved at reducere kompleksiteten og opdele ansvaret, hvilket bl.a. den såkaldte BUM-model kan være medvirkende til (Koppenjan & Klijn, 2004: 100).

BUM-modellen - ”bestiller-udfører-modtager-modeller” - er indført af kommunerne pga. decentraliseringen af den offentlige sektor og de stigende krav om udlicitering af offentlige opgaver, der har skabt et behov for nye styringsformer og kontraktstyring. BUM-modellerne bruges til styring af både egne institutioner og afdeling og eksterne aktører. Det er den dominerende styringsmodel for organiseringen af det offentliges opgavevaretagelse (Nørrelykke et al., 2011: 168; Klausen & Juul Hansen, 2014: 147).

Det centrale ved BUM-modellen er adskillelse af rollerne 'bestillerenheder' (myndighedsområder) og 'udførerenheder' (leverandører): "Bestillerenhedens opgave er således gennem individuel visitation at tildele den enkelte borger den service, vedkommende har krav på ud fra det politisk fastlagte serviceniveau. Det er udførerenhedens opgave at udføre den konkrete serviceydelse hos eller sammen med borgeren" (Hansen, 2015: 186).

BUM-modellen udgår fra en klassisk kontraktforståelse inden for kontraktstyring, hvor der stilles præcise krav fra bestilleren til udføreren, der skal implementere kravene, og hvor graden af tillid til modparten er generelt lav. Den klassiske kontraktforståelse relaterer til principal-agentteorien, hvorfor en kontrakt er med til at fastlægge spillereglerne mellem bestiller og leverandører (Ejersbo & Greve, 2002: 21).

6.10 Principal-agentteorien

Implementeringen af BUM-modellen kan ses i lyset af New Public Management (NPM), som slog igennem som et nyt styringsrationale for den offentlige ledelse i 1980'erne. Det var et rationale om adskillelse mellem organisatoriske enheder, indførsel af nye incitamentsstrukturer og ledelse med vægt på højere grad af resultat- og målstyring (Nørrelykke et al., 2011: 164, 169; Bundesen, 2011: 58).

Tankegangen er, at alle aktører er egennyttemaksimerende, hvilket bygger på principal-agentteorien, hvor den centrale antagelse er, at de enkelte aktører forsøger at maksimere egennytten og interessevaretagelsen. Fx kan, ud fra et bestiller-udfører-perspektiv, interesserne fra bestillers side være at minimere udgifter og at have kontrol og mulighed for at stoppe samarbejdet med udførere, hvis disse ikke lever op til forpligtelser eller der ikke længere er behov for ydelsen. Udførers interesser kan være at maksimere bestillers behov for de ydelser, man leverer, og at minimere egne udgifter for at undgå konkurrerende udførere (Hansen, 2015: 192).

Derfor bliver det nødvendigt for principalen at lave en organisering og en incitamentsstruktur, som sikrer, at agenten udfører det, principalen ønsker, samt at der er kontrolforanstaltninger, der sikrer dokumentation af arbejdet (Bundesen, 2011: 59). Ud fra principal-agentteorien har principalen et overvågningsproblem ift. agenten, fordi det kan være svært for principalen at overvåge agentens arbejde. Samtidig kan det være svært at bedømme, hvordan og hvornår arbejdet er udført tilfredsstillende jf. sociale problemers vilde karakter. Det skyldes, at det kan

være svært at afgøre, hvornår udfører har afleveret ”det endelige produkt”, fordi det er svært at opstille præcise mål- og resultatkrav (Hansen, 2015: 181-183, 201). Ligeledes eksisterer der mellem principal og agent informationsasymmetri, idet agenten ofte vil have en større viden om arbejdets karakter og de borgere, det handler om, end principalen har mulighed for. Det er et klassisk dilemma ved adskillelse af bestiller og udfører, at bestiller får et mere distanceret forhold til modtageren, samtidig med at det er bestilleren, der skal opstille specifikations- og resultatkrav. Over tid kan det være udføreren, der opbygger en tættere relation med borgeren og kender denne bedre og derfor ved mere om, hvad der er behov for (Hansen, 2015: 194).

Med indførslen af mere åbne og fleksible kontrakter og den modificerede BUM-model imødekommes denne asymmetri, hvilket redegøres for i det følgende.

6.11 Den modificerede BUM-model

Den modificerede BUM-model er udviklet af KL for at imødekomme, at der bl.a. på det sociale område netop ofte er tale om komplicerede problemstillinger, hvor der er behov for at udveksle viden mellem bestiller og udfører - fx på området for udsatte børn og unge med specialiserede og sammensatte behov (Hansen, 2015: 201ff; Nørrelykke et al., 2011: 28). Dermed lægger den sig op af den relationelle kontraktforståelse, hvor en del af arbejdet med at specificere kravene overlades til leverandøren, og detaljeringsgraden er lavere. Formålet er at skabe en ramme for dialog omkring den ydelse, der skal leveres, og kontrol foregår mere ved proceskontrol end ved at undersøge om specifikke mål er overholdt (Ejersbo & Greve, 2002: 19).

Den modificerede BUM-model indebærer, at bestilleren - dvs. myndighedssagsbehandleren - skal trække på specialviden og rådgivning fra udførerdelen i komplekse sager, således at myndigheden kan gøre brug af sparring med udførerne (Nørrelykke et al., 2011: 28). På den måde kan bestiller med den modificerede BUM-model trække på udførers specialviden i forhold til faglighed og målgruppe i forbindelse med visitationsarbejdet (Hansen, 2015: 202).

Herved får bestilleren (socialrådgiveren) en koordinerende funktion, som skal kompensere for de ulemper, der er i en arbejdsdeling, der er baseret på afgrænsede fagområder som BUM-modellen er. Den modificerede BUM-model giver på den måde mulighed for en tværgående dialog mellem myndighed og udførere (Nørrelykke et al., 2011: 28).

Ligeledes tages der højde for, at der kan ske ændringer i kravene undervejs i processen, hvorfor den relationelle kontraktforståelse og den modificerede BUM-model snarere skal ses som et middel til samarbejde end som et styringsredskab (Ejersbo & Greve, 2002: 21).

Kapitel 7. Analysestrategi

For at sikre gennemsigtighed af analysens opbygning, gennemgår jeg herunder analysestrategien. Analysen falder i tre dele, der hver især bidrager til besvarelse af problemformuleringen.

De tre delanalyser besvares ud fra de opstillede underspørgsmål, som bidrager til at sige noget om de tre komponenter *problemforståelse*, *valg af indsats* og *samarbejde*. De tre komponenter sammenfattes under et med begrebet handlemuligheder. Begrebet defineres i afsnit (afsnit 1.4).

I det følgende beskrives, hvordan hvert underspørgsmål undersøges og besvares i hver af de tre hovedafsnit i analysen. I tråd med det hermeneutiske udgangspunkt er jeg opmærksom på min forforståelse og revurdering af denne, som redegjort for i metodeafsnittet. Nogle afsnit er fremkommet ved induktion, fx ud fra mønstre i empirien, og så er relevant teori tilføjet derudfra. I andre dele af analysen er det i højere grad teorien og nogle teoretiske begreber, der har været styrende for analysen, som således er foretaget ved deduktion. Dette redegør jeg for specifikt ved hvert afsnit.

Delanalyse 1: Om problemforståelse

1a. Hvad kendetegner socialrådgivernes problemforståelse i Sverigesteamet?

Delanalysen er inddelt i tre afsnit: Af disse afsnit er de to første induceret frem ud fra kodningen af det empiriske materiale, der viste nogle mønstre i forhold til tematikker i empirien. Det sidste afsnit er deduceret frem primært ud fra Egelunds (1997) konklusioner om, at problemforståelse dels er betinget af normer og dels af de løsningsmuligheder, der er til stede. Endvidere har det afsat i Ejrnæs fokus på socialt arbejde som en normativ praksis (2004; 2015) Kombinationen af empiriske og teoretiske overskrifter er i tråd med den abduktive slutningsform i undersøgelsen (Danermark et al., 2002: 91).

De empiriske fund analyseres med inddragelse af Egelund (1997; 2008), Guldager (2013, 2015) og Ejrnæs (2004; 2015), der bidrager til at af forstå problemforståelsen ud fra udsagn om risiko- og beskyttelsesfaktorer, helhedssyn, normer og løsningsmuligheder.

Delanalyse 2: Om valg af indsats

2a. Hvordan spiller økonomi ind på socialrådgivernes overvejelser om valg af indsats?

2b. Hvilket handlingsmæssigt råderum er der for valg af indsatser i Sverigesteamet?

Anden delanalyse baserer sig i nogen grad på den første delanalyse, idet problemforståelse og valg af indsats er tæt forbundne.

I underspørgsmål 2a analyseres valg af indsats ud fra et økonomisk perspektiv. Det er udledt af DS' konklusion om, at mere end hver tredje socialrådgiver oplever, at kommunens økonomi i høj eller nogen grad forringer deres mulighed for at varetage barnets tarv (Barkholt, 2015a). Afsnittet er således dannet på baggrund af deduktion. Spørgsmålet besvares med anvendelse Schrøders undersøgelse af budgetblikket i socialt arbejde med børn og unge (Schrøder, 2014). Her anvendes Schrøders begrebspar vedrørende sagsbehandleres økonomiske beslutninger.

Ud fra underspørgsmål 2b analyseres det handlingsmæssige råderum for valg af indsats. Besvarelsen er inddelt i fem afsnit, som alle er fremkommet ved induktion gennem kodningen af det empiriske materiale. I besvarelsen anvendes Svenssons et al. (2009) begreb om handlingsmæssigt råderum. Winter & Nielsen (2008) og Lipsky (1980) anvendes med fokus på ressourcer i frontmedarbejderes arbejde. Egelund (2002) inddrages i forhold til foranstaltningsmønstre, mens relationel kontraktforståelse og den modificerede BUM-model inddrages i forhold til ændringer af indsatser (Ejersbo & Greve, 2002; Hansen, 2015). Derudover inddrages KORA Socialstyrelsens rapporter om Sverigesprogrammet.

Delanalyse 3: Om samarbejde

3a. Hvad karakteriserer det interne samarbejde hos socialrådgiverne i Sverigesteamet?

3b. Hvad karakteriserer socialrådgivernes samarbejde med familier og leverandører?

Mens delanalyse 1 og 2 supplerer hinanden, fordi problemforståelse og valg af indsats kobles tæt sammen, er der i tredje delanalyse et organisatorisk perspektiv med fokus på samarbejde internt og eksternt i Sverigesteamet. Underspørgsmål 3a forholder sig til det interne samarbejde mellem socialrådgiverne i Sverigesteamet, og omhandler socialrådgivernes interne diskussioner, sparring og samarbejde. I analysen anvendes Ejrnæs' undersøgelse samt Svensson et al. (2009) om supervision i socialt arbejdes praksis.

Underspørgsmål 3b omhandler det eksterne samarbejde og behandles analytisk i to dele: Samarbejdet med familier og samarbejdet med leverandører.

Samarbejdet med familierne blev et tema med afsæt i en forventning om, at der kunne være dilemmaer på baggrund af Lipskys teori (1980) om frontmedarbejderes dilemma mellem at

skulle arbejde både for borgere og for organisationen. Afsnittet har derfor et deduktivt afsæt. I besvarelsen indgår Svensson et al. (2009) i forhold til relationstyper og magtpositioner i frontmedarbejdere samarbejde med borgere samt Ejrnæs om holdningsforskelle (Ejrnæs, 2004). Samarbejdet med leverandører er induceret ud fra empirien, teorien er efterfølgende relateret hertil.

I analysen af samarbejdet med leverandørerne anvendes litteratur om kontraktforståelse, BUM-modellen og principal-agentteorien (Ejersbo & Greve, 2002; Nørrelykke et al., 2011; Hansen, 2015; Bundesen) samt Socialstyrelsens analyserapport (2015) og Metodecentret og KORAs undersøgelse (2015)

Sammenhængen mellem problemformulering, arbejds spørgsmål og teorier og undersøgelser er indsat i en tabel herunder for et klarere overblik.

PROBLEMFORMULERING	TEMAER	ANVENDT TEORI
Hvordan kan man forstå socialrådgivernes handlemuligheder i Herning Kommunes Sverigesteam i den nye praksis på børne- og ungeområdet?	1. Problemforståelse	
	1a. Hvad kendetegner socialrådgivernes problemforståelse i Sverigesteamet?	Egelund (1997, 2008) om problemforståelse, der er betinget dels af normer, dels af løsningsmuligheder og om risiko- og beskyttelsesfaktorer. Guldager (2013, 2015) om forforståelsens betydning for problemforståelsen og om helhedssyn. Ejrnæs (2004, 2015) om normer og afvigelse.
	2. Valg af indsats	
	2a. Hvordan spiller økonomi ind i socialrådgivernes overvejelser om valg af indsats? 2b. Hvilket	Schrøder (2012, 2014) om budgetblikket i socialt arbejde med børn. Svensson (2009) om handlingsmæssigt råderum for valg af indsatser. Winter & Nielsen (2008) og Lipsky

	handlingsmæssigt råderum er der for valg af indsatser i Sverigesteamet?	(1980) med fokus på ressourcer i frontmedarbejderes arbejde. Egelund (2002) om foranstaltningsmønstre. Relationel kontraktforståelse og den modificerede BUM-model (Ejersbo & Greve, 2002; Hansen, 2015).
	3. Samarbejde	
	3a. Hvad karakteriserer det interne samarbejde hos socialrådgiverne i Sverigesteamet? 3b. Hvad karakteriserer socialrådgivernes samarbejde med familier og leverandører?	Ejrnæs (2004) om samarbejde ift. fagprofessioners forskellige holdninger. Svensson (2009) om positioner i samarbejdet med familier. BUM-modeller ift. organisering (Nørrelykke et al., 2011; Hansen, 2015) Principal-agent-teori (Hansen, 2015; Bundesen, 2011)

Oversigt over anvendt teori i analyse

Kapitel 8. Analyse

I dette kapitel analyseres, hvordan man kan forstå socialrådgivernes handlemuligheder i Herning Kommunes Sverigesteam i den nye praksis på børne- og ungeområdet. Analysen er inddelt i tre delanalyser, som tilsammen besvarer specialets problemformulering. Af analysestrategien i foregående kapitel fremgår det, hvordan analysen er grebet an og struktureret.

8.1 Første delanalyse: Problemforståelse

I første del af analysen undersøges, hvad der kendetegner socialrådgivernes *problemforståelse* ud fra underspørgsmål 1a. *Problemforståelse* indgår som en del af begrebet handlemuligheder i problemformuleringen, og en kortlægning af hvad der kendetegner problemforståelsen i Sverigesteamet bidrager derfor til den samlede analyse af handlemuligheder i arbejdet i den nye praksis på børne- og ungeområdet.

8.2 Spørgsmål 1a: Hvad kendetegner socialrådgivernes problemforståelse i Sverigesteamet?

Undersøgelsen af spørgsmålet er inddelt i en række afsnit med følgende overskrifter:

- *Risiko- og beskyttelsesfaktorer*
- *Flere underretninger og tidligt ind i sager*
- *Normer og normalitet*

De empiriske fund analyseres med inddragelse af Egelund (1997; 2008), Guldager (2013) og Ejrnæs (2004; 2015), der bidrager til at af forstå problemforståelsen ud fra udsagn om risiko- og beskyttelsesfaktorer, helhedssyn, normer og løsningmuligheder.

8.2.1 Risiko- og beskyttelsesfaktorer

I interviewene fremhæves risiko- og beskyttelsesfaktorer gentagende gange af informanterne. Informanterne er flere gange inde på hvilke områder, som de ser en bekymring for hos et barn, herunder hvor mange og hvor store disse er. Det ses for eksempel hos informant R:

"[...] man går ind og ser på, hvilke og [på] hvor mange parametre er der bekymring. Altså der er stor forskel på, om vi får sådan en isoleret bekymring, der handler om skolefravær for eksempel og så der ikke rigtig er andre bekymringer eller om det sådan er en palette af flere risikofaktorer." (B7, Inf. R: 7)

Informant R lægger vægt på, at der kan være flere forskellige parametre, man som socialrådgiver er bekymret for, og hun omtaler 'risikofaktorer' som udtryk for parametre, der kan være genstand for bekymring. Sammensætningen af bekymringer og risikofaktorer er bestemmende for, hvor bekymret socialrådgiverne er i en given sag, og således hvordan de forstår, om det er problematisk.

Ifølge Egelund et al. (2008) giver en risikofaktor eller et mønster af risikofaktorer i barndommen altid anledning til de samme symptomer. Der er ikke klare sammenhænge mellem en risikos art og eventuelle følgevirkningers art, hvor samme risikofaktor kan forårsage forskellige symptomer alt efter, hvilket barn der er tale om, mens forskellige risici kan udløse samme symptomer hos børn. (Egelund et al., 2008: 34).

Informanterne giver udtryk for, at de er opmærksomme på Egelunds aspekter, idet de fremhæver, hvordan problemstillinger er forskellige fra hinanden, samt at flere parametre spiller ind på livssituationen og kan udmærke sig forskelligt. En informant fortæller fx, hvordan socialrådgiverne kan være i kontakt fra dag ét med et barn af forældre, der drikker, mens de aldrig kommer i kontakt med et andet barn med tilsvarende familieforhold (B6, Inf. P: 17).

I samspil med risikofaktorer kommer informanten ind på beskyttelsesfaktorer, som flere gange fremhæves af socialrådgiverne som et centralt element i deres arbejde. Beskyttelsesfaktorer formuleres som noget eller nogen i barnets liv, som kan være en støtte for eller styrke barnet. Informant R siger:

"Og så det her med en anden beskyttelsesfaktor, det kan også være sådan noget som en anden voksen i ens liv, som er – hvis forældrene har det svært – hvis man så har en bedsteforælder eller en nabo whatever en god voksen i ens liv, som er der, så kan barnet godt egentlig sådan trives nogenlunde med, at forældrene, der er nogle ting de ikke kan." (B7, Inf. R: 2)

Der gives udtryk for, at tilstedeværelsen af en betydningsfuld voksen i barnets liv kan opveje de parametre, der i udgangspunktet gav anledning til bekymring for barnet. Således er beskyttelsesfaktorerne medvirkende til at nedjustere problematikken omkring barnet. Det centrale i tænkningen i beskyttelsesfaktorer er netop, at man kan afhjælpe situationer eller forhold i barnets udviklingsforløb, der ellers kunne være blevet uhensigtsmæssig for barnet. Beskyttelsesfaktorer ses ved, at barnet er udsat for væsentlig risiko eller modgang, og at det

tilpasser sig denne situation på en positiv måde og i en gunstig retning (Egelund et al., 2008: 28-29).

Dette fokus på beskyttelsesfaktorerne anslås af informanterne som en ændring i forhold til, hvordan de tidligere tænkte og arbejdede:

”[...] det, tænker jeg, de beskyttelsesfaktorer også vægter, og også tænker, at vi er blevet bedre til at vægte og have øje for, de kan godt opveje nogle af risikofaktorerne.” (B7, Inf. H: 2)

Ændringen karakteriseres som et større fokus på ressourcer hos barnet og i familien, hvor socialrådgiverne, i stedet for at fokusere på barrierer, kigger efter ressourcer i familien, i skolen, i netværket og lignende. Samtidig kigger de efter, hvordan familien kan støttes bedst muligt med mindst indgribende foranstaltning (B6, Inf. A: 12). Socialrådgiverne vurderer, hvordan man kan støtte barnet og familien bedst muligt ud fra konkrete opstillinger af hvilke ressourcer, der er tilstede ift. de pågældende bekymringer. Det nævner informant K flere gange gennem interviewet:

”[...] vi bruger sådan et skema, hvor vi skriver op på tavlen: hvad er bekymringer, hvad fungerer og hvad vil vi gerne se noget mere af, og så laver vi nogle aftaler om, jamen hvordan er det så, vi får fyldt noget mere på det, vi gerne vil se ske?”
(B6, Inf. K: 3)

Informant K giver udtryk for, at både bekymringer og ressourcer, konkretiseret i risiko- og beskyttelsesfaktorer, skrives ind i et skema på eksempelvis de inddragende netværksmøder. Denne opstilling skaber mere fokus på beskyttelsesfaktorerne, som socialrådgiverne bliver skarpere til at se (B6, Inf. K: 27). Ifølge Guldager er det netop vigtigt i konkret socialt arbejde, at man medtænker den kompleksitet, som det sociale arbejde indgår i - fx i vurderingen af sager (Guldager, 2013: 169). Som jeg allerede har redegjort for er helhedssyn her et nøglebegreb, hvor socialrådgiveren er opmærksom på, at der er tale om komplekse sammenhænge ved sociale problemer. Her fremgår det netop, at informanterne reflekterer over at se de konkrete problemer i et helhedsperspektiv.

I vurderingen af problemet omkring barnet sker der altså en bevægelse, hvor ressourcer er mere i fokus nu for socialrådgiverne end tidligere, på trods af at både risiko- og beskyttelsesfaktorer fremhæves på lige fod. Dette fokus ses ligeledes her:

"[...]og så tage fat i det, der fungerer og så prøve at få noget - hvordan får vi noget mere af det? Altså, fordi der er altid et eller andet, der fungerer" (B6, Inf. K: 29).

Ovenstående viser, at der i Sverigesteamet er udtalt fokus på ressourcer og beskyttelsesfaktorer i vurderingen af et barns situation frem for bekymringer og risikofaktorer. Dette fokus kan ses i lyset af det lovgivningsmæssige og politiske ressourcefokus, der blev særlig udtalt med Barnets Reform, som redegjort for i casebeskrivelsen. Det er således ikke påfaldende, at det findes hos socialrådgiverne, da det er en del af lovgivningen, og ligeledes indgår som Herning Kommunes politik på området for sårbare børn og unge. Det er dog interessant, at socialrådgiverne oplever det som en forandring ift. tidligere, at de er mere opmærksomme på barnets og familiens ressourcer i den nuværende praksis. På den måde kan Sverigesprogrammets praksis ses som en måde at skabe rammer for, at lovgivningens bestemmelser om inddragelse af barnets egne ressourcer kan blive effektueret bedre og arbejdet med dette støttet bedre. I praksis ved at socialrådgiverne har færre sager og kan opnå et bedre kendskab til den enkelte familie og dermed blive bedre til at se ressourcerne og bringe dem i spil.

8.2.2 Flere underretninger og tidligt ind i sager

Egelund peger på, at omsorgsbegrebets udvidelse og lovgivningens betoning af, at enhver indberetning om, at et barn muligvis lider overlast, skal undersøges, er medvirkende til at sænke tærsklen for, hvornår et barns situation anses som problematisk eller ej (Egelund, 1997: 209). Derfor kan udviklingen på det socialpolitiske område for børn og unge, hvor man skal tidligt ind i sagerne, i sig selv være med til at konstruere flere familier eller børn som problematiske. Forståelsen af hvad der anses som problematisk udvider sig og kommer til at indbefatte mere og flere.

Informant A siger: *"Vi opmuntrer for flere underretninger"* (B6, Inf. A: 22). Det specificeres dog ikke nærmere, hvad dette "vi" dækker over; om det er socialrådgiverne, det samlede Sverigesteam (inkl. Sundhedsplejersker og PPR-psykologer), ledelsen eller Sverigesprogrammet som helhed.

På baggrund af observationen af besøget fra Borås Kommune samt afholdelsen af baggrundsinterview er det min opfattelse, at informanten henviser til en generel forståelse i Sverigesteamet, men det er ikke specifikt beskrevet i programbeskrivelsen eller lignende

dokumenter om Sverigesprogrammet, ud over Sverigesprogrammets hensigt om at komme tidligt ind i sager. Det fremgår dog også, at der ind imellem kommer underretninger og sager, *"som overhovedet ikke er et socialt problem"* (B6, Inf. A: 17) - fx sager der skal løses i skoleregi el.lign. (B7, Inf. H: 5). Det vidner om en opmærksomhed på, om de bekymringer, der underrettes om til teamet, skal løses andet steds end i Sverigesteamet, dvs. uden en socialrådgiver indblandet. Stadig ses problemforståelsen dog under påvirkning af, at der er en praksis om at komme tidligt ind i sagerne, hvilket også har indflydelse på, hvordan socialrådgiverne arbejder med sagen.

I Sverigesprogrammet har man fjernet den specialiserede modtageenhed som tidligere var en del af praksis. Det betyder, at bekymringer og underretninger går direkte til en fast socialrådgiver via teamlederen, som også står for at fordele nye sager til rådgiverne. Socialrådgiverne sidder derfor bl.a. *"med både 'svære' og 'lette' sager"* (Herning Kommune, 2015: 13). Det fremgår dog af empirien, at kategoriseringen i 'lette' og 'svære' sager ikke nødvendigvis hænger sammen med socialrådgiverens arbejde med og involvering i sagen:

"De er lettere, men det der med ikke at skal gøre så meget, det er faktisk HELT omvendt. Fordi når vi får sådan en sag ind, og du tænker, at der skal faktisk ikke, altså, "bare" laves undersøgelser og så skal familiebehandlingen i gang. Men det, det var faktisk den nemmeste løsning. Hvor du skal ind og undersøge - du skal gå ind og finde ud af, jamen, hvad kan skolen? Du skal måske ind og pege på nogen tiltag i det forebyggende. Det tager rigtig mange ressourcer, og du mødes måske også med familierne meget oftere, end hvis du skulle følge op hvert tredje måned på en indsats. Så det er tidskrævende." (B6, Inf. K: 22)

Der er således en oplevelse af, at det skaber meget arbejde og tager mange ressourcer, når sagerne kommer tidligt ind, selvom de umiddelbart fremtår som 'lette'. På den måde ses det, at det har implikationer for arbejdsmængden og tidsforbruget, når der er fokus på tidligere indgang i sager og flere underretninger. Det er således en udfordring for arbejdet i denne praksis, at den udvidede problemforståelse, hvor flere sager rummes, mens de endnu betegnes som lette, kræver mange ressourcer og tid. Det tyder på, at det lave sagstal er afgørende for, at der er mulighed for at arbejde så indgående med sager så tidligt i et forløb, hvilket informanterne selv er opmærksomme på som en vigtig faktor for, at programmet kan fuldføres i praksis (Informant P). At problemforståelsen udvides med tidligere indgang i sagerne er således et

opmærksomhedspunkt, fordi det kan have stor indflydelse på socialrådgivernes arbejde, hvorfor praksis er nødt til at understøtte målsætningen, som den synes at gøre med Sverigesprogrammet.

Umiddelbart viser empirien altså, at et større fokus på underretninger og tidligere indgang i sagerne gør, at forståelsen af, hvad der anses som problematisk vil rumme flere kategorier end uden dette fokus. Det har betydning for socialrådgivernes konkrete arbejde, da der skal igangsættes mange tiltag; undersøgelser, møder, indsatser mv., hvilket er ressource- og tidskrævende. Det behandles yderligere i anden delanalyse (afsnit 8.5.4).

8.2.3 Normer og normalitet

Socialrådgiveres stillingtagen til et barns situation foretages på baggrund af vurderinger af, om barnets situation afviger fra det normale, og om der er tale om normbrydende adfærd, jf. redegørelsen af Ejrnæs. På den måde kan man med udgangspunkt i Ejrnæs tale om, hvordan normer hos socialrådgiverne er afgørende for, hvordan et barns situation opfattes og kategoriseres. Perspektivet er ligeledes gældende hos Egelund, der anfører, at socialrådgiveres normer har betydning for, hvordan deres problemforståelse er.

Adspurgte om, hvordan socialrådgiverne vurderer, om noget er afvigende, forklarer det, at de ikke kan ramme det ind i en forståelse af, at: *"det er det her, der er den rigtige familie"* (B6, Inf. P: 17), og der er således en forståelse af ikke at vurdere, hvad der er afvigende. Det uddybes yderligere af informant H:

"[...] Mine egne værdier og holdninger til det normale og det gode liv, dem skal jeg ikke overføre eller påføre de mennesker, vi arbejder med. Fordi de har et andet ... regelsæt for, hvad der er rigtigt og forkert, end jeg har. Så [...] det skal jeg holde fuldstændig adskilt fra hvad jeg selv tænker [...] jeg må sige, der er flere familier, jeg er socialrådgiver i, hvor jeg tænker: "Det ville jeg sgu da ikke tilbyde mine egne børn", men det er godt nok. Det er tilstrækkeligt. I forhold til, hvad det offentlige skal gribe ind med." (B7, Inf. H: 10)

I det ovenstående fremgår det, at informant H lægger vægt på at distancere sine egne normer fra vurderingen af, om et barn eller en familie er afvigende. På den måde ses en sondring mellem personlige normer og faglige vurderinger, som søges holdt adskilt. Sætningen: *"Fordi de har et andet regelsæt for, hvad der er rigtigt og forkert, end jeg har"* viser netop, at der sondres, idet

informanten med henvisningen til 'regelsæt' ikke henviser til kommunens gældende regler og love, men sine egne regler; personlige holdninger, værdier og normer. I lyset af Egelunds konklusioner om, at moralske vurderinger er et aktivt redskab i forvaltningers filtrering af de familier, der muligvis skal gribes ind over for, er afgrænsningen fra egne normer ikke nødvendigvis noget, der til fulde lader sig gøre i praksis, selvom det er idealet i udgangspunktet. Det skyldes, at sociale problemer er omgærdet af normative forestillinger, hvorfor det er forventeligt, at der ikke nødvendigvis kan sondres i praksis (Egelund, 1997: 343). Afgrænsning fra egne normer genkendes i det følgende:

"Jo, og hvad er mest normalt, ikke? Altså, det skal vi jo ikke gøre os til dommere over for, som du også startede med at sige. Så det er jo det der med at bevare fokus på, hvad - for barnet - hvad er så okay?" (B7, Inf. R: 13)

Det interessante i udsagnet er, hvordan det afvises at gøre sig *"til dommere over"*, hvad der er afvigende eller ej. Det er netop socialrådgivernes opgave at kunne foretage vurderinger af, hvor grænsen går mellem en acceptabel og en ikke-acceptabel opvækst og producere de faktiske standarder for, hvad børn skal beskyttes imod (Egelund, 1997: 124). Igen synes informanten at sondre mellem personlige -og faglige normer, hvilke hun giver udtryk for med det afsluttende spørgsmål, *"hvad er så okay?"* (Informant R), der peger i retning af, hvad man fagligt kan stå inde for. Fagligheden ses også her:

"[...]vi har taget den her vending, "Hvornår er det godt nok?", til os. Hvad er godt nok? Og ... hvad er godt nok for, at de får en, ja, igen i gåseøjne - "god opvækst"?" (B7, Inf. H: 10)

For at socialrådgiverne kan vurdere, hvad der er *"godt nok"*, skal de først fastsætte, hvad de forstår ved *"godt nok"*. Jf. Ejrnæs og Egelund bliver denne vurdering foretaget ud fra en forståelse af, hvad afvigelse fra det normale indebærer.

Målene i Sverigesprogrammet om at arbejde ud fra et normaliseringsperspektiv, jf. casebeskrivelsen, kommer til udtryk i flere udsagn fra socialrådgiverne:

"Men jeg tænker da, vi er blevet meget bedre til at tænke i netop det der normaliseringsperspektiv. At, jamen, hvis man kan holde det hjemme, [...] så er det mere normalt for barnet, end hvis man tager det et andet sted hen, ikke? Altså, så jeg tror også, det er vores tankegang der har rykket sig lidt og jo også

derfor, at vi virkelig tror på, at det er godt nok, når vi gør det. Og ikke vælger at anbringe, ligesom vi måske havde gjort før.”(B6, Inf. K: 14)

Ligeledes anfører en informant, at et indgreb i en familie i sig selv kan skabe afvigelse, hvis barnet for eksempel anbringes hos en for ”pæn” familie:

”Vi oplever også nogle gange den anden vej rundt, når vi så skal anbringe et barn fra et af de der rigtige dårlige hjem, hvis det så bliver anbragt ud i et pletfrit øh Bo- Bedre-hjem, ikke. Altså er det næsten ikke for unormalt for det barn, altså bliver der ikke næsten for langt, det bliver næsten splittet over at have to så forskellige verdener.” (B7, Inf. R: 13)

At det tilstræbes at undgå anbringelse og hellere lave mindre indgribende foranstaltninger, fordi det er mest normalt for barnet at være i hjemmet og derfor anses som ønskværdigt, opleves som en ændring i tænkningen i forhold til tidligere praksis:

”Jeg har en sag, hvor jeg tror, at hvis det havde været i den gamle praksis, så var han blevet anbragt for længst. Men det er han ikke, der er massiv støtte på hjemmet. Men det er godt nok, fordi jeg selv tror på, at det er det bedste. Jeg tror, det er bedre for ham end at blive anbragt. Altså ... for ellers, så havde jeg anbragt ham.”(B6, Inf. K: 13)

Normaliseringsperspektivet indgår altså som en stor del af tænkningen hos socialrådgiverne. Det betyder, at normaliseringsperspektivet kan ses som en faglig norm i forhold til, hvordan man sætter ind over for barnet og familien, og hvad der i den forbindelse er det bedste for barnet. Guldager påpeger, at forforståelse indgår som en del af problemforståelsen, og at den er retningsgivende for, hvordan man forstår det sociale problem (Guldager, 2013: 184). Den faglige norm er udviklet på baggrund af den viden og de målsætninger, socialrådgiverne er blevet præsenteret for i forbindelse med Sverigesprogrammet. Det kan således siges at være en del af deres forforståelse for, hvordan de bedst sætter ind i tråd med normaliseringsperspektivet. Socialrådgivernes forforståelse vil således være retningsgivende for deres arbejde, som udspring af målsætningerne i Sverigesprogrammet, om normaliseringsperspektivet og mindst indgribende indsats ud fra indsatstrappen. Problemforståelsen kan derfor blive skabt derudfra, så den er tilpasset forforståelsen om den bedste indsats.

At normativet om den bedste indsats er tilstede ses bl.a. gennem informanternes gentagende fremhævelse af normaliseringsperspektivet og tænkningen i indsattrappen, hvilket er vist i eksempler ovenfor.

Flere informanter beskriver, hvordan det er en ændring for dem at skulle tænke mere ud fra normaliseringsperspektivet, end de tidligere har gjort. Informant R siger:

"også fordi vi har jo skulle vænne os til den der tankegang om, at vi skal ikke bare anbringe, vi skal faktisk prøve at løse noget i hjemmet." (B7, Inf. R: 8)

Citatet viser, at der har været en bevægelse ift. hvilke løsningsmuligheder, socialrådgiverne tænker i, så tænkningen i normaliseringsperspektivet er kommet over tid.

Ifølge Guldager kan den erfaringsbaserede praksisteori, dvs. viden og holdninger, der er erfaret gennem fx egne og kollegers erfaringer eller af systematiserede sammenfatninger af bestemte metoder, indsatser mv., have karakter af Bourdieus doxa (Guldager, 2013: 175). Doxa betegner, at holdninger, værdier og normer opfattes som selvindlysende og naturlige, når arbejdsmetoder og problemtyper reproduceres igen og igen og konstruerer en bestemt faglighed (Ejrnæs, 2004: 21). I Sverigesprogrammet arbejdes ud fra målsætninger om at fremme visse indsatser og nedbringe anvendelsen af andre. Det fremgår, at der i høj grad tænkes ud fra disse målsætninger. I den forbindelse skal man være opmærksom på, at der ikke skabes et doxa, hvor der fx ikke stilles spørgsmål ved, om det nødvendigvis er til barnets bedste at blive i hjemmet. På den måde undgås det, at den faglige norm i normaliseringsperspektivet ikke fremstår selvindlysende og naturlig, men til stadighed er noget, der reflekteres over. Det er en balance inden for det sociale arbejdes felt at være opmærksom på, om tilgangen til både problemer og løsninger bliver doxisk, så man som socialrådgiver ikke har blik for andre muligheder eller reflekterer over de valg, man træffer. Den nuværende tendens i lovgivningen at tænke i hjemmebaserede indsatser og familiepleje, jf. Ebsens inddeling af indsatstænkning i de tre hovedspor. Derfor understøttes tænkningen i disse løsninger lovgivningsmæssigt, hvilket fordrer, at man kan komme til at opfatte disse løsninger som naturlige eller selvfølgelige.

Informanterne er dog opmærksomme på, at der kan være et dilemma og opmærksomhedspunkt:

"Du må ikke høre, at vi ikke anbringer, for det gør vi også - men vi er også tilbøjelige til at gå langt for at børnene kan blive hjemme." (B7, Inf. H: 13)

Der ses altså klare normer omhandlende, hvad der er bedst i forhold til indsatsvalget, hvorfor normerne for den rigtige indsats synes at forme problemforståelsen. Ifølge Guldager er det ikke alene problemforståelsen der styrer hensigter og forandringstanker, men disse påvirker hinanden gensidigt (Guldager, 2013: 187). I Sverigesprogrammet synes løsninger og hensigter at være præget af normaliseringsperspektivet som normativ. Dette perspektiv har dermed indflydelse på, hvordan problemforståelsen former sig.

8.3 Opsamling

I første afsnit finder jeg, at der i Sverigesteamet er et udtalt fokus på ressourcer og beskyttelsesfaktorer i vurderingen af et barns situation, hvilket er i tråd med den lovgivningsmæssige og politiske kontekst som Sverigesprogrammet ses i lyset af. Det gælder særligt i forhold til Barnets Reform og tillige Herning Kommunes politik på området for sårbare børn og unge.

På den baggrund er det ikke overraskende, at dette fokus findes hos informanterne, men dog påfaldende, at informanterne oplever det som en forandring. Det tyder på, at Sverigesprogrammet med den nye praksis giver bedre betingelser for at understøtte arbejdet under den gældende lovgivning. Disse betingelser er bl.a., at socialrådgiverne har færre sager og kan opnå et bedre kendskab til familierne, hvormed ressourcerne tydeliggøres og kan bringes i spil.

I andet afsnit finder jeg, at der er fokus på tidlig indgang i sagerne, og at der opfordres til at få flere underretninger af bekymringer i tråd med tendenserne på børne- og ungeområdet generelt, jf. beskrivelsen af den lovgivningsmæssige og politiske kontekst.

Det betyder, at forståelsen af, hvad der anses som problematisk, vil rumme flere kategorier end uden dette fokus. Dette forstås på baggrund af Egelund der anfører, at forståelsen af, hvad der anses som problematisk udvider sig og dermed kommer til at indbefatte mere og flere, hvis enhver indberetning undersøges. Flere underretninger og tidlig indgang har betydning for socialrådgivernes konkrete arbejde, idet det kræver mange ressourcer og tid at gå ind i sagerne - også selvom de umiddelbart fremstår som "lette". Ressource- og tidsforbruget er således noget, der er vigtigt at være opmærksom på i en praksis, hvor der lægges vægt på disse ting.

I tredje afsnit finder jeg, at socialrådgiverne sonderer mellem personlige normer og faglige vurderinger. Informanterne fremhæver normaliseringsperspektivet og at de så vidt muligt prøver at igangsætte forebyggende eller hjemmebaserede indsatser for at undgå anbringelser. Det tyder på, at normaliseringsperspektivet kan ses som en faglig norm i forhold til, hvordan man sætter ind over for barnet og familien, og hvad der anses som det bedste barnet. Normen bygger på en forforståelse af, hvad der er den bedste indsats, hvilket kommer fra visionen og målsætningerne i Sverigesprogrammet om normaliseringsperspektivet, tænkningen i indsatsrampen og mindst indgribende indsats. Forforståelsen er ifølge Guldager bestemmende for problemforståelsen. Derfor bliver forforståelsen af og normen om, hvad der er den bedste indsats styrende for problemforståelsen. Her er det et opmærksomhedspunkt for arbejdet i praksis, at den faglige norm ikke bliver et doxa, så man ikke reflekterer over de indsatser, der vælges, fordi de anses som "selvfølgelige" valg. Det ses dog, at informanterne er opmærksomme på dette dilemma.

8.4 Anden delanalyse: Valg af indsats

Som det fremgår i første delanalyse er Sverigesprogrammet præget af normaliseringsperspektivet som en faglig norm. Dette perspektiv har dermed indflydelse på, hvordan problemforståelsen former sig og på indsatsvalget. Det er derfor nærliggende at analysere videre, hvad der karakteriserer valg af indsatser, der indgår som en del af begrebet handlemuligheder i problemformuleringen.

Der analyseres ud fra to underspørgsmål, 2a og 2b. Ud fra spørgsmål 2a undersøges, hvordan økonomi spiller ind på socialrådgivernes overvejelser om valg af indsats.

Spørgsmål 2b er udgangspunkt for at undersøge, hvilket handlingsmæssigt råderum, socialrådgiverne har for valg af indsatser. Begrebet "det handlingsmæssige råderum" er anvendt ud fra Svensson et al. (2009).

8.4.1 Spørgsmål 2a: Hvordan spiller økonomi ind på socialrådgivernes overvejelser om valg af indsats?

Som en del af analysen af socialrådgivernes valg af indsats er det relevant at inddrage et økonomisk perspektiv, fordi den måde økonomien tænkes ind eller anvendes i sagsbehandlingen sender socialrådgiveren ud på en bestemt løsningsvej i forhold til indsatsvalget. Spørgsmålet om økonomiens rolle besvares ved hjælp af Schrøders undersøgelse af budgetblikket i socialt arbejde med børn og unge. Jf. teoriafsnittet operationaliserer Schrøder en række begrebspar om,

hvordan sagsbehandlere tager økonomiske beslutninger. Begrebsparrene snævert/bredt perspektiv, teknisk/refleksiv tilgang til økonomi og økonomiske beslutninger som enkeltstående valg eller længerevarende processer inddrages i det følgende, fordi de er egnede til at begrebsliggøre og tydeliggøre nogle af de udsagn, som informanterne har om deres økonomiske overvejelser.

8.4.2 Økonomistyring

Informanter oplever umiddelbart ikke økonomi som en begrænsning i forhold til at vælge de indsatser, der er brug for:

”Altså, der er ikke nogen, der skal hænge i systemet, hvis det ikke behøves. Med det skal heller ikke bare lukkes, fordi der skal bespares. Sådan tænker vi overhovedet ikke på det. [...] hvis det er nødvendigt med en undersøgelse, [...] den sætter vi i gang, hvis det er nødvendigt. Hvis det er nødvendigt, barnet skal anbringes, så anbringer vi barnet.” (B6, Inf. A: 13)

Det fremgår, at informanten ikke oplever, at økonomien står i vejen for det, han vurderer er nødvendigt. Her optræder ”nødvendigt” som pejlemærke i forhold til valg af indsats uafhængig af økonomien.

Dette beskrives som en ændring ift. tidligere, hvor økonomien oplevedes som en større begrænsning i forhold til at vælge de nødvendige instanser:

”[Jeg] tænker ikke der er ligeså store begrænsninger nu som der var i starten, [...] hvor vi havde vores visitation, som var sådan noget med, at man skulle pege på alternativ 1 og 2. Så skulle man ind og argumentere for, hvorfor man skulle have 1'eren og ikke 2'eren og ikke noget helt tredje, de fandt på. Og der var jo sådan noget i forhold til økonomistyring dér, som var ret stramt. [...] det har været i Herning Kommune ligeså længe, jeg har været her i hvert fald, men det har man ligeså stille forsøgt at afvikle netop fordi at det blev meget stift, og man kunne ikke så hurtigt komme i gang med ting, når man skulle igennem hele den der [...].” (B6, Inf. K: 9)

Informant K har en oplevelse af, at der var en stram økonomistyring med visitationen, som godkendte de forskellige forslag til indsatser, men oplever det som om det er mindre nu. Det

fremgår dog af baggrundsinterviewet, at socialrådgiverne til stadighed skal indstille til et visitationsudvalg, hvis en indsats koster mere end 20.000 kr. (Bilag 4). Altså er der stadig økonomisk styring ift. valg af indsatser over en vis pris, som skal igennem visitationen. Dette er flere af servicelovens § 11-tilbud dog undtaget fra pga. ændringen af paragraffen i 2014, der kan iværksætte indsatser uden forudgående § 50-undersøgelse og visitation, (jf. afsnit 8.5.1). Informant K's oplevelse af mindre stram økonomistyring skal derfor snarere ses i lyset af ændringen af § 11 til en egentlig forebyggelsesparagraf end i lyset af, at økonomistyringen nødvendigvis er ændret og blevet mindre stram. Dette understøttes af, at KORAs midtvejsevaluering af Sverigesprogrammet viser en stigning i antallet af sager med brug af § 11-indsatser og inddragende netværksmøder. Samtidig er det i denne praksis socialrådgiverne, der vurderer, hvorvidt der skal iværksættes indsatser efter § 11 eller foretages § 50-undersøgelse pga. nedlæggelsen af den specialiserede modtageenhed (KORA, 2015: 7). Således synes informantens oplevelse af mindre stram økonomistyring i højere grad at kunne forstås ud fra en lovændring og en ændring af praksis, end ud fra en af ændring af den økonomiske styring.

Schrøder finder, at budgetstyring i høj grad handler om at styre sagsbehandlernes afvejninger mellem hensyn til kort- og langsigtede økonomiske hensyn i konkrete sager. Dette sker gennem fordeling af beslutningskompetencer, som synliggør hvilke dele af budgettet, sagsbehandlerne har ansvar for. Det kan motivere sagsbehandlerne til at holde sig inden for grænserne af deres kompetencer (Schrøder, 2014: 159).

Schrøders undersøgelse er relevant i lyset af socialrådgivernes oplevelser af, at de under Sverigesprogrammets praksis hurtigere kan komme i gang med det, de finder nødvendigt, end de tidligere har kunnet. Også set i lyset af, at der igangsættes flere indsatser efter § 11, som socialrådgiverne selv kan iværksætte. Ud fra Schrøder er det en fordel for socialrådgiverne, hvis sagen håndteres inden for de økonomiske rammer, der er inden for deres egen beslutningskompetence, fordi de hurtigere kan komme i gang med sagen. Men samtidig kan indsatser, som socialrådgiverne ikke selv har beføjelse til at igangsætte, blive valgt fra, fordi det opleves som mere stift og langsomt. Interviewene viser dog ikke umiddelbart, at dette er tilfældet, idet socialrådgiverne giver udtryk for og lægger vægt på, at de vælger den indsats, de finder passende på barnet uafhængigt af økonomien.

8.4.3 Økonomisk bevidsthed og internalisering

Som den foreløbige analyse viser, føler socialrådgiverne sig ikke begrænsede økonomisk, men det fremgår dog, at der er uoverensstemmelser i oplevelsen af, hvordan økonomi spiller en rolle i beslutningerne:.

R: *"Og så kan der da også være noget, hvor man tænker økonomisk, at det vil koste vanvittigt, hvis man skulle sætte så meget støtte på, som man egentlig ... kunne ønske sig. Hvor man er nødt til at justere lidt ned, ikke."*

H: *"Jeg synes ikke, jeg er blevet begrænset økonomisk nogensinde."*

R: *"Nej men det ... nej ... det er ikke sådan ..."*

H: *"Jeg synes aldrig, jeg har fået at vide, at det ... det må du ikke iværksætte, fordi det er for dyrt."*

R: *"Nej ... Nej nej ... Nej. Det er ikke på den måde." [...] men jeg tror, du selv, altså har allerede sat en bremseklods i inden du fremlægger det, tænker jeg. Når du - hvis man tænker, der ikke var noget der hed økonomi, hvis alting var gratis og hang på træerne, så kunne det da godt være, at man ville sætte flere forskellige ting ind."*

H: *"[...] jo, det kan sgu godt være ... jo, men ... jeg er klar på, at vi ikke sådan for-foranstalter helt vildt og tovlgt. Det kunne jeg godt tidligere ..."* (B6, Inf. H og R: 15)

Samtalen mellem informanterne viser flere ting. For det første genkendes udsagnet om, at økonomi ikke er en begrænsning. For det andet viser informant R's udsagn, at hun har en økonomisk bevidsthed i forhold valg af indsats. På den måde bliver det synliggjort, at den økonomiske tankegang ses som internaliseret i informantens vurderinger og handlinger, hvilket hun er mere eller mindre bevidst om. Schrøder peger på, at sagsbehandlere tager økonomisk ansvar, hvis de inddrages i vurderingen af, om en indsats skal tilpasses, godkendes eller helt ændres, uanset om det er deres ansvar (Schrøder, 2014: 164). Det genkendes her som en indre begrænsning eller økonomisk ansvarlighed hos informanten, idet hun reflekterer over, at hun sætter *"en bremseklods i"* inden hun fremlægger sine forslag, fordi hun er bevidst om ikke at bruge for mange penge.

I forlængelse af informanternes samtale viser der sig også et andet perspektiv:

"Men så tænker jeg også, i forhold til økonomien, [...] jeg tænker ikke ret meget - jo, [...] jeg er ret bevidst om, hvor mange penge, vi bruger, jeg bruger, i de enkelte sager. Men jeg har meget mere indsatstrappen for øje." (B6, Inf. H: 16)

Her bliver der tilføjet et andet redskab i forhold til valg af indsatser end økonomi, nemlig indsatstrappen. I forhold til et økonomisk perspektiv er informantens henvisning til indsatstrappen ud fra Schrøders begrebspar udtryk for et bredt perspektiv og syn på flere forskellige ressourcer, såsom menneskelige, materielle, kulturelle og økonomiske. På den måde tænkes økonomien ikke bare som kroner og øre i forhold til den enkelte indsats, men indeholder et fokus på andre ressourcer end prisen. Det ses videre, hvor informanten nævner indsatstrappen i et økonomisk perspektiv:

H: "Og det har jeg også eksempler på for eksempel med hjemgivelser fra anbringelser fra plejefamilier, hvor vi sætter et midlertidigt familiebehandlingsprogram ind i en hjemgivelsesperiode."

R: "Som er dyrere."

H: "Hvor det faktisk er dyrere! Det ene, det kostede langt mere ..."

R: "Men det er jo ned ad trappen."

H: "... men det er ned ad trappen. Og på den lange bane, jamen så giver det mening." (B7, Inf. R og H:17)

Det brede perspektiv ses, fordi der igen er fokus på andre forhold end de økonomiske i forhold til den enkelte indsats. Det fremgår, at informanterne er bevidste om, at billige indsatser ikke nødvendigvis er dårlige og dyre indsatser gode, men at det kan variere. Og i den proces er informanterne mere bevidste om indsatstrappen end økonomien. Samtidig er sætningen *"Og på den lange bane, jamen så giver det mening."* udtryk for økonomiske beslutninger som en løbende proces, hvor socialrådgiveren er bevidst om, at der er et længere sagsforløb og ikke ser den økonomiske beslutning som et enkeltstående valg (Schrøder, 2014: 39-41).

Informant R uddyber dette i følgende citat:

"[...] jeg tror, jeg tidligere tænkte mere over økonomien i forhold til sådan at lægge op til noget, hvor jeg sådan tænkte: "Jamen, det kan jeg ligeså godt lade være med. For det er for dyrt, det her. Det får jeg nok nej til". Og sådan har jeg bestemt ikke tænkt, imens vi har været her i Sverigesteamet. Der har jeg tænkt,

jamen hvis mine vurderinger er i orden og det er det her, der skal til, jamen så er det det, jeg lægger op til, og så synes jeg også, man har haft en oplevelse af at blive bakket op i det.” (B7, Inf. R: 18)

I informantens betoning af oplevelsen af, at hendes faglige vurdering er i orden, genkendes det brede økonomiske perspektiv igen. Ligeledes genkendes en refleksiv tilgang til økonomi, fordi den refleksive tilgang kræver, at der er faglige refleksioner over løsningsmuligheder og konsekvenserne af beslutningen (Schrøder, 2014: 39). Det fremgår, at informanten føler, at der bliver lagt vægt på dette.

Citatet vidner ligeledes om, at informanten oplevede en større økonomisk begrænsning i den tidligere praksis, hvor hun afholdt sig fra at foreslå indsatser, da hun forventede et afslag. Det fremgår, at der til stadighed ses en indre økonomisk begrænsning, men den opleves mindre nu og kan betyde, at *”man er nødt til at justere lidt ned”* (B7, Inf. R: 15)

8.5 Spørgsmål 2b: Hvilket handlingsmæssigt råderum er der for valg af indsatser i Sverigesteamet?

Besvarelsen af spørgsmål 2b inddeles i følgende afsnit:

- *§ 11-indsatser som undersøgelse*
- *Indsatstrappen*
- *Ventetid og konsekvenser*
- *Kendskab til familier*
- *Ændringer af indsatser.*

Overskrifterne er dannet ud fra de empiriske fund, og besvarelsen af spørgsmålet er derfor styret af empirien. Derudover anvendes Svensson et al. (2009), hvis begreb om det handlingsmæssige råderum, spørgsmålet udgår fra. Winter & Nielsen (2008) og Lipsky (1980) anvendes på baggrund af deres blik på ressourcer i frontmedarbejderes arbejde. Egelund (2002) inddrages i forhold til foranstaltningsmønstre, mens relationel kontraktforståelse og den modificerede BUM-model inddrages i forhold til ændringer af indsatser (Ejersbo & Greve, 2002; Hansen, 2015). Derudover inddrages KORA Socialstyrelsens rapporter om Sverigesprogrammet.

8.5.1 § 11-indsatser som undersøgelse

KORAs midtvejsevaluering af Sverigesprogrammet viser, at der i den nye praksis er en stigning i antallet af sager, der er under afklaring, eller hvor der foregår fx § 11-indsatser eller inddragende netværksmøder (KORA, 2015: 7). Det fremgår ligeledes af Socialstyrelsens analyserapport om Sverigesprogrammet (Socialstyrelsen, 2015c: 23). § 11-indsatser anvendes både som konkrete forebyggende indsatser og som en del af afklaringsforløb, hvor også de inddragende netværksmøder er i spil. Det ses også i flere udsagn i empirien, hvor den afdækkende funktion italesættes:

”[...] nogle gange, kan det også godt blive lidt en afdækkende funktion, hvor vi kan blive klogere på noget ved at sætte noget støtte ind. [...] altså det er jo ikke hovedformålet. [...] når vi sætter nogle tilbud ind, så kommer vi jo automatisk til at kende familien bedre, end vi kan gøre her fra kontoret af, med nogle få møder. Hvis der er nogle der er ude og er sammen med dem flere gange om ugen, så er det klart, så får de et andet indblik i den familie. [...] så det bliver på en måde nogle informationer, der kommer ind. Altså, det er ikke formålet med at sætte det i gang.” (B7, Inf. R: 5)

At informanterne er bevidste om at sætte indsatser i gang, der i sig selv kan være afklarende under en undersøgelsesforløb, udtrykkes som en ændring ift. tidligere:

”[...] før havde det været meget, man får en bekymring ind eller man får, får indkaldelse til møde ind, og så går der måske fire måneder, hvor man sådan undersøger og hiver nogle informationer ind, og så kommer man på venteliste til en indsats ... Jeg har i hvert fald ikke været så skarp før til at sætte noget i gang imens vi undersøgte [...]” (B6, Inf. K: 3)

Informanten er positivt stemt over for denne ændring, idet hun føler, at hun hurtigere kan igangsætte indsatser, hvilket kan have indflydelse på familiernes motivation og samarbejde. Dette forhold analyseres yderligere i afsnit 8.9.1.

Det er ikke overraskende, at informanterne oplever, at de har bedre mulighed for at sætte indsatser i gang imens de foretager en undersøgelse samt at indsatser fungerer som en undersøgelse i sig selv, , fordi ændringen af § 11 netop giver dem mulighed for dette. Derfor er det forventeligt ud fra lovændringen, at informant Ks fortæller, at hun er blevet mere skarp på at

iværksætte en indsats, imens der er en undersøgelse i gang. Som skrevet tidligere oplevede informanten sandsynligvis mindre stram økonomistyring pga. denne lovændring.

Ifølge Svensson udgøres det handlingsmæssige råderum af de udstukne regler, der giver mulighed for fortolkning, tilpasning og spillerum (Svensson et al., 2009: 10, 19). På den baggrund anses socialrådgivernes handlingsmæssige råderum som større, når de netop har mulighed for at iværksætte indsatser på egen foranledning.

Det kan ligeledes ses som udtryk for arbejdet i den modificerede BUM-model, at socialrådgiverne sætter indsatser i gang som en del af en undersøgelse. Det ses ved, at adskillelsen i bestiller og udfører er mindre skarpt opdelt, idet der netop er sammenfald mellem undersøgelse og indsats. Der gives på den måde mulighed for en tværgående dialog mellem socialrådgivere og leverandører, fordi de udveksler informationer undervejs i forløbet (Nørrelykke et al., 2011: 28). Det kan bl.a. gøre det nemmere at ændre og tilpasse indsatser undervejs, hvis det viser sig nødvendigt, fordi der er fokus på dialog mellem de to parter i processen. Leverandøren udveksler sin viden med socialrådgiveren, hvis arbejdet med barnet og familien giver anledning til ændringer.

Dette udbredes yderligere i afsnit 8.9.2

8.5.2 Indsatstrappen

Under afsnittet om økonomiske perspektiver i Sverigesteamets arbejde fremgik det, at indsatstrappen blev fremhævet af informanterne som et redskab, de i højere grad end økonomi bevidst bruger som et pejlemærke i forhold til valg af indsats:

”[...] jeg har meget mere indsatstrappen for øje. [...] hvilket trin jeg befinder mig på. Og det har jeg også eksempler på [...] hvor vi så sætter et midlertidigt familiebehandlingsprogram ind. [...] Hvor det faktisk er dyrere! Det ene, det kostede langt mere ... men det er ned ad trappen.” (B7, Inf. H: 17)

Indsatstrappen fremhæves som et redskab til at vælge mindst indgribende indsats, hvilket ses i tråd med normaliseringsperspektivet, hvor det handler om, at indsatsen skal holdes så vidt muligt i normal- og nærmiljøet for barnet. Ligeledes skal den være mindst indgribende i henhold til lovgivningen, der ud fra mindsteindgrebsprincippet foreskriver, at de mindst indgribende foranstaltninger, der vurderes som tilstrækkelige, skal anvendes (Socialstyrelsen, 2015d).

Samtidig påpeges det af informanterne, at de ikke føler, at indsatsstrappen og mindsteindgrebsprincippet står i vejen for at vælge en større eller mere indgribende indsats, hvis de vurderer det som nødvendigt:

"[...] det er så fint, det der visuelle billede, man har af at gå nedad hele tiden, ikke. At det sådan ligger lidt indlejret et sted. Men [...] hvis vi starter med en sag, hvor anbringelse er nødvendigt fra starten af, jamen så må vi jo gøre det. Og så arbejde nedad bagefter. Så det er ikke sådan, at der er en bestemt vej op og ned igen. [...] Det er kun en hjælp til at huske, hvad det egentlig er, vi arbejder på" (B7, Inf. R: 17)

Jf. casebeskrivelsen er én af målsætningerne i Sverigesprogrammet, at tænkningen i indsatsstrappen skal internaliseres blandt sagsbehandlerne, hvilket af det ovenstående synes at være indfriet, idet det netop fremgår, at informanten har indsatsstrappen *"som et visuelt billede"*, der er *"indlejret et sted"* (B7, Inf. R: 17).

I Socialstyrelsens analyserapport om Sverigesprogrammet udtrykkes der en kritik på baggrund af Ankestyrelsens gennemgang af en række sager, hvor det vurderes, at socialrådgiverne i to ud af seks gennemgåede sager skulle have igangsat en børnefaglig undersøgelse frem for § 11, stk. 3. Samtidig gives der, fra det specialiserede leverandørled, eksempler på sager, hvor den forudgående indsats ud fra deres vurdering ikke har været tilstrækkelig (Socialstyrelsen, 2015c: 24). På den baggrund er det et opmærksomhedspunkt, hvorvidt tænkningen i indsatsstrappen og normaliseringsperspektivet kan være medvirkende til, at der bliver flere sager, hvor der sættes for lidt ind fra start, fordi der er så meget fokus på dette. Dette taler informant P dog imod, idet hun fremhæver:

"[...] hvis det ikke er godt nok, den indsats, jeg har på, så sætter jeg noget andet på. Der tvivler jeg ikke. [...] jeg går ikke ind og tænker: "Jeg skal have det mindst som muligt", nej jeg tænker: "Jeg skal have det, familien har behov for" Og måske en lille bitte tak over, for at være sikker, hvis der er noget, jeg er usikker på." (B6, Inf. P: 13)

Det fremgår, at informanten faktisk er opmærksom på at sætte lidt ekstra ind, vælge en lidt mere indgribende indsats, hvis hun er i tvivl om, hvordan problematikken helt tager sig ud, selvom der er det store fokus at *"gå ned ad indsatsstrappen"*. Citatet vidner om et centralt dilemma i socialt arbejde, der netop karakteriseres ved, at man aldrig kan være sikker på, om man har sat

for lidt eller for meget ind. Informanten siger, at hun skal have den indsats som en familie har behov for, men hvad behovet *præcist* er, er et spørgsmål og dilemma, der er grundlæggende i socialt arbejde (Guldager, 2013: 174). Dette synes at være gældende uanset hvilken praksis, der er tale om, fordi sociale problemer netop er karakteriseret ved at være vilde problemer, der kan være svære at definere og vanskelige at vurdere ift. om og hvornår de er løst. Derfor vil arbejdet med sociale problemer være knyttet til et dilemma om hvor tungt, man skal sætte ind over for et barn eller en familie, som det fremgår også er til stede i arbejdet i Sverigesprogrammet.

Jf. beskrivelsen af den lovningsmæssige kontekst er det i Barnets Reform blevet præciseret, at der altid skal vælges den foranstaltning, der er nødvendig for at sikre, at barnet får den hjælp, der er behov for. Dette er netop gjort for at sikre, at der ikke sættes for lidt ind. Altså er man lovgivningsmæssigt opmærksom på, at der er et dilemma forbundet med valget af indsats i forhold til, om der under- eller overforanstaltes. Informantens udsagn vidner om den samme bevidsthed i forhold til at vælge den mest passende indsats, som hun vurderer, der er behov for. Tænkningen i mindst indgribende indsats med indsatstrappen ændrer ikke på, at der til stadighed er et dilemma i forhold til, om der er sat for lidt eller for meget ind. Det viser sig netop ved, at informanten lægger vægt på, at hun sætter lidt ekstra ind, hvis hun er i tvivl.

8.5.3 Ventetid og konsekvenser

Informanterne blev spurgt om, hvordan de kan opleve begrænsninger i deres arbejde, hvortil der lang ventetid i forhold til undersøgelser og indsatser blev omtalt. Ifølge informanterne kan den lange ventetid gøre, at de vælger en indsats ud fra mindst ventetid fremfor den indsats, de umiddelbart vurderede passede bedst til barnet eller familien:

”Altså ikke sådan, hvor vi er helt ovre i en anden boldgade, men for eksempel lige de forskellige familiebehandlingstilbud, hvor vi har nogle tilbud, vi har erfaring med, der er lidt hurtigere og ikke har været så fyldt op, og nogle hvor der er lang ventetid. Så kan man da godt blive tilbøjelig til at vælge den, der har bedst tid. Også selvom det måske liige var en lille smule andet, man havde tænkt.”(B7, Inf. R: 15)

Den lange ventetid på undersøgelser og indsatser angives også af informanterne at kunne medføre, at der er bliver behov for større indsatser, fx tungere og mere massive støttetilbud. De

oplever, at problematikken har udviklet sig undervejs i forløbet, fra der laves en vurdering til et støttetilbud er klar. Det nævens, at der ofte kan gå tre måneder, hvorfor de prøver at vælge noget andet for at undgå at komme dertil (Informant H).

På den måde bliver det handlingsmæssige råderum for valget af indsatser indskrænket, fordi nogle indsatser vælges fra ud fra en vurdering af, at ventetiden er for lang. Den rette indsats kommer dermed til at blive vejret op imod parameteret ventetid, hvor det kan blive vægtet højere at komme hurtigt i gang med en indsats frem for det oprindelige tænkte.

På den måde ses Winter & Nielsens påpegning af, hvordan de institutionelle og organisatoriske forhold definerer mulighedsstrukturerne for socialrådgiverne (Winter & Nielsen, 2008: 139). Her betyder inddelingen i bestiller og leverandør, ud fra BUM-modellen, at socialrådgivernes adfærd påvirkes, så de vælger en anden indsats end den oprindeligt tænkte pga. ventetid hos leverandørerne. Dette valg skyldes, at socialrådgiverne oplever, at familierne mister motivationen for at deltage i samarbejdet med forvaltningen, hvis der går for lang tid, før der sættes en indsats i værk. Det kan være medvirkende til, at der ofte anvendes indsatser efter § 11, idet socialrådgiverne straks kan komme i gang med den iværksatte støtte, der vil være mest effektiv jo tidligere, man starter (Socialstyrelsen, 2015d: 23). Dette aspekt behandles yderligere i tredje delanalyse om samarbejde (afsnit 8.7).

8.5.4 Kendskab til familier

Det beskrives af socialrådgiverne som positivt, at de har færre sager end tidligere, fordi de oplever, at de kender sagerne og familierne bedre, end de gjorde i den tidligere praksis. De mener, at de dermed foretager bedre vurderinger af sagerne og på den baggrund vælger de rette indsatser:

"[...] jeg kender mine familier, så derfor, når jeg skal træffe en beslutning [...] så kan jeg meget bedre gøre det. [...] Det synes jeg, for mig bliver det fagligt et ordentligt stykke arbejde., hvor før i tiden synes jeg, [...] mine vurderinger generelt var bare altid på et mere spinkelt grundlag, for jeg havde ikke tid til at gå mere ind i det. Så måtte jeg vælge, jamen et hjemmebesøg, en samtale her og ... statusudtalelse, bum! Det var den undersøgelse. Altså sådan havde jeg det

i hvert fald. Så væk med det! Videre! Så kunne nogle andre komme ind og hjælpe dem [latter].”(B7, Inf. R: 20)

At socialrådgiverne kommer tidligere ind i sagerne, allerede i afklaringsforløbet, og at deres kendskab til familierne forstærkes, styrker dermed det faglige grundlag for vurderinger. Bl.a. fortæller informant K, at hun skulle lave en børnefaglig undersøgelse på et barn, hvor hun allerede havde deltaget i inddragende netværksmøder og mødt familien og fagprofessionelle rundt om familien flere gange, hvilket gjorde det nemmere for hende at foretage undersøgelsen, fordi hun allerede var godt inde i sagen (B6, Inf. K: 11).

At komme tidligt ind i sagerne ses i tråd med normaliseringsperspektivet og princippet om mindst indgribende indsats ud fra indsatsstappen:

”Jamen, jeg synes, i forhold til tidligere, så er der flere sager, hvor jeg bruger mig selv som foranstaltning. Hvor man kan sige, [...] jeg må være trin 0 eller trin 1 eller sådan noget” (B7, Inf. H: 18)

Det fremhæves supplerende, at muligheden for at gå ind i sagerne opleves som langt bedre end tidligere. Dog er en betingelse for at gå meget ind i sagen, som informant H ovenfor betegner *”bruger mig selv som foranstaltning”*, at socialrådgiveren ikke har for mange tunge sager, der tager tiden fra andre sager. Det kan variere over tid (Informant R). At der dog er bedre mulighed for det nu end i den tidligere praksis fremgår af følgende citat:

”[...] tid [er] jo en afgrænset faktor, men bare i langt mindre grad nu for os, end det var tidligere. Så det er mere på et acceptabelt niveau og mere i perioder. Du kan godt have perioder, hvor der er nogle sager, der fylder helt vildt meget, og så får du ikke rigtig tid til noget andet, du også gerne ville. Og andre gange, så er du sådan mere med og føler, du kan sådan egentlig gøre nogenlunde det, du skal i de forskellige familier.” (B7, Inf. R: 19)

Som det fremgik af afsnittet om flere underretninger er det netop en udfordring, at der kommer flere såkaldte ”lette” sager ind, fordi tidsforbruget i de sager sagtens kan være højt. Der skal (stadig) afholdes mange møder, samarbejdes med skoler og institutioner og koordineres mellem flere personer og instanser, selvom problematikken ikke synes så tung. Det er netop pointen i det ovenstående; at socialrådgiverne har mulighed for at bruge sig selv mere og gå mere ind i sagerne, men også er begrænset af, at det kræver en del tid og ressourcer.

Winter & Nielsen fremhæver, at der i frontmedarbejderes arbejde er begrænsede ressourcer til rådighed i forhold til fordeling af opgaver og tid, og det kræver klar prioritering af arbejdet (Winter & Nielsen, 2008: 112). Det kommer således også til udtryk i nedenstående citat, der viser, hvordan sagerne og tiden til at gå ind i dem, kan variere:

”Altså lige nu har jeg haft rigtig mange sådan akutte sager med nogle meget små børn. Og jeg har en ung, jeg lige har anbragt, som jeg ville have brugt MEGET mere tid på, hvis det var, jeg havde haft tiden til det ... Så ja. Helt sikkert. Vi er stadigvæk enormt tidspressede. Det er der slet ingen tvivl om, at det er vi, og man skal stadigvæk ind og prioritere, hvad er det, man griber fat i.”
(B6, Inf. K: 29)

Det fremgår altså, at socialrådgiverne på trods af færre sager og dermed mere tid pr. sag til stadighed skal prioritere mellem sagerne, hvilket kan betyde, at de bruger mindre tid og energi på en sag, end de gerne vil.

Ifølge Lipsky har kravene til og efterspørgslen efter en service tendens til at stige, når ressourcerne bliver flere. Det oplevede arbejdspress vil mere eller mindre være uforandret, så nogle opgaver fx prioriteres over andre for at afhjælpe presset på frontmedarbejderne (Winter & Nielsen, 2008: 118, 129). Dette ses netop af de ovenstående citater, hvor informanterne giver udtryk for, at der stadig opleves et tidspres på trods af færre sager. Dette kan ses ud fra, at socialrådgiverne nu for eksempel kommer tidligere ind i sagerne, bruger sig selv som foranstaltning, afholder flere møder og følger mere op.

”[...] sæt os ned på 10 sager, så ville vi sikkert stadigvæk [...] bruge vores tid [...] der er altid et eller andet, man kan gribe fat i. Så det er ret centralt, det der med sagstallet, det er helt klart.” (B6, Inf. K: 29)

Som det udtrykkes ovenfor, forventer informant K, at hun vil have mindre travlt ved yderligere tilførsel af flere ressourcer, hvilket ud fra Lipsky netop vil betyde, at kravene til servicen således sandsynligvis blot vil blive større.

8.5.5 Ændringer af indsatser

Ovenfor ses det, at socialrådgiverne kender familierne, de arbejder med, bedre og har bedre mulighed for opfølgning. Dette får også en betydning for, hvordan og hvor hurtigt man kan ændre en indsats, hvis det er nødvendigt:

”Den ændring har gjort, at jeg har kunnet følge helt tæt op. [...] Og jeg har hele tiden vidst, at hvis ikke det var godt nok, så kunne jeg hurtigt sadle om. Altså, jeg tror også, at det er det, der giver os ro i, at hvis ikke det her, det er godt nok, så skal vi ikke først til at bruge fire måneder på at afsøge noget mere, og så skal der gå seks måneder, før vi så har fundet en familie [...] altså, der kan vi hurtigt sadle om. Jeg tror også, det giver en ro. [...] Hvis det viser sig, at det her ikke er godt nok, så kan jeg ret hurtigt sige: ”Jamen, så skal vi noget andet”. Og så har man noget fleksibilitet også fra vores ledelse, som gør, at: Jamen så sadler vi om.”(B6, Inf. K: 15)

Informanterne fremhæver, at de oplever, at der i Sverigesprogrammet er mulighed for at ændre valg af indsatser, hvis det valgte ikke ser ud til at være det rigtige. På den måde virker der til at være en vis fleksibilitet i valget af indsatser, hvilket peger i retning af den relationelle kontraktforståelse, hvor der er indbygget en fleksibilitet. Det betyder, at leverandøren typisk får det bedste indblik i sagen og kan se, hvad der skal justeres, så myndighed og leverandør dermed arbejder sammen om at justere indsatsen. På den måde genkendes den modificerede BUM-model i praksis.

”[...] sådan nogle dilemmaer kan jo også komme, at vi godt kan sætte noget forebyggende ind og så med tiden, så finder vi ud af, der er faktisk mere i denne her familie [...] for man kan sige, der kan det forebyggende arbejde eller forebyggende indsats jo været med til at kradse i lakken. [...] hvis vi ikke havde sat noget ind, så havde det måske gået ENDNU længere tid, før vi havde fundet ud af: Der er faktisk en større problematik, end hvad vi lige havde regnet med. Men med det samme, vi finder ud af, det her, det er mere, end hvad vi lige havde set komme, eller at det handler om noget helt andet, end hvad vi havde regnet med, så griber vi det jo an på en ny måde.”(B6, Inf. P: 14)

Egelund finder i sin undersøgelse en tendens til ”optrapning” af foranstaltninger, hvis det viser sig, at foranstaltningen ikke virker. Hun mener, dette bygger på en forudsætning om, at problemet ligger hos barnet eller familien, frem for at indsatsen ikke var den rigtige eller var mangelfuld (Egelund, 2002: 28; Erlandsen, 2015: 238). Dette skisma kommer informanterne fra Sverigeteamet ind på som en ændring i forhold til deres ageren i tidligere praksis.

”[...] før vi havde Sverige, der tror jeg, vi brugte meget tid - når den ikke virkede, den foranstaltning, jeg havde på, så fyrer vi sku en mere på. [...] Der tror jeg, vi er blevet bedre i Sverige til at sadle om, når det ikke virker. [...] hvis det ikke virker, så skal vi i hvert fald gøre noget andet. Og hvis det nu virker, ja, så skal vi bruge mere af den metode.”(B7, Inf. H: 16)

Ovenfor genkendes Egelunds fund om at overforanstalte, og at dette har forandret sig. Forandringen indebærer en overgang fra overforanstaltning til mulighed for ændring af indsats. Denne forandring tyder på, at der med en relationel kontraktforståelse og modificerede BUM-model bliver mulighed for at ændre i indsatser pga. højere fleksibilitet og mulighed for dialog mellem socialrådgivere og leverandører i forhold til at ændre indsatsen. Her fremstår det handlingsmæssige råderum stort, fordi der omtales høj fleksibilitet og et stort mulighedsrum for at vælge andre indsatser, hvis socialrådgiverne finder det nødvendigt.

8.6 Opsamling

I forhold til socialrådgivernes overvejelser om valg af indsatser udtrykkes økonomi umiddelbart ikke som en begrænsning for informanterne. De fremhæver, at de oplever mindre styring end tidligere. Denne oplevelse synes dog snarere at være betinget af ændringen af § 11 og af praksis, så socialrådgiverne har beslutningskompetence ift. indsatser efter § 11 og ikke er afhængig af visitationsudvalgets godkendelse. Det tyder dog samtidig på, at der er en økonomisk bevidsthed, hvor den økonomiske tænkning kan siges at være internaliseret. Socialrådgiverne gør sig selv bevidste om, hvorvidt noget økonomisk kan lade sig gøre. I den forbindelse genkendes ud fra Schrøder, at der kan være tale om en indre begrænsning eller økonomisk ansvarlighed hos informanten, idet hun er bevidst om ikke at bruge for mange penge. I informanternes økonomiske overvejelser findes der ud fra Schrøder et bredt og procesorienteret perspektiv på - og en reflektiv tilgang til økonomi. Det betyder, at flere forskellige ressourcer vha. indsatstrappen er en del af vurderingen af, hvilken indsats, der skal igangsættes.

I besvarelsen af spørgsmål 2b er de empiriske fund styrende for besvarelsen.

I første afsnit fremhæves, at informanterne er bevidste om at sætte indsatser i gang, der i sig selv kan være afklarende, under en undersøgelsesforløb. Dette opleves som en ændring i forhold til tidligere, hvilket bl.a. kan være betinget af, at informanterne har større mulighed for at sætte indsatser i gang før en børnefaglig undersøgelse pga. ændringen af § 11. Dette vurderes ud fra Svensson et al. at betyde, at det handlingsmæssige råderum er større end tidligere. Samtidig ses den modificerede BUM-model, hvor adskillelsen i bestiller og udfører synes mindre skarpt opdelt, fordi der netop er sammenfald mellem undersøgelse og indsats.

Det fremgår at målsætningen om, at tænkningen i indsatsstrappen skal internaliseres er indfriet. Det ses ud fra informanternes gentagende fremhævnings af dette redskab. Samtidig ses det, at der i Sverigesprogrammet – som i alt andet socialt arbejde – er et dilemma til stede i forhold til, hvor meget eller hvor lidt, man skal gribe ind. Det skyldes, at de problemer, der arbejdes med, karakteriseres som vilde problemer. De er svære at definere og dermed vurdere, hvad der skal til for at løse det.

I tredje afsnit fremgår det, at ventetid på undersøgelser og indsatser hos leverandørerne kan medføre, at socialrådgiverne vælger en (lidt) anden indsats end den oprindeligt tænkte for at undgå, at motivationen hos familien falder og/eller at den givne problematik udvikler sig, før en indsats iværksættes.

I fjerde afsnit fremkommer det, at færre sager og nedlæggelsen af modtageenheden gør, at informanterne oplever, at de har bedre kendskab til familierne, end de tidligere oplevede. Samtidig ses der en ressource- og tidsmæssig udfordring, fordi arbejdet i Sverigesprogrammets praksis er krævende i forhold til afholdelse af møder, opfølgning, kontakt til forskellige personer, instanser etc.. Det ses i tråd med Lipskys påpegning af, at tilførsel af flere ressourcer vil medføre større efterspørgsel af service. Udfordringen med tids- og ressourceforbruget er derfor noget, man skal være opmærksom på i Sverigesprogrammets praksis.

I femte afsnit fremgår det, at informanternes oplevelse af, at de kender familierne bedre medfører, at de føler, de hurtigere kan se, hvis en indsats ikke er den rigtige og ændre den. De føler, at de tidligere havde tendens til at foranstalte yderligere, men at de nu er mere opmærksomme på at lave ændringer af indsatsen. Ud fra Egelund kan det ses som udtryk for, at det netop er *indsatserne*, der anses som forkerte, frem for at det er familien eller barnet, der

anses som dette. Egelund har problematiseret, at familien skulle tilpasse sig indsatserne frem for at indsatserne skulle tilpasses familien. Ligeledes genkendes den relationelle kontraktforståelse og den modificerede BUM-model, hvor der er en vis grad af fleksibilitet. På grund af socialrådgivernes høje fleksibilitet til at vælge andre indsatser vurderes det handlingsmæssige råderum som stort.

8.7 Tredje delanalyse: Samarbejde

Denne del af analysen omhandler karakteristika ved samarbejdet i Sverigesteamet angående det interne og det eksterne samarbejde.

Det interne samarbejde i organisationen omhandler socialrådgivernes interne diskussioner, samarbejde og sparring i det daglige arbejde og på fx teammøder. Det observerende teammøde, jeg deltog i forud for interviews, inddrages undervejs i analysen.

Det eksterne samarbejde undersøges i to dele, dels med fokus på samarbejdet med de tilknyttede familier, dels med fokus på samarbejdet med leverandørerne. De anvendte teorier fremlægges indledningsvist under hvert spørgsmål.

8.8 Spørgsmål 3a: Hvad karakteriserer det interne samarbejde hos socialrådgiverne i Sverigesteamet?

Til at besvare dette spørgsmål anvendes Ejrnæs' (2004) undersøgelse af holdningsforskelle og vilkår for samarbejde hos fagprofessioner, da undersøgelsen peger på, hvad der karakteriserer disse holdningsforskelle og hvilken betydning de har for samarbejde. Derudover anvendes Svensson et al. (2009) i forhold til socialisering på baggrund af supervision.

Under observation af Sverigesteamets ugentlige teammøde kom det til udtryk, at man i nogle tilfælde deler komplicerede sager ind i flere områder og parametre. Bekymringen og bekymringsgraden deles op for, at det bedre kan overskues af både den ansvarlige sagsbehandler og de andre mødedeltagere. Dette sås på teammødet ved, at informant P af teamlederen blev bedt om at udtrykke bekymringsgraden i forhold til forskellige parametre i en specifik sag. Socialrådgiveren inddelte problemstillingen i to områder, og ranglistede bekymringsgraden fra 1-5 på hver af områderne. Adspurgt om dette under interviewet, svarer informanten, at rangordningen ikke er en del af den af den formelle praksis:

"Og jeg tror nogle gange, at [teamlederen], hun gør det [...] for ligesom at hive os lidt ud af den ... Fordi er det DIG, der bare sidder bekymret for noget, for at sige, hvis I giver en formel, lige sådan én "Okay, jamen, hvad er bekymringsgraden? Er det bare mig, der løber rundt og er dybt bekymret eller er min omverden egentlig også?" (B6, Inf. P: 4)

Rangordningen af bekymringsgraden fremstår derfor som et redskab, som socialrådgiverne er indforståede med at bruge, når teamlederen spørger ind til bekymringsgraden, selvom det ikke

er et formelt redskab. Det synes at hjælpe socialrådgiverne til at danne overblik og skille tingene ad i komplicerede sager.

Af observationen af teammødet fremgik det ligeledes, at der var en særlig procedure omkring sparring om en sag. Samtalen om sagerne foregik således, at den ansvarlige socialrådgiver fremlagde sagen og de problemstillinger, vedkommende så og muligvis var i tvivl om i forhold til bekymring og indsats. Dernæst var der en spørgsmålsrunde, hvor de andre deltagere kunne stille spørgsmål til sagen, og socialrådgiveren havde mulighed for at uddybe. Dernæst var der yderligere en runde, hvor deltagerne kom med forslag til mulige løsninger. Af denne runde var det tydeligt, at der var forskellige fokuspunkter og perspektiver på spil i sagen alt efter socialrådgiver (et børnespor og et forældrespor) og flere løsningsmuligheder nævnt.

I denne tilgang, hvor der både kigges på bekymring og løsninger, genkendes Svenssons problemorienterede supervisionsmodel, hvor der er fokus på årsag og løsning på et problem hos en borger, så der bliver *"bragt klarhed over det handlingsmæssige råderum, som socialrådgivere har i forbindelse med såvel deres egen kompetence som andre professioners, og over de organisatoriske forudsætninger"* (Svensson et al., 2009: 105). Sparringen er på den måde med til at synliggøre, hvilke muligheder socialrådgiveren har i arbejdet med sagen.

Det fremgik af observationen af teammødet, at der sparreres meget om de sager, der bliver taget op på teammøderne, hvilket ligeledes fremhæves af socialrådgiverne, med både diskussioner og sparring *"dagligt i vores kontor"* (B6, Inf. A: 29) og på teammøderne:

"[...] der er da uenigheder en gang imellem, men jeg tænker ikke, det er sådan noget skelsættende. Det er ikke sådan, at vi ikke kan nå hinanden og står milevidt fra hinanden, men jeg tænker, når vi er uenige, det er mere sådan nogle små finesser, jamen, hvordan skal man gribe en gældende situation an [...] jeg mindes ikke, vi har stået, hvor jeg har peget på kontaktperson og [informant R] siger: "Han skal anbringes"" (B7, Inf. H: 8)

I citatet gives der udtryk for, at informanten ikke oplever, at der er store grundlæggende uenigheder mellem socialrådgiverne i teamet, og at de uenigheder, der er, går på nogle *"små finesser"*. I det nedenstående gives der dog udtryk for, at der har været en udvikling, så der tidligere var mere uenighed at spore mellem dem:

"Men tror du faktisk ikke, vi har været det lidt mere i starten? Jeg tror, vi måske har nærmet os hinanden lidt mere også. [...] også fordi vi har jo skulle vænne os

til den der tankegang om, at vi skal ikke bare anbringe, vi skal faktisk prøve at løse noget i hjemmet. [...] der har været nogle sager, hvor det i hvert fald har vippet på en anbringelse, og hvor nogle måske er der, hvor de siger: "Nu er det nok. Nu kan vi ikke være med til mere" og andre siger: "Jamen det er okay, det er det, altså, jeg synes da stadigvæk vi har styr på det, og de trives stadig sådan okay, de her børn". Altså, jeg tænker da, at der er uenigheder." (B7, Inf. R: 9)

Informanterne udtrykker, at de kan opleve det som en form for supervision, når de vender sagerne med hinanden på teammøderne (B6, Inf. A: 21). Supervision forstås dermed af informanterne som intern sparring og feedback, både mellem hinanden og med og fra teamlederen. Samme betragtning kan man have i forhold til Svenssons fremhævelse af, at supervision påvirker socialiseringen til arbejdet med de normer og værdier, der gælder i gruppen af kolleger og at socialiseringen styrker både den kollektive og den faglige identitet (Svensson et al., 2009: 104). Dette ses bl.a. ud fra det store fokus på ressourcer samt internalisering af både normaliseringsperspektivet og indsatsrampen, som tidligere vist. At målsætningen om tænkningen i normaliseringsperspektivet og internalisering af indsatsrampen er indfriet i så høj grad, som de ser ud til, kan ses i lyset af, at der sparreres og tales meget om sagerne blandt socialrådgiverne, både i det daglige og på møder. På den måde er teammøder og den generelle sparring medvirkende til, at socialrådgiverne socialiseres i samme retning.

Uenighederne mellem socialrådgiverne fremstilles ikke som noget, der står i vejen for at behandle sagen fagligt korrekt, men snarere sådan, at uenighederne medfører en mere nuanceret behandling af en sag:

"[...] hvis vi alle sammen var helt ens, så ville vi aldrig fange nuancerne [...] vi fanger nuancerne, fordi vi er så forskellige. Når vi drøfter det, så kan [informant K] sige til mig; "Ah men [informant P], har du egentlig tænkt over det på denne her måde?", "Nej! Det har jeg faktisk ikke!" Fordi hvis vi var ens, jamen så ville der jo aldrig være én der sagde [det] til mig [...] vi ville aldrig få nuancerne." (B6, Inf. P: 27).

Denne forståelse af uenighederne ligger i tråd med Ejrnæs' påpegning af vigtigheden af, at holdningsmæssige uenigheder mellem medarbejdere afdækkes. At der eksisterer faglig uenighed er et grundvilkår inden for relationsprofessioner, som fx socialrådgivere. Det styrker og udvikler deres evne til indlevelse i forhold til både hinanden, samarbejdspartnere og familier,

fordi *”kendskabet til andre synspunkter på spørgsmålet giver bedre mulighed for at se sagen fra flere synsvinkler* (Ejrnæs, 2004: 212).

Af empirien fremgår det også, at det opleves som en fordel for socialrådgiverne, at de kan stille forskellige spørgsmål til hinanden, der udfordrer deres holdninger og syn på løsningsmuligheder. Ejrnæs påpeger netop, at der ikke kan foreskrives én korrekt faglig vurdering eller handlingsforslag, når det handler om menneskers komplekse problemer. På det observerede teammøde var det tydeligt, at der i drøftelsen af sager var flere forskellige perspektiver i spil i socialrådgivernes belysning af sagerne. Det er det vigtigt, at der er flere teorier i spil i blandt socialrådgiverne, så uenighederne kan søges forstået og forklaret, og bidrage med et mere nuanceret helhedssyn (Ejrnæs, 2015: 253, 255).

Som fremhævet flere gange er det netop et grundvilkår ved sociale problemer, at der ikke findes én løsning på problemerne pga. deres ”vilde” karakter. Løsningerne vil derfor ofte være kontekstbundne og præget af de professionelles holdninger til og erfaringer med problemet (Juul Hansen, 2011: 28). Derfor er det vigtigt at få de forskellige perspektiver frem, som Ejrnæs anbefaler. At synet på en sag kan være bundet op på den enkelte socialrådgivers erfaring, ses i dette citat:

”Vores sager er jo SÅ komplekse. Men alligevel så har man jo nogle erfaringer [...] man har en sag, der ligner lidt, og der har man dannet sig de og de erfaringer. Og så kan man give det videre [...] Så hjælper man jo hinanden i forhold til hvilke erfaringer, man har haft” (B6, Inf. K: 28).

Umiddelbart viser der sig altså et billede af, at socialrådgiverne oplever uenigheder – men mindre end i begyndelsen af Sverigesprogrammets opstart – og at uenighederne opleves som horisontudvidende og nuancerende i synet på både problematik og løsning. Der lægges bl.a. vægt på at kunne bruge hinandens erfaringer, som ovenstående citat viser.

8.8.1 Barrierer i sparringspraksis /praksis vedrørende sparring

Af to af informanterne gives der udtryk for, at det ikke er alt, de vil drøfte på teammøderne:

”Og jo, så er der nogle sager, hvor man ind imellem kan sige: ”Okay, dem ville jeg være ked af at drøfte med hele teamet”, fordi det ville give mere splid end gavn.” (B7, Inf. H: 9)

” [...]så skal man i hvert fald øve sig i at være objektiv. I faglige sparring. Og så måske lægge det væk, man vidste om familien i forvejen. [...] For det meste er

det en fordel [at bruge det man ved, i en sparring]. Men det kan jo lige være en af de situationer, hvor der ligesom kommer noget på spil af en eller anden grund. Måske hvis man selv har været sagsbehandler for sagen tidligere. Der kan man jo godt have den sådan så meget inde under huden, at det er svært ikke at være meget subjektiv, ikke?” (B7, Inf. R: 10)

Det fremgår her, at visse sager kan skabe store uenigheder, som ikke opleves styrkende for socialrådgivernes arbejde i forhold til den pågældende sag. Det udtrykkes i en sondring mellem *objektiv* og *subjektiv* af informanten herover, som jeg vurderer at handle om faglighed versus personlige normer. I første delanalyse fremgik det, at socialrådgiverne havde en faglig norm ud fra normaliseringsperspektivet og en hensigt om at fralægge sig personlige værdier og normer i arbejdet med en sag. Af det ovenstående fremgår det, at det i visse sager kan være sværere at holde disse adskilt, således at diskussionen af en sag bliver mindre fagligt funderet end tiltænkt. Af den grund kan informanterne, der udtrykker sig om dette ovenfor, altså afholde sig fra at bringe sager op på teammøderne, selvom der overordnet gives udtryk for, at sager, hvor der er tvivl netop tages op. På den måde kan det forhold, at socialrådgiverne kender deres egne og gennem fælles sparring hinandens sager så godt muligvis medføre, at det i nogle tilfælde er svært at skelne mellem, hvad der er henholdsvis en faglig erfaring og norm og en personlig erfaring og norm.

Ejrnæs finder i sin undersøgelse, at der inden for én faggruppe er stor holdningsmæssig uenighed om vigtige faglige spørgsmål, og at socialrådgivere er uenige om meget centrale spørgsmål i komplicerede sager (Ejrnæs, 2015: 250-251). Det skyldes, at andre variable end den faglige, såsom kultur eller livsform, politisk anskuelse samt individuelle forhold fra barndommen, forældreskab og tidligere arbejds erfaringer implicit kan influere på socialrådgiverens vurdering (Ejrnæs, 2004: 202). Ud fra Ejrnæs kan man således forstå, hvorfor det kan være svært i praksis at skelne mellem og adskille faglighed og personlige normer.

I det lys er det særlig vigtigt, at man formår at skabe et miljø og en form, hvor det er muligt at fremlægge sine synspunkter, så alle sider af en sag bliver belyst, som Ejrnæs anbefaler. I det nedenstående ses det, at nogle af informanterne giver udtryk for, at det er krævende at udtrykke egne holdninger på teammøderne:

”Man bliver jo sårbar, når man lige pludselig har haft hele runden: ”Anbring, anbring, anbring”, ”Aaahh, det synes, jeg ikke”, vel? [...]man [skal] jo kende

hinanden godt for, at man ligesom tør at sige alle andre imod. Så ja, det er da noget, vi har opbygget. Det er det helt sikkert.” (B6, Inf. K: 21)

Informanten er opmærksom på, at de blotter sig, når de fremlægger deres synspunkter, men fortæller også, at de er blevet tryggere ved at udtrykke uenighed. Det tyder på, at det er vigtigt for hvordan faglig sparring og diskussioner fungerer, at de deltagende er trygge ved formen og hinanden. Er disse forhold fraværende er faren, at man ville afholde sig fra (...) Ellers tyder det på, at man i så fald ville afholde sig fra at sige sin mening om en sag, og at alle perspektiver på en sag dermed ikke afdækkes.

8.9 Spørgsmål 3b: Hvad karakteriserer socialrådgivernes samarbejde med familier og leverandører?

Besvarelsen af spørgsmålet er opdelt i hhv. et afsnit om samarbejdet med familier og et afsnit om samarbejdet med leverandører. I forhold til samarbejdet med leverandørerne skal det bemærkes, at der både findes eksterne og interne leverandører, hvilket er hhv. leverandører uden for og leverandører inden for kommunen. Som udgangspunkt behandles leverandører som et hele i analysen, så fokus er på samarbejdet med leverandører generelt, med mindre det interne og eksterne specifikt fremhæves af informanterne i empirien.

Til besvarelsen af spørgsmålet vedr. familierne anvendes Ejrnæs (2004) i forhold til holdningsmæssige forskelle og uenigheder, mens Svensson et al. (2009) anvendes i forhold til frontmedarbejderes magtpositioner i samarbejde med borgere. Til besvarelsen vedrørende leverandørerne suppleres yderligere med litteratur om kontraktforståelse, BUM-modellen og principal-agentteorien, (Ejersbo & Greve, 2002; Nørrelykke et al., 2011; Hansen, 2015) samt Socialstyrelsens analyserapport (2015) og Metodecentret og KORAs undersøgelse (2015)

8.9.1 Samarbejde med familier

Analysen har vist, at socialrådgiverne har et mere indgående kendskab til kender de tilknyttede familier bedre i den nye praksis, og at det har betydning for deres valg af indsatser som de finder er mere kvalificerede. I Sverigesprogrammet har socialrådgiverne, som nævnt, sagerne fra start til slut og grundet færre sager har de mulighed for at interagere mere med familierne (Herning Kommune, 2015: 13). Ifølge Informant H betyder det, at der nu er mulighed for mere

mødeaktivitet med familierne, skabe bedre relationer og have en tættere opfølgning, hvilket ses i følgende citat:

” [...] tidligere, jamen så kørte vi ét møde, så var det det. Og det vi ikke fik med på det møde, [...] Too bad, ja, nu må vi videre. Hvor nu kan jeg godt finde på at sige, nu [...] laver vi et møde, og så har vi en time til det. Og så er mødet færdigt, så står der i paragraffen, at det og det skal du regne med, ”jamen det og det mangler - få dem ind igen”. Og det er der bare meget mere mulighed for i dag.”
(B7, Inf. H: 20)

Svensson bemærker, at relationer er centrale i socialt arbejde, fordi kvaliteten af en relation og det samarbejde, socialrådgiveren har med en borger, peger tilbage på det arbejde, der udføres, så kvaliteten af dette forbedres (Svensson et al., 2009: 162), hvorfor en bedre relation mellem socialrådgivere i Sverigesteamet og familier peger i retning af en styrket sagsbehandling. Det bliver gennemgående udtrykt hos informanterne, at den nye praksis har skabt grobund for en tættere og bedre relation med familierne. Så er der eksempelvis bedre mulighed for at inddrage familiens syn på sagen:

”Så også prøve at grave lidt frem i, hvor er det forældrene, de ser, de godt kunne tænke sig, at der sker en forandring, fordi det er jo primært dem, vi skal have til at forandre, hvis det er hjemmebaseret indsats, som vi jo primært har. Altså, så er det dem, der skal forandre noget, så skal det også give mening for dem, at det er noget, de tænker: ”Okay, det kunne være fedt, hvis der kunne ske en forandring her” .” (B6: Inf. K: 6)

I dette fokus på, at familien inddrages, genkendes Ejrnæs’ påpegning af, at alle eller flere holdninger skal i spil for at sikre et helhedssyn i arbejdet med en sag, jf. foregående afsnit om det interne samarbejde. Analysen tydeliggjorde netop, at sparring kunne vise flere nuancer af en sag, hvis de fremlagte synspunkter var fagligt funderede frem for personlige.

Samtidig genkendes normaliseringsperspektivet, idet informanten fremhæver de hjemmebaserede indsatser. Her er det ofte forældrene der skal arbejdes med og som skal være forandringsagenter, hvilket er i tråd med perspektivet om at holde indsatserne så tæt på hjemme som muligt. At inddragelse af familien fremhæves som særlig vigtigt, kan derfor forstås ud fra tænkningen i normaliseringsperspektivet.

Dog kan der også være uenigheder med familierne. Adspurgte om, hvad der gøres, hvis familien og socialrådgiveren er uenige om hvorvidt der er et problem, og hvad løsningen skal være, svarede der:

"Jamen, så er det ved: dialog, dialog, dialog. Oplysning. Altså, samtaler om, hvad er det ... børn har brug for? Hvad er det, der skader dem? Jeg synes, det er via dialog, og nogle gange kan man også sige, at det måske er lidt mindre frivilligt, at de får et tilbud. Og så siger de: "Okay, det kan vi godt prøve"." (B7, Inf. R: 6)

Citatet er interessant, fordi det her tydeliggøres, at der er tale om en asymmetrisk relation mellem socialrådgiver og familien, trods det store fokus på dialog med familierne, som umiddelbart giver et indtryk af at være "i øjenhøjde". Den asymmetriske relation viser sig ved, at informanten fortæller, at tilbuddene kan blive "*lidt mindre frivilligt*", og at familien så går med til det.

Dette karakteriserer Svensson som en såkaldt støtterelation, hvor der ikke er et jævnbyrdigt forhold mellem socialrådgiver og familie, idet det er givet, hvem der skal give hjælpen og hvem der skal modtage den (Svensson et al., 2009: 162). En asymmetrisk relation kan være problematisk, hvis socialrådgiveren og familien ikke er enige om, hvordan et problem skal defineres og løses. Familien kan have en oplevelse af ikke at få den rigtige hjælp, hvilket netop fremgår af citatet ovenfor.

Svensson anfører, at relationer kan skifte alt efter, hvilke personer der indgår og også over tid. Derfor kan støtterelationen ikke siges at være den eneste relationstype, man vil finde i Sverigesteamet, men er blot den type, der karakteriserer ovenstående udtalelse fra informanten.

I informanternes udsagn om relationen til familierne finder jeg overordnet et udtryk for en omsorgsmagt, hvilket indebærer en fælles opfattelse af, at den, der udfører omsorgsarbejdet, ved bedst; dvs. at i de relationer, hvor borgeren har accepteret socialrådgiverens definitionsmagt og opfatter situationen positivt, har borgeren også tilpasset sig en rolle som klient og går med på det, socialrådgiveren foreslår, hvilket betyder, at relationen og hjælpen forbedres (Svensson et al., 2009: 174-175).

Det er netop i samarbejdet med borgerne, at frontmedarbejdere som socialrådgivere kan opleve paradokser og dilemmaer, fordi der både er forventning om hjælp og krav om kontrol; forventning om samarbejde på lige vilkår i en ulige og asymmetrisk magtrelation, som

indebærer, at foranstaltninger kun er frivillige for familierne så længe, de går med på socialrådgiverens beslutning, da det er socialrådgiveren der har definitions- og beslutningsmagten (Egelund, 1997: 339; Svensson, 2009: 66).

Det ses af informant K's fokus på at inddrage forældrene, at det er vigtigt for socialrådgiverens vurdering af en sag, at familien høres. Ellers forringes indsatsen, hvis familien ikke er enig i vurderingen. Samtidig genkendes det i det ovenstående citat af informant R, at socialrådgiveren benytter dialogen som et redskab til at forklare forældrene og familien, hvad socialrådgiveren finder problematisk, hvilket er et udtryk for, at socialrådgiveren har en særlig magt i relationen. Det fremgår dog ligeledes, at socialrådgiverne er kompromissøgende i forhold til familierne, når de peger på det, de tænker er bedst: *"Og så bliver det jo så sammenholdt med, hvad familien tænker, de har lyst til at tage imod. Og så kan man jo godt lande på noget, der er lidt anderledes end det, man selv har tænkt."* (B7, Inf. H: 7). Uenighederne kan også resultere i, at sagen lukkes ned, fordi familien ikke vil tage imod et tilbud eller at den holdes åben, og socialrådgiveren kommer på besøg selvom de ikke er interesserede i det (B7, Inf. H: 7).

Informanterne vender flere gange tilbage til, at ventetid og manglende fleksibilitet i indsatser fra leverandørerne gør samarbejdet med familierne problematisk, fordi de mister motivationen, og ikke længere er samarbejdsvillige eller vil have en anden indsats, end den tilbudte:

"Men det eneste jeg synes er lidt svært, det er de indsatser eller undersøgelser - som vi bestiller, der er godt nok lang ventetid. Og det kan gå og påvirke familierne [til] at sige nej til den, de har sagt [ja til] i forvejen. [...] Og det, det synes jeg er problematisk. [...] så siger de: "Nej, nu gider vi ikke mere" og så skal man finde på et helt andet, tredje og fjerde valg. Og det tager enormt lang tid. [...] det er tidskrævende." (B6, Inf. A: 10)

Citatet suppleres af følgende:

"[...] jeg kan slet ikke regne ud, hvor lang tid det har taget! 8-9 måneder, tror jeg. Og der ender det så med motivationen, den forsvinder, da der så endelig er én, så siger forældrene nej. Fordi med det bliver svært at blive ved med at komme med argumentet for, hvorfor er det nu lige, det her, det er en god ide, ikke. Fordi nu har det ikke været i en 8-9 måneder, hvorfor er det lige, at man synes, det bliver ved med at være en god ide?" (B6, Inf. P: 11)

At familiernes motivation kan formindskes eller forsvinde pga. lang ventetid på undersøgelser og indsatser fremgik også af analysen af ventetid ift. valg af indsatser (afsnit 8.5.3). Det fremgik, at lang ventetid kan betyde, at socialrådgiverne vælger en anden indsats, end de oprindeligt havde tænkt. Det opleves netop problematisk af socialrådgiverne, at de ikke kan sætte hurtigt ind når enten undersøgelse eller indsats skal udføres i udførerleddet hos leverandørerne. Muligheden for at komme hurtigt (nok) i gang, hænger netop sammen samarbejdet med leverandørerne, der står for at levere undersøgelser og indsatser. Dette analyseres herunder.

8.9.2 Samarbejde med leverandører

Jf. casebeskrivelsen er organiseringen således, at man i Sverigesteamet udreder og visiterer, mens en række undersøgelser og indsatser bestilles udefra. Denne organisering sker ud fra BUM-modellen, hvor der er adskillelse mellem bestiller, udfører og modtager. I dette tilfælde er socialrådgiverne således bestillere, der har ansvaret for at udmønte kommunens serviceniveau gennem beskrivelse af ydelse, mens de decentrale specialinstitutioner – og andre leverandører af foranstaltninger på børne- og ungeområdet – ses som udførere, der har ansvaret for at levere og dokumentere det aftalte serviceniveau (Nørrelykke et al., 2011: 26). Denne opdeling af enheder – og de udfordringer, der kan være forbundet hermed – viser sig i flere citater fra informanterne.

”Jeg tænker også begrænsninger, det er ikke længere i vores regi. Jeg tænker mere, det er ude på udførerleddet, fordi så har der været ventelister og [...] det har ikke lige været den rigtige pakke eller der har ikke været den der fleksibilitet i det, som vi har forsøgt at skabe herovre, den har ikke helt nået med ud på samme måde i udførerleddet, og fair enough, de har ikke haft samme muligheder for det.”

(B6, Inf. P: 9)

Det fremgår, at opdelingen i bestiller- og udførerenheder kan opleves som en begrænsning i socialrådgivernes arbejde, fordi informanterne oplever, at de har fået en fleksibilitet i arbejdet med i Sverigesprogrammet, som ikke på samme måde manifesterer sig hos leverandørerne. Derfor opleves der ventetid samt faste pakker og løsninger, der er svære at tilpasse til den enkelte sag. Det betyder, at selvom socialrådgiverne i deres eget arbejde føler, at der er fleksible muligheder, kan manglen på det samme hos leverandørerne påvirke socialrådgivernes fleksibilitet – eksempelvis fravælges indsatser, hvor der er lang ventetid, som det fremgik af anden delanalyse EVT MERE SPECIFIK HENVISNING.

Ved at anvende en styringsform som BUM-modellen, forpligtes de aktører, der indgår i modellen, økonomien synliggøres og der er fokus på mål og målbare resultater (Hansen, 2015: 180). Det opleves vanskeligt, at socialrådgiverne er afhængige af, hvilke løsningsmuligheder der er tilstede – eller ikke er til stede – hos leverandørerne. Det er, som sagt, socialrådgiverne, der som bestillere skal visitere og sikre, at familierne får de serviceydelser, de har krav på ud fra kommunens serviceniveau, men som det fremgår af citatet herunder, kan socialrådgiverne opleve, at det ikke altid er muligt at få leveret den eller de løsningsmuligheder, de kunne tænke sig:

”[...] jeg synes da, at vi oplever begrænsninger i forhold til hvad man kunne tænke sig af fleksible løsningsmuligheder. Altså for eksempel støtte i weekender og sådan nogle ting. Det er sådan noget vi tit har oppe at vende. Weekenderne, det er jo der hvor de ikke går i skole og hvor forældrene selv kunne en hel masse, og hvad har vi så at sætte ind med af støtte, ikke. Det er ikke så mange kontaktpersoner og familiebehandlere og sådan nogle, der kommer forbi i weekenden, vel. [...] man kunne ønske sig en lidt mere massiv indsats, som måske bare ikke sådan rent praktisk kan lade sig gøre. Sådan som tingene er skruet sammen.” (B7, Inf. R: 7)

Det fremgår, at informanten føler sig begrænset af ufleksible muligheder og løsninger hos leverandørerne, hvilket der konkret sættes ord på ud fra organiseringen af arbejdet. I citatet henvises der med sætningen *”Sådan som tingene er skruet sammen ”* til organiseringen af opdelingen i bestiller og udfører, hvor det for nuværende primært er bestillerenheden, der synes fleksibel. Med opdelingen mellem bestiller og udfører i BUM-modellen, kan man med inddragelse af principal-agentteorien se, at der eksisterer informationsasymmetri mellem socialrådgiverne som principal og leverandørerne som agenter. Ud fra et principal-agent-perspektiv vil agenten ofte have mere information om det udførte arbejde, end principalen har mulighed for at have. I dette tilfælde indebærer det, at leverandørerne der konkret arbejder med børnene eller familierne, opnår større viden og kendskab til barnet og familien end det er muligt for socialrådgiverne, hvilket informant R sætter ord på her:

” [...] det sker jo også automatisk, at når vi sætter nogle tilbud ind, så kommer vi jo automatisk til at kende familien bedre ... End vi kan gøre også her fra kontoret af, med nogle få møder, hvis der så er nogle der er ude og er sammen med dem

flere gange om ugen, så er det klart, så får de et andet indblik i den familie.” (B7, Inf. R: 6)

Et klassisk dilemma ved adskillelse af bestiller og udfører er netop, at bestiller får et mere distanceret forhold til modtageren, samtidig med at det er denne enhed, der skal opstille specifikations- og resultatkrav, mens det over tid kan være udføreren, der opbygger en tættere relation med borgeren, og derfor ved mere om, hvad der er behov for (Hansen, 2015: 194).

Som det fremgik af anden delanalyse påpeges det dog af flere informanter, at de med Sverigesprogrammet har bedre kendskab til familierne, end de føler, de tidligere havde. Derfor tyder det på, at asymmetrien mellem socialrådgiverne og leverandørerne i forhold til kendskab til familierne har udlignet sig i arbejdet med Sverigesprogrammet, hvilket også ses her:

”Deres pakker, de er sådan faste i forhold til, hvor mange timer der bliver brugt. Og så tilpasser man sådan lidt indsatsen dertil [...] det er blevet en lille smule bedre, ja ... det har før været sådan meget ... firkantet, men - det er det nok måske stadigvæk en lille smule, men jeg tænker, at det i hvert fald kræver, at vi er meget specifikke i vores handleplan i: Hvad er det, vi gerne vil have? Og jeg var meget specifik i, at jeg vil have noget modelindlæring, altså jeg vil ikke bare have, at de kalder dem ind på kontoret og så fortæller dem: ”Nu skal I gå hjem og gøre sådan og sådan”. Jeg vil have, at de sætter sig ud til familien og viser dem, hvordan er det, de skal gøre?” (B6, Inf. K: 8)

Her er informantens rolle som bestiller tydelig, idet hun konkret fortæller, hvad hun forventer fra leverandørerne. Samtidig giver hun udtryk for, at hun føler sig sikker på, hvilke løsninger der er brug for, ud fra sit kendskab til familien. Af citatet fremgår det, at hun beslutter, hvad leverandørerne skal levere uafhængigt af bestiller, dvs., at hun ikke inddrager dem i en samtale om, hvad der er behov for. Det viser en tydelig adskillelse af bestiller og udfører. Når socialrådgiverne oplever, at deres faglighed styrkes, og at de kender familierne bedre, så de kan stilles specifikke krav til leverandørerne - som herover - styrkes deres rolle som principaler. De får bedre mulighed for at overvåge leverandørerne som agenter, fordi de nu har netop har større information om familierne og de løsningsmuligheder, der er. Derfor kan man netop se informationsasymmetrien mellem de to parter som formindsket, fordi principalrollen er styrket og har information, som det tidligere sandsynligvis kun var agenten, der havde.

Den skarpe opdeling mellem socialrådgivere og leverandører synes dog ikke at være det generelle billede ud fra informanternes oplevelser. Der gives i højere grad udtryk for, at flere indsatser vælges i samarbejde med leverandørerne, så socialrådgiverne trækker på leverandørernes specialviden i forhold til målgruppe, samt deres viden om de tilbud, de råder over. Den tilgang kan ses ud fra den modificerede BUM-model og den relationelle kontraktforståelse, hvor der i højere grad er sparring mellem bestiller og udfører, så udfører er med til at specificere kravene til en given indsats og der skabes en dialog omkring den ydelse, der skal leveres. Denne tilgang fremgår af følgende citat, hvor informanten fortæller, hvordan en given indsats blev planlagt i samarbejde med lederen af familiecenteret:

"[...] jeg var ret sikker på .. hvad jeg gerne ville, at de skulle gøre, men så har vi jo alle de her pakker at vælge imellem, så jeg ringede faktisk til hende lederen, der har familiecentret og fortalte om sagen og sagde: "Det er det her, jeg gerne vil have, hvad tænker du, jeg skal pege på?" Og så var hun med til at sige: "Jamen, hvis du vil have dét og dét, og du vil have så mange timer, og de skal kunne gøre dét og - og vi skal bruge video eller vi skal gøre noget andet, så er det den der pakke, du skal pege på". Og så hjalp hun egentlig med at pege på, hvad det skulle være." (B6, Inf. K: 8)

Det kan netop være vanskeligt for bestillerenheden at udforme en præcis kravspecifikation ved en meget skarp opdeling mellem bestiller og udfører (Klausen & Juul Hansen, 2014:148). På den måde kan den modificerede BUM-model være en måde at sikre en højere kvalitet i indsatserne ved at aktivere leverandørernes specialviden. Samtidig er der med den relationelle kontraktforståelse mulighed for at tage højde for, at der kan ske ændringer i kravene undervejs i processen (Ejersbo & Greve, 2002: 21). Informanterne giver udtryk for, at de oplever større mulighed for dette nu end tidligere, som det fremgik af anden delanalyse.

Dog ser det ud til, at der er en udfordring i forhold til at leverandørledet kan matche socialrådgivernes fleksibilitet. Metodecentret og KORA's rapport om praksis i Sverigesprogrammet viser både, at nogle leverandører ligeledes oplever, at der er god mulighed for at ændre på foranstaltningerne, hvis de ikke virker efter hensigten og at det er en *"spændende udfordring"*, at der tænkes mere fleksibelt i Sverigesteamet, hvilket peger i retning af, at leverandørledet muligvis udvikler sig til at være mere fleksibelt over tid (Møller et al., 2015: 12).

Socialstyrelsen anbefaler i analyserapporten om Sverigesprogrammet, at der sættes fokus på,

hvordan specialiseret viden i leverandørleddet kan bringes mere systematisk i spil for at kvalificere sagsbehandlernes arbejde (Socialstyrelsen, 2015c: 16). Det er et udtryk for, at der netop eksisterer informationsasymmetri mellem socialrådgivere og leverandører, hvilket peger på, at det er en fordel, hvis den modificerede BUM-model bringes mere i spil, således at opdelingen i bestiller og udfører blødes mere op. At styrke BUM-samarbejdet yderligere vil med afsæt i det empiriske materiale indebære, at leverandørområdet får større mulighed for fleksibilitet, da den faste opdeling netop synes at blokere for at være fleksibel og kunne tilpasse indsatser til de konkrete sager.

8.10 Delkonklusion

I besvarelsen af spørgsmål 3a om karakteristik af det interne samarbejde fremgår det, at både observation af teammøde og informanternes udsagn i interviewene viser, at der er stort fokus på sparring om sager internt i teamet, hvor der både vendes bekymringer og løsninger, og hvor flere forskellige perspektiver på en sag viser sig, når sagerne diskuteres. I denne tilgang genkendes Svenssons problemorienterede supervisionsmodel, hvor der er fokus på årsag og løsning på et problem hos en borger. Informanterne oplever, at de ikke altid er enige i vurderingen af en sag, hvilket betragtes som en fordel, fordi flere nuancer kommer i spil, hvilket netop anbefales af Ejrnæs, idet afdækning af uenigheder medfører et større helhedssyn på en sag. Det fremgår da også, at nogle informanter kan være tilbageholdende med at bringe sager frem, som de føler at deres kolleger har en personlig mening om. Derfor fremstår informanternes sondring mellem personlige mellem personlige og faglige normer, fra første delanalyse, sværere at adskille i praksis, hvilket ifølge Ejrnæs er betinget af, at fagprofessionelle (også) implicit influeres af personlige forhold og erfaringer. Derfor er det vigtigt at understøtte en sparringsform, hvor det uenigheder netop kan blive belyst, så baggrunden for disse også ses.

I analysen af samarbejdet med familierne fremgår det, at informanterne oplever, at de har et bedre kendskab til familierne nu end tidligere. Informanterne giver udtryk for, at de er bevidste om at inddrage familien, da det er vigtigt for effekten af en indsats, at familien er indforståede. Særligt fordi der netop tænkes i normaliseringsperspektivet, hvor der ofte er tale om hjemmebaserede indsatser, hvor familien eller forældrene forventes at skulle forandre noget. Samtidig ses det, at der er tale om asymmetrisk relation mellem socialrådgiver og borger, fordi det er socialrådgiveren, der har definitions- og beslutningsmagten. Det karakteriseres af

Svensson som en støtterelation, som kan være problematisk, hvis der ikke er enighed mellem parterne. Jeg finder overordnet udtryk for en omsorgsmagt, som betyder, at i de relationer, hvor familien har accepteret socialrådgiverens definitionsmagt og opfatter situationen positivt, går familierne med på det, socialrådgiveren foreslår, hvilket betyder, at relationen og hjælpen forbedres.

I analysen af samarbejdet med leverandørerne fremgår det, at informanterne kan opleve det som en begrænsning at være afhængige af leverandører ift. undersøgelser og indsatser, fordi de føler en mangel på fleksibilitet og oplever ventetid, faste pakker og løsninger, der er svære at tilpasse til den enkelte sag. Udfordringerne i samarbejdet er betinget af opdelingen i bestiller og udfører ud fra BUM-modellen. I et principal-agentperspektiv betyder det, at der eksisterer informationsasymmetri mellem socialrådgiverne som principaler og leverandørerne som agenter, idet socialrådgiverne er afhængige af leverandørerne for i forhold til undersøgelser og indsatser, og leverandørerne kan opnå større viden om børnene eller familierne, end det er muligt for socialrådgiverne. Dog synes informationsasymmetrien at være blevet mindre med Sverigesprogrammet, fordi socialrådgivernes rolle som principaler synes styrket, og de har bedre mulighed for at overvåge, at arbejdet med familierne udføres som aftalt, fordi de kender familierne bedre.

Overordnet ses der dog flere træk fra den modificerede BUM-model, fordi det fremhæves, hvordan valg af indsats kan besluttes i samarbejde og samtale med leverandører, så der trækkes på disses viden. Ligeledes fremgik det i anden delanalyse, at det var muligt at ændre i valget af indsatser og tilpasse undervejs, hvilket også ses som et træk ved den modificerede BUM-model.

Kapitel 9. Refleksion over anvendt metode og teori

I dette kapitel reflekteres over hensigtsmæssigheden af den anvendte metode og teori til at besvare problemformuleringen, herunder forslag til optimering af en fremtidig lignende undersøgelse.

Jeg vurderer, at afholdelse af gruppeinterviews var et hensigtsmæssigt valg af interviewform, idet informanterne udvekslede erfaringer og overvejelser og i de fleste tilfælde supplerede hinandens svar. Baggrundsinterviewet viste, at det kunne være svært for en enkelt informant at sætte ord på sine handlinger, da socialrådgiveres arbejde i mange tilfælde betragtes som tavs viden (Caswell, 2005: 200). I gruppeinterviewet var informanterne fælles om at sætte ord på den viden, der før var tavs, hvilket synes lettere. På den måde skabte gruppekonstellationen en dynamisk besvarelse af spørgsmålene, hvor der fremstod nuancer og viden, som sandsynligvis ikke var kommet frem i samme grad, hvis informanterne var blevet interviewet enkeltvis.

Som det fremgår i metodeafsnittet var betingelserne for afholdelse af interview begrænset til to gruppeinterviews af en times og en halv times varighed. Interviewene var derfor relativt korte for et gruppeinterview. Det kan være problematisk i forhold til at skabe et solidt grundlag til undersøgelsen, idet der fortolkes og konkluderes ud fra relativt få udsagn. Undersøgelsens udsagnskraft er imidlertid blevet styrket af, at jeg efterfølgende har givet informanterne mulighed for at kommentere anvendelsen af citater. Det har ikke givet anledning til kritik eller uforståenhed over for undersøgelsens konklusioner og styrker validiteten af undersøgelsens resultater. Ligeledes har jeg efterstræbt at imødekomme problematikken om de korte interviews ved at foretage indledende observationer og baggrundsinterview for at kvalificere spørgsmålene i interviewguiden og sikre, at spørgsmålene gav mulighed for at komme rundt om de relevante temaer.

Jeg vurderer, at der trods interviewenes begrænsede længde var mulighed for få svar på de opstillede spørgsmål i interviewguiden. Dog viser gennemførelsen af analysen, at der med fordel kunne være spurgt dybere ind til en række forhold. Det gælder de økonomiske perspektiver i forhold til valg af indsats og familiernes positioner i samarbejdet med socialrådgiverne. Det fremhæves i analysen, at der opfordres til flere underretninger i Sverigesprogrammet. Det kunne jeg med fordel have fulgt op på i interviewsituationen eller efterfølgende pr. mail eller telefonisk.

At ovennævnte forhold ikke blev udforsket yderligere af mig som udspørger skyldes bl.a. at erkendelserne først viste sig senere i processen, særligt i forbindelse med kodningen af interviewene. Der fremkom ikke store uenigheder i interviewene, hvilket kan være udtryk for social kontrol i forhold til at sige det, der forventes (Halkier, 2006: 35). Informanterne gav dog i interviewene udtryk for, at de på teammøderne er vant til at diskutere og er blevet mere trygge ved at udtrykke forskellige holdninger.

Undersøgelsen er foretaget med forventning om at kunne lave en analytisk generalisering til andre cases med lignende eller minde gode betingelser socialrådgivernes arbejde (Flyvbjerg, 2010: 475). Da Sverigesprogrammet kan siges at være en *best case*, er det muligt at lave denne generalisering, men dog skal man have datagrundlagets størrelse in mente.

Det er et opmærksomhedspunkt, hvorvidt min tilstedeværelse havde indflydelse på deltagernes handlinger og udtalelser under observationsmøderne. Under erfaringsudvekslingen mellem kommunerne diskuterede deltagerne bl.a. udfordringer i denne praksis, mens deltagerne i teammødet bl.a. vendte problemstillinger med hinanden, som de fandt svære at løse. En af mødedeltagerne bad mig undervejs i mødet om ikke at referere et emne, hun tog op, hvilket jeg indvilligede i. Det peger på, at min tilstedeværelse havde en vis betydning for mødet, men det er min samlede vurdering, at deltagerne ikke undlod at sige ting, fordi jeg var til stede.

Som supplement til observationerne og interviews kan fremtidige undersøgelser med fordel foretage observation af socialrådgivernes konkrete arbejde med sager. I denne undersøgelse kunne det have muliggjort observation af nogle af de områder, der er genstand for analysen, men som ikke nødvendigvis udtrykkes i et interview. Dette ville imødekomme Caswells problematisering af, at nogle ting fra praksis kan være svære at italesætte (Caswell, 2005: 200). Ligeledes kunne det styrke udsagnskraften af undersøgelsen pga. anvendelse af metodetriangulering, hvor feltet undersøges gennem flere forskellige metoder (Kristiansen & Krogstrup, 2015: 150).

Teorifeltet har bestået af både teorier og empiriske studier, som er anvendt i analysen. Det har givet undersøgelsen et stort empirisk perspektiv. Valget om at bruge empiriske studier på lige fod med teorier er truffet, fordi de vurderedes at have stor udsagnskraft i forhold til at analysere tematikkerne. I en lignende undersøgelse kan man overveje at anvende organisationsteorier til at

udforske organiseringen og organisationskulturen i Sverigesteamet yderligere, i forhold til dennes betydning for handlemuligheder.

Trods de nævnte metodiske og teoretiske udfordringer er min samlede vurdering at de metodiske og teoretiske valg understøtter valide konklusioner i undersøgelsen.

Kapitel 10. Konklusion

Denne undersøgelse udspringer af tendenserne på børne- og ungeområdet, hvor der er et større fokus på at udvikle en forebyggende effektiv og helhedsorienteret indsats over for udsatte børn og unge. Herning Kommune betragtes som en foregangskommune med iværksættelsen af Sverigesprogrammet, der indebærer en ny praksis på børne- og ungeområdet.

Denne undersøgelse belyser socialrådgivernes handlemuligheder i Hernings Kommunes Sverigesprogram for at bidrage med viden om praksisformen, som vinder udbredelse i Danmark. Problemformuleringen er besvaret ud fra en analyse af handlemulighedsbegrebets tre komponenter: *Problemforståelse, Valg af indsats og Samarbejde*.

I første delanalyse af hvad der kendetegner problemforståelsen, viser de empiriske fund, at der er et udtalt fokus på ressourcer hos barnet og familien, hvilket fremstår som en forandring fra tidligere. Sverigesprogrammet giver gode betingelser for at understøtte lovgivningens krav om at arbejde ressourceorienteret ved fx færre sager pr. rådgiver og bedre kendskab til familierne, hvormed ressourcer tydeliggøres og kan bringes i spil.

Det har konkret betydning for socialrådgivernes arbejde, at der underrettes tidligt om sager. Det skyldes, at forståelsen af hvad der anses som problematisk udvides og at det kræver tid og ressourcer for socialrådgiverne, selvom sagerne umiddelbart fremstår som ”lette”.

Analysen viser, at normaliseringsperspektivet, ét af syv perspektiver i Sverigesprogrammet, er en faglig norm for socialrådgiverne i forhold til, hvad der er den bedste indsatsmåde. Her anvendes Guldagers teori om problemforståelse til at påpege, at socialrådgivernes problemforståelse er dannet ud fra denne faglige norm. Problemforståelsen er overordnet som udvidet og kendetegnet ved normaliseringsperspektivet og et stort ressourcefokus. Det indebærer et højt tids- og ressourceforbrug for socialrådgiverne, som er et vigtigt opmærksomhedspunkt i denne praksis. Ligeledes er det et opmærksomhedspunkt, at normaliseringsperspektivet som faglig norm ikke bliver et doxa, der blokerer for refleksioner af praksis.

Anden delanalyse af valg af indsatser viser, at det handlingsmæssige råderum synes større end tidligere, fordi socialrådgiverne sætter flere § 11-indsatser i gang under undersøgelsesforløb samt har mulighed for og er opmærksomme på at ændre indsatser, hvis

nødvendigt. Det vidner om høj fleksibilitet. Analysen tydeliggør samtidig et centralt dilemma i forhold til vurderingen af, hvor meget eller hvor lidt, der skal gribes ind.

Der opleves en mindre stram økonomistyring end tidligere, som kan ses i lyset af ændringen § 11 til en egentlig forebyggelsesparagraf, der kan anvendes uden forudgående visitation. Økonomiske hensyn synes at være internaliseret, så der eksisterer en indre begrænsning eller bevidsthed om ikke at bruge for mange midler. Det findes ud fra Schrøder, at andre ressourcer end de økonomiske indgår i beslutningen om indsats. Det gælder for eksempel anvendelsen af indsatsstrappen, der i høj grad anvendes af socialrådgiverne som redskab for valg af mindst indgribende indsats. Dilemmaet om grænsen for, hvor meget og hvor lidt, man skal sætte ind, er dog stadig til stede trods den udtalte tænkning i indsatsstrappen.

Ligeledes fremgår det, at socialrådgiverne til tider går på kompromis med valget af en indsats grundet ventetid hos leverandørerne, og at de trods færre sager oplever et tidspres, som på baggrund af Lipsky betyder, at tilførsel af flere ressourcer medfører større efterspørgsel af service.

Tredje delanalyse af samarbejde viser, at der er meget sparring om sager internt i teamet. Det indebærer, at flere forskellige perspektiver kommer i spil i vurderingen af en sag, hvormed Svenssons problemorienterede supervisionsmodel genkendes. Analysen viser med inddragelse af Ejrnæs, at det er en styrke, at der afdækkes uenigheder, da flere perspektiver medfører et større helhedssyn på en sag. Analysen tydeliggør derfor, at det er vigtigt at understøtte en sparringsform, hvor uenigheder kan blive belyst, og de faglige perspektiver fremhæves.

På baggrund af analysen af samarbejdet med familier vurderes det, at samarbejdet overordnet er præget af en omsorgsmagt. Det indebærer en forståelse af, at samarbejdet fungerer bedre, hvis familien accepterer socialrådgiverens definitionsmagt og går med på det, der foreslås. Der er dog en bevidsthed om at inddrage familiernes perspektiv, bl.a. fordi der ud fra normaliseringsperspektivet tænkes i indsatser tæt på familien, så det er særlig vigtigt, at familien er indforståede.

Analysen af leverandørsamarbejdet viser en problematik i samarbejdet med leverandørerne, idet der ikke er samme fleksibilitet i leverandørleddet som hos socialrådgiverne. Udfordringerne er betinget af opdelingen i bestiller og udfører ud fra BUM-modellen. Ud fra et principal-agentperspektiv synes informationsasymmetrien mellem socialrådgivere og leverandører at være mindre end tidligere, idet socialrådgiverne har fået større kendskab til familierne og kan

sætte denne viden i spil over for leverandørerne. Ligeledes trækker socialrådgiverne på leverandørernes viden i beslutninger om indsatser, hvormed der ses flere træk fra den modificerede BUM-model.

Samlet finder undersøgelsen, at socialrådgivernes handlemuligheder karakteriseres ved stort handlemæssigt råderum og beslutningskraft. I beslutninger og handlinger foretages en række afvejninger med inddragelse af aspekter som familiens ressourcer, normaliseringsperspektivet, økonomi og tænkning i indsatstrappen. Disse aspekter understøttes af Sverigesprogrammets udformning, der bl.a. giver bedre kendskab til familier og højere fleksibilitet for valg af indsatser.

Det vurderes, at det er et særligt kendetegn for Sverigesteamets socialrådgivere, at de har en stor bevidsthed og refleksion over deres handlinger, fordi intern sparring indgår som en stor del af arbejdsformen. På grund af organiseringen i bestiller- og udførerenheder er der udfordringer i forhold til det eksterne samarbejde, som socialrådgiverne dog i mange tilfælde synes at finde kompenserende handlinger for. Ligeledes er der til stadighed tidmæssige udfordringer for socialrådgiverne og dilemmaer i forhold at sætte for meget eller for lidt ind over for et barn.

Trods dette kan Sverigesprogrammets udformning overordnet siges at understøtte socialrådgivernes handlemuligheder på en god måde, hvormed visionen med Sverigesprogrammet om *”at sikre en målrettet, helhedsorienteret og langsigtet indsats overfor børn og unge”* (Herning Kommune, 2013: 6) synes at have gode betingelser for at kunne indfries.

Kapitel 11. Perspektivering

Specialet har afsat i en række tendenser og forandringer i kommunernes praksis på børne- og ungeområdet i et lovgivningsmæssigt og politisk perspektiv. Udviklingen af Sverigesprogrammet ses på baggrund af de lovgivningsmæssige og politiske tendenser på området. I et videre studie af dette felt, er det relevant at undersøge denne praksis i et ledelses- og organisationsperspektiv, idet udviklingen af Sverigesprogrammet også kan ses i lyset af organisatoriske og ledelsesmæssige tendenser på det offentlige område. På grund af Herning Kommunes gode resultater med Sverigesprogrammet implementerer mange kommuner programmet helt eller delvist, øjensynligt med en forventning om tilsvarende resultater. Med en grundigere undersøgelse af Sverigesprogrammet i et ledelses- og organisationsperspektiv ville man kunne tydeliggøre, om eksempelvis en særlig ledelsesform er en betingelse for programmets succes. Det kunne være et opmærksomhedspunkt, om for eksempel den ledelsesform, der anvendes i Herning Kommune har en betydning for kommunens resultater med programmet.

Undersøgelsen viste, at det netop er kendetegnende for socialrådgiverne i Sverigesteamet, at de reflekterer og er bevidste om deres arbejde; de valg, de træffer og de fordele og ulemper der er forbundet hermed. Jeg har påpeget vigtigheden af, at de faglige normer og metoder, der arbejdes ud fra, ikke bliver et doxa og fremstår som selvfølgelige valg, der ikke reflekteres over hensigtsmæssigheden af. Dette er et vigtigt punkt i forhold til overgangen fra Sverigesprogrammet som et afgrænset projekt i Herning Kommune til udrulningen i hele kommunen 1. januar 2016, hvor den nye praksis blev den gældende for hele børne- og ungeområdet. Hvordan bibeholder man det nuværende incitament og refleksionsniveau, når projektet ”bliver hverdag” i stor skala? Hvordan sikres det, at praksis og socialrådgivernes arbejde ikke bliver doxisk over tid? Videre undersøgelser kunne beskæftige sig med Sverigesprogrammet over tid og i et forandringsledelsesperspektiv. Hvordan er de ledelsesmæssige udfordringer med at bevæge sig fra projekt i lille organisation til drift i en stor organisation blevet løst? Kan socialrådgivernes store handlingsmæssige råderum bibeholdes, når man skalerer programmet op?

Denne undersøgelse har udelukkende belyst socialrådgivernes handlemuligheder i praksissen og har således ikke inddraget effekterne af denne praksis. KORAs midtvejsevaluering har bl.a.

belyst de økonomiske gevinster og ændringen af foranstaltningsmønstret ved denne praksis. Senere studier kan med fordel undersøge yderligere effekter af arbejdet med denne praksis, både kvantitativt og kvalitativt. Eksempelvis studier med fokus på programmets effekter for de berørte familier.

Sverigesprogrammet involverer en lang række forskellige fagprofessioner og videre studier af praksis kan med fordel undersøges ud fra perspektivet fra en anden faggruppe end socialrådgivere. Denne undersøgelse viser, at Sverigesprogrammet giver gode betingelser for at understøtte socialrådgivernes arbejde, men vil man finde samme resultat i en undersøgelse fra eksempelvis pædagogers perspektiv? En sådan undersøgelse vil udgøre et relevant supplement til denne undersøgelse.

Litteraturliste

- Ankersborg, Vibeke. 2009. Problemformuleringer – en nødvendig logisk umulighed. I: Vibeke Ankersborg og Merete Watt Boolsen (red.). *Tænk Selv! Videnskabsteori og undersøgelsesdesign i samfundsvidenskab*. København: Forlaget Politiske Studier, s. 9-24.
- Ankestyrelsen. 2016. *Underretningsstatistik. Årsstatistik 2014*. København: Ankestyrelsen.
- Antoft, Rasmus & Salomonsen, Heidi Houlberg. 2007. Det kvalitative casestudium – introduktion til en forskningsstrategi. I Rasmus Antoft, Michael Hviid Jacobsen, Anja Jørgensen og Søren Kristiansen (red.): *Håndværk & horisonter – tradition og nytænkning i kvalitativ metode*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Barchow, Kristina Bruun. 2012. *Tidlige forebyggende indsatser over for udsatte småbørn og deres forældre. Et kvalitativt studie af forældres oplevelser af og erfaringer med det sociale arbejdes tidlige forebyggende indsatsområde*. Aalborg Universitet.
- Barkholt, Niels Christian. 2015a. *Socialrådgivere har ansvaret for alt for mange børnesager*. Dansk Socialrådgiverforening. Lokaliseret den 3. marts 2016 på: <http://www.socialraadgiverne.dk/Default.aspx?ID=10587>
- Barkholt, Niels Christian. 2015b. *Det er svært at finde en kommune uden 50 procent fejl i sagsbehandlingen*. Politiken den 14. oktober 2015. Lokaliseret den 3. Marts 2016 på: <http://politiken.dk/debat/kroniken/ECE2884234/det-er-svaert-at-finde-en-kommune-uden-50-procent-fejl-i-sagsbehandlingen/>
- Berg-Sørensen, Anders. 2012. Hermeneutik og fænomenologi. I: Michael Hviid Jacobsen, Kasper Lippert-Rasmussen & Peter Nedergaard (red.). *Videnskabsteori i statskundskab, sociologi og forvaltning*. 2. udgave. Hans Reitzels Forlag.
- Brinkmann, Svend. 2012. Forforståelse og fortolkning. I: Michael Hviid Jacobsen, Kasper Lippert-Rasmussen & Peter Nedergaard (red.). *Videnskabsteori i statskundskab, sociologi og forvaltning*. 2. udgave. Hans Reitzels Forlag.
- Brinkmann, Svend. 2014. *Det kvalitative interview*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Caswell, Dorte. 2005. *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet*. Roskilde Universitetscenter og akf forlaget.
- Dahler-Larsen, Peter. 2008. *At fremstille kvalitative data*. 2. udgave. Syddansk Universitetsforlag.
- Danermark, Berth, Mats Ekström, Liselotte Jakobsen, Jan Ch. Karlsson. 2002. *Expalining Society. Critical realism in the social sciences*. London: Routeledge. s. 73-114.
- Dansk Socialrådgiverforening. 2016. *Sverigesmodellen*. Lokaliseret den 18.4.2016 på: <http://www.socialraadgiverne.dk/Default.aspx?ID=10371>
- Ebsen, Frank. 2015. Lov, kommunale rammer og faglighed. I: Karen-Asta Bo, Jens Guldager & Birgitte Zeeberg (red.). *Udsatte børn - et helhedsperspektiv*. 3. udgave. København: Akademisk Forlag, s. 202-231.

Ejersbo, Niels, Carsten Greve. 2002. Introduktion til den offentlige sektor på kontrakt. I: Niels Ejersbo, Carsten Greve (red.). Den offentlige sektor på kontrakt. København: Børsens Forlag, s. 15-31.

Ejrnæs, Morten. 2004. Faglighed og tværfaglighed. *Vilkårene for samarbejdet mellem pædagoger, sundhedsplejersker, lærere og socialrådgivere*. København: Akademisk Forlag.

Ejrnæs, Morten. 2015. Praktikeres holdninger i socialt arbejde – børns normalitet og afvigelse. I: Karen-Asta Bo, Jens Guldager & Birgitte Zeeberg (red.). *Udsatte børn - et helhedsperspektiv*. 3. udgave. København: Akademisk Forlag, s. 232-265.

Egelund, Tine. 1997. *Beskyttelse af barndommen. Socialforvaltningers risikovurdering og indgreb*. København: Hans Reitzels Forlag.

Egelund, Tine. 2002. *Metodeanvendelse i kommunernes forebyggende arbejde med børn og unge*. Arbejdspapir. København: Socialforskningsinstituttet.

Egelund, Tine, Dines Andersen, Anne-Dorthe Hestbæk, Mette Lausten, Lajla Knudsen, Rikke Fuglsang Olsen, Fredrik Gerstoft. 2008. *Anbragte børns udvikling og vilkår. Resultater fra SFI's forløbsundersøgelser af årgang 1995*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Erlandsen, Torsten. 2015. Forebyggende foranstaltninger for udsatte børn og unge. I: Torsten Erlandsen, Niels Rosendal Jensen, Søren Langager, Kirsten Elisa Petersen (red.). *Udsatte børn og unge - en grundbog*. København: Hans Reitzel Forlag, s. 233-245.

Fisher, Robert J.. 1993. *Social Desirability Bias and the Validity of Indirect Questioning*. Journal of Consumer Research, September, Issue 2, s. 303-315.

Flyvbjerg, Bent. 2010. Fem misforståelser om casestudiet. I Svend Brinkmann & Lene Tanggaard (red.). *Kvalitative metoder – en grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag.

Gilje, Niels & Harald Grimen 2002. *Samfundsvidenskabernes forudsætninger: Indføring i samfundsvidenskabernes videnskabsfilosofi*. Hans Reitzels Forlag: København.

Guldager, Jens. 2013. Kundskabsformer og metodeforståelse. I: Jens Guldager og Marianne Skytte (red.). *Socialt arbejde – teorier og perspektiver*. København: Akademisk Forlag, s. 162-189.

Guldager, Jens. 2015. Helhedssyn – teori og modeller på børne- og familieområdet. I: Karen-Asta Bo, Jens Guldager & Birgitte Zeeberg (red.). *Udsatte børn - et helhedsperspektiv*. København: Akademisk Forlag, 3. udgave, s. 16-61.

Halkier, Bente. 2006. *Fokusgrupper*. Samfundslitteratur & Roskilde Universitetsforlag.

Halkier, Bente. 2008. *Fokusgrupper*. Samfundslitteratur & Roskilde Universitetsforlag. 2. udgave.

Hansen, Claus-Arne & Bundesen Peter (redaktører). 2011. Kommunal økonomisk Styring . Hansen, Juul (forfatter). Styring af den offentlige sektor

- Hansen, Claus-Arne & Bundesen Peter (redaktører). 2011. Kommunal økonomisk Styring . Bundesen, Peter (forfatter). Handlings- og Styringsrationaler
- Harboe, Thomas. 2013. *Metode og projektskrivning - en introduktion*. 2. udgave. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Harmon, Michael M. & Mayer, Richard T. 1986. Organization theory for public administration
- Herning Kommune, 2009. *Sårbare børn og unge. Politik for Herning Kommune*. Herning: Herning Kommune.
- Herning Kommune. 2013. *Sverigesprogrammet*. Herning: Herning Kommune, Børn og Unge.
- Herning Kommune. 2014. *Organisationsbeskrivelse for Børn og Unge*. Herning: Herning Kommune, Børn og Unge.
- Herning Kommune, 2015. *Tættere på. Godt på vej. Sverigesprogram –Evidensstrategi - Inklusionsstrategi*. Lokaliseret den 23.3.2016 på: <http://www.socialraadgiverne.dk/Files/Filer/06-FagPolitik/Soc2015/IN4-DenSvenskeModelHerning.pdf>
- Jakobsen, Mads Leth & Gitte Sommer Harrits. 2010. Kvalitativ analyse: kodning og dybtgående tekstanalyse. I Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen & Robert Klemmensen (red.) *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Klausen, John & Steen Juul Hansen. 2014. Økonomiske og juridiske rammer for socialt arbejde. I: Steen Juul Hansen (red.). *Professionelle i velfærdsstaten*. 2. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.
- Koppenjan, Joop & Erik-Hans Klijn. 2004. *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge, s. 90-107.
- KORA. 2010. *Tilbud og udgifter til udsatte børn og unge. Danmark i forhold til Sverige og Norge 2002-2008*. Århus: KREVI.
- KORA. 2011. *Den svenske model. Et første nærbillede af den svenske praksis på området for udsatte børn og unge*. Århus: KREVI.
- KORA. 2012. *Tæt på en svensk kommune. Inspiration fra Borås Kommunes praksis på området for udsatte børn og unge*. Århus: KREVI.
- KORA. 2015. *Midtvejsevaluering af Sverigesprogrammet*. Århus: KORA.
- Kristiansen, Søren & Hanne Kathrine Krogstrup. 2015. *Deltagende observation*. Hans Reitzels Forlag. 2. udgave.
- Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend. 2009. *Interview. Introduktion til et håndværk*. København: Hans Reitzels Forlag. 2. udgave.
- Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend. 2015. *Interview. Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. København: Hans Reitzels Forlag. 3. udgave.

Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: The Russell Sage Foundation.

Lovbekendtgørelse nr. 1284 af 17/11/2015 Lov om social service (Serviceloven)
<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=175036>

Møller, Simon Østergaard, Frederik Schmidt, Hans Skov Kloppenborg & Hanne Søndergård Pedersen. 2015. *Sverigesmodellen i praksis. Erfaringer fra Herning Kommune efter to år*. Århus: KORA og Metodecentret.

Neergaard, Helle. 2007. *Udvælgelse af cases i kvalitative undersøgelser*. 2. udgave. Frederiksberg: Samfundslitteratur

Nørrelykke, Helle, Birgitte Zeeberg, Frank Ebsen. 2011. *Myndighed og leverandør. Samspil og aftaler i socialt arbejde med udsatte børn og unge*. København: Professionshøjskolen Metropol.

Olsen, Henning. 2003. *Kvalitative analyser og kvalitetssikring*. Sociologisk Forskning, Volume 40, nr. 1. S. 68-103.

Rambøll. 2012. *Af rapportering. Analyse af de økonomiske konsekvenser på området for udsatte børn og unge*. København: Rambøll Consulting Management.

Ritzau. 2015. *96 satspulje-millioner skal kopiere kommunes succes*. DR, 28.10.2015. Lokaliseret den 29.3.16 på: <https://www.dr.dk/nyheder/politik/96-satspulje-millioner-skal-kopiere-kommunes-succes>

Schrøder, Ida Marie. Budgetblikket socialt arbejde med udsatte børn og unge. Frederiksberg: Professionshøjskolen Metropol.

Servicestyrelsen. 2011. *Håndbog om Barnets Reform*. Odense: Servicestyrelsen.

Social- og indenrigsministeriet. 2015. *Aftale om satspuljen på social- og indenrigsområdet 2016-2019*. København: Social- og indenrigsministeriet. 27.10.2015

Socialstyrelsen. 2014. *Definition*. Publiceret 31.10.2013, opdateret 10.6.2014. Lokaliseret den 23.9.2015 på: <http://vidensportal.dk/temaer/Tidlig-indsats/definition>

Socialstyrelsen. 2015a. *Tidlig indsats – livslang effekt*. Lokaliseret den 17.11.2015 på: <http://socialstyrelsen.dk/projekter-og-initiativer/boern/om-tidlig-indsats-livslang-effekt>

Socialstyrelsen. 2015b. *Tidlig indsats – livslang effekt*. Lokaliseret den 8.10.2015 på: <http://socialstyrelsen.dk/projekter-og-initiativer/boern/om-tidlig-indsats-livslang-effekt/tidlig-indsats-livslang-effekt>

Socialstyrelsen. 2015c. *Analyserapport Herning Kommune. Partnerskab om en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats for socialt udsatte børn og unge*. Odense: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen. 2015d. *Proportionalitetsprincippet*. Lokaliseret den 26.3.2016 på: <http://obsolete.socialstyrelsen.dk/omsorgogmagt/lovgivning/leksikon/proportionalitetsprincip>

Socialstyrelsen. 2015e. Om lovændringen. Lokaliseret den 6.4.2016 på:
<http://socialstyrelsen.dk/projekter-og-initiativer/born/om-tidlig-indsats-livslang-effekt/lovaendring-sel-ss-11/om-lovaendringen>

Svensson, Kerstin, Eva Johnsson og Leili Laanemets. 2009. *Handlingsmæssigt råderum i socialt arbejde*. København: Akademisk Forlag.

Toft, Emma. 2015. *Kommune lukker børnesager for at spare: Nu går Ombudsmanden ind i sagen*. DR 26. august 2015. Lokaliseret den 18.4.2016 på:
<https://www.dr.dk/nyheder/indland/kommune-lukker-boernesager-spare-nu-gaar-ombudsmanden-ind-i-sagen>

Winter, Søren & Vibeke Lehmann Nielsen. 2008. *Implementering af politik*. København: Hans Reitzels Forlag, side 103-164.

Yin, Robert K..1994. *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage Publications, 1 – 17.

Bilag 1 – Observationsguide

Handlingsmæssigt råderum
Skøn
Valg af indsatser
Normalitetsbegreb

Bilag 2- Interviewguide

Briefing	Tak fordi I ville afse tid til at blive interviewet i dag. Jeg ved, at I har et stramt program, så det er jeg meget glad for og det er en stor hjælp. Interviewet tager max en time Interviewet er anonymt, og jeg kommer ikke til at skrive, hvem der har sagt hvad og nævne jer ved navn. Jeg optager interviewet for at transskribere det efterfølgende, og jeg giver jer mulighed for at godkende de anvendte citater efterfølgende. Min undersøgelse handler om skøn, valg af indsatser og løsninger, og forståelsen af normalitet og afvigelse. Jeg har fokus på de forebyggende indsatser og de nederste trin på indsatstrappen, så det må I gerne have i baghovedet I jeres svar. Jeg stiller spørgsmål der på forskellige måder kan berøre disse emner og spørger en del ind til tvivl og grænsetilfælde. Nogle er praksisnære, og nogle er ikke. Jeg vil bede jer komme med så mange eksempler, I kan. I er velkomne til at supplere hinanden og tale sammen om svar og spørgsmål. Jeg er ikke ude på, at I skal være enige, men at så mange nuancer som muligt kommer frem gennem jeres eksempler og refleksioner. Spørgsmålene henvender sig til ”du” og ”dig” Jeg har en seddel til jer hver, som I gerne må udfylde. Det er med faktuelle og baggrundsspørgsmål, så sparer vi lidt tid.
Indledende spørgsmål (Besvares på skrift af deltagerne)	1. Hvad er dit fornavn? 2. Hvor længe har du arbejdet som socialrådgiver? 3. Hvilken enhed arbejder du tidligere i, i Herning Kommune? 4. Har du været med i Sverigesteamet fra start? 5. Hvorfor ansøgte du om at komme med i Sverigesteamet?
Første del af problemformulering: Hvordan oplever socialrådgiverne deres handlingsmuligheder ift. skøn og valg af indsats.	6. Prøv at beskrive, hvordan du konkret håndterer en sag. Hvad gør du, når du får sagen på dit bord? a. Du må gerne tage udgangspunkt i et eksempel. 7. Hvilke faktorer indgår i din vurdering af, om man skal være bekymret for et barn? a. Hvordan vurderer eller rangerer du graden af bekymring? b. Og hvordan træffer du så beslutning om indsats

	derfra? c. Du kan give eksempler, hvor du havde en bekymring, og hvor du vurderede, at en bestemt indsats eller tiltag kunne forebygge bekymringen. 8. Er du nogensinde i tvivl om, hvordan du skal vurdere og sætte ind i en sag? Hvis ja – hvad endte du med at gøre og hvorfor? a. Hvis nej – hvordan er du sikker? Pga. din erfaring, fordi du sparrer med andre eller noget andet? 9. I den undersøgelse som KORA og Metodecentret har lavet (Sverigesmodellen i praksis), konkluderer de, at rådgiverne her i Sverigesteamet udtrykker, at I ”bedre kan handle ud fra jeres faglighed”. a. Vil du prøve at uddybe, hvad det vil sige bedre at kunne handle ud fra sin faglighed? b. Hvordan kan eller kunne den blive begrænset? 10. Er det sådan, at du som socialrådgiver påvirkes af begrænsninger? Fx økonomiske, etiske, en bestemt faglig viden eller specifikke procedurer, der ikke kan afviges fra. a. Hvad ville du gøre, hvis der ikke var omtalte begrænsninger? b. Kan du føle dig fastlåst ift. hvad der er muligt for dig at gøre? 11. Føler du, at du har klarhed over, hvad der indgår i de forskellige tilbud, så dit valg imellem dem baserer sig på en stor viden om indholdet og udformningen? 12. Hvordan bruger du dine kollegaer, når du skal vurdere en bekymring og beslutte dig for en indsats eller et tiltag? a. Føler du det overvejende som en individuel eller kollektiv vurdering og beslutning? Inddrag gerne et eksempel. 13. Føler du, at det er muligt at tilpasse tilbuddene til den enkelte borger, hvis du finder det nødvendigt? Nævn et eksempel på en sag, hvor det skete.
Første del af	14. Er der en skabelon for ”den velfungerende familie” – hvilke

problemformuleringerne: Hvordan forstås normaliseringsbegrebet i den nye praksis? <i>Variationen er så stor og der er meget lidt evidens for at et bestemt barn vil udvikle sig sådan og sådan – hvordan kan de forudsige barnets udvikling, når du ser på dets tilstand og dets omgivelser?</i> <i>Hvem og hvordan definerer man, hvad der er afvigende?</i> <i>Hvordan påvirker/påvirker ikke normaliseringsperspektivet?</i>	kriterier handler du ud fra, når du synes noget er bekymrende og der skal sættes ind over for det? 15. I arbejder ud fra et normaliseringsperspektiv og har fokus på mindst indgribende indsats. Kan du beskrive en sag, hvor du skulle håndtere, om mindst indgribende indsats også var forsvarligt. Hvordan afgør du, hvad der er mindst indgribende og mest forsvarligt? Kan I være uenige om dette mellem kollegaer? 16. Hvordan vurderer du, hvad og hvornår det, man sætter ind med er ”godt nok”? Giv et eksempel på en sag, hvor du vurderede, at det var godt nok? 17. Nævn eksempler på nogle forhold i en familie eller hos et barn, der har givet dig anledning til bekymring og hvorfor? 18. Hvordan afgør du, om det forhold er normalt eller afvigende (og derfor bekymrende)? 19. Kan der være uenigheder i din forståelse og vurdering af et problem og en families forståelse (forældre og/eller barn). Giv et eksempel herpå. 20. Kan du nævne eksempler, hvor du har følt, at du har vurderet en sag forkert og fx valgte, at der ikke skulle foretages noget eller at du satte ind med en større eller mindre indsats, end der var behov for. 21. Kan der være uenigheder i din forståelse og vurdering af et problem og dine kollegaers? Giv et eksempel herpå.
Debriefing/afslutning – husk god tid!	22. Her til sidst: Vi har været inde på, hvordan man vurderer en sag og en indsats. Man ved en masse om evidensbaserede programmer osv., men ved ikke så meget om, hvordan socialrådgivere vælger (mellem) indsatserne. Hvorfor tror I det er sådan?

	23. Det var det spørgsmål, jeg havde til jer. Er der andet, I gerne vil tilføje inden vi slutter interviewet? Tak for jeres tid og deltagelse.
--	--

Bilag 3: Transskriptionsnøgle

Forekomst	Transskription
”...”	Pause
”_”	Afbryder sig selv
Brug af latter, ”øh”, ”mmm” og andre fyldord	Nedskrives tekstnært
Det sagte giver ikke mening, fx i tilfælde af dialekt eller accent	Omformuleres, så tæt på det sagte som muligt, så mening bibeholdes
Brug af navne i interviews	Alle, som nævnes med navn, anonymiseres i transskriptionen. Hvis der er tale om en informant anonymiseres med informantens bogstav

Bilag 4 – Kodelister

Startkodeliste • Bekymring • Uenighed familier • Uenighed internt • Afvigelse • Normailtet • Vurdering • Begrænsninger	Kodeliste efter første kodning: • Procedure • Bekymring og risiko- og beskyttelsesfaktorer • Valg af indsats • Sparring/intern diskussion i Sverigesteamet • Samarbejde med familier • Fleksibilitet ift. leverandører • Tid: Ventetid ift. leverandører + tidspres • Økonomi • Normalitet og afvigelse • Forandring fra tidligere praksis
Startkodeliste til anden kodning: Problemforståelse • Risiko- og beskyttelsesfaktorer • Forskellige problemstillinger • Samarbejde internt • Samarbejde med familier • Samarbejde med leverandører • Valg af indsats • Økonomi	Slutkodeliste efter anden kodning • <u>Problemforståelse</u> • Bekymring • Normer • Indsats som undersøgelse • Normaliseringsperspektivet • Risiko- og beskyttelsesfaktorer • Forskellige problemstillinger • <u>Samarbejde internt</u> • <u>Samarbejde med familier</u> • <u>Samarbejde med leverandører</u> • Informationsasymmetri • <u>Valg af indsats</u> • Kendskab til familien • Indsatstrappen • Ventetid skaber kompromis • Mulighed for ændringer • Lovgivning • <u>Økonomi</u>

Bilag 5: Baggrundsinterview med Socialrådgiver i Sverigesteamet., Informant R

Bilag 6: Transskription af gruppeinterview 1, , Informant A, K og P

Bilag 7: Transskription af gruppeinterview 2, , Informant R og H

Alle transskriptioner kan, såfremt det ønskes, fremsendes

Bilag 8: - Indledende spørgsmål til interviewguide

1. Hvor længe har du arbejdet som socialrådgiver?
2. Hvilken enhed arbejdede du tidligere i, i Herning Kommune?
3. Har du været med i Sverigesteamet fra start?
4. Hvorfor ansøgte du om at komme med i Sverigesteamet?