Indholdsfortegnelse

[Abstract in English 3](#_Toc389229591)

[Introduktion 5](#_Toc389229592)

[Begrundelse for mit valg af emne og baggrunden for nærværende speciale 5](#_Toc389229593)

[Problemfelt 7](#_Toc389229594)

[Det moderne sociale arbejde i den moderne velfærdsstat 7](#_Toc389229595)

[Socialrådgiverfagligheden under pres 18](#_Toc389229596)

[Case beskrivelse 22](#_Toc389229597)

[Afdelingen 22](#_Toc389229598)

[Informanter 23](#_Toc389229599)

[Masterplanen 23](#_Toc389229600)

[Styringsrationaler 24](#_Toc389229601)

[VUM – Voksen Udrednings Metode 26](#_Toc389229602)

[Problemformulering 29](#_Toc389229603)

[Specialets videnskabsteoretiske position 30](#_Toc389229604)

[Videnskabsteoretiske, teoretiske og metodologiske overvejelser og valg 30](#_Toc389229605)

[Socialkonstruktivisme 31](#_Toc389229606)

[Viden 31](#_Toc389229607)

[Ontologi og epistemologi/erkendelsesteori 32](#_Toc389229608)

[Diskursanalyse 33](#_Toc389229609)

[Sammenfatning 35](#_Toc389229610)

[Kritik af den valgte videnskabsteoretiske position 35](#_Toc389229611)

[Socialkonstruktivisme 35](#_Toc389229612)

[Diskursanalyse 36](#_Toc389229613)

[Det kan vi ikke, så må vi låne 36](#_Toc389229614)

[Kritisk hermeneutik 37](#_Toc389229615)

[Et normativt ideal om gensidighed i relationen 39](#_Toc389229616)

[Kritik af den kritiske hermeneutik 40](#_Toc389229617)

[Metodologi 41](#_Toc389229618)

[Dataindsamlingsmetode – fokusgruppeinterview 41](#_Toc389229619)

[Kritik af den valgte dataindsamlingsmetode 42](#_Toc389229620)

[Validitet, reliabilitet, generaliserbarhed 43](#_Toc389229621)

[Etiske overvejelser 44](#_Toc389229622)

[Specialets teoretiske grundlag 48](#_Toc389229623)

[Perspektiver på diskurs inspireret af Foucault 49](#_Toc389229624)

[Perspektiver på styring inspireret af Foucault 50](#_Toc389229625)

[Perspektiver på subjektivering og selvteknologi inspireret af Foucault 52](#_Toc389229626)

[Specialets analytiske grundlag 53](#_Toc389229627)

[Analysestrategi 53](#_Toc389229628)

[Analyse – del 1 56](#_Toc389229629)

[Diskurs 1 - Normalitetsdiskurs 56](#_Toc389229630)

[At konstruere en handikappet 60](#_Toc389229631)

[Diskurs 2 – Behandlingsdiskurs 62](#_Toc389229632)

[At konstruere en ekspert 62](#_Toc389229633)

[Analyse – del 2 64](#_Toc389229634)

[Diskurs 3 – Økonomisk diskurs 64](#_Toc389229635)

[Tilpasning af VUM som styringsrelation 68](#_Toc389229636)

[Diskurs 4 – om selvteknologier og subjektivering af egen socialfaglig identitet 74](#_Toc389229637)

[Subjektivering handler om at skabe mening i arbejdet 85](#_Toc389229638)

[Konklusion 89](#_Toc389229639)

[Perspektivering 96](#_Toc389229640)

[Litteratur 100](#_Toc389229641)

[Bilagsoversigt 104](#_Toc389229642)

# Abstract in English

For the last twenty to thirty years New Public Management (NPM) has been considered *the* new paradigm of Public Administration and Management (PAM) reforming and modernizing the public sector. Now we are beginning to see the outlines of a new paradigm New Public Governance (NPG) to reform and modernize the welfare state once more. Reform has followed reform since Public Administration (PA) based on traditional bureaucracy was deemed old fashioned with its emphasis on rules, laws and regulations. Social work during the era of PA was said to make experts out of social workers applying their methods on citizens who thereby lost influence on their lives and problems. Reform followed reform during the late 1980s, thru the 1990s and into the new millennium turning the welfare state and its social work into case work under heavy management control. Unemployment and the global financial crisis made funding the welfare state difficult and the Danish government turned to the private sector for inspiration on managerial techniques and on how to make the welfare state profitable again. NPM seemed to be the solution with its emphasis on input and output control and evaluation and performance management and audit. The work fare state it has mockingly been called because of its emphasis on reciprocity in social work; no longer would the state support the lazy unemployed. Focus on cost management and the use of competition and contracts in delivery of social services has turned the citizens applying for social services into customers and has thus radically changed the relationship between social worker and citizen.

How do social work values coexist with NPM values? With the help of three concepts concerning the use of power this thesis analyzes the social worker during NPM. Governmentality, discourse and self-technologies are key words in this thesis. Michel Foucaults theories are applied in analyzing the relationship between social worker and citizen.

The thesis finds that social workers apply the same managerial techniques on the citizens as are applied on them and their work. Though critical of the circumstances under which they are expected to make transformation with the citizens they adopt the rhetoric of NPM. Voksen Udrednings Metoden (VUM) has been introduced into the field of the disabled adults and the thesis shows the influence an instrument like VUM has as it governs the relationship between social worker and citizen. Goals, plans, contracts, categories turn the modern social worker into an efficient agent of the welfare state. Focus is on how the citizens work with themselves and their selves and not on how society can work with itself to accommodate the variety of personalities and needs of its citizens. Focus is on the systems need for efficiency, evaluations and proof that the money spent on social services is money well spent.

Further the analysis shows that social workers perform a process of creating a certain subject of themselves during which they develop a discourse about how they develop new professional skills. Being a complex field several different discourses influence the self technologies of the social workers and create various opportunities for turning themselves into subjects of gouvernement in a cross press between a discourse of normality, case work and the economy of the welfare state. The self technology which the social workers apply to themselves rewrites their professional identity and makes it about professional development. Only a profession that knows how to develop and put to use knowledge to solve specific problems can claim to be meaningful. This explains why it is important for the social workers to talk about themselves in terms of professional development. The professional discourse that arises in the cross between discourses and gouvernement is about being a good colleague, about work being based on evidence, about quality and about developing new professional skills. These new professional skills regard making demands towards the delivery of social services and towards the participation of the client.

# Introduktion

I nærværende speciale studeres styringen af det social arbejdes indflydelse på socialrådgivernes relation til borgeren nærmere med afsæt i socialrådgivernes måder at italesætte styringen. På baggrund af et fokusgruppeinterview med en gruppe socialrådgivere ansat i en større dansk kommunes voksen handikapafdeling gennemføres diskursanalyser. Handikapafdelingen er således en case på relationen mellem styring, socialrådgivernes faglighed og relationen til borgerne. Da der i specialet arbejdes socialkonstruktivistisk er hensigten med interviewet ikke at opnå objektiv viden om, hvordan virkeligheden er, men viden om hvordan socialrådgiverne konstruerer, og indgår i konstruktioner relaterede til styring af, det sociale arbejde, socialrådgivernes faglighed og relationen mellem socialrådgiver og borger. Centrale begreber i specialet er styring, diskurs og selvteknologier.

## Begrundelse for mit valg af emne og baggrunden for nærværende speciale

Som en del af cand. soc. studiet i socialt arbejde udarbejdede jeg i foråret 2013 et projekt (herefter 2013-projektet) om borgerens oplevelse med det kommunale myndighedsarbejde på det sociale område. Udgangspunkt for mit valg af emne var min undren over en stigende anvendelse af privatpraktiserende socialrådgivere. I projektet konkluderede jeg, at borgerens følelse af manglende anerkendelse i relationen til sagsbehandleren opstår, når systemet ikke levner mulighed for gensidighed i myndighedsudøvelsen. Blandt fundene i projektet var, at organiseringen af det sociale arbejde i en traditionel hierarkisk organisation medfører at fokus rettes opad i organisationen og ikke nedad, hvilket leder til et system- og økonomifokus hos sagsbehandlerne frem for et borgerrettet fokus. Endvidere fandt jeg, at der sker en markedsgørelse af de grundlæggende rettigheder i velfærdsstaten, hvilket fører til at det sociale arbejde ikke længere handler om rådgivning og vejledning med udgangspunkt i borgerens behov, men at der i stedet skabes en butik/kunde-relation, hvor borgerens eneste virkelige mulighed for at deltage i sin egen sags behandling er at klage, og hvor kunden (dvs. borgeren) må købe sig til anerkendelse hos en privatpraktiserende socialrådgiver. Det var en negativ oplevelse for informanterne, idet de samtidig følte et behov for hjælp til at klare den situation de befandt sig i. Projektet viste, at det var i relationen mellem borger og socialrådgiver, at borgerens oplevelse af utilstrækkelig anerkendelse opstod. Projektets informanter udviste forståelse for lovgivningen og kunne acceptere afslag på ansøgninger, men de følte sig krænkede over mangelfuld og fejlbehæftet sagsbehandling, og over respektløshed og umenneskelig behandling i mødet med de kommunale sagsbehandlere. Udtalelser som ”*jeg er ikke ansat til at være menneskelig*”, og ”*det er jo ikke kommunens skyld at du blev syg*”, sammen med manglende vilje og/eller evne til at forklare afgørelser oplevedes af projektets informanter som krænkende og ydmygende. Informanterne beskrev relationen til de kommunale sagsbehandlere som præget af manglende tillid. De fortalte om, hvordan de ikke følte, at sagsbehandlerne troede på dem, når de fortalte om deres smerter, beskrev deres støttebehov m.v. Deres evne til at forhandle med og overbevise kommunen om deres behov for støtte blev afgørende for, om de fik støtte eller ej. Derfor endte de svagere informanter med at føle sig tvunget til at skrive sig ind i en identitet som hjælpeløst offer for en overmagt, mens de stærkere skrev sig ind i en identitet som krævende kunde i en butik.

I mit projekt lagde mit ideal for det sociale arbejde sig tæt op af Habermas’ kommunikative paradigme, idealet om ”den herredømmefrie dialog”, hvor borger og myndighed sammen finder frem til den rigtige definition på problemerne og deres løsning. Argumentet for at et system- og økonomifokus er problematisk for relationen mellem borger og myndighedsrådgiver fandt jeg også hos Habermas; når der bliver længere og længere mellem den gældende samfundsmoral og lovgivningen, afstedkommer statsmagtens indgriben i borgerens livsverden en følelse af afmagt og fremmedgjorthed hos borgeren (Dahlberg-Larsen 2005:77). Denne følelse af afmagt og fremmedgjorthed truer opbakningen til velfærdsstaten, ligesom tilliden til velfærdsfaggrupperne er en forudsætning for at velfærdssamfundet fungerer (Nielsen 2012). De universelle ydelser og visheden om, at man kan få del i velfærdsgoderne (fx sygedagpenge, arbejdsløshedsunderstøttelse, kontanthjælp, uvildig rådgivning) når man har brug for det, er med til at legitimere statens regulering og indgriben i den enkelte borgers liv. De universelle ydelser og retfærdig lovmedholdelig sagsbehandling er prisen statsmagten må betale for at få lov at kolonisere borgerens livsverden.

I nærværende speciale er det blandt andet empirisk viden fra 2013-projektet, der ligger til grund for mine antagelser og forskningsspørgsmål. På baggrund af viden fra 2013-projektet formuleres i nærværende speciale en normativ kritik af styringen af det sociale arbejde, idet jeg i 2013-projektet fandt, at negative sideeffekter ved den nuværende styring af det sociale arbejde ses reproduceret i relationen mellem socialrådgiver og borger. Jeg er selv socialrådgiver med erfaring som myndighedsrådgiver fra forskellige kommunale forvaltninger, og jeg undrer mig over hvordan der i sagsbehandlingen kan opstå situationer, hvor borgere føler sig krænkede. Derfor har jeg valgt i nærværende speciale at rette opmærksomheden mod de styringsrelationer socialrådgiverne indgår i, hvordan de konstrueres og får betydning for fagligheden og for relationen til borgeren.

# Problemfelt

## Det moderne sociale arbejde i den moderne velfærdsstat

Det sociale arbejde er en del af den danske velfærdsstat, så lad os starte med at se på, hvad velfærdsstaten er for en størrelse, hvordan den har udviklet sig og på hvordan det sociale arbejde har udviklet sig. Der følger således ikke er en sociologisk gennemgang af de forskellige samfundstyper gennem tiden. Når jeg anvender begrebet ”det moderne” i forhold til det sociale arbejde og i forhold til velfærdssamfundet, så er det for at fremhæve den udvikling, der har været i begge dele. En udvikling hvor det sociale arbejde genbruger rationaler fra tidligere tiders socialt arbejde, som nedenstående gennemgang vil vise. I nærværende speciale er det tilstrækkeligt at konstatere, at det traditionelle samfund (også kaldet landbrugssamfundet) varede frem til industrialiseringen omkring midten af 1800-tallet. Det traditionelle samfund efterfulgtes af det moderne samfund, der i løbet af 1970’erne og 1980’erne gradvist efterfulgtes af det postmoderne samfund.

Det moderne sociale arbejde kan sige at være født i sidste halvdel af 1800-tallet, som et svar på styringsproblemer i den hidtidige fattigforvaltning; hvor man tidligere så på de fattige som dovne og moralsk anløbne mennesker, som man søgte at tvinge til et anstændigt liv med arbejde, ønsker man nu at fremelske en ansvarsbevidst og selvstændig arbejder, idet man i stigende grad ser fattige, som mennesker, der, hvis de vil, kan hjælpes ud af fattigdommen. Vi ser altså en ny måde at konstruere fattigdom på; hvor der før var tale om en iboende og irreversibel egenskab ved visse mennesker, så er der nu håb for den fattige, idet man, hvis der ellers er en vilje dertil hos den fattige, kan gøre ham/hende til et hæderligt menneske, der gennem flid kan arbejde sig ud af fattigdommen (Villadsen 2004:48-53). Det sociale arbejde foregår i institutioner, der søger at forbedre borgernes velfærd ved at arbejde med deres personlige egenskaber (Hasenfeld 2003:15). Gennem især to forpligtende fællesskaber – familien og foreningsfællesskabet – søges de fattige integreret i samfundet. I familien kan den sociale orden opretholdes, og det er derfor ikke ved at ændre på samfundet, at fattige får bedre forhold, i stedet skal de fattige arbejde med sig selv indenfor hjemmets rammer; det er *selvets arbejde på selvet* (et udtryk hentet fra den franske filosof Michel Foucault, som vi skal høre mere om i specialets teoretiske afsnit), der skal bringe den fattige på ret kurs. Den hjælp der nu tilbydes de fattige er, frem for tidligere tiders tvang, åndelig hjælp, en form for moralsk dannelse, der skal forme de frie (men fattige) individer til ansvarlighed og arbejde. At give økonomisk hjælp anser man ikke for produktivt; det pædagogiske råd, overvågning, aftaler og kontrakter anses til gengæld for midler der kan bringe fattige ud af elendighed og armod (Villadsen 2004:48-53). Sociale problemer forklares i denne periode som individuelle frem for strukturelle problemer, hvorfor de søges løst på individniveau og ikke på samfundsniveau.

**Velfærdsstatstyper og dekommodificering**

En velfærdsstat er et system, hvor staten, markedet og civilsamfundet i et samspil sikrer borgernes velfærd. Staten griber ind over evt. markedsfejl og garanterer borgerne en vis minimumslevestandard fx ved at sikre dem i tilfælde af arbejdsløshed som følge af lav økonomisk vækst (Greve 2002:94). Velfærdsstaten udvikledes i Europa i årene efter anden verdenskrig, og den danske velfærdsstats glansperiode var 1945-1970, hvor det lykkedes at afskaffe materiel fattigdom, og at cementere velfærdsstaten i borgernes bevidsthed, som et universelt og heldækkende forsikringssystem; alle var berettigede til velfærdsstatens ydelser, og derfor følte alle sig forpligtede til (og motiverede for) at deltage i finansieringen af ydelserne over skatten. Den socialdemokratiske velfærdsstatstype lykkedes, i modsætning til den liberale og den konservative type, med et solidarisk integrationsprojekt uden at ydelsesmodtagere blev stigmatiserede. Den liberale velfærdsstatstype kendes fra lande som USA, Canada, New Zealand og Australien. Velfærdsydelser er i denne velfærdsstatstype kun for de allerfattigste, og ligger på et meget lavt niveau. Den konservative velfærdsstatstype kendes fra Tyskland, Østrig og andre centraleuropæiske stater. Velfærd kommer i denne velfærdsstatstype primært fra familien, der forventes at forsørge hinanden, og kun hvis familien af en eller anden grund ikke kan yde en tilstrækkelig grad af velfærd træder staten til. Den socialdemokratiske velfærdsstatstype kendes udelukkende fra Skandinavien, og i denne velfærdsstatstype er det staten der tilvejebringer velfærden for borgerne. Der sker i denne type velfærdsstat en høj grad af økonomisk udligning mellem rig og fattig, der har adgang til de samme velfærdsydelser uanset, at deres indtægtsgrundlag kan være forskellig. Til forskel fra de to andre velfærdsstatstyper skaber den socialdemokratiske type en kobling mellem middelklassen og velfærdsstaten, således at middelklassen, der i høj grad finansierer velfærdsydelserne gennem et højt skattetryk, kan få adgang til velfærdsydelser, som middelklassen i de to andre typer ikke kan få adgang til. Når den socialdemokratiske velfærdsstatstype lykkes med ikke at stigmatisere modtagere af velfærdsstatens ydelser, så er det netop fordi alle borgere har adgang til de samme ydelser, og de ikke er forbeholdt de allerfattigste (Esping-Andersen 1990).

I de skandinaviske velfærdsstater forekommer en høj grad af dekommodificering, idet en lønmodtager, der bliver syg eller arbejdsløs er sikret en indkomst via syge-/arbejdsløshedsdagpenge eller kontanthjælp. I hvert fald i en periode. Dekommodificeringsbegrebet beskriver i hvor høj grad en lønmodtager kan betragtes som en vare. Esping-Andersen rangordner sine idealtypiske velfærdsstatsformer efter, hvor høj en grad af dekommodificering de skaber, og tegner herved et billede af, hvor afhængig en lønmodtager er af sin tilknytning til arbejdsmarkedet, eller med andre ord hvor stor den sociale tryghed i samfundet er. En minimal grad af dekommodificering findes i u-lande, hvor det sociale velfærdssystem ikke er særligt udbygget, og hvor arbejdsmarkedet er den eneste reelle mulighed for lønmodtageren at sikre sig en indtægt. I samfund med en høj grad af dekommodificering er markedets indflydelse på lønmodtagerens liv begrænset af statens reguleringer (Esping-Andersen 1990). Esping-Andersens idealtypiske velfærdsstatsformer er dog netop idealtypiske; i den danske velfærdsstat er kontanthjælpssystemet baseret på et liberalistisk system, hvor det kun er de allerfattigste, der kan modtage ydelsen. Arbejdsmarkedspensioner og private sygdomsforsikringer har også vundet indpas i Danmark, og der er derfor forskel på, hvor stor en pension man kan opnå afhængigt af, hvor længe man har arbejdet og dermed bidraget til ordningen. Også de private sygeforsikringer er ofte arbejdsgiverafhængige, så de der ikke har arbejde ikke har mulighed for samme behandling, som de der er dækket af en arbejdsgiverbetalt sygeforsikring.

**Velfærdsplanlægningen og ekspertrollen**

Velfærdsplanlægningen, der drev velfærdsstaten i 1960’erne og 1970’erne frem, anså sociale problemer for at være strukturelle, og det blev dermed statens opgave at løse borgernes sociale problemer. Socialrådgiveren indtog som følge deraf en ekspertrolle overfor klienterne, der kunne søge råd og vejledning om stort og småt på socialrådgiverens kontor. En og samme socialrådgiver tog sig af sygedagpenge, rådgivning af familier, bevilling af handikaphjælpemidler osv. Det er fra denne tid at nutidens fejlagtige forestilling om, at alle borgere har en socialrådgiver stammer. Det var faktisk først efter 1970’ernes kommunalreform, at der blev etableret socialforvaltninger i alle landets kommuner. Bag oprettelsen af socialforvaltningerne lå tanken om et én-strenget, professionelt socialt hjælpesystem med kommunerne som indgang. Det overordnede rationale var, at det samfundsøkonomisk kunne betale sig, at sætte ind over alle typer sociale problemer. En udbygning af velfærdsstatens ydelser ansås således som nødvendig for i tide at nå alle, der var i risiko for at komme i sociale problemer, og den offentlige sektor voksede derfor eksplosivt i disse årtier (Villadsen 2004:48-63).

**Risikosamfundet**

I 1960’erne og 1970’erne havde vi i Vesten stadig industrisamfundet, som kan siges at slutte i løbet af 1980’erne, selvom der vel egentlig ikke kan sættes årstal på hvornår det sluttede. Vi har fortsat industriel produktion her i 2014, hvor vi kalder vores samfund for et videnssamfund i den postmoderne tid. Ifølge Becks teori om risikosamfundet, som han udgav i 1984, producerer og fordeler det klassiske industrisamfund rigdom og goder, og dets politikker handler først og fremmest om at skabe mest mulig velfærd til så mange borgere som muligt. I industrisamfundet havde vi fået tillid til at samfundets systemer og eksperter kunne løse problemer uden at det indebar en risiko. I takt med at vi har gjort os den erfaring, at, det vi troede var den gode løsning også producerer negative (side-) effekter, forsvinder denne tillid. Industrisamfundet er ifølge Beck forvandlet til et risikosamfund, hvor politik i højere grad handler om risikoforvaltning. Risikosamfundet handler således om fordeling af risici og onder; vi forsikrer os eksempelvis i mod den arbejdsløshed, der er en konsekvens af en global finansiel krise. Men vi kan kun i begrænset omfang minimere konsekvenserne af risici på individuelt niveau; som enkeltstående borgere kan vi ikke hindre en global finansiel krise, der gør os arbejdsløse. Som almindelig borger kan vi endda ikke til fulde forklare, hvordan en global finansiel krise kunne opstå, for hvad har amerikanske boliglån overhovedet at gøre med mine muligheder for at få job her i Danmark? Med denne mangel på nok viden hos den enkelte bliver risici ifølge Becks teori *”definitionsafhængige størrelser”,* som forskellige interessenter kan slås om retten til at konstruere. Også politikere mangler viden om, og mulighed for at forudse, de risici, der følger med samfund, der i stigende grad er så komplekse, at politikerne får svært ved at forudse konsekvenserne af den førte politik (Andersen og Kaspersen 2013:489-505). Vi kan bruge Becks teori om risikosamfundet til at forstå, at de risici, vi i stigende grad forsikrer os imod for det første er resultatet af hegemoniske kampe om definitionsretten og dermed ikke nødvendigvis den endegyldige og eneste sandhed om, hvilke farer der truer os. Endvidere at vi som individer ikke kan forsikre os ud af globale farer. Og at den politik vore politikere fører ikke med sikkerhed kan sikre os imod fremtidige farer, fordi de (politikerne) i virkeligheden ved for lidt om, hvad den førte politik vil medføre af nye risici for os borgere. Fører vi en forsikringspolitik frem for en velfærdspolitik forsvinder visionerne om det gode liv og de langvarige planer for vores samfund. I stedet kommer reformer til at antage karakter af brandslukningsøvelser, der skal redde situationen nu og her.

**Moderniseringsprogrammet**

Vil man opretholde en universalistisk velfærdsstat kræver det store indtægter fra skatteyderne, og derfor kræver det en høj grad af arbejdsmarkedsdeltagelse (Caswell 2005:22). Men efter 1970’erne opstod en række af økonomiske kriser i velfærdsstaten, der henføres til stigende arbejdsløshed og dermed øget pres på velfærdsstatens finanser. Disse kriser søgtes løst ved hjælp af reformer med forskellige indskrænkninger i ydelser og stramninger i krav til ydelsesmodtagere (Esping-Andersen 1990, Juul 2010). Op gennem 1980’erne gennemførtes socialpolitiske reformer ved hjælp af strukturændringer, markedsgørelse af den offentlige sektor samt metodeudvikling i det sociale arbejde. Man søgte at effektivisere, hvad der blev anset for at være, en for dyr og for bureaukratisk offentlig sektor. Den offentlige sektor blev kritiseret for at gøre borgerne afhængige af hjælp frem for at gøre dem selvstændige. Fokus i den deraf følgende omstillingsproces lå på relationen mellem borgeren og staten og på den offentlige sektors funktion og indretning. I 1980 holdt daværende socialminister Ritt Bjerregaard en tale i OECD med titlen ”Fra stabsarbejde til græsrodsplan”, hvor hun argumenterede for nedprioritering af det professionelle element og for en større inddragelse af brugerne og deres selvorganiseringer (Bundesen m.fl. 2001: 390-391).

I 1983 lanceredes regeringens moderniseringsprogram for den offentlige sektor, hvis hovedelementer bestod af decentralisering af ansvar og kompetence, markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsmekanismer, bedre publikumsbetjening og regelforenkling, leder- og personaleudvikling, og endelig øget anvendelse af teknologi. Med moderniseringsprogrammet søgte man at løse flere sociale problemer indenfor de eksisterende økonomiske rammer frem for hele tiden at udbygge velfærdsstaten (Bømler 2008:56). 1980’ernes velfærdspolitik rettedes mod lokale fællesskaber, netværk, frivillige organisationer m.fl. Man mente, at det sociale arbejde der udførtes i statslige institutioner og af professionelle socialrådgivere umyndiggjorde borgerne; det tog fornemmelsen af ejerskab over eget liv og egne problemer og dermed initiativet fra borgerne. I stedet kunne frivillige og almindelige mennesker i borgerens nærmiljø udvise en helt anden grad af ligeværd, hvorigennem borgerne kunne erobre ansvaret for sig selv tilbage fra socialrådgiverne. Borgerne, sagde politikerne, var trætte af socialrådgivere, der legede eksperter, og kom rendende i tide og utide med deres løsninger på borgernes problemer. Løsninger som borgerne slet ikke var interesserede i, mente man, og som fratog borgerne deres eget initiativ. Vejen fra passiv forsørgelse til et liv, hvor borgerne kunne udfolde deres iboende tendenser til at ville arbejde og forsørge sig selv gik gennem den aktive socialpolitik med dens krav om lyst til ”*genuin selvudvikling”* hos borgeren (Villadsen 2004:48-61, Bømler 2008:58). Var man arbejdsløs skulle man primært arbejde med sig selv og sine holdninger for at komme nærmere arbejdsmarkedet (Mik-Meyer 2004). Vi ser her hvordan pendulet svinger tilbage til 1800 tallets individuelle forklaringer på sociale problemer i velfærdsstaten (Villadsen 2004) og løsningen som selvets arbejdet med selvet.

**Styring og påvirkning**

De politiske reformer, der siden 1990’erne er gennemført på det sociale område, præges af New Public Management (herefter NPM). Andre betegnelser for denne velfærdsstatslige styreform er neoliberalisme og stærk ledelse. Styring (government) vil hos Dean sige, de forskellige måder, hvorpå menneskers adfærd på kalkuleret vis forsøges formet ved påvirkning af deres ønsker, forhåbninger, interesser og overbevisninger (Dean 2006:340). Høybye-Mortensen skriver, at der ved styring er tale om en aktør med en målsætning, som søger at få andre aktører til at opføre sig på en bestemt måde, og først når målsætningen er opnået, mener hun, at der er tale om styring. Fra det konstruktivistiske perspektiv, som Høybye-Mortensen anlægger, giver det mere mening af tale om påvirkning, idet konsekvenserne af styringsaktiviteterne antages at være af en mere uforudsigelig karakter (Høybye-Mortensen 2013:113). I nærværende speciale anvendes ordet styring både om processen (som hos Dean) og om det opnåede resultat (som hos Høybye-Mortensen). Jeg skelner ikke imellem de to begreber.

**Det moderne samfunds uddifferentiering i funktionssystemer**

Hagen beskriver NPM som en samling af teknikker, der er fælles om en række antagelser om aktører og om relationerne mellem aktører. Han kalder NPM en refleksionsteori for det politiske system, og som sådan *”en hybrid af politisk og samfundsvidenskabelig refleksion”* (Hagen 2006:206). Og lad os se på, hvad det egentlig er Hagen her forsøger at forklare os om velfærdsstaten styret af NPM: Det moderne samfund kan analytisk beskrives som bestående af differentierede funktionssystemer som fx økonomi, politik, retten, religion, sundhed m.fl., hvis formål det er, at integrere samfundets medlemmer i samfundet. Det sociale arbejde findes indenfor det poliske system. For at kunne inkluderes i denne del af systemet, skal man være berettiget til at modtage sociale hjælpeydelser eller være socialarbejder, der enten bevilger eller udøver hjælp. Er man ikke en af de to ekskluderes man. Hvert system opererer mere eller mindre autonomt og har hver sin kommunikationsform og handlingsmåde, der følger sin egen logik eller sit eget rationale. Funktionssystemerne er således autopoietiske (autopoiese er et begreb hentet fra biologien som indenfor sociologien anvendes af blandt andre Niklas Luhman i sin teori om sociale systemer); de skaber sig selv ud fra egne ressourcer, og er lukkede for omverdenen. Paradoksalt nok kan de ikke overleve uden kontakt til omgivelserne, hvorfor de vælger at være selektivt åbne, dvs. åbne for visse former for kommunikation. De funktionelle systemer kan således ikke umiddelbart tale sammen indbyrdes, men Hagen forklarer hvordan samfundet har udskilt to separate systemer, hvis funktion det er, at integrere de andre systemer. Det er markedsøkonomien og det politiske system. De forskellige funktionssystemer får ressourcer fra markedet og/eller fra det politiske system via salg af varer/tjenester herunder arbejdskraft og/eller via bevillinger og lovgivning. Sundhedssystemet får fx sine ressourcer ved enten at sælge behandlinger på markedet eller ved bevillinger fra det politiske system. De funktionelle systemer står altså i relation til hinanden og til samfundets medlemmer via markedet og det politiske system. Markedet fungerer efter udbud og efterspørgsel og ekskluderer de medlemmer, der ikke er i stand til at følge med markedsmekanismerne; markedet integrerer samfundet ved hjælp af penge, og de dygtige får i dette system flest handlingsmuligheder. Systemet træffer ikke valg for medlemmerne, men giver handlingsmuligheder alt efter, hvor gode medlemmerne er til at kommunikere på systemets præmisser. Markedet er lige glad med samfundet og med dets kollektive behov, der ligger ud over markedet i form af efterspørgsel på varer. I modsætning hertil allokerer det politiske system ressourcer efter samfundets behov; som velfærdsstat allokerer det politiske system ressourcer til andre systemer og til individer for at løse problemer for samfundet. Samfundet har behov for at alle medlemmer er inkluderede i samfundet, og dermed har samfundet også behov for at alle dets medlemmer har adgang til de funktionelle systemer. Det markedet og det politiske system gør er at tilbyde forskellige løsningsmuligheder på samfundets inklusionsbehov. I markedet er det prismekanismen der integrerer; har du penge, så kan du få, men har du ingen så kan du gå, som vi synger i den socialrealistiske børnesang om bageren og hans sukkerkringler. Man kan skaffe sig penge ved at sælge noget fx sin arbejdskraft eller ved at producere noget, man efterfølgende kan sælge. Men de der ikke har en arbejdskraft eller andet at sælge bliver ekskluderede af markedsmekanismerne. Det politiske system søger i stedet at få medlemmerne til at overvinde deres respektive egoisme, og integrerer medlemmerne ved at konstituere kollektive handlingsvalg. Forestillingen om, at mennesker altid ønsker at maksimere egennytte er en illusion, skriver Hagen; mennesker kan vælge at tilslutte sig individuelle eller kollektive interesser, og det er de sidstnævnte der muliggør velfærdsstaten. Hagen skriver, at *”den samfundsmæssige tendens er, at markedsliberalismen vinder frem politisk og lancerer markedet som integrationsmekanisme for stadig flere samfundsområder”* (Hagen 2006:141-147).

NPM bygger på en nyklassisk økonomisk tænkning om en rationel sammenhæng mellem mennesket og dets handlinger; mennesket træffer sine valg på et oplyst grundlag og handler ud fra et ønske om egennytte maksimering og selvrealisering, som blandt andet beskrives i rational choice teorien (Hagen 2007:206). Dette menneskesyn er medvirkende til at skabe en mistillid til medarbejdere og borgere i velfærdsstaten, idet de forventes altid at ville mele deres egen kage frem for fællesskabets. Det har givet den individuelle borger en central plads som kunde eller bruger af offentlige ydelser. Størstedelen af de offentlige myndigheder har en ambition om at erstatte klientbegrebet med et kunde-/brugerbegreb, fordi det signalerer en ligeværdig relation mellem den aktive og handlende borger, der via skatten betaler for sine ydelser, deltager i planlægningen og produktionen af de offentlige ydelser og derfor i princippet har frit valg på alle hylder, og den offentlige sektor som leverandør af ydelser. Men afhængighedsforholdet afskaffes ikke ved at klientbegrebet afskaffes, i stedet skjules den magt der udøves i relationen mellem borger og myndighedsudøver (Bømler 2011:113, se også Nissen og Harder 2008:234-236). Vi ser altså, hvordan der med NPM sker en markedsgørelse af velfærdsstaten, som ikke nødvendigvis er den bedst egnede måde at integrere velfærdsstatens medlemmer på, fordi det, ifølge Hagen, ikke udtrykker den reelle mekanisme, der ligger bag integration gennem velfærdsstaten nemlig det kollektive handlingsvalg.

Vi kan bruge Hagens forklaring til at forstå, at den egoisme, vi som borgere menes at handle ud fra, ikke er definitiv; vi kan vælge (og det gør vi også) at handle kollektivt og derved styrke velfærdsstaten. Hvis vi ikke gjorde det, var der ingen grund til at tale om kollektive handlinger og dermed ingen velfærdsstat. Vi kan også få en forståelse af hvilke mekanismer, der gør sig gældende, når man vælger markedet som system til integration af borgerne frem for staten/det politiske system. Herved forstår vi, hvorfor de stærkere borgere føler det nødvendigt at skrive sig ind i en kundeidentitet, når de søger at få hjælp til at løse deres sociale problemer. Og vi får en mulig forklaring på, hvorfor de svagere borgere følger sig ladt i stikken og som ofre for en overmagt; de evner ikke at kommunikere på markedets vilkår og mister derved muligheden for at opnå den hjælp, de søger.

**Evalueringsbølgerne og det evidensbaserede sociale arbejde**

NPM er indført i faser, hvoraf de to første faser primært handlede om kontraktliggørelse, mens tredje fase handlede om opfølgning, afrapportering og kontrol. Kravene til evaluering voksede i denne tredje fase, så i kølvandet på NPM-reformerne fulgte en række af det der kan kaldes evalueringsbølger (Greve 2002:1). Evidensbaseret forskning er noget forholdsvist nyt indenfor det sociale arbejde. Tidligere metoder til dokumentation af effekten af sociale indsatser var overvejende baseret på kvalitative metoder (Dinesen 2007:2). Når man arbejder med mennesker, kan det være endog meget vanskeligt at forudse virkningen af en indsats (Hasenfeld 2003:26), evidens handler således om dokumentation for effekten af de ydelser den offentlige sektor leverer (Hede 2005:10). Evaluering kan defineres som en systematisk og metodisk indsamling af viden om, hvordan det går i den offentlige sektor med henblik på at gøre det bedre. Men er evaluering bare er et ledelsesinstrument, eller er evalueringsbølgen et tegn på dybere og mere vedvarende samfundsmæssige tendenser? Samfundsforskere kan i evalueringsbølgen se en stadig tydeligere tendens til det der kaldes ”*den refleksive modernitet*”, hvori vi har opdaget, at vi kan stille spørgsmål ved næsten alle samfundets indretninger. I den moderne velfærdsstat er valg- og handlemuligheder blevet kontingente, de kan med andre ord være anderledes, og derfor bliver det vigtig at kunne begrunde offentlige beslutninger og offentlig praksis. Samtidig viser der sig hele tiden bi-effekter ved vores handlinger (Dahler-Larsen 2006). Evaluering kan derfor være med til at retfærdiggøre, de valg der træffes i det sociale arbejde. Som vi så i den korte refleksion over Becks teori om risikosamfundet, er der i stigende grad usikkerhed forbundet med forudsigelsen af konsekvenserne af de førte politikker (Andersen og Kaspersen 2013:489-505), og evidensbaseringen kan derfor siges ikke kun at dreje sig om nye styringstendenser og teknologier i den refleksive modernitet, men i lige så høj grad at det afspejler et behov for håndtering af risici i velfærdsarbejdet.

**Styringens påvirkning af socialrådgiverne**

Jeg har nu kort gjort rede for udviklingen i den danske velfærdsstat og i det sociale arbejde. Men hvordan påvirker styringen af det sociale arbejde de der arbejder under NPM? De seneste 10-15 års styring af den offentlige sektors sociale arbejde sætter den økonomiske rationalitet forud for alle andre rationaliteter (Willig 2009:19). Der spørges i litteraturen om de offentlige professioners autonomi herved tilsidesættes. Lad os se på et eksempel herpå:

På baggrund af 12 kvalitative interviews med socialrådgivere har Nissen og Harder analyseret socialrådgivernes oplevelser af styringen af velfærdsarbejdet. Et antal temaer af interesse for dette speciale fremkommer herved:

**Dilemmaer, specialisering og helhedssyn**

Først og fremmest oplever de adspurgte socialrådgivere et forstærket dilemma mellem det ideelle og det realistiske, idet kommunalreformen af 2007 har medført en specialisering/fragmentering hvorved helhedsorienteringen forsvinder. Samtidig gør et beskæftigelsesfokus det svært for socialrådgiverne at tage hensyn til de dårlige klienter, og det medfører en dagligdag, hvor det er svært at overholde lovgivningen og samtidig sikre en økonomisk effektiv praksis. I forlængelse heraf oplever socialrådgiverne en stram regulering af procedurer koblet til økonomiske incitamenter, og en forstærkning af kontrol i form af krav om dokumentation. Kvalitet bliver herved lig med kvantitet, hvorved en vægtning af det administrative arbejde opstår, mens borgerkontakten nedprioriteres. Socialrådgiverne oplever et stigende arbejds- og tidspres, at de er uenige i det menneskesyn der ligger bagved arbejdet, og at kontrollen opleves som en mistillid til deres arbejde. Især socialrådgivernes strategier til håndtering af de gennemgåede temaer er af interesse for nærværende speciale: At udvise enighed i krav til borgerne og at nedtone ambitioner om at gøre et fagligt godt og korrekt stykke arbejde ses i undersøgelsen som en beskyttelse mod skuffelser. Socialrådgiverne taler således om, at det kan være en nødvendighed at lave arbejdet til et 7-tal og ikke til et 13-tal, men nogle taler dog også om, at det er vigtig at styrke fagligheden. Der er tale om to alternative strategier; i den første nedtones ambitionerne og i den anden styrkes fagligheden. Nissen og Harder ser på baggrund af deres analyse, hvordan den danske velfærdsstat ændres i form og styring ved brugen af NPM, hvorved socialrådgivernes professionelle og etiske identitet udfordres. Socialrådgivernes strategier til håndtering af disse ændringer kan på samme tid både gå i retning af et styrket og et sænket ambitionsniveau, og afspejler således den samme divergens mellem solidaritet og egennytte, som ses mellem velfærdsstaten og NPM. Socialrådgiverne kan fx vælge at forlade faget eller at tage vikarjobs, som et udtryk for egennytte, eller at blive i deres job og løfte fagligheden i flok, som et udtryk for solidaritet(Nissen & Harder, 2008:233-234).

## Socialrådgiverfagligheden under pres

Jeg har i gennemgangen indtil nu vist, hvordan styringen af det sociale arbejde under NPM skaber en generel mistillid til, at velfærdsstatens ressourcer anvendes på en økonomisk og effektiv måde af de institutioner, hvis opgave det er at forvalte ressourcerne. Antagelser om at velfærdsstaten er for dyr, for stor, for ineffektiv, og ikke i tilstrækkelig grad tager højde for klienternes behov, fordi institutionerne søger at øge behovet for deres ydelser frem for at arbejde hen i mod en situation, hvor de ikke længere er nødvendige, er således en konsekvens af en styring der bygger på forventning om individets egennyttemaksimering (Hagen 2006:206-207). Velfærdsinstitutionernes ansatte mistænkes i dette perspektiv for en lemfældig omgang med vores fælles ressourcer: I bogen ”*Krigeren, borgeren og taberen*” anklages de eksempelvis for at øge mængden af ”*berettiget elendighed*” for at få flere ressourcer til deres område. Forfatterne argumenterer for, at ”*taberen opnår sit selvforhold ved, at velfærdsstaten gør ham til en succes som fiasko*”, gennem relationen til socialarbejderne, der på den ene side græder over samfundets ofre og på den anden side smiler over de ressourcer opmærksomheden på ofrene får til at strømme til deres fag (Dahl & Thyssen 2006).

Den offentlige sektor bliver for stor og for dyr af to grunde: Enten på grund af unødigt store afdelinger (i kampen om de knappe ressourcer kan det være en fordel at ens afdeling er stor, fordi store budgetter, mange medarbejdere og store opgaver giver en større bid af kagen), eller fordi man søger at gemme reserver til dårlige tider og uforudsete situationer, hvorfor der anvendes flere ressourcer til at producere, det afdelingen nu producerer, end der egentlig er behov for. I tilfældet med for store afdelinger er nedskæringer løsningen, og i tilfældet hvor den offentlige sektor bruger for mange ressourcer i sin produktion er effektivisering løsningen, og det er her NPM kommer ind i billedet. Den politiske ledelse kan have svært ved at gennemskue, hvorvidt de offentlige ressourcer anvendes korrekt i afdelingerne, altså om organisationen er effektiv, men ved at bruge træk fra markedet som allokeringsmekanisme, ser det ud til at man kan reducere effektivitetsproblemet.

*”Løsningen på problemerne i den offentlige sektor er følgelig at gøre den mere lig den private sektor, og det vil sige, at indføre markedslignende mekanismer i den offentlige sektor” (Hagen 2006:207-209).*

Det kunne fx dreje sig om at knytte interessen for en øget fortjeneste til driftens ydelser fx gennem bonusordninger; når afdelingen bliver mere effektiv får medarbejderne en bonus for at også medarbejderne skal være interesserede i afdelingens effektivitet. Også udlicitering af velfærdsydelser og konkurrence mellem de private og de offentlige udbydere er eksempler herpå. Et øget fokus på evidensbaseret viden om effekter af indsatser understøtter denne tendens.

Ifølge Dansk Socialrådgiverforenings etikvejledning (www.socialrdg.dk/etikvejledning) er ”*socialt arbejde baseret på værdier af selvstændighed gennem gensidighed”,* og står derved i direkte kontrast til rationalet i NPM.I socialrådgiveroptik har fællesskabet således betydning for individets udvikling. Socialrådgiveridentiteten er præget af de samme værdier som var fremherskende i 1960’ernes og 1970’ernes danske velfærdssamfund, værdier der kom under pres ved indføringen af NPM-styringen. Det er derfor ikke så sært, at socialrådgivere kommer til at føle at deres faglighed er truet, når velfærdsstatens ineffektivitet betragtes med NPM-briller; socialrådgiveridentiteten afspejler om nogen velfærdsplanlægningens fokus på fællesskab og gensidighed.

**Styringens konsekvens for socialrådgiverens relation til borgeren**

Om socialrådgiverrollen under aktiveringspolitikken skriver Møller, at hun, i modsætning til den traditionelle markarbejderlitteratur, finder, at rådgiverne udtrykker modstand mod borgergruppen og ikke mod den førte politik, og at de udtrykker en forståelse af borgerens problemer i overensstemmelse med politikkens intentioner. ”*Arbejdsvilkår præget af stærke politiske styringsintentioner stimulerer en professionel rolle, der primært retter sig mod borgerens identitet og kun sekundært mod et helhedssyn på borgerens problemer*” (Møller 2012:186). Spørgsmålet om hvorvidt denne tendens er et udtryk for at der skubbes nedad, dvs. om styringens magtrelation reproduceres overfor borgerne, står tilbage.

Under NPM er det blevet umuligt for de faglige medarbejdere i den offentlige sektor at ytre sig kritisk omkring deres arbejdsforhold, hvilket gør dem handlingslammede og plaget af afmagt. Willig finder, at de reproducerer de umyndiggørelsesprocesser, de selv er udsat for i deres arbejde, overfor borgerne. Medarbejderne undlader at kritisere forholdene af frygt for sanktioner fx i form af forbigåelse, at blive overhørt eller ligefrem ignoreret. Men hvordan kan det lade sig gøre i *”den refleksive modernitet”,* hvori vi har opdaget, at vi kan stille spørgsmål ved næsten alle samfundets indretninger? Willig svarer, at de dagligdags normer, der ellers sikrer at alle kan sige hvad de mener og blive hørt, er blevet ”*voldsomt tilsidesat*”. Det er sket pga. samfundsmæssige udviklingstendenser, der som konsekvens har haft, at kritikkens bevægelsesmønstre har ændret sig. I sit essay om kritikkens infrastruktur giver han tre eksempler herpå: For det første forbliver de grundlæggende strukturelle forhold uændrede på trods af kritik. At en medarbejder ytrer sig kritisk ændrer ikke på forholdene. Medarbejderen fratages derved fornemmelsen af, at kunne påvirke sine omgivelser. For det andet omformes samfundskritikken til en individualiseret kritik. Når en medarbejder kritiserer forholdene bliver hun spurgt, hvad hun selv gør for at forbedre forholdene eller ændre på situationen. Følgen er selvbebrejdelser, dårligt selvværd og lav faglig selvtillid. Hun mister troen på, at hun er god nok til sit arbejde. Og for det tredje er organisationsstrukturerne ændrede, hvilket har medført nye normer for anerkendelse i arbejdslivet. Der stilles nu krav om fleksibilitet og omstillingsparathed, hvorved muligheder er ændret til krav (Willig 2009:19-32). Tavshed er følgen.

Torfing skriver, at ”*medarbejdernes indre motivation undergraves af styringssystemer baseret på mistillid og kontrol, og de taber derfor gejsten*”. Det starter i toppen af organisationen, hvor politikerne udøver et svagt politisk lederskab, og ikke giver opbakning til den topledelse, der skal gennemføre de mange strategiplaner, som ledere længere nede i systemet så har svært ved at udmønte (Torfing 2013). I tråd hermed skriver Uggerhøj, at ”*mønsteret i administrationens forhold til politikerne er parallelle med reglerne for sagsbehandlingen i forhold til de enkelte klienter”* (Uggerhøj i Järvinen, Larsen og Mortensen 2003:81-106). De mangler vedrørende dialog, mål og beslutningsgrundlag, der findes på det styringsmæssige niveau genfinder Uggerhøj på sagsbehandlerniveau. Det er på baggrund af litteraturen rimeligt at antage, at de styringsforhold socialrådgiverne er underlagt reproduceres i deres relation til borgerne. Men hvordan sker det? Er det en simpel ”sparke nedad effekt”, med borgeren som sidste led, der ses? Findes der alternative faglige modspil og strategier i det sociale arbejdes praksis? Der findes forskning omkring dette emne på beskæftigelsesområdet, men hvordan håndterer socialrådgiverne i en kommunal voksen handikapafdeling det pres deres faglighed kommer under pga. styringsforholdene?

# Case beskrivelse

Det er nu tid, at se på, hvor nærværende speciales empiriske materiale er indsamlet, der følger derfor en kort præsentation af den voksen handikapafdeling i en større dansk kommune, som empirien er indsamlet i, og af de socialrådgivere, der deltog i fokusgruppeinterviewet. Materialet er anonymiseret. I afsnittet introduceres ligeledes den samlede sagsbehandlingsmetode DHUV og dets faglige beslutningsinstrumentet VUM.

## Afdelingen

Afdelingen beskæftiger sig med indsatser overfor borgere med fysisk og/eller psykisk funktionsnedsættelse og/eller særlige sociale problemer. Dette område kaldes populært det specialiserede voksenområde, der reguleres af Servicelovens kapitel 15 og 16. Afdelingen beskæftiger i alt 33 medarbejdere fordelt på 25 socialrådgivere  - inkl.  en socialrådgiveruddannet virksomhedspraktikant, og derudover 3 administrative medarbejdere,  4 konsulenter/akademiske medarbejdere, 1 jurist samt en afdelingsleder.

Socialrådgiverne er delt i to teams:

Team Myndighed og Rådgivning, der beskæftiger sig henholdsvis med borgere der modtager støtte i hjemmet efter Servicelovens (herefter SEL) § 85 og/eller beskæftigelsestilbud efter SEL §§ 103, 104 samt varetager rådgivningsfunktionen og samarbejdet i forhold til Kraftcenteret, der er et uvisiteret tilbud jf. SEL § 79.

Team Myndighed og Tilbud, der beskæftiger sig med borgere der modtager massiv støtte i hjemmet efter SEL § 85, og/eller botilbud efter SEL §§ 107, 108 + §§ 103 og 104, hvis en borger også har et dagtilbud.

SEL § 85 omhandler tilbud om hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Stk. 2 omhandler vedligeholdelse af funktionsniveau.

SEL §§ 103, 104 omhandler beskæftigelsestilbud, samt aktivitets- og samværstilbud til målgruppen.

SEL §§ 107, 108 omhandler botilbud af midlertidig og længere varighed til målgruppen.

## Informanter

I fokusgruppeinterviewet deltog syv socialrådgivere. Informanterne blev valgt ud fra selvvalgsmetoden, idet en mail blev sendt rundt i afdelingen, hvorefter interesserede socialrådgivere kunne tilmelde sig fokusgruppeinterviewet. Tilladelse til fokusgruppeinterviewet var på forhånd indhentet hos afdelingens leder. Af mailen fremgik, at fokusgruppeinterviewet ville dreje sig om relationen mellem socialrådgiver og borger. Af mailen fremgik endvidere, at såvel socialrådgivere som afdeling var sikret fuld anonymitet. Syv socialrådgivere deltog som sagt i fokusgruppeinterviewet herunder en nyuddannet socialrådgiver og en socialrådgiverpraktikant. Derudover bestod gruppen af socialrådgivere med op til 29 års erfaring indenfor faget. Fokusgruppeinterviewet fandt sted i afdelingens lokaler i arbejdstiden.

## Masterplanen

Afdelingens arbejde er specificeret i kommunens Masterplan for området. Af denne fremgår, at om end målgruppen adskiller sig fra den øvrige befolkning ved ”*større eller mindre vanskeligheder ved at få hverdagslivet til at fungere og ved at deltage i arbejdslivet og fritidslivet*”, så ”*ligner den alle andre hvad angår ønsket om at leve et godt hverdagsliv med familie, venner, arbejde og fritidsliv*”. Missionen med afdelingens arbejde er ifølge Masterplanen at ”gøre en forskel for borgere med funktionsnedsættelse”, og derfor er ”*et fælles sigte nødvendigt*”. Dette fælles sigte er udmøntet i fem ”*politisk godkendte strategiske sigtelinjer*”, der indeholder

1. en tidlig og koordineret indsats i forhold til at få belyst borgerens ressourcer og problemstillinger med efterfølgende iværksættelse af relevante handlinger. Den tidlige belysning af borgerens problemstillinger handler om at få identificeret hvilke borgere, der har behov for afdelingens indsats.
2. At der ydes en individuel støtte til udvikling af borgerens kompetencer med henblik på at den enkelte borger skal blive i stand til at føre et liv så tæt på det almindelige som muligt hvad angår beskæftigelse, uddannelse, fritid og bolig.
3. At hverdagslivet skal tilrettelægges læringsorienteret og fremadrettet for den enkelte borger med mulighed for overskridelse af nuværende tilbudsramme og kompetenceniveau.
4. Via en fleksibel indsats på tværs af formelle strukturer at tilgodese borgerens behov bedst muligt med anvendelse af mindst mulige ressourcer.
5. Og endelig udvikling og afprøvning af metoder i forhold til inddragelse af civilsamfundet.

Det fremgår af Masterplanen, at det er væsentligt for arbejdet, at borgeren bevarer størst mulig kontrol over eget liv; får mulighed for at føle sig som en del af samfundet på lige fod med andre; at de professionelle sammen med borgeren ser muligheder og samarbejder målrettet og læringsorienteret om disse muligheder; at indsatsen differentieres og tager udgangspunkt i borgerens behov og ressourcer frem for i en mere afgrænset målgruppetænkning, hvor det bliver indholdet i de eksisterende tilbud der bestemmer indsatsen for den enkelte borger.

I Masterplanen arbejdes med ”*flow-cirkler*”, hvor borgeren hele tiden bevæger sig i retning af en mindre indgribende indsats. Flow-cirklerne handler om henholdsvis ”*hjemligheden*”, dvs. indsatser, der har med bolig og fritid at gøre, og ”*beskæftigelsen*”, dvs. indsatser, der har med beskæftigelse, kompetence og læring at gøre.

Området styres af resultatbaseret styring (RBS), idet man ønsker at opnå dokumenterede resultater, styring af ressourcer og effektmålinger. Arbejdet understøttes med indførelsen af et nyt socialfagligt IT-system, hvorved muligheder for at beskrive borgerne forbedres.

## Styringsrationaler

Kommunens handikappolitik bygger på værdier som at *”mangfoldighed beriger samfundet”*, og at *”handikappede skal have mulighed for at bidrage til samfundet, tage ansvar for eget liv, udnytte egne evner og deltage i samfundslivet”.* Handikap betragtes ikke som et iboende karaktertræk ved personen, men som en barriere i omgivelserne, hvorfor der ved kompenserende tiltag søges at skabe lige muligheder for alle. Som handikap konstrueres her opstår handikaps i samspillet mellem funktionsnedsættelse og barrierer; en funktionsnedsættelse i kombination med en barriere udgør et handikap, mens en funktionsnedsættelse i kombination med et kompenserende tiltag sættes lig med lige muligheder. Dette syn på handikap-begrebet stammer fra FNs Handikapkonvention fra 2006, som Danmark ratificerede, og som trådte i kraft i, og har været anvendt i Danmark siden 2009. Herved påtog Danmark sig en folkeretlig forpligtelse til at indrette sin lovgivning og sin administrative praksis således at konventionens krav opfyldes. Konventionen har til formål at sikre, at personer med handikap kan få fuldt udbytte af menneskerettighederne og de fundamentale frihedsrettigheder samt at fremme respekten for værdigheden hos personer med handikap. Konventionen indeholder nogle generelle principper, som blandt andet omfatter frihed til at træffe egne valg og være uafhængig af andre personer, ikke-diskrimination, fuld og effektiv deltagelse og inklusion i samfundslivet, og respekt for forskellighed og accept af personer med handikap, som en del af den menneskelige mangfoldighed (se fx [www.sm.dk](http://www.sm.dk), [www.dch.dk](http://www.dch.dk), [www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk) )

Med Hagens gennemgang af funktionssystemer så vi, at det markedsøkonomiske systemet ikke nødvendigvis er det mest velegnede valg, når det gælder medlemmernes integration i velfærdssamfundet. Målgruppen for afdelingens arbejde er ikke nødvendigvis i stand til at udnytte de valgmuligheder, som markedsmekanismerne giver dem og målgruppen ekskluderes derfor. Man fokuserer i kommunens handikappolitik på at fjerne eller kompensere for barrierer, så borgeren i opnår lige muligheder. Det handler både om et kollektivt mål understøttet af Handikapkonventionen, men også om en bestemt måde at forstå borgeren på. Borgeren skal bringes til at kunne udnytte samfundets muligheder på lige fod med andre, der ikke er handikappede. Det er ikke den omvendte situation, hvor samfundet skal bringes til at inkludere alle borgere, selvom den model jo egentlig lige så godt kunne have været valgt. Man ser i dette perspektiv borgeren, som én der kan arbejdes med. Hvordan man så arbejder med denne målgruppe i den kommunale forvaltning gennemgås nærmere i næste afsnit, der handler om Masterplanen.

## VUM – Voksen Udrednings Metode

I afdelingen anvendes voksenudredningsmetoden (herefter VUM). Socialministeriet og Kommunernes Landsforening (KL) har i samarbejde udarbejdet VUM, som har til formål at understøtte lovmedholdelig og systematisk sagsbehandling på det specialiserede voksenområde. VUM indeholder fælles begreber, redskaber og skabeloner til de enkelte dele af sagsbehandlingsprocessen. Endvidere arbejdes med digitalisering på handikap-, udsatte- og voksenområdet (herefter DHUV). Digitalisering kan ses som et effektiviseringsværktøj, og en måde at modernisere den offentlige sektor ved at effektivisere og kvalificere sagsbehandlingen (Høybye-Mortensen et. al. 2013:11). Med DHUV opstår en samlet sagsbehandlingsmetode, som skal skabe en sammenhængende og lovmedholdelige indsats med borgeren i centrum, der IT-understøttes af InCorp, BoSted, Tilbudsportalen m.fl. (Metodehåndbogen www.sm.dk). VUM er ikke et lovbestemt beslutningsinstrument, det er et styringsredskab, som kommunerne kan vælge at benytte sig af, og som Socialstyrelsen opfordrer kommunerne til at benytte sig af, og VUM udgør den faglige del af det samlede sagsbehandlingssystem kaldet DHUV (Høybye-Mortensen 2013:12). Det er til gengæld lovbestemt, at kommunerne skal indberette oplysninger om, hvor mange borgere, de har i botilbud, om disse borgere er sindslidende eller har en fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse, samt hvor mange penge de tre gruppers botilbud koster (Høybye-Mortensen 2013:23), og derfor har kommunerne behov for på en eller anden måde at trække disse oplysninger ud af systemet. Om de vælger DHUV og VUM eller et andet system er op til dem.

VUM inddeler sagsbehandlingen i 6 faser, og bygger på systematiske sagsgange, der skal sikre en målrettet og lovmedholdelig sagsbehandling, der følger principperne for god sagsbehandling. Disse principper for god sagsbehandling bygger på retssikkerhedsloven (RTL), persondataloven, forvaltningsloven (FVL) og offentlighedsloven, og omhandler blandt andet inddragelse i behandlingen af egen sag jf. RTL § 4, vejledning også om muligheder for støtte indenfor anden lovgivning jf. FVL § 7 og RTL § 5, notatpligten jf. OL § 6 når der træffes afgørelser i sagen, endvidere magtfordrejningslæren, hvoraf det følger at det offentlige ikke må forfølge usaglige hensyn; lighedsprincippet, hvoraf det følger at ensartede tilfælde skal behandles ens; proportionalitetsprincippet, hvoraf det følger at den mindst indgribende foranstaltning skal vælges, og endelig officialprincippet, hvoraf det følger at sagen skal oplyses tilstrækkeligt til, at der kan træffes afgørelse (Metodehåndbogen [www.sm.dk](http://www.sm.dk)). De 6 faser i VUM består af: Sagsåbning, Sagsoplysning, Sagsvurdering, Afgørelse, Bestilling af social indsats, Sagsopfølgning. VUM indeholder skabeloner for handleplan, afgørelse og bestilling, skaber entydig kommunikation og koordinering mellem sagsbehandler og udbyder af indsatsen, sikrer koordinering med andre forvaltninger, eksterne leverandører og samarbejdspartnere, sikrer levering, systematisk opfølgning og genererer relevant ledelsesinformation. Med brugen af VUM bliver behov, ydelser og tilbud inddelt i kategorier, der baserer sig på ICF. ICF er WHO’s internationale klassifikation af funktionsevne, funktionsevnenedsættelse og helbredstilstand (Socialstyrelsen 2012). Der indgår 7 temaer i VUM: Det er mobilitet, egenomsorg, kommunikation, praktiske opgaver i hjemmet, samfundsliv, socialt liv og sundhed. For hvert tema skal sagsbehandleren vurdere borgerens funktionsniveau på en skala fra 0-4, og til sidst skal der laves en samlet faglig vurdering af funktionsniveau gående fra A-E (Metodehåndbogen www.sm.dk).

Vi ser altså at nogle af nøgleordene for VUM er:

* en målrettet, lovmedholdelig og systematisk sagsbehandling
* en samlet sagsbehandlingsmetode
* skabeloner for handleplan, afgørelse og bestilling
* entydig kommunikation og koordinering
* relevant ledelsesinformation
* mål og delmål, som opstilles ud fra bestemte klassifikationer og som forventes at kunne måles og evalueres efter relevans og opnåelighed, dvs. effekten indenfor rammerne af en fastsat tidsramme.

VUM er således et skoleeksempel på NPM og evidensbølgen, som jeg gennemgik tidligere i specialet. For det første fordi det standardiserer sagsbehandlingen.

Systematisk sagsbehandling og juridisk metode er væsentlige områder for læring på socialrådgiveruddannelsen. Det kan forekomme bemærkelsesværdigt, at man fra politisk hold har følt at det var nødvendigt at udarbejde et metodisk arbejdsredskab til socialrådgivere, der skal støtte dem i hvad der vel egentlig er deres spidskompetencer? Det er måske fordi meget socialt arbejde ikke udføres metodisk, men ud fra en ”*individuel systematik”* (Thorsager et. al. 2007:9-10), og at det kan vanskeliggøre en økonomisk og faglig styring af området. Når der skal genereres ledelsesinformation, bidrager sagsbehandleren ved at registrere og videregive information om borgerne (Høybye-Mortensen et. al. 2013:6). Individuel systematik betyder, at det er de samme ting, den enkelte socialrådgiver gør i de forskellige sager, uden at det dog betyder, at hun arbejder ud fra en bestemt metode. De fælles metodiske principper i socialt arbejde kan beskrives som *”etik, helhedssyn, kontakt og kommunikation samt systematisk tænkning og handling”.* Det systematiske sagsarbejde udføres primært af socialrådgivere, der arbejder med sagsbehandling (Egelund og Hillgaard i Uggerhøj i Harder og Nissen 2011:239-241), som det der udføres i den afdeling, hvor min empiri er indsamlet. For at socialt arbejde skal kunne siges at være metodisk, skal det være ”*planlagt, formålstjenstligt, systematisk og verbaliseret”*. Endvidere skal det være *”afprivatiseret”* (Thorsager et. al. 2007:9-10). Socialrådgiveren skal efter denne definition kunne gøre rede for, hvad hun gør, hvorfor og hvornår på en sådan måde, at hendes kolleger efterfølgende kan gøre det samme som hun i deres sager. Den metodemæssige standardisering af det sociale arbejde er blevet kritiseret for, at have en negativ konsekvens for relationen mellem socialrådgiver og borger, samt for at rette fokus alene mod borgeren og dennes handlemønstre, frem for de bagvedliggende strukturelle faktorer, der kan skabe sociale problemer (Thorsager et. al. 2007:22), men ønsker man at få overblik over området og at styre det økonomisk og fagligt, så er brugen af standardiserede metoder nødvendig.

For det andet sættes den økonomiske rationalitet med NPM forud for alle andre former for rationalitet (Willig 2009:19) og det er især opsplitningen af arbejdsprocesser og standardisering af ydelser og metoder der anvendes til at styre udgifter i den offentlige sektor. Ledelsesinformation bliver i særlig grad brugt til at styre kommunernes økonomi (Høybye-Mortensen et. al. 2013:7). I sin søgen efter én bedste løsning, der kan bruges i alle tilfælde har man på velfærdsområdet behov for evaluering af det sociale arbejde fx i form af beslutningsinstrumentet VUM (Høybye-Mortensen 2013:157). Det er kendetegnende for det specialiserede voksenområde, at der er store udsving i målgruppen og også at den enkelte borgers velbefindende skifter fra dag til dag, det kan vanskeliggøre en evaluering af en given indsats virkning. Gennem anvendelsen af funktionsniveau som effektmål forsøger man at måle på indsatsens virkning; borgerens funktionsniveau inddeles i kategorier, og et forbedret funktionsniveau kan ses som dokumentation for en indsats effekt, men det kræver at kategorierne fortolkes og anvendes ensartet af alle sagsbehandlere (Høybye-Mortensen et. al. 2013:8).

For det tredje tager kommunen med beslutningsinstrumentet VUM i højere grad styringen af indsatsen tilbage fra udføreren. VUM rimer på BUM, der står for Bestiller-Udfører-Model. Bemærk at bestiller og udfører er adskilte som udtryk for en øget specialisering af arbejdsprocesserne i kommunerne, hvorved fx visitationen til ydelser i højere grad er udskilt som selvstændig opgaver. Det er blandt andet denne adskillelse mellem bestiller og udfører, der muliggør indførelsen af beslutningsinstrumenter som fx VUM (Høybye-Mortensen 2013:146). Ved at tage styringen af indsatsen tilbage til kommunen kan man udligne den informationsasymmetri, der hersker mellem kommune og indsatsens udøver. Sidstnævnte sidder inde med information om borgeren, som kommunen i reglen får formidlet mundtligt til handleplansmøderne. Med VUM indføres en højere grad af skriftlighed i formidlingen, idet indsatsens udøver skal beskrive, hvorledes de forskellige delmål er opfyldte (Høybye-Mortensen et. al. 2013:8). Med VUM udlignes uligheden i informationsniveau de to parter imellem, hvilket giver bedre mulighed for styring af indsatsens indhold.

# Problemformulering

Nærværende speciale beskæftiger sig med styringen af det sociale arbejde og dermed af socialrådgivernes praksis. Fokus ligger på styringens betydning for relationen mellem borger og socialrådgiver. For at belyse dette emne har jeg stillet følgende spørgsmål op som problemformulering for specialet:

**Hvordan styres socialrådgivernes arbejde og hvordan kommer det til udtryk i viden om forholdet mellem borger og socialrådgiver?**

**Hvordan udtrykker socialrådgiverne deres arbejde diskursivt og hvordan udtrykker denne diskurs en særlig relation til borgerne?**

**Hvordan muliggøres diskurser om borgerne og om arbejdet gennem selvteknologier og en særlig subjektivering af socialrådgiverens rolle?**

Som det fremgår af problemformuleringen undersøger jeg empirisk socialrådgivernes selvforvaltning, herunder valg af strategier i udøvelsen af praksis, i et krydspres mellem ideal og realitet. Jeg arbejder ud fra en antagelse om, at det sociale arbejde konstrueres af de involverede parter i en bestemt organisatorisk kontekst. Denne kontekst er præget af økonomiske, politiske og andre påvirkninger (Payne 1997). Det er disse kontekstuelle påvirkninger, der i nærværende speciale, søges fremanalyseret gennem informanternes diskursive italesættelse af deres job, deres faglighed, borgerne og dem selv. Jeg bevæger mig således fra samfunds- og organisationsniveau til individniveau og tilbage igen i min søgen efter svar på spørgsmålet om, hvordan velfærdsstatens styring, gennem socialrådgiverens valg af strategier og selvteknologier, påvirker relationen til borgeren og dermed indirekte borgerens oplevelse af mødet med kommunen. Jeg trækker på magtteorier inspireret af Foucault, når jeg analyserer hvordan socialrådgiverne konstruerer mulighederne for at udføre socialt arbejde i en kommunal kontekst, mens jeg anvender governmentality teori til at analysere styringens påvirkning af disse muligheder.

# Specialets videnskabsteoretiske position

## Videnskabsteoretiske, teoretiske og metodologiske overvejelser og valg

I dette afsnit redegøres for de videnskabsteoretiske, teoretiske og metodologiske overvejelser og valg, som i afsnit afslutning knyttes an til de teorier, jeg har valgt at arbejde med. Videnskabsteoretisk positionering indebærer valg af ontologiske og epistemologiske grundantagelser, der får betydning for, hvad man kan se, og hvordan man kan få adgang til det, vi ser og endelig får de betydning for hvordan vi kan opnå viden, om det vi ser (se fx Guba og Lincoln i Denzin og Lincoln 1998). Jeg har valgt at arbejde ud fra den socialkonstruktivistiske videnskabsteoretiske tilgang.

Der kan knyttes en bemærkning til selve ordet ”konstruktivisme”, idet der til stadighed pågår en diskussion om, hvorvidt det er tilladeligt, at undlade at skelne mellem de to begreber ”konstruktivisme” og ”konstruktionisme”. Diskussionen er måske mest relevant i amerikanske sammenhænge og indenfor det psykologiske felt. Jørgensen og Philips (2010) anvender begrebet ”konstruktionisme” for ikke at få begrebet blandet sammen med Piagets konstruktivisme. Selv har jeg valgt at anvende ”konstruktivisme” og jeg skelner ikke mellem de to begreber i nærværende speciale.

## Socialkonstruktivisme

Socialkonstruktivismen er en fælles betegnelse for en række nye teorier om kultur og samfund, diskursanalyse en af dem (Jørgensen og Phillips 2010:13-14). Det er et overordnet perspektiv, der har rødder tilbage til nogle af de sociologiske klassikere fx intrumentalismen og pragmatismen, og som mange forskelligartede retninger henregnes til fx etnometodologi, symbolsk interaktionalisme og poststrukturalisme. Esmark, Laustsen og Andersen (2005:7-30) mener dog, at poststrukturalismen er en selvstændig tradition, som har mange lighedspunkter med socialkonstruktivismen. Den diskussion vil jeg ikke udfolde yderligere her, blot vil jeg gøre opmærksom på, at det ikke nødvendigvis er alle forskere, der er enige om hvilke forskellige retninger, der kan henføres til socialkonstruktivismen. Hvad de forskellige retninger er fælles om er opfattelsen af viden (Andersen & Kaspersen 2007).

### Viden

I et socialkonstruktivistisk perspektiv er viden en social aktivitet på linje med andre former for sociale aktiviteter, hvor der udvikles sproglige og begrebsmæssige kategorier, som vi igen benytter os af for at beskrive og forstå det, vi observerer. Hvad der er virkeligt afhænger af, hvilke måder at kategorisere og tale om tingene på, der slår igennem i samfundet. Her finder socialkonstruktivismen inspiration i filosoffen Kants tanker om, hvordan vore forforståelser præger de indtryk, vi får; vi kategoriserer indtryk og gemmer dem i bestemte systemer til senere brug. Viden er altså noget, der produceres, ikke noget på forhånd givet, som blot venter på at blive ”opdaget” og kan – og bør – derfor også gøres til genstand for studier af, hvordan den opstår. Derfor giver det ikke mening at isolere ontologien i et socialkonstruktivistisk perspektiv, fordi det værende ikke kan eksistere uafhængigt af vores erkendelse (se fx Andersen & Kaspersen 2007 samt Juul & Pedersen 2012). Burr opregner fire præmisser, der binder det socialkonstruktivistiske felt sammen:

**1.** **En kritisk indstilling overfor selvfølgelig viden**. Den måde vi *kategoriserer* verden på er afgørende for, hvad vi kan vide om den, og vores viden om verden kan derfor aldrig blive objektiv.

**2.** **Historisk og kulturel specificitet**. Vores viden om verden afhænger af hvilken kulturel og historisk *kontekst* vi opnår denne viden indenfor. Hverken mennesker eller vores oplevelser er defineret af noget udefrakommende. I en anden kultur og på et andet tidspunkt ville vores viden have været anderledes.

**3. Sammenhæng mellem viden og sociale processer.** Vi skaber og opretholder vores måde at forstå verden på i sociale processer og interaktioner, hvor vi på samme tid er sammen om at skabe sandheder, men også kæmper om hvad der er sandheder.

**4. Sammenhæng mellem viden og social handling.** Når vi handler *diskursivt* betyder det, at vi gør det der falder os naturligt, vi reflekterer ikke over andre muligheder for handling, fordi, i den kontekst vi indgår i, har vi sammen med andre konstrueret en viden om verden, som vi mener, er sandheden (Jørgensen & Phillips 2010:13-14).

### Ontologi og epistemologi/erkendelsesteori

Mit ontologiske udgangspunkt er, at der ikke findes en sand viden, som social forskning kan afdække. Ontologi er læren om ”det værende”; i socialkonstruktivismen *er* verden og viden ikke bare, den eksisterer ikke uafhængigt af de, der erfarer den, det erfarende subjekt, tværtimod er den en menneskeskabt konstruktion, den er en social konstruktion, idet den skabes i relationer mellem mennesker. Jeg søger ikke ”den sande viden om virkeligheden”, men visse sociale konstruktioner kan opleves som var de virkelige. Min mening og min erkendelsesmæssige interesse er, at vise, at det der opleves som selvfølgeligt i det sociale arbejdes praksis i virkeligheden er en social konstruktion, der kunne have været anderledes. Hvad vi mener er et socialt problem, den måde vi ser på borgerne på, de behov vi mener borgerne har for hjælp til at få dækket, er konstruktioner og ikke objektive sandheder og naturgivne selvfølgeligheder. Når sociale konstruktioner får dette skær af det naturgivne, så er det fordi de deles, men en historie bliver ikke mere sand af, at der er to der fortæller den, og jeg ønsker i dette speciale at vise, at praksis i det sociale arbejde kunne være anderledes, hvis man så på tingene fra en anden vinkel. Det socialkonstruktivistiske perspektiv indeholder således et konfliktelement, som jeg anvender i et forsøg på at blive informeret om (og at informere praksis om), hvordan den sociale mening er konstrueret.

Socialkonstruktivismen udpeger 3 domæner for virkelighed og viden; objekter (de fysiske genstande fx kroppen, tingene, materien, det eksterne), subjekter (fx tankerne, bevidstheden, sjælen, idéerne og det interne), og endelig ”det sociale”. Mellem objekter og subjekter, og mellem subjekter, opstår i relationen en ny virkelighed, nemlig den sociale virkelighed. Denne sociale virkelighed består altså hverken af objekter eller subjekter alene, men af ”mening”. Det betyder ikke at objekter og subjekter ikke findes, der findes en fysisk virkelighed, som danner en ydre grænse for den sociale konstruktion, men objekter og subjekter opnår først en mening, når en sådan tilskrives dem. Det sociale består altså af meningsdannende relationer, og det er dem, der studeres i analysen gennem blandt andet sproget, men også gennem sociale konventioner. *”Sociale konventioner kan overordnet forstås som regler for interaktion mellem subjekter eller mellem objekter og subjekter (…) fx kultur, viden, praksis, regler, institutioner, ritualer, traditioner, normer, logikker, procedurer, roller m.v.”* (Esmark, Laustsen, Andersen 2005:7-30). Hvem kan sige og gøre hvad, hvornår og hvorfor, bliver det overordnede analytiske spørgsmål.

### Diskursanalyse

De mere post-strukturalistisk inspirerede socialkonstruktivister fokuserer på diskurser i deres undersøgelser af, hvordan vi *gør* noget. Det kan undersøges gennem samtaler. I litteraturen skelnes mellem samtaler i bred forstand, samtaler som de forekommer mellem personer i feltarbejdet, samtaler mellem informant og forsker i en interviewsituation. Ligesom definitionen af samtalen varierer fra fagområde til fagområde ligesådan kan der kun vanskeligt gives entydige retningslinjer for, hvad en diskursanalyse af en samtale skal indeholde (Thagaard 2004:114-116).

”*Diskurs er en slags metasamtale, der omfatter strukturerede overbevisninger, rationaliteter, logikker og vidensformer, som alle samfundsborgere forholder sig til, når de træffer beslutninger, argumenterer og prioriterer”* (Andersen & Kaspersen 2007:620-621).

En diskurs er kort sagt en bestemt måde at tale om og at forstå verden (eller blot et udsnit af den) på. Via diskurser positionerer man sig og tegner et bestemt billede af sig selv i forhold til nogen eller noget. Formålet med diskursanalyser er at undersøge hvilke mønstre der findes i udsagnene, og hvilke konsekvenser forskellige diskursive fremstillinger af virkeligheden får. Udsagn, der helt naturligt bliver accepterede som værende sande, er af særlig interesse. Interessen for viden hænger sammen med interessen for magt, dvs. hvilke interesser er på spil, hvad konkurrerende diskurser inkluderer og ekskluderer og hvad konsekvenserne af hegemoniske diskurser er. En hegemonisk diskurs betegner et bestemt synspunkts overherredømme. Bag denne forståelse findes et syn på diskurser, som værende i *kamp* med hinanden om herredømmet indenfor et givent felt. De forskellige diskurser i feltet repræsenterer hver for sig en bestemt måde tænke om, tale om og forstå den sociale verden, og kæmper indbyrdes om fastlåse en sproglig betydning af de forskellige begreber i feltet. Den diskurs, der vinder kampen, og dermed retten til at bestemme hvad et bestemt begreb betyder, har opnået hegemoni og er blevet en hegemonisk diskurs (Jørgensen og Phillips 2010:15). Med diskursanalyser laves kritisk forskning, idet magtrelationer i samfundet søges udforsket og normative perspektiver søges formuleret. Ud fra disse normative perspektiver kan man efterfølgende kritisere magtrelationerne og give bud på muligheder for social forandring (Andersen og Kaspersen 2007:620-621).

Diskursanalyser kan udføres på forskellige niveauer: På det individuelle niveau kan vi analysere os frem til, hvordan et individ konstruerer en helhedsforståelse af sig selv ved at trække på forskellige og ofte også forskelligtrettede diskurser. Når vi søger at finde de temaer, der går igen i et materiale, analyserer på vi diskurser fra materialet og holder dem op imod den viden, vi allerede på forhånd har, om de diskurser, der gør sig gældende på området. At springe mellem de to niveauer er dog lidt af en kunst, skriver Thagaard; på det individuelle niveau får vi et klart og nuanceret billede af, hvordan individet kan italesætte de forskellige temaer fra materialet, men netop det nuancerede billede gør det svært at sammenligne udsagn fra forskellige individer om samme tema. Også forskerens egen diskurs kan blive blandet ind i analysen, idet informanterne kan søge at besvare spørgsmålene, så besvarelsen passer til den diskurs, de tror, forskeren repræsenterer (Thagaard 2004:114-116).

### Sammenfatning

Om socialkonstruktivismen kan man sammenfattende sige, at ontologien er tom, fordi der ikke opereres med en virkelighed udenfor diskurserne; vi har ingen objektiv viden om virkeligheden. Socialkonstruktivismen kan bidrage med indsigt i hvordan vi producerer viden om virkeligheden. Epistemologisk er socialkonstruktivismen anti-essentialistisk (Jørgensen og Phillips 1999:14) eller antifundamentalistisk; fokus er rettet mod hvordan bestemte meninger skabes og ikke mod hvad det er der skabes. Hvad jeg beskæftiger mig med i nærværende speciale er ikke en definitiv sandhed med faste strukturer, som man kan regne med sætter sig igennem, det er i stedet en problematisering af selvfølgeligheder, og det er noget ganske andet end at skabe objektiv viden om en given genstand. Med baggrund i socialkonstruktivismen, er der intet neutralt punkt at forske ud fra. I stedet findes en række konstruerede sandheder, som det er min mening at dekonstruere, dvs. analysere i sine enkelte dele og i sin helhed, hvorved en kritisk stillingtagen til selvfølgeligheder og viden, der tages for givet, bliver mulig. Nye erkendelser og refleksion omkring det sociale arbejdes praksis bliver herved muligt.

## Kritik af den valgte videnskabsteoretiske position

### Socialkonstruktivisme

Kritik af socialkonstruktivismen går i reglen på, at når vores viden om verden aldrig ligger fast; når vores identitet skifter efter hvilken (historisk og kulturel) kontekst vi indgår i, så kan vi i virkeligheden ikke vide noget om noget. Hertil skriver Jørgensen og Phillips, at *”de fleste socialkonstruktivister opfatter det sociale felt som meget mere regelbundet og regulerende. De konkrete situationer udstikker meget begrænsende rammer for, hvilke identiteter et individ kan påtage sig, og hvilke udsagn, der accepteres som meningsfulde”* (2010:14). Der findes i feltet allerede regler for hvad der kan sige og stadig give mening. I stedet for at stille samfundsmæssige strukturer og sociale aktører op overfor hinanden som værende årsager med givne effekter, ser socialkonstruktivismen forholdet mellem struktur og aktør som *”et forhold mellem muliggørende og begrænsende strukturer og refleksive subjekter, der både kan undvige og ændre strukturer”* (Esmark, Laustsen, Andersen 2005:10-11). Så selvom der allerede findes regler i feltet så påvirkes disse også af aktørerne. Mange forskere er tilbageholdne overfor det socialkonstruktivistiske perspektiv, fordi de er bange for at drukne i en relativistisk sump, hvor alt kunne have været anderledes og hvor det ene kan være lige så godt som det andet. Men med en høj grad af gennemsigtighed i analysen, og en høj grad af ansvarlighed overfor de vurderinger og domme, der bærer min analyse, kan jeg holde mig fri af ”*den galoperende relativisme*” (Esmark, Laustsen, Andersen 2005:7-30).

### Diskursanalyse

At fokusere på, i hvilke termer man kan forstå, hvad man gør, indebærer, at fokus forskydes fra ”fakticitet” til mening, forståelse og sprog. Og kan vi så fortsat udtale os om, hvordan noget ser ud, eller kan vi nu kun sige noget om menneskers fortolkninger af, hvordan det ser ud? *”En analyse af diskurser, en diskursanalyse, kan imidlertid foretages på mange forskellige måder og med vidt forskelligt sigte”* (Andersen og Kaspersen 2007:620-621), og enhver socialkonstruktivistisk erkendelsesteori starter med forestillingen om, at (sand) viden er et socialt fænomen, som man analytisk kan gøre rede for, hvordan konstrueres. Det man interesserer sig for er, hvordan det sociale bliver til, hvordan det konstruerer og skaber sig selv (Esmark, Laustsen, Andersen 2005:11-12), herved opstår nemlig muligheden for at ændre opfattelse af, hvad ”sandheden” er.

### Det kan vi ikke, så må vi låne

Det socialkonstruktivistiske perspektiv er kritisk, men det er sandt, at det mangler et normativt ideal, at spille sin kritik op ad. At trække andre perspektiver ind og kombinere dem med det socialkonstruktivistiske perspektiv er tilladt, da det giver en mere nuanceret forståelse af det felt der studeres (Jørgens og Phillips 1999:12). I nærværende speciale giver det mening, at trække den kritiske teoris epistemologiske udgangspunkt ind, fordi den siger, at *”normative påstande kan begrundes og holdes op mod den sociale realitet som et kritisk spejl”* (Juul 2010:57). Den kritiske teoris ontologi er realistisk og opererer med en faktisk verden, som det så er kritikkens opgave at kritisere i lyset af et ideal om hvordan verden burde være. Det er ikke noget problem i forhold til socialkonstruktivismen; ontologien er ganske vist tom, men jeg opererer med at der findes en faktisk virkelighed udenom den diskursive handlen. Kombinationen af socialkonstruktivismens tomme ontologi og diskursteoretiske analyse af empirien, og den kritiske hermeneutiks epistemologiske normative ideal som spejl for de empiriske fund, giver netop den videnskabsteoretiske baggrund, jeg skal bruge til at analysere socialrådgiverne strategier i forhold til relationen til borgerne, som jeg kan anvende til at bidrage til diskussionen om, hvordan det sociale arbejde fremover kan organiseres, så borgerne oplever anerkendelse i mødet med kommunen. I næste afsnit gennemgås den kritiske hermeneutik/kritisk teori.

## Kritisk hermeneutik

En hermeneutisk tilgang lægger vægt på, at der ikke findes nogen egentlig sandhed, men at fænomenerne kan tolkes på flere planer. Hermeneutik er viden om, hvordan man fortolker, dvs. fortolkningspraksis eller fortolkningslære. I postmodernismen ser vi på ting, som vi tror giver åbenlyst mening for at se om de i virkeligheden blot er konstruerede. Målet med en hermeneutisk forankret analyse er således, at opnå en forståelse af ”mening”. Det sker ved i en vekselvirkning at analysere dele i lyset af helheden og vice versa, det er det der kaldes ”den hermeneutiske cirkel”. Udsagnene i interviewet fortolkes i forhold til den valgte teori og i forhold til den kontekst, de er fremkommet i. I hermeneutikken bliver teori til fordomme eller forforståelser, som kan anvendes til fortolkning. Det anses indenfor hermeneutikken som værende umuligt at lægge sine forforståelser fra sig, hvorfor en bevidsthed om disse er tvingende nødvendigt, når man arbejder hermeneutisk (Kvale 1997:57, Skytte 2008:250).

Der findes fire overordnede teoretiske skoler indenfor hermeneutikken: Den traditionelle hermeneutik, hvis mål det er at finde den sande mening med en tekst. Den metodiske hermeneutik (repræsenteret ved filosoffen Schleiermeacher), der søger at finde regler for fortolkning, og som mener, at det er muligt at læse en tekst på dens egne præmisser, dvs. uafhængigt af forskerens egne forforståelser. Fortolkning er her en metode til at opnå sand erkendelse. Den filosofiske hermeneutik (repræsenteret ved filosoffen Gadamar), der spørger hvilken rolle forståelse spiller i forhold til vore ageren i verden. Fortolkning er hos Gadamar et ontologisk princip, hvilket vil sige, at en tekst altid læses i forhold til forskerens egen kontekst og situation. Det er fra Gadamar, vi har begrebet ”fordomme”. Og endelig den kritiske hermeneutik (repræsenteret ved Habermas og Ricæur), der er kraftigt inspireret af Gadamars filosofiske hermeneutik, men som ønsker at bruge hermeneutikken kritisk og med et frigørende sigte. Fra Habermas har vi begrebet ”erkendelsesinteresser”, der svarer til Gadamars ”fordomme”, og i nærværende speciale til begrebet ”forforståelse” (se fx Højbjerg 2004).

Da der i nærværende speciale er tale om et fokusgruppeinterview, hvor diskurser analyseres frem af informanternes diskussioner som svar på stillede spørgsmål, er der tale om anden ordens/grads fortolkninger. Når teorierne derefter kobles på analysen, fremhæves udsagnenes skjulte eller underliggende betydninger, og der bliver derved tale om tredje ordens/grads fortolkninger. Geertz forklarer disse fortolkningsniveauer ved at forskeren pendler mellem erfaringsnære og erfaringsfjerne begreber: De erfaringsnære begreber er dem informanterne selv bruger i deres beskrivelser af deres tanker og handlinger, mens de erfaringsfjerne begreber stammer fra teorierne, der anvendes til at fremanalysere en endnu dybere mening med udsagnene end dem informanterne selv kommer frem til (Thagaard 2003:40-41). Det er informanternes fortolkninger af den sociale virkelighed, jeg fortolker.

Mine forforståelser blev gennemgået i afsnittet om antagelser, og fremgår også ganske tydeligt i det introducerende afsnit i starten af specialet; jeg har som socialrådgiver gjort mig erfaringer med den kommunale myndighedsudøvelse, og jeg forstår godt, hvis borgerne til tider føler, at socialrådgiveren er til for kommunens skyld og ikke for borgerens. Som myndighedsrådgiver har jeg følt mig presset på min faglighed (og til tider også på min integritet), og jeg kunne ønske mig, at det sociale arbejde tog mere udgangspunkt i borgerens behov og mindre i kommunens. Alt for ofte er det systemets behov der søges mødt frem for borgerens. Med den kritiske hermeneutik kan jeg vurdere om virkeligheden stemmer overens med mit ideal samtidig med, at jeg kan se på, hvordan man kan konstruere en situation, der ligner mit ideal (Thagaard 2004:43). Hvad mit ideal består i skal vi se på i næste afsnit, men min gennemgående antagelse er, at styringen og organiseringen af det sociale arbejde har indvirkning på relationen mellem socialrådgiver og borger.

## Et normativt ideal om gensidighed i relationen

Mit normative ideal for det sociale arbejdes praksis lægger sig også i nærværende speciale tæt op ad Habermas’ ”herredømmefrie dialog”, hvor borger og myndighed sammen finder frem til den rigtige definition på problemerne og til deres løsning. Overordnet set er Habermas’ kritiske erkendelsesinteresse at forstå og forandre vilkårene for den ligeværdige samtale frem for at forklare den. Ifølge dette ideal skal enhver kunne deltage i en given diskussion, enhver skal kunne sige hvad han/hun mener, skal frit kunne fremsætte sine ønsker, give udtryk for sine behov og skal frit kunne spørge ind til hvad de andre deltagere i diskussionen mener med det de siger. Der må aldrig anvendes tvang i sådanne diskussioner. Argumentet for at et system- og økonomifokus er problematisk for relationen mellem borger og myndighedsrådgiver finder jeg også hos Habermas; når der bliver længere og længere mellem den gældende samfundsmoral og lovgivningen, afstedkommer statsmagtens indgriben i borgerens livsverden en følelse af afmagt og fremmedgjorthed (Dalberg-Larsen 2005:77). Livsverden består af de menneskelige relationer i civilsamfundet. At der bliver længere og længere imellem den gældende samfundsmoral og lovgivningen vil sige, at lovgivningen bærer præg af andre værdier end dem, der hersker i samfundet som helhed. Når en borger henvender sig til kommunen for at få hjælp til at løse et socialt problem, har han/hun en forventning om, at kommunen vil hjælpe. Men hvis lovgivningen (og som vi skal se i analysen styringen af lovgivningen) er præget af en mistillid til borgerne, hvis en arbejdsløs borger frem for at få hjælp til at finde et job, bliver sendt i meningsløse aktiveringskurser, så vil der være en kløft mellem den gældende samfundsmoral (her forventningen om at jobcentret er interesseret i at få borgerne i job) og lovgivningen (her krav om deltagelse i aktiveringsprojekter). Afmagt eller fremmedgjorthed vil kunne genkendes i socialrådgivernes konstruktioner; når socialrådgiverne bliver mødt med borgerens forventning om at hjælpe en udviklingshæmmet til et godt hverdagsliv, men samtidig mødes af ledelsesmæssige krav om af økonomiske grunde at holde støtten på et minimum, så må socialrådgiverne konstruere en klient og et socialt arbejde, der afspejler disse krav. En udtalelse som ”*jeg er ikke ansat til at være menneskelig*”, viser en konstruktion af det sociale arbejde, der bærer præg af teknik og en mekanisk udførelse af arbejdet. En kontanthjælpssagsbehandler udmåler ydelser efter et skema. Hun konstruerer et socialt arbejde, der handler om den mekaniske udmåling af ydelser og intet andet. Hendes job har ikke noget med den menneskelige relation at gøre, som ellers vægtes højt indenfor socialrådgiverfaget. En udtalelse som ”*det er jo ikke kommunens skyld, at du er blevet syg”* viser en socialrådgiver, der konstruerer en klient, som et menneske, der kræver for meget. I hendes udtalelse ligger en økonomisk diskurs gemt, der tilsiger hende, at passe på kommunens kassebeholdning. Man kan gå så langt som til at sige, at hun beskytter kommunen mod borgerne. Socialrådgiverne bliver jf. Habermas fremmedgjorte, fordi deres professionelle identitet tilsiger dem at hjælpe borgerne, mens lovgivningen og deres ledelsesmæssige bagland forlanger, at de yder en minimal støtte; der bliver for langt mellem deres egne værdier og de værdier, de er tvungne til at udtrykke i deres relation til borgerne. I specialets analyseafsnit skal vi se nærmere på, hvordan socialrådgiverne konstruerer borgere, det sociale arbejde og sig selv på grund af denne fremmedgjorthed.

## Kritik af den kritiske hermeneutik

Hvilken virkelighed er det egentlig der opnås indsigt i, når ens arbejde er inspireret af den kritisk hermeneutiske videnskabsmetode? Det er informanternes fortolkning af virkeligheden, som jeg bagefter fortolker på (Højberg 2004:338). En position, hvor der ønskes en objektiv sandhed at arbejde ud fra, vil ikke kunne acceptere denne tredobbelte hermeneutik. Med andre ord kan man spørge, om man på samme tid kan betragte handlinger som tekster, der kan fortolkes på deres meningsindhold ved at fortolke deres symbolværdi, og betragte dem som praksis? Thagaard skriver, at det i så fald er vigtigt at huske at *”handlinger både kan vurderes i forhold til deres kommunikative betydning og i forhold til de konsekvenser, de i sig selv kan få”* (Thagaard 2003:44). Det er i nærværende speciale netop konsekvenserne af styringen, som den slår igennem i relationen mellem socialrådgiver og borger, der ønskes belyst, og det gøres gennem fortolkning af informanternes udsagn, der på sin side fortolkes på det diskursive niveau. Det er således såvel den kommunikative betydning og konsekvenserne, der fortolkes på i den diskursanalyse, der følger senere i specialet.

Er mit ideal for det sociale arbejde naivt og mangler jordforbindelse? Dalberg-Larsen kritiserer Habermas for at være urealistisk, når han tror, at mennesker kan blive enige på trods af forskelle i holdninger og interesser. I stedet ønsker han sig et mere realistisk ideal, som han mener, kan opnås gennem demokratiske afstemningsprocesser (2005:79). Dalberg-Larsens kritik står ikke i modsætning til mit ideal. Det er min holdning, at et ideal ikke skal være handlingsanvisende, men et etisk pejlemærke, som (politikere, kommunale ledere og) socialrådgivere kan stræbe efter, når de reflekterer over deres handlingers konsekvenser for borgernes liv og velfærd. De befinder sig en asymmetrisk magtposition, hvor deres handlinger griber regulerende ind i andre menneskers liv, og her mener jeg, at mit ideal kan være med til at skabe en refleksion over egen praksis.

## Metodologi

### Dataindsamlingsmetode – fokusgruppeinterview

Mine forskningsspørgsmål og den valgte videnskabsteori peger på en kvalitativ dataindsamlingsmetode, og jeg har valgt at indsamle empiri om socialrådgivernes diskurser ved hjælp af et fokusgruppeinterview. Interviewet er udskrevet i fuld længde og findes i bilag 1. I bilag 2 findes interviewguiden.

Når jeg har valgt fokusgruppeinterviewet som dataindsamlingsmetode er det primært fordi, jeg ønskede at en diskussion om emner at analysere ud fra. Ikke fordi jeg ønskede at informanterne skulle nå til enighed om noget, men for at få forskellige synspunkter om emnerne frem. Som det fremgår i afsnittet om etiske overvejelser, så opstod der i fokusgruppeinterviewet en art synergi-effekt, idet informanterne fandt inspiration i hinandens udsagn til refleksion over der egen praksis og deres egne holdninger. Tro imod metoden agerede jeg fascilitator eller moderator, men jeg styrede ikke diskussionen. Som det fremgår af interviewguiden (se bilag 2) bestod mine spørgsmål af åbne og brede spørgsmålstyper, der efterspurgte informanternes erfaringer frem for deres viden. Jeg præsenterede emnerne løbende og holdt øje med tiden, så jeg sikrede mig, at alle emner blev diskuteret, og jeg stillede uddybende og opsummerende spørgsmål, når jeg fandt det nødvendigt, men ellers forholdt jeg mig passiv. Det var ikke nødvendigt at give tilladelse til at udtrykke personlige og forskelligartede holdninger i diskussionen, selvom jeg nu gjorde det en enkelt gang alligevel, men hvis en informant ikke kom til orde stillede jeg bevidst denne et spørgsmål for at skabe en lettere adgang til diskussionen for vedkommende. At kritisere sine arbejdsforhold og rammerne for arbejdet kan være et prekært emne og her egner fokusgruppeinterviewet sig til at gøre det lettere at komme frem med personlige og følsomme synspunkter på grund af samspillet i gruppen (Kvale og Brinkmann 2009:170). Man tør mere og formulerer sig tydeligere hvis de andre i gruppen har gjort det.

### Kritik af den valgte dataindsamlingsmetode

Fokusgrupper kan svare på spørgsmålet ”hvorfor?” men også på spørgsmålet om ”hvordan?”, fx hvordan noget konstrueres socialt og diskursivt dvs. sprogligt. I diskussionen kan nye måder at se på forskningstemaet fremkomme, forståelse af kontekst opstå og det bliver tydeligt hvem i gruppen der kan sige hvad om hvilke temaer. Men de kan være dyre, besværlige og tidskrævende at organisere og at gennemføre, ingen tvivl om det. Selv havde jeg allieret mig med en tidligere kollega, der sendte mails rundt i afdelingen, indsamlede informationer om de medvirkende, koordinerede mødeindkaldelsen og fandt en dato, hvor alle kunne deltage, bookede mødelokale i afdelingen osv. Så besværet var minimalt (i hvert fald for mig) og udgifterne beløb sig på et par hundrede kroner til indkøb af pålæg og andre råvarer til den efterfølgende frokost. Der var stor opbakning i afdelingen til fokusgruppeinterviewet, hvorfor det ikke var noget problem at få de 6-8 deltagere, som jeg ønskede at nå op på. Det er en ulempe ved fokusgruppeinterviewet at ”konsensus-snak” kan opstå, hvorfor man som forsker må være klar til at stille uddybende spørgsmål, så deltagerne i interviewet ikke forfalder til at søge ”enigheds-tryghed”. Endvidere er det krævende at være alene om at styre en diskussion mellem syv socialrådgivere, og man kan nemt tabe tråden, hvis man fortaber sig i en bestemt bemærkning alt imens diskussionen fortsætter ufortrødent rundt om bordet. Teknikken kan også drille, men udstyret med både en iPad og en tablet pc (og en mobiltelefon, hvis de to andre skulle svigte) var lydoptagelsen intet problem, så utydelige udsagn var en følge af afbrydelser frem for utilstrækkeligt teknisk udstyr.

### Validitet, reliabilitet, generaliserbarhed

I dette afsnit vurderes specialets kvalitet i forhold til reliabilitet, validitet og generaliserbarhed. I forhold til de kvalitative undersøgelser er der ikke konsensus omkring disse begreber bl.a. fordi kvalitative undersøgelsers hovedformål sjældent er at generalisere. Den socialkonstruktivistiske videnskabsteori er skeptisk overfor validitet og reliabilitet, fordi kontekst og relationer anses for at være afgørende for undersøgelsesresultaterne (Olsen 2002:146-147). Derfor er det vigtigt at være eksplicit omkring grundlaget for de fremkomne resultater, og derfor vil jeg forholde mig til alle tre begreber.

Validitet handler om hvorvidt jeg gennem tolkninger og metodevalg har undersøgt det, jeg ønskede at undersøge (Kvale, 1997:233). Derudover handler validitet om, hvorvidt specialets resultater kan bekræftes gennem andre forfatteres undersøgelser (Thagaard, 2004:177). Ved fokusgrupper ligger validiteten i alt væsentligt i analysen, der skal sikre, at den forståelse, jeg opnår, rent faktisk er forankret i de udsagn, der kommer frem under fokusgruppeinterviewet. Det kan sikres ved hjælp af hyppig anvendelse af citater fra fokusgruppeinterviewet i selve analysedelen. Jeg har valgt citater, der var repræsentative for udsagnene, informanterne kom med. Når der opstod diskussioner har jeg bragt flere udsagn for at vise denne diskussion og de varierende diskurser eller forskelle i diskurs. Har der været uenigheder har jeg vist citater der repræsenterede flere sider af sagen.

Reliabilitet handler om specialets troværdighed. Jeg har søgt at gøre det gennemskueligt, hvordan specialets resultater er fremkommet (Thagaard, 2004:176). For at øge projektets reliabilitet har jeg bl.a. gjort rede for metoder, analysestrategi, informanter og kontakten til dem, brugen af citater og udvælgelsen af citater. Men reliabilitetskravet er et levn fra den kvantitative traditions krav om, at andre forskere skal kunne lave mit eksperiment igen og få samme resultat, og det er naturligvis umuligt, når der er tale om forskellige deltagere, forskellig interviewer, og når interviewguidens spørgsmål ikke lægger op til ja/nej svar, men i stedet opfordrer til drøftelser mellem deltagerne.

Generaliserbarhed handler om specialets overførbarhed til andre sammenhænge (Thagaard, 2004:191-192). Ved at bede min kontaktperson i afdelingen finde deltagere, der både er henholdsvis nyuddannede og mere erfarne socialrådgivere, kvinder og mænd, unge og ældre har jeg forsøgt at skabe en mangfoldighed, der kunne skabe en bredde i holdninger og synspunkter i forhold til emnet og diskurser på området. Men da en kvalitativ analyse først og fremmest retter sig mod det, der giver særlig mening i den kontekst man befinder sig i, altså mod den mening informanterne tilskriver undersøgelsesfænomenet, så bliver det svært at efterprøve resultatet og at generalisere til andre sammenhænge (Højberg 2004:340). Sammenholder jeg mine egne fund med andre empiriske undersøgelser (fx Willig 2009 samt Nissen og Harder 2008), så ser jeg, de samme temaer og fund gå igen. Denne måde at generalisere på er en kombination af naturalistisk generalisering og analytisk generalisering. Naturalistisk generalisering er baseret på egne erfaringer og på common sense. Den kan føre til formelle forudsigelser, fordi den viden der ligger til grund for ikke er direkte italesat. Analytisk generalisering eller overførbarhed er derimod baseret på et teoretisk ræsonnement, og kan derfor give klarere vejledninger for, hvad man kan forvente i en anden situation (Kvale 1997:228). Der spørges således til om noget meningsfuldt kan anvendes på en lignende kontekst eller kan beskrives som noget generelt gældende i en specifik kontekst, og her mener jeg at begge dele gør sig gældende for mit speciale.

### Etiske overvejelser

At anvende interviews som baggrund for analyser er problematisk for så vidt, at det altid vil være informantens (selv-)forståelse, men i forskerens fortolkning, der kommer frem (Thagaard 2004:132-133). Jeg har selv ofte deltaget som informant i undersøgelser og specialer både på mit eget og på andre studier, og jeg kender godt følelsen af ikke helt at kunne genkende min egen holdning i en analyse. Jeg har gjort det til en vane at forklare mine egne informanter, at mine analyser ikke nødvendigvis afspejler min holdning til dem og deres udsagn, men at de skal ses som et udtryk for en bestemt teori eller et bestemt perspektiv på et givent emne. Jeg har ikke tilbudt informanterne at samarbejde med mig omkring fortolkningen af deres udsagn. Det har der ikke været tid til i løbet af processen. Havde jeg gjort det var der måske kommet et mere nuanceret empirisk materiale ud af processen, men jeg mener, at min empiri udgør et fyldestgørende analysegrundlag, som den foreligger nu, hvorfor jeg ikke har søgt at presse flere interviews ind i specialet.

At beskytte informanternes anonymitet har været væsentligt for mig, og jeg har forsøgt at gøre det ved ikke at nævne deres kommunes navn, og ved at give dem numre R1-R7 i stedet for at bruge deres navne. Om informanterne vil kunne genkende deres egne udsagn er vanskeligt at svare på; nogle vil måske kunne genkende deres egen måde at formulere sig på. En enkelt vil også kunne genkende sig selv ved en bemærkning om hendes funktion.

Min empiri er samlet i en kendt kontekst, idet jeg selv tidligere har været ansat som socialrådgiver i kommunale forvaltninger. Nogle af informanterne til empirien i nærværende speciale har jeg tidligere arbejdet sammen med. De, der har kendt mig tidligere, ved også at jeg er ganske kritisk indstillet overfor vilkårene for det sociale arbejdes praksis i kommunalt regi. Har det haft en indflydelse på informanternes udsagn? Har de søgt at tilpasse deres udsagn efter de diskurser, de føler jeg repræsenterer? Eller har de søgt at nuancere deres udsagn, for netop ikke at tale ud fra mit perspektiv? Jeg mener ikke, at empirien bærer præg af en sådan drejning i retning af mine holdninger. Jeg har i et tidligere afsnit gjort rede for min forforståelse og for mit ideal for det sociale arbejde, og da jeg har truffet det videnskabsteoretiske valg, at arbejde kritisk hermeneutisk, skriver jeg mig ind i en tradition, hvor forskning aldrig kan være værdineutral (se fx Juul 2010:57-60). Jeg har stillet informanterne åbne spørgsmål, der ikke i sig selv er værdiladede, men i stedet lægger op til drøftelse af udvalgte emner, men det er mit valg af emne og heri ligger naturligvis en drejning i retning af mine værdier frem for informanternes. Af svarene kan man se, at informanterne både drøfter svarene med hinanden men også med sig selv; der sker ofte en refleksion over egen praksis i svarene. Derudover kan man se, at de kommer vidt omkring i samme svar. Nedenfor er bragt et eksempel på et svar på, der bevæger sig rundt om mit spørgsmål om, hvordan kontakten borgeren er. I svaret kommer R2 først ind på den måde hun planlægger sin tid, hvad hun lægger vægt på i starten af et sagsforløb og frustrationen over ikke at have tid i hverdagen til bare at lytte til borgeren. Men hun vender også tilbage til en tidligere drøftelse af borgerens muligheder for at deltage i sagsbehandlingen, sin relation til borgerne samt forhandlingssituationen hvor hun og borgeren skal definere problem og løsning. Endvidere sin anvendelse af overtalelsesstrategier, når borgeren ikke umiddelbart er villig til at tage imod den hjælp R2, synes borgeren har behov for. Og endelig kommer R2 omkring sit eget behov for at borgeren kan lide hende, ikke føler at hun taler ned til dem eller hen over hovedet på dem, eller i hvert fald ikke synes hun er ”*en dum skid*”. Det er ganske kendetegnende for fokusgruppeinterviewet, at en anden informant reflekterer over *sin* egen praksis på baggrund af, hvad der netop er svaret, hvilket eksemplet også viser:

***R2:*** *I en ny sag sætter jeg dobbelt så meget tid af som jeg gør til et hvilket som helst andet møde, fordi det er der jeg tænker, at de har mulighed for bare at snakke. De kan fortælle om hele deres livssituation, og der har jeg tid til at lytte. Fordi i hverdagen har man ikke så meget tid, der er man lidt mere specifik, og fokuseret på, hvad det er man skal have ud af dette her. Men så er det man kan få sådan et større overblik og så gå ind og sige, ”det her det er så det jeg kan gå ind og hjælpe dig med”. Men jeg vil lige vende tilbage til, hvor deltagende borgeren er; der hvor jeg synes det kan være svært, det er jo at i forhold til min relation til borgerne, hvordan de ser mig, så i nogle tilfælde sidder man med nogle, der er rigtig dygtige til at definere, hvad de synes er et problem, så man kan indgå i et samarbejde med dem omkring hvad det er man skal. Så sidder der nogle, som ikke er særligt deltagende, og som ikke rigtig vil os, men hvor man tænker, ”vi er jo nødt til at hjælpe denne her person, de falder jo totalt igennem hvis vi ikke gør noget”, og hvor vi nærmest må gå ind og diktere nogle ting, og siger ”jamen er du ikke med på, at prøver at gøre sådan og sådan og sådan, og så må du se hvad du synes om denne her støtte”. Og det tænker jeg kan gøre forskel på, hvordan borgeren ser mig; om jeg er en flink og rar person, der forsøger at samarbejde med dem, eller jeg er en der prøver at trække noget ned over hovedet på dem, for deres skyld, fordi de måske ikke kan se, det jeg ser. Og det tænker jeg har en stor betydning for, hvordan de ser mig i hvert fald, og også hvordan jeg er overfor dem jo.*

***Karin:*** *Så du har et bestemt syn på dem?*

***R2:*** *Jamen det tror jeg, at de tænker, fordi hvis jeg tænker, ”denne her person har virkelig nogle massive problemstillinger, og hvis vi ikke hjælper så falder de altså så rammer de bare bunden totalt, så er de rent ud sagt fucked”, så kan jeg jo godt nogle gange prøve at pådutte eller presse dem til en støtte, som de måske ikke er særlig interesseret i. Og så tænker jeg, at de måske tænker, at jeg er sådan en dum kommuneskid. Hvorimod hvis det er en der efterspørger støtten, så kommer jeg derud for at samarbejde med dem, og jeg tænker, at det også gør en stor forskel.*

***R6:*** *Men jeg tænker, at jeg efterhånden godt kan sælge varen, uden at folk synes at jeg er en dum skid.*

Som studerende kan det være vanskeligt at få adgang til feltet; socialrådgivere er travle mennesker, der ofte ikke kan afse tid til at lade sig interviewe om dette og hint af studerende og forskere. En vis skepsis kan man som socialrådgiver vel heller ikke sige sig helt fri for; ”*åh nej, skal vi nu stå på må mål for vores faglige dømmekraft, kommunalt svigt, lovgivning, implementering og forvaltning, organisering*” og lignende tanker kan gå gennem ens hoved, når man hører, at man kan/skal deltage som informant i en undersøgelse. Jeg oplever, at jeg, sammenlignet med mine medstuderende der ikke har en baggrund i socialrådgiverpraksis, har haft lettere ved at finde informanter til mine undersøgelser på kandidatstudiet, og jeg er overbevist om, at det er min socialrådgiverbaggrund, der har lettet min adgang til feltet; jeg kender sproget, og ved hvem og hvordan jeg skal bede om det, jeg har brug for. I forhold til VUM, har det måske været gavnligt at jeg ikke tidligere har arbejdet med VUM, og at det således har været under andre forhold, jeg har arbejdet sammen med nogle af informanterne. Jeg har ikke haft nogen forforståelse i forhold til VUM som sådan, om end jeg (naturligvis) har en holdning til den metodemæssige indskrænkning i det sociale arbejde, som brugen af beslutningsinstrumenter kan siges at være. Det kendskab vi har til hinanden fra tidligere kan have gjort det mere trygt for informanterne at udtale sig; jeg er ikke en fremmed forsker, fra et fremmed miljø, med fremmed sprogbrug – jeg er ”en af vor egne”. Jeg har i mit sprogbrug forsøgt at skabe en uhøjtidelig stemning. I indledningen til interviewguiden beder jeg eksempelvis om informanternes erfaringer, frem for at bede dem besvare spørgsmål, hvilket kan give interviewsituationen et næsten eksamensagtigt præg. Der var stillet snacks og drikkevarer frem under fokusgruppeinterviewet, og maden til den efterfølgende frokost stod synligt for alle, så hele situationen havde nærmest en stemning af at være et hyggeligt besøg, hvilket jeg vil mene har været medvirkende til at skabe en tryg og fri atmosfære for diskussionerne under fokusgruppeinterviewet.

Er jeg uvildig? Nej, jeg tror ikke et menneske med min personlighed kan være uvildig. Jeg er idealist (om end jeg forsøger også at være realist), og jeg har som sagt i et tidligere afsnit gjort min forforståelse klar, og da jeg arbejder dels socialkonstruktivistisk og dels kritisk hermeneutisk er det ikke et problem, at jeg har gjort mig erfaringer og tanker omkring mit undersøgelsesfelt på forhånd. Blot jeg har gjort opmærksom på, hvad min forforståelse er, er det ifølge begge retninger i orden at have en forforståelse. Ja, for hermeneutikken er det faktisk umuligt ikke at arbejde ud fra en forforståelse. Som forsker indgår jeg i et samspil med min omverden og kan derfor aldrig være neutral. Som socialkonstruktivistisk forsker søger jeg i virkeligheden slet ikke at være neutral; i min forskning søger jeg i stedet at opnå et ideal om en begrænset generaliserbarhed frem for en sand virkelighed.

Er jeg så inhabil, fordi jeg kender nogle af informanterne på forhånd? Nej, det mener jeg faktisk ikke. Jeg har et godt forhold til mine tidligere kolleger, og besøger også den afdeling, hvor de nu er ansatte et par gange om året, men jeg har ingen hverken personlige eller faglige forpligtelser overfor dem.

# Specialets teoretiske grundlag

Det er nu tid at se på den teori, jeg har valgt, at analysere empirien på baggrund af. I nærværende speciale gennemføres en governmentality-inspireret analyse af den indsamlede empiri; mit fokus ligger på de teknologier og diskurser, som staten anvender til at opdele, kategorisere og forme borgerne med (Mik-Meyer og Villadsen 2007:19), og på hvilke teknologier socialrådgiver anvender på sig selv. I afsnittet tages udgangspunkt i Michel Foucaults teorier om diskurser, om styring og om selv-teknologier. Alle tre stammer de fra det indledende analytiske arbejde med empirien, hvor det således blev tydeligt, at det især var disse tre begreber fra Foucaults teoriapparat, der var anvendelige i det videre analytiske arbejde med empirien. En analyse af hvilke styringsteknologier, der er i spil, når socialrådgiver og borger mødes, kan lede til forståelse af sammenhængen mellem viden og magt; når bestemte handlinger foreskrives opstår en særlig viden om de handlende individer. Med andre ord kan en forståelse af, hvordan sammenhængen mellem viden og magt foreskriver bestemte handlende individer, opnås. Der bliver derfor tale om en governmentality inspireret analyse, der afdækker hvilke diskurser, der er i spil i det sociale arbejdes praksis; hvilke styringsmekanismer der anvendes; og hvilken selvstyring der søges opnået ved disse styringsmekanismer (Dean 2008:15-16).

## Perspektiver på diskurs inspireret af Foucault

Foucaults diskursteori er en del af hans tidlige arkæologiske fase, og han undersøger her reglerne for, hvilke udsagn der bliver accepteret som meningsfulde og sande i en bestemt historisk periode. I nærværende speciale bliver det til det gennemgående spørgsmål om, hvem der kan sige hvad hvornår; hvilke regler der gælder i et felt, når sandheder skal defineres og når temaer eller objekter skal konstrueres (Dean 2008:16). Foucault arbejdede med en teori om, at der kun var en enkelt fremherskende diskurs i hver historiske periode. Moderne diskursanalytiske tilgange har fjernet sig herfra og tegner et mere konfliktfyldt billede, hvor forskellige diskurser eksisterer sideløbende eller kæmper om retten til at afgøre sandheden (Jørgensen og Phillips 2010:21). Når man laver diskursanalyser leder man efter udsagn der har karakter af selvfølgeligheder, disse udsagn får os til at synes at noget bestemt er ganske naturligt, og det er bag disse selvfølgeligheder, at den diskursive magt gemmer sig. Nogen har på et tidspunkt kæmpet om magten til at afgøre at det er netop dette her vi synes er naturligt, men dermed kan vi også forstå, at det kunne have været anderledes. Lad os se på et eksempel fra min empiri:

Der arbejdes i analysen med tre forskellige diskurser og en samlet diskurs. Den første diskurs, der opstår i analysen af empirien, er en normalitetsdiskurs. Foucault interesserer sig for normaliteten i forhold til hvordan den virker og hvilke retningslinjer der er for normalitet. Det forholder sig sådan med det normale, at det har brug for sin modsætning, det unormale, for at kunne definere sig selv, men ifølge Foucault kan samfundet ikke rumme kompleksitet, derfor søger det at disciplinere krop og sjæl. Vi så i gennemgangen af det sociale arbejdes historiske udvikling, hvordan man i midten af 1800-tallet søgte at stoppe fattiges alkoholmisbrug gennem pædagogisk rådgivning, hvilket er et eksempel på en sådan disciplinering. Hvad der er normalt er således en konstruktion, en hegemonisk diskurs, og har derfor med magt at gøre; de der har magten kan definere, hvad der er normalt. Men det handler ikke kun om hvordan vi *taler* om det normale og det unormale for diskurser er ikke uafhængige og lukkede enheder tværtimod hænger de sammen med institutioner, teknologier og materialer, der understøtter diskursen. Det kalder Foucault ”*den diskursive praksis*”. Der skal altså være nogen, der med en vis pondus fx videnskaben, kan sige, at det her er normalt og det andet er unormalt, og så skal der være nogle kanaler som man kan påvirke mennesket gennem. Der er altså tale om et felt af muligheder, som en diskurs kan arbejde igennem. Et eksempel på en institution kunne fx være en kommunal voksen handikapafdelingen, hvor der arbejdes med samtaleteknologier, hvor man eksempelvis spørger borgeren, hvilke problemstillinger han/hun selv kunne tænke sig at arbejde med, hvilket jo kan synes som en måde, at give borgeren magten tilbage over eget liv, men i virkeligheden fremkommer borgerne derved med udsagn som de efterfølgende kan stilles til ansvar for. Hvis borgeren siger, at han/hun gerne vil have hjælp til at holde sit hjem, så bliver det gjort til mål for indsatsen, og borgeren holdes efterfølgende fast på, at han/hun jo selv sagde, at det var det, der skulle arbejdes med. At der ikke bare er tale om en styringsmekanisme, der virker én vej, ser vi al den stund, at socialrådgiveren bliver nødt til at give borgeren lov til at være medskaber af målsætningen, og herved ændres det traditionelle rum for socialrådgivningen (Mik-Meyer og Villadsen 2007:27-29). Vi skal se nærmere på styring i næste afsnit.

## Perspektiver på styring inspireret af Foucault

På samme måde som velfærdsstaten har gennemgået forskellige udviklingsstadier, så identificeres ved hjælp af Foucaults teori om tre såkaldte transformationer, som magten kan siges at have gået igennem: Fra slutningen af middelalderen til det 16. århundrede hersker souverænitetsdiskursen eller den *juridiske magtøkonomi*, der forholder sig til retssubjekter og nationalstaternes dannelse. Fra det 17. århundrede vokser *den disciplinære magtøkonomi* frem; det civile samfunds kerneinstitutioner (hæren, skolen, arbejdspladsen, byen, hospitalet) afretter individet til ordentlig adfærd. Denne type styring forholder sig individuelle kroppe og deres placering i bestemte rum. Fra midten af det 18. århundrede hersker *den biopolitiske magtøkonomi*, der forholder sig til befolkningen som værende nationen, det sociale eller fællesskabet. Denne type styring regulerer politikker for sundhed og forplantning m.fl. og markerer overgangen til liberalismen. Den biopolitiske magtøkonomi kan kun anvendes under omstændigheder, hvor befolkningen opfører sig som et marked, hvorfor det er de kollektive subjekter, der bearbejdes. Det hævdes, at magt endnu i dag har disse tre modulationer, og at magtanalyser må tage alle tre i betragtning (Borch og Thorup 2003:156). Det interessante er her magtens virkning på menneskers hverdag, altså *micromagten.* Fra disciplinærmagten genkender vi i nutiden de normaliserende sanktioner fx i aktivlovens krav om deltagelse i aktivering, idet det er disciplinærmagtens fornemmeste målsætning, at skaffe dygtige og fleksible medarbejdere til arbejdsmarkedet. Det er her magten som produktiv frem for udelukkende negativ opstår, idet magten søger at fremelske, opdyrke og stimulere bestemte evner hos borgerne (Mik-Meyer og Villadsen 2007:17). Fra biomagten genkender vi en disciplinering og regulering af befolkningen fx i form af rygeloven (Lindgren 2007:332).

Som tidligere nævnt relateres NPM til neo-liberalisme, og Foucault sagde om liberalismen, at ”*det ikke er en styreform, men en konstant mistanke til og overfor regeringens magt, omfang, nødvendighed, økonomi, legitimitet og effektivitet*” (Rose 2003:182). Man kan derfor sige, at jeg, med mit valg af Foucault som teoretisk udgangspunkt for min analyse, har valgt en kritisk tilgang til neoliberalismen og NPM som styreform i velfærdsstaten. Problemformuleringen bygger på en række antagelser om at det sociale arbejde, herunder at styringen af det sociale arbejde i en kommunal forvaltning, påvirker socialrådgivernes relation til borgerne. Socialrådgiverne antages, som en følge af styringen på området, at anvende en række teknologier i relationen til borgerne. Disse teknologier er opstået som en del af de magtkampe socialrådgivere befinder sig i på jobbet. De negative sideaspekter ved styringen erfares af socialrådgiverne som dilemmaer i arbejdet og i relationen til borgeren. Dilemmaerne håndteres på forskellig vis, men én antagelse er at det får betydning for relationen til borgeren.

Til at betegne alle mere eller mindre rationaliserede forsøg på at forme personers adfærd, individuelt eller kollektivt, for at opnå bestemte mål anvender Foucault begrebet *guvernement.* Gennem viden om de objekter og subjekter, man ønsker at påvirke, kan adfærd formes og styres. I avanceret liberale demokratier tænker alle på sig selv som værende frie individer. Skal man styre dem, må de tro, at man regerer på basis af viden om objekter, så de selv ønsker at indrette deres adfærd efter ens ønsker. Når man studerer gouvernement er der ikke tale om at man undersøger styring i sig selv; det er forholdet mellem viden og handling, der undersøges (Rose 2003:180-182). Når vi mener at vide noget om noget handler vi efter denne viden. Hvis vi mener at vide, at der kan opnås mest livskvalitet ved at deltage på arbejdsmarkedet, så vil vi stræbe efter at opnå en plads på arbejdsmarkedet. Og som socialrådgivere vil vi arbejde på, at borgerne får chancen for også at deltage på arbejdsmarkedet, hvis vi mener at vide, at det er sådan man opnår den bedste livskvalitet. Så vil man styre os i den retning, må man få os til at tro, at arbejde højner vores livskvalitet.

## Perspektiver på subjektivering og selvteknologi inspireret af Foucault

En subjektiveringsproces forstås i nærværende speciale som *”den underkastelse som følger af at være udsat for en historisk ny viden og dertil hørende sociale praktikker, som former det moderne menneske”* (Lindgren 2007:331). Et subjekt er således et menneske, der udsættes for styring. Men hvorfor skal man analysere magten gennem subjektiveringsprocesser eller selvteknologier? Er det ikke nok bare at analysere sig frem til hvor magten stammer fra? Det mener Foucault ikke man kan, idet magten først får sin virkning i det øjeblik den accepteres af subjektet. Moderne magtudøvelse drejer sig således om at påvirke formelt frie individer, deres handlinger og deres selvopfattelse (Mik-Meyer og Villadsen 2007:20). Lars-Henrik Schmidt anskueliggør dette forhold med sit histologi-begreb, hvori han identificerer tre idealtypiske magtformer, der går igen hos Marx, Nietzsche, Freud og Foucault, nemlig *loven, kontrakten og institutionen*. Loven er den enkle form for magt, hvor subjektet disciplineres eller tæmmes til underkastelse. Kontrakten illustrerer det forhold, at subjektet underkaster sig en styring, og samtidig selv er klar over, at det er det det gør. I den tredje form, institutionen, er subjektet ikke længere selv klar over, at det underkaster sig, det tror på sin egen frie vilje, men følger de normer der er for adfærd i samfundet, det ønsker ligefrem selv at lade sig styre, og subjektet kan ikke længere selv se, hvem eller hvad det er der styrer det, subjektiveringsprocessen bliver således den eneste indgang til at studere magten (Borch og Thorup 2003:153).

Det sociale arbejdes diskurser, teknologier og institutioner virker sammen for at fremelske bestemte subjekter – ikke blot i ”de styrede” (klienterne), men også i ”de styrende” (socialarbejderne). Men når der er tale om frie individer, så vil der altid herske en vis usikkerhed omkring, hvorvidt disse frie individer nu også vil reagere, som man har ønsket. I og med at der er tale om frie individer vil de have mulighed for at nægte at lade sig lede af andre, og derfor må styringen finde sted gennem en formning af det frie individs handlingsrum (Borch og Thorup 2003:168). *”Individet danner og forbedrer sig selv i relation til de diskurser, som omgiver og fylder det sociale felt”*, det frie individ reflekterer således frivilligt over sig selv og sin adfærd, hvorfor der opstår en etik-orienteret moralopfattelse (Lindgren 2007:338). Det frie individ ønsker altså at opføre sig på en bestemt måde, som foreskrevet af de diskursive regler eller normer, der er for adfærd i det sociale felt, hvor individet befinder sig. Derfor er styring af diskurser meget mere virkningsfuldt som styringsteknologi, fordi det frie individ af sig selv ønsker at opføre sig, som diskursen foreskriver. Den produktive magt har som mål at skubbe individet i retning af en bestemt norm (Mik-Meyer og Villadsen 2007:21), men der er ikke tale om tvang. Foucault ser faktisk slet ikke magt som et modsætningsforhold mellem frihed og tvang netop pga. subjektiveringsprocessen eller selvteknologierne (Borch og Thorup 2003:163).

# Specialets analytiske grundlag

## Analysestrategi

Som det fremgår er hensigten med dette speciale at undersøge hvilken indvirkning styringen af det sociale arbejde har på relationen mellem socialrådgiver og borger. Jeg er konstruktivist og arbejder abduktivt med teori og empiri, idet jeg med baggrund i en åben analyse af mit empiriske materiale har identificeret tre væsentlige teoretiske begreber; diskurs, styring og subjektivering eller selvteknologi. Teorien er udfoldet i tidligere afsnit, og efter den indledende analyse er især begreberne diskurs, styring og subjektivering/selvteknologi behandlet i teoriafsnittet. I analysen går jeg mere induktivt til værks, idet jeg analyserer konstruktioner ud fra de tre nævnte begreber.

En analyse af hvilke styringsteknologier, der er i spil, når socialrådgiver og borger mødes, kan lede til forståelse af sammenhængen mellem viden og magt; når bestemte handlinger foreskrives opstår en særlig viden om de handlende individer. Med andre ord kan en forståelse af, hvordan sammenhængen mellem viden og magt foreskriver bestemte handlende individer, opnås. Der er således tale om en governmentality inspireret analyse, der afdækker hvilke diskurser, der er i spil i det sociale arbejdes praksis; hvilke styringsmekanismer der anvendes; og hvilken selvstyring der søges opnået ved disse styringsmekanismer (Dean 2008:15-16).

Analysen følger følgende strategi: Jeg starter med en empirinær analyse, der tager udgangspunkt i informanternes beskrivelse af målgruppen og ændringer i denne, samt informanternes beskrivelser af arbejdet og af relationen til borgerne. Herefter følger en teoretisk analyse med afsæt i den empirinære analyse. Det er problemformuleringens overordnede spørgsmål om, hvordan socialrådgivernes arbejde styres og om hvordan det kommer til udtryk i viden om forholdet mellem borger og socialrådgiver, der behandles her.

På baggrund af de to første analysedele følger en analyse af hvilke styringsteknologier, der ligger bag informanternes diskurser, og hvordan de former relationen til borgeren. I denne analysens anden del fokuseres således på informanternes udsagn om styringsrelationer og styringsmekanismer, økonomi og tid, nye styringsteknikker, tendensen til at skubbe nedad, hvordan man undgår at blive stresset og opfattet som ”*en dum kommune skid*” m.fl. Denne del af analysen forholder sig til problemformuleringens spørgsmål omkring, hvordan socialrådgiverne udtrykker deres arbejde diskursivt og hvordan denne diskurs udtrykker en særlig relation til borgerne. Denne sidste del af analysen beskæftiger sig også med problemformuleringens spørgsmål omkring, hvordan diskurser om borgerne og om arbejdet muliggøres gennem selvteknologier og en særlig subjektivering af socialrådgivernes rolle.

Diskursanalyse bygger på en konstruktivistisk forestilling om, at sociale handlinger ikke er bestemt fra naturens side, men konstrueres socialt gennem konkret sprogbrug (Jørgensen & Phillips 1999:12). I analysen identificeres, på baggrund af informanternes udsagn og på baggrund af teoretisk viden om feltet, fire diskurser i fokusgruppeinterviewet. I forhold til de fire diskurser, der er på spil i interviewet, drejer det sig om en normalitetsdiskurs, en behandlingsdiskurs, og en økonomisk diskurs og endelig en faglig diskurs, der handler om hvilke muligheder socialrådgiverne har i praksis.

Normalitetsdiskursen kommer til udtryk i udsagn, hvor informanterne taler om, hvordan der skal kompenseres for en nedsat funktionsevne. Udviklingshæmmede, psykisk syge, mennesker med misbrug, kriminalitet og hjemløshed er i denne diskurs ”unormale”, og skal bringes så tæt på det ”normale” som muligt. Det normale er at kunne klare et hjem, et job og sociale relationer, og kan man ikke det, må kommunen sætte ind med en kompenserende støtte. En sådan normalitetsdiskurs opstår i kølvandet på regeringens udmeldinger om, at alle skal have mulighed for at bidrage til samfundet med det de nu kan. ”At kunne deltage” er er i en sådan diskurs det normale.

I behandlingsdiskursen, hvor socialrådgiverne ser sig selv som en støtte for mennesker, der pga. en diagnosticeret funktionsnedsættelse ikke kan klare en almindelig hverdag, ses en tydelig adskillelse mellem ”os” og ”dem” i udtalelser som fx ”*hvis de skal ind i vores system*”, og der ligger naturligt i behandlerdiskursen en ulighed mellem hjælpsøger og hjælpgiver. Behandlingsdiskursen stammer fra tidligere tiders socialrådgiverfaglighed og velfærdsstaten, som vi kendte den i 1960’erne og 1970’erne under velfærdsplanlægningen.

Den økonomiske diskurs, der stammer fra velfærdsstaten, som vi kendte den i 1980’erne og fremefter, hvor der opstod en noget-for-noget-retorik, som følge af en høj grad af arbejdsløshed, og deraf følgende behov for at skære ned på velfærdsstatens størrelse og ydelsesniveau, flyder sammen med indførelsen af NPM og den deraf følgende evalueringsbølge.

Den sidste diskurs samler de tre foregående diskurser og ser på, hvordan de nye forventninger til socialrådgiverne, pga. ændringer i målgruppen, økonomisk fokus og ressourceknaphed, samt på grund af socialpolitiske reformer herunder indføringen af VUM, påvirker socialrådgivernes faglighed. Det er en diskurs der handler om at håndtere dette krydspres og om de selvteknologier socialrådgiverne bruger, og jeg har valgt at kalde den ”en diskurs om selvteknologier og subjektivering af egen socialfaglig identitet”.

**Læsevejledning**

Af formidlingsmæssige årsager er citater fra fokusgruppeinterviewet markeret med kursiv. I bilagene findes det transskriberede fokusgruppeinterview, hvorfra citaterne er hentet. Jeg har ændret i ordstillinger og lavet tilføjelser, når jeg har vurderet, at det har været nødvendigt for forståelsen af citatet. Er der fjernet ord er det markeret med (…) Ændringer er lavet med et meningsbevarende sigte. Mine tilføjelser er markeret med (.red).

## Analyse – del 1

### Diskurs 1 - Normalitetsdiskurs

Målgruppen beskrives meget bredt i forhold til funktionsniveau, diagnoser og udviklingspotentiale og det generelt kendetegnende for denne målgruppe at den er heterogen:

***R7:*** *”… Det er folk, der har svært ved at klare et hjem, folk der kan have svært ved at klare relationer med andre mennesker, og det kan også være folk der kan have svært ved at klare et arbejde. Så kan de have det i forskellige grader med forskellige ting der”.*

***R1:*** *”… alle har en funktionsnedsættelse, som de har behov for støtte til at kompensere for. Det er det vi laver; hjælper dem med at kunne kompensere for den funktionsnedsættelse, om det så er udviklingshæmning eller psykisk sygdom eller misbrug, så er det generelt at de alle har en funktionsnedsættelse, som begrænser dem på en eller anden måde”.*

**R7** og **R1**’s beskrivelse af målgruppen for afdelingens arbejde er repræsentative for de svar, informanterne kom med i fokusgruppeinterviewet. Informanterne taler om borgerne ud fra en normalitetsdiskurs, hvor de områder, hvor borgerne afviger fra normen fremhæves. Socialrådgiverens fokus er på manglerne hos borgeren. Af udsagnene fremgår, at det normale er, at kunne arbejde, holde et hjem og indgå i relationer til andre mennesker. Ifølge den amerikanske sociolog Howard Becker skal afvigelse forstås som noget samfundsskabt og ikke som noget der er at finde inden i individet; det er det omkringliggende samfund og interaktionen mellem mennesker, der skaber afvigelser. Andre opstiller regler for adfærd, og bruger dem til at definere afvigende handlinger. Det er således de vilkår samfundet opstiller for adfærd, der skaber afvigelse. En handikappet ”forbryder” sig mod de uformelle regler, der er baseret på værdier, traditioner og normer i samfundet (Becker 2005:29-36). Tager man udgangspunkt i Beckers forståelse, kan man sige, at socialrådgiverne deltager i den ”strafudmåling” der sker overfor den handikappedes afvigende adfærd. Har en borger en *funktionsnedsættelse* (det er den der gør at de afviger fra normen) så skal de ifølge informanterne *kompenseres* for denne. Borgeren konstrueres som handikappet ud fra en normalitetsdiskurs, der er en individuel mangeldiskurs, der på sin side danner rammerne for, hvad en handikappet kan være for en størrelse. **R2** siger i et udsagn, der egentlig handler om noget andet, at hun skal ”*hjælpe borgeren længst muligt med sit liv og sin selvstændighed”.* Borgeren konstrueres derfor af socialrådgiveren som én der kan og skal arbejdes med, og arbejdet går helt konkret ud på, at få borgeren til at udnytte sine potentialer bedst muligt og at blive selvstændiggjort. Vi så i afsnittet om styringsrationaler, at kommunens handikappolitik bygger på principper hentet i FN’s Handikapkonvention, og vi så også, hvordan det er borgeren, der skal bringes til at kunne deltage på lige fod. Det er manglerne og ændringen hos borgeren, der italesættes gennem normalitetsdiskursen, og der er et helt tydeligt individfokus i diskursen.

**Diagnosens betydning for informanternes konstruktion af en handikappet**

Socialrådgiverne omsætter borgernes problemstillinger til kategorier, som socialrådgiverne kan bearbejde med de metoder, de har til rådighed. I min empiri drejer det sig om VUM. Borgeren udstyres med bestemte karakteristika, som socialrådgiveren kan bearbejde ved hjælp af forskellige indsatser. Det er ikke alene socialrådgiverens skøn, der er afgørende for, hvilken indsats, der iværksættes. Også lovgivningen, de politiske prioriteringer og borgeren bidrager til udvælgelsesprocessen (Thorsager et. al. 2007:16). Selvom det er den diagnosticerede funktionsnedsættelse, der er adgangsgivende til støtte, så er det dog diagnoserne, der skaffer borgeren ind i afdelingen, også selv om diagnosen i sig selv ikke skaffer borgeren støtte:

***R7:*** *”Hvis de skal ind i vores system, så vil funktionsnedsættelsen være indgangen, og det vil typisk være diagnosen, der vil være indgangen, men ikke at det nødvendigvis medfører en støtte, men det er det der åbner døren”.*

Det er en lidt kryptisk udtalelse **R7** her kommer med, og den foranlediger en kort drøftelse mellem et par af informanterne, som jeg synes vi skal se nærmere på her:

***R4:*** *”Jeg ved ikke R7, du sagde at diagnosen kunne være indgangen til os, men der synes jeg, at diagnosen i sig selv ikke er en døråbner til vores afdeling, men hvis diagnosen medfører en funktionsnedsættelse, som man kan arbejde med, det er der døren åbner sig”.*

***R7:*** *”Det, jeg tænker, der er interessant ved dette her er, at du kan have mennesker, der har ting de ikke kan finde ud af i dagligdagen, men hvis du ikke kan godtgøre, at de har en diagnose fra starten af, så kommer de ikke ind ad døren. Men har de en diagnose, så kommer de ind ad døren. Næste step det er så om de kan modtage støtte; har de en funktionsnedsættelse, er der noget de ikke kan finde ud af i dagligdagen”.*

**R6** bemærker, at det i arbejdet med udredningerne går ud på at beskrive folks funktionsniveau uanset diagnosen. For, som hun siger, *”substansen er hvad de har problemer med uanset diagnose”.*

***R3:*** *”(…) Jeg tænker, at udover at der skal være en funktionsnedsættelse, så skal der vel også være en årsag til den funktionsnedsættelse for at de hører til i vores afdeling”.*

Men **R2** bemærker, at *”mange af de udviklingshæmmede, der står ikke nogen diagnose på deres papirer, man ved bare, at de har en eller anden form for udviklingshæmning”.*

Det afstedkommer en kommentar fra **R7** om, at når det gælder *”… de socialt udsatte, behøver der heller ikke være en diagnose, men hvis der har været kriminalitet, hjemløshed eller misbrug ind over, så kommer de også ind under målgruppen”.*

Informanternes arbejde går således ud på at ”*skabe en klient*”, de kan arbejde med (Mik-Meyer 2004:126), og citaterne er eksempler på, at det sociale system ofte reagerer anderledes, hvis der foreligger en diagnose, end hvis der ikke gør (Lundemark Andersen 2009:5). Diagnoser er således kompleksitetsreducerende kategorier (Nielsen et. al. 2012:76). Krogstrup skelner mellem tamme og vilde problemer; tamme problemer forstås som problemer, der kan løses, hvis blot den nødvendige tekniske viden anvendes. At lægge 5 km asfalt på en vej er fx et tamt problem, mens sociale problemer er vilde problemer, der oftest ikke kan ”tæmmes” med en simpel løsning, er vanskelige at definere og at adskille fra andre problemer, ligesom mulige løsninger ikke nødvendigvis bliver opfattet som den rette løsning af alle og inddrager mange variable (Krogstrup 2003). **R4** siger i sin udtalelse, at der skal være en funktionsnedsættelse, som de kan arbejde med. En diagnose kan give en fornemmelse af, at et vildt problem kan løses vha. på forhånd fastsatte metoder. Diagnosen, som en del af det sociale arbejde, stammer fra det sociale arbejdes spæde professionalisering i 1920’erne, hvor faget søgte efter en teoretisk platform at bygge videre på og fandt Freuds psykoanalytiske teori egnet hertil. *”Næppe har nogen anden haft større indflydelse på faget”*, skriver Hutchinson og Oltedal om grundlaget for den case work tradition, som moderne socialrådgivning bygger på, og som er grundlag for den behandlingstradition, som det sociale arbejde byggede på indtil 1970’erne, hvor konflikt- og læringsteoretiske perspektiver fik indflydelse på socialrådgiverfaget (Hutchinson & Oltedal 2002:19-26). I case work traditionen starter man med at diagnosticere et problem, hvorefter man foreskriver en behandling, hvis resultat man efterfølgende evaluerer på og baserer evt. videre behandling på. Men når man har travl kan den *”grundige systematiske anamnese”* (det der i case work traditionen svarer til diagnosticeringsfasen) være svær at få presset ind. I stedet søger socialrådgiverne at løse de problemer, der ligger først for, og hvis løsning ligger umiddelbart for hånden (Uggerhøj i Harder og Nissen 2011:241). Så her melder sig et konkurrerende perspektiv på banen, idet socialrådgiverne ikke alene kan arbejde ud fra en normalitetsdiskurs, men også må tage hensyn til de økonomiske rammer, der fastsætter antallet af sager i deres sagsstamme. Men lad os lige vente med at mudre billedet alt for meget til med konkurrerende perspektiver og gøre normalitetsdiskursen færdig først.

### At konstruere en handikappet

Hvad informanterne er i gang med er at konstruere målgruppen for det sociale arbejde i afdelingen. De diskuterer hvad en handikappet egentlig er. I gruppen af udviklingshæmmede er der ifølge informanterne sket en ændring fra *”de gode gammeldags udviklingshæmmede”,* der skulle have omsorg og passes på og i reglen boede på totalinstitutioner afsondret fra det omgivende samfund. De unge udviklingshæmmede lever i dag et ungdomsliv med kærester, job osv. og laver (ifølge informanterne) ulykker for sig selv, når de bor og færdes ude i det normale samfund. Det er følgende udveksling mellem to informanter et eksempel på:

***R6:*** *”… så den gode gamle udviklingshæmmede, hvor der skulle være ro, renlighed osv. dem er der ikke så mange af mere, synes jeg”.*

***R4: ”…*** *de er der stadigvæk. Men det er de andre der kommer til at fylde meget, fordi de er sværere at give den rette hjælp. Eller den hjælp vi giver dem, den har ikke altid den ønskede, øh hvad hedder sådan noget, virkning”.*

I forlængelse af drøftelserne omkring diagnose og funktionsniveau som døråbnere til afdelingen, så bliver spørgsmålet om, hvad en udviklingshæmmet egentlig er for en størrelse interessant. Informanterne bliver enige om, at det nok ikke er de udviklingshæmmede selv, der har forandret sig, men at det i stedet er systemets tilgang til dem og syn på dem, der afstedkommer en ændring i målgruppen:

***R3:*** *”… jeg tænker i hvert fald, at nogle af de der, jeg læser om, som har været i systemet i 60-65 år, hvor der lige pludselig kommer udvikling, hvor de flytter - jeg tror der kommer udvikling, fordi vi fagligt begynder at arbejde på en anden måde med de mennesker der er anbragt og har brug for hjælp. Og det de sommetider kan er meget et udtryk for, hvordan der arbejdes på det sted, de er…”*

Informanternes syn på målgruppen afspejler den måde sociale problemer defineres (konstrueres) på i det danske velfærdsperspektiv, hvor sociale problemer betragtes som velfærdsmæssige mangeltilstande. Opfattelsen af hvad et socialt problem er hænger nøje sammen med tanken om, hvordan man gennem politiske reformer kan afhjælpe problemet. I disse år er løsningen på de fleste sociale problemer inklusion, gerne i form af deltagelse på arbejdsmarkedet; folkeskolens inklusionsreform er et eksempel på, hvordan børn, der tidligere gik i et specialskoletilbud afsondret fra de normale klasser, nu integreres i det normale skoletilbud. Specialklassebørnene har ikke ændret sig, de har fortsat de samme problemer, men tilgangen til dem har ændret sig og derfor befinder de sig nu i et normaltilbud. Det samme gælder de udviklingshæmmede unge, som **R6, R4** og **R3** drøfter. Tidligere befandt de sig i afsondrede tilbud, men pludselig pga. et paradigmeskift i handikappolitikken, befinder de sig ude i normalsamfundet. Den bredere opfattelse af hvad velfærd egentlig er bygger på en antagelse om, at materielle, sociale og psykiske ressourcer medfører en høj grad af individuel behovstilfredsstillelse. Sociale problemer betragtes i dette syn som fravær af velfærd, det ses også i udsagnet om at borgerne skal *kompenseres* for deres funktionsnedsættelse, som vi så på tidligere. En forgrening af dette velfærdsperspektiv handler om i hvor høj grad individet har tilknytning til samfundsmæssige fællesskaber og sociale netværk eller i hvor høj grad individet er marginaliseret i forhold til og udstødt fra disse sociale tilhørsforhold (Meeuwisse & Swärd 2004:75-79). Velfærd er således ikke alene mad i maven, tøj på kroppen, en seng at sove i, men handler i lige så høj grad om mulighederne for at deltage i det almindelige samfundsliv med job, fritidsinteresser, parforhold, venskaber m.v.

Sammenfattende kan vi sige, at det af informanternes udsagn kan ses, hvordan de konstruerer en handikappet ud fra en normalitetsdiskurs, men også på baggrund af kommunens handikappolitik. En handikappet bliver i dette perspektiv en borger, der afviger fra normen omkring hjem, job og relationer, og som gennem kompenserende indsatser kan bearbejdes, så han/hun kan deltage på lige fod i samfundslivet. Når informanterne er færdige med deres arbejde med borgeren ligger der en forventning om ændringer hos borgeren (Mik-Meyer 2004:126). Men hvis borgeren, den handikappede, den afvigende, konstrueres ud fra en normalitetsdiskurs, hvilken diskurs konstruerer socialrådgiverne så sig selv ud fra?

### Diskurs 2 – Behandlingsdiskurs

### At konstruere en ekspert

*R7: ”… vi er ligeværdige som personer, men vi er ikke ligestillede som personer. Det er mig der er myndighed, og det er mig der er evt. skal bevilge….”*

Myndighedsarbejdet handler ikke om den pædagogiske indsats, den foregår i tilbuddet, som borgeren visiteres til, men socialrådgiveridentiteten er alligevel knyttet til behandlerrollen (Hutchinson & Oltedal 2002:26) og der er i Danmark en opfattelse af socialarbejdere som ”*diagnostikere*” og ”*terapeuter*”, hvilket afgrænser det centrale rum for socialt arbejde til ”*mødet mellem socialarbejder og klient*” (Caswell 2005:26). Behandlingsdiskursen fortæller os, hvordan samfundet skal reagere overfor sine afvigende medlemmer; skal de isoleres som forne tiders spedalske blev det, eller skal de behandles i totalinstitutioner eller skal de bo, uddanne sig, arbejde og leve i normalsamfundet fx med støtte i et hjem? Hvor behandlingsdiskursen slår igennem ses asymmetri i relationen mellem socialrådgiveren (der ved bedst) og borgeren (der skal have hjælp) (Mik-Meyer 2004:77), men informanterne får problemer med at forblive i ekspertrollen, når de tilbud, de har til rådighed ikke (længere) matcher borgernes behov, som socialrådgiverne har vurderet dem. Det ændrede syn på målgruppen (det jeg også betegner som et paradigmeskifte i handikappolitikken) afstedkommer problemer i forhold til indsatser, når de gamle tilbud ikke længere matcher støttebehovet hos borgerne. Og her skal vi huske på, at det er støttebehovet som socialrådgiverne i den kommunale forvaltning definerer det, de gamle tilbud ikke længere matcher:

***R2:*** *”… der er flere som falder ned i mellem de der stereotype øh diagnoser, så de kan være svære at give hjælp og at placere, fordi de jo ikke passer ind i de gamle tilbud”.*

Gergen skriver vi for at kunne opretholde en bestemt fortælling (et narrativ) om os selv, har behov for at andre spiller en støtte-rolle, der validerer vores egen fortælling om vores egen rolle i en relation (Gergen 2008:241-242). Når borgerne ikke passer ind i de forhåndenværende tilbud, så kan socialrådgiverne ikke længere spille rollen som den der kan bevilge en passende støtte, der, når støtten evalueres, kan siges at have opfyldt målet. Hvis borgeren skulle spille sin støttende rolle skulle han/hun være i stand til at sige, at den tildelte støtte hjalp, eller opfølgningen skulle vise, at støtten bragte borgeren tættere på de opstillede mål. Når socialrådgiverne ikke kan ændre på tilbuddene, fordi de ingen indflydelse har på dem, så må det nødvendigvis være hos borgeren, at fejlen ligger, hvis ligningen skal gå op. Og ergo bliver borgerne svære at give en passende støtte. Vi ser her ansatserne til et systemfokus frem for et borgerrettet fokus, på trods af det reflekteres i citaterne, at det også handler om den måde, man er begyndt at arbejde med borgerne på, der afstedkommer en ændring.

I en behandlingsdiskurs har det professionelle system skabt en virkelighed, hvor borgerne har behov for hjælp fra det offentlige. Diskursen bygger på en formodning om, at ændringer er gode (Mik-Meyer 2004). Den der har behov for hjælp (her borgeren) er i sagens natur svagere end den der kan yde hjælp (her socialrådgiveren). Uanset om informanterne ser sig som eksperter på det normale og dermed på borgerens liv, eller om de omformulerer det til at *”vi er jo ikke eksperterne i borgerens liv, vi er eksperter i forhold til det system, der kan sættes ind”*, så indtager de en ekspertrolle. Gergen skriver, at vi kun accepterer fortællinger som passer ind i den opfattelse af virkeligheden, vi i forvejen har (Gergen 2008:232). Taler vi socialt arbejde ud fra en behandlingsdiskurs, ja så skal der være en ekspert, en der behandler, og en klient, som skal behandles. I afsnittet om udviklingen i det sociale arbejde i velfærdsstaten så vi på, hvordan der med moderniseringsprogrammet i 1983 kom et opgør med socialrådgiveren som ekspert. En udtalelse om at *”vi er jo ikke eksperterne i borgerens liv, vi er eksperter i forhold til det system, der kan sættes ind”* kan ses som et udtryk for, at der i socialrådgivernes faglighed stadig findes rester af ekspertrollen fra 1960’ernes og 1970’ernes sociale arbejde under velfærdsplanlægningen. Samtidig ses hvordan socialrådgiverne forsøger at integrere begge tilgange (borgeren som ekspert og socialrådgiveren som ekspert) i deres praksis. Selvom der i arbejdet lægges op til, at borgeren skal være eksperten i sit eget liv, så bliver socialrådgiverens identitet alligevel ved at være eksperten, fordi hun, på grund af behandlingsdiskursen, ganske enkelt ikke kan tro på, at hun kan indtage anden rolle end ekspertens.

Sammenfattende kan vi således se, hvordan informanterne på baggrund af behandlingsdiskursen indgår i en relation til borgerne, hvor magten er asymmetrisk fordelt. De ser sig selv som eksperter og konstruerer det sociale arbejde og borgeren derudfra; hvis der er to parter i en relation og man selv er eksperten eller hjælperen, ja så må den anden part jo nødvendigvis være en der søger om hjælp. Det betyder at borgeren konstrueres som én, der skal hjælpes og socialrådgiveren som én der kan hjælpe. Men hvad sker der med relationen mellem borger og socialrådgiver, når socialrådgiveren ikke kan hjælpe?

## Analyse – del 2

I denne anden del af analysen skal vi se nærmere på hvordan informanterne italesætter styringsrelationer og styringsmekanismer, økonomi og tid, nye styringsteknikker, tendenser til at skubbe nedad og stress.

### Diskurs 3 – Økonomisk diskurs

Udsagn omkring pårørende beskriver også målgruppen. De pårørende falder overvejende i to grupper; de ressourcestærke familier, og de knapt så ressourcestærke familier med sociale problemer. Informanterne taler i interviewet om hvordan familierne kan være *”trætte af deres unge, der nu er fyldt 18 år og derfor må være kommunens ansvar” (****R2****)*. Samtidig ønsker de pårørende det bedste for deres unge mennesker, hvorfor de kan have tendens til at fokusere på deres vanskeligheder frem for deres potentialer. Informanterne taler i den forbindelse om en *”professionalisering”* af borgerne, der efterspørger *”varer”* som socialrådgiverne ikke har på hylden:

***R7:*** *”…det er at folk gerne vil have vores vare på hylden, men vi sælger ikke den vare. Dvs. at de bliver sådan lidt professionelle; ”jeg er dårlig, jeg vil gerne have støtte til det og det og det”, hvor jeg så skal spørge ind til funktionsniveau og dagligdag og alle de ting der, hvor de nogen gange skal gøre sig dårligere end de er for at få støtten. Hvor jeg sådan skal være den der nogen gange siger ”det her kan vi ikke bevilge støtte til, du har søgt om 85-støtte, men du er ikke omfattet af målgruppen”…”.*

Nogle af de borgere, der søger støtte, befinder sig på kanten af, hvad der kan ydes støtte til i afdelingen. I afdelingen foregår i den forbindelse løbende en ”*målgruppediskussion*”:

***R4:*** *”… i forhold til den måde vi har organiseret os på; hvor vi har et kraftcenter, hvor folk kan gå direkte ind fra gaden, og der oplever vi jo, at der kommer folk ind med ondt i livet, altså de er inde i en livskrise. Og der er ingen tvivl om, at de mennesker har det rigtig rigtig dårligt, og har brug for nogen til at hjælpe sig, men det er en udvidelse af vores målgruppe og vores serviceniveau”.*

***R7:*** *”… om vores målgruppe er ved at udvide sig. Eller alternativt om vi kan gøre noget for at forhindre, at målgruppen udvider sig? Dvs. det er det forebyggende arbejde. Kan man i nogle tilfælde sige, at vi yder en kortvarig indsats for mennesker, så kan vi forhindre, at de skal have mere omfattende indsatser senere, og er det i givet fald en udvidelse af målgruppen eller hvad?”*

Informanterne taler ud fra en økonomisk diskurs, hvor målet er effektiv udnyttelse af ressourcerne. Vi husker, at den økonomiske diskurs har sit udgangspunkt i NPM, hvis formål blandt andet er effektivisering, men når effektivisering er på dagsordnen bliver en service- og målgruppeudvidelse problematisk, for hvor skal pengene til denne udvidelse komme fra? Med moderniseringsreformen i 1983 indførtes et stop i udvidelsen af den offentlige sektor, som i alt væsentligt har været effektueret lige siden. Mere velfærd for de samme penge er kravet nu. Dét bekymrer **R4** og **R7** kan vi se af deres udsagn; på den ene side ser de et tydeligt behov for støtte, men på den anden side er de sig bevidste om, de økonomiske rammer, deres arbejde skal udføres i. ”*En serviceudvidelse*” lader ikke til at kunne komme på tale indenfor de nuværende økonomiske rammer, forstår vi af **R4**’s udsagn, og de behov der ikke findes tilbud til i servicekataloget risikerer at blive oversete også selvom informanterne er opmærksomme på, at der findes disse gråzonetilfælde. Kommunens servicekatalog indeholder derfor en række standardiserede ydelser, og disse udgiftsstyrende mekanismer som fx kvalitetsstandarder og standardiserede ydelser kan være en konsekvens af stærke klientgrupper og deres pårørende (Høybye-Mortensen 2013:149, 157).

***R2:*** *”… fordi de kan punke én som jeg ved ikke hvad, fordi der er nogle ting, de synes vi ikke har…”*

At punke betyder at slå oven i hovedet. Vi ser hvordan de pårørende må skrive sig ind i en identitet som krævende kunder i en butik for at få den støtte, de føler deres pårørende har behov for. Socialrådgiveren føler sig på sin side klemt mellem de stærke borgere og deres pårørende, der stiller krav og bliver vrede, når de ikke får deres ønsker opfyldte og de udgiftsregulerende mekanismer. Når borgerne bliver professionaliserede sker det, som vi så i introduktionen til nærværende speciale, fordi borgerne under NPM indtager en central plads som kunde eller bruger af offentlige ydelser. Med Hagen kan vi sige, at professionaliseringen sker, fordi de ekskluderes af systemet, hvis de ikke er berettiget til at modtage hjælp. Informanterne udtrykker det på den måde, at grunden til denne professionalisering af borgerne blandt andet kan være, at serviceniveauet falder mærkbart, når borgeren overgår til voksenregi:

***R6:*** *”Det ser man jo sommetider, at hvor de måske har haft et nogenlunde guldrandet tilbud indtil de blev 18 år, så ser det skisme godt nok anderledes ud, når de er fyldt 18. Vi vil godt acceptere at det unge menneske bor i egen bolig, og så sander de lidt til (…) og de spiser usundt og der bliver ikke gjort nok rent, og alle de der ting, som forældrene synes er svære at kikke på. Det kan jeg dybest set ikke fortænke dem i”.*

Socialrådgiverne kan have svært ved at forsvare et lavt serviceniveau, men kan også bruge det til at fralægge sig ansvaret for en ringe støtte (Høybye-Mortensen 2013:157) og **R6** siger da også, at hun ikke kan fortænke forældrene i, at ønske noget mere for deres unge mennesker, end det kommunen stiller sig tilfreds med. Men det er ikke kun serviceniveauet der forringes ved skiftet fra børne- til voksenregi; indenfor voksenregi stilles der større krav til den unges medvirken og opførsel, hvis støtten skal opretholdes:

***R3:*** *”…jamen hvis du ikke holder op med at gøre sådan og sådan, så må du klare dig selv, så holder vi op med at yde den støtte… hertil og ikke længere, og hvis ikke det stopper, så hælder vi ikke flere penge i dig!”*

Den unge skal altså være indsatsen værd, hvis støtten skal opretholdes, og med dette udsagn taler **R3** sig ind i den økonomiske diskurs’ krav om effektivitet og rentabilitet. I en markedsøkonomi hældes der kun penge i det, der giver et passende afkast. Vi så med Hagens forklaring om funktionssystemerne, hvordan markedsliberalismen vinder frem og det giver grundlag for en tankegang, som den **R3** her giver udtryk for. Med udgangspunkt i 3 vidensformer kan socialt arbejde siges at basere sig på en juridisk, en psykologisk og en pædagogisk dimension. Hvordan man ser borgeren og formålet med det sociale arbejde afhænger af, hvilken dimension man arbejder ud fra. Villadsen mener, at den pædagogiske dimension vinder frem på bekostning af de to øvrige dimensioner. Arbejder man primært ud fra den juridiske dimension, ser man borgeren som et rettighedssubjekt, hvis rettigheder overfor staten skal sikres. Endvidere kræver indsatser gyldig lovhjemmel for at kunne iværksættes overfor borgeren. Arbejder man primært ud fra den psykologiske dimension, ser man borgeren som et psykologisk væsen, hvis adfærd og problemer, man kan forklare ud med psykologiske termer som fx diagnose, lidelse og strukturer. Man søger i denne dimension at kompensere for borgerens psykiske problemer og styrke borgeren til at kunne leve et almindeligt hverdagsliv. Arbejder man primært ud fra den pædagogiske dimension, ser man borgeren som et socialt ansvarshavende væsen, hvis vilje og sociale kompetencer man kan bearbejde, så han/hun kan deltage i det almindelige samfundsliv. Det handler her om at overholde samfundsfællesskabets normer, skriver Villadsen, og argumenterer for, at det sociale arbejdes pædagogiske og moraliserende elementer står i direkte forbindelse med det velgørenhedsarbejde, der i Danmark var forløberen for det sociale arbejde i 1800-tallet. Det gælder her om at *”styrke den fattiges* (i dette tilfælde en handikappet borger) *erkendelse af sin moralske forpligtelse overfor samfundsfællesskabet”* (Villadsen 2004:46). Borgeren skal altså arbejde med sin motivation, og vise vilje til ændringer, hvis støtten skal opretholdes.

I indledningen til dette speciale skrev jeg om, hvordan Møller i modsætning til den traditionelle markarbejderlitteratur finder, at rådgiverne udtrykker modstand mod borgergruppen og ikke mod den førte politik, og at de udtrykker en forståelse af borgerens problemer i overensstemmelse med politikkens intentioner (Møller 2013:187). Det er **R3**’s udsagn et godt eksempel på; hvis ikke borgeren retter sig efter kommunens anvisninger, så stopper støtten. Det er således ikke borgeren, der skal tages særligt hensyn til, men kommunens økonomi. **R3** taler sig med sit udsagn ind i en økonomisk diskurs, som i sig selv ikke hører til det sociale arbejdes faglige og etiske materiale. Villadsen skriver, at hvor der tidligere herskede en ekspertdiskurs i det sociale arbejde, så hersker der nu i stigende grad en moralsk diskurs, hvorfor det sociale arbejde nu beskæftiger sig med etik og moral i stedet for objektive sociale problemer. Det er således borgerens selv-forhold, der søges styret i det sociale arbejde, og det er dette fokus på borgerens arbejde med sig selv, der ifølge Villadsen peger tilbage på 1800-tallets sociale arbejde (Villadsen 2004:61). Vi ser altså, hvordan **R3**, gennem den økonomiske diskurs, henter rationaler fra en tid, vi, nu til dags, betragter som værende forældede og som indeholder et, for nutidens socialrådgivere, uværdigt menneskesyn.

### Tilpasning af VUM som styringsrelation

I det følgende afsnit skal vi se på, hvordan socialrådgiverne tilpasser beslutningsinstrumentet VUM til deres egen virkelighed, og hvilke konsekvenser det har for det sociale arbejde, der foregår i afdelingen.

**Et SMORT mål er smart**

***R2:*** *”… det er netop SMORT-målene, hvor vi bliver øvet i at blive konkrete på hvad borgeren egentlig har brug for. Og derfor bliver vi de styrende på opgaven, som støtten skal udføre for at hjælpe borgeren længst muligt med sit liv og sin selvstændighed. I stedet for at det er blevet lidt mere dikteret ude i tilbuddene, hvad det var de syntes, borgeren skulle have hjælp til”.*

SMORT-mål er et indsatsmål, der er Specifikt, Målbart, Opnåeligt, Relevant og Tidsbestemt. Der er til VUM udviklet et indikatorkatalog, som indeholder delmål indenfor forskellige kategorier. Med VUM stilles der krav om, at de opstillede mål skal være specifikke og målbare; brede generelle målsætninger er den slags mål, det kan være svært, ja nærmest umuligt, at sige hvornår er nået, derfor lettes evalueringen, når målene er specifikke og målbare. Endelig stilles der med VUM krav om, at målene skal være relevante og tidsbestemte. De opstillede mål skal være realistiske. I en samtale mellem socialrådgiveren, udbyder og borger afgøres det, hvor lang tid opnåelsen af de enkelte mål vil tage. Opnåelsen af et mål kan dog aldrig vare længere end til næste årlige opfølgningsmøde.

VUM udgør den faglige del af DHUV. Der sker med indførelsen af DHUV en digitalisering af sagsbehandlingen, men hvad sker der når et område som voksen handikapområdet med sin kompleksitet og forskelligartede sociale sager digitaliseres? Det hersker der i litteraturen forskellige meninger om: Nogle forskere finder, at digitalisering begrænser sagsbehandlernes beslutningsmæssige råderum og standardiserer deres arbejdsgange, andre finder i modsætning hertil at det er *hvordan* teknologien anvendes, der er afgørende og ikke *at* den anvendes. Når forskere mener, at digitaliseret sagsbehandling får indflydelse på afgørelser er det fordi de mener, at det bliver de kategorier, der findes i programmerne, der afgør hvilken information om borgeren, der registreres og dermed lægges til grund for en afgørelse. Disse forskere mener også at digitaliseringen af sagsbehandlingen vil virke tilbage på lovgivningen, idet der vil være brug for en meget simplere type lovgivning, der direkte kan anvendes i den digitaliserede sagsbehandling. Endelig mener nogle forskere, at digitalisering af sagsbehandling vil hindre sagsbehandlerne i at disponere over deres tid, og at der er forskel på hvad sagsbehandlerne taler med borgerne om og hvad de registrerer i systemet. Det væsentlige er egentlig ikke, at der sker en digitalisering, for som med alle andre former for politikker og teknologier, så sker der ved indførelsen en proces, hvor medarbejderne *”oversætter”* det nye til den hverdag, de befinder sig i; alle skemaer vil være styrende i forholdet mellem socialrådgiver og borger, fordi de vil styre hvad der skal tales om, hvilken information der skal indhentes og noteres, og dermed vil de være styrende for afgørelsen(Høybye-Mortensen et. al. 2013:20-21). Når VUM indeholder kategorier, vil det således blive disse kategorier, der vil danne rammen omkring socialrådgiverne samtaler med borgerne og den efterfølgende sagsbehandling. Derfor er følgende udveksling mellem **R5, R3** og mig interessant, fordi informanterne ikke direkte giver udtryk for at det er kategorierne i VUM, der bestemmer, hvad de taler med borgeren om:

***Karin:*** *Men hvad er det så der styrer hvad du taler med borgeren om?*

***R5:*** *Jamen det er mødet. Og måske sådan, hvis det nu er i kraftcentret, så spørger jeg fx ”jamen hvad bringer dig herind?”, og så starter vi jo snakken derfra. Men det kan både være i øst og i vest at nogen af dem starter, men så må man jo prøve at få dem vendt.*

***Karin:*** *Så du har fuld frihed til at snakke med dem og spørge dem om, hvad du vil?*

***R5:*** *Altså til en start ja. Men på et tidspunkt skal det jo også snævres ind til ”er det her, er det noget vi skal fortsætte med”. Og det mener jeg de skal have tid til i starten og så må vi jo i telefonen senere.*

*(…)*

***Karin:*** *Men hvor ved du fra, hvad det er du skal hen imod, hvad det er der er formålet med mødet?*

***R3:*** *Jamen, jeg kunne ikke drømme om, at tage ud til at møde, hvis der ikke var et formål med det.*

***Karin:*** *Nej, men hvor ved du fra, hvad formålet er med mødet? Hvad er det der styrer dit formål med mødet?*

***R3:*** *Jamen det er jo det behov de har. Det er jo det, der har været indgangsvinklen til at man er der.*

Selvom jeg forsøger at spørge ad flere omgange, så nævner **R5** og **R3** på intet tidspunkt, at kategorierne i VUM er afgørende for, hvad de taler med borgeren om. Konsulentvirksomheden Evidentia og Projekt Hvad Virker? udgav i 2013 en rapport, hvor de undersøgte kommunale præferencer i forhold til informationer fra og om tilbud på det sociale område. Projekt Hvad Virker? er et udviklingsprojekt, finansieret af LOS – De Private Sociale Tilbud, Socialministeriet, Bikubenfonden og Helsefonden, der handler om dokumentation af metoder og indsatser på det specialiserede socialpædagogiske felt (<http://www.akkreditering.dk/Om-Akkreditering-Danmark/CAKU/Projekt-Hvad-Virker.aspx>, www.evidentia.dk). På baggrund af et fokusgruppeinterview med 5 kommunale repræsentanter (sagsbehandlere, socialrådgiver, mellemledere) og 19 enkeltinterview med tilsvarende kommunale repræsentanter fandt man, at der i forbindelse med visitation til et konkret tilbud indgås en kontrakt mellem kommunen og det pågældende tilbud. Tidligere kom udspillet til kontrakterne fra tilbuddene og varetog naturligt nok først og fremmest tilbuddets interesser. Nu er det kommunerne der kommer med udspillet til en kontrakt i form af en standardskabelon, hvor kommunen fastsætter vilkår og krav. Undersøgelsen giver et billede af, hvordan der med socialrådgiverfagligheden kommer fokus på om formelle krav er opfyldte (Evidentia 2013:9-11). **R5** beskriver, hvordan hun i prioriterer at snakke om løst og fast, og når så hun skal afgøre, om ”*det her er noget vi skal arbejde videre med”*, så tager hun evt. telefonisk kontakt til borgeren, hvis hun mangler oplysninger at træffe denne beslutning på baggrund af. **R3** forklarer, at det er ”*mødet*”, der er styrende for, hvad hun taler med borgeren om, og uddyber, at det er borgerens ”*behov*” der afgør, hvad der skal tales om.

**R2** italesætter, i sit udsagn om SMORT-målene, den del af sit arbejde, der handler om styre indsatsens indhold og forløb, som værende vigtigt. Det gør hun ud fra den økonomiske diskurs, men hun kommer også indirekte til at give udtryk for den mistillid, som NPM kritiseres for at nære overfor medarbejderne, fordi dens menneskesyn tager udgangspunkt i et egennyttemaksimerende individ. Foucault siger om liberalismen, at *”det giver mening at tænke på den, ikke som en styreform, men som en konstant mistanke til og overfor regeringens magt, omfang, nødvendighed, økonomi, legitimitet og effektivitet”* (Rose 2003:182). Socialrådgiverne reproducerer således den styringsmekanisme, de selv er udsat for, overfor borgeren, idet de udsætter denne for en sagsbehandling, der ønsker at styre indsatsen indhold og forløb ned i mindste detalje, og således ikke bygger på gensidighed og tillid.

**Er helhedssyn smart? Er menneskesyn?**

Møller konkluderer, at *”arbejdsvilkår præget af stærke politiske styringsintentioner stimulerer en professionel rolle, der primært retter sig mod borgerens identitet og kun sekundært mod et helhedssyn på borgerens problemer”* (Møller 2012:186). Helhedssynet er en vanskelig størrelse af definere; Uggerhøj skriver, at det er *”at kunne se en umiddelbar enkel problemstilling i så stort et perspektiv som muligt og fra så mange vinkler som muligt”,* og endvidere at det i det praktiske arbejde er svært for den enkelte socialrådgiver at arbejde ud fra et ideal om at opnå et helhedssyn. Han finder således (ligesom Møller), at tendensen i det praktiske sociale arbejde gå i mod et individualiseret syn på de sociale problemer og en deraf følgende individuel løsningsmodel (Uggerhøj i Harder og Nissen 2011:240).

***R7:*** *”Så man kan sige, at den* (VUM, red.) *er helhedsorienteret, og en vigtig del af den er, at borgeren sådan ligesom er mester i sit eget liv. Den ligger vægt på at borgeren selv er et selvstændigt individ, selv har en mening, og selv kan ytre sig”*

De idealer der udtrykkes i **R7**’s udsagn drejer sig om at anvende helhedssynet, at anerkende borgeren som ”mester i sit eget liv” og dermed som den der ved, hvad er er vanskeligt og hvordan problemerne kan afhjælpes. Det er værdier der handler om selvstændighed og om at have lov til at give udtryk for sin mening. Den borger, der i **R7**’s udsagn konstrueres er således en borger, der er i stand til at reflektere over sin egen situation, og som kan være medproducent af velfærdsydelsen. I mange henseender er det mit normative ideal, der gives udtryk for i **R7**’s citat, idet den borger, **R7** beskriver fuldt ud vil være i stand til at indgå i en ligeværdig og gensidig relation med socialrådgiveren, men hvad er det der sker med idealet, når socialrådgiveren når til relationen med borgeren? Jeg beskrev i de indledende afsnit til nærværende speciale, hvordan markedsgørelsen af velfærdsydelserne gør borgerne til kunder, der har betalt for velfærdsydelserne over skatten, og derfor ”køber” ydelserne i den offentlige sektor med staten som leverandør. Det der sker i en sådan situation er, at relationen mellem borger og stat forekommer ligeværdig, men det er den langt fra; borgeren befinder sig i en eller anden grad af krisesituation, hvor han/hun har behov for rådgivning og vejledning. Der er på ingen måde tale om en ligeværdig situation, idet socialrådgiverne ligger inde med viden om sagsbehandlingen, som borgeren ingen indsigt har i. Det til trods søger mange af de offentlige institutioner, at skjule den asymmetriske fordeling af magten i relationen ved at italesætte et menneskesyn, hvor borgeren er i stand til at træffe et informeret valg. Der tales i socialrådgiverfaget om ”menneskesynet”, som et bestemt menneskesyn, der kommer til udtryk i det sociale arbejde som helhed, men giver det egentlig mening? Hutchinson og Oltedal, men også Payne (Payne 1997) stiller forskellige modeller (teorier, perspektiver) op, som de mener, det sociale arbejde præges af. Og hver model har jo sin egen forståelse af samfundet og borgerne i det; menneskesynet bliver derfor forskelligt alt efter hvilken model, man arbejder ud fra (Uggerhøj i Harder og Nissen 2011:243).

***R3:*** *”Men jeg tænker også at vi ikke er eksperter i deres liv, men vi er professionelle i at kunne konkludere og vurdere behov, og når så vi kender det udbud der er, så kan vi komme med de tilbud, der er. Og det kan godt være, at man laver, det lyder ikke så pænt, det jeg siger lige nu, men en blid manipulation, det gør man vel egentlig i en eller anden grad, når man påvirker dem til at blive tilfredse med det de får”.*

**R3** giver her udtryk for et syn på borgeren, som én man kan manipulere med for at opnå, det resultat man ønsker. Socialrådgiverne udnytter således den mangel på information og overblik, som borgeren sidder med. Og **R4** medgiver, at hun er i stand til at bestemme over borgerne:

***R4:*** *”… man falder let i den der med, at nu ved jeg bedst, hvad du skal-agtig”.*

Relationen mellem socialrådgiver og borger præges således af en slags magtmisbrug, og, som også Nissen og Harder finder i deres undersøgelse, så udfordres socialrådgivernes professionelle og etiske identitet under NPM-styringen (2008:233-234). Socialrådgiverforeningens etikvejledning specificerer, at arbejdet skal baseres på ”*værdier af selvstændighed gennem gensidighed*” ([www.socialrdg.dk/etikvejledning](http://www.socialrdg.dk/etikvejledning)), men når borgeren er i krise og mangler indsigt og viden til at kunne opnå selvstændighed, så sker der jævnfør informanterne det, at de benytter sig af denne manglende viden til manipulere borgerne til at tage i mod og/eller stille sig tilfredse med, de tilbud socialrådgiverne giver dem. I det følgende citat beskriver **R3** dobbeltheden i sin rolle, idet hun både skal overbevise borgerne om, at de ikke lever op til normerne i samfundet og derfor har behov for støtte, og samtidig skal stille krav til borgeren om en bestemt opførsel, når denne modtager støtte:

***R3:*** *”… jeg tænker jo, at vi har mange forskellige kasketter på; lige fra at vi skal overbevise dem om, at de har brug for hjælp, og så til at vi stiller krav…”*

Det **R7, R4** og **R3** drøfter her handler om, hvordan de på grund af tidspres kan være tvungne til at overbevise borgere om, hvilken støtte de har behov for. Det handler om, at der er bestemte tilbud tilgængelige for dem, og hvis de skal samarbejde med borgeren om indsatsens udformning, så må de nødvendigvis få ham eller hende med på idéen om, at netop denne type indsats er den rigtige for netop denne borger. Så selvom de (måske umiddelbart) opfatter menneskesynet bag VUM som værende i overensstemmelse med deres eget i socialrådgiverfagligheden forankrede menneskesyn, fordi de italesætter det som et helhedssyn, så bliver det menneskesyn, der kommer til udtryk i relationen, anderledes. I relationen bliver det et deterministisk menneskesyn inspireret af behaviorismen, der kommer til udtryk. Ifølge behaviorismen kan menneskets adfærd formes gennem læring ligesom et dyrs adfærd kan. Det kan det fordi mennesket er en ”tom skal”, der er påvirkelig gennem ydre stimuli. Dette instrumentale syn på menneskelig adfærd og læring er socialrådgivere traditionelt modstandere af, fordi det åbner op for (netop) manipulation (Hutchinson og Oltedal 2005:166-178). Vi ser således, hvordan den økonomiske diskurs får socialrådgiverne til at italesætte borgeren som én, der kan tales på plads og sommetider skal overbevises om sit behov for støtte. At de italesætter borgeren som ekspert i sit eget liv, er derfor en teknik til at beholde resterne af en socialrådgiveridentitet i et felt præget af økonomisk rationaler. Og det skal vi se nærmere på i næste afsnit.

### Diskurs 4 – om selvteknologier og subjektivering af egen socialfaglig identitet

Hvilke mekanismer er på spil på tværs af de tre diskurser? Det kunne se ud som om der sker en stærk top down styring, men styring kommer ifølge Foucault nedefra; det er subjekterne der selv udfører den. Metafortællingen om styringen af det sociale arbejde kommer derfor til at handle om, hvordan socialrådgiverne konstruerer borgerne, og hvilke diskurser om egen faglighed, de følger, samt om hvordan den økonomiske diskurs integreres. Man kan opstille en hypotese om, at der er et økonomisk pres på velfærdsstaten, men at der samtidig er et sæt forventninger til velfærden. Disse forventninger handler om hvad velfærdsydelserne kan bestå af, hvor meget man kan forvente at få og om garantier i leveringen af velfærdsydelserne. VUM og SMORT er en del af den økonomiske diskurs, som skaber ændringer i socialrådgivernes måde at betragte borgeren og egen faglighed på. Som følge heraf opstår faglige dilemmaer. Men hvad muliggør så at alle tre diskurser kan findes i feltet på samme tid?

Som vi så befinder informanterne sig i et krydspres mellem deres etiske værdier for det sociale arbejde, hvor værdier som gensidighed og selvstændighed er fremherskende, og en økonomisk diskurs, der lægger så snævre rammer ned over det sociale arbejde, at socialrådgivernes faglighed kommer under pres. I dette afsnit vil jeg derfor se på, hvordan informanterne håndterer dette krydspres. Der ses i empirien to typer af refleksion om dette krydspres; informanterne giver enten udtryk for et hårdt syn på arbejdet eller et blidere mere dilemmapræget syn. Det hårdere perspektiv præges af udsagn om, at ”opgaverne skal klappes af” og at ”det kræver en god psyke”. Det hårdere perspektiv er således præget af et effektiveringssprog. De to perspektiver fører til forskellige typer af selvteknologier. I afsnittet konkluderes det, at hvilken selvteknologi, informanterne vælger at gøre brug af, er uden betydning; der sker ingen ændringer i forholdene uanset, hvordan informanterne vælger at håndtere situationen. Det ændrer ikke ved de overordnede betingelser, men det angiver grænser for styring, og det kommer frem, at nogle af socialrådgiverne vælger at modificere VUM, så det passer bedre til deres faglighed og det kan have en betydning for relationen til borgeren.

**Subjektiveringsproces – fra socialrådgiver til visitator**

Møller henviser til Lipskys teori om street level bureaucrats, når hun skriver, at *”der kan opstå en potentielt konfliktfyldt ramme for markarbejdere, når de skal forholde sig til flere målsætninger og forskellige typer af begrundelser for deres arbejde med borgerne”* (2012:166-167). Der er en bred målsætning med enhver politik, men denne brede målsætning understøttes af regler, der kan være problematiske i forhold til at realisere den snævre målsætning. I Møllers ph.d. er den brede målsætning med aktivloven at sende et signal til alle borgere om, at det stadigvæk kan betale sig at arbejde, mens den snævre målsætning med aktivloven er at hjælpe borgere udenfor arbejdsmarkedet. Sammenlignet hermed er den snævre målsætning med servicelovens regler i forhold til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer at yde en samlet og helhedsorienteret indsats, der kan bidrage til at forbedre den enkeltes sociale funktion, udviklingsmuligheder og livsudfoldelse samt understøtte den enkeltes muligheder for en selvstændig tilværelse. Loven fremhæver endvidere forebyggelseselementet ([www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/Handicap/handicappolitik/Sider/Start.aspx](http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/Handicap/handicappolitik/Sider/Start.aspx)). Den brede målsætning handler om at sende et signal til alle om, at velfærdsstaten tager hånd om de, der ikke kan tage hånd om sig selv. Den understøtter en forestilling om det sociale netværk, som findes under os alle, som samler os op, når/hvis vi skulle være født med eller udvikle en nedsat funktionsevne. Denne brede målsætning er med til at legitimere velfærdsstatens regulerende indgreb i borgernes livsverden. Møller finder, at de målsætninger, de enkelte socialrådgivere arbejder under er:

1. At agere indenfor gældende juridisk lovgivning.
2. At agere indenfor politiske forventninger til markarbejdernes fortolkninger af lovgivning og udmøntning af skøn.
3. Korrekt forvaltningsretlig regelanvendelse.
4. At agere indenfor den lokale organisations doxa, hvilket vil sige indenfor arbejdspladsens institutionaliserede tolkning af regler og af politiske intentioner.
5. At agere indenfor egen faglig integritet (Møller 2012:167)

Socialrådgiverne balancerer således mellem forskellige målsætninger i deres daglige arbejde. Målsætninger om at handle lovmedholdeligt, at følge de instrukser de modtager fra nærmeste ledelse, samt at handle efter deres egne etiske værdier. Ud fra Møllers fem dimensioner er den subjektiveringsproces, som socialrådgiveridentiteten gennemgår en proces præget af opfyldelse af formelle og uformelle krav og etiske refleksioner. En socialrådgiver skriver sig i Møllers optik ind i et fagligt fællesskab, hvor det at overholde love og regler, at gøre som ens ledelse forlanger og at overholde fagets etiske normer og værdier bliver afgørende for, hvorvidt man kan kalde sig socialrådgiver. Jeg spørger mig selv om, når man socialrådgiver gennemgår en sådan subjektiveringsproces, hvor vigtigt bliver det så, at man oplever at være troværdig i sin faglige identitet? I interviewet reflekterer en ældre socialrådgiver netop over sin egen rolleidentitets relevans set med ledelsens øjne:

***R4:*** *”Jeg kan huske dengang, hvor vi sad og forberedte kommunesammenlægningen* (i 2007, red.)*, og ham konsulenten, vi havde med til det, han blev ved med at sige ”visitatorer”, og hver gang han sagde det, så røg vi i flæsket på ham og sagde: ”Vi er ikke visitatorer, vi er socialrådgivere!” Men jeg kan ikke lade være med at tænke, om det ikke er vores organisations mening at gøre os til sådan nogle administratorer og visitatorer, at det slet ikke er meningen at vi skal alt det der Tine Bryld-agtige noget…”*

At være visitator minder om den ”socialkurator” funktion, som var betegnelsen for det gryende socialrådgiverfag; denne funktion er mere visiterende og administrativ end socialarbejderens, og der er snarere tale om en stillingsbetegnelse end om en fagbetegnelse (Hutchinson & Oltedal 2002:19). Og feltet for socialt arbejde *er* påvirket af mange forskellige (og ikke nødvendigvis forenelige) tilgange og forståelser af klienter, der er tale om et komplekst felt med meget forskelligtrettede interesser og aktører (Payne 1997 m.fl. i Caswell 2005:25, Caswell 2005:15). Allerede i beskrivelsen af målgruppen så vi, hvordan informanterne talte ud fra en behandlingsdiskurs, som deres visitationsarbejde i virkeligheden ikke lægger op til på grund af tilstedeværelsen af beslutningsværktøjer som eksempelvis VUM og den organisatoriske opdeling efter BUM, standardisering af ydelserne m.v. Voksen-/Handikapafdelingen varetager en myndighedsopgave; medarbejderne skal vurdere om en given borger er berettiget til hjælp efter Servicelovens paragraffer for området, og de skal visitere til den bevilgede støtte (Høybye-Mortensen et. al. 2013:11). Eller sagt med andre ord: De kontekstuelle betingelser for det sociale arbejde sætter grænserne for hvilke skøn socialrådgiverne har mulighed for at udøve i deres praksis, men socialrådgivernes faglige identitet baserer sig på en højere grad af metodefrihed og brug af skøn. I interviewet beskriver informanterne en situation, hvor de ikke frit kan træffe beslutninger, men hvor de skal lave vurderinger og træffe beslutninger, der falder indenfor allerede fastsatte regler (Caswell 2005:234-235). Caswell henviser til en diskussion mellem forskere om hvorvidt det faglige skøn og autonomien er ”*uomgængelig i leveringen af velfærdsydelser*” og fortsat spiller en central rolle i praksis eller om det er under pres af NPM (Caswell 2005:228-235). Især Brodkin og Lipsky fremhæves, idet Caswell læser dem som fortalere for, at frontlinjemedarbejdere ikke blot handler efter egne interesser, men befinder sig i et krydspres mellem den forhandlingssituation, de befinder sig med klienterne, og de krav der stilles til deres arbejde ovenfra. Med et socialkonstruktivistisk perspektiv åbnes muligheder for at anskueliggøre, hvordan samfundsmæssige institutioner, professionskulturer og myndigheders praksis kan være med til at skabe og forme eksisterende og nye former for sociale problemer (Meeuwisse & Swärd 2004:84-87), og i samme ånd må man vel erkende, at de også kan være med til at negligere og dermed konstruere sociale problemer. Vi så tidligere, at der med standardiseringen af ydelserne kan opstå en blindhed for problemer; de problemer vi ikke har en løsning på findes ikke.

Med Gergens betragtninger om, at hvis de andre i relationen (her ledelsen) ikke (længere) spiller en støttende birolle, der kan gøre ens fortælling troværdig, så kan ens (her socialrådgiverens) identitet ikke længere bygges op omkring denne fortælling, ser vi her et tilfælde, hvor informantens handlinger ikke længere kan udspringe af et Tine Bryld-narrativ, og hvor skal hun så hente inspiration til sine handlinger? Tine Bryld er en metafor for ”den gode gammeldags socialrådgiver”; hun stillede de rigtige spørgsmål uden at virke anmassende, og skabte gennem en ligeværdig relation, en følelse af at blive forstået hos klienten og derigennem skabte hun ændringer, der føltes helt rigtige. Hun arbejdede i relation. Hun var socialt engageret og udviste til tider civil ulydighed og slap i reglen godt fra det. Men det er ikke længere den type socialrådgiver, der efterspørges. Administratorer og visitatorer mangler den autonomi, som Tine Bryld besad; administratorer og visitatorer følger reglerne og kun dem.

**At skabe en relation**

At arbejde med sociale problemer ”*i en relation*” stammer fra de psykoanalytiske og interaktionistiske perspektiver i det sociale arbejde; mennesket skabes i relation til andre mennesker (se fx Hutchinson og Oltedal (2005) og Payne (1997)). Derfor bliver det for socialrådgiverne vigtigt at få mulighed for at arbejde med borgerne i relationen, fordi deres modeller (teorier, perspektiver) siger at mennesket helt grundlæggende bliver til en social relation eller i interaktion med andre. Men med de snævre økonomiske rammer, der organisatorisk lægges ned over det daglige arbejde, kommer denne del af socialrådgiverfagligheden under pres, fordi der ganske enkelt ikke er ressourcer til at bruge tid på at skabe en relation at arbejde med borgeren i.

***R5:*** *”… Altså jeg tror, der går noget tabt i det, og hvis vi skal arbejde som den nye masterplan foreskriver, så skal vi altså have en tættere relation til borgerne omkring handleplanerne, omkring målene. Det er os der skal snakke med dem om det nu. Og så kan det ikke nytte noget, at vi bare er sådan en, der har været forbi sådan lige hurtigt, og de kikker på os som myndighedsrådgivere, der bare sidder på kommunen, og ikke er til at få fat i og sådan noget. Hvis vi giver den der afsmitning ud i relationen til borgerne, at vi ikke har tid til dem, så tror jeg ikke, vi får gang i det her arbejde med dem, som vi skal”.*

***R5:*** *”Men jeg tænker bare at hvis vi skal skubbe en udvikling i gang hos vores borgere, så skal der være en kontakt, en god kontakt, og der skal være en relation”.*

R5 udtrykker en kritik af de styringsmekanismer hendes praksis er udsat for. Hun insisterer på, at der skal være en kontakt, en god kontakt, og at der skal være en relation mellem hende og borgeren. Hun fortæller om sin kollega, der udøver en vis anarki i sin sagsbehandling, idet hun, på trods af de snævre rammer, sætter tid af til regelmæssig opfølgning:

***R5:*** *”Der sætter hun jo meget tid af og siger: Jeg VIL have opfølgning med borgeren hver 3. måned og så rykker det.”*

Der er her tale om en alternativ strategi, kollegaen er et eksempel på et fagligt modspil til reproduktion af mønstret i administrationen overfor borgerne. Jeg har tidligere henvist til Uggerhøj (i Nissen og Harder 2003:81-106), der finder, at når der i den kommunale administration er mangler på det styringsmæssige niveau i forhold til dialog, mål og beslutningstagning, så reproduceres disse i relationen mellem sagsbehandler og borger. Kollegaen fremhæves, fordi hun vælger en anden vej; hun vil lave opfølgning hver 3. måned, og mener selv, at hun så ser en ændring hos borgeren. Hun tager selv styringen i forhold til den tid, hun har til sin rådighed, og bruger den til at lave opfølgninger, altså møder med borgeren. Sagsbehandlere gør ikke bare hvad de vil og hvad de får besked på; de gør hvad de kan. Og hvad de kan afhænger af deres professionelle evner, tilgængelige ressourcer i organisationen og adgangen til tilbud til borgerne (Brodkin i Caswell 2005:229). **R2** giver udtryk for en frustration over, hvordan hun opfordres til at prioritere sin tid:

***R2:*** *”…. Ifølge masterplanen skal vi ud at besøge de enkelte borgere, fordi vi skal kvalificere deres tilbud. Men jeg synes at realiteten i forhold til krav og det administrative, og vores ledelse siger, at det vi skal nedprioritere det er besøgene på 108* (længerevarende botilbud jf. SEL § 108, red.), *så er det svært at nedprioritere det andet, ”så må I jo lave administrative opfølgninger på 108’erne”, så bliver det svært at leve op til de krav fra masterplanen, fordi så er det jo det vores ledelse giver os tilladelse til*”.

Informanterne er altså kritiske overfor den styringsmekanisme, der fratager dem tiden til at arbejde i relationen til borgeren. De er ikke kun kritiske overfor hvilken relationen, de dermed ikke kan skabe til borgeren, men de er også kritiske overfor de modsatrettede meldinger, de får fra deres ledelse. Når der er lavet en Masterplan, der siger, at de skal lave tætte opfølgninger, så vil socialrådgiverne forsøge at leve op til den. Når ressourcerne dertil mangler, så bliver det en ledelsesmæssig afgørelse, at der skal slækkes på kravene og laves administrative opfølgninger på de længerevarende botilbud. Men det er heller ikke tilfredsstillende for socialrådgiverne, der jo gerne vil lave tætte opfølgninger, fordi de her kan opbygge en relation til borgerne.

***R6:*** *”Men helt elementær hovedregning; hvis du har 90 sager, som der skal laves opfølgning på, så er jeg da heldig, hvis jeg når dem en gang om året. Plus det løse, altså det der rører på sig. Det kan jo ikke lade sig gøre!”*

Informanterne reflekterer over om der er tid til at opbygge en god relation til borgeren. Jeg spørger mig selv, hvordan kollegaen mon får tid til opfølgning hver 3. måned, når **R6** nærmest ikke kan få tid til opfølgning én gang om året? Udsagnet angiver en variation i arbejdet. Den styringsmekanisme informanterne er udsat for har en negativ indvirkning på relationen mellem socialrådgiver og borger, idet socialrådgiverne ikke kan få tid til at opbygge en tilfredsstillende relation til borgerne. Den relation, de beskriver, bliver overfladisk og bærer præg af en fortravlet hverdag. Den bærer præg af at det er det administrative arbejde, der prioriteres, frem for kontakten til borgeren.

**Når det administrative arbejde prioriterer sig selv**

I interviewet taler informanterne om, hvordan det skriftlige arbejde *”prioriterer sig selv”,* fordi de føler sig stressede, når de ikke lever op til kravene til skriftlighed i arbejdet. De bruger metaforer om liv og død, når de fortæller om, hvordan de påvirkes af kravene om skriftlighed i arbejdet: *”… så må man jo overleve i det”* og *”… så får jeg dem* (borgerne, red.) *måske mingeleret på plads på en eller anden måde, så jeg kan gøre det, jeg skal for ikke at dø af det!”*. I disse udsagn problematiseres forholdene eksplicit og der gives et eksempel på, hvordan socialrådgiverne ender med at finde en strategi til at finde mening i de forhold, de ikke kan kritisere. De mingelerer borgeren på plads. Metaforer er billeder, der bruges til at beskrive en hændelse eller erfaring; metaforer skaber mening ved at knytte forståelsen til noget, man allerede kender i forvejen dvs. ved at give hændelsen eller erfaringen et fysisk udtryk. Derved styrer metaforen også forståelsen i den retning, som det fysiske udtryk angiver. Analyse af de udtryksmåder og metaforer som informanterne bruger kan give et billede af, hvordan informanterne forstår sig selv, men også af hvordan de legitimerer deres handlinger (Thagaard 2004:130-131). Metaforer om overlevelse, og om liv og død forekommer ikke umiddelbart naturlige i den sammenhæng, de her forekommer i. De understreger derfor alvoren i udsagnene om, hvad socialrådgiverne må gøre for at udholde rammerne for deres arbejde. Deres praksis påvirkes i en sådan grad, at de må ”*mingelere borgerne på plads*” for at kunne udholde at være i situationen. ”*At mingelere*” betyder at ordne, at få til at falde på plads, evt. med besvær; man manipulerer ved hjælp af ord eller ved at ordne tingene, ofte i det skjulte og på en ufin måde hvor ting, der egentlig burde holdes adskilte og intet har med hinanden at gøre, blandes sammen, så ens ønsker og behov opfyldes (se fx www.ordnet.dk og www.denstoredanske.dk). Der synes ret langt fra socialrådgiverforeningens etikvejledning, og fra intentionerne med FNs Handikapkonvention, og det informanterne her giver udtryk for som værende nødvendigt, hvis de skal udføre deres job. Og der er i hvert fald meget langt fra en manipulerende socialrådgiver overfor fx en udviklingshæmmet, og til Habermas’ ”herredømmefrie dialog”, som mit ideal for det sociale arbejde læner sig op ad.

Men ret skal være ret, og det er heller ikke deres ideal for det sociale arbejde, informanterne her giver udtryk for. I stedet giver de udtryk for en frustration over, hvor langt de egentlig er nødt til at fjerne sig fra deres idealer, for at kunne udføre deres funktion som myndighedsrådgivere. Et par ældre socialrådgivere giver hinanden ret i, at *”der skal være en relation, hvis der skal skubbes en udvikling i gang hos borgerne”*, men spørger **R4** *”er der forståelse opad for at der skal det? Det er jo det vi går og plæderer i forhold til at vi kommer til at lave en masse ting rent administrativt, som man måske kan stille spørgsmålstegn ved om det egentlig er så godt så.”* **R4** giver udtryk for en eksplicit kritik af forholdene, idet hun fortæller om, hvordan socialrådgiverne gør ledelsen opmærksom på, at uden en relation kan der ikke skabes en udvikling hos borgeren. Hun spørger om alt det administrative arbejde nu også er så god en idé, fordi hendes faglighed tilsiger hende, at det er arbejdet i relationen til borgeren, der skaber ændringer. Det administrative fokus har sine rødder i NPM, der stiller krav om medarbejdernes loyale opbakning til reformer uanset hvor kontraproduktive de måtte forekomme. Lektor ved Århus Universitet Steen Nepper Larsen har udviklet begrebet ”positivitets-konsensus-klister”, der beskriver, hvordan medarbejdere imod bedrevidende nikker samtykkende til hvilke som helst rammer ledelsen måtte lægge ned over deres arbejde. Larsen mener, at det er skadeligt for selvstændigheden, når man kritikløst siger ja og tak til hvad som helst: *”Selvstændighed går blandt andet ud på, at man kan sige til sin leder, at hele ledelsesfilosofien er i modstrid med det, vi kan her som medarbejdere”*. Problemet er ifølge Steen Nepper Larsen, at *”kreativitet og arbejdsglæde kvæles, når vi tvinges til at tale positivt om ting, vi er dybt uenige i”* (Andersen, okt. 2012). Men hvordan står det til med kritikken i afdelingen?

**At ytre sig kritisk**

Adspurgt om, hvilke muligheder informanterne har for at kritisere deres arbejdsforhold lægger **R5** ud med at svare, at *”det jo ikke er noget vi sådan snakker om altså”*.

Denne informant har ikke oplevelsen af at have mulighed for at kritisere sine arbejdsforhold. Med afsæt i en teamkoordinators beskrivelse af, hvordan hun har kritiseret forholdene i forbindelse med implementeringen af VUM og på møder i kvalitetssikringsgruppen beskriver informanterne, hvordan de bringer det op på fag p-møder, teammøder og via teamkoordinatorer overfor den nærmeste chef. Men der altså ikke nødvendigvis enighed om, hvordan mulighederne for at kritisere forholdene er. Umiddelbart er det i denne afdeling risikofrit at lufte sin kritik af rammerne for arbejdet, men kritik medfører heller ikke nødvendigvis ændringer:

***R4:*** *”Jeg kan mærke, at det er okay at sige det, og det er fair nok, det jeg siger. Jeg føler, at jeg bliver taget alvorligt, ikke fordi der sker det store ved det”* (en anden informant indskyder her et *”nej”*), men ”*der sker heller ikke noget negativt overfor mig, ved at jeg gør det”* (kritiserer, red.)

Så **R4** føler, at hun bliver hørt også selvom der ikke sker nogen ændringer i forholdene ved det. Det samme gør sig gældende overfor borgerne, de bliver også hørt, men det er ikke sikkert, at det ændrer noget:

***R2:*** *”Men samtidig er der jo også borgerens bemærkninger til vurderingen, deres stemme bliver hørt. Så kan de være enige eller uenige, men de bliver hørt”.*

**R6** fortsætter i samme tråd: *”… jeg har sagt til chefen, at jeg synes faktisk, at hun skulle introduceres til InCorp* (IT system der understøtter VUM, red.), *at hun skulle prøve det”.* Og senere tilføjer hun, at *”hun* (chefen, red.) *skulle prøve at opleve, hvad det var for vilkår vi arbejdede under, fordi inden hun kendte det vilkår, vidste hun heller ikke hvad det var vi sagde. Hun forstår det kun hertil …”*.

**R4** og **R6** beskriver, hvordan de er i stand til at fremkomme med eksplicit kritik af arbejdsforholdene, men giver samtidig udtryk for en frustration over den manglende lydhørhed overfor kritikken. Og frustrationen bevæger sig videre ud i relationen til borgeren, der på samme måde som socialrådgiverne kan give deres mening til kende, men det resulterer ikke nødvendigvis i nogen ændring af forholdene. **R5** beskriver på sin side en noget anderledes situation; den faglige kritik, der går på de manglende muligheder for at skabe en relation til borgeren, oplever **R5** ikke at der tales om. Det konstante pres fra reformer og derved krav om omstillingsparathed gør det umuligt for socialrådgiverne at holde fast i og at opbygge en ny faglighed, og da kritikken finder sine argumenter og referencer i de faglige overbevisninger, forsvinder grundlaget for at udøve en faglig kritik (Willig 2009:66-67). Det **R6** beskriver at hun kritiserer er det øgede pres på grund af indførelsen af ny IT-teknologi og VUM og ikke en fagligt baseret kritik af, hvad VUM gør (eller ikke gør) for socialrådgiverarbejdet med borgeren, den faglige kritik har hun nemlig svært ved at finde et udgangspunkt til. Samlet set er der altså tale om, at de forskellige informanter (kan have) forskellige kritikpunkter og have forskellige oplevelser af mulighederne for at komme af med deres kritik. Jeg spørger mig selv, om de former deres kritik forskelligt opadtil og indadtil?

Adspurgt om hvordan de tackler en manglende lydhørhed overfor deres kritikpunkter fortæller informanterne om, hvilke strategier, de anvender. Én strategi er en form for fælles anarki, hvor de modificerer VUM, så det passer bedre til deres faglighed:

***R2:*** *”Socialministeriet har lagt op til at det her skal beskrive borgerens barrierer, så vi ved hvad vi skal hjælpe dem til. (…) Men jeg tror da, at vi herude er blevet enige om, at vi har vores kvalitetssikring også så det positive er nødt til at komme med, fordi man har nogle ressourcer at arbejde med for at kunne komme videre med barriererne”.*

Beslutningsinstrumentet VUM kan informanterne ikke komme udenom, så de vælger i stedet at modificere anvendelsen af det, så borgerens ressourcer til at overvinde deres barrierer også kommer i spil. Det gør de med henvisning til kommunens kvalitetssikring, der drøftes på personalemøderne. Her foregår en ensretning af sagsbehandlingen. Kvalitetssikringen sikrer at retningslinjer fra revisionen følges. På disse personalemøder er medarbejderne i afdelingen således blevet enige om, hvordan de bedst kan arbejde med VUM, så det passer ind i deres faglighed og deres virkelighed. Det er ikke unormalt at medarbejdere tilpasser politikker, teknikker og digitale systemer til den organisation, de befinder sig i. Det gør naturligvis, at anvendelsen bliver forskellig, og hvis man ønsker at bruge VUM til skabe faglig og økonomisk overblik over det specialiserede voksenområde, så får den varierende registreringspraksis en betydning. Hvis VUM skal kunne anvendes som måleinstrument kræver det, at kategorierne fortolkes og anvendes ensartet af alle sagsbehandlerne (Høybye-Mortensen et. al 2013:5-9).

Kritikere ville måske også indvende, at borgerens retssikkerhed tilsidesættes, når den enkelte kommune ændrer i brugen af VUM, men Serviceloven er en rammelov, og kommunerne har derfor mulighed for at prioritere i indsatserne, og kun i meget få tilfælde fastsætter Serviceloven et bestemt serviceniveau. VUM er (endnu ikke) en lovbestemt metode, det er et styringsredskab, som kommunerne kan vælge at benytte sig af. At arbejde med udgangspunkt i borgerens ressourcer kan ses som et udtryk for en rehabiliterende tænkning, der, frem for en passiv og kompenserende tilgang, vægter involvering og aktivering af borgeren. At man i afdelingen vælger at modificere VUM kan derfor ses som et led i en samlet strategi om at arbejde ud fra en rehabiliterende tankegang.

En anden strategi er en form for accept af tingenes tilstand eller en tilpasningsstrategi:

***R2:*** *”Jeg tror ikke, der var mange der jublede (…) da der kom venteliste på 85, og der var mange der syntes, det var dybt problematisk og forfærdeligt, og nu har vi vænnet os til det, nu er det hverdag, nu accepterer vi at der er venteliste på alt og at borgerne må vente”.*

Adspurgt om hvordan informanten er kommet dertil svarer hun, at

***R2:*** *”Jamen jeg tror bare det kommer automatisk, fordi man er i det (…) og der er jo ikke noget at gøre ved det (…) jeg er her for at administrere de regler der nu er sat af politikere og ledere og hvad ved jeg, og så må jeg gøre det så godt jeg kan for dem, indenfor det jeg nu har at gøre med”.*

Hun forklarer mig, hvad *”det positive biprodukt”* ved en venteliste kan være, nemlig at socialrådgiverne bliver *”skarpere på”* om dem der har støtte nu også har behov for så meget støtte eller om de kan afsluttes, så borgere på ventelisterne kan få støtte i stedet. Jeg spørger om hendes strategi så er, at hun finder det positive ved det nye fx en venteliste og om hun så holder fokus på det, og hertil svarer hun, at

***R2:*** *”Ja, det er vel nærmest det. Det er ikke noget, jeg har haft en aktiv tanke omkring”.*

I et fag, hvor refleksion over egen praksis er en væsentlig del af uddannelsen er det påfaldende, at denne forholdsvis unge socialrådgiver ikke har tænkt over, hvorfor hun nu har så let ved at leve med ventelisterne, der var svære at sluge, da de blev indført for blot fire år siden. At **R2** ikke gør mere modstand mod forholdene, selvom hun er kritisk indstillet overfor dem, gør hende til medproducent af styringsmekanismen; hendes subjektiveringsproces går ud på, at hun opnår en faglig udvikling af at arbejde med venteliste til støtten. Hendes faglige udvikling går ud på, at hun bliver ”skarpere”, hvilket vil sige, at hun bliver bedre til at præcisere støttebehovet. Hun bliver altså bedre til at udfylde det SMORT-mål, der går på at være specifik. Således anvender **R2** styringsmekanismen VUM til at stille krav til sig selv om, at være specifik i sit arbejde. Hun gør sig selv til et objekt for den styring der foregår ved brugen af VUM. Hun ser sig selv som et frittænkende væsen, der vælger at blive fagligt dygtigere til at være specifik. Men i Foucaults optik gør hun sig til genstand for en styring, der netop styrer ved at få os til at tro, at vi selv vælger at være, som magthaverne ønsker det. Hendes overlevelsesstrategi indeholder også det aspekt som også Nissen og Harder finder i deres undersøgelse, at socialrådgiverne nedtoner ambitionerne til deres eget arbejde. **R2** beskriver sig selv som et menneske, der er sat til at administrere nogle regler, og som ingen indflydelse har på rammerne, hvorfor hun må gøre det så godt som hun nu kan for borgerne, indenfor de rammer, der nu engang er for hendes arbejde.

### Subjektivering handler om at skabe mening i arbejdet

Som **R5** siger: *”Nogle gange skal vi også se på, hvad det er der giver mening i vores arbejde!”* Og den forholdsvist unge socialrådgiver **R2** kommenterer, at *”det der giver mening, det ideelle, det strider nogen gang imod virkeligheden (…) fordi arbejdspresset gør, at man ikke har den luksus, kan man næsten sige, at kunne gøre som jeg egentlig føler var at gøre mit arbejde sådan rigtig ordentligt”.*

**R3** forklarer, at *”der kommer nye arbejdsopgaver”* hele tiden, som skal skubbes ind, *”det tror jeg da kræver en god psyke af den enkelte rådgiver at skulle blive ved at sidde og have det der pres (…) det er en håbløs kamp; vi får ikke tilført ressourcer (…) det er jo ikke sådan, at nu har vi fået 60 nye sager, så ansætter man en ny mand, det sker bare ikke”.*

Willig beskriver, hvordan det ikke at kunne få lov til at kritisere og diskutere de konstante arbejdsmæssige forandringer giver en følelse af utilstrækkelighed og af at det er ens egen skyld, når man ikke længere slår til på jobbet (Willig 2009:21). **R3** giver med sit udsagn udtryk for netop denne individualisering; det er hårdt psykisk for den enkelte socialrådgiver, at bliver presset på sin faglighed. Det er ikke et pres på socialrådgiverfaget, men et pres på det enkelte individ.

Snakken falder på deltagelse i det nye rehabiliteringsteam, som er en ny opgave, man i teamet selv må finde tid til at løse. **R3** siger, at *”… lige pludselig er det en del af ens arbejdsopgave”* og hertil lyder **R2**’s svar: *”Som egentlig ikke er særlig relevant for målgruppen”.* Informanterne taler her om det der giver mening i arbejdet; det er svært at opleve at jobbet giver mening, når de er så pressede på tid, at de ikke kan yde, det de selv føler er et ordentlig stykke arbejde.

Det informanterne beskriver er, med sociologen Aron Antonovskys ord, en manglende oplevelse af sammenhæng (a sence of coherence) i jobbet. Antonovskys teori om at opleve sammenhæng består af et samspil mellem de tre dele; begribelighed, håndterbarhed og meningsfuldhed. Mister man oplevelsen af disse tre faktorer kan sygdom og usundhed blive resultatet. Følger heraf er, ifølge Antonovsky’s salutogene model, at man mister evnen til at håndtere stressfaktorer og dermed følelsen af sammenhæng. Oplevelse af sammenhæng skabes gennem erfaringer og udvikles bedst gennem oplevelsen af indre sammenhæng, medbestemmelse og en balanceret belastning, hvilket vil sige, at opgaver står mål med ens ressourcer. En opgave bliver værd at engagere sig i, når kravene til en opleves som værende strukturerede, forudsigelige og forståelige, samtidig med at man har de fornødne ressourcer til at løse opgaven. Den type oplevelser kaldes ifølge teorien for ”modstandsressourcer”. Modstandsressourcerne sørger for, at man kan sætte stressfaktorer ind i en meningsgivende sammenhæng. Stressfaktorerne finder vi i de situationer, hvor man oplever, at man mødes med krav, der er kaotiske (fx modsatrettede krav fra hhv. Masterplan og den nærmeste ledelse) og uden logisk forklaring (fx hvorfor man skal prioritere at bruge tid på at deltage i rehabiliteringsteamet, når det ikke er relevant for ens målgruppe), man mangler ressourcer til at løse den stillede opgave (fx tilstrækkelig tid til at tale med borgerne) samt at man mangler indflydelse på beslutningstagningen (fx når der mangler pladser i botilbudene eller når de ikke matcher borgernes behov og man ikke har indflydelse på udbuddet og indholdet af botilbud).

**R4** fortæller om, hvad der kan give hende en følelse af sammenhæng i jobbet: *”… det der får mig til at holde fanen højt er, at vi er en afdeling, hvor man snakker meget faglighed, og hvor der er sat tid af til kvalitetsudvikling og udvikling af nye metoder”.* Men er der her tale om det Willig beskriver som en undertrykkende proces, der opleves som frihedsgivende? (Willig 2009:28). Accepterer socialrådgiverne, på trods af den kritik de også fremsætter, tingenes tilstand, fordi de italesættes som kvalitets- og metodeudvikling? Hvem kan sige om sig selv, at de er modstander af udvikling af nye metoder og bedre kvalitet? Jobbet indeholder for **R4** andet og mere end sagsbehandlingen, hvor det kniber med indflydelsen og hvor mulighederne for at påvirke opgaveløsningen er begrænsede. *”Moderne mennesker”,* skriver Willig, *”oplever, at de ikke længere bliver hørt, at deres kritik har mistet sin gennemslagskraft, og at de er ude af stand til at påvirke deres omgivelser”* (Willig 2009:22). Så måske er det **R4** her giver udtryk for en strategi til omgåelse af denne følelse af umyndiggørelse: Jeg har måske nok mistet min indflydelse på mit job, men jeg udvikler mig da i det mindste fagligt. Ser **R4** sig selv, som en socialrådgiver uden egentlig faglig indflydelse på sit job, men i det mindste som en socialrådgiver der formår at følge med tiden og hele tiden udvikler sig fagligt? En anden socialrådgiver tilføjer, at:

***R6:*** *”Vi har heller ikke en ånd af at ”ingenting kan lade sig gøre” og det er også vigtigt. Man bliver nødt til at være realistisk og sige ”alt kan ikke lade sig gøre”, men det er ikke sådan at ”øv, det er fandme også noget lort det hele, og så sidder vi bare her og passer vores arbejde”. Jeg synes, der er en positiv ånd her på trods af alting”.*

Dette er et meget vigtigt citat for nærværende speciale, idet der her kommer en subjektivering til udtryk, som er helt essentiel, når vi snakker det sociale arbejde i den moderne velfærdsstat. ”*Når betingelser for det sociale velfærdsarbejde presses får det faglige og kollegiale miljø en særlig betydning. En strategi er at passe på hinanden og at holde de faglige ambitioner intakte*” (Nissen og Harder 2008:237-243). **R6** ser sig selv som en person, der på trods af kritisable forhold, stadig beholder en god ånd, en ånd af at alt kan lade sig gøre. Den subjektiveringsproces der her foregår handler om, at skrive sig ind i en identitet som en god kollega og en loyal medarbejder. **R6** vil ikke være den der spreder dårligt humør blandt sine trængte kolleger. Men derved gør **R6** sig også til medskaber af en kultur på arbejdspladsen, der kan vanskeliggøre betingelserne for at kritisere forholdene. I denne *”ånd”* konverteres saglig kritik til brok, som kendetegnes ved at være noget, man ikke kan tage seriøst (Willig 2009:61). Hun er med til at afskære sig selv og sine kolleger fra at kritisere forholdene.

**At stille spørgsmål**

VUM er som sagt et eksempel på en styringsmekanisme. Om VUMs indflydelse på sammenhængen i jobbet siger en tredje informant, at

***R3:*** *”Jeg synes det er positivt, at vi begynder at stille krav til, hvad det er vi gerne vil have, borgeren skal have ud af det tilbud, vi giver dem (…) vi stiller krav derude til leverandørerne (…) at man begynder at stille spørgsmålstegn (…) vi skal ind og vurdere om vi får nok for pengene”.*

Med dette udsagn accepterer **R3**, den økonomiske diskurs og italesætter sig selv som en professionel, der kan stille krav. De krav og spørgsmålstegn, hun stiller, retter sig mod leverandøren og ikke mod den måde det sociale arbejde udføres på. Og netop dette udsagn passer som fod i hose med den evalueringsbølge, der er skyllet ind over den offentlige sektor i kølvandet på NPM, men som lektor Steen Nepper Larsen anklager for at være en del af en konsensuskultur og som risikerer at sænke fagligheden. At der er brug for mere viden om effekterne af det sociale arbejde er en fremherskende diskurs, der har sine rødder i NPM, ligesom troen på, at evidensbaseret forskning kan tilbyde svar på, hvordan man effektiviserer og dokumenterer de sociale indsatser. Den diskurs, der gives udtryk for, er en økonomisk diskurs, der stiller krav om flere sager, mere for pengene, flere i arbejde, færre udgifter til velfærdsstaten, dokumenterede effekter af indsatser, målbarhed osv. Det er i den forbindelse interessant, at Evidentia og Projekt Hvad Virker? finder i deres rapport, at selvom resultatdokumentation er ved at blive implementeret, så ses der hos de interviewede medarbejdere en gennemgående holdning om, at scoringsmodeller i sig selv er utilstrækkelige, som dokumentation for en udvikling hos borgerne. I stedet advarer de adspurgte medarbejdere mod at resultatmålinger bliver mekaniske; der er generelt stor fokus på, hvad man får for pengene, men det er primært ud fra en subjektiv vurdering. På baggrund heraf antages det i rapporten, at jo tættere kommunale medarbejdere er på de enkelte borgere, jo mere skeptisk er man overfor, hvis en for objektiv og mekanisk måling af beboerudviklingen og de opnåede resultater står alene. De kommunale medarbejdere kan være bekymrede for, at hvis der ikke kan påvises en udvikling hos borgerne, så vil man fra ledelsesmæssig og politisk side være tilbøjelig til, at bevilge billigere indsatser, der kun fokuserer på vedligeholdelse, eller helt at undlade at give et tilbud (Evidentia og Projekt Hvad Virker? 2013:11-12). Vi så tidligere at informanterne efterspurgte en tættere relation til borgerne, idet de mente, at relationen var nødvendig for at kunne opnå en udvikling hos borgerne. Informanterne gav samtidig udtryk for, at de med VUM er blevet bedre i stand til at stille krav og måle resultater af indsatserne, hvilket var tilfredsstillende for dem, det er den måde de finder mening i arbejdet. Min empiri tegner derfor ikke nødvendigvis samme billede som Evidentia og Projekt Hvad Virker? tegner på baggrund af deres undersøgelse. Min empiri tegner tværtimod et billede af, hvor langt socialrådgiverne vil går for at konstruere sig selv som socialrådgivere.

# Konklusion

Jeg har skrevet et speciale om styringen af det sociale arbejde i en kommunal voksen handikapafdeling. Jeg har analyseret socialrådgivernes diskursive italesættelse af deres arbejde, målgruppen for arbejdet og sig selv på baggrund af et fokusgruppeinterview. Jeg har trukket på teori af og på perspektiver inspireret af Michel Foucault med hovedvægten på de tre centrale begreber diskurs, styring og selv-teknologier. Der kommer tre diskurser frem i analysen og én samlet diskurs; det drejer sig om:

**Diskurs 1 - Normalitetsdiskursen**

Normalitetsdiskursen, der påvirker socialrådgiverne til at konstruere en handikappet, som én der afviger fra normerne omkring hjem, job og relationer; et normalt mennesker er derfor et der er i stand til at holde et hjem, fungere i et job og som kan få relationer til andre mennesker til at fungere. Borgeren konstrueres af socialrådgiverne som én der kan arbejdes med, hvorfor han/hun nødvendigvis må have en funktionsnedsættelse, der kan kompenseres for.

**Diskurs 2 - Behandlingsdiskursen**

Behandlingsdiskursen, der påvirker socialrådgivernes måde at konstruere sig selv som eksperter, og dermed skaber en asymmetri i relationen mellem borger og socialrådgiver. Socialrådgiverne konstruerer i denne diskurs borgeren som én, der skal hjælpes og sig selv som én der kan hjælpe. Når de tilbud, som socialrådgiverne har adgang til, ikke passer til borgerens behov opstiller socialrådgiverne et narrativ om, at det er borgeren, der er svære at hjælpe og at placere. Det til trods for, at de har blik for at det ikke i sig selv er borgerne, eller målgruppen, der har ændret sig, men deres tilgang til dem, der har ændret sig. For at kunne forblive i rollen som ekspert, og for at kunne udføre deres arbejde, der består i at visitere borgerne til egnede tilbud, manipulerer socialrådgiverne borgerne til at synes, at det tilbud, de giver ham/hende er det rette. Behandlingsdiskursen bygger på en psyko-analytisk tilgang og en tro på at relationen kan skabe ændringer. Problemet er, at den kommer frem i økonomisk diskurs ramme, hvor den ikke kan vinde den diskursive kamp om retten til at definere sandheden.

**Diskurs 3 – Den økonomiske diskurs**

Den økonomiske diskurs er en overordnet diskurs, der fastsætter rammerne for det sociale arbejde. Ud fra denne diskurs stiller socialrådgiverne krav til borgerne om at de skal arbejde med støtten, og sig selv, hvis de ønsker at bibeholde den. Der arbejdes således ud fra en holdning om, at borgerne skal optræde moralsk ansvarligt overfor fællesskabet, og det bliver dermed borgerens holdning, der bearbejdes i relationen. Den økonomiske diskurs afspejler den forventning om individets egennyttemaksimering og den mistillid, der ligger i NPM, og socialrådgiverne stiller krav til udførerne af indsatserne om at de skal dokumentere indsatsens effekt. Det er samme krav, der stilles til dem selv, når de mødes med krav om dokumentation og administrative opgaver i sagsbehandlingen.

**Diskurs 4 – diskurs om selvteknologier og subjektivering af egen socialfaglig identitet**

Og endelig den diskurs, der handler om selvteknologier og subjektivering af egen socialfaglig identitet, som påvirker socialrådgiverne til at italesætte menneskesynet bag beslutningsinstrumentet VUM, der i alt væsentligt er i modstrid med deres i socialrådgiverfagligheden forankrede menneskesyn, som et helhedssyn. Selvom socialrådgiverne er kritiske overfor såvel arbejds- som faglige forhold, overtager de rollen som visitator frem for socialrådgiver, og bliver dermed til medproducenter af bestemte former for sociale problemer; det er kun de problemer, der findes en løsning på, der konstrueres som problemer idet de problemer, der ikke er et indsats til forbliver usynlige.

**Ny erkendelse: En diskurs om faglig udvikling**

Inden jeg gik i gang med mine undersøgelser og analyser, havde jeg ganske stærke antagelser om, hvad der var på spil i feltet mellem NPM og socialrådgiverne. Det nye jeg har lært af at skrive dette speciale er, at der i feltet eksisterer en diskurs om faglig udvikling. Feltet består af et komplekst samspil af diskurser, der sammen påvirker socialrådgivernes selvteknologier og subjektiveringsprocesser. Dette kan man synliggøre i en governmentality-inspireret model:

Behandlingsdiskurs

Økonomisk diskurs

Normalitetsdiskurs

Faglig diskurs om selvteknologi og subjektivering af egen identitet

Med udgangspunkt i Foucault kan man om figuren sige, at diskurserne påvirker aktørerne, hvis praksis bliver genstand for individets selvteknologi. I et forsøg på at skabe mening i arbejdet, i et krydspres mellem normalitetsdiskursen, den økonomiske diskurs og behandlingsdiskursen, opstår en subjektiveringsproces, hvor socialrådgiverne anvender en selvteknologi, der omskriver deres faglige identitet til en identitet, der handler om faglig udvikling. Professionen mister sin mening, når man ikke kan italesætte sig selv som fagligt udviklende, idet en profession er kendetegnet ved anvendelsen af viden til løsning af konkrete problemstillinger, derfor bliver det vigtigt for socialrådgiverne, at italesætte sig selv som nogle der udvikler sig fagligt.

Nøglebegreber i dette speciale er Foucaults begreber ”diskurs”, ”styring” og ”selvteknologi”, og figuren viser, hvordan styringen begrænser det faglige rum på en bestemt måde, der på sin side kommer til udtryk i en bestemt selvteknologi. Det faglige rum begrænses af VUM, af ressourceknaphed og kritikkens svære muligheder for at komme til udtryk. Den faglige diskurs eller den selvteknologi, der opstår i krydspresset mellem diskurser og styring, handler om at holde humøret højt for kollegernes skyld, om evidens, om kvalitet og som sagt om faglig udvikling. Den faglige udvikling, der kommer frem i analysen af empirien, handler om at udvikle sine evner til at stille krav til udførerne af støtten om at dokumentere effekten af deres arbejde med borgeren. Den handler om at blive bedre til at stille mål og delmål op for indsatsen, om at blive ”*skarp*”, som informanterne kalder det.

**Om mulighederne for at kritisere forholdene**

Informanterne er kritiske; de er kritiske overfor deres manglende muligheder for at bruge tid på at opbygge en relation til borgerne, idet deres faglighed tilsiger dem, at det er i relationen at ændringerne hos borgerne kan fremkomme. De er kritiske overfor de modsatrettede meldinger, de modtager fra ledelsen; Masterplanen siger, at de skal lave tætte opfølgninger, men når der ikke er afsat ressourcer til det, så melder ledelsen ud, at de skal lave administrative opfølgninger på de længerevarende botilbud. De er kritiske overfor at det administrative arbejde prioriterer sig selv, og at de nedprioriterer kontakten til borgerne for at undgå at få stress af de administrative opgaver, der ligger og venter på dem. Men det hjælper ikke meget at være kritisk, når man ikke kan komme af med sin kritik; socialrådgiverne mødes med venlig sympati, når de ytrer sig kritisk, og de føler ikke, at de skal frygte repressalier, når de kritiserer forholdene, men deres kritik ændrer ikke på forholdene. Der er dog forskel på, hvilken slags kritik der ytres. Det lader således til, at det primært er kritik af en for hurtig indkøringsfase i forbindelse med indkøringen af et nyt IT-system, der kritiseres, mens det måske ikke i så høj grad er en faglig kritik af beslutningsinstrumentet VUM’s påvirkning af relationen til borgerne, der kritiseres. Dette funde underbygges af Willig (2009).

**At skabe mening i arbejdet**

For at skabe mening i arbejdet skriver socialrådgiverne sig ind i et narrativ om faglig og metodisk udvikling, og om at være en god kollega og en loyal medarbejder. De italesætter sig selv som socialrådgivere, der kan stille krav, men det er ikke krav om en mindre sagsmængde og mere tid til at skabe en relation at arbejde i med borgeren, de stiller. I stedet er det krav til udførerdelen om dokumentation af indsatsen, og krav til borgerne om deltagelse i indsatsen, de stiller. Som gode kolleger og loyale medarbejdere sørger socialrådgiverne for, at holde humøret højt på trods af problemerne, men ved at sætte værdier om ikke at sprede dårlig stemning blandt sine i forvejen pressede kolleger højt, er socialrådgiverne med til at skabe en kultur, hvor det ikke er tilladt at kritisere. Dette fund underbygges ligeledes af Willig (2009).

**Helhedssynet der blev til et individualiseret fokus under NPM**

I problemformuleringen spurgte jeg, hvordan socialrådgivernes arbejde styres og om hvordan denne styring kunne ses i forholdet mellem borger og socialrådgiver. For at afdække dette tema, har jeg stillet informanterne til min empiri spørgsmål om, hvilket menneskesyn de mener ligger bag det beslutningsinstrument, der arbejdes efter i afdelingen (VUM).

Informanterne taler om hvordan der bag VUM ligger et helhedssyn. Definerer man helhedssynet som Uggerhøj, så er der tale om, at man ser *”en umiddelbar enkel problemstilling i så stort et perspektiv som muligt og ud fra så mange vinkler som muligt”* (Uggerhøj i Harder og Nissen 2011:240). Men hvordan hænger det sammen med, at socialrådgiverne primært arbejder ud fra en case work tradition, der tager sit afsæt i den psykoanalytiske tradition? I dette perspektiv ses de sociale problemer jo netop som individuelle, og de store samfundsmæssige perspektiver vægtes ikke. I min empiri er det da også de individuelle problemer hos borgerne der tales om. På intet tidspunkt taler informanterne om, at vi som samfund kunne anskue de sociale problemer på en anden måde, og organisere arbejdet anderledes og derved opnå en anden indgangsvinkel til borgerne. I stedet taler de om, hvordan borgerne skal tilpasses tilbuddene, og om hvordan borgerne skal udvise en bestemt adfærd for at kunne få lov at beholde den tildelte støtte. Det er paradoksalt, at styring, der i en moderne liberal stat, der jo ellers har som mål at sikre borgerens ukrænkelige autonomi, foregår gennem teknikker rettet mod individets tanker, selvopfattelse og personlighed (Mik-Meyer og Villadsen 2007:18-19). Socialrådgiverne konstruerer borgeren som et objekt, der kan behandles og som de kan manipulere med, så de opnår det de ønsker. Borgeren konstrueres hermed også som én, der ikke ved sit eget bedste, og som skal overbevises, ja ligefrem presses, til at modtage den valgte indsats.

**Relationen mellem socialrådgiver og borger er præget af VUM’s menneskesyn**

I problemformuleringen spurgte jeg ligeledes, hvordan socialrådgiverne udtrykker deres arbejde diskursivt, og om hvordan denne diskurs udtrykker en særlig relation til borgerne. I min empiri spurgte jeg informanterne, hvad de finder gør relationen til borgeren henholdsvis let og svær.

Også her tager informanterne udgangspunkt i individet; kontakten til borgerne afhænger således ifølge min empiri af, hvorvidt den enkelte borger er i stand til og villig til at deltage i sagsbehandlingen. Informanterne italesætter således kontakten til borgeren, som et ansvar, der også påhviler borgeren. VUM tilsiger socialrådgiverne, at de skal tale med borgerne om borgernes situation, men det tilsiger også socialrådgiverne at tale med borgerne på en bestemt måde, idet der er fastsatte kategorier i VUM, som der skal arbejdes ud fra. Det betyder, at socialrådgiverne konstruerer det sociale arbejde ud fra den styring, de er udsat for. De gør sig til objekter for den styring de udsættes for. Det gør de ved at overtage den retorik og det menneskesyn, der ligger bag VUM. Socialrådgiverne konstruerer således en borger, der er ”*mester i eget liv*”, som kan reflektere over eget liv og egne problemstillinger og deres mulige løsninger, som kan deltage som medproducent af det sociale arbejdes indsatser. Det er høje krav at stille til en udviklingshæmmet, en socialt udsat, en psykisk syg. Ved at overtage menneskesynet bag VUM forstår socialrådgiverne borgernes problemer i overensstemmelse med de politiske intentioner. Menneskesynet bag VUM italesættes af socialrådgiverne som et ”helhedssyn”, og dette begreb er et af de væsentlige fælles elementer i socialrådgiverfaget, hvorfor socialrådgiverne er enige i helhedssynet, men det er først efter at VUM har været igennem denne omformuleringsproces, at socialrådgiverne er enige i dets menneskesyn. På denne vis bliver det borgerens identitet, der gøres til genstand for det sociale arbejde, når socialrådgiverne stiller krav om en bestemt adfærd, hvis borgeren ønsker at beholde den bevilgede støtte, på samme måde, som deres egen identitet må bearbejdes før der kan opstå mening i de forhold, de skal forstå sig selv som socialrådgivere under. Der opstår herved en situation, hvor socialrådgiverne yder modstand mod borgeren og ikke mod den førte politik. Dette fund understøttes af Møller (2012).

**Et narrativ om socialt arbejde anno 2014**

Endelig spurgte jeg i problemformuleringen om, hvordan diskurser om borgerne og om arbejdet muliggøres gennem socialrådgivernes selvteknologier og en særlig subjektivering af socialrådgivernes rolle.

Informanterne italesætter deres arbejde ud fra en sammenblanding af de tre forskellige diskurser normalitets-, behandlings-, økonomisk diskurs. Det er en svær ligning at få til at gå op, for de tre diskurser trækker i hver sin retning, og i de tre diskurser ligger elementer, der lægger op til forskellige løsninger. I behandlingsdiskursen indgår eksempelvis det sociale arbejdes fælles faglige elementer, der består af etik, helhedssyn, kontakt og kommunikation samt systematisk tænkning og handling, og disse elementer stritter indbyrdes i hver sin retning (Uggerhøj i Harder og Nissen 2011:239). I normalitetsdiskursen kæmper informanterne med deres egne og samfundets normer for, hvad der er normalt. Velfærd indebærer i 2014 inklusion og deltagelse i samfundslivet, men hvordan klarer en udviklingshæmmet borger lige det, når han/hun ikke nødvendigvis forstår at træffe beslutninger til eget bedste? Her kunne socialrådgiverne med fordel føre en kvalitativ diskussion omkring spørgsmålet om hvorvidt inklusionsproblemer kan løses gennem et økonomisk rationale, og under hvilke betingelser inklusion kan lade sig gøre. I den økonomiske diskurs ligger systemfokus og økonomisk rationale, som i alt væsentligt sætter rammerne for, hvad der kan tilbydes borgerne. Her ligger også baggrunden for indførelsen af beslutningsinstrumentet VUM, der gør socialrådgivere til visitatorer, en titel informanterne absolut ikke ønsker, hvorfor de skriver historien om socialrådgivning i en kommunal forvaltning anno 2014 om til en historie om at være eksperter i forvaltning af lovgivning. En historie som indebærer et syn på socialrådgiverrollen som værende en fagperson, der kan stille krav; krav til udbyderen, men også krav til borgeren. I denne historie bliver det vigtig at kunne forsvare sine valg gennem evidens og evaluering, at deltage i metodeudvikling og snakke om fagligheden. Det socialrådgiverne ikke stiller krav til er deres egne arbejdsforhold; de har opgivet at få tid nok til løbende samtaler med borgerne. En enkelt mener ikke, at faglig kritik bringes op, mens andre mener, at de kritiserer forholdene, der kommer bare ikke noget ud af kritikken. I stedet bliver det vigtigt ikke at være en dårlig kollega, der skaber en dårlig stemning i afdelingen ved i tide og utide at bringe de kritisable forhold op til diskussion. Den subjektiveringsproces der foregår i socialrådgiverne handler altså om, at tilpasse sig selvom man er kritisk, og italesætte sig selv, sit arbejde og borgerne på en måde, der passer til styringsmekanismen. At virkeligheden til tider står i skærende kontrast til socialrådgivernes etiske normer og værdier overvindes ved at skabe andre forventninger til sin egen rolle. Socialrådgiverne bliver herved medproducenter af den styring, der foregår af dem selv og af borgerne. Dette fund understøttes af Nissen og Harder (2008).

# Perspektivering

Som jeg tidligere har nævnt ser Foucault liberalismen, som en mistanke til regeringens magt, omfang, nødvendighed, økonomi, legitimitet og effektivitet, og denne mistanke reproducerer jeg i nærværende speciale gennem mit valg af perspektiv. Forskellen ligger i hvilke løsninger man ser, og hidtil har løsningen i den danske velfærdsstat været NPM. Jeg har set med kritiske øjne på NPM, og spørger nu mig selv, hvad der så skal ske med den danske velfærdsstat post-NPM?

**Konkurrencestaten**

Konkurrencestaten nævnes som alternativ til den traditionelle velfærdsstat. Den nuværende danske stat kan betegnes som en social konkurrencestat, hvor aktivering prioriteres over ydelser, hvorfor velfærdsstatens opgave, frem for at sikre borgernes velfærd fx via kontanthjælp, syge- og arbejdsløshedsdagpenge, bliver at sikre konkurrenceevnen. Velfærdsstaten bliver en del i nationalstatens konkurrenceevne på et globalt verdensmarked. I konkurrencestaten er fuld beskæftigelse midlet til velfærd. Borgeren i konkurrencestaten skal derfor udvikle sine kompetencer og forbruge ydelser fra den offentlige sektor. Med sin analysemodel IDIOT forklarer Ove Kaj Pedersen, hvordan der i den offentlige sektor sker et evigt reformarbejde, hvis formål det er at effektivisere og omstille institutionerne til nye målsætninger og krav. Konkurrencestaten er allerede indført på visse områder i den danske velfærdsstat; på uddannelsesområdet rådgives de unge mennesker til at se på arbejdsløshedsstatistikkerne, når de vælger uddannelse, og vælge det fag med den laveste ledighed, ikke det fag de brænder for. På sundhedsområdet er det forebyggelse af sygdom, der gør sig mere og mere gældende i Danmark; frem for at behandle sygdom søger man at holde borgerne raske, så de kan arbejde og ikke belaster sundhedsvæsenet unødigt, men i stedet bliver på arbejdsmarkedet længere og længere. Udfasningen af efterlønsordningen og indføringen af en senere pensionsalder er skridt i retning af den øgede beskæftigelse, der skal drive konkurrencestaten frem (Pedersen 2011).

Og konkurrencestaten handler om netop det – øget konkurrence. Konkurrence mellem borgerne, mellem virksomhederne, mellem nationalstaterne, så konkurrencestaten kan synes som mere af den liberalisme, vi allerede ser i den nuværende velfærdsstat. Skal det sociale arbejde udvikle sig i konkurrencestaten ser jeg en fremtid, hvor socialrådgiverne i langt højere grad end hidtil må deltage i diskussionerne omkring, hvad det sociale arbejde egentlig er for en størrelse*. ”Den faglige kamp er forbundet med en politisk kamp om styringen af velfærdsstaten”* skriver Nissen og Harder (2008:237-243) og spørgsmålet er om socialrådgiverne kan tage den faglige kamp op givet de fund, jeg har gennemgået i konklusionen. Hvis socialrådgivernes reaktion er at skrive historien om deres faglige identitet om, så den passer til de styringsmekanismer, de er underlagte, så ser jeg ikke umiddelbart socialrådgiverfaget, som en magtfaktor i konkurrencestaten, i stedet ser jeg snarere en situation, hvor faget defineres ud fra systemets behov for standardiseringer, evidens og styring.

**New Public Governance (NPG)**

Torfing (2013) skriver, at der i den internationale forskningslitteratur tales om New Public Governance (herefter NPG) som afløser for NPM. NPG er en betegnelse for, at organisationer (offentlige og private) samarbejder om fælles udfordringer i netværk, partnerskaber eller fælles innovationsfora:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **New Public Management** | **New Public Governance** |
| Grundlæggende antagelse | Offentlige ansatte er nyttemaksimerende | Offentligt ansatte har blandede motiver: egennytte og fagligt understøttet altruisme |
| Problem | Offentlige monopol der gør service dyr og dårlig | Voksende kompleksitet i problemer og opgaver |
| Løsning | Offentligt-privat konkurrence gennem privatisering og udlicitering | Offentlig-privat samarbejde gennem netværk og partnerskaber |
| Formål | Skabe effektive siloer | Skabe interorganisatorisk samspil |
| Fokus | Input og output | Proces og resultater |
| Borgerrolle | Kunder der agerer på et marked | Medproducenter af offentlige løsninger og offentlig service |

Med NPG forsøger man at fremme tillidsbaseret ledelse, tværgående samarbejde og et aktivt medborgerskab, samtidig med at politikernes politiske ledelse søges styrket. NPG indeholder, som det fremgår af skemaet, 5 aspekter, som adskiller sig fra NPM. Det første aspekt er tillidsbaseret ledelse, hvor mindre kontrol og mere tillid til medarbejdernes kompetence, faglighed og engagement forventes at genskabe motivationen i frontlinjen. Det andet aspekt er horisontal og vertikal integration, hvor sektoransvar erstattes med tværgående samarbejde og idéudveksling. Det tredje aspekt er samarbejdsdrevet innovation i netværk og partherskaber, hvor partnerskaber mellem offentlige og private aktører i netværk kan skabe mere diversitet i problemforståelsen, øge idérigdommen og skabe fælles ejerskab til nye løsninger. Det fjerde aspekt er det aktive medborgerskab, der erstatter butik/kunde-relationen og som kan give plads til, at borgerne i højere grad bidrager til egen og andres velfærdsleverance, og hvor den offentlige sektor i højere grad kan indgå i produktive samarbejder med borgerne om løsninger på de sociale problemer. Og endelige det femte aspekt; styrkelse af politikernes politiske ledelse, hvor politiske ledere i højere grad end nu skal identificere problemer og sætte tydelige dagsordner, der giver retningen for løsningen af de sociale problemer. De politiske ledere kan her støtte løsningen af de sociale problemer ved at give synlig opbakning til nye løsningsforslag (Torfing 2013).

NPG er endnu ikke indført i den danske velfærdsstat, det Torfing skriver er, at der i international forskning ses tendenser, der peger i retning af, at NPG vil efterfølge NPM. Osborne mener til gengæld, at NPG allerede har overtaget scenen fra NPM, idet NPM ikke var andet end en kort overgang fra den traditionelle bureaukratiske styring af velfærdsstaten til NPG. Osborne opstiller tre perioder, hvor den første gik fra slutningen af 1800-tallet til slutningen af 1970’erne/starten af 1980’erne og som sagt var præget af den traditionelle bureaukratiske styreform, den næste periode gik frem til starten af det 21. århundrede og var præget af NPM, og endelig den gryende periode med NPG. NPG lægger vægt på det inter-organisatoriske samarbejdsforhold, styringen af processer samt på effekten af ydelser og indsatser. NPG er, i modsætning til NPM, ikke et barn af neo-liberalismen og af rational choice teorien, og ser derfor ikke mennesker som egennyttemaksimerende, derfor kan tillid, social kapital og kontrakter om forhold være styringsmekanismer i velfærdsstaten under NPG. Med sit blik for betydningen af både at lave politik og at levere velfærd til borgerne, trækker NPG på fordelene fra både den traditionelle bureaukratiske velfærdsstat og fra NPM (Osborne 2006).

VUM rummer også tendenser til NPG, idet formålet er at sætte borgeren i centrum. I VUM er der ligeledes et ideal om samordning og om at forbedre kommunikationen mellem bestiller og udfører. Og hvis jeg skulle arbejde videre med dette speciale ville det være NPG, jeg ville undersøge. Umiddelbart lyder det jo som enhver socialrådgivers drøm, at blive mødt med tillid, og at få lov at samarbejde med aktører i de omkringliggende systemer m.v. men under hvilke forhold ville det kunne lade sig gøre? Hvilke faldgruber er der i forbindelse med NPG? Hvordan ville det sociale arbejde se ud i den danske velfærdsstat under NPG-styring? Det har jeg ikke kunnet finde megen litteratur om, men det er et interessant emne, som der med fordel kan forskes i fremadrettet og som der utvivlsomt også vil blive forsket i fremover.

# Litteratur

Andersen Heine og Kaspersen, Lars Bo (red) (2007 og 2013): *Klassisk og moderne samfundsteori*. København: Hans Reitzels Forlag

Andersen, Kasper Brøndgaard (okt. 2012): *Arbejdspladser drukner i positivt halleluja,* [www.arbejdsmiljøviden.dk](http://www.arbejdsmiljøviden.dk)

Andersen, Maja Lundemark (2009): *Former for ability.* Ph.d.-afhandling, Institut for Sociologi, Socialt Arbejde og organisation, Aalborg Universitet

Berlingske.dk (16.11.2012): *Her er de faggrupper vi stoler mest på*

Borch, Christian og Larsen, Lars Thorup (2003): *Perspektiv, magt og styring. Luhmann og Foucault til diskussion.* København: Hans Reitzels Forlag

Bundesen, Peter, Henriksen, Lars S. og Anja Jørgensen (2001): *Filantropi, selvhjælp og interesseorganisering. Frivillige sociale organisationer i dansk socialpolitik 1849-1990’erne*. Odense Universitetsforlag

Bømler, Tina (2008): *Sociale organisationer i en omstillingstid.* København: Hans Reitzels Forlag

Bømler, Tina (2011): *Fra socialstat til kontrolstat.* København: Hans Reitzels Forlag

Caswell, Dorte (2005): *Handlemuligheder i socialt arbejde*. København: AKF Forlaget

Dahl, Henrik og Thyssen, Ole (2006): *Krigeren, borgeren og taberen*. Gyldendals Forlag

Dahler-Larsen, Peter (2006): *Evaluering som en udfordring til skolen.* [www.udd.uvm.dk/20060606/documents/3.dk](http://www.udd.uvm.dk/20060606/documents/3.dk)

Dalberg-Larsen, Jørgen (2005): *Lovene og livet. En retssociologisk grundbog.* Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Dansk Socialrådgiverforening (1995, 1997, 2000): *Etikvejledning.* [www.socialrdg.dk](http://www.socialrdg.dk)

Dean, Mitchell (2006): *Governmentality – Magt og styring i det moderne samfund*. Forlaget Sociologi

Dybbroe, Bettina; Land, Birgit og Nielsen, Steen B. (red.) (2012): *Sundhedsfremme: Et kritisk perspektiv.* Frederiksberg C: Samfundslitteratur

Esmark, Anders, Laustsen Carsten Bagge og Andersen, Niels Åkerstrøm (2005): *Socialkonstruktivistiske analysestrategier.* Roskilde Universitetsforlag

Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Policy Press

Evidentia og Projekt Hvad Virker? (2013): *Undersøgelse af kommunernes ønsker til dokumentation fra tilbud på det specialiserede socialområde.* [www.socialviden.nu](http://www.socialviden.nu)

Flø, Karin (2013): *Projekt M3 (ikke udgivet).* Den Sociale Kandidatuddannelse, Aalborg Universitet

Gergen, Kenneth J. (2008): *Virkeligheder og relationer. Tanker om sociale konstruktioner.* København: Psykologisk Forlag

Greve, Carsten (2002): *Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv.* København Ø: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Guba, Egon G. og Lincoln, Yvonna S.: *Competing paradigms in qualitative research.* I Denzin, N.K. og Lincoln, Y.S. (1998): *The landscape of qualitative research.* London: Sage Publications

Hagen, Roar (2006): *Nyliberalismen og Samfunnsvitenskapene.* Oslo: Oslo Universitetsforlag

Hagen, Roar: *Rational Choise.* I Andersen, Heine og Kaspersen, Lars Bo (red) (2007): *Klassisk og moderne samfundsteori*. København: Hans Reitzels Forlag

Harder, Margit og Nissen, Maria Appel (red.) (2011): *Helhedssyn i socialt arbejde.* København: Akademisk Forlag

Hasenfeld, Yeheskel (2003): *Mennesket som råstof – borgerserviceorienterede organisationer i moderne samfund.* Århus: Klim

Hede, Anders (2005): *Virker velfærden? Et debatoplæg om evidens og velfærd.* Mandag Morgen www.mm.dk/rapporter

Hutchinson, Gunn Strand og Oltedal, Siv (2005): *Modeller i socialt arbejde.* København: Socialpædagogisk Bibliotek

Højbjerg, H.*: Hermeneutik*. I Fuglsang, L. & Olsen, P. B. (2004): *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne – på tværs af fagkulturer og paradigmer*. Roskilde Universitetsforlag

Høybye-Mortensen, Mathilde (2013): *I velfærdsstatens frontlinje. Administration, metoder og beslutningstagning*. København: Hans Reitzels Forlag

Høybye-Mortensen, Mathilde; Ejbye-Ernst, Peter & Hammerskov, Karla (2013): *Produktion og anvendelse af ledelsesinformation på handikapområdet. Status i 11 kommuner inden implementeringen af DHUV.* KORA [www.kora.dk](http://www.kora.dk)

Juul, Søren; Tofteng, Ditte; Hansen, Allan D.; Nielsen, Peter; Gilje, Nils; Husted, Mia; Hansen, Hubert B. og Pedersen, K. B. (2012): *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori. En indføring.* København: Hans Reitzels Forlag

Juul, Søren (2010): *Solidaritet, anerkendelse, retfærdighed og god dømmekraft*. København: Hans Reitzels Forlag

Jørgensen, Anja: *Hermeneutik, fænomenologi og interaktionisme – 3 sider af samme sag?* I Jacobsen, Michael Hviid & Pringle, Keith (red.) (2008): *At forstå det sociale.* København: Akademisk Forlag

Jørgensen, Marianne .W. & Phillips, L. (1999/2010): *Diskursanalyse som teori og metode.* Samfundslitteratur. Roskilde Universitetsforlag

Krogstrup, Hanne Kathrine (2003): *Det handikappede samfund.* Forlaget Systime

Kvale, Steinar (1997): *InterView. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview.* København: Hans Reitzels Forlag

Kvale, Steinar & Brinkman, Svend (2009): *InterView – introduktion til et håndværk.* København: Hans Reitzels Forlag

Lindgren, Sven-Åke: *Michel Foucault* (s. 326-344) i Andersen, Heine og Kaspersen, Lars Bo (red.) (2007): *Klassisk og moderne samfundsteori*. København: Hans Reitzels Forlag.

Mik-Meyer, Nanna. (2004): *Dømt til personlig udvikling. Identitetsarbejde i revalidering.* Købehavn: Hans Reitzels Forlag

Mik-Meyer, Nanna & Villadsen, Kaspar (2007): *Magtens former. Sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren.* København: Hans Reitzels Forlag

Møller, Marie Østergaard: *Socialrådgiverrollen under aktiveringspolitikken.* I Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2012): *At skabe en professionel. Ansvar og autonomi i velfærdsstaten.* København: Hans Reitzels Forlag

Nissen, Maria Appel og Harder, M. (2008): *Forandringer i det sociale velfærdsarbejde – om oplevelsen af styring og socialrådgivernes strategier.* Nordisk sosialt arbeid nr. 03-04 2008

Olsen, Henning (2002): *Kvalitative kvaler – Kvalitative metoder og danske kvalitative interviewundersøgelsers kvalitet*. København: Akademisk Forlag

Osborne, Stephen P. (2006): *The new public governance?* Taylor & Francis: The Public Management Review vol. 8 issue 3 p. 377-387

Payne, Malcolm (2006): *Teorier i socialt arbejde.* København: Hans Reitzels Forlag

Pedersen, Ove Kaj (2011): *Konkurrencestaten.* København: Hans Reitzels Forlag

Rose, Nikolas: *At regere friheden – en analyse af politisk magt i avancerede liberale demokratier* (s. 180-190) i Borch, Christian og Larsen, Lars Thorup (red.) (2003): *Perspektiv, magt og styring. Luhmann og Foucault til diskussion.* København: Hans Reitzels Forlag

Skytte, Marianne (2008): *Livshistorier som videnskilde i det sociale arbejde.* I Jacobsen, Michael Hviid og Pringle, Keith (red.): *At forstå det sociale – sociologi og socialt arbejde.* København: Akademisk Forlag

Socialstyrelsen (2013): *Voksenudredningsmetoden. Metodehåndbog.* [www.sm.dk](http://www.sm.dk)

Thagaard, Tove (2004): *Systematik og indlevelse – en indføring i kvalitativ metode.* København: Akademisk Forlag

Torfing, Jacob (2013): *Offentlig ledelse er i et vadested.* <http://www.lederweb.dk/Strategi/Innovation/Artikel/100135/Offentlig-ledelse-er-i-et-vadested>

Thorsager, Linda; Børjesen, Evar; Christensen, Ivan og Puhl, Vibeke (2007): *Metoder i socialt arbejde. Begreber og problematikker.* København: Socialforskningsinstituttet

Uggerhøj, Lars: Menneskelighed i mødet mellem socialarbejder og klient – ideal eller realitet? I Järvinen, M., Larsen, J. & Mortensen, N. (red.) (2003): *Det magtfulde møde mellem system og klient.* Aarhus Universitetsforlag

Willig, Rasmus (2009): *Umyndiggørelse. Et essay om kritikkens infrastruktur.* København: Hans Reitzels Forlag

# Bilagsoversigt

Bilag 1 – Transskriberet fokusgruppeinterview

Bilag 2 – Interviewguide

Bilag 3 – Samtykkeerklæring

Bilag 4 - Specialekontrakt