

AALBORG UNIVERSITET –  
KANDIDATUDDANNELSEN I  
SOCIALT ARBEJDE –  
SPECIALE SOMMER 2017

# Menneskesyn på social- og beskæftigelsesområdet

- begrebsliggørelse af  
beskæftigelsesrådgivernes menneskesyn.

Vejleder:

Pia Ringø

Forfattere:

Marna Neve Jakobsen

Jeppe Eriksen

Anslag:

230.077

## **Resume**

The following Master paper contains an inquiry regarding the view of human nature embedded in the employment and social sector. More specifically we examine the frontline workers view of human nature. In order to make a thorough and in depth study of the existing view of human nature among the frontline workers we start out by analyzing how views of human nature historically have developed since the first danish social reforms in 1891-92. An analysis which leads up to our time and therefore also contains a preparation of the present view on human nature on the political level. The results from the historical analysis is then being applied to our findings in the Master papers primary analysis, which is done to provide a broader and more qualified understanding of the present view of human nature that persists among frontline workers. The historical methodology we are using is labeled Genealogy. We use this method since it can provide us with an understanding of the historically continuities and discontinuities related to the view of human nature. The main purpose of this inquiry is to not only show the frontline workers view of human nature, but also to try and conceptualize it. Our scientific approach is hermeneutics and the different theoretical views of human nature used in the analysis is related to political ideologies, models applied in social work and different ethical schools. The main question in our inquiry is being illuminated through a qualitative case study containing semi structured interviews with frontline workers. The empiricism and the applied theoretical views of human nature is being used to conceptualize the frontline workers views of human nature. The presented inquiry draws the conclusion, that the view of human nature embedded in the employment and social sector and among the frontline workers contains a lot of dualities. Dualities on so many levels, that it makes us question whether present concepts and models applied in social work is still viable.

## Titelblad

Titel: Menneskesyn på social- og beskæftigelsesområdet  
- begrebsliggørelse af beskæftigelsesrådgivernes menneskesyn.

Studieretning: Kandidat i Socialt Arbejde

Universitet: Aalborg Universitet

Afleveringsdato: 1. August 2017

Semester: 4. semester, Speciale

Vejleder: Pia Ringø

Antal anslag: 230.077

Antal sider: 135

Forfattere:

Marna Neve Jakobsen

Jeppe Eriksen

*(...) som de fleste andre socialrådgivere, så har jeg jo hverken sort eller hvidt syn, det er sådan utrolig gråt, det er virkelig kedeligt gråt, fordi alt er gråzoner..(bilag 9:97).*

## Indhold

<b>Indledning</b> .....	6
<b>Problemformulering</b> .....	12
<b>Opgavens opbygning</b> .....	15
<b>Begrebsafklaring</b> .....	17
<b>Menneskesyn</b> .....	17
<b>Socialt arbejde</b> .....	18
<b>Etik</b> .....	19
<b>Politiske ideologier</b> .....	20
<i>Liberalisme</i> .....	21
<i>Socialisme</i> .....	21
<b>Aktivitetsparate borgere</b> .....	22
<b>Termer for medarbejdere</b> .....	23
<b>Videnskabsteori</b> .....	24
<b>Metode</b> .....	27
<b>Forskningsdesign</b> .....	27
<b>Casestudie</b> .....	28
<b>Vidensindsamling og databearbejdning</b> .....	29
<b>Interview</b> .....	32
<b>Informanter</b> .....	35
<b>Genealogisk metode</b> .....	36
<b>Analyse struktur</b> .....	38
<b>Analyse af menneskesynet i beskæftigelsessektoren</b> .....	40
<b>Tiden før de moderne socialreformer</b> .....	40
<b>Den første moderne socialreform fra 1891-92</b> .....	41
<i>Opsummering</i> .....	45
<b>Steinckes socialreform</b> .....	46
<i>Opsummering</i> .....	50
<b>Socialsystemets udvikling fra 1960-1976</b> .....	50
<i>Opsummering</i> .....	57

<b>Socialpolitikken fra 1990'erne og op til i dag</b> .....	58
<b>Delkonklusion</b> .....	67
<b>Teoretisk analyseramme</b> .....	69
<b>Politiske menneskesyn</b> .....	70
<i>Liberalistiske menneskesyn - det frie rationelle menneske</i> .....	71
<i>Socialistiske menneskesyn - det sociale solidariske menneske</i> .....	73
<b>Menneskesyn relateret til modellerne i socialt arbejde</b> .....	75
<i>Læringsteori - menneskelig adfærd</i> .....	75
<i>Konfliktteori - menneskelig frigørelse</i> .....	76
<i>Systemteori - menneskelig tilpasning</i> .....	76
<b>Etiske forståelser af mennesket</b> .....	77
<i>Dydsetik - det dydige menneske</i> .....	77
<i>Nytteetik - det utilitaristiske menneske</i> .....	78
<i>Pligtetik - det fornuftige menneske</i> .....	78
<i>Nærhedsetik - det næstekærlige menneske</i> .....	79
<b>Beskæftigelsesrådgivernes menneskesyn</b> .....	80
<b>Formål og årsager til arbejdet</b> .....	80
<b>Arbejdet i praksis</b> .....	84
<b>Sanktioner</b> .....	98
<b>Holdninger til det sociale arbejde</b> .....	110
<b>Det modsætningsfyldte og mangfoldige menneskesyn</b> .....	121
<b>Konklusion</b> .....	123
<b>Perspektivering</b> .....	125
<b>Litteraturliste</b> .....	126

## Indledning

Helt tilbage til tiden før de første moderne socialreformer i starten af 1890'erne, har forskellige menneskesyn været en integreret del af den danske socialpolitik, hvilket har manifesteret sig i holdninger og værdier vedrørende borgere som værende enten værdige eller uværdige modtagere af socialhjælp (Skytte, 2015:13). Således har omskiftelige (kontinuitet) og vedvarende (diskontinuitet) menneskesyn været med til at retfærdiggøre politiske, økonomiske og lovgivningsmæssige tiltag på det sociale område. Margit Harder og Antje Gimmler (2015) beskriver menneskesynets betydning i det sociale arbejde på flg. vis:

*"...socialt arbejde forstås ud fra forskellige perspektiver. I disse er indlejret forskellige syn på menneske og samfund og på det sociale arbejdes position, ligesom de har sammenhæng med den tid og de samfund, de formuleres i. De vil derfor til en vis grad afspejle bestemte epokers (social)politiske opfattelser og hensigter og dermed påvirke det sociale arbejde" (Gimmler & Harder, 2015: 39).*

Dermed kan viden om menneskesynet i socialt arbejde give et billede af dets samtid, de politikker, der føres på det sociale område samt en bedre forståelse af det sociale arbejde, som foregår i praksis. På den baggrund antager vi, at det menneskesyn, der hersker blandt beskæftigelsesmedarbejdere, som arbejder med langtidsledige borgere, frembringer et billede af de normer og etiske fordringer, der er gældende i jobcentrene, i samfundet som helhed og i de sociale indsatsborgerne præsenteres for. Såfremt vores antagelse er valid, vil en analyse og begrebsliggørelse af menneskesynet i arbejdet med langtidsledige være frugtbart i relation til det sociale arbejde, der foretages i jobcentrene. Derfor undersøger vi i nærværende speciale mere konkret, hvilket menneskesyn

sagsbehandlere, der til dagligt arbejder med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år, besidder. Udover ovenstående sammenhæng finder vi undersøgelsen relevant af følgende årsager: For det første er det fra politisk side ønskværdigt at vide, hvad der fungerer i praksis, da det potentielt kan indfri politikernes målsætning om at få flere i arbejde. Socialarbejdernes menneskesyn kan således give politikerne en ide om, hvordan mødet mellem beskæftigelsesmedarbejder og de arbejdsløse kontanthjælpsmodtagere foregår, hvilket kan føre til mere sammenhængende og koordinerede politikker for området. For det andet kan en dybere indsigt i beskæftigelsessektorens menneskesyn skabe grundlag for en mere hensigtsmæssig lovgivning, der tager højde for de barrierer og problemstillinger, som gør lovgivningen vanskelig at arbejde med i praksis. For det tredje kan det tænkes, at en analyse af menneskesynet i udvalgte jobcentre fører til nye erkendelser, som kan inspirere og udfordre medarbejdernes holdninger og dermed foranledige refleksioner vedr. deres daglige arbejde. Således mener vi, at resultaterne i dette speciale potentielt har relevans for samtlige aktører inden for beskæftigelsesområdet.

Som beskrevet, i ovenstående citat af Gimmler og Harder, har menneskesynet betydning for det sociale arbejde, hvorfor det kan undre, at beskæftigelsesområdets menneskesyn er så sparsomt undersøgt. Der er i stedet foretaget en række undersøgelser, som blandt andet har påvist, hvorledes retlige og økonomiske faktorer har indflydelse på det sociale arbejde. Konkret konstateres det eksempelvis, at der i dagens Danmark er en tendens til, at økonomiske incitament er fylder mere i socialarbejdernes bevidsthed end borgernes retssikkerhed (Høilund og Juul, 2015:68). Men hvor meget fylder menneskesynet i socialarbejdernes dagligdag? Har menneskesynet, vi analytisk operationaliserer som etiske, politiske og faglige holdninger, overhovedet relevans og rum i en arbejdskontekst, hvor fokus er på rationelle,



standardiserede og kvantificerbare løsninger (Baadsgaard et. al, 2012:35)? I et extreme case scenario, hvor pladsen til den enkelte medarbejders helhedssyn og faglige kompetencer er særdeles indskrænket, vil sagsbehandlerens menneskesyn forekomme mindre relevant i arbejdet med de ledige borgere. Vi antager dog, at beskæftigelsesarbejdernes faglighed, råderum og helhedssyn har en væsentlig plads i det daglige, hvilket synliggør medarbejdernes menneskesyn, hvorfor det vil være interessant, at kortlægge hvordan dette eksakt tager sig ud. Vi håber derfor, at begrebsliggørelsen af rådgivernes menneskesyn kan bidrage med relevant og brugbar viden inden for det sociale arbejde.

Som nævnt har vi undersøgt menneskesynet blandt sagsbehandlere, der til dagligt arbejder med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år. Vi har valgt dette fokus, da vi formoder, at arbejdet med denne gruppe af ledige er mere helhedsorienteret end arbejdet med borgere, der ikke har andre problemstillinger udover ledighed. Vores forforståelse er, at jo flere problemstillinger en borger har, des mere komplekst bliver arbejdet med at få vedkommende integreret på arbejdsmarkedet og i samfundet som helhed. Derfor virker brugen af en mere helhedsorienteret indsats indlysende i disse tilfælde, hvilket også afspejles i beskæftigelsesministeriets retningslinjer for arbejdet med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, som under titlen "*Rimelige sanktioner*" informerer målgruppen om, at: "*Sanktionssystemet tager højde for, at du på grund af sammensatte problemer ikke altid har mulighed for at leve op til de krav, der bliver stillet til dig*" (Beskæftigelsesministeriet,2017). Således har en mere social tilgang fundet fodfæste i centraladministrationen og på politisk niveau, hvorfor det sociale arbejde på ny har fået stigende relevans i beskæftigelsesarbejdet, en tendens Dorte Caswell og Tanja Dall (2015) beskriver ved at pointere, at der er:

*"...en bredere forståelse af det sociale arbejde i jobcentrene, men der er snarere tale om en bredere forståelse af beskæftigelsespolitikens opgaver end en tilbagevenden til en egentlig socialpolitisk tilgang til de komplekse problematikker, der ofte gør sig gældende for den gruppe af borgere, der er længst væk fra arbejdsmarkedet" (Caswell og Dall i Harder & Nissen, 2015:272)*

Det sociale arbejde har dermed, ifølge ovenstående konstatering, fået fornyet betydning i jobcentrene, hvilket skyldes, at man politisk har åbenbaret dets funktionalitet i forhold til, at få de svageste ledige i arbejde og altså ikke fordi borgernes sociale problemer endnu engang er blevet et primært mål i sig selv. Mere fokus på den sociale dimension i beskæftigelsesarbejdet giver anledning til mere helhedsorienterede indsatser, som kan have den sideeffekt, at socialarbejdernes personlige skøn får mere plads, hvilket i sidste instans bør give medarbejdernes menneskesyn mere plads og synlighed i praksis. Såfremt der er en sammenhæng mellem skøn og menneskesyn, vil mere viden vedr. beskæftigelsesmedarbejdernes menneskesyn i jobcentrene kunne mindske usikkerhedsgraden omkring de beslutninger, der baserer sig på subjektive forståelser af sociale problemstillinger. Af den årsag bør udbyggelse af viden inden for området være eftertragtet, da det forhåbentligt kan mindske de demokratiske og retssikkerhedsmæssige problemstillinger, der er forbundet med skønsudøvelsen i det sociale arbejde (Højlund & Juul, 2015: 67). Som det ses, er der en række gode grunde til, at viden vedrørende menneskesynet i beskæftigelsessektoren kan have praktisk og teoretisk betydning. Omvendt er der komplikationer, som forårsager, at kun få lignende undersøgelser er foretaget. En af problemstillingerne er, at "menneskesyn" som begreb er flerdimensionelt og kontekstuel, hvilket gør begrebet problematisk at operationalisere, og man kan være i tvivl, om forskningsresultaterne gengiver det

menneskesyn, der rent faktisk eksisterer i praksis. I et forsøg på at imødekomme denne problematik undersøger vi menneskesynet ved hjælp af genealogisk metode og kvalitative semistrukturerede interviews. Disse metodiske tilgange er valgt, da de i samspil kan give os en bredere og dybere forståelse af sagsbehandlernes menneskesyn. Teoretisk og analytisk forsøger vi ligeledes at inkludere flere vinkler, strukturelle niveauer og historiske tider i vores undersøgelse af menneskesynet blandt beskæftigelsesrådgiverne. Således vil vores analyse af menneskesynet og dets begrebsliggørelse bestå af både politiske, historiske og etiske elementer samt modeller i socialt arbejde. Ved at inkludere flere teoretiske og empiriske tilgange i begrebsliggørelsen af socialarbejdernes menneskesyn indfanges en større del af dets kompleksitet, hvilket bør resultere i, at det fundne menneskesynsbegreb i undersøgelsen bliver mere virkelighedsnært.

De førnævnte strukturelle niveauer henviser til, at vi undersøger, hvorledes menneskesynet i beskæftigelsessektoren tager sig ud på både makro- (på politisk niveau) og mikroniveau (blandt beskæftigelsesmedarbejderne).

Vi foretager analyser af menneskesynet på to niveauer for at: a) kontrollere, hvorvidt der er diskrepans mellem niveauernes menneskesyn, b) se, hvorvidt og i hvilken grad makroniveauets menneskesyn har forbindelse til mikroniveauet, c) indfange mest muligt af menneskesynets kompleksitet, da det vil kvalitativt styrke det begreb, vores analyser leder frem til.

Da vi antager, at menneskesynet er en størrelse, der ikke kun er et produkt af sin samtid, men også er et historisk fænomen, undersøger vi ligeledes menneskesynets historiske udvikling i social- og beskæftigelsessektoren. En genealogisk analyse anvendes til, at fremhæve kontinuiteter og diskontinuiteter over tid, hvilket vil give et mere fyldestgørende billede af sagsbehandlernes menneskesyn anno 2017. Inklusionen af både et historisk og samfundsmæssigt niveau er i øvrigt i tråd med vores videnskabsteoretiske udgangspunkt, da

hermeneutikken understreger, at vores tolkning, forståelse og forforståelse er et produkt af den historiske og nutidige sociale kontekst (Christensen et al.,2015:32). Hermed har vi præsenteret, hvorfor nærværende undersøgelse har forskningsmæssig og praktisk relevans, hvilke antagelser og forforståelser vi har i relation til genstandsfeltet og hvordan vi vil søge at fortolke og begrebsliggøre menneskesynet blandt beskæftigelsesmedarbejderne, hvilket leder over i specialets problemformulering.

## **Problemformulering**

Som nævnt i indledningen mener vi, at menneskesynet i beskæftigelsessektoren har betydning for det sociale arbejde i praksis. En sammenhæng, der leder frem til følgende problemformulering:

- ***Hvilke menneskesyn kan identificeres blandt beskæftigelsesrådgivere og hvordan kan de begrebsliggøres?***

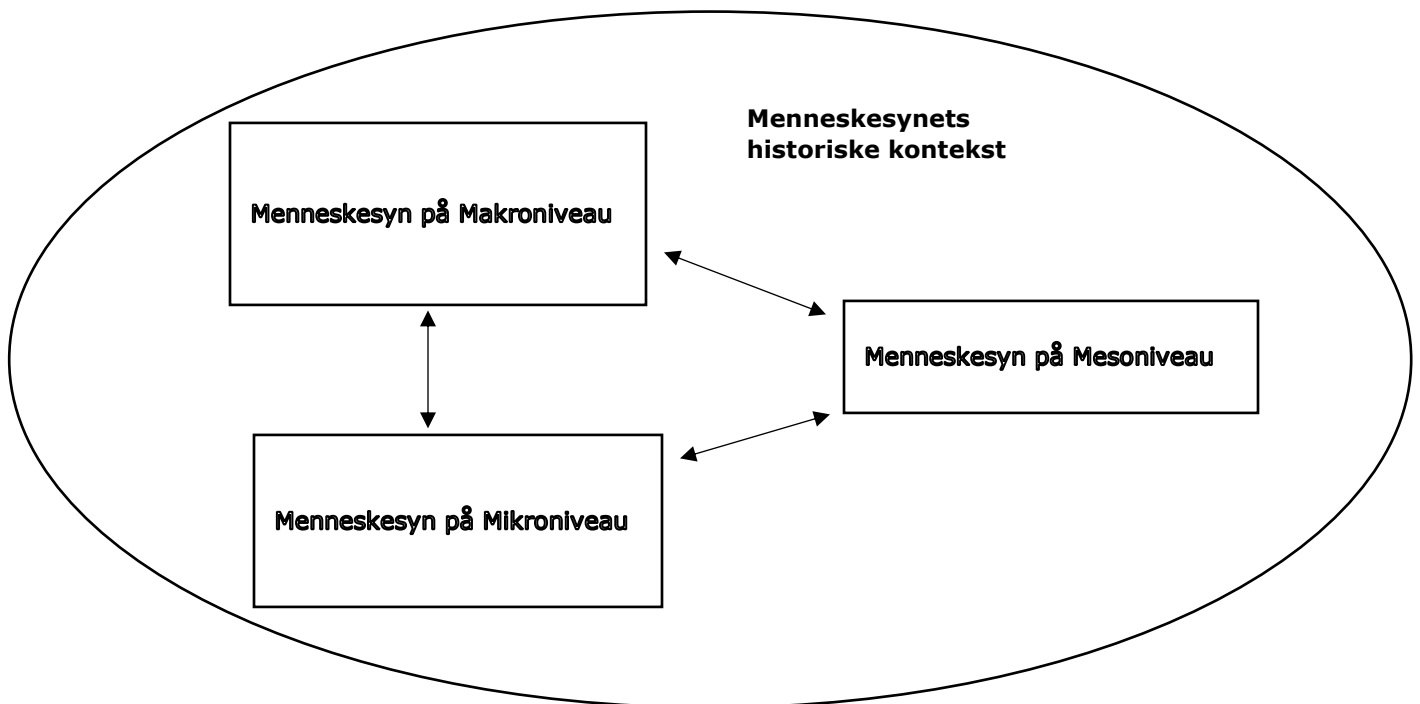
Det vil udelukkende være sagsbehandlere fra jobcentre, som arbejder med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år, der inkluderes i undersøgelsen. Vi ønsker, at skabe et menneskesynsbegreb, der indfanger flere sider af dets udvikling og kontekstuelle kompleksitet, hvilket konkret gøres ved at granske nedenstående underspørgsmål:

- a. Hvordan har menneskesynet historisk udviklet sig inden for social- og beskæftigelsesområdet og hvilke forbindelseslinjer har det til de nuværende beskæftigelsesmedarbejderes menneskesyn?*
- b. Hvilke menneskesyn kan identificeres på det nuværende politiske niveau og hvilke forbindelseslinjer har de til beskæftigelsesmedarbejdernes menneskesyn?*

Det historiske afsnit tager udgangspunkt i de første moderne socialreformer fra 1890'erne, mens det politiske niveaus menneskesyn granskes gennem nyere politiske aftaler inden for beskæftigelsesområdet. De to underspørgsmål indikerer, at menneskesynets historiske udvikling på beskæftigelsesområdet samt

dets udtryk på politisk niveau kan have betydning for det menneskesyn, der florerer blandt nutidige beskæftigelsesmedarbejdere. Vi antager denne sammenhæng er plausibel, hvorfor vi undersøger den, men er bevidste om, at sammenhængen kan være dialektisk. Således er der også mulighed for, at sagsbehandlingernes menneskesyn modsatrettet kan påvirke jobcentrenes, politikernes og samfundets menneskesyn (jf. Figur 1).

**Figur 1:** Menneskesynets dialektiske sammenhæng i beskæftigelsessektoren.



Den sidstnævnte sammenhæng undersøges ikke i dette speciale, da vi er interesserede i at fremstille det menneskesyn, der direkte kan have en effekt på det sociale arbejde og ikke i, hvordan frontlinjemedarbejdere eventuelt påvirker politikernes menneskesyn. Vi er bevidste om, at det organisatoriske niveau, som i nærværende speciale udgør jobcentrene, også kan være med til at forme sagsbehandlingernes menneskesyn. Dette niveau er udeladt i vores speciale, da vi for det første antager, at den historiske arv og nutidige samfundsånd har større

effekt på beskæftigelsesrådgivernes menneskesyn og for det andet pga. pladsmangel, da en gennemarbejdet forståelse og analyse af menneskesynet på organisationsniveau i jobcentrene kræver en selvstændig undersøgelse.

## Opgavens opbygning

Vores speciale indeholder videnskabsteoretiske, metodiske, historiske, etiske og politiske elementer, samt modeller fra socialt arbejde, der alle benyttes til at begrebsliggøre og skabe en forståelse af socialarbejdernes menneskesyn. Opgavens første del omhandler begrebsafklaring, hvor relevante begreber defineres og diskuteres. Derefter præsenteres vores videnskabsteoretiske udgangspunkt, hvilket er hermeneutisk. Herefter følger metodeafsnittet, hvor metodiske problemstillinger diskuteres for at synliggøre undersøgelsens styrker og svagheder. I efterfølgende del præsenteres vores analysestruktur, der beskriver, hvordan vores analyse er opbygget med inddragelse af beskæftigelsessektorens menneskesyn på både makro- og mikroniveau. Herefter følger første analyse, der tager afsæt i genealogisk metode, inspireret af Kasper Villadsen (2004). I disse afsnit undersøger vi menneskesynets historiske udvikling og nuværende udformning på makroniveau i relation til de svageste arbejdsløse. Empirien til besvarelse af denne dels forskningsspørgsmål består af socialreformer, love, politiske aftaler og andre indsigtfulde historiske kilder. De forskellige historiske tider rundes af med opsummeringer vedr. kontinuiteter og diskontinuiteter i menneskesynets udvikling, hvorefter afsnittet afsluttes med en delkonklusion, der giver et samlet billede af menneskesynets udvikling og nutidige udformning.

Næste afsnit har titlen "Teoretisk analyseramme", da vi her redegør for de menneskesyn, der er indlejret i de politiske ideologier (liberalisme og socialisme), de etiske retninger (nytteetik, pligtetik, dydsetik og nærhedsetik) og de sociale arbejdsmodeller (læringsteori, systemteori og konfliktteori), der benyttes til at begrebsliggøre de menneskesyn, vi finder hos sagsbehandlerne.

Således undersøges og besvares specialets primære problemstilling i denne del. Den anvendte empiri består af foregående analyses resultater og af interviews med beskæftigelsesmedarbejdere. Sidst i specialet samler vi analysernes fund i



en afsluttende konklusion. Opgaven rundes af med en perspektivering, hvori vi vurderer, hvilke konsekvenser det fundne menneskesyn kan have på socialt arbejde fremadrettet.

## Begrebsafklaring

I dette afsnit vil vi omtale og definere begreber, der gennemgående fylder meget i specialet. I kronologisk rækkefølge drejer det sig om: Menneskesyn, socialt arbejde, etik, politiske ideologier, aktivitetsparate borgere og termer for medarbejdere i jobcentrene.

### Menneskesyn

Da begrebet "menneskesyn" består af en række faktorer, har det været udfordrende at finde en klar og entydig definition. De fleste definitioner af menneskesyn er beskrivende og kontekstuelle. Derfor har vi valgt at dedikere et helt afsnit (teoretisk analyseramme) længere nede i opgaven til at redegøre for, vores anvendelse af begrebet "menneskesyn". I en kortere og mere abstrakt definition benytter vi flg. menneskesynsdefinition og beskrivelse:

*"opfattelse af menneskets væsen og plads i natur og samfund. I videnskaber om mennesket og dets ytringer findes et mere eller mindre eksplicit menneskesyn"* (CHKo et al., 2017). Definitionen antyder, at "menneskesyn" vedrører, hvordan man forstår mennesket og hvilken "plads" mennesket har. En bred definition, der åbner muligheden for, at man kan analysere "menneskesyn" ud fra mange forskellige teoretiske anskuelser. Bemærkningen, der er tilknyttet definitionen, understreger begrebets kontekstuelle natur, da det fastslås, at menneskesynet skifter karakter afhængigt af, hvilke videnskabelige briller man ser igennem. Begrebets kontekstuelle variation blev i vores interviews understreget med udtalelser som denne:

*Nej der er slet ikke noget menneskesyn, der kører, fordi så tænker jeg, jamen det er sådan her mit menneskesyn er. Men så nogle gange så er jeg også: ej de skal bare ud at arbejde (...) og sådan noget, men så andre gange så er det den der: Nej nu skal jeg lige bære og sådan noget. Så det*

*kan man...jeg kan simpelthen ikke sige, hvad min holdning er, fordi det ryger altså også i min samtale. Det er lige, hvem jeg har i tankerne, altså borgere...(bilag 6:61).*

Sagsbehandlerens beskrivelse er et godt eksempel på menneskesynets skiftende karakter og hvorfor det kan være svært at undersøge. Vores måde at definere "menneskesyn" er meningsfuld i dette speciale, da vi analyserer beskæftigelsesrådgivernes menneskesyn på flere niveauer og med afsæt i forskellige sociale modeller, politikker og etikker. Vores videnskabelige kontekst er det sociale arbejde, hvilket vil forme vores forforståelse og forståelse af det menneskesyn, vi finder blandt beskæftigelsesmedarbejderne. Således er der en sammenhæng mellem den anvendte definition og den måde, vi benytter og forstår menneskesynsbegrebet i specialet.

## **Socialt arbejde**

I definitionen af Socialt arbejde henviser Dansk socialrådgiverforening på deres hjemmeside til International Federation of Social Workers' (IFSW) definition, der lyder således på dansk:

*"Socialt arbejde er en praksisbaseret profession og en akademisk disciplin, der fremmer social forandring og udvikling, social samhørighed, og empowerment og frigørelse af mennesker. Principper om social retfærdighed, menneskerettigheder, kollektivt ansvar og respekt for forskelligheder er centrale for socialt arbejde. Understøttet af teorier om socialt arbejde, samfundsvidenskab, humanistiske fag og oprindelige folks viden, inddrager socialt arbejde mennesker og strukturer for at adressere livsudfordringer og for at opnå øget trivsel" (Dansk Socialrådgiverforening, 2017)*

Som den lange definition antyder, er socialt arbejde svært definerbart, hvilket Professor i Socialt Arbejde Lars Uggerhøj (2008) i teksten: "*Hvad er socialt arbejde? - en indkredsning af et mangfoldigt og komplekst felt*" understreger. En af de ting Uggerhøj fremhæver er, at socialt arbejde foregår inden for tre discipliner: Sociologi, psykologi og jura (Ibid:39), hvilket er interessant i relation til ovenstående definition. Sociologiske elementer i form af "social forandring", "social samhørighed" og "social retfærdighed", samt psykologiske målsætninger om "frigørelse af mennesker" og "at adressere livsudfordringer" er at finde i IFSW's beskrivelse af socialt arbejde, mens juraens betydning negligeres. Det konstateres, at: "*Socialt arbejde er en praksisbaseret profession*", hvilket på sin vis inkluderer det juridiske arbejde, men det kan undre, at det juridiske håndværks betydning ikke ekspliciteres. I Marianne Skyttes (2015) karakteristik af socialt arbejde understreges også centrale kriterier, som er fraværende i ovenstående definition. Marianne Skytte formulerer sig således: "*Socialt arbejde er karakteriseret ved indsatser, som sigter mod at muliggøre alles deltagelse i samfundet*" og "*Menneskerettigheder og bekæmpelse af ulighed, fattigdom og diskrimination bør være grundlæggende principper bag alt socialt arbejde*" (Skytte,2015:10). Skytte henviser dermed til, at integration af borgere i samfundet og kampen mod fattigdom er væsentlige punkter i socialt arbejde. At "fattigdom" og "integration" ikke indgår i IFSW's definition, mener vi derfor er tankevækkende. Årsagen til, at vi alligevel vælger at benytte denne definition er, at den er formuleret af IFSW, der er den globale organisation for socialarbejdere, hvis menneskesyn vi ønsker at undersøge.

## **Etik**

I dette speciale benyttes forskellige etiske retninger til at beskrive og begrebsliggøre sagsbehandlingens menneskesyn. Overordnet tager vi udgangspunkt i Antje Gimmler og Margit Harders beskrivelse af etikken som

værende et: "*sammenhængende og konsistent system af præmisser, regler, normer og værdier*" (Gimmler & Harder,2015:39). En definition, der beskriver de fire etiske retninger vi anvender ganske godt. Årsagen til, at etikken er relevant i relation til menneskesyn, er dens tilknytning til moralteori, der kan defineres på flg. vis: "*Moral betegner de ofte subjektive moralske indstillinger og vurderinger, som enkelte individer eller grupper synes at have*" (Ibid,2015:39). Således giver viden om socialarbejdernes moral og etik os mulighed for indsigt i den enkeltes menneskesyn.

### **Politiske ideologier**

I vores analyser benyttes de menneskesyn, der er tilknyttet "*liberalisme*" og "*socialisme*". Årsagerne til, at liberalisme og socialisme inkluderes i vores undersøgelse, mens eksempelvis konservatisme udelades, skyldes, at vi vurderer, at disse to ideologier har været de mest dominerende i udformningen af den danske social- og beskæftigelsessektor. Vores historiske analyse vil give et billede af, hvorvidt denne antagelse er korrekt. Hvilke elementer, de to ideologier mere specifikt rummer i relation til menneskesynet, gennemgås i afsnittet, der beskriver vores "Teoretiske analyseramme". I dette afsnit vil vi beskrive ideologierne på et mere overordnet og simplificeret plan, da det kan tilvejebringe en bedre forståelse af de menneskesyn, de afføder. Vi har bevidst ikke knyttet begreberne liberalisme og socialisme til enkelte teoretikere, da det vil indsnævre begreberne og begrænse deres brugbarhed i specialet. Desuden er vores mål ikke at belyse, hvorledes en bestemt teoretikers teori kan appliceres på beskæftigelsesområdet, men at påvise generelle liberale og socialistiske tendenser i arbejdet med kontanthjælpsmodtagerne. Det bør understreges, at når vi omtaler socialismen, så er det med henvisning til den reformistiske socialisme og socialdemokratismen, hvilket idehistorisk står i kontrast til den revolutionære og marxistiske fløj (Heywood:2002,51-58). Da begge ideologier indeholder en

række faktorer, har vi valgt at beskrive disse og se bort fra specifikke definitioner.

### *Liberalisme*

I liberalismen vægtes individualismen og den personlige frihed over alt andet (Ibid:43). Til beskyttelse af individet og den personlige frihed mod statslige overgreb benyttes konstitutionalisme, der er en institutionel konstruktion, som opdeler og begrænser den autoritative centralmagt (Ibid:44). På grund af stor vægt på individets frihed betragtes en minimalstat som bedste statslige indretning, hvilket i dag er blevet oversat til en residual velfærdsstat (Jensen & Prieur,2015:149). Liberale går ind for lige muligheder, således er man lige for loven og har politisk indflydelse i form af stemmeret. De er bevidste om, at dette lighedsideal ikke fører til, at alle mennesker stilles ens, da der er forskel på menneskers medfødte evner (Heywood, 2002:44). En forskel liberalismen hylder eftersom den i sin grundform går ind for meritokrati, altså et samfund, hvor de dygtigste individer på baggrund af fortjeneste styrer (Ibid:44). I tilknytning til det frie individ er liberalismen også fortaler for et pluralistisk samfund, hvilket betyder, at man tillader og hylder diversitet i borgernes politiske, kulturelle og religiøse holdninger (Ibid:44). En frihedstankegang, der også afspejles i den liberale økonomi, som styres af frie markedskræfter og hvor private virksomheder er at foretrække frem for offentlige (Ibid:45). Det liberale samfund er baseret på kontraktteori, hvor samfundets aktører samarbejder med andre gennem kontraktlige forhold (Ibid:44).

### *Socialisme*

I socialismen har fællesskabet en central placering. Vi lever alle i et broderskab, hvor der er gensidig afhængighed mellem aktørerne (Heywood,2002:52). Social lighed i form af materiel omfordeling er et centralt element i socialismen. Ønsket

om social lighed bunder i, at det ifølge socialisterne fører til social stabilitet og bedre samfundsmæssig sammenhængskraft. Derudover mindskes klasseskel ved større social lighed, hvilket er et mål i sig selv for socialisterne (Ibid:52). For at opnå større lighed i samfundet, omfordeles ressourcerne efter behov og ikke efter merit, derfor går statens materielle overskud til de mennesker med det største behov og ikke til dem, der har bidraget mest. Resultatet af en sådan fordeling er, at samtlige borgere får mulighed for at deltage i det sociale liv og opnå "det gode liv" (Ibid:52). På baggrund af ovenstående politiske målsætninger går socialisterne ind for den institutionelle velfærdsstatsmodel, der er karakteriseret ved universalisme og skattefinansiering samt omfordeling af goderne til alle borgere efter behov (Jensen & Prieur,2015:148). I modsætning til den liberale kontraktteori, kan socialismen forstås som en kontraktteori, hvor selvudfoldelse sker gennem fællesskabet. Essensen er, at man følger samfundets dyder, da de naturligt harmonerer med ens egne normer og ikke fordi man er tvunget til det gennem et kontraktligt forhold (Wrang et al.,2001:12).

### **Aktivitetsparate borgere**

If. beskæftigelsesministeriet bliver en borger betragtet som aktivitetsparat, når vedkommende har sammensatte og komplekse problemer udover ledighed, hvorfor der skal iværksættes en indsats, som kan bringe borgeren tættere på beskæftigelse. Indsatsen skal være helhedsorienteret og der skal tages hensyn til de udfordringer og behov borgeren har. En aktivitetsparat borger har ret til en mentor såfremt beskæftigelsesrådgiveren vurderer, at borgeren er i en særlig udsat position. I forbindelse med sanktioner skal sagsbehandlerne tage højde for den aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagers komplekse problemstillinger, der kan betyde, at vedkommende ikke altid har mulighed for at leve op til de krav om aktivering og deltagelse, som systemet stiller. Derfor skal der altid foretages en socialfaglig vurdering om, hvorvidt en borgers udeblivelse er legitim og saglig

eller om borgeren bør sanktioneres. Såfremt sanktioner vil benyttes skal der forinden have været personlig kontakt mellem rådgiver og borger (Beskæftigelsesministeriet, 2017).

### **Termer for medarbejdere**

I dette speciale vil vi referere til informanterne som: Socialarbejdere, beskæftigelsesrådgivere-/medarbejdere, rådgivere, sagsbehandlere og frontlinjemedarbejdere. Vi veksler mellem disse termer, da de ekspliciterer, at der er tale om medarbejdere, som til dagligt i tæt relation med borgerne behandler deres sager i et forsøg på at hjælpe dem med at komme i arbejde og/eller at løse deres sociale problemer. Således rummer sagsbehandlernes arbejde flere facetter og funktioner. Årsagen til, at vi ikke benytter termen socialrådgiver skyldes, at medarbejderne har forskellige uddannelsesbaggrunde, hvilket er i tråd med den generelle udvikling inden for jobcentrenes faglige sammensætning (Baadsgaard et al,2012:34).



## Videnskabsteori

Vores videnskabsteoretiske udgangspunkt er hermeneutisk, hvilket har en række metodologiske konsekvenser for vores grundantagelser om virkeligheden og den måde vi erkender verden omkring os. Konkret betyder det, at vores ontologi er knyttet til den sociale verden og intersubjektive relationer, mens vores epistemologi består af tolkning og forståelse (Christensen et al,2015:36). En sådan subjektiv tilgang står i kontrast til den kritiske rationalisme, der søger størst mulig objektivitet for at beskrive og forklare kausale sammenhænge. Den kritiske rationalisme kritiserer derfor hermeneutikken for dens manglende videnskabelighed, da subjektivitet i forskning fører til usikker viden.

Hermeneutikerne påpeger dog, at de ikke søger at forklare årsagssammenhænge, men at forstå det sociale liv. For at skabe en dybere forståelse af intersubjektive forhold er det ikke nok, at man objektivt kan måle og veje sine fund, man er nødt til at bringe subjektet i spil, hvis man vil erkende virkelighedens kompleksitet (Ibid:36). Man kan sige, at styrken ved den hermeneutiske tilgang er, at den åbner op for en normativ fortolkning af menneskesyn, og dermed bidrager med flere og mere nuancerede erkendelses- og handlemuligheder, hvilket står i kontrast til positivismens endimensionelle erkendelse (Juul,2012:137). Således er hermeneutikken et godt værktøj til at skabe en forståelse af det menneskesyn, der findes blandt beskæftigelsesrådgivere. Et menneskesyn kan ikke objektivt måles eller kvantificeres, hvorfor vi har valgt at benytte kvalitative interviews, der giver mulighed for at indfange og forstå socialarbejdernes menneskesyn.

Som hermeneutikere er vi bevidste om, at vi er en del af den virkelighed, vi fortolker og at vores subjektive forståelse former data (Christensen et al,2015:115). Denne subjektivitet medfører, at gennemsigtighed er af afgørende betydning for hermeneutiske undersøgelser (Juul,2012:13). For at give andre indsigt i de fortolkninger, der er foretaget, er det derfor vigtigt, at data, kodning og forskerens forforståelse er transparent. Transparensen giver således andre

mulighed for at forstå, hvordan vi er kommet frem til bestemte sammenhænge og dermed vurdere kvaliteten og styrken af specialets undersøgelsesresultater (Olsen,2003:91). Pga. hermeneutikkens subjektivistiske udgangspunkt er det væsentligt, at vi er bevidste omkring substansen i vores forforståelse, der kan betragtes som en slags personlig grundforståelse (Christensen et al,2015:36). Man skal erkende sin forforståelse og synliggøre den, da det subjektive element hverken kan eller skal neutraliseres. Forskerens forforståelse, der konstant forandrer sig i takt med ny viden, bør i stedet benyttes til at producere fortolkning og skabe meningsindhold i analysedelen (Ejrnæs & Guldager,2014:28).

Som hermeneutikere accepterer vi desuden, at konteksten har betydning for vores forforståelse, hvorfor historien og traditionerne har betydning for den måde, vi fortolker den sociale verden. Samtidig påpeger hermeneutikken, at man som forsker ikke ukritisk skal tage disse overleveringer til sig, men derimod forholde sig reflektivt og være åben overfor nye forforståelser (Juul,2012:140). Tilsammen skaber forforståelsen og konteksten forskerens horisont: "*horisonter er den ramme, indenfor hvilken mening kan skabes hos individet*" (Christensen et al,2015:32). Altså skaber horisonten den forståelse, vi hver især har af verden. Videreudvikling af denne forståelse skabes gennem dialog og forståelse af andres horisonter (Ibid). I mødet mellem individers horisonter skabes dermed en horisontsammensmeltning, hvilket også kan siges, at være: "*en forhandlet syntese af de to menneskers forskellige forståelseshorisonter*" (Ejrnæs & Guldager,2014:29). I vores undersøgelse kan det ske, at frontlinjemedarbejderne har en anderledes forforståelse end vores og dermed også en anden forståelseshorisont. Gennem vores samtaler med sagsbehandlerne og fortolkning af deres udsagn, håber vi der forekommer en horisontsammensmeltning, som muliggør, at vi får en dybere forståelse af deres menneskesyn.

Som nævnt bygger det hermeneutiske perspektiv ikke på objektiv sikker viden, men er en subjektiv fortolkningsproces, der kontinuerligt skaber ny viden. Viden opstår således i et vekselspil mellem helhed, der er forskerens erfaring og forforståelse og del, som er den indsamlede empiri og den sociale virkelighed, et fænomen, som betegnes den hermeneutiske cirkel (Juul,2012:145). Vores forforståelse i nærværende speciale er påvirket af forskellige sociale kontekster, virkningshistorier og erfaringer fra praksis og teori, hvilket har indvirkning på vores fortolkning af beskæftigelsesrådgivernes menneskesyn og de analytiske rammer, vi har opsat for vores speciale (Ejrnæs & Guldager,2014:30).

Ifølge hermeneutikken er det ikke kun den sociale og nutidige kontekst, der har betydning for vores fortolkninger men også den historiske, hvilket den tyske filosof Hans-Georg Gadamer (1900-2002) påpeger på følgende vis: "*Vi ser alt fra et perspektiv, som er formet af fortiden, men bærer en interesse for fremtiden med sig*" (Juul,2012:140).

## Metode

Flg. afsnit indeholder en række overvejelser, der beskriver specialets metoder samt deres styrker og svagheder. Afsnittet vil omhandle: Forskningsdesign, metodetilgang, vidensindsamling/-bearbejdning, interviews, informanter og genealogisk metode.

Vi er bevidste om, at vores metodiske og videnskabsteoretiske ståsted som hermeneutikere rummer et fravalg af andre mulige måder at undersøge, fortolke og forstå verden på. Således vil vores tilgang blot rumme én ud af mange mulige måder at anskue genstandsfeltet på, hvilket vil være bestemmende for, hvilke resultater vi vil nå frem til.

## Forskningsdesign

I dette speciale anvender vi abduktiv metode, der: "*betegner det at sætte bestemte observationer ind i en ny tolkningssammenhæng*" (Christensen et al, 2015:56), da den harmonerer med vores videnskabsteoretiske tilgang. Her hentyder vi til, hvorledes den abduktive metodes vekslen mellem en induktiv og deduktiv tilgang er i overensstemmelse med den hermeneutiske cirkels dialektiske fortolkningsproces fra enkeltdel til helhed. Vores forforståelse og de teorier vi konceptualiserer sagsbehandlernes menneskesyn på baggrund af, udgør undersøgelsens deduktive komponenter, mens vores, manglende viden vedr. sagsbehandlernes faktiske menneskesyn repræsenterer det induktive element. Således er vores analytiske og teoretiske udgangspunkt ikke givet, men udvikler sig løbende, hvorfor vi i selve undersøgelses- og analyseprocessen anvender abduktiv metode (Olsen,2003:74). Præsentationen af vores forforståelse og analysekategorierne, vi har konceptualiseret som: "politik", "modeller i socialt arbejde" og "etik" repræsenterer de deduktive komponenter i vores abduktive fremgangsmåde. Et af målene i dette speciale er som nævnt, at begrebsliggøre socialarbejdernes menneskesyn, hvilket kan betragtes som forstadiet til

skabelsen af en teori, da der: *"I dele af litteraturen peges der på, at udvikling af begreber, kategorier og konceptuelle sammenhænge kan føre til generering af teori..."* (Ibid:81). Teorigenerering påbegyndes normalvis induktivt, hvor ens teoretiske og anden forforståelse sættes i parentes (Ibid:82). Denne tilgang er for os som hermeneutikere ikke mulig, da vi erkender, at vi har en subjektiv forforståelse, der vil have betydning for den måde, vi begrebsligger beskæftigelsesrådgivernes menneskesyn på. Således vil udviklingen af begrebet menneskesyn og startskuddet til teorigenerering foregå abduktivt. Vores abduktive analyseproces er desuden brugbar, fordi: *"modsat kvantitative undersøgelser ændres begreber og begrebssammenhænge og/eller modificeres i analyseprocessen"* (Ibid:75). En sådan fleksibilitet gør, at vi med abduktiv metode og hermeneutikkens heuristiske værktøjer i en kontinuerlig proces kan genfortolke vores empiri, modificere vores forforståelse og tilpasse vores teori, hvilket medfører, at vores menneskesyns begreb får størst mulig teoretisk og empirisk kohærens.

## **Casestudie**

I vores undersøgelse af frontlinjemedarbejdernes menneskesyn anvender vi et kvalitativt casestudie. Et design, Robert K. Yin (2007) definerer på flg. vis: *"..et casestudium er en empirisk analyse, der undersøger et samtidigt eller historisk fænomen i en social kontekst, hvor fænomenet udfolder sig"* (Antoft & Salomonsen,2007:32). Da vi som hermeneutikere er interesserede i at skabe en dybere forståelse af det menneskesyn, der eksisterer og socialt produceres blandt sagsbehandlere, virker et casestudium derfor som et hensigtsmæssigt valg. Som beskrevet i ovenstående begrebsafklaringsafsnit er menneskesynsbegrebet kontekstuel dependent, hvorfor et casedesign er et indlysende valg, da det tillader, at vi foretager undersøgelsen i den kontekst, hvor begrebet er rodfæstet (Ibid:32).

Da vi søger, at begrebsliggøre frontlinjemedarbejdernes menneskesyn, kan vores case, med afsæt i R. Antofts og H.H. Salomonsens (2007) teoriramme, kategoriseres som et: *"teorigenererende casestudie"* (Ibid:36). Vi er bevidste om at, vi i begrebsliggørelsen af menneskesynet ikke skaber en teori, men det er første skridt på vejen i en teoriskabelsesproces og kategoriseres derfor som *"teorigenererende"*. Vores drivkraft ift. at belyse dette projekts genstandsfelt er som nævnt i indledningen, at viden omkring socialarbejdernes menneskesyn er sparsom. Derfor vil vores empiri forhåbentligt skabe indsigt i nye teoretiske mønstre, hvilket er det *"teorigenererende casestudies"* formål (Ibid:37). Første skridt i skabelsen af nye begreber tager ofte afsæt i den indsamlede empiri, men: *"Når man genererer nye begreber, implicerer det imidlertid en eller anden form for teoretisk univers, og det tredje skridt i processen er at teste mulige generaliseringer til andre eksempler, der eksisterer i dette univers"* (Ibid:37). Dette speciale fokuserer på første skridt, der omhandler skabelsen af et nyt begreb. Begrebet skabes i kraft af den empiri vi indsamler i vores interviews og den genealogiske analyse samt vha. af de udvalgte teoretiske menneskesyn.

### **Vidensindsamling og databearbejdning**

Som nævnt i vores videnskabsteori er vores videnskabsteoretiske perspektiv hermeneutisk, hvorfor vi erkender og forstår verden gennem fortolkning. Konkret betyder det, at den empiri vi indsamler via interviewene og i dokumenterne, vores forforståelse samt den kontekst vidensindsamlingen foregår i, danner grundlag for fortolkningen og dermed vores viden. Således fremkommer vores viden gennem social interaktion, tolkning af konteksten og det de i samspil skaber, hvorfor vidensproduktion er en kontinuerlig interaktiv proces (Kvale & Brinkmann,2009:34). Operationelt har vi som hermeneutikere fokus på sproget og den sociale relation mellem de involverede parter, da det er gennem disse, vores viden skabes (Ibid:72-73). Vores indsamling og bearbejdning af data

foregår i en kontinuerlig genfortolkningsspiral, kaldet den "Hermeneutiske cirkel" (jf. videnskabsteori), hvilket medfører at ny viden (nye dele), der akkumuleres i interviewene, tolkes ind i vores eksisterende forståelsesramme (helheden), hvilket konstruerer en anden horisont, der er bestemmende for vores fortolkningsmuligheder (jf. videnskabsteori). Denne dialektiske fortolkningsproces stopper if. Kvale og Brinkmann (2009), når man opnår god gestalt, altså når man: *"har fortolket sig frem til en forståelse, der ikke indeholder nogen logiske modsigelser"* (Ibid:233). I tråd med dette påpeger Anders Bøggild Christensen, at: *"en god hermeneutisk fremstilling virker intuitiv, indlysende og troværdig. Det er således også kriteriet for sandhed i hermeneutikken. Sandheden ligger i de sammenhængende (kohærente) og overbevisende fortællinger"* (Christensen,34:2015). Altså er præmissen for en kvalificeret hermeneutisk undersøgelse, at ens fortolkning og fremstilling af materialet hviler på empirisk underbyggede og sammenhængende argumenter, der virker indlysende rigtige. Reelt har *"den hermeneutiske cirkel"* ikke et endeligt, da mennesket altid fortolker sin omverden, men i forskningsøjemed er et slutpunkt naturligvis påkrævet. Som tidligere nævnt har forforståelsen også betydning for fortolkningen og forståelsen af den indsamlede empiri, hvorfor vores forforståelse præsenteres i indledningen.

I bearbejdelsen af data anvender vi en kodelistrategi og konceptualisering, da det kan give en mere transparent forståelse af undersøgelsens analyse (Olsen,2003:91). Således har vi i dette speciale benyttet en startkodeliste, der med udgangspunkt i vores forforståelse og forskellige teoretiske menneskesyn indeholder begreber og kategorier som data kodes ud fra (Ibid:78). I næste del af analyseprocessen har vi gennemlæst interviewene, tolket materialet og indplaceret data i vores datamatrix. I kodningsprocessen er de anvendte begreber og kategorier blevet tilpasset, da indsigt i data processuelt har ændret vores forforståelse, et forløb, der er almindeligt ved kodning af data (Ibid:79). En

fremgangsmåde, der er sammenhængende med vores abduktive metode og hermeneutiske ståsted. Hvad vi konkret har foretaget os i bearbejdningen af data fremgår i vores bilag (bilag 1-2:1).

I forbindelse med kvalitetssikringen af specialets resultater anvender vi koncepter, der er givtige ift. at vurdere styrken af en kvalitativ undersøgelse. Således ser vi bort fra gængse validitetsformer, der er knyttet til kvantitative undersøgelser, da de ikke meningsfuldt kan benyttes i sammenhæng med vores kvalitative metode. Derfor vil vores resultater vurderes ud fra følgende kriterier: Confirmability, credibility og dependability (Olsen,2003:87).

Ved hjælp af "confirmability" (objektivitet) sætter vi fokus på, hvorvidt vores undersøgelsesresultater er biased (Ibid:87). Som hermeneutikere accepterer vi, at vores data i en vis grad vil være biased pga. vores subjektive forforståelse og fortolkende tilgang. Vores viden er fremkommet i en bestemt kontekst og i en intersubjektiv proces, hvorfor unbiased objektiv sikker viden ikke er af relevans eller muligt i vores undersøgelse. På den anden side har vi ønsket at efterleve videnskabelige standarder, hvorfor vores resultater er rodfæstet i en transparent og sammenhængende undersøgelses- og analyseproces.

"Credibility" (intern validitet) anvender vi til at kontrollere vores undersøgelses troværdighed ved, at vurdere om der er overensstemmelse mellem vores resultater og informanternes perception (Ibid:89). Vores videnskabelige mål er derfor, med udgangspunkt i den indsamlede empiri, at give en kohærent, konsensuel og logisk besvarelse af problemstillingen (Christensen et al,2015:36). Således sikres det, at der er konsistens mellem de resultater, vores analyse frembringer og socialarbejdernes udsagn (Olsen,2003:87). "Menneskesyn" har været svært at indfange, da det som nævnt er et komplekst og mangfoldigt begreb. Vi har haft dette in mente i vores operationalisering af interviewspørgsmålene, hvorfor der bør være en relativ stærk sammenhæng mellem den indsamlede empiri og specialets problemfelt.



“Dependability” (reliabilitet) anvender vi til, at vurdere pålideligheden og konsistensen i de data, vi har indsamlet (Ibid:87). Gennem hele undersøgelsen har vi haft fokus på, at gøre vores arbejde så gennemsigtigt som muligt, hvorfor vores undersøgelses pålidelighed og konsistens uden besvær kan vurderes.

## **Interview**

Vi har i dette speciale valgt at benytte kvalitative interviews, da vi søger en dybere og mere nuanceret forståelse af menneskesynet blandt beskæftigelsesrådgivere. Den kvalitative tilgang er derfor at foretrække, da man via interviews kan få et indtryk af informanternes synspunkter og verdensforståelse (Kvale & Brinkmann,2009:17). Menneskesyn er som omtalt en kontekstuel forankret term, der indeholder stor kompleksitet. Derfor har vi valgt, at anvende semistrukturerede interviews, da disses fleksibilitet og substantielle fokus giver os mulighed for, at belyse sagsbehandlerens menneskesyn.

Vores interviewguide består af en række prekonstruerede åbne spørgsmål, som vi i interviewene søgte at følge kronologisk (bilag:15). I praksis varierede interviewene i mindre grad i spørgsmålsrækkefølgen og ordlyden.

Vores semistrukturerede tilgang betød, at vi kunne forfølge de interessante drejninger samtalerne tog og på den måde tilpasse spørgsmålene i interviewsituationen. En metode, der viste sig at være nyttig, da informanterne havde visse problemer med at konkretisere og forholde sig til forståelsen af eget menneskesyn. Den semistrukturerede tilgang tillod, at vi kunne spørge ind til informanternes ytringer og sikre en korrekt forståelse af deres menneskesyn, hvilket var samtalerens omdrejningspunkt.

I sikringen af vores interviews kvalitet har vi forholdt os til en række etiske dilemmaer som Kvale og Brinkmann opstiller. Dilemmaerne kategoriseres som: Tematisering, design, interviewsituation, transskription, analyse, verifikation og rapportering.

Med "Tematisering" overvejer vi, hvorvidt vores resultater er brugbare i praksis og om de forbedrer en menneskelig situation (Kvale & Brinkman,2009:81). En af de primære forudsætninger i vores valg af genstandsfelt i specialet var netop, at det skulle kunne belyse et potentielt problematisk område inden for det sociale arbejde. Således håber vi, at en granskning af socialarbejdernes menneskesyn kan foranledige forbedringer i praksis og kvalificere det sociale arbejde yderligere. "*Design*" anvendes til at sikre informanternes samtykke ift. deltagelse i undersøgelsen, oplyse de medvirkende om undersøgelsens fortrolighed og overveje, hvorvidt undersøgelsen kan have konsekvenser for informanterne (Ibid:81). Denne etiske fordring har vi forsøgt at integrere i vores forskningsdesign ved at fremstille samtykkeerklæringer, der beskriver, hvorledes anonymitet er en forudsætning for deltagelse i undersøgelsen (bilag:16). Det har været vigtigt for os, at ingen informanter kunne genkendes, da det i værste tilfælde kan have betydning for deres daglige arbejde. I samtykkeerklæringen beskriver vi undersøgelsens og interviewenes formål, hvorfor informanterne ved hvad de går ind til og hvad de kan forvente af os (bilag:15). Således betragter vi vores informerede samtykkeerklæring som værende etisk forsvarlig (Ibid:89). En anden årsag til, at vi følger denne fremgangsmåde er, at vi if. Persondataloven (2017) er forpligtet til at anonymisere data i forbindelse med undervisningsrelaterede opgaver.

"Interviewsituationen" er et kriterium, der retter vores opmærksomhed mod informantens tilstand under et interview (Kvale & Brinkman,2009:81). I de fleste tilfælde forløb vores interviews med beskæftigelsesmedarbejderne på en ganske rolig og afslappet facon. Det virkede som om, medarbejderne befandt sig godt med at fortælle om deres arbejde. Interviewene foregik på arbejdspladsen i aflukkede møderum, hvorfor samtalerne var afslappede og uforstyrrede. I nogle få tilfælde bemærkede vi en smule nervøsitet, hvilket vi antager skyldtes, at

informanten ikke helt vidste fra start, hvad det indebar, at være en del af en undersøgelse eller fordi samtalen i visse tilfælde blev mere personlig.

Med "Transskription" sikrer vi, at vores interviews transskriberes sagligt, så de forbliver autentiske og tro mod informante reelle udsagn (Ibid:81). Vi har i vores transskription af samtlige interviews, søgt at være tro mod den kontekst de foregik i og dermed i videst muligt omfang gengivet et autentisk billede af resultaterne. En fremgangsmåde vi har fulgt, da det giver andre forskere en chance for at kontrollere vores fund. Som hermeneutikere er vores viden ikke alene baseret på de ting, der fremgår eksplicit i interviewene, men også på de mere implicite detaljer. Således fortolker vi sagsbehandlernes menneskesyn ud fra deres ytringer og den givne interviewkontekst.

"Analyse" omhandler, hvor dybtgående vores interviews kan analyseres og om respondenterne skal have indflydelse på fortolkningen af deres udsagn (Ibid:81). I dette speciale har respondenterne ikke direkte været en del af analyseprocessen, den har vi alene stået for. Med udgangspunkt i vores videnskabsteoretiske ståsted som hermeneutikere kan det dog argumenteres, at respondenterne gennem horisontsammensmeltning indirekte har haft en indflydelse på fortolkningen. Samtlige informanter er i øvrigt blevet informeret om muligheden for at få deres udsagn slettet og udgå af undersøgelsen såfremt dette blev aktuelt (bilag:16).

"Verifikation" anvender vi til at sætte fokus på, hvorvidt den empiri, der indsamles via interviewene, kan verificeres. Således har vi reflekteret over, hvorledes interviewspørgsmålenes indhold og konstruktion har kunnet influere på informanternes besvarelser (Kvale & Brinkman,2009:81). Da denne undersøgelse fokuserer på respondenternes menneskesyn og deres forhold til arbejdspladsen, kan visse spørgsmål virke personlige og intimiderende. Menneskesyn er en abstrakt størrelse at føre en samtale omkring, hvilket både er en fordel og en ulempe. Fordelen er, at sagsbehandlerne her kan distancere sig ift. begrebet,

hvilket bør lede til mere åbenhed. Ulempen kan være, at deres forståelse af menneskesyn er så forskellig fra vores, at de svarer på noget andet end det, vi spørger ind til.

“Rapportering” refererer til, hvorvidt vores undersøgelse kan offentliggøres i relation til eventuelle utilsigtede konsekvenser for informanterne (Ibid:81). Denne etiske fordring har vi taget højde for ved at anonymisere deltagerne. Hvis der er udtalelser, der kan afsløre en bestemt identitet er de udeladt eller omskrevet og samtlige informanter refereres til som “han” i vores analyse. Derfor kan vores speciale offentliggøres problemfrit og uden negative konsekvenser for respondenterne.

## **Informanter**

I dette afsnit vil vi beskrive tanker og kriterier, der har gjort sig gældende i udvælgelsen af vore informanter. Rent kvantitativt har vi foretaget tolv interviews, ti interviews med beskæftigelsesmedarbejdere og to interviews med ledere. Samtlige har været tilknyttet afsnit i jobcentre, der til dagligt håndterer aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år. Interviewene med lederne kan ikke bruges som udtryk for beskæftigelsesrådgivernes menneskesyn, hvorfor disse to interviews er anvendt til, at give et billede af menneskesynets forbindelse til makroniveauet og en bedre forståelse af sagsbehandlerne råderum. Det er gennem interviewene med medarbejderne, at vores forståelse af deres menneskesyn er opstået, hvorfor størstedelen af vores interviews har været med denne gruppe. I starten af projektet overvejede vi at interviewe et antal aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere også, da de direkte berøres af det menneskesyn sagsbehandlerne besidder. Således ville deres holdninger kunne styrke begrebsliggørelsen af frontlinjemedarbejdernes menneskesyn. Den manglende plads et speciale stiller til rådighed betød, at denne idé blev udeladt og vi ensidigt valgte at fokusere på den primære kilde, hvilket vi anser som

værende beskæftigelsesmedarbejderne. Udvælgelsen af informanter blev foretaget ud fra følgende kriterier: Køn, alder, anciennitet og uddannelsesbaggrund, således at begge køn er repræsenteret, at der er stor alders og anciennitets mæssig spredning samt flere forskellige uddannelsesbaggrunde blandt informanterne. Denne udvælgelse foretog vi for at få et mere nuanceret billede af sagsbehandlingens menneskesyn.

### **Genealogisk metode**

I dette afsnit beskrives den genealogiske metode, der anvendes i besvarelsen af specialets to underspørgsmål, som relaterer sig til menneskesynets historiske udvikling og dets nuværende udtryk på det politiske niveau.

En genealog er en slægtsforsker, hvorfor man skal forstå genealogisk metode som en måde at finde tendenser, der er beslægtede over tid (Strøier, 2012:288).

Vibe Strøier beskriver metoden således: *"I den genealogiske metodes historieskrivning forsøger man at fremhæve de historisk specifikke processer, som har ført frem til nutidens styrings- og vidensformer. Formålet med historien i den genealogiske metode er at sige noget om nutiden. Gennem en historisk genealogisk analyse fremkommer viden om, hvordan mennesker op igennem historien gøres til objekter for bestemte styringsstrategier, og hvordan bestemte typer af vidensformer kategoriserer og former mennesker"* (Ibid:288).

Mens Kasper Villadsen (2004), der er vores primære inspirationskilde i anvendelsen af genealogien, beskriver metodens anvendelsesmuligheder således: *"Gennem genealogisk analyse kan man vise, hvordan den aktuelle orden, fx. i det sociale arbejde, på en gang bryder med fortiden og samtidig viderefører eller reaktiverer bestemte historiske mønstre"* (Villadsen,2004:13). Da vores problemfelt omhandler menneskesynets historiske udvikling og nutidige sammensætning, er den genealogiske metode derfor et yderst brugbart værktøj. Fremgangsmåden er interessant, da den giver mulighed for på et overordnet plan

at spotte kontinuiteter og diskontinuiteter. Således kan vi vha. af denne metode klarlægge anvendte styringsstrategier og vidensformer, erkende hvilke elementer i menneskesynet, der har ændret sig og hvilke der er forblevet upåvirkelige over tid. Anvendelsen af denne tilgang gør, at det nuværende menneskesyn i arbejdet med de langtidsledige vil komme til, at stå skarpere i kontrast til tidligere tiders forståelse af mennesket.

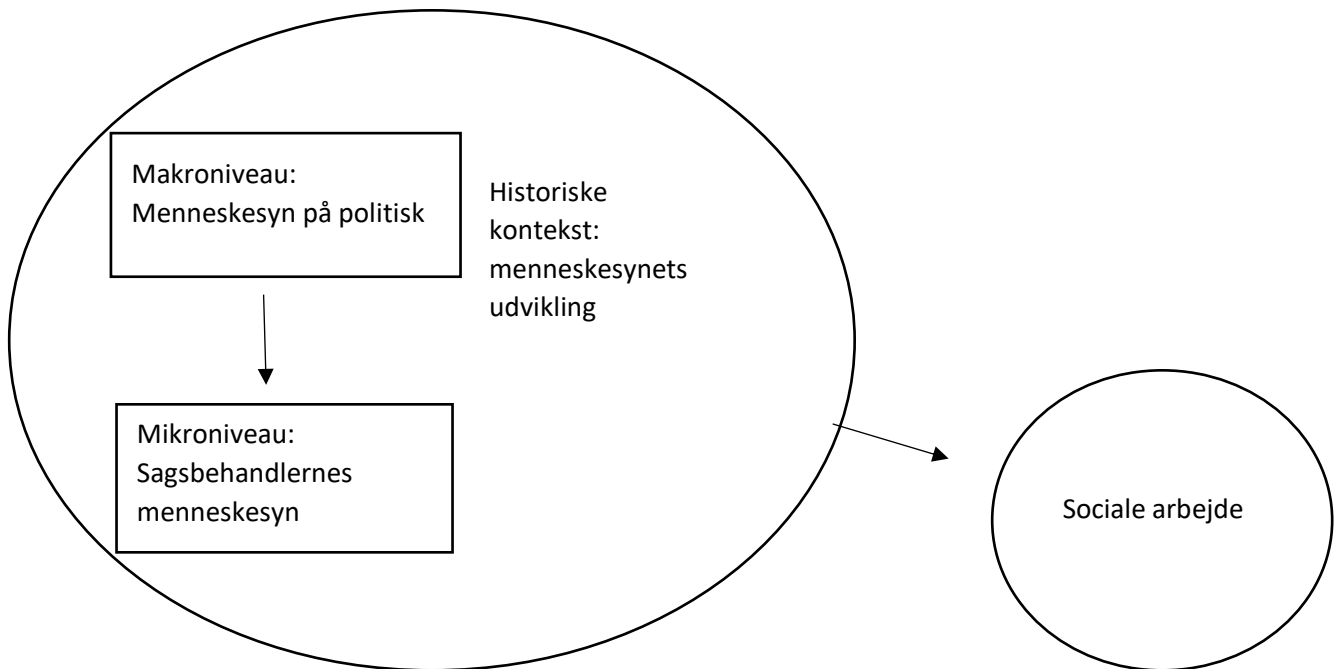
Villadsen kalder genealogien: *'problematiseringernes historie'*, "idet den udvælger punkter i historien, hvor der synes at ske brud i måden, hvorpå magt og viden spiller sammen" (Villadsen,2004:19). På samme vis vil nedenstående analyse bestå af bestemte historiske nedslag, der foretages med afsæt i ændrede styringsstrategier samt relevante politikker, reformer og love. De historiske nedslag foretages ud fra vores vurdering af, hvad der har haft størst indflydelse på menneskesynet i beskæftigelsessektoren og på socialområdet. Således er udvælgelsen af den empiri, der medtages i analysen subjektiv, hvorfor man i anvendelsen af genealogisk metode kan påstå, at forfatterne til en vis grad er aktive skabere af historien (Ibid:19). Denne pointe medfører, at der skal være en klar sammenhæng mellem forfatternes argumenter og de historiske begivenheder, der betragtes som betydningsfulde. Derfor underbygges nedenstående ræsonnementer og udviklinger af en række ansete kilder og historiske fakta. Brugen af genealogisk metode er desuden meningsfuld, da dens transparente og mere subjektive tilgang harmonerer med undersøgelsens kvalitetskriterier og vores hermeneutiske udgangspunkt.

## Analyse struktur

I begrebsafsnittet beskriver vi hvorledes kompleksitet og kontekstuel afhængighed er væsentlige egenskaber ved menneskesynsbegrebet. Således er disse karakteristika bestemmende for den måde, vi arbejder med begrebet i nærværende speciale. Som nævnt i problemformuleringen er fokus på det menneskesyn, der skabes i en beskæftigelseskontekst, hvor man arbejder med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år, hvorfor denne undersøgelses menneskesyn kun kan appliceres på lignende cases. Desuden kan sagsbehandlerens menneskesyn ikke betragtes som generelle personlige træk, men kun som holdninger og normer, der eksisterer i en kontekst, hvor de varetager deres erhverv som beskæftigelsesrådgivere.

For at visualisere de niveauer vi benytter til at operationalisere begrebet menneskesyn, har vi i figur 2 foretaget en grafisk fremstilling af vores analyseramme:

Figur 2: En grafisk fremstilling af specialets analysemodel:



Figur 2 fremstiller vores forforståelse vedr. menneskesynet på makroniveau, som har betydning for det menneskesyn, der manifesteres på mikroniveau. I figur 2 er niveauerne indlejret i den historiske kontekst, hvilket indikerer vores antagelse om, at alle niveauer og menneskesynets konkrete udformning til dels er et historisk produkt. Pilene i figur 3 gengiver grafisk undersøgelsens genstandsfelt, der er præsenteret i vores problemformulering. Således visualiserer figuren, hvordan beskæftigelsesrådgivernes menneskesyn hænger sammen med menneskesynets historiske udvikling og dets udvikling på politisk niveau. Desuden pointeres vores antagelse om, at menneskesynet har indflydelse på det sociale arbejde.



## **Analyse af menneskesynet i beskæftigelsessektoren**

I flg. afsnit foretager vi en genealogisk analyse, der skal besvare specialets to underspørgsmål. Således giver nedenstående analyse et billede af hvordan menneskesynet har udviklet sig historisk og hvordan det nuværende menneskesyn på makroniveau tager sig ud.

Opbygningsmæssigt vil afsnittet være opdelt efter fire tidsepoker vi mener har særlig betydning for udviklingen af menneskesynet i social- og beskæftigelsessektoren. I samtlige afsnit vil fokus primært være på, hvilke styringsstrategier og vidensformer, der har været styrende for de love og politikker, der har formet området samt på det indlejrede menneskesyn. Afsnittet indledes med et kort historisk tilbageblik, der beskriver menneskesynets karaktertræk før de første socialreformer.

Anden del tager udgangspunkt i social reformerne i 1891-92, der udbyggede den statslige organisering og finansiering af socialområdet. Tredje del omhandler Steinckes socialreform fra 1933. Næste epoke foregår i årene 1968-76, der afsluttes med vedtagelsen af Bistandsloven. Femte og sidste del fokuserer på det menneskesyn, der er at finde i nyere og nutidig sociallovgivning. Hver del afrundes med en opsummering af de vigtigste kontinuiteter og diskontinuiteter, mens afsnittet som helhed afsluttes med en opsamlende delkonklusion.

### **Tiden før de moderne socialreformer**

Som indledning til den historiske analyse vil vi gerne fremhæve tre væsentlige udviklinger, der tidsmæssigt placerer sig før de første socialreformer og som har været med til at forme menneskesynet i social- og beskæftigelsessektoren.

For det første kan man argumentere for, at det nutidige menneskesyn kan knyttes til kristne doktriner, mere specifikt til pauperismen, der i følgeskab med de franciskanske munke kom til Danmark i 1232. Kort fortalt handlede denne teologiske retning om at leve asketisk, fattiggøre sig selv og søge at gøre gode

gerninger over for andre fattige (Guldager & Skytte,2015:12). Således opblomstrer ideen om den næstekærlige gerning i relation til de fattige og den hjælp, man giver dem i højmiddelalderen, bliver mere systematiseret. En anden del af det middelalderlige menneskesyn, vi finder værende integreret i nutidens beskæftigelsespolitik, er skellet mellem værdigt og uværdigt trængende. På den tid delte man de trængende op i de lokale og de udefrakommende fattige (Ibid:12), mens skellet i dag eksempelvis forekommer mellem kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere. Som et tredje afgørende fundament for nutidens menneskesyn vil vi fremhæve Grundloven af 1849. Med vedtagelsen af denne bliver hjælpen institutionaliseret og reguleret ift. lovens § 89: "*den, der ikke kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påligger nogen anden, er berettiget til at erholde hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som herom påbyde*" (Guldager & Skytte,2015:14). Dermed bliver det formelt statens opgave at drage omsorg for de svageste borgere i samfundet.

### **Den første moderne socialreform fra 1891-92**

Årsagerne til, at "*Estrups socialreform*" kom til verden, skyldes politiske interesser og afgørende ændringer i samfundet. Man kan sige, at den blev skabt i kampen og samarbejdet mellem Venstre (bønderne) og Højre (Godsejerne)(Møller,2016:97). De to fraktioner var uenige omkring mange emner, så det var de mere konsensusorienterede kræfter fra: "*Det Forhandlende Venstre*" og "*Det moderate Højre*", som var arkitekterne bag socialreformerne (møller,1981:50). Sociallovene fra 1891-92 bestod af loven om: Alderspension, sikring ved sygdom og en fattiglov. Således betragtes de af nogle som grundstenene til den danske velfærdsstat (Møller,1994:21). De elementer, socialreformen er bygget op omkring, er: Frivillighedsprincippet, offentlige tilskud samt hjælp til selvhjælps-princippet (Møller & Larsen,2016:126).

Som en fjerde ting kan nævnes skabelsen af refusionssystemet: *"Denne 2. socialreform er bemærkelsesværdig, dels fordi den bygger på 1803-ordningens administrationssystem og skattefinansieringssystem, dels fordi den etablerer det ydelses- og refusionssystem, som siden stort set har adskilt det danske socialvæsen fra de kontinentaleuropæiske"* (Jonasen,2003:102). Som det fremgår blev refusionssystemet skabt med denne socialreform og kan betragtes som et af de dominerende styringsværktøjer igennem tiden i den danske beskæftigelses- og socialektor. Denne økonomiske tilgang til arbejdet har haft den konsekvens, at arbejdet med de trængende i samfundet bl.a. baserer sig på hvilke tiltag, der er mest rentable for institutionen, som yder hjælpen.

Således opbyggedes allerede på denne tid økonomiske incitamentsstrukturer for kommunerne i beskæftigelsesarbejdet. Forsikringssystemet er et andet system, der blev implementeret i 1892-92 socialreformen. Den ene forsikring var sygeforsikringen (sygekasserne) og den anden var arbejdsløshedsforsikringen (A-kasserne) (Jonasen,2003:104). Sygeforsikringen indskrives i Sygekasseloven af 1892, mens opdelingen mellem forsikrede og ikke-forsikrede ledige skete med vedtagelsen af Arbejdsløshedsloven fra 1907. Arbejdsløshedsloven var bygget på samme principper som Sygekasseloven, hvilket betød, at medlemskab var frivilligt og at et medlemskontingent var nødvendigt, såfremt man ville forsikres og være del af en A-kasse (Møller,1994:24). "Hjælp til selvhjælp" princippet er et andet princip, der med inspiration i Sygekasseloven af 1892 blev implementeret i Arbejdsløshedsloven fra 1907 (Jonasen,2003:71). "Hjælp til selvhjælp" princippet kom til udtryk i forsikringssystemet, da man selv skulle yde økonomisk bidrag til tider hvor man eventuel blev arbejdsløs. Liberale og konservative kredse mente derfor, at et sådant system højnede selvansvarligheden.

Reformen betød desuden if. de borgerlige partier også, at man begrænsede de sociale udgifter, hvilket skyldtes: a) man kunne få arbejderne til at kontrollere

hinanden ift. misbrug af systemet, b) at forsikringer ville udelukke nogle og dermed begrænse antallet af medlemmer, der skulle have ydelser, c) at man nu kun skulle give til dem, der fortjente hjælpen, de værdige så at sige (Jonasen,2003:101). Således kan det argumenteres, at skellet mellem værdige (forsikrede) og uværdige (ikke-forsikrede) modtagere af ydelser, blev institutionaliseret med Arbejdsløshedsloven i 1907. En anden metode man benyttede på denne tid var, at man stillede krav til borgerne og tilskyndede folk til at finde arbejde: "*et A-kassemedlem, som vægrer sig ved at modtage passende anvist arbejde, mister understøttelsesretten*" (Jonasen,2003:105). Samfundet skulle anvise arbejde, som svarede til den arbejdsløses evner, hvilket betød, at man dermed også havde en forpligtigelse til at arbejde, når man fik et job tilbudt (Ibid:105).

To af de kendetegn, man bevarede i det sociale arbejde fra før reformernes vedtagelse, var skønsmæssige udmålinger, eksempelvis ved almindelig offentlig forsørgelse og i samarbejdet med frivillige private organisationer (Møller,1994:22-26). Af andre interessante anskuelser kan nævnes, at socialisterne allerede på denne tid mente, at arbejdsløshed kunne fjernes helt i samfundet. Man skulle blot finde årsagerne til arbejdsløsheden, så kunne problemerne løses. Desuden mente man, at samfundet havde en pligt til at erstatte det tab, arbejderne led ved arbejdsløshed (Skou,2012:144-145).

I lov om det offentlige Fattigvæsen fra 1891 lyder § 1. således: "*Det offentlige er pligtigt til at komme enhver til Hjælp, for saa vidt og saa længe han ikke er i Stand til at forskaffe sig og sine det nødvendige til Livets Ophold eller til Kur og Pleje i Sygdomstilfælde, dog imod Erstatning af den eller dem, hvem det ifølge nedenstaaende Regler paahviler at forsørge eller understøtte den paagældende. Den, der modtager saadan Hjælp, er underkastet de Forpligtelser, som Lovene herom paabyde*" (FL:1891). Dermed kan man trække en rød tråd fra Grundloven af 1849 til de første socialreformer, da begge understreger, hvordan det

offentlige har pligt til at hjælpe borgere, som ikke kan klare sig selv, men dog på den betingelse, at de accepterer de forpligtelser, der medfølger. Således rummer begge love ret og pligt og "noget for noget" principperne (Guldager & Skytte,2015:15). Ift. menneskesynet i denne periode kan man sige, at der var nogle forskellige og modsatrettede holdninger til reformernes formål. Generelt omhandlede det "hjælp til selvhjælps" maksimen, opdelingen mellem værdigt og uværdigt trængende og i relation her til, hvorvidt arbejdsløshed og fattigdom var selvforskyldt. Inden vedtagelsen af Arbejdsløshedsloven af 1907 nedsatte man en kommission, som i 1906 konkluderede: *"...at arbejdsløshed langt fra altid er selvforskyldt, og at arbejdsløshed formentlig ikke kan udryddes i det nuværende samfund"* (Møller,1981:71). Formanden for kommissionen uddyber denne opfattelse således: *"Arbejdsløsheden må i det store og hele betragtes som et socialt onde, der træffer mangen arbejder uden egen skyld. Da arbejdsgiverne altid helst vil beholde deres bedste arbejdere og afskedige de dårligere, kan drikfældighed, upålidelighed osv. få indflydelse på hvilke, men ikke på hvor mange, arbejdere der afskediges...Kan man ikke hjælpe en arbejdsløs ad anden vej - for eksempel ved en bedre arbejdsanvisning - står der kun tilbage for det offentlige at understøtte ham på en eller anden måde, når han uden egen skyld er kommet i nød"* (Skou,2012:142). Altså var der i denne periode en bevidstgørelse omkring, at arbejdsløshed kunne være uforskyldt og at man derfor som samfund, havde en pligt til at hjælpe denne gruppe. Men hjælpen kunne samtidig kun retfærdiggøres, såfremt man var en værdig trængende, altså en med den rette moral. Ideen om den rette moral blev håndhævet igennem de pligter, man havde som fagforeningsmedlem. Skellet mellem værdigt og uværdigt trængende sås eksempelvis ved, at fagforeningerne ifølge § 13 i Arbejdsløshedsloven af 1907 var forpligtet til, at nægte optagelse af uskikkede personer (Møller,1981:94). Således blev man bla. betragtet som en uværdigt trængende, hvis man havde været væk fra arbejdsmarkedet i et længere

tidsrum. Da visse grupper blev betragtet som uværdige, var de henvist til fattighjælp, hvilket medførte en række indskrænkninger i deres rettigheder. De mistede bl.a. valgret og valgbarhed ved politiske valg og kunne ej heller indgå ægteskab med en eventuel partner (Møller,1994:23). Den konsekvente linje, hvor man sanktionerede folk, der trådte ved siden, kan relateres til den såkaldte læringsteori inden for det sociale arbejde: *"Til samme tankesystem hører, at en vis ydmygelse knyttet til modtagelse af hjælp er et egnet pædagogisk middel til at øge selvopholdelsesdriften hos potentielle ansøgere"* (Jonasen,2003:101). Borgerlige kredse mente dermed, at man kunne opdrage borgerne til at foretage de moralsk korrekte valg. En forståelse af mennesket, der kan sidestilles med den liberale "idealborger", som selv tager ansvar for sine handlinger (jf. teoriafsnit). I modsætning hertil forsøgte Socialdemokraterne at fjerne de stempelingseffekter, som var knyttet til modtagelsen af ydelserne (Jonasen,2003:101). De argumenterede for, at modtagelse af fattighjælp var nedværdigende og dermed var med til at udstøde borgeren fra samfundet (Møller,1994:23).

### *Opsummering*

De første socialreformer er bygget op omkring liberale principper som: frivillighed, "noget for noget" (ret og pligt) og "hjælp til selvhjælp". Samtidig understreges vigtigheden af, at individet selv tager ansvar for sin tilværelse og dem, der ikke magter dette skal opdrages vha. sanktioner i kraft af rettighedstab, så de kan blive liberale "idealborgere". Skellet mellem værdigt uværdigt trængende videreføres, men institutionaliseres nu i kraft af forsikringsystemet. Refusionssystemet er en ny økonomisk styring af social- og beskæftigelsesområdet, der nu er med til at skabe incitamentsbaserede rammer i det sociale arbejde. Socialdemokraterne mente allerede på denne tid, at staten kunne planlægge og styre samfundets udvikling og man fik bredt en forståelse af,

at arbejdsløshed kunne være uforskyldt i visse tilfælde, men generelt var det en reform præget af et liberalt menneskesyn.

### **Steinckes socialreform**

Man kan sige, at Socialreformen i 1933 kom til verden for at imødegå de problematikker kriserne i 1920'erne havde medført (jf. ovenstående afsnit) (Møller,1994:79). Industrialismen nedbrød i stigende grad mange af de fællesskaber, der før i tiden havde beskyttet individet og forsørgelsen var derfor blevet et samfundsanliggende: *"Arbejdsløsheden blev et socialt problem, og den forøgede økonomiske integration medførte, at den enkelte i stadig ringere omfang selv var herre over de faktorer, der bestemte hans økonomiske vilkår"* (Andersen,1966b:9). Kriserne havde ramt flere områder i samfundet, hvorfor Steinckes socialreform blot var én del af tre andre projekter, hvilke omhandlede støtte til landbruget, bedre hjælp til arbejdsløse med ønske om højere beskæftigelse og beskyttelse af hjemlige erhverv imod udenlandsk konkurrence (Møller & Larsen,2016:104). *"Skulle der gang i projekterne, måtte enten liberalismen lægges på hylden, eller der måtte ske væsentlige styrkemæssige forskydninger"* (Møller,1994:107). Skiftet blev en realitet og banede vejen for forandringer på social- og beskæftigelsesområdet, hvilket blandt andet resulterede i, at man nu søgte at fjerne stigmatiseringen og fattighjælps virkninger, der fulgte ved modtagelse af understøttelse. Borgerne havde nu en ret til at modtage socialhjælp, der ikke længere skulle betragtes som en almisse. Intentionen var, at mindske antallet af borgere, der blev ramt negativt af fattighjælps virkninger og dermed gøre op med skellet mellem værdigt og uværdigt trængende (Møller,1981:121) (Steincke,1933:12). Arbejdsløshedsunderstøttelsens lave og relative kortvarige karakter var en anden ting Steincke ville reformere, da langvarig ledighed på denne tid var ensbetydende med markant dårligere levevilkår (Møller,1994:93). Selvom

arbejdsløshedsforsikringen nu sikrede mod ordinær og ekstraordinær arbejdsløshed, understregede Steincke dog, at abnorm arbejdsløshed som eksisterede i denne tid, ikke kunne forhindres eller afhjælpes gennem socialreformen (Steincke,1934:15). Socialreformens vigtighed skyldtes også, at man nu systematisk kunne sætte en stopper for dobbeltforsørgelse og plattenslageri (Steincke,1933:12). Den måde, de hidtidige love blev administreret gennem flere forskellige myndigheder, muliggjorde denne misbrug af systemet (Steincke,1934:11). Den manglende koordination, kompleksitet og uoverskuelighed i sociallovgivningen førte desuden til ineffektivitet (Jonasen,2003:110). En af de uheldige sideeffekter ved de ukoordinerede sociallove var, at den ledte til uensartet hjælp af borgerne (Steincke,1933:11). Refusionssystemet var et andet onde, der skulle revideres. Før reformen var refusionssystemet udformet således, at kommunerne havde incitamentet til at lade egne økonomiske interesser veje tungere end borgerens trang (Steincke, 1934:11).

*"De liberalistiske grundprincipper om frivillighed og hjælp til selvhjælp - udmøntet i et socialforsikringssystem baseret på medfinansiering fra de sikrede - blev i høj grad videreført"* (Malmgart,2005:79). Således var der kontinuitet mellem de første socialreformer i 1890'erne og den i 1933. Selv i denne Socialdemokratiske regeringsperiode beholdt man de liberale principper vedr. hjælp til selvhjælp og frivillighed (Møller, 1981:117). Omvendt førte reformen også til brud og nyskabelser: *"Med Kanslergadeforliget blev der sat punktum for den liberale statsperiode. Fremtiden tilhørte den interventionistiske stat"* (Ibid:106). Denne intervention betød bl.a., at man udbyggede universalismen og gik fra en tro på det frie marked til en tro på, at staten kunne skabe det gode liv, såfremt man indrettede samfundet tilstrækkeligt rationelt (Skytte,2015:15)(Malmgart,80:2005). Ved udformningen af socialreformen udtaler Steincke flg.: *"Hvor store de samlede Udgifter efter Socialreformen vil*



*blive, er der i øvrigt ingen der kan vide"* (Steincke,1934:19). Socialministeren vidste, at den krisetid, reformen var vedtaget i, kunne medføre enorme udgifter, men støttede alligevel dens vedtagelse (Ibid:19). Denne prioritering og beslutningsproces er interessant, da den står i diametral modsætning til socialområdets nutidige styringsmodel, New Public Management (herefter NPM), hvor økonomiske afvejsninger er vejledende for, hvorledes man kan agere (jf. afsnit vedr. makroniveau).

Socialreformen i 1933 betød effektivisering og systematisering af socialområdet, hvilket skabte et mere enstrengt system, øget centralisering og statslig finansiering samt et højere ydelsesniveau (Jonasen,2003:113). I praksis samlede og systematiserede man fire årtiers lovgivning, hvorfor halvtreds love og lovbestemmelser blev til fire love (Skytte,2015:15)(Steincke,1934:17). Som Steincke selv udtrykte det, ville reformen medføre en *"ensartethed i Hjælpen og Ligelighed i Trangsbedømmelsen, medens der hidtil har raadet en omfattende Vilkaarlighed..."*(Ibid:20). Den omfattende systematisering kan betragtes som en nyskabelse inden for social- og beskæftigelsesområdet. Bureaukratiseringen udmøntede sig i, at samtlige kommuner oprettede socialudvalg og socialkontorer, der nu skulle administrere det sociale arbejde (Malmgart,2005:55).

Socialt arbejde blev derfor med socialreformen fra 1933 et systematiseret offentligt anliggende, der finansieres via skattebetaling (Ibid:64). Private organisationer og filantropien havde stadig en plads i det sociale arbejde, en plads der med tiden blev mindre (Ibid:58). Et område Steinckes socialreform udbyggede, var arbejdsløshedsunderstøttelsen. Man samlede ordinær og ekstraordinær hjælp, nedlagde hjælpe-kasserne, som baserede hjælp på skøn og oprettede i stedet fortsættelseskasser, hvilket resulterede i en fordobling i antallet af understøttelsesdage med en dækningsgrad på 80 % (Møller,1981:110). Således blev ydelserne højere og længerevarende som et modtræk til datidens massearbejdsløshed. Samtidig gik man fra anvendelsen af

et skønsprincip til et retsprincip i udmålingen af ydelserne, hvilket betød, at man inddelte hjælpen efter, hvordan trangens karakter var (Ibid:17). *"Steinckes socialreform var udtryk for et paradigmeskifte. Fra, at socialhjælp havde været en almisse og blev givet ud fra et barmhjertighedssynspunkt, blev den nu en ret"* (Ibid:225). Understøttelse blev dermed en borgerret, der bl.a. skulle være med til at fjerne den stigmatisering, modtagelse af fattighjælp bevirkede (Andersen,1966:57). Således gik man fra et princip i 1892, hvor understøttelse førte til fattighjælps virkninger: *"medmindre andet udtrykkeligt var bestemt"*, til en ordning, hvor fattighjælps retsvirkninger: *"kun undtagelsesvis"* måtte tages i brug, når det var særligt hjemlet i loven (Steincke,1933:9): *"Hovedprincippet var her, at modtageren af kommunehjælp skulle forsørges nødtørftigt."* (Jonasen,2003:156). Således skulle ikke-forsikrede stadig kun modtage hjælp til at oprette et eksistensminimum og retsvirkninger var stadig en del af sociallovene. Så selvom man havde en intention om at legitimere den hjælp ikke-forsikrede modtog, så forblev der et skel mellem værdigt og uværdigt trængende. Således blev forsikringsvejen og hjælp til selvhjælps princippet foretrukket: *"Det var hjælp til selvhjælp princippet, der dominerede størstedelen af det socialpolitiske ydelsesområde. Forsikringsprincippet blev også af socialdemokraterne anset som 'finere' end forsorgsprincippet"* (Jonasen,2003:112-113). En kontinuitet, der viste hvordan det liberale hjælp til selvhjælps princip var blevet en integreret del af Socialdemokraternes socialpolitik, hvilket var med til, at videreføre skellet mellem værdigt og uværdigt trængende. I årene efter socialreformen vedtages en række kriselovgivninger, der fører til, at man forsøger at skabe mere arbejde via offentlige investeringer (Sode-Madsen,1985:16). De offentlige investeringer betød, at aktivering af unge og langtidsledige blev anvendt til at bygge eksempelvis veje og cykelstier. *"Antallet af langvarigt ledige blev i ministeriet opfattet som værende temmelig konstant, altså tilsyneladende upåvirket af sæsonsvingninger. Med mindre det*

*offentlige greb ind 'for påny at vænne dem til produktionens vilkår', ville denne snes tusinde blive kronisk arbejdsløse"* (Ibid:70). Denne udvikling i 30'erne er interessant, da det her påvises, hvordan aktiveringspolitik og ideen om konstant aktivering af borgerne samt bevidsthed vedr. "*strukturel ledighed*" eksisterer. En fremgangsmåde og tankemønster, der normalvis forbindes til vor tid (jf. nedenstående). Således var aktivering af ledige allerede i 30'erne en anvendt styringsstrategi i beskæftigelsessystemet.

### *Opsummering*

Socialreformen var en systematisering og effektivisering af socialområdet, der skulle føre til mere ens hjælp til borgerne, mindre dobbeltforsørgelse samt et mere effektivt og enstrengt system. Man forsøgte til dels at fjerne den stigmatisering, der fulgte med modtagelsen af sociale ydelser, ved at understøttelse nu var en rettighed og ikke en almisse. Samtidig forhøjedes ydelsesniveauet og man gik fra at være en liberalstat til at være en mere interventionistisk stat, der aktiverer borgerne og foretager offentlige investeringer i social- og beskæftigelsesområdet. Et system, der betød at skattefinansieringen fik en central rolle. Alt sammen eksempler på, at det socialistiske menneskesyn vandt ind i denne periode, hvilket er en diskontinuitet sammenlignet med den tidligere udvikling inden for området. Det liberale menneskesyn, der repræsenteres i "*hjælp til selvhjælp*" princippet og det fortsatte inddragelse af det frivillige element i socialarbejdet blev dog videreført.

### **Socialsystemets udvikling fra 1960-1976**

*"Det var en tid med stor optimisme, tilstrækkelige ressourcer samt rum og vilje til udviklende initiativer også inden for socialt arbejde"* (Skytte,2015:32). Således beskriver Marianne Skytte perioden omkring Bistandsloven. Fra slut 50'erne til først i 70'erne var der højkonjunktur og rigeligt med ressourcer, hvilket

muliggjorde statslige økonomiske indgreb (Møller,1981:130)(Møller & Larsen,2016:111). Den anvendte styringsstrategi var keynesianismen, der forsøgte at kontrollere arbejdsløsheden i samfundet ved at regulere efterspørgslen på arbejdskraft via offentlige investeringer (Ibid:111). Det var også på denne tid, at man foretog markante investeringer i social-, sundheds- og uddannelsessektoren og dermed udbyggede velfærdsstaten (Ibid:112). Det interessante ved Bistandsloven er, at den blev konstrueret i en højkonjunktur, mens den blev vedtaget og implementeret i en krisetid (Hansen & Henriksen,1984:237). *“Væsentligt for forståelsen af både reformens indhold og af den medfølgende debat er det at huske på, at den skulle realiseres i en periode, der både i politisk og økonomisk henseende var mindre gunstig end den periode, hvori den blev til”* (Ibid:356). Måske er det årsagen til, at man gav Bistandsloven kælenavnet *“Det sociale supermarked”* (Ibid).

Motiverne bag socialreformerne i denne periode var ligesom i andre perioder at sikre rolig og stabil samfundsudvikling (Ibid:132). Man ønskede at ændre socialektorens struktur, da den var upraktisk og besværlig for borgere og administratorer samt havde mangler, der kunne føre til dobbeltforsørgelse, at nogen faldt uden for systemet, uretfærdighed og forskel i ydelserne samt uhensigtsmæssige økonomiske incitamenter for de offentlige instanser (Ibid:356-357). Strukturen gav anledning til: *“en betydelig kassetækning mellem stat, amt og kommune forstået på den måde, at en klient ikke nødvendigvis blev tilbudt den hjælp, der var mest relevant for ham, men den hjælp, der gav den største refusion fra en anden kasse”* (Skou,2012:398). I 60'erne skiftede socialpolitikken kurs, hvilket betød, at det ikke blot var forsørgelsesproblemet, som var i fokus længere. Stigning i velstanden førte til en større og stærkere middelklasse, som ønskede velfærdsordninger, der ikke alene kunne sikre borgeren finansielt, men som også kunne forebygge sociale problemer (Andersen,1966b:16).

*"Der var med forslaget til bistandslov tale om den første gennemgribende revision af den sociale lovgivning, siden Steincke fik sin socialreform i 1933"* (Skou,2012:398). *"Efterkrigstidens ekspansion af den sociale sektor, som forstærkedes i 1960'erne, var på mange områder et udtryk for afgørende nytænkning for så vidt angår de socialpolitiske normer og principper"* (Hansen & Henriksen,1984:231) Disse to citater understreger på bedste vis, hvordan man på visse områder tog udgangspunkt i Steinckes filosofi vedrørende systematisering og effektivisering, samtidig med, at man videreudviklede velfærdsstaten og introducerede nye markante ændringer i beskæftigelses- og socialektoren. I Steinckes ånd samlede man i Bistandsloven syv love i én og søgte via Kommunalreformen i 1970, at skabe et endnu mere enstrenget system (Skou,2012:398). Således en videreførelse af den struktur og tankegang Steincke indførte i 1933. Men med reformerne i 60'erne og 70'erne hed de socialpolitiske målsætninger: forebyggelse, revalidering, tryghed og trivsel (Hansen & Henriksen,1984:356). En SFI undersøgelse fra 1965 viste at 1 million borgere rammes af sociale begivenheder pr. år, hvilket oftest skyldtes sygdom, og ikke særligt ofte arbejdsløshed. De fleste rammes kun kortvarigt. Halvdelen fik hjælp fra det offentlige, mens kun en fjerdedel modtog økonomisk compensation. Årsagen til den lave dækningsgrad mente man skyldtes uvidenhed i henhold til rettigheder. Samtidig fandt man ud af, at der var en gruppe med langvarige og omfattende problemer. På baggrund af denne undersøgelse valgte man i udformningen af Bistandsloven at anvende: *"Det mindste indgrebs princip"*. Princippet byggede på en antagelse om, at de fleste selv klarer deres problemer og at det som oftest blot er økonomisk hjælp folk behøver. Således blev et af formålene med reformen, at hjælpe borgerne med en hurtig løsning af øjeblikkelige vanskeligheder (Jonasen,2003:145). Derudover blev bedre koordination samt mere rådgivning og vejledning fokusområder i den nye reform (Hansen & Henriksen,1984:356-357). En

nyskabelse ift. tidligere prioriteringer i det sociale arbejde, hvor man slet ikke i samme grad havde været opmærksomme på vigtigheden af vejledning og rådgivning. Man ville desuden gøre op med det reaktive princip, hvor bistanden først ydes når trangssituation er indtrådt, "hjælp til selvhjælps" princippet, hvor: *"det påhviler den enkelte borger selv at bringe trangstilfældet til ophør"* og en lovgivning, som skelnede mellem værdigt (uforskyldt) og uværdigt (selvforskyldt) trængende (Andersen,1966b:19). Således afskaffedes retsvirkninger i 1961 ved revision af forsorgsloven, hvorefter det hed sig at man fik almindelig hjælp eller udvidet hjælp (Jonasen,2003:156). Men det var ikke kun fjernelsen af lovgivningens skel mellem værdigt og uværdigt trængende, der var en markant ændring: *"Man gik i vidt omfang fra et retsprincip til et skønsp princip"* (Skou, 2012:398). Således kan man argumentere for, at der var et paradigmeskifte i sagsbehandlingens arbejds metode (Ibid:398). Et kontroversielt skifte og: *"Hermed brød man med en lang tradition i dansk socialpolitik. Tendensen i det 20. århundredes lovændringer havde været at befæste retsprincippet. Det havde sikret modtagerne af hjælp mod at føle sig ydmygede eller vilkårligt behandlede. Ensartede tilfælde var blevet behandlet ens, og flere andre grunde havde talt til gunst for retsprincippet. Når man nu ændrede kurs, var det imidlertid et udtryk for den nye socialreforms høje ambitionsniveau. Man ville ikke længere tillade, at firkantede lovregler stillede sig i vejen for at give den enkelte klient den bedst mulige behandling ud fra en helhedsvurdering"* (Hansen & Henriksen,1984:360). Så skiftet fra retsprincip til skønsp princip skyldtes, at man ville hjælpe den enkelte bedst muligt samt højne niveauet i det sociale arbejde. På denne tid var holdningen ikke at sociale problemer primært skyldtes individuelle faktorer, men derimod samfundsprocesser og dysfunktionelle samfundsstrukturer (Hutchinson & Oltedal,2006:31). En sådan forståelse af samfundsforholdene burde medføre tolerance overfor de mest udsatte, men den øgede velfærd havde faktisk den modsatte effekt: *"Fattigdommen bliver på en måde særlig ydmygende, når den*

findes i velfærdssamfundet. Ydmygende for den fattige og også ydmygende for det samfund, hvori den findes. Fattigdom i velfærdssamfundet opleves af den fattige som et personligt nederlag. Og det omgivende samfund viser ofte en tilsvarende negativ holdning over for den fattige. Fordømmelse er hyppigere end forståelse" (Andersen,1966:19). Omvendt kan det argumenteres, at velfærdsstater er bygget op omkring solidaritetsprincippet, hvilket bør gøre det mindre skamfuldt for borgerne at være arbejdsløse og modtagere af understøttelse (Gimmler & Harder, 2015:43). Dette leder hen til det såkaldte motivationsproblem, for når der nu var arbejde til alle i velfærdsstaten, så måtte arbejdsløsheden og fattigdom skyldes mangel på motivation blandt de ledige (Jonasen,2003:153). Af den årsag blev mobilitetsfremmende ydelser, efteruddannelse og omskoling anvendt til at motivere og kvalificere de arbejdsløse (Ibid:153).

"Det blev foreskrevet, at det offentlige skulle yde hjælp med henblik på at skaffe den hjælpsøgende mulighed for erhvervsmæssigt arbejde eller genopretning af erhvervsevne" (Ibid:156). Hvis man allerede havde problemer skulle man således have genoprettet sin erhvervsevne via revalidering (Hansen & Henriksen,1984:358). I de fleste tilfælde håbede man dog, at kunne forebygge eventuelle problemstillinger en borger kunne tænkes at få. Således var forebyggende arbejde en essentiel del af bistanndsloven, hvilket var et paradigmeskifte sammenlignet med den tidligere mere reaktive tilgang (Skou,2012:398). Det betød, at man nu gav bistand så tidligt som muligt, før en social begivenhed indtraf, modsat tidligere hvor man havde givet den efterfølgende (Skou,2012:399). Man gik altså mere væk fra subsidiaritetsprincippet, som foreskrev, at: "samfundet bør kun komme den enkelte borger til hjælp, når hans egne muligheder er udtømte, eller endog kun når mindre eller underordnede fællesskaber ikke har mulighed for at løse problemet" og over til et universalitets- og solidaritetsprincippet, hvor parolen lød

således: *"ved en persons tab af indtægtsmulighed eller anden samfundsbetinget ulykke påtager samfundet sig en erstatningsforpligtigelse, en pligt til så vidt muligt at genetablere personen i normaliteten"* (Jonasen,2003:137). Således var den nye målsætning i socialpolitikken ikke blot at sikre borgeren et eksistensminimum, nu skulle det sociale sikringssystem også indrettes så det modvirkede en eventuel indtægtsnedgang (Andersen,1966b:20). En ændring, der betød, at tildelingskriterierne blev lempet, at skattefinansieringen udvidet og at satserne for understøttelse steg og at der nu ingen tidsbegrænsning var for kontanthjælpen (Skou,2012:398) (Jonasen,2003:137-38). Tildelings- og udmålingskriterierne skulle baseres på borgerens behov, hvor behov blev målt i forhold til den gennemsnitlige levestandard i velfærdssamfundet (Ibid:142). Tidligere betragtedes fattigdom som et absolut begreb (eksistensminimum), men efter Bistandsloven i 1976 blev fattigdomsforståelsen relativ, hvilket medførte at man var fattig, hvis man manglede de fornødne ressourcer til kost, deltagelse i aktiviteter og rimelige levevilkår (Jensen & Prieur,2015:150). Dette menneskesyn betyder, at: *"Klienten gøres til genstand for objektiv problembestemmelse, og professionelle eksperter tildeles autoritet til at definere mål for velfærd"*. Borgeren blev omtalt som den *"Rådvilde sociale klient"*, der skulle have en hjælp baseret på objektive sociale forhold (Villadsen,2004: 253). Ideen med det nye ydelsessystem var, at: *"sikre indkomstafhængigepersoner mod videregående virkninger af socialbegivenhedsskabte indkomstsvigt, hvis der er udsigt til, at indkomstsvigtet er midlertidigt"*, hvis det er længerevarende, så skal man: *"blødgøre overgangen til et lavere forsørgelsesniveau"* (Jonasen,2003:142). Dermed skulle man forebygge sociale problemer og dække indkomstbortfald og ikke kun ved trang. Hjælpen i Bistandsloven var nu ikke alene rettet mod at afhjælpe økonomisk trang, man fokuserede ligeledes på familie- og trivselspolitik (Andersen,1966b:20-21). Således gik man nu ind og vurderede hele menneskets miljø, arbejdsplads, familie, etc. i udarbejdelsen af den sociale indsats (Hansen &



Henriksen,1984:236 ). Altså fik det systemteoretiske menneskesyn, der fokuserer på borgerens relationer og helhedsforståelse en afgørende ny rolle i det sociale arbejde på denne tid (Hutchinson & Oltedal,2006:36). Det sociale system var ikke længere blot et sikkerhedsnet, men bestod også af en række andre opgaver (Andersen,1966:15). *"Vi har svært ved at frigøre os fra gamle forestillinger om, at når det offentlige ansvar udvides, så begrænses borgernes ansvar tilsvarende"* (Andersen,1966:15-16). Denne problemstilling vedrørende individets ansvar overfor samfundets ansvar blev aktuel med de udvidede indsatser i 60'erne og 70'erne, en problemstilling, der tydeliggør overgangen fra det liberale til det socialistiske menneskesyn i socialpolitikken. I forbindelse med det systemteoretiske perspektiv i det sociale arbejde introduceredes helhedsforståelsen: *"der skal tages hensyn til, at trangene kan skyldes mange forskellige årsager: sygdom, arbejdsløshed, ulykkestilfælde, invaliditet, alderdom o.s.v.; der skal tages hensyn til, at administrationen helst skal være så enkel som mulig; der skal tages hensyn til, at det hele koster penge; der skal tages hensyn til, at ordningen helst ikke skal kunne misbruges; og der skal tages mange andre hensyn"* (Ibid:49). Den helhedsorienterede menneske- og samfundsopfattelse betød, at *"nyere målsætninger kun kunne opfyldes i det omfang, der tages hensyn til dem ved udformningen af den almindelige erhvervspolitik, finanspolitik, boligpolitik, m.v."* (Andersen,1966b:28). Man skulle nu sammentænke samtlige politiske områder i relation til socialpolitikken, således var socialpolitikken en opgave for hele samfundet og ikke blot noget man løste ved at give en social ydelse. Danmark gik i denne periode fra at være en liberalstat til at være en interventionistisk stat, hvis styringsstrategi baserede sig på keynesianisme (Møller,1981:129). Den keynesianske filosofi kan beskrives således: *"Det er både ønskeligt og muligt, at staten via en penge- og finanspolitisk styring af totalefterspørgslen skaber fuld beskæftigelse (makro-niveauet). Konjunkturbestemt arbejdsløshed er derfor et midlertidigt fænomen"*

(Jonasen,2003:140). Dermed var tanken, at man via offentlige investeringer og rigelige ressourcer kunne opnå fuld beskæftigelse og løse de fleste sociale problemer (Møller & Larsen,2016:113). Skattebyrden blev i bred udstrækning ikke længere set som en byrde, men snarere som en investering (Jonasen,2003:14). Investeringen i socialpolitikken var en rentabel forretning eftersom den medvirkede til, at højne befolkningens produktivitet på arbejdsmarkedet (Ibid:15). Keynesianismen betød, at man gik fra en passiv til en aktiv socialpolitik (Ibid:10). Man mente at det nu var muligt og ønskeligt aktivt at styre og planlægge samfundsudviklingen via overordnede politikker (Ibid:131).

### *Opsummering*

Som ved reformen i 30'erne ønskede man i 60'erne og 70'erne, at skabe et mere enstrengt og effektivt system, hvor man ligesom tidligere ville modarbejde eventuel dobbeltforsørgelse. Modsat rummer reformen et væld af diskontinuiteter. Fokus på forebyggelse, revalidering, rådgivning og vejledning var nye elementer, der kom til med Bistandsloven. Det samme gælder for den helhedsorienterede indsats. Det sociale arbejde tog afsæt i borgerens behov og understøttelse skulle nu gives forebyggende, uden tidsbegrænsning og så den dækkede borgerens indkomsttab, da man skulle have hjælp til at bevare sin levestandard og ikke blot til at bevare et eksistensminimum. Et nyt ydelsessystem, der baseredes på, at man nu forstod fattigdom som en relativ størrelse. I sammenhæng med at man indførte højere sociale ydelser, afskaffede man officielt retsvirkningerne, begge tiltag, der skulle være med til at fjerne den stigmatisering socialhjælp var forbundet med. For at opkvalificere det sociale arbejde genindførte man vægten på skønsarbejdet i den sociale praksis. Keynesianismen var den overordnede styringsstrategi, der harmonerede med, at man gik fra en liberalstat til interventionistisk stat, hvilket medførte, at man gik fra en passiv til en aktiv social- og beskæftigelsespolitik. Investering i samfundet

og borgerne samt aktiveringspolitik var nøglen til fuld beskæftigelse. Denne periode kan med rette kaldes det socialistiske menneskesyns storhedstid, en tid med rigelige ressourcer, der åbnede muligheden for, at man aktivt kunne bekæmpe de indlejrede liberale elementer i socialpolitikken.

### **Socialpolitikken fra 1990'erne og op til i dag**

Følgende afsnit tager empirisk udgangspunkt i reformer inden for beskæftigelses- og socialområdet siden 90'erne. Formålet med afsnittet er at give et billede af menneskesynet på makroniveau (jf. Figur 3).

I 70'erne erkendte man, at der på trods af højkonjunktur stadig var en del arbejdsløse, hvorfor politikerne fra omkring 1978 bliver mere skeptiske overfor keynesianismen (Jonasen, 2003:146). Der sker således et paradigmeskifte i måden at se de ledige på, hvor arbejdsløshed tidligere var et konjunkturt problem blev det i starten af 90'erne betragtet som et strukturelt problem. Man talte nu om, at der var en: *"naturlig ledighed" på 8-10 %, hvilket man betegnede som "strukturel ledighed"* (Larsen & Andersen, 2009:18). De nye ledighedsbetragtninger medførte øget fokus på, hvordan man kunne optimere udbuddet, hvilket i denne sammenhæng er individets arbejdskraft (Ibid). Således fokuserede man nu på, hvorledes aktivering, opkvalificering, økonomiske incitamentstrukturer og kontrol/krav kunne få folk i arbejde (Ibid:23). *"Politisk er tiden fra begyndelsen af 1980'erne en periode, hvor den nyliberalistiske tænkning vinder genklang. Der blev lagt større vægt på, at den enkelte har ansvaret for sine egne problemer, og der var en accept af, at effektivitet og omkostninger også er styrende på social- og sundhedsområdet"* (Hutchinson & Oltegal, 2006:38). Således blev der nu lagt mere vægt på individets ansvar og incitament i løsningen af social og beskæftigelsesproblemer, hvilket også blev ansporet af undersøgelser, der viste af mange danskere havde begrænsede

økonomiske incitamenter til at tage et arbejde (Larsen & Andersen,2009:22). Således foregik der en holdningsændring i offentligheden, som på dette tidspunkt blev mere kritisk overfor lighedspolitikken og det offentliges overtagelse af borgerens ansvar. Derfor kan det argumenteres, at der i 1990'erne skete et grundlæggende ideologisk skifte i liberal retning (Møller & Larsen,2016:117). Udover ændrede holdninger baner globaliseringen også vejen for et ideologisk skifte i social- og beskæftigelsespolitikken. For med globaliseringen, hvor stort set alle nationale økonomier er åbne og gensidigt afhængige, har keynesianismen, der baserer sine antagelser på en lukket økonomi, ikke længere et eksistensgrundlag (Ibid:118). Derudover opstår der en konsensus omkring at den liberale socialpolitik er økonomisk mere rentabelt og derfor bør anvendes for at bevare velfærdsstaten (Ibid:121-123). En tankegang, der hænger sammen med den centrale styringsstrategi i den nye liberale social- og beskæftigelsespolitik, "*New Public Management*" (herefter NPM), der kan defineres som: "*indførelse af markedsprincipper i det offentlige*". Ideen er, at de markedsprincipper, der er styrende i den private sektor, nu skal forme social- og beskæftigelsespolitikken. En styringsstrategi, der passer sammen med det liberale ønske om et frit marked og mindre statslig styring (Ibid:631). "Aktivlinjen" er den anden dominerende styringsstrategi, hvor essensen er at, borgeren via forskellige aktiviteter tilskyndes til at være tilknyttet arbejdsmarkedet i størst muligt omfang (Ibid:118-119). En af konsekvenser ved indførelsen af NPM var, at det sociale system nu ansås som et serviceorgan og ikke længere blot en myndighed, hvor borgerne betragtes som kunder og ikke længere som traditionelle klienter (Skytte,2015:32). Med "Aktivlinjen" vægtes liberale værdier, såsom kontraktliggørelse, hvilket i praksis udmønter sig i "noget for noget" princippet (Møller & Larsen, 2016:120). Således var det nu sådan, at selvom man havde gjort sin samfundspligt og betalt sin skat og derfor reelt havde ret til sociale ydelser, så kunne det offentlige stadig kræve yderligere modydelser (Ibid:119).

Den nye liberale kurs betød derfor, at pligter nu blev vægtet tungere en rettigheder (Ibid:119). Individet skulle nu selv tage ansvar for eget liv, hvilket eksempelvis skete ved at borgeren tog aktiv del i egen sag, hvorfor det personlige ansvar blev linket sammen med "hjælp til selvhjælp" princippet (Ibid:120). Denne fremstilling af individet som ansvarlig, fornuftig og selvstyrende refereres til som den liberale "idealborger" (Ibid:632). Man løser nu sociale problemer og arbejdsløshed ved at få folk i arbejde. Forståelsen er, at borgeren ikke har økonomiske incitament til at arbejde, sloganet lyder derfor: *"det skal kunne betale sig at arbejde"*. For at øge borgerens incitament til at arbejde, har man derfor gradvist foretaget reduktioner i de sociale ydelser, mens man i det sociale arbejdes praksis har fokuseret på brugen af sanktioner (Ibid:121). "Aktivlinjen" tager sit udgangspunkt i 1989-90, hvor modtagelsen af ungedelser for 18-19 år fulgtes med krav om aktivering. I 1992 øges aldersgrænsen for aktivering til alle unge under 25 år, mens man i 1994 udvider det til at omfatte stort set alle undtagen borgere over 25 med problemer udover ledighed (Caswell,2015:228). Således betegner Dorte Caswell 1994 som: *"året, hvor den aktive arbejdsmarkedspolitik for alvor tog fart i Danmark"* (Ibid:225). Med det hentyder Caswell til, at man med arbejdsmarkedsreformen i 1994 foretog et paradigmeskifte, hvor man gik fra et velfærds fokus til en workfare orientering i socialpolitikken (Ibid:225). I 1998 vedtager man Serviceloven, som: *"indebærer en stærk betoning af en række individ- og rettighedsorienterede begrundelser for borgerinddragelse"* (Skytte,2015:34). Således stadfæster lovgivningen den aktive socialpolitik (Møller & Larsen, 2016:120). I Serviceloven får alle kontanthjælpsmodtagere nu ret og pligt til aktivering (Caswell,2015:228). If. § 1. Stk 1. i Serviceloven var formålet at tilbyde rådgivning og støtte til at forebygge sociale problemer i overensstemmelse med de behov borgeren har. Dette gøres if. § 1. Stk 2. for at *"fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten"*, mens Stk. 3 i

§ 1.påpeger. at: *"Hjælpen efter denne lov bygger på den enkeltes ansvar for sig selv og sin familie. Hjælpen tilrettelægges ud fra den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte"* (RI:1). Således bygger loven på de socialistiske elementer fra Bistandsloven, hvor man tager udgangspunkt i borgerens behov og livskvalitet, men samtidig baseres arbejdet på "hjælp til selvhjælps" princippet og individets egen ansvarstagen. Med indførelsen af denne lovgivning betragtes socialarbejderen nu som en coach, der i stigende skal inddrage borgerne og hjælpe dem med at hjælpe sig selv (Jensen & Prieur,2015:150). Fra år 2000 bliver rådigheds- og sanktionsreglerne skærpet og der indføres en såkaldt SKAL-lovgivning, der forpligter beskæftigelsesrådgiverne til at sanktionere borgerne ved udeblivelse fra aktivering (Caswell,2015:229). I år 2000 indføres også kriterier for visitationen af kontanthjælpsmodtagere, hvilket for alvor er begyndelsen på kategoriseringsystemet af denne gruppe. Man inddeler kontanthjælpsmodtagerne i fem kategorier alt efter, hvilke problemstillinger de har, hvor problemet i de første kategorier blot er arbejdsløshed og eller uafklarede fremtidsplaner, mens de næste kategorier indeholder marginaliserede personer samt socialt og helbredsmæssigt belastede personer (Nielsen,2015:50). Med den borgerlige regerings tiltræden i 2001 ændres retorikken således, at arbejdsmarkedspolitik nu bliver til beskæftigelsespolitik og en stor del af socialministeriets opgaver flyttes over i beskæftigelsesministeriet. En strukturel ændring, der påvirker det sociale arbejde i praksis: *"samtidig med opgaveoverflytningen foregik der en indsnævring af problemforståelsen i beskæftigelsesministeriet"* (Bredgaard et al.,2011:10). Nu skulle arbejdet fokusere på at øge arbejdsudbuddet og få borgerne hurtigst muligt i arbejde (Ibid:10). Man kan sige, at socialpolitikken nu blev absorberet i beskæftigelsespolitikken (Ibid:30). Skiftet betød, at efterspørgselsiden og fordelingspolitiske indsatser i kampen mod arbejdsløsheden forsvandt (Ibid:31). Et prioriteringsskifte inden for det sociale område, der betød at nogle af de

socialistiske elementer blev udsluset. Det strukturelle skifte fra socialt arbejde til beskæftigelsesarbejde, samt NPM som overordnede styringsstrategi har betydet, at nye manualiserede og standardiserede styringsværktøjer har vundet indpas (Ibid:32). Den nye styringsform har ført til detailstyring, hvor midlet bliver til målet, eftersom overholdelse af oppefra kommende regler prioriteres højere end det traditionelle sociale arbejde (Caswell,2015:227). Dette bureaukratiske styringsideal benyttes i samspil med et økonomisk styringsideal, hvor fokus er på effektiviteten i beskæftigelsesarbejdet (Jensen & Prieur,2010:150). En styring af området, der har haft den konsekvens, at skønsudøvelsen blandt frontlinjemedarbejderne er blevet reduceret (Baadsgaard et. al,2012:32). I 2002 vedtages beskæftigelsesreformen: "*Flere i arbejde*". Målet i denne er at skabe beskæftigelse til alle der kan arbejde, med fokus på ledige uden problemer udover ledighed, samt unge under 25 år (Caswell & Dall,2015:262). I denne reform skinner den liberale ideologi igennem med udsagn som: "*Vejen tilbage til arbejdsmarkedet skal være den kortest mulige*", og "*det skal sikres, at det kan betale sig at arbejde*" (BM3:1), altså en fortsættelse af ideen om, at man skal skabe incitament for de ledige til at tage et arbejde og at det helst skal foregå så effektivt som muligt. Der er en vis kontinuitet i den strukturelle tilgang mellem "*Flere i arbejde*" og reformerne fra 30'erne og 70'erne, da fokus stadig er på skabelsen af et mere enstrenget arbejdsmarkedssystem (Ibid:1). I sammenhæng med "*Flere i arbejde*" implementeres i 2004 et ændret kategoriseringssystem, så man nu benytter sig af matchkategorierne (Nielsen,2015:50). De nye kategorier indføres med et argument om øget retssikkerhed for borgerne: "*Frem for at kvalificere arbejdsløse ud fra deres problemer, skal de fra dette punkt i kategoriseringens historie kvalificeres som ressourcebærere, der alle som én rummer et arbejdsmarkedspotentiale*" (Ibid:51). Alle borgere har nu potentiale og kausalsammenhængen mellem arbejde og helbred omvendes, således at man nu pointerer, at det faktisk kan være at borgeren først skal have arbejde og derefter

have løst de sociale problemer (Nielsen,2015:51). I 2005 laves der endnu en politisk aftale kaldet en: "*Ny chance til alle*". Målet med denne reform er at forbedre integrationen og få flere indvandrere i arbejde eller i uddannelse (BM4:5). Målgruppen for reformen er dog også de langtidsledige eftersom de fleste initiativer omfatter alle borgere og det understreges, at: "*alle langvarige modtagere af kontanthjælp skal have deres sag gennemgået på ny og have de nødvendige tilbud*" (Ibid:8). Således skal alle sager vurderes ud fra de nye kriterier i reformen. Liberale argumenter er gennemstrømmende i denne reform. Man skal således få folk i arbejde: "*Ved at give tilbud - og ved at stille krav*" (Ibid:8). En "noget for noget" tankegang, der refereres til flere gange i aftaleteksten: "*Når man modtager forsørgelse fra det offentlige, har man pligt til at yde noget til gengæld. Ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet og skal hele tiden aktivt forsøge at udnytte de muligheder, de nu engang har for at få et arbejde*" (Ibid:23). Desuden gøres der eksplicit opmærksom på, at "noget for noget" også gælder for kontanthjælpsmodtagere (Ibid:23). Udover det liberale fokus på individets ansvar, så videreføres aktivlinjen i det man pointerer, at alt for mange indvandrere passivt modtager kontanthjælp (Ibid:17) Med reformen ønsker man indførelsen af en mere aktiv indsats, da det er essentielt for integrationen (Ibid:18). For at få dette til at lykkes skaber man økonomiske incitamentter for kommunerne, hvilket konkret betyder, at refusionssystemet ændres, så kommunerne får penge baseret på effekten af deres indsatser og resultater (Ibid:9). "*Et grundlæggende princip for regeringen er, at det altid skal kunne betale sig at arbejde. Det skal vi gøre ved at give ledige på offentlig forsørgelse bedre økonomiske incitamentter til at tage et arbejde. Og ved at sikre, at de alle også reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet*" (Ibid:23). Således argumenteres der på ny for, at økonomiske incitamentter også har en effekt ift. at få arbejdsløse i job. At NPM er styringsidealet indikeres ydermere ved, at reformen retfærdiggøres økonomisk: "*Regeringen vil styrke den aktive*



*integrationsindsats; en øget indsats som på kort sigt medfører merudgifter, men på sigt vil være en god investering i fremtiden - både menneskeligt og økonomisk*" (Ibid:8). Dermed giver beskæftigelsespolitik en bedre økonomi på sigt. Et andet interessant emne, der omtales i reformen er forskellene i kommunernes indsats. Det understreges således, at: *"alle skal have de samme chancer og muligheder for at få et arbejde - uanset hvor i landet de bor"* (Ibid:19). Et argument, der skal være med til, at legitimere den øgede detailstyring i det sociale arbejde. I 2007 og 2009 foretages der afgørende strukturelle ændringer, da jobcentrene oprettes og kommunerne får ansvaret for hele beskæftigelsesområdet (Baadsgaard et. al,2012:35). Sideløbende med den strukturelle decentralisering sker der en centraliseret i styringen af beskæftigelsesområdet, hvilket giver sig udslag i incitaments- og registreringssystemerne (Ibid:35). Dette strukturelle skift, der startede med at det sociale område blev lagt ind under beskæftigelsesministeriet, har betydet at sagsbehandlernes rolle har ændret sig. Tidligere bestod arbejdet i en helhedsorienteret, rådgivende og vejledende indsats, mens jobbet som sagsbehandler efter ovenstående reformer blev mere kontrollerende samt jobmotiverende med fokus på at få borgeren i arbejde hurtigst muligt og dermed gøre vedkommende selvforsørgende (Ibid:38). Endnu et eksempel på diskontinuiteten mellem bistandsloven og reformerne fra 90'erne og frem. Således kan det argumenteres, at det sociale arbejde radikalt har ændret karakter, da man er gået fra kampen mod social eksklusion til hurtig arbejdsmarkeds inklusion (Ibid:38). Det ændrede formål og de nye arbejdsopgaver har siden 2007 gjort, at administrativt arbejde og dokumentationskrav har fyldt mere og mere, hvilket har givet mindre plads til sagsbehandlingen, fagligheden og borgerkontakten i det sociale arbejde. På den måde er beskæftigelsesrådgiverne havnet i en situation, hvor de skal vælge imellem at vægte det administrative eller det faglige arbejde (Ibid:41). Et forhold

der også har indskrænket sagsbehandlernes råderum (Ibid:44). Efter de strukturelle reformer af beskæftigelsesområdet præsenterer man i 2010 endnu engang nye kategorier til inddeling af kontanthjælpsmodtagerne. Igen anvendes argumentet om øget retssikkerhed for borgerne, men kategorierne hedder nu: *"jobklare", "indsatsklare" og "midlertidigt passive"* (Nielsen,2015:51). De sygemeldte og førtidspensionisterne bliver nu inkluderet i systemet (Ibid:51). I 2014 vedtages reformen: *"Flere i uddannelse og job"*, denne gang med en Socialdemokratisk regering ved roret. Det betones i denne reform, at kontanthjælpsmodtagernes udfordringer og behov bør være i centrum, men at man stadig skal møde borgerne med klare krav, så de kan komme i arbejde eller uddannelse (BM5:1). *"Denne åbning af problemforståelsen kan ses som en erkendelse af, at nogle mennesker har behov for andet og mere end et tydeligt økonomisk incitament og et håndfast krav om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet"* (Caswell et al.,2015:10). Hensynet til borgerens behov kan tolkes som et socialistisk aftryk i arbejdet med de arbejdsløse, men samtidig holdes der fast i de liberale toner med en betoning af kravene til borgerne. Skiftet i mere socialistisk retning kan if. Caswell et al. skyldes, at beskæftigelsesindsatsen er blevet indhentet af den sociale virkelighed (Caswell et al.,2015:10). *"Aftalepartierne er enige om, at kontanthjælpssystemet skal bygge på klare rettigheder og pligter. For at modtage kontanthjælp er det en grundlæggende betingelse, at man står til rådighed for arbejdsmarkedet. Derfor er aftalepartierne enige om, at jobparate kontanthjælpsmodtagere skal arbejde for deres kontanthjælp, ligesom der skal sanktioneres ved manglende rådighed, og der sættes nyt fokus på aktiv og realistisk jobsøgning"* (BM5:6) På trods af et regeringsskifte genanvendes "noget for noget" princippet og sanktioneringssystemet er tilsyneladende kommet for at blive. Reformen har dog et mere socialt snit, da det understreges, at: *"for udsatte kontanthjælpsmodtagere skal sanktionerne anvendes på en måde, der tager*

*højde for, at de ikke altid har mulighed for at leve op til de krav, der stilles"* (Ibid:7). Aktivlinjen er stadig den foretrukne kurs, da passivkulturen endnu engang udpeges som hovedfjenden (Ibid:7). Denne aktivlinje afspejles også af de nye kategorier, hvor man nu enten kan være jobparat eller aktivitetsparat (Ibid:7): "*Argumentet lyder, at ingen skal kunne kategoriseres som midlertidigt passive, da alle mennesker har potentiale til aktivitet"* (Nielsen,2015:.52). Alle mennesker har nu potentiale og er i stand til at være aktive, en præmis, der har den konsekvens, at individet nu fuldt ud kan betragtes som ansvarlig for egen situation (Ibid:563-55). Med dette kategoriseringssystem er det eneste, der kan erkendes: "*selvansvarlige, fremadgående og aktive mennesker, som vi bør møde med krav"* (Ibid:56). Således kan kategoriseringssystemet være skaber af det menneskesyn, der flourerer i social- og beskæftigelsessektoren, hvilket i dette tilfælde leder til et liberalistisk menneskesyn med "idealborgeren" som forbillede. I 2014 reformen stilles der krav om udarbejdelse af CV til kontanthjælpsmodtagere (BM5:7). En udbyggelse af det beskæftigelsesfokus, der allerede på dette tidspunkt er eksisterende i det sociale arbejde. Modsat de foregående reformer i denne periode har reformen samtidig en mere socialfaglig dimension eftersom retten til en koordinerende sagsbehandler, en helhedsorienteret indsats, vejledning og rådgivning samt en mentor for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere inkluderes (Ibid:10-12). NPM's påkrævede økonomiske efficiens fokus betyder, at man også i denne reform beskriver hvordan en ny kontanthjælpsreform vil skabe offentlige budgetforbedringer (BM5:15). "*Flere i uddannelse og job"* består således af både socialpolitiske elementer og et gennemgående beskæftigelsesperspektiv (Caswell et al.,2015:11). Ift. menneskesyn kan den derfor siges, at indeholde et liberalt såvel som et socialistisk menneskesyn. I 2015, efter endnu et regeringsskifte, kom: "*Aftale om kontanthjælp - jobreform fase 1"* til verden. Det er en kontanthjælpsreform, der skal sikre "*at det kan betale sig at arbejde for*

*kontanthjælpsmodtagere, og at flere kommer i job” (BM5:1), altså en videreførelse af det liberale incitaments- og beskæftigelsesfokus. Reformen øger således yderligere borgernes økonomiske incitament til at tage et arbejde, hvilket gøres ved indførelsen af et kontanthjælpsloft og skærpede rådighedskrav (Ibid:1). Endnu engang præsenteres en reform med et løfte om nationalt økonomiske gevinster (Ibid:1). Men det er ikke kun NPM, der i dag benyttes som styringsstrategi. Den evidensbaserede forskning, der vha. kvantitative studier og effektmålinger vurderer en indsats brugbarhed, kan ligeledes anses som et styringsværktøj, som bruges til at kontrollere og lede det sociale arbejde (Caswell et al.,2015:6). Således er evidensstilgangen med til at styre og bestemme hvilke redskaber der benyttes i beskæftigelsesarbejdet (Ibid:7): *”Evidenspolitikken synes at bygge på den opfattelse, at man rationelt kan mikro styre den praksisforankrede indsats, og dermed sikre anvendelsen af de redskaber og indsatser, der virker”* (Ibid:8).*

## **Delkonklusion**

Generelt kan vi konstatere, at socialpolitikken siden de første reformer har vekslet mellem liberale og socialistiske antagelser om mennesket og samfundet. Af relevante kontinuiteter over hele perioden kan nævnes ”hjælp til selvhjælps” princippet og skellet mellem værdigt og uværdigt trængende. Selvhjælps princippet er gået fra, at være baseret udelukkende på, at man økonomisk forsikrer sig, til at man i dag hjælper sig selv ved at være en aktiv borger. Skellet mellem de trængende har været overraskende ens gennem hele perioden. Siden de første reformer og op til i dag betragtes de forsikrede og ikke-forsikrede stadig forskelligt, således er der stadig forbundet stigmatisering i forbindelse med modtagelse af understøttelse. Et mere enstrenget system, effektivisering og bedre systematisering af social- og beskæftigelsessektoren har siden reformen i 1933 været en fast del af den politiske målsætning for området. Det var også i

30'erne at ideen om offentlige investeringer og aktiveringspolitikken opstod, hvilket i 60'erne blev videreudbygget gennem Keynesianismen og som i 90'erne blev til en styringsstrategi i form af "Aktivlinjen".

Den socialistiske politik og det dertil hørende menneskesyn kendetegner især reformerne i 30'erne og 60'erne/70'erne, hvor offentlige investeringer, retten til sociale ydelser, udgangspunktet i borgerens behov, mere gavmilde ydelser, samfundets pligt over for borgeren og solidaritet med de udsatte har været nogle af de centrale elementer. De liberale menneskesyn har præget hele perioden, men er især dominerende i reformerne fra 1891-92 og i de nutidige reformer for området. Idealborgeren, "noget for noget" princippet, "hjælp til selvhjælps" princippet, økonomiske incitamentsstrukturer til at tage et arbejde, krav til den ansvarlige borger og ønsket om økonomisk effektivitet, har således været gennemgående liberale træk.

Det har bla. været statens rolle, borgerens rolle, årsager til arbejdsløshed og incitamenter i socialsystemet, der har karakteriseret modsætningerne i det liberale og socialistiske menneskesyn.

Der har været en række styringsstrategier, der har defineret hvordan social- og beskæftigelsesarbejdet har skullet fungere. I 1930'erne var det lovgivningen, der med "retten til forsørgelse" blev det anvendte styringsideal, mens det i 1960'erne var den keynesianistiske styringsstrategi, der tog over og fra starten af 1990'erne fik NPM overtaget i social- og beskæftigelsesarbejdet.

## Teoretisk analyseramme

Nærværende afsnit omhandler de politikker, sociale modeller og etikker vi benytter til at analysere det menneskesyn, vi finder blandt beskæftigelsesmedarbejderne. Vi har valgt disse tre tilgange, da vi mener, at de anskueliggør sagsbehandlernes menneskesyn og dermed giver os mulighed for at forstå og begrebsliggøre det. Ved valg af disse tilgange vil vores fortolkning af specialets genstandsfelt simplificeres og vores forståelse af medarbejdernes menneskesyn indsnævres. Man kan sige, at de teoretiske briller vi ser igennem bestemmer, hvad vi ser og derfor influerer på, hvorledes vi begrebsliggører menneskesynet blandt beskæftigelsesrådgiverne. Omvendt er en simplificering, konkretisering og teoretisering af menneskesyn nødvendigt for, at vi kan bruge begrebet analytisk og undersøge dets sammensætning i praksis. I figur 3 nedenfor præsenteres de teoretiske tilgange, der benyttes i fortolkningen af frontlinjemedarbejdernes menneskesyn.

Figur 3 - Anvendte teoretiske menneskesyn

<b>Politiske retninger</b>	Socialisme, Liberalisme
<b>Modeller i socialt arbejde</b>	Konfliktteori, Systemteori, Læringsteori
<b>Etik</b>	Nærhedsetik, Dydsetik, Nytteetik, Pligtetik

Som det ses indeles menneskesyn i tre tilgange: Politik, modeller i socialt arbejde og etik. Vi har valgt disse tre tilgange, da de teoretisk har relevans, når vi skal analysere menneskesyn blandt sagsbehandlere. Menneskesyn, der er tilknyttet én teori, kan have fællestræk med nogle af de andre som vi anvender, hvilket kan skyldes, at de har en idehistorisk tilknytning. Derfor kan det teoretisk og analytisk blive temmelig komplekst når vi har valgt, at benytte elementer fra så mange menneskesyn, men omvendt giver det os mulighed for at præsentere og begrebsliggøre et mere virkelighedsnært og nuanceret menneskesyn blandt

beskæftigelsesrådgiverne. Hvordan de forskellige menneskesyn er forbundet og placerer sig i forhold til vores empiri vil vi komme nærmere ind på sidst i opgaven. Det er væsentligt, at understrege, at beskæftigelsesmedarbejdernes menneskesyn består af mange forskellige menneskesyn, hvorfor flere forskellige tilgange er en nødvendighed for at begrebsliggøre det. Dette er i øvrigt også årsagen til, at vi referer til "menneskesyn" og ikke "menneskesynet", da begrebet består af mange sammensatte elementer. Man kan argumentere for, at vi burde have medtaget flere tilgange, men analytisk ville det have været for uoverskueligt og rodet, hvorfor vi har valgt at begrænse os til dem præsenteret i figur 3. Årsagen til at interaktionisme og psykodynamisk teori er udeladt blandt modellerne i socialt arbejde skyldes, at vi i vores gennemarbejdelse af empiri blev bevidste om deres manglende bidrag i relation til vores genstandsfelt. I nedenstående vil vi redegøre nærmere for de teoretiske menneskesyn, der benyttes i specialet. Afsnittene vil desuden indeholde vores fortolkning af, hvorledes de forskellige menneskesyn kan aflæses hos beskæftigelsesmedarbejderne.

### **Politiske menneskesyn**

I dette speciale har vi valgt, at medtage "liberalisme" og "socialisme" i vores teoretiske analyseramme: "*da politisk ideologi er normsættende tænkning om samfundets regulering og indretning, tanker om vores fælles liv i et samfund og en stat, implicerer enhver ideologi også et bud på, hvordan vi mennesker på 'mikroniveau' interagerer med hinanden*" (Wrang et al., 2001:11). Således er det meningsfuldt, at benytte politiske ideologier til at kortlægge og analysere frontlinjemedarbejdernes menneskesyn. Store dele af menneskesynet i de to ideologier kan spores tilbage til de græske filosoffer Aristoteles (384-322 f.Kr.) og Epikur (341-270 f.Kr.), hvorfor de indgår som en naturlig del af nedenstående afsnit.

### *Liberalistiske menneskesyn - det frie rationelle menneske*

I liberalismen betragtes mennesket som værende rationelt, selvcentreret, kalkulerende, hedonistisk og egoistisk, hvilket medfører, at individer handler ud fra fornuftsbaseede og egennyttmaksimerende motiver. Dette liberale menneskesyn er idehistorisk forankret i den græske filosof Epikurs værker (Jensen & Prieur,2015:148). Mennesket søger med afsæt i sin natur at tilfredsstille egen lyst og opnå lykke samtidig med, at det ønsker at undgå lidelse og smerte. Mennesket baserer dermed sine handlinger ud fra en lyst-smerte kalkule eller en nyttekalkule for at maksimere egen lyst eller nytte (Ibid:148). Hvis man applicerer denne kalkule på arbejdsløshed, vil det betragtes som selvvalgt og derfor selvforskyldt. Arbejdsløshed er et rationelt valgt, da individet ved at free-ride/være arbejdsløs kan tilfredsstille egne lyster uden at skulle yde noget igen, hvilket skyldes at offentlige goder er gratis uanset om man bidrager eller ej (Hagen,2003:229). Alle mennesker er forskellige, hvorfor vi har differentierede behov og præferencer, hvilket gør, at velfærd kan betragtes som en subjektiv størrelse. Hvilke behov mennesket har er op til den enkelte (Jensen & Prieur,2015:148). Da mennesket er egoistisk, rationelt og egennyttmaksimerende, må det antages, at det gennem hele livet træffer valg, der fører til en konstant forbedring af egen velfærd. Man yder kun støtte til de allersvageste og værdigt trængende individer i den liberale residuelle velfærdsstat, da for store overførselsindkomster fører til sociale problemer og afhængighedskulturer (Ibid:149). Man forsøger altså at undgå en såkaldt "Nanny state", der er en stat: *"...with extensive social responsibilities; the term implies that welfare programmes are unwarranted and demeaning to the individual"* (Heywood,2002:50). Liberalismens mål er: *"...to raise individuals to the point where they are able, once again, to take responsibility for their own circumstances and make their own moral choices"* (Ibid:46). Målet med de



liberale "hjælp til selvhjælps" tiltag er dermed at skabe "idealborgeren", der er et individ, som kan handle ansvarligt og derfor er i stand til at tage vare på sig selv (Møller,2016:631-647). En årsag til, at man stiller krav til det arbejdsløse individ er, at mennesket betragtes som frit og uafhængigt. Ifølge traditionel liberal teori kan mennesket sidestilles med et atom, der kan sammensættes med andre atomer, men hvis eksistens ikke er afhængig af dem, hvorfor statslig eller anden intervention betragtes som en gene i liberalismen (Heywood,2002:46). Individets handlinger baserer sig udelukkende på egne valg og præferencer, der er frie og dermed historie og samfunds uafhængige (Wrang et al.,2001:12).

I en dansk beskæftigelsespolitisk kontekst mener vi, det liberale menneskesyn kan spores ved: a) en udbudsøkonomisk forståelse af arbejdsløshed, hvor individet skal tilpasses eller optimeres, b) en incitamentstankegang, hvor individet skal motiveres gennem økonomiske sanktioner eller ved at gøre arbejde økonomisk attraktivt ift. overførselsindkomster, c) hjælp til selvhjælp princippet, der via samfundets hjælp giver individet mulighed for at indfri det liberale ønske om, at individet tager ansvar for eget liv, d) noget for noget princippet, der har rod i det liberale kontraktsamfund, hvor værktøjet igen er økonomiske sanktioner, såfremt kontrakter ikke overholdes, e) man fokuserer sit arbejde på de stærkeste borgere, der hvor nytteværdien er størst, f) et øget fokus på individets pligter overfor samfundet, og mindre på dets rettigheder (kilder), g) ønsket om en økonomisk effektiv politik inspireret af NPM.

Med afsæt i ovenstående antager vi, at en beskæftigelsesmedarbejder, der har indlejret det liberale menneskesyn vil betragte borgerne som rationelle individer, der selv har valgt at være arbejdsløse. Som liberal vil man så pointere, at: "*man skal yde for at nyde*" og man kræver "noget for noget", hvilket legitimerer aktivering af borgeren. For at få borgeren til at samarbejde skal der ændres på forholdet mellem ydelse og nydelse. I praksis vil det sige, at man "skruer" op for det, der skal ydes og ned for det, der kan nydes. Således vil en liberal

beskæftigelsesmedarbejder aktivere og stille konstante krav til borgeren samt sanktionere vedkommende, når dette er muligt. Man forsøger således at motivere borgeren og opbygge en incitamentsstruktur, der fører til, at et arbejde vil være mere attraktivt end arbejdsløshed.

### *Socialistiske menneskesyn - det sociale solidariske menneske*

Ifølge Per H. Jensen og Annick Prieur betragter den græske filosof Aristoteles mennesket som et socialt væsen, mens velfærd ses som det højeste gode (Jensen & Prieur, 2015:146). Disse filosofiske tanker er indlejrede i socialismen, som fokuserer på menneskets opblomstring via fællesskabet. Mennesket er iflg. socialismen et socialt væsen, der er del af et solidarisk menneskeligt broderskab, hvor det gode liv og velfærd opnås gennem social interaktion med fællesskabet (Heywood, 2002:51-52). Denne velfærd realiseres ved, at man udfylder sin rolle i samfundet. En samfundsrolle, der indebærer, at man følger generelt accepterede normer og dyder, hvilket indlæres af mennesket gennem socialisering. Derved kommer dyderne til at fremstå naturlige for individet, som en slags tavs viden eller habitus, som vedkommende besidder (Jensen & Prieur, 2015:147). Opnåelsen af menneskelig velfærd er i socialismen dermed ikke et subjektivt anliggende, men betinges af samfundets konsensus vedr. velfærdsbegrebet. Således er der gensidig afhængighed mellem aktørerne i et socialistisk samfund, hvor individets identitet skabes gennem social interaktion (Heywood, 2002:51-52). For socialisterne er det ikke alene de sociale omgivelser, men også de samfundsmæssige strukturer, som omgiver mennesket, der har betydning for velfærden. Dermed er velfærden udover sociale relationer og venskaber også betinget af eksterne forhold såsom økonomi og politisk deltagelse (Jensen & Prieur, 2015:147). Således forklares sociale problemer og arbejdsløshed ikke med afsæt i individets medfødte egenskaber, men ud fra omgivelsernes påvirkning af individet. Eftersom mennesket ikke kan kontrollere de undertrykkende strukturer,

fører det til, at ikke alle borgere opnår velfærd. Af den årsag betragtes individuel tab af velfærd som ufrivilligt og uønsket, uanset om det skyldes ydre (naturkatastrofer, økonomiske problemer) eller indre (sociale/fysiologiske problemer) problemstillinger. Da manglende velfærd derfor anses som værende uretfærdigt, bør samfundet kompensere borgerne ved at give dem lige muligheder og livschancer (Ibid:147). En socialistisk lighedstanke, der manifesterer sig som materiel omfordeling. Den sociale lighed er ikke alene mere retfærdig, den fører også til social stabilitet og bedre samfundsmæssig sammenhængskraft. Derudover mindskes klasseskel ved større social lighed, hvilket er et mål i sig selv for socialisterne. For at opnå større lighed omfordeles ressourcerne efter behov og ikke efter merit, så statens materielle overskud går til de mennesker med størst behov og ikke som i liberalismen til dem, der bidrager mest. Konsekvensen af omfordelingen er, at samtlige borgere får mulighed for at deltage i det sociale liv og opnå det gode liv/velfærd (Heywood,2002:51-52).

I en dansk beskæftigelsespolitisk kontekst mener vi, det sociale menneskesyn kommer til udtryk: a) når man betragter arbejdsløshed som en konsekvens af svingende konjunkturer, hvilket skal løses ved offentlige tiltag, der øger efterspørgslen på arbejdskraft, b) når socialarbejderen ikke alene har forståelse for borgerens problemer, men også er solidarisk med borgeren, da vedkommendes uheldige situation er uforskyldt, c) hvis sagsbehandleren ønsker at frigøre borgeren fra samfundets undertrykkende strukturer og give dem mulighed for at blive integreret i samfundet og opnå medborgerskab, d) når medarbejderen vurderer den hjælp, der skal gives på baggrund af borgerens behov, e) hvis borgerens rettigheder prioriteres i samme eller højere grad end vedkommendes pligter, f) man fokuserer sit arbejde på de svageste, da de har det største behov for hjælp.

En socialarbejder, der bærer det socialistiske menneskesyn vil derfor i solidaritet med borgeren søge at hjælpe ved at tilbyde ressourcer, der kan kompensere for eventuelle individuelle mangler og som er i overensstemmelse med de behov, vedkommende har. Man kan sige, at den sociale tilgang afspejles i det velkendte udsagn: "*Man skal yde efter evne og nyde efter behov*". Behovsdækningen foretages iht. samfundets gældende normer for at kompensere for borgerens uretfærdige velfærdstab. Ved opfyldelse af disse behov får socialarbejderen mulighed for at hjælpe borgeren, hvilket ideelt fører til, at vedkommende indtager sin samfundsrolle/integreres og dermed opnår medborgerskab og den tilstræbte velfærd. At sikre borgerens juridiske rettigheder vil stå centralt for denne type medarbejder.

### **Menneskesyn relateret til modellerne i socialt arbejde**

I denne del præsenteres de menneskesyn, der er tilknyttet udvalgte modeller i socialt arbejde, hvilke er: Læringsteori, konfliktteori og systemteori.

#### *Læringsteori - menneskelig adfærd*

I læringsteorien handler det om at ændre borgernes adfærd, de skal indordne sig, så de kan indgå i samfundet og omgås andre mennesker. Essensen i læringsprocessen er, at borgerne skal forstå, at deres handlinger har konsekvenser. Forståelsen af disse konsekvenser kan enten erkendes fysiologisk (behaviorisme), via et straf-belønnings-system eller rationelt (kognitiv læringsteori) ved at give borgeren en fornufts-baseret indsigt i uhensigtsmæssig adfærd (Hutchinson & Oltedal,2006:300).

En socialarbejder, der værdsætter læringsteoretiske værktøjer vil i høj grad benytte sig af sanktioner, da det kan lære borgeren at ændre adfærd og handle "korrekt". Desuden vil vedkommendes perception af det sociale arbejde være, at borgeren skal gøre som systemet og samfundet ønsker. Ens opgave er at indføre

borgerne i indsatser og praktikker, så de kan lære at begå sig og ikke at følge borgerens præferencer. Man kan derfor sige, at denne type socialarbejder er "Systemets mand".

### *Konfliktteori - menneskelig frigørelse*

Konfliktteori er opstået med afsæt i Marxismen, der betoner samfundsstrukturernes undertrykkende effekt på det enkelte menneske. Af den årsag er fokus i konfliktteorien at gøre op med den politiske og ideologiske magt, der rettes mod borgeren. Missionen er at frigøre mennesket fra de undertrykkende strukturer og dermed skabe større menneskeværd i fællesskab med andre borgere (Hutchinson & Oltedal, 2006:300).

Socialarbejdere, der er inspireret af konfliktteorien, vil søge at give borgerne mulighed for at gøre op med den situation, samfundet har sat dem i. Dette kan gøres ved at give borgeren en dybere indsigt i årsagerne til vedkommendes problemer og dermed mobilisere og motivere personen til at tage kampen op mod systemet. Således vil socialarbejderen i høj grad benytte sig af empowerment som et redskab i sit daglige arbejde.

### *Systemteori - menneskelig tilpasning*

Systemteorien fokuserer på de systemer, der er centrale for menneskets handlinger. Målet er at skabe nye meningsfulde systemer for og sammen med individet, eller at tilpasse borgeren til det nuværende system (Ibid:300).

Helhedstankegangen, hvor man søger at indfange mest muligt af borgerens situation, er dominerende i denne retning (Ibid:231).

Sagsbehandlere, der benytter denne indgangsvinkel vil søge at foretage en helhedsorienteret indsats, hvor så mange af borgerens forhold som muligt tages i betragtning. I arbejdet med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere vil det være svært at ændre systemet til borgerens fordel, hvilket betyder, at

frontlinjemedarbejderen vil forsøge at tilpasse borgeren til arbejdsmarkedet, eksempelvis gennem aktivering og uddannelse. Tilgangen tager udgangspunkt i de systemer, der vedrører borgeren, så menneskesynet vil afhænge af det enkelte individs relationer og kontekstuelle rammer.

### **Etiske forståelser af mennesket**

Nedenstående indeholder en gennemgang af fire etiske positioner: Dydsetik, nytteetik, pligtetik og nærhedsetik, hvilke vi finder interessante i relation til specialets genstandsfelt.

#### *Dydsetik - det dydige menneske*

Aristoteles er faderen til dydsetikken, der til dels allerede er beskrevet i ovenstående filosofiske afsnit. Essensen i denne etiske retning er, at mennesket søger lykken og det gode liv, hvilket den enkelte realiserer ved, at man følger samfundets generelle normer og dyder. Således er normerne for lykke og det gode liv noget, der skabes i fællesskab. Hvilke normer og dyder, der er foretrukne, kunne tænkes at være individuelt, men i modsætning hertil mener Aristoteles, at visse normer og dyder er åbenlyst rigtige, når først man besidder dem, hvorfor de ikke er subjektive størrelser (Gimmler & Harder, 2015:45-46). En socialarbejder, der arbejder på linje med dydsetiske fordringer vil søge at tillære borgeren de dyder og normer, der er nødvendige for at indgå i fællesskabet. Eksempelvis vil det at få et arbejde være et skridt på vejen i søgen efter lykken: *"Den enkelte forventes gennem opvækst og uddannelse at have indlært den holdning, den rolleopfattelse, at jeg bør arbejde for lønnen. Vi antager såmand også, at den enkelte helst vil arbejde.."* (Jonasen, 2003:10). Således betragter samfundet det at have et arbejde som en del af det gode liv.

### *Nytteetik - det utilitaristiske menneske*

Nytteetikken, der har visse ligheder med det epikurske menneskesyn, er også kendt som utilitarismen, som blandt andet blev skabt af den engelske filosof Jeremy Bentham (1748-1832) (Hagen,2003:228). I nytteetikken fokuserer man på, hvordan den enkeltes handlinger påvirker alle andres velstand og lykke. Så hvorvidt noget er moralsk forkert eller rigtigt bestemmes af, hvilken nytte handlingen giver sammenlignet med alternative handlinger. Således er det konsekvensen eller resultatet af en handling, nytteetikken fokuserer på. Hvad der konkret er nyttigt afhænger af, hvorledes man operationaliserer og måler nytte og af, hvor stor viden man har vedr. handlingens effekter (Gimmler & Harder,2015:45-46).

En beskæftigelsesmedarbejder, der er indbegrebet af nytteetik, vil vurdere sine handlinger ud fra, hvad der giver mest nytte. Altså kan man forestille sig, at vedkommende vil fordele sin arbejdstid efter borgernes mulighed for at komme tilbage i arbejde, forstået således, at socialarbejderen vil bruge mest tid på de borgere, der er tættest på arbejdsmarkedet eller afklaring og mindst tid på dem, der er længst fra avancement i systemet. Dette vil forringe mulighederne for de svageste, men vil muligvis føre til, at flere af aktivitetsparate borgere kommer i arbejde, hvilket bidrager med mest mulig nytte til samfundet.

### *Pligtetik - det fornuftige menneske*

Den tyske filosof Immanuel Kant (1724-1804) er kendt som manden bag pligtetikken. I denne etiske retning vurderer man ikke en handlingens værdi ud fra dens konsekvenser, men på baggrund af dens almengyldighed. Hvorvidt en handling falder i denne kategori kan afgøres ved hjælp af fornuftsrationer (Aadland, 2011:95). Således bør man ifølge Kants kategoriske imperativ (påbud) have en handlingsmaksime (handlingsregel), der kan gøres almengyldig. Hvis man ræsonnerer som Kant, vil menneskelig handling således altid være et mål i

sig selv og ikke kunne betragtes som blot et middel. Det kategoriske imperativ er universelt og absolut, hvilket står i modsætning til de mere relative og kontekstuelle etikformer (Gimmler & Harder,2015:47).

En socialarbejder, der føler tilknytning til Kants forskrifter ville forsøge at behandle samtlige borgere efter ensartede og fornuftsbaseerede retningslinjer. Derfor kan man forestille sig, at denne type medarbejder vil vægte jura og borgernes rettigheder højt i sit arbejde, da lovgivningen er bygget op omkring almengyldige principper. Menneskesynet vil betyde, at alle behandles lige efter loven, men også medføre, at det forventes, at alle borgere arbejder eller søger arbejde, da det er deres samfundspilgt.

#### *Nærhedsetik - det næstekærlige menneske*

Nærhedsetikkens stamfader er den skotske filosof David Hume (1711-1776). Han mente, at forståelsen for det enkelte menneske og dets sociale relationer var afgørende for at kunne handle etisk korrekt. I interaktionen mellem to mennesker er man iflg. nærhedsetikken nødt til i tillid at udlevere en del af sig selv og dermed gøre sig sårbar. Hvorvidt man handler etisk korrekt vurderes på baggrund af, hvorledes man håndterer den anden persons tillid og sårbarhed. Således understreger denne etiske retning vigtigheden af solidaritet, autencitet og næstekærlighed (Gimmler & Harder,2015:47-48).

En beskæftigelsesmedarbejder, hvis etiske kodeks er indbegrebet af nærhedsetik vil være solidarisk, tillidsfuld og medfølende i deres relation til borgerne. Man vil se den enkelte som et unikt menneske, der kan hjælpes via næstekærlig støtte og medmenneskelighed. Denne type medarbejders fokus vil derfor være på borgernes velfærd, og den sociale interaktion mellem sig selv og borgerne vil prioriteres højere end politiske og organisatoriske retningslinjer. Man er så at sige "Borgerens mand".



## **Beskæftigelsesrådgivernes menneskesyn**

I dette afsnit vil vi med afsæt i den indsamlede empiri, fra interviews med sagsbehandlere besvare specialets primære problemstilling, vi har formuleret således: *“Hvilke menneskesyn kan identificeres blandt beskæftigelsesmedarbejdere og hvordan kan de begrebsliggøres?”*.

Problemstillingen besvares kronologisk, hvorfor vi først identificerer menneskesyn blandt sagsbehandlerne og derefter begrebsliggører dem. Analysen struktureres og inddeles på baggrund af vores empiri. Således inddeles analysen om menneskesyn i flg. afsnit: *“Formål og årsager til arbejdet”, “arbejdet i praksis”, “sanktioner” og “det modsætningsfyldte og mangfoldige menneskesyn”*. Empirien analyseres ud fra vores teoretiske kategoriseringer: politiske tilgange, modeller i socialt arbejde og etik, der er præsenteret i ovenstående afsnit. Desuden vil der trækkes forbindelseslinjer til menneskesynets historiske karakter og det nuværende menneskesyn på politisk niveau.

### **Formål og årsager til arbejdet**

Som det fremgår i vores interviewguide var et af de emner, vi talte med sagsbehandlerne om, formålet med deres arbejde og årsagen til, at de havde valgt jobbet som beskæftigelsesrådgiver for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (bilag:16). Et emne, der er interessant da det indirekte giver et billede af deres menneskesyn.

Et af de menneskesyn, der kom til udtryk i relation til arbejdets formål var det liberale:

*“(...) jeg skal ikke få dem ud at arbejde. Jeg skal hjælpe dem til at... Altså sådan lidt hjælp til selvhjælp. De er nødt til at gøre det selv, og jeg skal hjælpe dem til at nå lige præcis det punkt, hvor de er modtagelige”* (bilag 6: 45).

Denne sagsbehandler beskriver det klassiske liberale princip "hjælp til selvhjælp", som vi påviste i forrige analyse har rødder helt tilbage til socialreformene fra 1891-1892. Altså et godt eksempel på, hvorledes det nuværende beskæftigelsesarbejde til dels er et produkt af historiske mønstre. Samtidig ses det, hvordan det liberale menneskesyn er forbundet til NPM, hvor økonomiske gevinster betragtes som en del af formålet med arbejdet:

*"Vi har jo ret få borgere ift. så mange andre steder og det er netop for, at vi kan komme mere rundt om borgerne og arbejde i, hvad kan man sige i gåseøjne: "mere effektivt med den enkelte sag og så på den måde få dem ekspederet bedre og forhåbentligt også hurtigere videre, altså sådan rent cost-benefit" "(bilag 9:95).*

Dette fokus på effektivitet og cost-benefit kan ses i sammenhæng med det liberale økonomiske styringsideal, der er dominerende i udformningen af politikken inden for social og -beskæftigelsesområdet. Menneskesyn med afsæt i "hjælp til selvhjælp" princippet og NPM giver således et liberalt billede af formålet med beskæftigelsesrådgivernes arbejde. Nogle af rådgiverne mener, at formålet enten kan være at borgerne kommer ind på arbejdsmarkedet, i uddannelse eller bliver afklaret. Sagsbehandlerne går ind og vurderer borgerens behov og bestemmer ud fra disse, hvad der skal ske i det videre forløb (bilag 13:164). Derfor er formålet ikke givet på forhånd:

*"det primære mål kan godt blive lidt det sekundære fordi, at for mig der er det måske mere, at vi får dem afklaret, vi får dem udredt til " jamen hvad skal du så?". Og så er det ikke nødvendigvis, at det hedder arbejdsmarkedet i første omgang, men at det simpelthen er at få styr på, hvad er der helbredsmæssigt, vi skal have dig udredt helbredsmæssigt. Der er de sociale ting for, at vi overhovedet kan arbejde med noget som helst, der minder om beskæftigelse" (bilag 7:63-64).*

Formålet er altså ikke nødvendigvis at få borgeren i arbejde, der kan også være andre sociale eller helbredsmæssige omstændigheder, der skal arbejdes med i første omgang. Det sociale arbejde tager dermed afsæt i borgerens behov, hvilket repræsenterer et socialistisk menneskesyn. Det med at placere borgerne i de "rigtige kasser" fremhæver flere af beskæftigelsesrådgiverne som formålet med deres arbejde (bilag 14:182).

I samtale om arbejdets formål anvender flere et konfliktteoretiske perspektiv. Sagsbehandlerne fortæller at formålet med arbejdet er at støtte og motivere de ressourcer, borgerne har (bilag 10:111)(bilag 6:45). Et eksempel på den konfliktteoretiske indgangsvinkel ses, når vi spørger om, hvad der er vigtigt for borgeren: "*At blive set. Og hørt...Taget alvorligt*" (bilag 3:8). Formålet med arbejdet bliver dermed, at lade borgerne blive hørt og give dem mulighed for at forbedre egen situation.

Sagsbehandlerne begrundede også formålet med deres arbejde vha. både nytteetiske, nærhedsetiske og dydsetiske argumenter. Nytteetisk handler det om, at folk skal ud i arbejde, hvis den danske velfærdsstat skal bevares (bilag 13:180). Dette ræsonnement kan kædes sammen med liberale og økonomiske forståelser på makroniveau, der anvender samme årsagsforklaring i forbindelse med arbejdets vigtighed. Fokus på at få borgerne i arbejde forekommer hyppigt i vores interviews, hvilket ikke er helt tilfældigt. Det at arbejde betragtes som en dyd eller norm, man bør følge i det danske samfund: "*Når vi har folk inde til den første samtale, kan man sige, så gør vi opmærksom på, at målet er beskæftigelse og altid ordinær beskæftigelse*" (bilag 11:125). Det overordnede formål er derfor for nogle beskæftigelsesrådgivere, at få borgerne i arbejde (bilag 7:63). Et dydsetisk formål, der stemmer overens med jobcentrenes kerneopgave, arbejdets historiske betydning og den måde man på det politiske niveau i dag påpeger arbejdets vigtighed. En anden dyd, der er sammenhængende med arbejdets vigtighed, er individets evne til selvforsørgelse og uafhængighed af systemet:

*"Det er at finde ud af, hvad deres fremadrettede forsørgelsesgrundlag skal være. De skal jo helst ikke vedblive med at være her. (...) Kontanthjælp er jo kun en midlertidig forsørgelse, så skal de jo videre"* (bilag 5:31).

Således er samfunds dyderne omkring at være i arbejde og være selvforsørgende en væsentlig del af beskæftigelsesmedarbejdernes formål med deres arbejde. Det liberale menneskesyn på makroniveau afspejles tydeligt i disse to dydsetikker, da det er sammenhængende med "workfare" paradigmet, hvor arbejdet er løsningen på nutidens sociale problemer.

Desuden finder vi i spørgsmålene vedr. arbejdets formål flere eksempler på nærhedsetiske betragtninger omkring tilliden i menneskelige relationer:

*"Den der relation man får til andre mennesker, synes jeg, er interessant. For det er med til at rykke andre mennesker, når relationen ligesom er på plads. Man kan tilgå folk på en anden måde, når man har oparbejdet en relation og dermed noget tillid"* (bilag 14:182).

En udtalelse, der er helt på linje med nærhedsetikkens retningslinjer for gode menneskelige interaktioner. Således kan socialarbejderen betragtes som borgerens mand, hvor formålet er at støtte borgeren så meget som muligt i kraft af en stærk, autentisk og tillidsfuld relation. Nærhedsetikkens næstekærlige menneskesyn fremgår stort set i alle interviews, hvorfor vi anser det som et af sagsbehandlernes væsentligste formål med arbejdet, her eksemplificeret ved tre forskellige udsagn: *"Altså uanset menneskesyn og det hele, så er alle her jo for at hjælpe andre ikke? Det er jo disciplinen, det er jo arbejdet, ikke? Jeg går i hvert fald ud fra, at alle gerne vil hjælpe..."* (bilag 9:107). *"Både fordi jeg kendte rigtig meget til socialrådgivere før og fordi jeg synes, det er rart at arbejde med mennesker og hjælpe dem"* (bilag 8:81). *"Jamen som udgangspunkt er jeg drevet af at hjælpe andre mennesker, det ligger jo i forbindelse med mit fag"* (bilag 5:31).

Som det ses i ovenstående, finder vi liberale, socialistiske, systemteoretiske, konfliktteoretiske, nytteetiske, nærhedsetiske og dydsetiske menneskesyn i relation til formålet og årsager til arbejdet. De mest dominerende menneskesyn vedr. arbejdets formål var det liberale og dydsetiske, hvor man understregede vigtigheden af at borgeren kom i arbejde, det socialistiske, hvor man med afsæt i borgerens behov fandt frem til de foretrukne indsatser og det nærhedsetiske, der gav et indtryk af, at flertallet af beskæftigelsesrådgiverne har valgt dette arbejde for at hjælpe andre. I et historisk perspektiv er der via det liberale "noget for noget" princip forbindelser til formålet i det nutidige sociale arbejde. Fokus på økonomiske afvejsninger som et formål i praksis, viser hvorledes sagsbehandlerne påvirkes af de retningslinjer der politisk udstikkes med udgangspunkt i NPM som styringsideal.

### **Arbejdet i praksis**

I denne del vil vi analysere hvilket menneskesyn, der kommer til udtryk i det sociale arbejdes praksis. Således aflæses beskæftigelsesrådgivernes menneskesyn i kraft af deres job relaterede handlinger.

At være beskæftigelsesrådgiver med myndighed i et jobcenter er at handle inden for et praksis- og forståelsesfællesskab, der er anerkendt for beskæftigelsesområdet. Som rådgiver skal man udøve skøn, træffe afgørelser og formidle på et socialfagligt- og lovgivningsmæssigt grundlag. Men at arbejde med aktivitetsparate borgere er også et møde med mennesker, der har mange komplekse problemstillinger og befinder sig i en udsat situation med deres følelser, intellekt og behov. Der er forskel på, i hvor stor grad de enkelte rådgivere lader reformer og organisatoriske retningslinjer påvirke deres menneskesyn, samt hvorledes de harmonerer med det arbejde, de udfører i praksis. Derfor er forudsætningerne for arbejdet i praksis også mere end teoretisk

faglighed, da den enkelte rådgivers menneskesyn kommer til udtryk i de faglige valg, der træffes.

Flere af rådgiverne var helt på linje med det liberale menneskesyn, da de ser sig selv som direkte udmøntere af den nuværende beskæftigelsespolitiske dagsorden. Som en af rådgiverne udtrykte det:

*"(...) altså pisk og gulerod og det. (...) min politiske holdning er jo sådan set underordnet, men jeg er nødt til at følge den her politiske holdning, som kommer fra Christiansborg af. Det er den, jeg er udmønter af jo" (bilag 6:49).*

Ovenstående udsagn kan skyldes, at sagsbehandleren ønsker at opnå legitimitet for sin faglighed, at vise at han er sin opgave som myndighedssagsbehandler voksen og at handle på forsvarlig vis overfor samfundet, hvilket kan betragtes som en handling baseret på pligtetiske ræsonnementer.

Når en borger henvender sig til jobcentret for at søge om hjælp, kan man som rådgiver komme ind på forskellige mulige løsningsmodeller, hvilke kan begrænses af lovgivning og økonomi. Dernæst kan man forestille sig, at mulighederne begrænses yderligere af beskæftigelsesrådgivernes menneskesyn. Som en rådgiver udtalte:

*"Jamen, altså hvis jeg vurderer, at det er én vej og borgeren en anden, så må vi jo stille spørgsmålstegn ved, hvorvidt at vedkommende er til rådighed. Altså i den sidste instans, så er vi jo ude i, hvorvidt er du til rådighed for din sag?( ...)Fordi det kan godt være, at du har en vej, du gerne vil gå, men jeg har nogle juridiske ting og nogle vurderinger, som peger en anden vej. Så vil du gerne fortsætte med at få kontanthjælp, så hedder det MIN vej. Altså det er jo den ultimative og*

*det er jeg heller ikke bleg for, fordi folk har jo et frit valg. Der er ingen, der tvinger dem til at få kontanthjælp. Det er frivilligt” (bilag 9:104).*

Denne rådgiver giver udtryk for en rationel tankegang, hvor borgeren, på trods af sin kategorisering som aktivitetsparat, anses som værende selvvalgt på kontanthjælp. Det liberale menneskesyn, hvor der er øget fokus på borgerens pligt overfor samfundet og ansvaret for eget liv, kom også særligt til udtryk i nedenstående citat:

*”Altså hvis jeg har sagt, at du skal i åbent tilbud, så skal du i åbent tilbud; og så er jeg sådan set ligeglad med, om du føler, at du ikke kan holde til det (...). Fordi ja det er hårdt, at livet stiller krav til en, men hvis man kun er i trediverne og man synes, det er hårdt allerede, så er det altså rigtig mange år, man skal være på kontanthjælp. Så mener jeg, at så er man nødt til det her med at sige: Jamen du skal det her. Altså livet stiller krav og det er rigtig hårdt, men det bliver endnu hårdere, hvis vi ikke lærer... Altså vi skal have opbygget den arbejdsmoral her” (bilag 6:47).*

Beskæftigelsesrådgiveren bag dette udsagn lægger vægt på, at individet tilpasses, at borgeren er offer for sine egne destruktive handlinger og at der skal stilles modkrav for den kontanthjælp, som borgeren modtager, uanset dennes psykiske eller fysiske udfordringer. En ”Noget for noget” tankegang, hvor borgeren skal acceptere at blive bedømt på sin kategorisering som aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager og at der med det liberale menneskesyn vil blive stillet krav om, at borgeren skal kunne fungere i et hjælp-til-selvhjælps system og dermed tage ansvar for sit eget liv. Et syn denne rådgiver beskriver således:

*”Men jeg tænker, at det er min opgave at sætte noget i gang og når det kører, jamen så lader jeg borgeren ligesom tage over på det, fordi det gælder også om, at de får den her...At de selv tager ansvar for det,*

*der sker og får en fornemmelse af, at det er dem, der styrer det..."*  
(bilag 11:127).

Netop vægten på "noget for noget", "hjælp til selvhjælp", den enkeltes ansvar og "du skal yde, før du kan nyde" tankegangen vidner om at beskæftigelsesrådgivernes menneskesyn har tilknytning til makroniveauet, hvilket er interessant eftersom hovedparten af vores informanter gav udtryk for sådanne holdninger. Undervejs i kodningen af vores empiri fandt vi, at vores informanter i en og samme udtalelse ofte havde flere modsatrettede menneskesyn, der bl.a. kom frem, når informanterne blev adspurgt om, hvor langt de ville gå for at hjælpe borgerne. En af rådgiverne, der gennem hele interviewet var overvejende liberalistisk, udtalte således, at han ville gå:

*"Rigtig, rigtig langt, det synes jeg da, men så igen jeg prøver også hele tiden at passe på, og balancere ift. det her med eget ansvar og evner og egen formåen. Jeg vil ikke gå ind og påtage mig hjælperollen i den forstand, at jeg vil gå ind og så sige: "Flyt dig lige, så skal jeg nok gøre det". Der, der kan jeg godt lide det gode gamle ordsprog med "teach a man to fish" (bilag 9:103).*

Dette menneskesyn vidner om et dilemma, vi stødte på i det sociale arbejdes praksis, hvor der var uoverensstemmelse mellem faglige, personlige og sociale værdier. For skal man som beskæftigelsesrådgiver gribe ind i borgerens liv, tilsidesætte deres individuelle frihed og tage over på ansvaret for, hvad der skal ske fremadrettet eller skal man respektere borgerens frihed til selv at træffe sine valg? En grundlæggende problematik, der gang på gang kom til udtryk gennem modsatrettede udsagn, når fagligheden og menneskesynet kom i spil.

Vi fandt ligeledes, at flere af vores informanter var præget af en tilgang i praksis, der bygger på det socialistiske menneskesyn, hvor man bl.a. forstår borgeren ud fra deres sociale situation og livsbetingelser. Her var menneskesynet, at borgerne



gennem social interaktion og anerkendelse af deres situation, skal have sat de indsatser i værk, der på bedst mulig måde kan få dem tilbage i samfundet: *"For mig handler det rigtig meget om, at respektere det menneske, man sidder overfor og at man har forståelse for den situation, de sidder i uagtet, hvordan de er kommet i den situation"* (bilag 14:182). Når en rådgiver har en ambition om at være solidarisk og tilvejebringe ressourcer til borgerne, er der samtidig også fokus på de behov, der skal udfyldes for, at borgeren kan opnå "det gode liv" og komme videre til yderligere afklaring eller beskæftigelse. På den måde kommer både det faglige skøn og rådgiverens menneskesyn i spil: *"(...) det er jo der, vi skal bruge vores faglighed, ikke? Det er jo netop at gå ind og vurdere det her med, hvad er det, der er behov for i de her sager"* (bilag 9:105). Det behovsbestemte menneskesyn er typisk socialistisk, hvor man modsat det liberale menneskesyn tager udgangspunkt i individets behov.

Det læringsteoretiske menneskesyn spiller også en betydelig rolle for vores informanter i det daglige arbejdes praksis, hvor fokus på er forstærket positiv adfærd gennem samtaler og opmærksomhed og modsat på at handle på afvigende og uønsket adfærd gennem f.eks sanktioner. Essensen er, at borgerne skal være i gang gennem en eller anden form for aktivitet, så de lever op til de krav, som systemet stiller:

*"Jeg tænker ikke så meget over det i det daglige, men det er jo i den der tankegang, at de skal være i gang. Den tanke kan jeg sagtens følge og det vil jeg også gerne have, at de skal være. Det er jo også det, jeg som udgangspunkt... Vi går i retning med. Hvis vi ikke er i gang, hvor er din sag så og hvor skal vi så gå hen af? Et eller andet skal der i hvert fald ske. Så er der lovens minimumskrav, der siger: 14 dage om året skal de være i gang og gerne mere selvfølgelig. De skal gerne være i gang hele tiden, hvis det stod til ledelsen og også til os,*

*for vi skal jo prædike de ting, der bliver sagt, vi skal som udgangspunkt" (bilag 5:35).*

Denne beskæftigelsesrådgivers læringsteoretiske menneskesyn og tilgang til borgerne er et godt eksempel på, hvordan "Aktivlinjen" fra det politiske niveau påvirker det sociale arbejdes praksis. Sagsbehandleren beskriver, hvordan han gennem en læringsteoretisk og opdragende tilgang til nogle af borgerne, gerne vil udvise forståelse for deres situation, men at der også er visse grænser og krav fra systemet, når man modtager kontanthjælp. Denne aktiveringslinje og det opdragende element kan ligeledes betragtes som et udtryk for et dydsetisk menneskesyn, da vigtigheden af at holde de arbejdsløse i gang og danne dem har været en norm siden 1930'erne:

*"Der ligger rigtig meget opdragelse overfor de her borgere. Det lyder ikke særlig pænt, men det gør der rent faktisk, i hvert fald ved nogen af dem (... )Jeg synes også, at det er okay, at vi snakker med dem om, at de har de her forpligtelser, når de har brug for at komme og få den her ydelse" (bilag 14:190).*

De rådgivere, der har fokus på en mere konfliktteoretisk tilgang, er optagede af, hvordan de bedst muligt kan få borgeren med sig og ud af systemet. Fokus her er mere på den nuværende situation og på de ressourcer, som borgeren har og skal bruge fremadrettet til at klare sig selv: *"Hvordan er det så, vi kan hjælpe dig til at komme ud af det her system, så du ikke skal blive ved med at opleve de her stramninger", som vi godt kan se, at det bliver kun værre" (bilag 14:189).* Flere af informanterne var inde på brugen af empowerment. Begrebet hører under det konfliktteoretiske menneskesyn og findes i mange variationer, men den version vi mødte i praksis var den liberale "hjælp til selvhjælp" tilgang, hvor det drejer sig om, at borgerens evner til at forfølge egne mål forbedres. Den traditionelle konfliktteoretiske forståelse af empowerment begrebet, hvor man søger at

mobilisere individets ressourcer ved at fokusere på de strukturer, som undertrykker den enkelte, fandt vi kun få eksempler på:

*"Men empowerment er klart det, jeg hylder, selvom empowerment kan være svært for borgere, der ligger ned og ikke kan rejse sig op. Så skal man virkelig grave dybt for at finde empowerment redskaberne, der kan få dem op og videre" (bilag 5:41).*

Selvom denne beskæftigelsesrådgiver har taget empowerment til sig og bruger begrebet aktivt, oplever han, hvor svært det kan være for borgerne at mestre de påkrævede kompetencer og ressourcer, der er nødvendige i en empowerment-proces. Årsagen til at det konfliktteoretiske menneskesyn og empowerment tilgangen, som hovedparten af vores informanter var inde på, synes at være vanskelig at praktisere fuldt ud skyldes, at beskæftigelsesrådgiverne er underlagt forskellige myndigheds- og kontrolfunktioner, der ikke harmonerer med, at borgeren skal frigøres fra samfundets ulige magtfordeling og begrænsninger. Denne form for dilemmaer i det sociale arbejdes praksis gav sig udslag i et modsætningsfyldt menneskesyn:

*"Vil du have dit eget konditori, men du har angst og du kan ikke engang komme ud af døren, jamen så finder vi ud af det. Altså så tager vi den derfra. Så har vi noget at gå efter. Jeg skal nok støtte. Altså jeg støtter med alt, hvad jeg har af muligheder løntilskud, praktikker...Alt vil jeg give" (bilag 6:52).*

Når rådgiverne vil gå så langt for at hjælpe borgerne videre og ud af systemet, kan de opleve, at deres råderum bliver begrænset af det stigende antal proceskrav, der er i det sociale arbejdes praksis. Dermed bliver deres skøn og ansvar begrænset, men når vi i vores interviews spurgte ind til denne problemstilling, gav hovedparten af rådgiverne udtryk for, de havde skabt plads til deres menneskesyn (bilag 3:14). Således får rådgiveren sat sin faglige rolle og

sit menneskesyn i spil for at kunne udvikle praksis og imødekomme de behov, som borgerne har for at kunne opnå større menneskeværd på lige fod med andre i samfundet.

Det systemteoretiske menneskesyn vi fandt, har mere fokus på relationerne mellem systemer og mennesker, der spiller sammen på komplekse måder end på personlighed, indre psykiske processer og egenskaber. På spørgsmålet om, hvordan rådgiverne tilgår nye sager, var det enslydende svar, at fokus er på at læse sagen igennem således, at man er godt forberedt og derigennem kan hjælpe borgeren til at forandre de systemer, hvor der ikke er balance. Dette helhedsorienterede menneskesyn fandt vi ved stort set alle vores informanter, men vi fandt også, at dette menneskesyn ikke stod alene, da rådgiverne, når de fik en ny sag, også tilgik den med et mere konfliktteoretisk perspektiv, hvor der var fokus på interessekonflikter:

*"Der kan være sociale, økonomiske, misbrug, psykiske problematikker blandet med fysiske problemer. Det skal jo dokumenteres på sagen og så skal man jo tage udgangspunkt i det. Det er jo et samlet billede, vi tager her og ikke kun fakta, at okay: "Dit CV siger sådan og sådan, ved du hvad? Vi finder bare et job eller en praktik til dig, så kører det makker". Sådan er det jo ikke. Vi ved godt, at tingene hænger sammen med mange andre problematikker. Det er jo derfor, de er aktivitetsparate, der er jo en årsag til det. De har utrolig mange komplekse problemer, dobbeltdiagnoser, misbrug og sådan noget" (bilag 5:32-33).*

På baggrund af ovenstående udtalelse ses det, hvordan systemteorien kommer lidt til kort i den praksis, som vi fandt, da rådgiverne gav udtryk for at være langt mere fokuserede på individet i helheden end systemteorien åbner op for. Dette var fælles for alle vores informanter og systemteorien blev således ikke udfoldet og anvendt til fulde.

Menneskesynet hos rådgiverne kan blive udfordret, når det er underlagt lovgivningsmæssige- og organisatoriske retningslinjer og har forskellige socialfaglige roller ift. borgerne: *"Det er sådan meget bredt den rolle, vi har helt ud på mentor fløjen, men også helt ud i den anden ende, hvor vi skal sanktionere og være myndighed"* (bilag 13:172). Balancen og dilemmaet om, hvordan man håndterer at hjælpe og kontrollere i samme handling kom til udtryk på flere måder. Således optræder kontrol og hjælp ofte i samme handlinger og derfor vurderer vi, at etikken indtager en central plads i det sociale arbejdes praksis. Det menneskesyn som den ene rådgiver udviser i bedste mening, kan derfor af andre beskrives som krænkende, nedladende eller måske undertrykkende. Går vi dybere ned i vores empiri og gransker de udsagn, som relaterer sig til de fire etiske retninger vi anvender, træder forskellene i informanternes etiske menneskesyn frem. Desuden ses en variation i det råderum de benytter sig af, for at gøre plads til deres menneskesyn i arbejdet med borgerne.

En af beskæftigelsesrådgivernes primære arbejdsopgaver er, som tidligere beskrevet, at få de aktivitetsparate borgere udredt og så vidt muligt få dem ud i beskæftigelse. Hvordan de enkelte rådgivere greb denne opgave an, viste sig at være meget forskellig. Direkte adspurgt, hvorvidt denne rådgiver ser sig selv som borgerens advokat, er svaret et tydeligt: *"ja, Det gør jeg. For der er ikke andre. Og de har ingen penge til at hyre nogen"* (bilag 3:11). Et udsagn, der rummer den næstekærlighed og omsorg, som findes i nærhedsetikkens menneskesyn og kan ses som et udtryk for, at rådgiveren ønsker at tage vare på borgeren. Denne solidaritet med gruppen af borgere kan give nogle etiske dilemmaer, når rådgiveren ønsker en indsats, der måske ikke kan lade sig gøre indenfor lovgivningen og organisationens rammer. Her kommer rådgiverens personlige menneskesyn og faglige råderum igen i spil: *"Så mit menneskesyn er meget derhen, at jeg gør, hvad jeg kan overhovedet, indenfor de rammer jeg har og nogen gange så gør jeg, hvad jeg kan for at bore nogle huller"* (bilag 3:15). Vores

vurdering er, at skiftende reformer og lovgivning, som har medført en standardiseret og detailstyret arbejdsgang inden for beskæftigelsesområdet har gjort det etiske og socialfaglige råderum mindre. Flertallet af vores informanter vægtede relationerne til borgeren højt, hvilket en rådgiver formulerer således: *"Så relationen til de mennesker vi har med at gøre, synes jeg, er meget meget vigtig og kan være udslagsgivende for, hvor man vurderer at sagen trækker hen"* (bilag 14:183). En præmis for arbejdet, der også kan knyttes til nærhedsetikkens fokus på tilliden i menneskelige relationer.

Det nytteetiske menneskesyn har fokus på mulige handlinger i praksis, baseret på et skøn over eventuelle fremtidige konsekvenser, resultater og nytte for samfundet. De rådgivere, der er præget af dette menneskesyn, ser sig selv som både systemets og borgerens mand, som denne rådgiver udtaler:

*"Jeg ser mig selv som begge dele(...) og man kan sige, jeg synes lidt, det er en gammeldags tænkning, at vi er borgerens advokat. Jeg har det mere sådan.. Ja borgerens advokat, men vi skal også være loyale for de rammer, vi arbejder i og det er jo heldigvis også blevet så moderne, at det faktisk er skrevet ind i Dansk Socialrådgiverforenings overordnede linjer, at vi ikke kun er borgerens advokat, men også ift. vores arbejdsgiver, at vi er jo begge steder, uden det ene har vi ikke det andet vel, det hænger sammen"* (bilag 9:99).

Således er fokus på, at flest muligt får størst mulig nytte ud af beskæftigelsesrådgiverens faglighed til gavn for hele samfundet. Andre af vores informanter oplevede, hvordan de var splittede i denne dobbeltrolle mellem system og borger, samt mellem personlige og faglige menneskesyn, hvilket denne rådgiver forklarer således:

*"Fordi det er også min opgave at vurdere i de forskellige sager, hvad der er behov for. Så man kan sige, jeg bruger både de redskaber, der*

*er til rådighed lovgivningsmæssigt, men jeg tager også... Jeg vil ikke sige, at jeg tager hensyn til, men jeg vurderer også, hvad der er behov for for borgeren... Så det er jo med at finde ud af, hvad der virker, kan man sige" (bilag 11:129).*

Dermed vurderer han, at der er lovgivningsmæssige hensyn, han skal følge, men at der på samme tid også kan være problemstillinger i borgerens liv, der skal tages hånd om, før at denne kan komme ud og gøre nytte i samfundet.

Det nytteetiske menneskesyn bliver meget tydeligt, når rådgiverne omtaler hvilke borgere, de vælger at prioritere i deres arbejde:

*"Samtidig skal jeg jo også have fokus på kerneområderne og det er at få folk i aktivering og holde mine samtaler. Det har jo altid været et fokusområde i jobcenteret, at de skal ud i de rettidige aktiveringer og vi skal holde de samtaler vi skal holde. Det skal de alle sammen have. Men klart nok, dem jeg kan rykke hurtigst evt. frem mod rehabiliteringsteamet, det er dem, jeg løfter hurtigst" (bilag 5:40).*

Flere af rådgiverne udtrykker en sådan nytteetiske vurdering, hvor de satser på dem, de tror, der kan komme hurtigt videre og derfor i mindre grad bruger tid på restgruppen af borgere. Et menneskesyn, hvor man vælger at satse på de stærke og dem, der hurtigt kan flyttes videre i eller ud af systemet for at leve op til de proces- og målkrav, som organisationen stiller og giver mest profit til samfundet i sidste ende. En rådgiver udtaler at:

*"Hvis så vi har en sagsstamme på 40 borgere f.eks. og så de 10 af dem sidder og drikker sig halvt ihjel og skyder sig i armen og bruger tid på det. Så er det jo ikke de 10, vi skal begynde at være frustrerede over, at vi ikke kan få fat på dem. Frustrerede over at de ikke tager telefonen og bruge en frygtelig masse tid på sanktioner (...),så er det*

*jo ikke det, vi skal bruge energien på. Så skal vi måske bruge den på de 10, vi synes vi kan rykke” (bilag 10:119).*

Dette menneskesyn understreger, hvorledes der i praksis er fokus på effektivisering samt resultat- og målstyring. Udsagnet viser således, at der er en forbindelse mellem styringsstrategien (NPM) i beskæftigelsessektoren og menneskesynet blandt sagsbehandlere. De begrænsede ressourcer, organisatoriske krav om mål og resultatstyring samt lovgivningsmæssige rammer kan betyde, at de aktivitetsparate borgere i de mest udsatte positioner bliver skubbet endnu længere væk fra arbejdsmarkedet, men omvendt kan det medvirke til, at de stærkeste i gruppen får arbejde eller bliver afklaret, når de får den ekstra opmærksomhed. Man kan så overveje, hvor mange ressourcestærke borgere, der er blandt de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, eftersom flere af beskæftigelsesrådgiverne fortæller, at de aktivitetsparate som gruppe er blevet tungere ift. tidligere (bilag 5:35). En interessant udvikling, da kravene til gruppen fra politisk side samtidig har været stigende (jf. genealogiafsnit).

I forbindelse med de foretagne interviews fandt vi, at flere af rådgiverne stod i et dilemma mellem det pligtetiske- og det nærhedsetiske menneskesyn, hvilket særligt kom til udtryk, når vi spurgte ind til, om de aktivitetsparate borgere fortjener at få hjælp:

*”Jeg synes ikke, det er okay, at de bare sidder. At der ikke sker noget, at vi ikke kan hjælpe dem. Det synes jeg ikke. Men det kan være tungt arbejde. Så der har jeg måske en tendens til at tænke, det er lovens minimumskrav, vi overholder her og så er det det, de får. Jeg vil gerne kunne give dem mere, men det vil kræve ekstremt meget, hvis jeg skal løfte dem, hvis de skal løftes og hvis de gerne vil løftes videre, så er det en tung indsats” (bilag 5:40).*



Beskæftigelsesrådgiveren giver her udtryk for de pligter og forventninger, der præger det sociale arbejdes praksis, men er splittet i sit menneskesyn om på den ene side at "gøre det rette", følge lovgivningen og de retningslinjer der er og på den anden side at ønske, der var tid og rum til mere omsorg for den enkelte borger, hvilket var kendetegnende for flere af informanterne. Således bruges pligtetiske ræsonnementer til, at retfærdiggøre negligeringen af nærhedsetiske fordringer.

Vi var inde på i afsnittet om nytteetik, hvordan nogle rådgivere har fokus på dem, de hurtigst kunne flytte videre i samfundet. Omvendt fandt vi også, at andre af vores informanter er meget bevidste om borgernes retssikkerhed og kodekset om at behandle alle ens: "*Altså jeg er jo udmønter af loven og jeg skal jo følge loven hver gang*" (bilag 6:49). Rådgiverne med et sådant menneskesyn handler på baggrund af den pligtetiske forskrifter, hvor ens handlinger skal kunne retfærdiggøres ud fra et universelt princip og ikke pga. frygten for ikke at leve op til de mål, som organisationen udstikker. Det betød dog, at det personlige menneskesyn til tider kom til kort, hvilket denne rådgiver beskriver således: "*Så det er min egen personlige holdning, hvor jeg så tager en professionel kasket på i stedet for.... For de skal behandles som alle andre sager*" (bilag 7:79). En så rendyrket form for pligtetik kan føre til manglende fleksibilitet og råderum i praksis, hvilket en rådgiver dog understregede ikke var tilfældet, for uanset, hvor meget man tilstræber at behandle alle borgere ens, vil menneskesynet komme til udtryk: "*det skal helst være så ensrettet som muligt fordi, at folk skal jo helst gerne have den samme service uanset, hvilken sagsbehandler du har. Det får de selvfølgelig ikke fordi, at vi er forskellige...*" (bilag 6:73).

I relation til arbejdet i praksis kommer hele vores teoriramme i spil. I særdeleshed er det liberale menneskesyn kendetegnende for beskæftigelsesrådgivernes arbejde i praksis. Den argumentation, medarbejderne benytter omhandler borgerens ansvarlighed og egen skyld ift. arbejdsløshed samt

“Noget for noget” principet. Det liberale menneskesyn viser sig også i relation til social- og beskæftigelsessektorens historiske udvikling og de nuværende overordnede politikker på makroniveau. Således ses det, hvordan “Aktivlinjen”, liberal “hjælp til selvhjælp” samt krav og pligter, benyttes i det daglige arbejde. En sammenhæng medarbejderne er bevidste omkring, hvorfor én af dem pointerer, at hans rolle er som udmønter af loven. Læringsteorien komplementerer det liberale menneskesyn, da den kan anvendes til, at opdrage borgeren og derfor kan bruges i skabelsen af den liberale idealborger. Nytteetiske ræsonnementer blev fremhævet i udvælgelsen af hvilke borgere man skulle bruge tid på i arbejdet. Det gav større nytte og var mere effektivt, at hjælpe de stærkeste borgere, da det gav bedre resultater og bedre økonomi på samfundsplan. En tankegang, der gør, at det nytteetiske menneskesyn harmonerer med NPM og det liberale menneskesyn. Socialarbejderne var dog også nødt til, at følge lovgivningen, hvilket førte til etiske dilemmaer mellem pligtetikken på den ene side og nytteetikken på den anden. Visse rådgivere søgte modsat de nyttemaksimerende, at behandle samtlige borgere ligeligt. Det nærhedsetiske menneskesyn kunne også komme under pres, hvilket skyldes den tidligere præsenterede styringsstrategi, hvor man søger at detailstyre beskæftigelsesområdet oppefra. Dog forsøgte flere, at integrere nærhedsetiske elementer i deres arbejde. Solidaritet med borgerne og fokus på deres behov er også en del af det sociale arbejde, hvilket skyldes sagsbehandlingens socialistiske menneskesyn. Et menneskesyn, der er i tråd med den systemteoretiske tilgang, hvor man kigger på borgerens samlede situation og ud fra det vurderer hvilken indsats der skal sættes i værk.

## Sanktioner

Et andet emne, der fylder en stor del i vores samtaler med frontlinjemedarbejderne er sanktioner. Vi har sammen med informanterne drøftet begrundelser for og imod sanktioner, hvornår de benyttes og hvilke konsekvenser, de kan have for borgerne.

Når sagsbehandlerne begrundet, hvorfor sanktioner bør benyttes i arbejdet, refererer de til liberale principper såsom kontraktsamfundet, "noget for noget" tanken, det ansvarlige individ, det rationelle menneske og "hjælp til selvhjælp" princippet:

*"Jeg gør det ikke for at straffe dig, men jeg gør det, fordi du har en forpligtelse til at møde, når du er på kontanthjælp. Jeg har også en forpligtelse til at møde på mit arbejde, jeg har skrevet under på en kontrakt" (bilag 14:190).*

Således sanktioneres sagsbehandleren borgeren, da han ikke overholder den samfundskontrakt, vi har indgået i en velfærdsstat. If. dette ræsonnement har borgeren en forpligtelse til at gøre som systemet ønsker, eftersom vedkommende får kontanthjælp, det er "noget for noget". En anden rådgiver udtaler: *"Jeg ved godt, at jeg kan have lov til at se på det enkelte og sådan noget der, men de ved, at de bliver sanktioneret og så tænker jeg også, at så er det også deres ansvar, at de vælger at udeblive fra tingene"* (bilag 6:49). Således mener han, at sanktionering kan retfærdiggøres eftersom de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere bevidst vælger ikke at møde op til de aktiviteter, de er forpligtet til. Borgerne er derfor selv ansvarlige for, at de bliver sanktionerede, hvilket er helt i tråd med det liberalistiske menneskesyn. En anden respondent pointerer, at sanktioner bruges til at:

*"Hjælpe dem med at hjælpe dem selv, ikke? Altså vi er alle sammen en del af det her samfund, der er jo noget fællesskab i det. Så*

*forhåbentligt kan jeg hjælpe dem med at hjælpe sig selv med at komme ud og blive afklaret ift. arbejdsmarkedet og blive selvforsørgende. Men vi kan også hjælpe den fælles kasse, som vi alle sammen betaler til med vores skat. Den skal jo ikke udhules af, at der går en masse og fordi de ikke lige har lyst eller tænker: "Det f... rart det her med bare at gå hjemme" og spille lidt computer eller et eller andet. Den hører man ofte, uden at lave noget og så få de der penge hver måned" (bilag 9:98).*

Igen pointeres individets bevidste valg om ikke at opfylde de forpligtelser, man har, denne gang i relation til velfærdssamfundets økonomiske sammenhængskraft. Sanktioner betragtes som et "hjælp til selvhjælp" værktøj, der kan lede borgeren tilbage til arbejdsmarkedet. Den mere pragmatiske indgangsvinkel, hvor sanktioner benyttes til at opnå et mål leder over i nytteetiske overvejelser. Således argumenterer hovedparten af beskæftigelsesrådgiverne for, at sanktionerne øger nytten i deres arbejde, eftersom det får folk til at deltage i egen sag og giver sagsbehandleren mulighed for at udføre sit arbejde (bilag 11:126)(bilag 9:103). Af andre argumenter for brugen af sanktioner kan nævnes tilpasning af borgerens adfærd:

*"Det der med at fortælle ham, at det er faktisk utrolig træls for min tid også. Jeg står og venter, jeg står og er klar og jeg forbereder mig faktisk, det har du også en forventning om, at jeg gør. Så synes jeg bare ikke, det er i orden, at du ikke engang kan sende en sms, at du ikke kommer" (bilag 10:116).*

Adspurgt om tanken bag sanktioner så kan anses som et pædagogisk værktøj, er svaret: "Ja det er meget pædagogisk, det er det faktisk. Det er det mere. Det er

*ikke en straf som sådan, det er mere bare, at så har jeg et middel...”(Ibid:116).* Man kan fornemme den liberale “noget for noget” tankegang i dette udsagn, men essensen er, at man ved hjælp af sanktioner kan tilpasse borgerens adfærd, en forståelse af mennesket, der knytter sig til læringsteorien, et menneskesyn, der bakkes op af en anden sagsbehandler, der understreger, at: *“de får en kontanthjælp for at møde op i det her aktive tilbud og for også at bringe sig selv tættere på beskæftigelse”* (bilag 11:126). En af de mest anvendte forståelser blandt beskæftigelsesrådgiverne ift. hvorfor man skal sanktionere er at finde i en pligtetisk forståelsesramme. Således begrundes flere af frontlinjemedarbejderne brugen af sanktioner med afsæt i lovgivningen: *“Det er fordi, at jeg synes, at vi har opbygget et system. Jeg er udmønter af loven og jeg skal følge loven hver gang”* (bilag 6:49). Argumenterne for og imod sanktioner veksler dog mellem nytteetiske og pligtetiske ræsonnementer:

*“I første omgang så skal vi gøre det lovgivningsmæssigt, hvis det er, borgeren ikke møder i tilbud eller hvis vedkommende udebliver fra samtalen eller hvis vedkommende slet ikke vil være med til at samarbejde. Og på den anden side så har jeg også selv kunne se, at for nogen virker det. Hvis man ikke gider og hvis man ikke vil og det er viljen, det er galt med, jamen så virker det for nogen”* (bilag 13:169).

Således anvendes sanktioner ikke alene med afsæt i loven, men også fordi de har en effekt ift. beskæftigelsesarbejdet i praksis. En fremgangsmåde, der også understreges af denne sagsbehandler:

*“Altså sanktionen det afhænger igen af situationen, men grundlæggende så er det, at vi har en lovgivning, der siger, at folk de skal kunne fremmøde og de skal kunne ringe. Men hvis vi ikke får fat på folk, så sanktionerer jeg. Fordi så er det faktisk også den eneste måde, jeg kan komme i kontakt med folk fordi, de kontakter os, når pengene ikke går ind på deres konto”* (bilag 6:69).

Det med at få borgeren til at møde op var en af de hyppigste årsager til, at sanktioner blev set som et brugbart værktøj. Sommetider var brugen af sanktioner dog ikke at foretrække, da de i visse tilfælde kan have en negativ effekt på borgeren, hvorfor de kun bør anvendes når det er meningsfuldt (bilag 14:185).

Flere af medarbejderne nævnte desuden, at sanktioner bliver benyttet da det er et eksplicit ønske oppefra:

*"Ja det er klart, at det bliver italesat mere altså, hvis det kommer fra politisk side, der kommer en måling eller et ønske om, at der er mere fokus på det. Jamen så har det en effekt. Så bliver der sanktioneret mere"* (bilag 11:127).

*"Gentagende gange faktisk har det været gentaget, af vores leder, at det her, det er et værktøj. Det står i loven, når man skal sanktionere faktisk i bestemte situationer og når det står i loven, at vi skal gøre det, så forventes det også, at vi gør det"* (bilag 9:107).

Med en styring af beskæftigelsesområdet, hvor man både fra politisk og fra jobcentrenes side understreger vigtigheden af sanktioner i arbejdet med de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er det ikke overraskende, at nogle medarbejdere søger at anvende sanktioner oftere:

*"Men xxx har nærmest gjort det til sådan en sport, altså selvfølgelig ikke sådan, "hvem kan sanktionere flest", men xxx vil gerne, hvad kan man sige, være den sådan hardliner, streng og hvis xxx er den, der har sanktioneret flest, så tror jeg ikke, xxx har noget som helst imod det, og det har xxx sikkert også for længst"* (bilag 9:106).

Således kan et øget fokus på sanktioner lede til målforskydning i det sociale arbejde, hvor det at sanktionere prioriteres højere end det sociale arbejde. En problematik, der kan kædes til nogle af de u hensigtsmæssige konsekvenser NPM kan have (Torfing,2016). Sagsbehandlerne vil meget gerne følge de overordnede linjer vedrørende sanktioner, men må også vurdere hvilken effekt en eventuel sanktion har. Således er medarbejderen præget af et pligtetisk menneskesyn om at følge loven og ledelsen i alle sager, men må erkende, at nytteværdien sommetider er større såfremt man undlader at sanktionere:

*"Fordi jeg vil helt vildt gerne sige, at jeg sanktionerer, hver gang uanset hvad, men det gør jeg ikke. Altså jeg er nødt til at se, hvad får jeg af samarbejde bagefter. Altså hjælper det mit samarbejde" (bilag 6:48).*

Som det ses benyttes sanktioner med afsæt i lovgivningen, hvilket er interessant, eftersom dette juridiske argument også kan vendes om, og fremføres således, at man ikke skal/må sanktionere borgeren:

*"...det står faktisk i loven, at hvis det er et kendt problem, så må jeg ikke sanktionere...Så hvis borgeren ikke kan møde frem til en samtale eller har rigtig rigtig svært ved det, så skal jeg faktisk acceptere det som kendt problem og jeg må så ikke sanktionere. Så må jeg indkalde igen eller finde en anden måde at få fat i folk på" (bilag 3:12).*

Således er der en dobbelthed i den måde, der pligtetisk argumenteres for og imod brugen af sanktioner, hvorfor brugen af sanktioner i sidste ende afhænger af bla. socialarbejderens menneskesyn.

En anden årsag til, at sanktioner ikke benyttes kan ifølge én af rådgiverne også skyldes, at borgerne møder op og samarbejder, hvilket overflødiggør sanktioner. Derudover pointerer han:

*"...at når folk de faktisk ikke er mødt, som regel så har de faktisk en ret god årsag. Altså hvis det er, at folk de har fået tilbagefald og de har brug de sidste 14 dage med en nål i armen, så er det noget andet, der skal til i min verden. Eller hvis folk de er blevet indlagt og ikke lige har haft mulighed for at ringe til mig. Det er også ok, men jeg synes generelt, at borgerne er gode til at møde, så behovet for at skulle sanktionere er nok ikke så stort..." (bilag 7:74).*

Borgergruppen skal ikke sanktioneres, hvis de har en legitim årsag til at udeblive fra et møde i jobcentret, hvorfor denne beskæftigelsesrådgiver som oftest ikke kan retfærdiggøre brugen af sanktioner. Omvendt kræver man fra ledelsens side at beskæftigelsesrådgiverne sanktionere mere, da man sammenlignet med andre kommuner ligger lavt i antallet af sanktioner (bilag 4:24). Absurditeten bliver således, at hvis man har en række borgere, der er gode til til at møde op, så kan man ikke leve op til den målstyring der er forbundet med anvendelsen af sanktioner.

Den mere solidariske indgangsvinkel med fokus på borgerens behov, der kan relateres til det socialistiske menneskesyn træder frem i følgende udsagn:

*"Min holdning bliver sådan lidt anderledes, jeg sanktionerer ikke nogen, jeg har kendskab til, der har nogle besværligheder. Så sanktionerer jeg dem ikke. Og så kan de råbe, skrig og hvine eller så kan de give mig en fyreseddel, sådan er det. Men jeg har det sådan, fordi sådan har jeg fundet ud af, at jeg kan ikke leve i det andet. Så hvis det kommer til, at du skal sanktionere hver evige eneste gang. Så vil jeg gøre, hvad jeg kan for at hoppe uden om den, fordi jeg synes ikke, at det er rimeligt, når vi ved, hvad folk fejler" (bilag 3:6).*

En markant udtalelse, der understreger at vedkommende er borgerens advokat og i øvrigt mener, at sanktioner i arbejdet med aktivitetsparate



kontanthjælpsmodtagere er nytteløst. En holdning der, som nævnt, er på linje med det socialistiske menneskesyn, men også et interessant udsagn, da det viser vigtigheden af, at sagsbehandlerne menneskesyn skal have rum og plads, hvis de skal kunne fungere og føle sig tilpas i deres erhverv.

Inden socialarbejderne sanktionerer en borger skal de ifølge loven have forsøgt, at få fat på vedkommende på flere forskellige måder:

*"Så det er meget forskelligt med de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere, især aktivitetsparate. Der skal vi jo også prøve alt for at undgå at sanktionere. Så hvis de ikke kommer til en samtale, så skal vi ringe, så skal vi sende sms, så skal vi sende breve og så skal vi som det allersidste, så skal vi også hen og banke på døren for at sikre, at det ikke har været, fordi man ikke vil, men at der faktisk har været en grund til det. Man har måske psykisk været rigtig dårlig i en periode og ikke kunnet gå ud af døren. Så der skal meget til, før man går den vej"* (bilag 13:168-169).

Således er den systemteoretiske og mere helhedsorienterede tilgang inkorporeret i loven, eftersom sagsbehandlerne skal granske en række andre muligheder før end sanktioner tages i brug.

En anden rådgiver fremhæver vigtigheden af en god relation inden man benytter sanktioner:

*"Jeg skal lære borgeren at kende, før jeg begynder at trække med sanktionsviften foran dem, fordi jeg har faktisk behov for, at de har en tillid til den dag, jeg så evt. gør det, så er det ikke for at straffe dem, så er det rent faktisk af nogle helt andre årsager"* (bilag 14:190).

Denne fremgangsmåde kan kategoriseres som nærhedsetik eftersom det er tilliden og omsorgen i relationen der fokuseres på. Logikken bag sanktionering i

dette tilfælde er interessant, da sanktioner nu er et værktøj man benytter, når relationen er tilpas god.

Efter en række eksempler på, hvorfor sagsbehandlerne er for og imod sanktioner, vil vi i det følgende belyse, hvornår de vælger at anvende sanktioner og hvilke konsekvenser det kan have.

Såfremt man har et mere liberalt menneskesyn medfølger visse forventninger til individet og dets ansvar for egen situation:

*"Ja, sådan en, som ikke kommer til en samtale. En, der har nogle timers arbejde ved siden af og jeg ved, de kan finde ud af at tage en telefon og ringe. Det kan alle. Alle kan finde ud af at tage en telefon. Dem med angst, de kan godt have problemer med at tage telefonen, dem sanktionerer jeg aldrig!"* (bilag 3:6).

Ud fra dette ræsonnement sanktioneres de mere velfungerende borgere, som kan ansvarliggøres for egne handlinger, mens de mindre ressourcestærke borgere fredes. Et menneskesyn, der kan linkes til den socialistiske retning eftersom det er analogt med talemåden "yde efter evne, nyde efter behov". Et godt eksempel på den dualitet, der er i socialarbejdernes menneskesyn.

Flere af sagsbehandlerne mener, at sanktioner er et godt værktøj i beskæftigelsesarbejdet eftersom det kan opdrage borgerne og lære dem, at agere som systemet ønsker:

*"Hvis jeg har en f.eks. netop dem, der godt kan, men ikke gider. Som bliver væk fra et møde fuldstændig uden grund, så er jeg da heller ikke bleg for, at så falder hammeren også og så kan du lære at komme til de møder, jeg indkalder dig til eller de planer, vi sætter i værk, skal du overholde. For det*

*er jo ikke bare sådan et slaraffenland, hvor du kan gå og gøre som du vil og så få en passiv indkomst” (bilag 9:98).*

Generelt er læringsteoretiske argumenter de mest anvendte i forbindelse med hvornår sagsbehandlerne vælger at sanktionere. Borgerens adfærd skal reguleres gennem opdragelse og oplysning: *”Jeg kan jo heller ikke bare blive væk fra mit arbejde i dag...Altså hvis jeg ikke er syg, så skal jeg da møde op. Det er det, jeg får mine penge for” (bilag 14:186).* *”Så rejser de sig og finder ud af, jamen systemet hænger faktisk sammen på den måde, at jamen hvis jeg ikke vil, så får jeg heller ikke nogen penge og så begynder det at virke” (bilag 13:169).* *”Og det var jo et kæmpe problem med udeblivelser, og så tænkte jeg, jamen det gider jeg ikke det her, så jeg begyndte bare at sanktionere, så begyndte de at komme” (bilag 9:107).* Således er der en række udsagn, der understreger hvorledes sanktioner er et godt læringsteoretisk redskab, når borgeren ikke møder op eller overholder en aftale. Sanktioner kan altså, iflg. rådgiverne, ændre borgernes adfærd og give dem incitamentet til at tage aktiv del i egen sag. En læringsteoretisk metode, der er indskrevet i lovgivningen og derfor er legitim at anvende: *”Jamen det står der her i lovgivningen, at hvis ikke du møder op, så mister du din kontanthjælp. Så er det fra den dag du ikke møder og det synes jeg faktisk, at vi er gode til at tale med borgerne om” (bilag 11:125).* Således forklarer beskæftigelsesrådgiveren borgeren, ud fra pligtetiske ræsonnementer, hvornår vedkommende bliver sanktioneret.

Det mest anvendte menneskesyn i forhold til hvornår man som frontlinjemedarbejder vælger at sanktionere knytter sig til nytteetikken. Således er følgende kendetegnende for udsagn omhandlende hvornår sanktioner virker: *”Det er forskelligt. Nogen gange gør det og nogen gange gør det ikke. Jeg gør det ikke, hvis det ikke har en effekt. Så er der ikke noget formål” (bilag 10:116).* *”Det gør jeg ved dem, jeg synes, hvor det giver mening. Jeg gør det ikke, hvis det ikke*

*giver mening" (bilag 10:115). "Fordi jeg tror, det har en positiv effekt. Jeg gør det kun, hvis jeg mener, at det har en positiv effekt" (bilag 6:48). Sanktioner skal således være nyttige eller meningsfulde i den givne kontekst for at blive anvendt. Udover den direkte effekt i samarbejdet mellem borger og beskæftigelsesrådgiver, så kan sanktioner også have en række andre konsekvenser, eksempelvis fattiggørelse, da: "du trækker penge fra nogen, der ikke har nogen penge i forhold, altså i forvejen hedder det. Ja, det har da meget store konsekvenser" (bilag 3:7), en problemstilling der elaboreres yderligere på nedenfor:*

*"...der er måske nogen, der er rigtig hårdt økonomisk ramt i forvejen. Og hvis vi så begynder at ramme dem endnu hårdere, så går de måske endnu længere ned i deres depression eller hvad det er de har, alkoholmisbrug. Så tænker de: "Så kan det hele også være lige meget, så drikker jeg bare endnu mere", det koster flere penge og så kører vi i den her cirkel her. Og det tænker jeg, at så er det ikke altid optimalt at sanktionere" (bilag 8:85).*

I dette udsagn fokuserer sagsbehandleren på borgerens behov og de negative konsekvenser sanktioner kan have. En solidaritet, som lægger sig op ad det socialistiske menneskesyn. Men det er ikke så nemt at agere i dette felt for selv om man er solidarisk, så skal man også gøre sig andre overvejelser:

*"Qua det jeg sidder med tunge borgere, så har jeg det også sådan som udgangspunkt, at sanktionerer jeg dem, så ved jeg jo godt, hvad der sker efterfølgende. Så kan de ikke betale deres husleje og sådan nogle ting. Samtidig skal jeg også holde lovgivningen, fordi det er min forpligtigelse. For jeg er myndighedssagsbehandler. Så hvis de ikke overholder de regler, der er, så skal de trækkes. Det er jo en vurdering, der skal med" (bilag 5:37).*

Endnu et eksempel på hvordan man i sanktioneringssituationen bliver konfronteret med den dobbeltrolle man, som sagsbehandler har, som både borgerens og systemets mand. Så selvom man ud fra et socialistisk og nytteetisk menneskesyn hermed foretrækker at undlade at sanktionere pga. konsekvenserne, så skal man med afsæt i loven og et pligtetisk mindset sanktionere borgeren. En dobbelthed i det sociale arbejde, der i sidste ende beslutningsmæssigt hviler på medarbejderens skøn og menneskesyn.

Som det ses det, medfører et socialistisk menneskesyn en solidaritet og et fokus på de negative konsekvenser sanktioner kan have for borgeren. I modsætning til dette står det liberale menneskesyn: *"Jeg synes ikke, det er synd for dem. Jeg syntes ikke det er synd for dem, de mister deres penge, for de kan bare komme til samtalen"* (bilag 6:57). Således har sagsbehandleren ingen solidaritet med borgeren, da det er individets selvstændige og bevidste valg, der har ført til anvendelsen af sanktioner:

*"Nej, jeg tænker, de vælger, fordi de ved det. Det står i indkaldelsen. Udebliver du, så bliver du sanktioneret. De ved det. Mange af dem har bare aldrig prøvet det før. At blive sanktioneret, men det er jo en realitet. Det er jo sådan reglerne er"* (bilag 6:48).

I samtalerne vedr. sanktioner har der gennemgående været megen dobbelthed og mangfoldig i argumentation, hvorfor afsnittet afsluttes med følgende citater:

*"Ja, men også det der med at sanktionere, jamen jeg synes bare... man skal sanktionere altså. Jeg kan ikke se, hvorfor man ikke skal"* (bilag 6:57).

*"Der er ingen ting positivt ved en sanktion, når du har med aktivitetsparate at gøre, er min holdning. Og det handler jo lige præcis om, at de er ret dårlige dem, der er aktivitetsparate i dag"* (bilag 3:7).

Den ene sagsbehandler mener, at brugen af sanktioner er meningsløs, mens den anden argumenterer for, at det er meningsløst ikke at sanktionere. Således er der markante modsatrettede holdninger ift. den måde sanktioner anses blandt sagsbehandlerne.

Gennemgående dukker der en række modsatrettede menneskesyn op i relation til sanktioner. Det er hovedsageligt liberale og socialistiske menneskesyn, der tages i brug når beskæftigelsesrådgiverne argumenterer for og imod sanktioner. I relation til det liberale menneskesyn var det "hjælp til selvhjælp" princippet, kontraktliggørelse i menneskelige relationer, henvisning til det rationelle menneskes bevidste valg om udeblivelse og "noget for noget" princippet, der gjorde sig gældende. Det socialistiske menneskesyn kom frem igennem fokus på borgerens behov og situation, hvilket ledte over i en solidarisk tilgang til borgeren. Et menneskesyn, der derfor passede fint med den systemteoretiske tilgang flere sagsbehandlere benyttede når de skulle vurdere hvorvidt sanktioner skulle anvendes.

Et af sanktionsdilemmaerne udfoldede sig mellem pligtetiske, i relation til loven og nytteetiske overvejelser, med fokus på effekt, hvilket omhandlede hvornår sanktioner i beskæftigelsesarbejdet burde benyttes. Det interessante ved begge etikformer er, at de begge kan bruges til at argumentere både for og imod brugen af sanktioner. Således kan blev der med afsæt i pligtetiske argumenter loven og nytteetiske anvendelsesmuligheder, argumenteret både for og imod sanktioner. Læringsteoretiske ræsonnementer angående opdragelse af borgeren, taler ligeledes for brugen af sanktioner. Modsat var der en række andre konsekvenser, som fattiggørelse og krav om meningsfuldhed, der gjorde brugen af sanktioner mere problematisk.

## Holdninger til det sociale arbejde

I dette afsnit vil vi begrebsliggøre beskæftigelsesrådgivernes menneskesyn vha. den indsamlede empiri og anvendte teori.

Hvis vi starter med at afgrænse rådgivernes menneskesyn til den politiske ideologi liberalisme, finder vi at der bliver lagt meget vægt på den enkelte borgers ansvar for sin egen situation som aktivitetsparat, fremfor de samfundsmæssige forhold. Dette liberalistiske menneskesyn bliver udtrykt direkte i følgende citat:

*"Jamen, det er lidt den her med, hvor meget ansvar kan vi lægge over på den individuelle person, ikke også? Hvor, når jeg siger, at vi har et lidt mere liberalt menneskesyn, så tænker vi, at der er lidt mere plads til, at man kan sige, personen har selv et ansvar i det her... Vi kan godt stille lidt højere krav til, hvad vi kan forvente, de gør aktivt i deres sag, deres liv, frem for bare at sige, det er samfundet" (bilag 9:106).*

Dette udsagn er en helt klar holdning og begrundelse for den liberale tilgang vi også fandt i ovenstående afsnit. Hovedparten af rådgiverne havde den holdning, at individ og samfund er adskilte, det er ikke "samfundets skyld", men den enkelte borger, der har pligt til at tage ansvar for eget liv som det også fremgår af nedenstående citat. Her sniger ordet "kan" sig dog ind, hvilket vidner om at denne rådgiver også besidder det socialistiske menneskesyn da der også er plads til ekstra omsorg for de borgere, der er i de allermest udsatte positioner: *"Altså min primære grundholdning er at det er folks eget ansvar. Det er deres liv. Jeg er her til at støtte op, men det er dem, der skal gøre tingene, hvis det er det, de "kan"* (bilag 7:68). Dette "kan" fremgår i flere ellers stærke liberalistiske udsagn og understreger rådgivernes dualistiske holdninger og menneskesyn, hvor vi anser dem som splittede mellem den næstekærlighed og omsorg, der er beskrevet som årsagen til at de valgte at arbejde i dette fag i afsnittet om formål,

samt magten de får som myndighedsudøvere og det at være underlagt organisatoriske og politiske strømninger:

*"Mit menneskesyn, der mener jeg også, at man skal yde for at kunne nyde. Sådan er det. Og dem der "kan". Helt klart. Og så har vi da et samfund... Det skal da ikke være sådan en krævermentalitet, vi skal have og de giver det videre til deres børn og deres børn. Jeg har jo generationer på kontanthjælp! Hvor jeg sidder med forældrene, der sidder og kun venter på, at han bliver 18, så han også kan søge. Det synes jeg da er en helt forkert fordrejning" (bilag 10:115).*

Denne rådgiver er inde på det rationelle individs ansvar, hvor nogle af borgerne selv har valgt at være på kontanthjælp. En udvikling han mener, der skal stoppes, individerne skal i stedet tilpasses og yde noget til gavn for samfundet. Denne tilpasning og optimering af borgerne var en stor del af de adspurgte beskæftigelsesrådgivere inde på, hvilket har en tilknytning til læringsteorien og til den liberale "idealborger". Adspurgt om, hvorfor denne rådgiver tror at de aktivitetsparate borgere er arbejdsløse, er svaret: " Mange af dem tror jeg simpelthen ikke kan. Jeg tror ikke, de har ressourcerne til det" (bilag 8:87-88). Endnu engang stødte vi på det føromtalte "kan", som refererer til borgerens evner og behov og derfor rummer det socialistiske menneskesyn, hvilket igen blev fulgt op af liberal argumentation, hvor borgeren selv er skyld i sin egen situation og at ingen vil ansætte ham. Således fulgte informanten op med følgende udsagn:

*"Det skinner rigtig meget igennem både alkohol og stofmisbrug. Så længe du har det, så får du ikke et arbejde, det tror jeg ikke på. Der er ikke nogen, der vil have en, der render rundt og drikker eller bare lugter af øl eller er påvirket af stoffer" (bilag 8:87-88).*



Denne dobbelthed i vores empiri har fulgt os gennem alt det indsamlede materiale og i vores kodningsproces. Nedenstående citat indeholder ligeledes dualistiske holdninger, da denne rådgiver har fået tildelt en magt og en myndighedsrolle, han er meget bevidst om og den magt indbefatter, at han kan sætte retningen for borgerens videre vej i systemet, gennem f.eks. krav og sanktioner, hvor liberalismen og den enkeltes ansvar kommer tydeligt frem. På den anden side er hans holdning at han er udpræget facilitator og hellere vil bruge gulerod end pisk, hvilket var et fællestræk blandt flere af vores informanter:

*"Jamen det ved jeg ikke, om man kan sige, det er et menneskesyn. Men det her jeg siger med, at jeg er diktatoren ift. borgeren, men det er borgeren selv, som skal tage ansvaret også. Det er jo mit syn på det. At jeg står bagved kan man sige, men det er borgeren, der ligesom selv skal tage teten, men jeg skal bare facilitere det, der skal til for, at borgeren kan hjælpe sig selv. (...) Fordi de fleste kan godt selv, hvis de får noget hjælp; og jeg er nok ikke så meget til piskan, som jeg er til guleroden" (bilag 11:128).*

De liberalistiske menneskesyn og holdninger vi har fundet viser, at rådgiverne overordnet mener, at borgerne har et ansvar for at tage vare på eget liv og derigennem blive frigjorte fra systemet, hvilket kan relateres til både konfliktteoretisk og liberal empowerment, hvoraf den sidste var den sagsbehandlerne anvendte i praksis. Rådgiverne virker gennem alle interviews til at tro på at de borgere, der kan, de rent faktisk også gør det og dem der ikke kan, skal motiveres eller afklares til andre forløb i systemet. Denne anerkendelse og tro fra beskæftigelsesrådgiveren kan måske være med til at borgerne også får troen på egne ressourcer i stedet for at blive set som et offer for sine egne destruktive handlinger.

*"Jeg skal ikke nurse de borgere, jeg har. Det er ikke mit job. Jeg skal sikre mig, at de kan få deres tilværelse til at fungere. Så kan man selvfølgelig sige, at det er på mange forskellige planer og på det helt basale plan, der er det deres eget ansvar" (bilag 5:36-37).*

Dette citat viser med alt tydelighed, at rådgiveren ikke ser sig selv som, den der bærer ansvaret for borgerens samlede liv, men som en del af helheden. Beskæftigelsesrådgiverne forventede med rollen som igangsætter og facilitator også på samme tid at få noget igen fra borgerne: *"Ja de er nødt til at selv tage et ansvar og vise noget. For jeg kan da bidrage med nok så meget, men hvis ikke de bidrager med noget, så når vi ingen vegne"* (bilag 10:120). Dermed er det op til borgeren selv at få sine egne behov opfyldt og således gennem "noget for noget" tankegangen igen blive herre i eget liv.

Modsat det liberalistiske menneskesyn, hvor individet er i centrum og personlighed og handlinger forstås ud fra bl.a. rationelle handlinger, står det socialistiske menneskesyn og holdningen om fællesskabet og menneskets opblomstring. De socialistiske holdninger kom til udtryk i den solidaritet og hensyntagen til borgernes behov, som rådgiverne udtrykte, når de kom ind på de borgere, som ikke "kan". Denne rådgiver udtalte at: *"Mit menneskesyn det er, at vi skal hjælpe dem, der ikke selv kan. Det gør vi også, uanset om de har den ene eller den anden placering i vores system, så gør vi det jo også"* (bilag 3:15). Det samme er gældende, når vi kom ind på holdningen til de aktivitetsparate borgere og sociale problemer, der anses som noget, der ikke kun er selvforskyldt, men også kan skyldes andre omstændigheder.

*"Vi kan godt sige, hvis vi synes, at det er deres egen skyld. Men jeg har den der lidt, hvorfor drikker Jeppe? Altså det er jo ikke at drikke, men hvorfor er det, at Jeppe han synes, han skal bedøve sin hverdag...? Jeg tror ikke, der er nogen, der sætter sig ned og*

*bestemmer sig for, "nåh jeg tror, jeg vil være alkoholiker eller stiknarkoman, det tror jeg lige er mig". Det tror jeg ikke, der er nogen, der gør. Jeg tror, der ligger noget bag" (bilag 3:8).*

Således træder det socialistiske menneskesyn frem og fokus på de borgere, der er i de mest udsatte situationer og deres mulighed for at blive aktive medborgere i samfundet. Holdningen giver udtryk for det socialistiske menneskesyns påpegning af, at arbejdsløshed og sociale problemer ikke er selvforskyldt. En holdning, der sammen med helhedsforståelsen på ny er ved at vinde indpas i det sociale arbejde, hvilket bla. skyldes reformen "Flere i uddannelse og job", der blev implementeret i 2014.

*"Jeg tænker, at mange mennesker ikke selv er skyld i deres problemer, fordi at det kan komme fra deres opvækst af. Det kan komme fra nogle pressede perioder de har haft i livet eller et eller andet... Og jeg tænker også, at vi har et ansvar som, hvad kan man sige, som folketingets eller regeringens forlængede arm til at hjælpe de her mennesker her, så de kommer videre i systemet. Så de kommer enten ud i job eller en anden vej" (bilag 8:90).*

Ovenstående må ses som en tro på, at borgerne skal motiveres og have en hjælpende hånd for at kunne deltage i samfundet og fællesskabet på lige fod med andre, hvilket også ses i det socialistiske lighedsideal som en holdning til de aktivitetsparate borgere og en naturlig del af et solidarisk menneskesyn, hvilket vi fandt i nedenstående citat:

*"Jeg mener, at uanset hvem man er som menneske og uanset, hvad man kommer af, så er vi ligeværdige. Vi trækker alle sammen vejret ens, vi har alle sammen behov for mad, vi har alle sammen behov for tøj, vi har behov for at blive behandlet ordentligt. Jeg har ikke nogen*

*fordomme overfor folk, der har misbrug, psykiatriske diagnoser, påstår de har smerter, indvandrere eller noget” (bilag 14:189).*

Dette menneskesyn er en klassisk socialistisk holdning, baseret på at rådgiveren mener, det ikke er en frivillig tilstand og at den skal kompenseres gennem lige muligheder, således at borgeren kan deltage i samfundet på lige vilkår. Denne solidariske og socialistiske holdning fandt vi i flere interviews, men påfaldende er det at der i flere udsagn også sneg sig et liberalistisk menneskesyn ind og dermed skabte en vis dualisme i beskæftigelsesrådgivernes holdninger, hvilket eksemplificeres her:

*”De, jeg ved, der kan, dem synes jeg også skal gøre som alle mulige andre i det danske samfund og selvfølgelig skal de have et arbejde. De, der ikke kan, dem vil jeg ikke snakke så meget arbejde med....Og hvis de så siger, ”jamen det gider jeg ikke”, så er det igen, kontanthjælp er ikke noget, du SKAL modtage. Det er helt frivilligt, om du vælger at sige ja til det. Men i hvert fald som person, så synes jeg, at alle i det danske samfund skal bidrage, hvis man kan og det er jo også inklusive de langtidsledige aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere” (bilag 13:174).*

Således endnu et eksempel på hvordan sagsbehandlerne er splittede imellem det liberalistiske og socialistiske menneskesyn. Rådgiveren neden for, kommer med en mulig forklaring på denne dualisme, hvor han gennem længere erfaring inden for beskæftigelsesområdet samt nysgerrighed og interesse for historien bag borgerens udsatte position, har ændret sin holdning til de aktivitetsparate borgere og ikke længere ser dem som nyttekalkulerende og rationelle individer, men i stadig større grad føler solidaritet med målgruppen.

*”Men jeg kan jo se, når jeg har været i det så lang tid, at det er jo ikke... Det er et fåtal, hvor det er selvforskyldt, kan man sige. Det er mange andre parametre, som går ind og påvirker folk ift., hvorfor de*

*har de her udfordringer. Hvorfor de er på kontanthjælp. Så jeg vil sige, jeg har nok haft et syn tidligere på, at kontanthjælpsmodtagere de bare skulle til at tage sig sammen ift. at have ændret mit syn til, at der er også en årsag til, hvorfor vi er her...Men det er jo først noget, man ser, når man finder ud af, hvad der ligger til grund for alle de her forskellige skæbner” (bilag 11:136).*

Et interessant udsagn, da denne splittelse mellem det liberalistiske og socialistiske menneskesyn var kendetegnende for flere af rådgiverne.

Når vi vender blikket mod modellerne i socialt arbejde og det læringsteoretiske menneskesyn fandt vi at rådgiverne, på linje med det liberalistiske menneskesyn, havde en klar holdning til at borgerne skal indordne sig normerne i samfundet og opnå en forståelse for, at deres handlinger har konsekvenser for deres fremtid. Rådgiverne beskrev desuden, hvordan målgruppen af aktivitetsparate borgere er blevet stadig dårligere gennem tiden og at de mange år, som en aktivitetsparat borger ofte er på kontanthjælp, ikke gjorde noget godt for det beskæftigelsesrettede perspektiv:

*”Det er også tydeligt, synes jeg, at jo længere du er en aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager, jo dårligere bliver du. Det bliver bare lidt en tilværelse, man luller sig ind i og man lærer at klare sig for de midler, man nu har” (bilag 14:184).*

Arbejdsløshed og sociale problemer tillæres jo længere tid du er ledig, hvorfor flere af medarbejderne betonedede det at få borgeren hurtigt i arbejde. Det at bruge læringsteoretiske værktøjer, som eksempelvis sanktioner, var derfor, i nogle sagsbehandlers optik, et tegn på omsorg. Sanktioner kunne nemlig hjælpe med, at lære og opdrage borgeren til f.eks at indgå i misbrugsbehandling og rette op på den uhensigtsmæssige adfærd:

*"Altså at være hjertelig betyder jo ikke, at jeg skal blive ved med at give dem penge. De bliver jo ikke ved med at være på kontanthjælp, selv om de udebliver. Det kan også være hjerteligt, hvis man vælger at sanktionere folk, fordi de har det her ansvar her. Der er nogle borgere, jeg har lavet aftaler med, at hvis de udebliver fra misbrugsbehandling, så indkalder jeg til jobsamtale, fordi så kan jeg sanktionere. Der har vi sanktionsmuligheden. Så kan vi gøre det, fordi det er at have omsorg for folk og så bruger vi så sanktionen til det her magtprincip her" (bilag 6:46)*

Denne læringsteoretiske udtalelse og holdning, viser tilbage til det råderum vi har omtalt i afsnittet om det sociale arbejdes praksis. Dualismen er fremherskende, da en sanktion nu er hjertelighed i det sociale arbejde. Således et eksempel på, hvordan indholdet i handlinger og begreber redefineres. Man kan sige, at menneskesynets relevans understreges i en sådan kontekst, da det kan influere på, hvordan man forstår de begreber der arbejdes med i det sociale arbejde.

De systemteoretiske holdninger vi har fundet bærer ofte også præg af et liberalistisk menneskesyn, enten rådgivernes personlige eller ved at være dem pålagt af organisationen. Systemteorien har som tidligere skrevet, fokus på at afdække, hvilke systemer der ikke fungerer i borgerens liv og gennem denne indsigt, søge at bringe balance i borgernes situation igen. Denne helhedsorienterede holdning, hvor også det liberalistiske menneskesyn er en del af dette, fremgår af følgende udtalelse:

*"Ledelsesmæssigt får vi jo at vide, at det er jobbet. Det er et jobcenter det her, det er ikke "alt muligt andet center". Det her er et jobcenter, så fokus skal ligge på job. At man så som socialrådgiver kan have det sådan, at det er fint nok, men der er alle mulige andre ting, der spiller ind. Så for at vi skal komme op til jobbet, så skal vi også sætte ind*

*med andre indsatser her, og det er jeg også opmærksom på, klart nok. Job skal vi tale og det er udgangspunktet, men der er også andre ting, vi er nødt til at tale om her, fordi ellers kommer vi altså ikke videre” (bilag 5:33).*

Dette citat indrammer og eksemplificerer en undren som flere af vores informanter gav udtryk for. En undren over og holdning til at de aktivitetsparate borgere skal møde op i et ”Jobcenter” og til ”jobsamtaler”, når denne målgruppe har så mange andre komplekse problemstillinger, at man ligefrem har valgt ”kun” at kategorisere dem som aktivitetsparate i systemet. Rådgivernes erfaringer med borgergruppen bevirker at flere af dem fandt det nærmest komisk, at man søger at sende disse signaler, når holdningen blandt rådgiverne er at borgernes situation generelt er meget svingende og ustabil og at det derfor kræver en helhedsorienteret indsats for at borgerne bliver så tilpassede, at man kan tale om reel beskæftigelse og de så alligevel overgår til kategorien ”Jobparat”. En rådgiver beskriver problematikken omkring jobsamtaler og det helhedsorienterede menneskesyn således:

*”Ja nu kalder vi det jo jobsamtaler og det er jo kun, fordi vi vil sende et signal om, at vi gerne vil have folk i job og det vil vi også for dem, der kan. Det er jo noget signalværdi i det, for det er jo reelt set ikke en jobsamtale. Mange gange handler det jo i virkeligheden om, ”jamen går du til dine behandlinger eller på psyk”? ”Ja ja, det gør jeg” og nogen gange holder vi samtalerne deroppe og så er det jo det, det handler om. Så handler det ikke om, at du skal også snart til at i aktivitet, for det giver jo ikke mening at snakke om, altid...” (bilag 3:12-13).*

Begge ovenstående udsagn og holdninger ser vi som et udtryk for at rådgivernes systemteoretiske menneskesyn er udfordret, når system og organisation har så

meget fokus på det jobrelaterede og at denne betoning kan skabe dilemmaer i den systemteoretiske tilgang, hvilket kan indebære at rådgiverne kan føle sig indskrænkede i deres socialfaglige råderum, som vi er inde på i det sociale arbejdes praksis.

Når vi adspurgte rådgiverne om vi som samfund har en pligt til at hjælpe de aktivitetsparate borgere, fandt vi endnu engang en nytteetisk liberalistisk holdning til individ og samfund. En rådgiver beskriver det således:

*"Ja det tænker jeg, vi har. Fordi at... Jeg ved ikke, om det vil koste mindre at hjælpe dem, men jeg tænker også, at det er derfor, vi har det system her"* (bilag 8:89). Rådgiveren her har fokus på, hvad der giver mest nytte for samfundet, modsat de nærhedsetiske holdninger vi har fundet, der læner sig meget op af den filantropiske tradition om næstekærlighed. Det nærhedsetiske menneskesyn har fokus på tillid, næstekærlighed og medfølelse mellem rådgiver og borger, hvilket vi finder i dette udsagn:

*"For det er nogle lange seje træk, vi har med at gøre, for det tager lang tid at finde ud af fordi, de mennesker vi har med at gøre, de er jo ligesom os. De har jo også en facade de kan sætte op i nogle situationer og kan syne stærkere eller svagere for den sags skyld, når man sidder med dem. Men hvis man får dem lært at kende, så finder man jo ud af eller så finder man oftest ud af, hvad handler det her ret beset om? Handler det her om de ressourcer, du sidder og siger, at du har? Eller handler det om, at det har du bare slet ikke?"* (bilag 14:183).

Dette citat viser samtidig nærhedsetikkens udfordringer mellem beskæftigelsesrådgiver og de aktivitetsparate borgere, hvor der kræves en vis form for sårbarhed og tillid for at opnå den gode relation på trods af borgergruppens mange komplekse problemstillinger.



I brugen af pligteetikken søger sagsbehandlerne at sikre borgerne mod vilkårlige samt tilfældige retningslinjer: "(..) *har en pligt til at arbejde.(...)Som en del af samfundet mener jeg, at man har en pligt og kontanthjælp, det er nederste lag*" (bilag 6: 57). Beskæftigelsesrådgiveren, der udtaler dette er samtidig med denne pligtetiske holdning til borgergruppen også påvirket af et dydsetisk menneskesyn, hvor borgeren skal tillære sig dyder og normer for at kunne opnå det gode liv, hvilket realiseres gennem fællesskabet. Det dydsetiske menneskesyn læner sig op ad det socialistiske menneskesyn, hvor essensen er at indgå på arbejdsmarkedet også må ses i et bredere perspektiv, hvor det at være et socialt væsen og skabe velfærd gennem social interaktion, blev beskrevet således:

*"Først og fremmest, så er det for at være en del af samfundet og yde til samfundet, kan man sige. Det er jo den overordnede, men også for dem selv, at de har et arbejde, fordi der følger så mange ting med et arbejde. Det er også noget af det, vi gør borgerne opmærksomme på. Der er jo nogle ting, ud over bare det at få en løn, i at have et arbejde, der er der også mange andre ting. Det at have et netværk, og kunne skabe relationer til andre og man har den ekstra løn, som også vil have indflydelse på din boligsituation. De ting som du kan gøre for dine børn osv., at det ikke bare er den individuelle løn, som du får, der har betydning. Det prøver vi også på at italesætte for borgeren, at der er mange andre ting i at have et arbejde end bare det"* (bilag 11:134).

De dydsetiske holdninger, der også præger samfundet kom til udtryk, når nedenstående rådgiver udtrykte sin frustration over den manglende politiske anerkendelse for borgergruppens komplekse problemstillinger, når rådgiveren oplever at en borger har gjort alt for at realisere og virkeliggøre sine muligheder, for at komme i beskæftigelse, men at det alligevel ikke synes muligt.

*"Det må ikke være, at der er nogen, der ikke kan arbejde og det må ikke være, at man har så ondt i livet, at man ikke kan indfinde sig under normen, hvor jeg bare tænker, jo der er bare nogle mennesker, vi får dem aldrig ud på arbejdsmarkedet og den anerkendelse savner jeg... Politisk" (bilag 14:187).*

Et citat, der viser hvordan workfare er en styrende dydsetik i samfundet i dag.

### **Det modsætningsfyldte og mangfoldige menneskesyn**

Vi har nu gransket det menneskesyn, der er at finde blandt beskæftigelsesrådgiverne ved at spørge ind til formålet i arbejdet, arbejdet i praksis, sanktioner og deres holdninger til arbejdet. I den genealogiske analyse viste vi, hvordan menneskesynet er bølget frem og tilbage mellem det socialistiske og liberalistiske menneskesyn, med det sidstnævnte som værende dominerende på makroniveau i vores samtid. Denne kamp på makroniveau afspejles i rådgivernes menneskesyn. I forhold til formålet med arbejdet, så eksisterer der på den ene side et liberalt menneskesyn, afledt af makroniveauets workfare strategi, hvor man understreger at man skal have folk i arbejde, mens man på den anden side fortæller, at man har valgt jobbet for at hjælpe andre, hvilket er et udtryk for nærhedsetikken og et næstekærligt menneskesyn. I forhold til arbejdet i praksis refererer mange til det liberalistiske menneskesyn, men indeholder også det socialistiske menneskesyn. Dualismen kommer til udtryk i alle de krav og pligter man stiller det ansvarlige individ på den ene side, mens man på den anden side i flere tilfælde ønsker at tage udgangspunkt i borgerens behov. Et andet dilemma opstod imellem det pligt- og nytteetiske menneskesyn, hvor man ønskede at gøre det man skulle ift. loven, men hvor man modsat søgte at gøre, hvad der var mest nyttigt for individet, samfundet og/eller organisationen, hvilket ikke altid harmonerede. Der er i ovenstående flere

eksempler på dette forhold, hvor rådgiverne står i dilemmaer og flere og til tider modsatrettede menneskesyn. Således vil vi begrebsliggøre beskæftigelsesrådgivernes menneskesyn som "Det modsætningsfyldte og mangfoldige menneskesyn".

## Konklusion

I nærværende speciale var målet, som formuleret i vores problemformulering, at identificere menneskesynet blandt beskæftigelsesrådgivere og begrebsliggøre dette. Således har vi i dette speciale vist, at det menneskesynsbegreb, der florerer blandt sagsbehandlerne kan karakteriseres som mangfoldigt og modsætningsfyldt. Det liberalistiske menneskesyn, med vægt på "noget for noget" og "hjælp til selvhjælp" principperne, samt med fokus individets ansvar og "idealborgeren", fyldte meget i den historiske udvikling, på politisk niveau og blandt sagsbehandlerne. I det nutidige politiske niveau, fandt vi at det eksisterede som et dominerende menneskesyn. Historisk havde det liberale menneskesyn også overtaget omkring socialreformerne fra 1891-92, mens det socialistiske menneskesyn blev mere anerkendt og bestemmende i konstruktionen af socialreformerne fra 1933 og 1976. Således har der på makroniveau igennem historien været en kamp mellem det liberalistiske og socialistiske menneskesyn, hvor det liberale har taget føringen på nuværende tidspunkt. Denne vekslen frem og tilbage betyder, at man kan se spor af styringsstrategierne fra 30'erne og 60'erne i beskæftigelsesrådgivernes menneskesyn i dag. Således kan den stærke betoning af borgerens "ret" fra 1933, spores i det lovrelaterede pligtetiske menneskesyn beskæftigelsesarbejderne besidder i dag. Det samme gælder i relation til den måde, sagsbehandlerne tager udgangspunkt i borgerens behov og helhedssituation, der var centrale punkter i Bistandsloven fra 1976. Således påvirkes beskæftigelsesrådgivernes menneskesyn af den historiske udvikling og det politiske niveau. Derfor er det heller ikke overraskende, at rådgivernes menneskesyn er påvirket af NPM, der har været den primære styringsstrategi siden 90'erne. Specielt det nytteetiske menneskesyn fylder meget, hvilket vi tolker som en konsekvens af NPM effektiviserings- og resultatorientering. Der er visse mønstre i den måde menneskesynene grupperer sig, således opdagede vi,

at det liberale menneskesyn ofte harmonerer med det nytteetiske og læringsteoretiske, mens det socialistiske var i tråd med det nærhedsetiske og systemteoretiske menneskesyn. Det læringsteoretiske kunne benyttes til at skabe den liberale "idealborger", mens det nytteetiske udgangspunkt kan tolkes ind i principperne bag "hjælp til selvhjælp" og "noget for noget" tanken. Ift. det socialistiske menneskesyn er der ikke langt fra solidaritet til nærhedsetikkens næstekærlighed, ligesom, det er meningsfuldt, at inkludere borgerens behov i udformningen af en systemteoretisk og helhedsorienteret indsats. Således var der samspil og overlap imellem begreberne i vores analyse. Vi kan afslutningsvis konkludere, at menneskesynet blandt beskæftigelsesrådgiverne er særdeles påvirkeligt og varierende, hvilket gælder på det historiske, kontekstuelle og såvel som det personlige plan, hvilket vi i denne undersøgelse har forsøgt, at tage højde for, men som generelt er en udfordring i undersøgelser vedr. menneskesyn.

## **Perspektivering**

Med afsæt i specialets konklusioner stiller vi os tvivlende over for kvaliteten af nutidens begreber i det sociale arbejde. Som vi har påvist kan termer have flere betydninger og sagsbehandlerne kan have vidt forskellige forståelser af centrale begreber. Et sådant resultat medfører, at man kan overveje om det sociale arbejde har fulgt med tiden eller om der i fremtiden bør fokuseres mere på begrebs- og teoriudvikling inden for området. En anden konsekvens af vores undersøgelses resultater er, at menneskesynet som begreb sandsynligvis vil spille en væsentlig rolle så længe det sociale arbejde består af så mange forskellige, paradigmer, dilemmaer, dobbeltheder og modsatrettede forståelser. Således vil yderligere undersøgelser vedr. menneskesynet i det sociale arbejde være af stor relevans fremover.

## Litteraturliste

Aadland, E (2011) *Etik - dilemma og valg*  
Danmark. Narayaba Press, Gylling

Andersen, R.B (1966) *Nyere målsætninger i socialpolitikken*  
København. G.E.C Gads forlag

Andersen, R. B (1966b) *Socialpolitik i Velfærdssamfundet*  
København. Munksgaard forlag

Antoft, R & Salomonsen, HH (2007) *Det kvalitative casestudium- introduktion til en forskningsstrategi* i Antoft, R. et al. (red): *Håndværk og horisonter - tradition og nytænkning i kvalitativ metode.*  
Odense: Syddansk Universitetsforlag  
København. Forlaget Munksgaard

Baadsgaard, K & Jørgensen, H & Nørup, I & Olesen, S. P (2012) *Fra klientorienteret arbejde til administrativt arbejde - Ændringer i den faglige praksis og kvalificering på det beskæftigelsespolitiske område*  
Tidsskrift for arbejdsliv. (4) 2012; 30-47

Beskæftigelsesministeriet  
*Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere får en helhedsorienteret hjælp*  
Lokaliseret d 5/6 - 2017 på WWW

(<http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/Kontanthjaelpsreform/Overblik%20over%20kontanthjaelpsreglerne/Hvad%20betyder%20reformen%20for%20dig%20der%20er%20over%2030%20aar/Aktivitetsparate%20personer%20over%2030%20aar.aspx>)

BM3: Beskæftigelsesministeriet (2002) *Aftale om "Flere i arbejde"*

Lokaliseret d 17/6 2017 på WWW

<http://bm.dk/da/Aktuelt/Politiske%20aftaler/Flere%20i%20arbejde.aspx>

BM4: Beskæftigelsesministeriet (2005) *Aftale om en ny integrationsplan "Ny chance til alle"*

Lokaliseret d 17/6 2017 på WWW

<http://bm.dk/da/Aktuelt/Politiske%20aftaler/Integrationsplan%20ny%20chance%20til%20alle.aspx>

BM5: Beskæftigelsesministeriet (2015) *Aftale om kontanthjælp*

Lokaliseret d 17/6 2017 på WWW

<http://bm.dk/da/Aktuelt/Politiske%20aftaler/Jobreform%20fase%20I.aspx>

Bredgaard, T & Jørgensen, H & Madsen, Kongshøj. P & Rasmussen, S (2011)

*Dansk arbejdsmarkedspolitik*

Danmark. Jurist - og Økonomforbundets Forlag

Caswell, D (2015) *Socialt arbejde på beskæftigelsesområdet - arbejdsløse, aktive tilbud og sanktioner* I Guldager, J & Skytte, M (2015) *Socialt arbejde - teorier og*



*perspektiver*

København. Akademisk Forlag

Caswell, D & Dall, T (2015) *Forståelser af arbejdsløshed og arbejdsløse* I  
Harder, M & Nissen Appel, M, (2015) *Socialt arbejde i en foranderlig verden*  
København. Akademisk Forlag

Caswell, D., Dall, T. & Madsen, M.B. (2015) *Social- og beskæftigelsespolitikken på  
vej ud af jernburet?*  
Uden for nummer (2015), nr. 30, s. 4-13.

CHKo & NThom & Redaktionen *Menneskesyn*

Lokaliseret d 2/3 2017 på WWW

([http://denstoredanske.dk/Sprog, religion og filosofi/Religion og mystik/Almen  
\\_etik/menneskesyn](http://denstoredanske.dk/Sprog,_religion_og_filosofi/Religion_og_mystik/Almen_etik/menneskesyn))

Christensen Bøggild, A (2015) I Christensen Bøggild, A & Jørgensen, S & Olesen,  
SP & Rasmussen T (2015) *Viden og videnskabsteori i socialt arbejde*  
Hans Reitzels Forlag.

Christensen Bøggild, A & Jørgensen, S & Olesen, SP & Rasmussen T (2015) *Viden  
og videnskabsteori i socialt arbejde*  
Hans Reitzels Forlag.

Dansk Socialrådgiverforening (2017) *IFSW - International federation of Social  
Workers*

Lokaliseret d 7/4 2017 på WWW

<http://www.socialraadgiverne.dk/om-dansk-socialraadgiverforening/internationalt-samarbejde/ifsw-international-federation-of-social-workers/>

Ejrnæs, M & Guldager, J (2014) *Helhedssyn og forklaring - i sociologi, socialt, sundhedsfagligt og pædagogisk arbejde*

Akademisk forlag- et forlag under Lindhardt og Ringhof, et selskab i Egmont.

FL:1891 *Lov om det offentlige Fattigvæsen, 9. April 1891*

LOkaliseret d 4/4 2017 på WWW [http://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/lov-om-det-offentlige-fattigvaesen-9-april-1891/?no\\_cache=1&cHash=d1d5289b54f1448a4e781ebde6ae2f27](http://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/lov-om-det-offentlige-fattigvaesen-9-april-1891/?no_cache=1&cHash=d1d5289b54f1448a4e781ebde6ae2f27):

Gimmler, A & Harder, M (2015) *Menneskesyn og etik* I Harder, M & Nissen Appel, M, (2015) *Socialt arbejde i en foranderlig verden*  
København. Akademisk Forlag

Grundloven LOV nr 169 af 05/06/1953 - Gældende Danmarks Riges Grundlov

Guldager, J & Skytte, M (2015) *Socialt arbejde - teorier og perspektiver*  
København. Akademisk Forlag

Hagen R. (2003) *Rational Choice* I: Andersen, H. og Kaspersen L.B. (red.)  
*Klassisk og moderne samfundsteori*  
København, Hans Reitzels Forlag.

Hansen, S A & Henriksen, I (1984) *Dansk social historie 1940-83* 2. Udgave.  
København. Nordisk Forlag A.S.

Heywood, A (2002) *Politics*. 2. Udgave  
New York. Palgrave Macmillan

Hutchinson Strand, G & Oltedal, S (2006) *Modeller i socialt arbejde*. 2. Udgave, 7  
oplag. København, Hans Reitzels Forlag

Høilund, P & Juul, S (2015) *Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde*. 2.  
Udgave. Letland, Forfatterne og Hans Reitzels Forlag

Jensen, H. P & Prieur, A *Menneskesyn i social- og kriminalpolitik i USA og i  
Danmark* I Harder, M & Nissen Appel, M, (2015) *Socialt arbejde i en foranderlig  
verden*  
København. Akademisk Forlag

Jonasen, V (2003) *Dansk Socialpolitik 1708 - 2002 - Menneske, økonomi,  
samfund - og socialt arbejde*. 7. Udgave.  
Den Sociale Højskole i Århus

Juul, S (2012) *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori - en indføring*. Redigeret  
af Søren Juul & Kirsten B. Pedersen.  
Letland. Hans Reitzels forlag

Kvale, S & Brinkmann, S (2009) *Interview - Introduktion til et håndværk*. 2.  
udgave, København, Hans Reitzels Forlag

Larsen Albrekt, C & Andersen Goul, J (2009) *Strukturledighed - et barn af økonomiske leder?*

Økonomi og Politik vol. 82 nr 1

Malmgart, L (2005) *Velfærdsstat og kirke*, I Schjørring, JH & Bak, JT (2005) Forlaget ANIS.

Møller Hornemann, I (1981) *Klassekamp og sociallovgivning 1850-1970*  
Socialistiske Økonomers Forlag

Møller Hornemann, I (1994) *Velfærdsstatens udbygning - Den anden socialreform 1933 - et studie i klasser, magt og socialpolitik*  
Forlaget Samfundslitteratur

Møller Hornemann, I (2016) *Liberalismens socialpolitik* I Møller Hornemann, I & Larsen Elm, J (2016) *Socialpolitik*. 4. Udgave.  
København. Forfatterne og Hans Reitzels Forlag

Møller Hornemann, I & Larsen Elm, J (2016) *Socialpolitik*. 4. Udgave.  
København. Forfatterne og Hans Reitzels Forlag

Nielsen, Heerup. M (2015) *Det aktive menneskes triumf? - en analyse af de omfattende forandringer af kategoriseringen af kontanthjælpsmodtageren*  
Tidsskrift for Arbejdsliv 17 (1) 44-60

Olsen, H (2003) *Kvalitative analyser og kvalitetssikring*. I Sociologisk Forskning, nr 1 s 68-103

P.J. Pedersen, Viggo Christensen og A. Johansen (1934) *Socialreformen*  
København. Hjemmets Bibliotek

Persondataloven LOV nr 429 af 31/05/2000 - *Gældende Lov om behandling af personoplysninger*

RI:1 (1998): *Servicebogen*

Lokaliseret 23/5 2017 på WWW

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=18352>

Retssikkerhedsloven LOV nr 442 af 09/06/2004 - *Gældende Lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter*

Skou, R. K (2012) *Politik der forandrede Danmark*  
Forlaget SOHN

Skytte, M (2015) *Socialt arbejde* I Guldager, J & Skytte, M (2015) *Socialt arbejde - teorier og perspektiver*

København. Akademisk Forlag

Sode-Madsen, H (1985) *Ungdom Uden Arbejde - Ungdomsforanstaltninger i Danmark 1933-1950*

Rigsarkivet G.E.C. GAD

Steincke, K.K (1933): *Socialreformen - en kortfattet oversigt*,  
København. Forlaget "Fremad"

Steincke K.K. I *Socialreformen*, P.J. Pedersen, Viggo Christensen og A. Johansen  
(1934), København. Hjemmets Bibliotek

Strøier, V (2012) *Den genealogiske metode: Et overgangsritual i  
innovationsprocessor*

Lokaliseret d 15/5 2017 på WWW

[http://vibestroier.dk/wp-  
content/uploads/2013/12/den-genealogiske-metode-et-overgangsritual-i-innov-  
ationsprocesser.pdf](http://vibestroier.dk/wp-content/uploads/2013/12/den-genealogiske-metode-et-overgangsritual-i-innovationsprocesser.pdf)

Torfig, J (2016) *Bombe under 30 års styringstænkning: Hood og Dixon lægger  
New Public Management i graven*

Lokaliseret d 17/4 2017 på WWW

[http://denoffentlige.dk/bombe-under-30-aars-styringstaenkning-hood-og-dixon-  
laegger-new-public-management-i-graven](http://denoffentlige.dk/bombe-under-30-aars-styringstaenkning-hood-og-dixon-laegger-new-public-management-i-graven)

Uggerhøj, L (2008) *Hvad er socialt arbejde? - en indkredsning af et mangfoldigt  
og komplekst felt* I Hviid Jacobsen, M & Pringle, K *At forstå det sociale: Sociologi  
og Socialt arbejde*

København. Akademisk Forlag

Villadsen, K (2004) *Det sociale arbejdes genealogi - om kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker.*

København. Hans Reitzels Forlag

Wrang, J (2001) *Politiske ideologier, menneskesyn og intersubjektivitetsteori I*

Wrang, J & Hald, R. J & Egeland, C & Olsen, V. U & Bjørntoft, P & Jensen, K. P. J

& Christensen, S. A & Jørgensen, F & Hansen, B. A & Rossen, S (2001) *Filosofiske kugler- En grundbog i politisk filosofi*

Århus. Forfatterne og Forlaget Klim