

Samspillet mellem myndighed og udførere på magtanvendelsesområdet



**SPECIALE
KANDIDATUDDANNELSEN I SOCIALT ARBEJDE
AUGUST 2015**

**Anne Jørgensen
Studienummer: 20131017
Antal tegn: 235.706
Vejleder: Claus Arne Hansen**

Indholdsfortegnelse

Abstract	3
Indledning	5
Problemfelt	8
Problemformulering	11
Afgrænsning og begrebsafklaring	13
Præsentation af case	17
Videnskabsteori	20
Metateoretiske overvejelser	20
Ontologiske og epistemologiske overvejelser	21
Metode	23
Slutningsform	23
Reliabilitets- og validitetsovervejelser i forbindelse med casestudie	24
Dataindsamling	27
Den kvalitative interviewundersøgelse	27
Udvælgelse af informanter	28
Det konfronterende eliteinterview	30
Fokusgruppeinterviewet	31
Databearbejdning	32
Interviewguides	32
Transskription	34
Kodning	35
Teorifelt	37
BUM-modellen	39
Principalen og agenten	40
Luhmanns autopoietiske systemer	42
Foucault og magten	45
Analysestrategi	48
Analyse	51
Første delanalyse: BUM-modellens betydning for samspillet	51
"Vi ved godt, at der er noget myndighedsagtigt..."	52
"Vi skal ikke slippe uden om noget som helst..."	56

"Jeg kan ikke give jer lov til ikke at lave afgørelser på magtindberetninger..."	58
Opsamling	62
Anden delanalyse: Samspillet betydning for forebyggelsen.....	63
"Ligesom når man har brandøvelser..."	64
"De skal jo bruges til læring.."	67
"Så jeg synes, der skal ledelse på alle steder..."	69
Opsamling	71
Tredje delanalyse: Forståelse og praksis hos udførerne	71
"Bare vi laver én magtanvendelse, så ødelægger vi jo noget af det flotte arbejde..." ..	72
"Jamen, man kan da ikke se sådan ud..."	76
Opsamling	79
Fjerde analysedel: Forskelle i praksis hos udførerne	80
"Det tror jeg, de er lige gode om.."	81
"Vi kan bedst lide, at folk ligger lige i sengene.."	83
Opsamling	86
Delkonklusion	86
Vurdering af analysens resultater	90
Konklusion	93
Perspektivering	96
Bibliografi	98
Bilag	102
Bilag 1: Interviewguides.....	102
Bilag 2: Aftale vedrørende anonymitet i forbindelse med interviewundersøgelse	117
Bilag 3: Transskription af interview med myndighedschef	118
Bilag 4: Transskription af interview med udvikling og demenskonsulent	118
Bilag 5: Transskription af fokusgruppeinterview med medarbejdere på plejecenter	118
Bilag 6: Transskription af fokusgruppeinterview med medarbejdere på botilbud	118
Bilag 7: Transskription af interview med medarbejder på plejecenter.....	118
Bilag 8: Transskriptionsnøgle	119

Abstract

English title:

“The Interaction between Authority and Social Contractors concerning Involuntary Care”

This thesis consists of a qualitative research study conducted in the Municipality of Skanderborg in Denmark. The purpose of the study is an investigation of how organizational aspects affect the interaction between the authority (myndigheden) and the social contractors (udførerne) concerning involuntary care of adults in the social institutions in the municipality.

The legal basis to use physical force when working with persons with severe and permanent mental disabilities is stated in The Social Services Act (Lov om Social Service). The act explicitly and thoroughly states which initiatives are legal when it comes to this use of force. It is essential that whenever involuntary care of adults takes place, the social contractor conducting the act must report it to the authority in the municipality. The purpose of this report is to ensure that the set of rules in The Social Services Act are respected. Moreover, it makes it possible for the citizen objected to involuntary care to file a complaint and thereby protects his legal rights.

However, studies show that sometimes the requirement to file such a report is neglected - the consequence being that the legal rights of the citizen are neglected. In addition, this lack of communication between the authority and the social contractor counteracts preventive initiatives and as such may be counterproductive to decreasing the use of involuntary care. This consequence is undesirable, because involuntary care is a violation of the right to self-determination.

Therefore, the research study in this thesis seeks to uncover some of the challenges that appear in the relation between the social contractor and the authority in a municipality. The study includes an abductive way of analyzing the empirical findings in the Municipality of Skanderborg in combination with a theoretical frame. The theoretical frame consists of Niklas Luhmann's Systems Theory and Michel Foucault's power analytics. The analysis is based on four hypotheses which are operationalized into four queries. The analysis is structured around these queries and is therefore divided into four parts. The themes of these parts are, respectively:

1. The consequences of the organizational structure according to the “BUM-model” in the matter of involuntary care in the municipality.
2. The significance of the interplay between the authority and the social contractor concerning cases of involuntary care.

3. What causes social contractors to conduct involuntary care without reporting it to the authority? Which challenges do social contractors encounter when trying to avoid involuntary care and observing the duty of solicitude (omsorgspligten) at the same time?
4. Is there a difference in the practice of involuntary care used for the elderly and the disabled, respectively? ?

The combination of the theoretical frame and the empirical findings in the analysis leads to the conclusion that it is essential to ensure an organizational focus on the interplay between the authority and social contractor, if a legal practice within this field should be achieved. Also, it turns out that involuntary care of adults often takes place without any intention from the staff. . This is a fundamental issue for people involved in the care of people with severe and permanent mental disabilities, and it necessitates an increased awareness among the social contractors and the authority.

Indledning

I november 2014 døde en ældre dement beboer på et plejehjem i Aalborg efter at være blevet kvalt i en stofsele, som hun var spændt fast til sengen med om natten. Dette er et alvorligt eksempel på en såkaldt magtanvendelse indenfor voksenområdet, som gik galt med fatale konsekvenser til følge. Så galt går det meget sjældent i forbindelse med magtanvendelser i henhold til serviceloven, men eksemplet illustrer på udmærket vis baggrunden og motivationen for dette specialeprojekt.

Min interesse for netop magtanvendelser på voksenområdet har taget form i forbindelse med min ansættelse som konsulent og myndighedssagsbehandler inden for området i en kommune. Jeg har i min ansættelse erfaret, at magtanvendelserne og det tilhørende lovområde i serviceloven er et til tider forsømt og ikke særligt velkendt fænomen. Magtanvendelser antages som oftest at være ulovlige og have noget med politi eller vold at gøre. Men magtanvendelser på voksenområdet er et fænomen, hvis berettigelse er stadfæstet i serviceloven. De er ifølge forsker i socialret Eva Naur i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedserklæring, Grundloven og øvrige danske regler kendetegnet ved at kræve hjemmel (Naur, 2015, s. 44).

Når et menneske udsættes for magtanvendelse, sker der et indgreb i selvbestemmelsesretten, og netop denne faktor gør, at det er ønskeligt at reducere brugen af magtanvendelser mest muligt. En magtanvendelse betinges derfor i henhold til servicelovens målgruppebeskrivelse af, at der er tale om:

”... personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der får personlig og praktisk hjælp samt socialpædagogisk bistand m.v. efter §§ 83-87, behandling efter §§ 101 og 102 eller aktiverende tilbud efter §§ 103 og 104, og som ikke samtykker i en foranstaltning efter §§ 125-129” (Lov om Social Service § 124a, 2015).

Ifølge Naur hænger dette sammen med, at der inden for dansk ret er en lang tradition for, at beslutningskompetencen overføres til andre, hvis det gør sig gældende, at en persons evne *”... til at vurdere årsagssammenhænge og til at forstå konsekvenser af egne handlinger er særligt nedsat eller fraværende”* (Naur, 2015, s. 18). Disse kriterier vil i begrebsafklaringen blive uddybet nærmere.

Ovenstående kriterier gør, at magtanvendelsesområdet omfatter nogle af samfundets mest udsatte borgere, og derfor stilles der også særlige lovgivningsmæssige krav om ansøgninger og

indberetninger fra udførerne af magtanvendelse til de kommunale myndigheder, når en magtanvendelse finder sted. Dette skal sikre retssikkerheden for de borgere, som udsættes for magtanvendelse. Vigtigheden heraf skærpes af det faktum, at disse borgere meget sjældent selv evner at påklage den magtanvendelse, de udsættes for (Naur, 2015, s. 15). Vigtigheden i kommunikationen mellem myndighed og udfører på netop dette område understreges ifølge Naur yderligere af, at:

”Det, at magtanvendelsen ofte ikke er synlig efterfølgende, betyder, at der ud over hensynet til den enkeltes interesse i at undgå uberettigede indgreb i selvbestemmelsesretten også er et udpræget ønske om at gøre det acceptabelt for personalet at indberette eventuel magtanvendelse, sådan at der på basis af indberetningerne kan ske evaluering og læring med henblik på at undgå magtanvendelse fremover” (Naur, 2015, s. 25).

Kommunikationen mellem den kommunale myndighed og udfører nødvendiggøres altså af et retssikkerhedsmæssigt hensyn til borgeren, og desuden muligheden for læring for begge parter. Denne læring kan ifølge Naur i sidste ende betyde en reduktion i antallet af magtanvendelser. Netop læring var formålet med en række dialogmøder mellem myndighed og praksissteder, som den daværende Servicestyrelsen afholdt i 2009. Også her blev det ekspliciteret, at et godt samspil med vidensdeling mellem myndighed og praksisfelt er med til at forbedre indsatsen i form af en kvalificeret sagsbehandling og socialpædagogisk praksis, og at dette kan medvirke til at mindske antallet af magtanvendelser (Servicestyrelsen, 2009, s. 3).

I eksemplet fra Aalborg viste det sig dog, at den lovpligtige tilladelse fra kommunens myndighed til brug af sele ikke forelå, fordi lederen på plejehjemmet troede, at en sådan ikke var påkrævet (Jacobsen & Møller, 2014, s. 2 & 4). At dette eksempel på manglende lovpligtig kommunikation mellem den kommunale myndighed og udfører i forbindelse med magtanvendelse ikke er enestående, antydes ved et tilbageblik til en tidligere undersøgelse. Således konkluderede Rambøll allerede i 2006 i en evaluering af lovgivningen på området, at:

”Øget retssikkerhed for borgeren forudsætter, at lovgivningens formelle procedurer følges, så magtanvendelsessituationen kan kontrolleres og registreres af den relevante myndighed. Formålet med denne registrering er, at når der foretages et grundlæggende indgreb i borgerens grundlovssikrede rettigheder, så skal det dokumenteres og derved gøres til genstand for efterprøvelse. Evalueringen viser, at leverandører angiver, at mange situationer ikke registreres i

henhold til retskravet. Det underbygges af et påfaldende lavt antal registreringer i en række kommunale myndigheder. Således vurderer evaluator, at ikke alle kommunale myndigheder har tilstrækkelig fokus på at følge op på indberetninger om magtanvendelse – eller fraværet af samme. Borgerens retssikkerhed er derfor ikke beskyttet i det omfang, det var tiltænkt i lovgivningen” (Rambøll Management, 2006, s. 4).

Rambølls undersøgelse stammer fra 2006, og der er sket væsentlige lovgivningsmæssige tiltag på området siden dens tilblivelse – et eksempel herpå er indførelsen af de sociale tilsyn. Dog giver rapporten alligevel anledning til at stille spørgsmål til, hvorvidt de problematikker, som påpeges, stadig er gældende. Eksemplet fra Aalborg samt mine egne arbejdsmæssige erfaringer fra området indikerer, at rapportens fund fortsat er akutte. Dette understøttes ligeledes af konklusionen i en rapport fra Socialpædagogernes Landsforbund i 2010, hvori det konkluderes, at der fortsat er problemer med, at udførere ikke har viden om, hvornår og for hvem reglerne om magtanvendelse gælder, samtidig med at nogle tilbud ikke modtager opfølgning på de magtanvendelser, som de indberetter (Socialpædagogernes Landsforbund, 2010, s. 8f).

Disse indledende problemstillinger har bragt mig til spørgsmålet om, hvilke faktorer og udfordringer hos henholdsvis kommunale myndigheder og udførere og i samspillet mellem disse, som har betydning i forhold til at sikre, at der sker forebyggelse af magtanvendelser, og at sagsgangene på området er lovmedholdelige? Har oplevelsen af problematikker i arbejdet med magtanvendelser hos udførerne en betydning i forhold til, om der sker magtanvendelser, som ikke indberettes, og hvilken rolle spiller relationen til myndigheden eventuelt i forhold til håndteringen af disse problematikker? Disse er spørgsmål, som har skærpet min interesse på området, og de vil derfor blive behandlet nærmere i dette projekt.

Problemfelt

I 2006 identificerede Rambøll, som anført ovenfor, i deres evaluering af reglerne på magtanvendelsesområdet, at der fandtes store udfordringer i forhold til både udførere og myndighed, når det kom til at foretage de lovpligtige indberetninger og ansøgninger om magtanvendelse og ligeledes følge op på disse (Rambøll Management, 2006). Vigtigheden af, at disse ansøgninger og indberetninger sker på korrekt vis, understreges af, at magtanvendelser per definition finder sted over for nogle af de mest udsatte mennesker i samfundet. Denne gruppe af borgere har som oftest ikke ressourcer til at påklage den magtanvendelse, som de udsættes for, og der påhviler derfor myndighed og udførere et særligt ansvar for, at magtanvendelser og indberetningen heraf finder sted på forsvarlig vis og i henhold til lovgivningen på området.

Konklusionen på de dialogmøder, som daværende Servicestyrelsen afholdte i 2009 var, at sammenspillet mellem den kommunale myndighed og udførerne har en nær sammenhæng med opnåelsen af en lovmedholdelig og faglig korrekt sagsgang på området og nedbringelse af antallet af magtanvendelser:

”Baggrunden for at sætte dialogen i gang er, at et godt samspil mellem myndighed og leverandør fremmer refleksion og udvikling af den socialpædagogiske praksis, og dermed nedbringes magtanvendelserne, og sagsbehandlingen kvalificeres” (Servicestyrelsen, 2009, s. 3).

Intetsteds i benævnte undersøgelser og dialogproces stilles der dog grundlæggende spørgsmål til betydningen af den organisatoriske konstellation, som den kommunale ”myndighed” og ”udførerne” er underlagt i denne sammenhæng. Benævnelsen myndighed og udførere er udtryk for en forståelse af de kommunale aktører som led i en såkaldt BUM-model (bestiller-udfører-modtager). Anvendelsen af BUM-modellen er meget udbredt blandt landets kommuner, og den er lovpligtig som organiseringsform inden for ældreområdet. Hovedformålet med anvendelsen af BUM-modellen er at gøre det muligt for enheder i en kommune at byde på opgaver på lige fod med eksterne leverandører. Udgangspunktet er altså at sikre lige konkurrencevilkår mellem offentlige og private udførere, og desuden opnå en klar ansvarsfordeling mellem myndigheden og udførerne (Hansen, 2011, s. 168ff).

Denne model kan ifølge Niels Ejersbo og Carsten Greve være et udtryk for en kontraktforståelse, hvor myndighed og udførere indgår i et såkaldt principal-agent forhold. Dette forhold baserer sig på, at principalen (myndigheden) ønsker at få agenten (udføreren) til at udføre en opgave. Men i

dette teoretiske perspektiv antages begge parter at agere nyttemaksimerende, og det kan derfor ske, at agenten ”skjuler” noget for principalen for at sikre sig selv. Principalen overlades derfor med et overvågningsproblem og er nødsaget til at indføre et incitaments- og kontrolsystem, som kan få agenten til at udføre den stillede opgave korrekt (Ejersbo & Greve, 2002, s. 20f).

Set i dette perspektiv kan den organisatoriske forankring, som myndighed og udførere er en del af, altså have betydning for, hvorvidt indberetninger og ansøgninger om magtanvendelser finder sted i et omfang, som rent faktisk afspejler virkeligheden, fordi der kan være incitamenter til at undlade at foretage disse. En del af formålet med denne undersøgelse er dermed at afdække, hvilken betydning den organisatoriske forankring i form af BUM-modellen har for samspillet mellem dem, som udfører magtanvendelserne, altså udførerne, og dem, som er ansvarlige for at modtage og sagsbehandle ansøgninger og indberetninger om disse – altså bestilleren (myndigheden).

For at belyse spørgsmålet om den organisatoriske forankrings betydning inddrages Niklas Luhmanns systemteoretiske fremstilling af organisationer som sociale autopoietiske systemer. Ifølge Luhmann er organisationer som systemer karakteriseret ved, at de benytter specielle handlingsforløb, som ikke kan forventes i deres omverden, og dermed adskiller de sig fra denne (Kneer & Nassehi, 1997, s. 47). Desuden er de autopoietiske på den måde, at de er selvproducerende og lukkede mod deres omverden, som de afgrænser sig fra ved brug af interne grænser, som ikke er fysiske, men i stedet består af kriterier for optagelse. Ethvert system har på denne måde sin egen omverden (Hagen, 2004, s. 390). Jeg vil derfor undersøge, hvorledes Luhmanns teori om organisationer som autopoietiske systemer kan bidrage til en forståelse af BUM-modellens betydning for relationen mellem myndighed og udførere, når det kommer til magtanvendelser. Hvis man anvender en organisatorisk konstellation, som adskiller myndighed fra udførere, opstår der så lukkede autopoietiske systemer, og hvilke konsekvenser har dette i givet fald for kommunikationen mellem systemerne og for arbejdet med magtanvendelser, som udføres inden for disse systemer?

Udover ovenstående forståelse af organisationen som bestående af autopoietiske, lukkede systemer, vil det endvidere med inddragelse af Michel Foucaults magtanalytiske perspektiv blive undersøgt, hvorledes udførerne forstår og forholder sig til arbejdet med magtanvendelser og hvilke udfordringer, de møder i denne sammenhæng. Dette synes interessant på baggrund af fundene i Rambølls tidligere nævnte evaluering af området, som konkluderer, at:

”Evalueringen viser, at det er vanskeligt præcist at fastslå omfanget af magtanvendelser baseret på de lovpligtige indberetninger og ansøgninger til de kommunale myndigheder og sociale nævn. Dette skyldes, at indberetningspraksis fra leverandørerne er mangelfuld. Forklaringerne på den manglende registrering er bl.a. at det visse steder opleves som tidskrævende og en administrativ øvelse, der tager tid væk fra samværet med borgeren” (Rambøll Management, 2006, s. 1-2).

På baggrund af ovenstående konklusion er det relevant at undersøge, hvorvidt det faktisk betragtes som en forringelse af omsorgen for borgeren, hvis der skal ske indberetning af brugen af magt. Er dette tilfældet, hvilken forståelse af omsorg kontra magt er det så udtryk for? Foucault beskriver magten som en pastoral, normaliserende og produktiv kraft, der i særlig grad udspiller sig i professionelle relationer indenfor velfærdsstaten. Det er her centralt, at denne magtrelation ofte findes uden intention fra udøveren (Foucault, 1982, s. 334ff). En sådan magtforståelse leder til spørgsmålet om, hvorvidt magten hos de kommunale udførerne er så usynlig, at indberetningen af den bliver *”... en administrativ øvelse, der tager tid væk fra samværet med borgeren”*?

Denne del af undersøgelsen har dermed udgangspunkt i en hypotese om, at udførernes forståelse af magtanvendelser kan være en del af de udfordringer, som ses i forhold til at opnå korrekte sagsgange på området. Desuden er dette element nært koblet til spørgsmålet om samspillet mellem myndighed og udførere, fordi det med udgangspunkt i forståelsen af sociale systemer som autopoietiske må antages, at dette samspil netop er med til at påvirke opfattelsen af magtanvendelserne og de lovpligtige indberetninger og ansøgninger hos udførerne.

Det fremgår af konklusionen i Rambølls evaluering, at der ses en særlig problematik i forhold til ansøgninger og indberetninger på ældreområdet: *”... Evalueringen viser, at dette især gælder plejehjem og plejecentre og som konsekvens heraf har en betydelig andel kommunale myndigheder ingen registrering modtaget overhovedet.”* (Rambøll Management, 2006, s. 1-2). Denne konklusion stemmer overens med mine egne erfaringer fra arbejdet på området, hvor det generelt opleves, at ældreområdet tegner sig for en væsentlig mindre andel af ansøgninger og indberetninger om magtanvendelser end handicapområdet. Rapportens konklusion og mine egne erfaringer med dette giver dermed anledning til en hypotese om, at en forskel i praksis med ansøgninger og indberetninger imellem de to områder udgør et væsentligt element i en undersøgelse af magtanvendelsesområdet.

Ovenstående fremstilling af projektets problemfelt leder dermed til fire foreløbige teoretisk og empirisk baserede hypoteser om, hvad der er betydningsfuldt i relationen mellem myndighed og udførere i forhold til arbejdet med at forebygge magtanvendelser og desuden sikre korrekte og lovmedholdelige sags gange på området:

- Den organisatoriske forankring i BUM-modellen har betydning for samspillet mellem myndighed og udførere vedrørende ansøgninger og indberetninger om magtanvendelser. Betydningen kommer til udtryk, idet denne model adskiller de to led rent organisatorisk og dermed sætter rammerne for, hvordan og i hvilket omfang samspillet kan finde sted.
- Samspillet mellem myndighed og udførere har betydning for den læring, som finder sted i forbindelse med ansøgninger og indberetninger.
- Udførernes opfattelser af arbejdet med magtanvendelser har betydning for, hvilken praksis, der finder sted i arbejdet med magtanvendelser. Samspillet med myndigheden har også en betydning for denne praksis.
- Konklusionen i Rambølls rapport samt mine egne erfaringer med området viser, at praksis i forhold til, hvorvidt ansøgninger og indberetninger finder sted på korrekt vis, er forskellig på henholdsvis ældre- og handicapområdet. Dette leder til en empirisk funderet hypotese om, at der findes en sådan forskel.

Disse hypoteser ekspliciterer altså med udgangspunkt i problemfeltets fremstilling af teoretiske og empiriske vinkler den forforståelse, som danner baggrund for undersøgelsen og analysen i dette projekt. Problemfeltet og de indledende hypoteser udmønter sig derfor i følgende problemformulering og underspørgsmål:

Problemformulering

Hvilke konsekvenser har den kommunale organisatoriske opdeling i myndighed og udførere for samspillet mellem de to led omkring magtanvendelser, og hvilken betydning tillægges dette samspil i arbejdet med at sikre korrekte sags gange på området?

Hvilke opfattelser og udfordringer i arbejdet med magtanvendelser gør sig gældende hos udførerne, og ses der en forskel på, hvordan dette gribes an på henholdsvis ældre- og handicapområdet?

For at sikre at undersøgelsen i projektet besvarer problemformuleringen og nuancerer de indledende hypoteser, anvendes nedenstående underspørgsmål som strukturerende for besvarelsen. Disse spørgsmål har til formål at skabe dialektik i anvendelsen af teori og empiri og dermed sikre, at

hypoteserne og problemformuleringen besvares og nuanceres i analysen. Underspørgsmålene vil således være strukturerende for projektets analysekapitel.

1. Hvordan kommer betydningen af den organisatoriske konstellation til udtryk i samspillet mellem den kommunale myndighed og udførere på magtanvendelsesområdet, og hvorledes kan dette forstås henholdsvis med udgangspunkt i Luhmanns fremstilling af organisationer som autopoietiske systemer og principal-agent teorien?
2. I hvilket omfang og på hvilken måde har samspillet mellem myndighed og udførere i Skanderborg set i et luhmanniansk perspektiv indflydelse på muligheden for at forebygge og reducere antallet af magtanvendelser?
3. Hvordan kan man med Foucaults magtteoretiske tilgang forklare udførernes forståelse og praksis i forhold til magtanvendelser, og hvilken rolle har samspillet med myndigheden i forhold til dette?
4. Ses der med et komparativt udgangspunkt og med udgangspunkt i projektets samlede teoretiske ramme en forskel på, hvordan man hos udførerne forholder sig til magtanvendelser, herunder ansøgninger og indberetninger, på henholdsvis ældre- og handicapområdet? Hvordan kan denne forskel i givet fald forklares?

Besvarelsen af ovenstående spørgsmål og dermed problemformuleringen vil ske med udgangspunkt i en kvalitativ interviewundersøgelse foretaget på henholdsvis myndigheds- og udførerniveau på magtanvendelsesområdet i Skanderborg Kommune. Resultaterne af denne undersøgelse vil med en abduktiv analyseform på organisationsniveau blive sat i spil i forhold til Luhmanns og Foucaults teoretiske forståelser af henholdsvis autopoietiske sociale systemer og magtbegrebet. Desuden vil principal-agent teorien blive inddraget i besvarelsen. Opdelingen af analysen i henhold til ovenstående underspørgsmål uddybes nærmere i projektets analysestrategi.

Nedenfor følger en beskrivelse af den afgrænsning, som er foretaget i forbindelse med valget af problemstillingen. I forlængelse heraf uddybes begrebet magtanvendelse og den personkreds, som er omfattet af reglerne herom.

Afgrænsning og begrebsafklaring

Området for magtanvendelser har gennem de senere år på mange måder været i vælten i medierne. Dette skyldes, at der er tale om et emne, som er knyttet til svære etiske dilemmaer, og at der ofte kan ses eksempler, hvor disse dilemmaer tilsyneladende løses på en måde, som medfører forskellige former for overgreb mod de involverede borgere. Ofte omhandler disse sager dog eksempler, hvor anbragte børn og unge udsættes for magtanvendelser. I dette projekt er det dog valgt udelukkende at have fokus på magtanvendelser overfor voksne (over 18 år). Denne afgrænsning har været nødvendig, idet det lovgivningsmæssige regelsæt i serviceloven ikke er det samme for børn og voksne, når det kommer til magtanvendelser, fordi selvbestemmelsesretten vægtes forskelligt. Dog er jeg opmærksom på, at flere af de fokusområder, som vil blive behandlet i dette projekt, givetvis gør sig gældende indenfor både børne-, unge- og voksenområdet.

Som resultat af denne afgrænsning vil definitionen af magtanvendelser i dette projekt være baseret på den lovgivning, som omfatter voksne over 18 år. Begrebet magtanvendelse anvendes således i problemformuleringen og danner udgangspunktet for problemstillingen i projektet. Som nævnt i indledningen forekommer der dog ofte usikkerhed omkring, hvad begrebet indebærer. Når der i projektet refereres til magtanvendelse, tages der således udgangspunkt i den form for magtanvendelse, som har hjemmel i Lov om Social Service §§ 125 – 129:

Figur 1: Definition af magtanvendelse

§ 1. Magtanvendelse over for voksne efter servicelovens kapitel 24 omfatter fysiske indgreb i selvbestemmelsesretten.

Stk. 2. Lovlig magtanvendelse omfatter:

- 1) Alarm- og pejlesystemer efter servicelovens § 125, stk. 1.*
- 2) Alarm- og pejlesystemer efter servicelovens § 125, stk. 2, 2. pkt.*
- 3) Særlige døråbnere efter servicelovens § 125, stk. 3.*
- 4) Fastholdelse efter servicelovens § 126 og § 126 a.*
- 5) Tilbageholdelse i boligen efter § 127.*
- 6) Anvendelse af stofseler efter § 128.*
- 7) Optagelse i særlige botilbud uden samtykke efter servicelovens § 129.*

(Bekendtgørelse om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven, 2014)

Der er altså tale om en række konkrete tiltag, hvoraf de fleste kræver forudgående ansøgning til den kommunale myndighed for at kunne tages i brug. En undtagelse fra dette er dog § 126¹, som omhandler akutte magtanvendelser. Her er der tale om magtanvendelser, som finder sted i akut opståede situationer for at undgå, at pågældende person kommer til skade eller gør skade på andre. Det er i sagens natur ikke muligt at ansøge om en akut magtanvendelse på forhånd, men der skal til gengæld foretages indberetning til den kommunale myndighed, når en sådan har fundet sted. Myndighedens forpligtelse efter modtagelse af en sådan indberetning beskrives i vejledningen således:

”Den kommunalbestyrelse, der er ansvarlig for borgerens ophold i tilbuddet, jf. §§ 9 og 9b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, vurderer om indberetningen giver anledning til bemærkninger eller til ændringer i kommunalbestyrelsens afgørelser om borgerens forhold, jf. kommunalbestyrelsens forpligtigelse i medfør af § 148 i lov om social service” (Bekendtgørelse om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven, 2014)

Det er altså myndighedens forpligtelse at vurdere, om en akut magtanvendelse giver anledning til ændringer i de foranstaltninger, som er bevilget borgeren. Det kunne eksempelvis være, at der var behov for yderligere personalemæssig støtte til borgeren, eller at et givent botilbud bliver vurderet at være utilstrækkeligt for den pågældende. Når det gælder magtanvendelser, hvortil der foreligger godkendelse fra myndighedens side, så skal der ligeledes foretages indberetninger, hver gang foranstaltningen tages i brug. Årsagen til denne lidt bureaukratiske arbejdsgang er, at det påhviler myndigheden løbende at påse, at brugen af magtanvendelse altid sker under hensyntagen til mindsteindgrebsprincippet².

Som fremhævet tidligere, er det ikke alle i samfundet, som er omfattet af reglerne om magtanvendelse. Eftersom magtanvendelser har hjemmel i Lov om Social Service, er det også kun personer, som modtager hjælp efter denne lov, som er omfattet af reglerne. I de indledende afsnit i reglerne om magtanvendelse beskrives personkredsen således:

¹ Ikke at forveksle med § 126a, som omhandler fastholdelse i hygiejnesituationer, og som kræver forudgående ansøgning og godkendelse.

² Mindsteindgrebsprincippet: *”Anvendelse af magt skal stå i rimeligt forhold til det, der søges opnået. Er mindre indgribende foranstaltninger tilstrækkelige, skal disse anvendes”* (Lov om Social Service § 124a, 2015, s. §124 stk.3)

Figur 2: Personkredsen, som er omfattet af magtanvendelser

§ 124 a. Bestemmelserne i §§ 124-137 gælder for personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der får personlig og praktisk hjælp samt socialpædagogisk bistand m.v. efter §§ 83-87, behandling efter §§ 101 og 102 eller aktiverende tilbud efter §§ 103 og 104, og som ikke samtykker i en foranstaltning efter §§ 125-129. Det er en forudsætning, at der foreligger den fornødne faglige dokumentation for den nedsatte psykiske funktionsevne

(Lov om Social Service § 124a, 2015)

Grundlæggende er der altså to kriterier, som lægges til grund for, om man er omfattet af reglerne for magtanvendelse. Det første kriterie omfatter karakteren af den ydelse, man modtager i henhold til serviceloven. Det andet kriterie omhandler funktionsevnen. Det skal være dokumenteret, at man har en betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne. Denne beskrivelse kan sidestilles med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions brug af begrebet ”persons unsound of mind”. Begrebet dækker ikke over særlige diagnoser, og det gælder ifølge Naur derfor, at:

”Servicelovens personkreds er udelukkende afgrænset af effekten (af diagnosen red.), og diagnosen bliver derved mindre væsentlig. Omfattet af begrebet er således både personer med diagnoser knyttet til psykiatrien og personer med handicap knyttet til fysiske defekter” (Naur, 2015, s. 126).

Udover den varigt nedsatte funktionsevne kræver magtanvendelse, at borgeren modsætter sig en foranstaltning. For nogle af paragrafferne, eksempelvis fastspænding med sele, gælder det desuden, at der stilles krav om, at der skal foreligge et såkaldt informeret samtykke til foranstaltningen, idet der ellers vil være tale om magtanvendelse (Socialministeriet, 2011, pkt. 16). Ud over dokumentation af funktionsevnen kræves der altså i visse tilfælde en kortlægning af, hvorvidt en person er i stand til at samtykke til en foranstaltning. Derfor kan en ansøgning om magtanvendelse ofte være påkrævet, selvom vedkommende ikke modsætter sig eksempelvis brugen af sele.

Efter ovenstående afgrænsning og introduktion til magtanvendelsesbegrebet og den omfattede personkreds, følger neden for en introduktion til projektets case og begrundelsen for valget af denne.

Præsentation af case

I februar deltog undertegnede i en konference om magtanvendelser, hvor nogle af landets kapaciteter på området var inviteret som oplægsholdere med henblik på vidensdeling. En af oplægsholderne var udviklings- og demenskonsulenten fra Skanderborg Kommune (senere benævnt informant U), som holdt oplæg om, hvorledes man i Skanderborg har grebet området med magtanvendelser an. Informant U deltog på konferencen i sin egenskab af myndighedsindehaver på området i kommunen. Det fremgik af oplægget, at man i Skanderborg har afsat ressourcer og gjort flere tiltag for at sikre, at magtanvendelser udøves og sagsbehandles korrekt, hvilket har gjort kommunens praksis på området interessant at undersøge. Af samme årsag er det efter henvendelse og aftale med informant U valgt at anvende Skanderborg Kommune som case i dette projekt. Da kommunen umiddelbart udgør et positivt eksempel på praksis i forhold til magtanvendelser, er der tale om en såkaldt kritisk case. En sådan kan på trods af sine positive egenskaber også anvendes til at eksplicitere problematikker på området, hvilket uddybes i afsnittet om projektets validitet og reliabilitet.

Som kommunal organisation skiller Skanderborg Kommune sig ud ved i 2008 at have indført den såkaldte Skanderborg Model. Denne model har som særligt kendetegn, at ansvaret for forvaltningen af kommunens anliggender ikke ligger hos de politiske udvalg, men i stedet varetages af kommunalbestyrelsen, som så uddelegerer ansvaret til de relevante forvaltninger. Således er de politiske udvalg udelukkende politikformulerende og kontrollerende, mens den egentlige opgavevaretagelse foregår i forvaltningerne. I Skanderborg har man endvidere erstattet de traditionelle fagforvaltninger med otte såkaldte fagsekretariater, som er myndighedsindehavere i forhold til de kontraktstyrede institutioner (udførere) i kommunen (Justitsministeriet, 2008, s. 113ff).

Det centrale niveau i Skanderborg Kommune består således af direktion, stabe og fagsekretariater, som har myndighedsrollen i forhold til det decentrale niveau, som består af de udførende institutioner - såkaldte kontraktholdere. Som ordet indikerer, lægger denne organisering jævnfør forrige afsnit om BUM-modellen op til en høj grad af kontraktstyring i forvaltningen, som tillægger kontraktholderne udstrakt grad af selvstyre, men også et særligt ansvar for opgaveløsningen:

”Man kan sige, at Skanderborgmodellen er en særlig konsekvent måde at organisere og lede en kommune ud fra den almindelige danske tænkning om, at tillid betaler sig, og den harmonerer med ledelsestænkningen i næsten alle danske kommuner. Der er lagt ekstra megen vægt på at delegere

fra politisk til organisatorisk niveau og tilsvarende megen vægt på at delegere fra centralt til decentralt niveau internt i organisationen” (Skanderborg Kommune, 2014, s. 10).

Fokusområdet for den kvalitative interviewundersøgelse i dette projekt har selvsagt været magtanvendelsesområdet. Dette forvaltes i Fagsekretariatet Ældre og Handicap, hvor myndigheden på området (informant U) befinder sig. Fagsekretariatet er en relativt ny sammenlægning af myndigheden på henholdsvis ældre-, handicap- og socialpsykiatriområderne. Tidligere har disse områder været forvaltet hver for sig, men ved sammenlægningen er også myndighedsudøvelsen i forhold til magtanvendelser lagt sammen, og der findes således kun en myndighedsperson for henholdsvis ældre og handicapområdet (når handicapområdet omtales, indbefatter dette jævnfør kommunens organisering også socialpsykiatrien). Det er i den forbindelse centralt, at magtanvendelserne er adskilt fra de øvrige myndighedsområder, således at kontraktholderne (i dette projekt efterfølgende betegnet udførerne) refererer særskilt til informant U vedrørende magtanvendelser, og til øvrige myndighedspersoner i fagsekretariatet, når det drejer sig om andre former for bevillinger og lignende. Dette medfører altså, at der altid vil være flere bestillere/myndigheder i spil for udførerne. Af samme årsag betegnes bestillerleddet i projektet fremadrettet ”myndigheden”, idet der i forbindelse med magtanvendelserne ikke er tale om en bestillerfunktion, men udelukkende en myndighedsrolle.

I interviewundersøgelsen afdækkes udførerleddet gennem tre interviews. Interviewene finder sted med kommunale udførere fra to døgntilbud på henholdsvis ældre- og handicapområdet. Udførerne er ansat i kommunale døgntilbud, som på ældreområdet betegnes plejecentre, mens de på handicapområdet betegnes botilbud. Disse betegnelser anvendes også i projektet for at gøre det muligt at skelne mellem de to typer tilbud. Der findes i alt 11 kommunale plejecentre og 10 kommunale botilbud af varierende størrelse i kommunen. Uanset om der er tale om kommunale eller private botilbud, tildeles udførerne rollen som kontraktholder og refererer dermed til Fagsekretariatet Ældre og Handicap. Udførerne er ligeledes underlagt jævnlige tilsyn fra myndigheden, som udover de øvrige myndighedsopgaver også har tilsynsforpligtelsen i forhold til tilbuddene. Denne tilsynsforpligtelse er dog efter de regionale socialtilsyns tilblivelse reduceret i forhold til handicapområdet. Tilsynsforpligtelsen er ekspliciteret i kommunens tilsynspolitik, hvoraf det blandt andet fremgår, at et usædvanligt udsving i antallet af magtanvendelser kan medføre øget tilsyn (Skanderborg Kommune, 2015). Dette har ligeledes givet anledning til nogle af spørgsmålene i interviewguiden, idet det desuden fremgår af myndighedens årlige afrapportering til

socialudvalget, at antallet af indberettede og ansøgte magtanvendelser for 2014 var påfaldende lavt i forhold til året før (Skanderborg Kommune B, 2015).

Således er Skanderborg Kommune altså valgt som case, fordi kommunen gør brug af en udpræget BUM-model, og der samtidig ses indikationer på, at man har ydet en særlig indsats for at løfte kvaliteten i forhold til magtanvendelsesområdet for voksne. Samtidig ses der dog på baggrund af dokumenterne fra hjemmesiden også aspekter, som peger på, at kommunen fortsat har udfordringer på området, som er relevante at tage fat på i interviewundersøgelsen.

Videnskabsteori

Nedenfor følger en introduktion til projektets videnskabsteoretiske udgangspunkt i den kritiske hermeneutik og betydningen heraf.

Metateoretiske overvejelser

Tilgangen til undersøgelsen og analysen af samspillet mellem myndighed og udførere på magtanvendelsesområdet i dette projekt vil i overvejende grad være præget af hermeneutik som videnskabsteoretisk udgangspunkt. Inden for hermeneutikken lægges vægt på, at den menneskelige verden ikke kan analyseres på samme måde som den fysiske, fordi mennesker i modsætning til naturfænomener er i stand til at gøre sig erfaringer, reflektere over dem og ændre deres adfærd i henhold til dette. Dette fordrer en ikke-positivistisk videnskab, som kan afdække de menneskelige motiver og intentionaliteten bag handlinger, og her kommer den fortolkende videnskab ifølge Søren Juul til sin ret (Juul, 2012, s. 107-109).

Der findes flere forskellige genrer af hermeneutikken. Et centralt begreb i dem alle er den hermeneutiske cirkel. Ophavsmanden til dette begreb er Hans-Georg Gadamer. I sit værk *Sandhed og Metode* argumenterer han for, at det ikke er muligt for forskeren at gå til sit felt uden en forforståelse: *"Vi går ikke uhildede og blanke til sociale og politiske fænomener; vi har altid allerede en forforståelse af diverse fænomener ud fra de erfaringer, vi hidtil har gjort os"* (Berg-Sørensen, 2010, s. 151). I dette projekt anvendes den kritiske hermeneutiske tilgang. Her lægges vægt på, at der ud over forforståelsen indlægges et normativt element i tilgangen til genstandsfeltet. Det normative element er ligesom forforståelsen altid et "udkast", som i forbindelse med en undersøgelse bringes i spil og eventuelt forandres i en dialektisk proces (Juul, 2012, s. 141-142).

Den kritiske hermeneutiske tilgang i denne undersøgelse kommer eksplicit til udtryk i den normative præmis om, at magtanvendelser som udgangspunkt er noget, der så vidt det er muligt bør forebygges, fordi det er et indgreb i den enkeltes selvbestemmelsesret. Ligeledes sker undersøgelsen med det udgangspunkt, at den mest hensigtsmæssige måde at behandle de magtanvendelser, som forekommer, er ved indberetninger og ansøgninger til myndigheden. Den kvalitative interviewundersøgelse er baseret på disse eksplicitte normative præmisser, og spørgsmålene i interviewguiden bærer således i vid udstrækning præg af dette normative ideal, om end det er forsøgt at nedtone dette element i de konkrete spørgsmål for at give mest mulig plads til informanternes egne opfattelser og dermed opnå viden gennem den dialektiske proces i den hermeneutiske cirkel.

Ligesom det normative aspekt er eksplicit i undersøgelsen og analysen, baseres denne samtidig i overensstemmelse med den hermeneutiske tilgang på den forforståelse, som kommer frem i projektets indledende afsnit. Denne omhandler de faktorer, som er centrale i forbindelse med indberetninger og ansøgninger om magtanvendelse. Således ekspliciteres forforståelsen i de hypoteser, som opstilles i projektets problemfelt. Forforståelsen som danner baggrund for hypoteserne operationaliseres desuden i problemformuleringen. Denne forforståelse vil derfor blive undersøgt og nuanceret i analysen og udviklet på denne baggrund – i henhold til det hermeneutiske princip. Således sker både empiriindsamlingen og analysen i videst muligt omfang efter den hermeneutiske metode.

Ontologiske og epistemologiske overvejelser

I forbindelse med den empiriske og teoretiske undersøgelse af genstandsfeltet er det væsentligt at ekspliciteres det ontologiske og epistemologiske udgangspunkt. Ontologien omhandler genstandsfeltet og den måde, som dette opfattes på. Det vil sige, at den ontologiske forståelse er et udtryk for, hvad der med udgangspunkt i projektets videnskabsteoretiske forståelse kan være viden om, mens epistemologien siger noget om, hvordan denne viden kan frembringes (Fuglsang & Olsen, 2004, s. 29f).

I overensstemmelse med det videnskabsteoretiske udgangspunkt for dette projekt, anfører Søren Juul, at:

”... hermeneutikken opererer med en ontologi, der opfatter den sociale virkelighed som grundlæggende forskellig fra naturen, og en epistemologi, der opfatter erkendelse af den sociale verden som fortolkning, der altid er usikker og åben for diskussion” (Juul, 2012, s. 110).

Dette betyder, som anført tidligere, at den viden, som tilvejebringes i undersøgelsen, ikke kan sidestilles med den naturvidenskabelige, positivistiske forståelse af viden, fordi den hermeneutiske ontologi er baseret på antagelsen om, at den sociale virkelighed, som er genstandsfeltet i denne undersøgelse, er væsensforskellig fra den naturvidenskabelige tilgang. Med et hermeneutisk udgangspunkt for undersøgelsen bliver den viden, som frembringes, altså foranderlig og kontekstafhængig, fordi disse egenskaber set med et hermeneutisk blik netop er kendetegnende for den sociale verden, som undersøges i dette projekt.

Dette ontologiske udgangspunkt har selvsagt central betydning for de epistemologiske overvejelser i forbindelse med undersøgelsen. I tråd med forståelsen af, at der ikke kan frembringes positivistisk

sikker viden om de sociale fænomener, er det meningsgivende at undlade undersøgelsesmetoder, som har til formål at frembringe en sådan type viden. Den hermeneutiske epistemologi tilsiger, at viden frembringes gennem en fortolkningsproces, og at denne altid er åben for nye inputs og revideres løbende. I overensstemmelse med dette tilvejebringes viden i projektets empiriske undersøgelse gennem en kvalitativ interviewundersøgelse med medarbejdere i Skanderborg Kommune og efterfølgende fortolkende analyse af de empiriske fund.

I forlængelse af projektets hermeneutiske udgangspunkt arbejdes der altså i undersøgelse og analyse ud fra en ontologisk forståelse af viden om den sociale verden, som noget der adskiller sig fra den naturvidenskabelige tilgang og positivistiske forståelse. I forlængelse af dette anlægges der en epistemologisk tilgang, som indebærer viden som noget, der frembringes via konstant fortolkning, og som dermed er foranderlig og kontekstafhængig.

Metode

I dette kapitel præsenteres de metodiske overvejelser i forbindelse med den kvalitative interviewundersøgelse samt databearbejdningen.

Slutningsform

I projektets analytiske proces anvendes en abduktiv slutningsform. Det betyder, at undersøgelsens teoretiske ramme og forforståelsen, som har dannet udgangspunkt for hypoteserne og problemformuleringen, vil blive testet i en dialektisk vekselvirkning med de udsagn, som informanterne har bidraget med i den kvalitative interviewundersøgelse: *"In a research practice guided by abduction, the interplay (dialectic) between theoretical redescriptions of cases and case-study based theory development is absolutely central"* (Danermark, Ekström, Jakobsen, & Karlsson, 2002, s. 95).

I overensstemmelse med det hermeneutiske princip sætter den abduktive slutningsform rammen for en nuancering eller en rekontekstualisering af de hypoteser og forforståelser, som danner udgangspunktet for undersøgelsen. Det vil sige, at de grundlæggende hypoteser, som fremstilles i problemfeltet, vil blive undersøgt i analysen ved brugen af teorien og empirien i en vekselvirkning. Således danner teorien begrebsrammen, som interviewundersøgelsen finder sted indenfor, samtidig med at informanternes bidrag, som ikke alle er i overensstemmelse med de antagelser, som interviewguiden er baseret på, vil blive sat i spil i forhold til teorien og projektets hypoteser. Dermed skabes der ny viden, og den oprindelige forforståelse og hypotese udvikles (Danermark, Ekström, Jakobsen, & Karlsson, 2002, s. 91). Dette understøtter den hermeneutiske forståelse af skabelsen af viden som noget, der sker i en dialektisk proces, hvor forforståelser bringes i spil og udvikles ved tilførsel af nye perspektiver.

Det er i denne sammenhæng vigtigt at understrege, at skabelsen af ny viden via en abduktiv slutningsform ikke betyder, at der frembringes endegyldig viden om undersøgelsens tema. Således vil resultatet af den kvalitative interviewundersøgelse og efterfølgende analyse ikke være endelig, sand viden i positivistisk forstand:

"Abduction is more associated with a way of viewing the relation between science and reality, implying, that there are no ultimately true theories, and therefore no rules either, for deciding, what is the ultimate truth." (Danermark, Ekström, Jakobsen, & Karlsson, 2002, s. 94).

Når den hermeneutiske videnskabsforståelse og den abduktive slutningsform benyttes i indsamlingen af empiri i Skanderborg Kommune og den efterfølgende analyse, bliver det samlede formål med projektet altså ikke at frembringe endelig og ufejlbarlig viden om, hvorledes samspillet mellem myndighed og udførere på magtanvendelsesområdet kan karakteriseres. Tværtimod er formålet med valget af teoretiske forståelser og analysen af den indsamlede empiri at give et plausibelt billede af, hvordan det *kan* forholde sig, såfremt man anlægger netop denne valgte vinkel på problemstillingen og dermed opnår et bestemt empirisk input. Generaliserbarheden af en sådan type undersøgelse og analyse vil blive uddybet i nedenstående afsnit om reliabilitets- og validitetsovervejelser.

Reliabilitets- og validitetsovervejelser i forbindelse med casestudie

Som nævnt tidligere, består undersøgelsens empiri først og fremmest af en kvalitativ interviewundersøgelse foretaget i Skanderborg Kommune. Den konkrete udformning af interviewundersøgelsen vil blive uddybet i senere afsnit, men det skal her fremhæves, hvorledes den kvalitative interviewundersøgelse kan ses som en del af et casestudie, og hvilken betydning valget af denne undersøgelsesform har for projektets reliabilitet og validitet. Begrebet reliabilitet omhandler inden for den positivistiske tradition spørgsmålet om, hvorvidt undersøgelsen er præcis, ensartet, kan efterprøves, og ikke mindst generaliseres. Graden af validitet er i forlængelse heraf et spørgsmål om, hvorvidt man rent faktisk har undersøgt det, som undersøgelsen havde til formål (Juul & Pedersen, 2012, s. 426). I dette afsnit nuanceres denne forståelse af begreberne i forhold til den type generalisering, som casestudiet giver mulighed for.

I den tidligere præsentation af casen fremhæves det, at Skanderborg Kommune blandt andet er valgt, idet kommunen på mange måder er langt fremme og velfungerende, når det kommer til magtanvendelsesområdet for voksne. Dette vil ligeledes fremgå i projektets analyse, hvor netop denne egenskab sættes i relation til projektets teoretiske ramme. Når det kommer til besvarelse af projektets problemformulering og undersøgelsens generaliserbarhed, kan det ses som en hindrende faktor, at Skanderborg Kommune tilsyneladende er længere fremme på magtanvendelsesområdet end mange af de øvrige kommuner. På denne måde fremstår casen nemlig ikke umiddelbart som repræsentativ for den generelle standard blandt kommunerne. Den manglende repræsentativitet behøver ifølge Bent Flyvbjerg dog ikke at betyde, at casestudiet ikke er generaliserbart, og at reliabiliteten dermed ikke kan sikres:

”Man kan ofte med fordel generalisere på grundlag af en enkelt case, og casestudiet kan udmærket bidrage til videnskabelig udvikling via generalisering som supplement eller alternativ til andre metoder. Men formel generalisering er overvurderet som kilde til videnskabelig udvikling, hvorimod ’det gode eksempels magt’ er undervurderet” (Flyvbjerg, 2003, s. 148f).

Flyvbjerg stiller altså her spørgsmålstegn ved den positivistiske forståelse af generaliserbarhed og fremhæver i stedet, at ”det gode eksempel” i form af casestudie netop kan bruges til generalisering. Den samme forståelse ses hos Robert Yin, som anfægter det hierakiske synspunkt om, at casestudier udelukkende er nyttige i den eksplorative undersøgelsesfase (Yin, 1994, s. 3) . Yin påpeger derimod i tråd med Flyvbjerg, at casestudiet kan bruges til videnskabelig udvikling i form af analytisk generalisering:

”....case studies, like experiments, are generalizable to theoretical propositions and not to populations or universes. In this sense, the case study, like the experiment, does not represent a ‘sample’, and in doing a case study, your goal will be to expand and generalize theories (analytic generalization) and not to enumerate frequencies (statistical generalization)” (Yin, 1994, s. 10).

Analytisk generalisering i forbindelse med casestudiet indebærer altså ifølge Yin at udvide og generalisere den teori, som casestudiet hviler på. I dette projekt kan denne teori ses som de indledende hypoteser, som med udgangspunkt i teori og empiri er opstillet for projektet og dermed casestudiet i Skanderborg Kommune. Formålet med at foretage den kvalitative interviewundersøgelse, og bruge Skanderborg Kommune som case, er således ikke at opnå resultater, som er generaliserbare på baggrund af statistiske sandsynligheder. Derimod findes styrken i casestudiet i, at det kan anvendes til en analytisk generalisering på baggrund af den analyse, som undersøgelsens resultater giver anledning til.

Ifølge Flyvbjerg øges generaliserbarheden af et casestudie ved strategisk udvælgelse af en såkaldt kritisk case. Den kritiske case er, netop som det er tilfældet med Skanderborg Kommune, kendetegnet ved at udgøre ’det gode eksempel’, som Flyvbjerg fremhæver som en undervurderet kilde til videnskabelig udvikling. Årsagen til at brugen af den kritiske case øger generaliserbarheden og dermed reliabiliteten af undersøgelsen er, at den tilvejebringer information, som tillader slutninger af typen *”hvis det (ikke) gælder for denne case, så gælder det for alle (ikke nogen) cases”* (Flyvbjerg, 2003, s. 149-150). De problematikker, som i forbindelse med undersøgelsen kan identificeres på magtanvendelsesområdet i Skanderborg Kommune, lader sig altså i højere grad

generalisere til øvrige kommuner, fordi Skanderborg netop er kendetegnet ved at være velfungerende. Når noget er problematisk i Skanderborg, kan man altså ifølge Flyvbjerg med rimelighed antage, at dette også vil gøre sig gældende i andre kommuner. Brugen af kritisk case som undersøgelsesform har altså ikke nødvendigvis negativ indflydelse på generaliserbarheden og dermed reliabiliteten af undersøgelsen. Blot vil der fremfor statistisk generaliserbarhed i højere grad være tale om analytisk generaliserbarhed.

Når det kommer til validiteten, bør et casestudie ifølge Yin være baseret på brugen af flere forskellige informationskilder. Her fremhæves interviews som den vigtigste, fordi de fleste casestudier omhandler menneskelige anliggender og derved bedst foretages på baggrund af interviews med informanter, som kan delagtiggøre forskeren i disse. Dog finder Yin ikke, at en interviewundersøgelse kan stå alene. Den bør suppleres med eksempelvis dokumentstudier for bedst muligt at belyse casen og dermed sikre validiteten (Yin, 1994, s. 85, 92).

Et dokumentstudie består ifølge Justesen og Mik-Meyer af materiale, som er blevet til forud for den undersøgelse, som det er en del af. Det betyder, at dokumentstudier i modsætning til interviewundersøgelser baserer sig på materiale, som er etableret uafhængigt af det givne projekt. Der kan være tale om såvel skriftligt materiale, som relaterer sig direkte til den organisation, som undersøges – eksempelvis hjemmesider, rapporter politikker mv. Også materiale, som ikke relaterer sig til organisationen, kan dog være relevant. Et eksempel på dette er lovgivning, som relaterer sig til undersøgelsens tema (Justesen & Mik-Meyer, 2010, s. 123f). Interviewundersøgelsen i dette projekt suppleres derfor med dokumentstudier i form af inddragelse af relevante rapporter og øvrige skriftlige kilder fra Skanderborg Kommunes hjemmeside. Desuden inddrages rapporter og lovgivning, som omhandler magtanvendelser generelt. Flere af disse dokumenter har desuden dannet baggrund for spørgsmål i interviewguiderne og været den primære informationskilde i forbindelse med afsnittet ”Præsentation af undersøgelsens case”. Hovedvægten vil altså være på den kvalitative interviewundersøgelse suppleret af dokumentstudier, således at organisationen afdækkes bedst muligt via denne undersøgelse.

I valget af det kritiske casestudie i Skanderborg Kommune er der dermed taget højde for at sikre såvel reliabilitet som validitet gennem den kvalitative interviewundersøgelse og dokumentstudier til baggrundsviden. Undersøgelsens reliabilitet består således ikke i statistisk generaliserbarhed, men i højere grad af en analytisk mulighed for at generalisere resultaterne. Den konkrete udformning af

den kvalitative interviewundersøgelse vil blive uddybet nærmere i nedenstående afsnit om dataindsamling og databearbejdning.

Dataindsamling

I dette kapitel om dataindsamling vil det blive beskrevet, hvorledes den kvalitative interviewundersøgelse har fundet sted. Ligeledes vil de foranstaltninger og overvejelser, der har været relevante i forbindelse med indsamlingen af empirien, blive beskrevet. Formålet med kapitlet er at tydeliggøre baggrunden for valget af den kvalitative interviewundersøgelse, samt hvilke metoder, der har været anvendt i dataindsamlingen. Dermed øges undersøgelsens gennemskuelighed i overensstemmelse med det hermeneutiske udgangspunkt og retningslinjerne for udførelsen af casestudie. Kapitlet indeholder henholdsvis en overordnet introduktion til baggrunden og de konkrete omstændigheder for interviewundersøgelsen, hvorefter udvælgelsen af informanter og brugen af de enkelte interviewtyper introduceres.

Den kvalitative interviewundersøgelse

Den kvalitative interviewundersøgelse fandt sted med henholdsvis et lederkontor og et af kommunens botilbud som fysisk ramme. Der er foretaget i alt fem interviews af omtrent en times varighed. Undersøgelsen er foregået over to dage, hvor de fire første interviews fandt sted samme dag, og det sidste interview af praktiske årsager fandt sted en måned senere. Tre af interviewene har været udført med enkeltpersoner, mens to af interviewene har været udført som små fokusgruppeinterviews med to deltagere.

Forud for interviewene er der indgået skriftlig aftale med repræsentanten for Skanderborg Kommune (informant U) vedrørende omstændighederne for interviewundersøgelsen (bilag 2). Informanterne er ligeledes i overensstemmelse med Steinar Kvaless etiske retningslinjer for forskningsinterview forud for interviewene orienteret mundtligt om denne aftale (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 86ff). Der er lagt vægt på, at informanternes navne ikke vil fremgå i undersøgelsen, ligesom deres konkrete arbejdssteder er anonymiseret. Det vil dog blive beskrevet, hvilken type institution (botilbud eller plejecenter) medarbejderne er ansat på, og hvad deres titel er. Ligeledes er der truffet aftale om, at Skanderborg Kommune som organisation kan nævnes ved navn. Informanterne er derfor orienteret om dette, og at det kan medføre genkendelighed internt i organisationen på trods af anonymiseringen. Denne oplysning kan selvsagt have haft betydning for, hvilken viden informanterne har stillet til rådighed, men det har på grund af kommunens begrænsede størrelse og antal af botilbud og plejecentre ikke været muligt at sikre total anonymitet,

hvis undersøgelsen skulle leve op til sit formål om at afdække begge leddene i BUM-modellen og fremskrive eventuelle forskelle hos disse. Ligeledes ville det afskære medarbejderne i kommunen fra at bruge undersøgelsen internt, hvis det ikke fremgik, at der er tale om Skanderborg Kommune.

Der er desuden truffet aftale med alle informanter om, at de får lejlighed til at gennemlæse de passager i analysen, hvor de er citeret, inden projektet færdiggøres. Denne aftale er truffet for at sikre, at informanterne på trods af den mulige genkendelighed har kunnet føle sig trygge ved ikke at blive citeret ude af kontekst, eller at deres udsagn er blevet overfortolket. Formålet med at give informanterne adgang til gennemlæsning har altså været at sikre mod ”forsigtighed” med følsomme udtalelser.

Således er det forsøgt at træffe de nødvendige foranstaltninger i forbindelse med den konkrete udførelse af interviewundersøgelsen, samtidig med at der er lagt vægt på at sikre, at interviewene lever op til deres formål som en afgørende kilde til besvarelse af projektets problemformulering.

Den konkrete udvælgelse af informanter er beskrevet yderligere i nedenstående afsnit

Udvælgelse af informanter

Informanterne i interviewundersøgelsen er udvalgt ud fra flere kriterier. Der har til en vis grad været tale om ”det muliges kunst”, sådan at forstå, at de enkelte informanter er udvalgt og adspurgt af kontaktpersonen for Skanderborg Kommune (informant U), som gennem forløbet har været bindeleddet mellem undertegnede og de enkelte informanter. U har dermed haft en væsentlig funktion i forhold til udvælgelsen af informanter, men har ikke været til stede under de enkelte interviews og har heller ikke haft indflydelse på de kriterier, som er opstillet for udvælgelsen af informanterne. Disse kriterier beskrives nærmere i det følgende.

Først og fremmest er der lagt vægt på, at både bestiller- og udførerleddene i BUM-modellen skulle være repræsenteret. Dette har været prioriteret højt, idet besvarelsen af problemformuleringens spørgsmål om BUM- modellens betydning for samarbejdet mellem myndighed og udførere på magtanvendelsesområdet for voksne vurderedes at blive besvaret bedst, såfremt både bestiller- og udførerled er repræsenteret i undersøgelsen. Ydermere belyses opfattelsen af magtanvendelser blandt udførerne bedst ved inddragelse af disse. Således er der lavet interview med kommunens myndighedssagsbehandler på magtanvendelsesområdet, ligesom udførerleddet har været repræsenteret.

Hypotesen om, at der ses en forskel i praksis på henholdsvis ældre- og handicapområdet har fordret, at udførerne i undersøgelsen skulle være repræsenteret i form af medarbejdere fra både ældreområdet (plejecenter) og handicapområdet (botilbud). Derfor har der været udført flere interviews med medarbejdere fra udførerområdet.

Desuden har det været centralt at opnå baggrundsviden om, hvilke tanker der ligger bag den organisatoriske konstellation, herunder i forhold til varetagelse af magtanvendelser på ældre- og handicapområdet i Skanderborg Kommune. Derfor er det valgt at foretage et interview med myndighedschefen i Fagsekretariatet for Ældre og Handicap. Dette interview har haft til formål at bidrage med en form for ”meta” information omkring de rammer, som ansøgning, indberetning og sagsbehandling af magtanvendelser finder sted indenfor.

Således har det været tilstræbt, at de dele af Skanderborg Kommune, som direkte eller indirekte arbejder med indberetning, ansøgning og sagsbehandling om magtanvendelser, er repræsenteret i interviewundersøgelsen.

De enkelte informanter præsenteres inddelt i interviews og anonymiseret i nedenstående figur:

Figur 3:

	Interviewform	Antal informanter	Informanters ansættelsesområde/titel	Bogstav
1. interview	Eliteinterview	1	Fagsekretariatet for Ældre og Handicap Myndighedschef	M
2. interview	Fokusgruppe	2	Bosted, handicapområdet Viceforstander & Leder af <u>boenhed</u>	V & LB
3. interview	Fokusgruppe	2	Plejecenter, ældreområdet Leder & sygeplejerske	L & S
4. interview	Eliteinterview	1	Fagsekretariatet for Ældre og Handicap Udviklings- og demenskonsulent. Myndighedsfunktion i forhold til magtanvendelser	U
5. interview	Individuelt interview	1	Plejecenter, ældreområdet Medarbejder	M2

I de følgende afsnit introduceres de interviewformer, som har været anvendt i interviewundersøgelsen.

Det konfronterende eliteinterview

Som det fremgår af figur 1 i det foregående, er interview 1 og 4 kategoriseret som eliteinterviews. Karakteren af disse interviews er ikke entydig, idet de ikke udelukkende kan siges at tilhøre en bestemt kategori inden for det kvalitative forskningsinterview. Jeg har derfor valgt at betegne disse interviews som konfronterende eliteinterviews.

Kvale betegner eliteinterviewet som et interview, hvor informanten er leder eller ekspert og *”sædvanligvis beklæder magtfulde stillinger”* (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 167). Da interview 1 er foretaget med myndighedschefen i Fagsekretariatet for Ældre og Handicap (informant M), kan dette interview derfor nærliggende betegnes eliteinterview. Når jeg ligeledes har valgt at betegne interview 4 som eliteinterview, skyldes det ikke, at informanten (informant U) har en lederrolle. Her er i højere grad lagt vægt på den ekspertfunktion, som informanten besidder i Skanderborg Kommune inden for magtanvendelsesområdet. U er den eneste medarbejder i kommunen med myndighedsfunktion i forhold til magtanvendelser, og dette medfører en faglig indsigt på området og et organisatorisk overblik over sagsbehandlingen af magtanvendelser i Skanderborg Kommune, som ikke andre i kommunen har. Derfor vurderes det, at også dette interview bedst kategoriseres som eliteinterview.

Ifølge Rosanna Hertz og Joachim B. Imber finder eliteinterviews sjældent sted, fordi det er vanskeligt for forskeren at få adgang til informanter blandt eliten, idet denne gruppe ofte afskærer sig fra resten af samfundet (Hertz & Imber, 1995, s. vii). Dette har imidlertid ikke været tilfældet med disse eliteinterviews. Tværtimod har begge informanter stillet sig frivilligt til rådighed på forespørgsel, og de har ikke været vanskelige at finde frem til. En årsag til den velvillige deltagelse i interviewet kan være, at interviews for både eksperter og ledere kan være en lejlighed til at *”fremme de synspunkter, de ønsker at kommunikere”* (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 167). I denne sammenhæng skal dette grundlag ikke forstås negativt, idet informanterne i kraft af deres ekspert- og lederrolle ganske vist har været meget afklarede i deres standpunkter og besvarelser i løbet af interviewene, men samtidig har givet udtryk for, at de ønskede de fremlagte standpunkter *”afprøvet”* analytisk i undersøgelsen.

Netop det gensidige ønske om analytisk at efterprøve de inputs, som informanterne er fremkommet med, har gjort det muligt at indføre et vist konfrontatorisk element i disse interviews. Det konfrontatoriske element har ikke betydet, at der har været et højt konfliktniveau i forbindelse med udførelsen af interviewene. Tværtimod har der, som Kvale beskriver det, været tale om, at:

”Eliteinterviewpersoner er tilbøjelige til at have en sikker status, så det er muligt at udfordre deres udtalelser med provokationer, der muligvis kan føre til nye indsigter” (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 167). I kraft af deres elitestatus har elementer af det konfronterende interview altså ført til at informanterne har reflekteret yderligere, og at ny viden er tilvejebragt, mere end det har medført konflikt, usikkerhed eller uvilje hos informanterne. Således er der ikke tale om konfronterende interviews i den klassiske antagonistiske forstand, men en mere konsensussøgende udgave af denne interviewtype (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 180).

Fokusgruppeinterviewet

Interview 2 og 3, som begge er interviews med udførere, er tilrettelagt som fokusgruppeinterviews. Dette er gjort med det mål for øje at skabe viden gennem den interaktion, som deltagerne har under et fokusgruppeinterview. Idet de enkelte informanters livsverden ikke har været det centrale at få frem, men i højere grad indsigt i den praksis og forståelse, som udspiller sig hos udførerne generelt, har denne interviewform været hensigtsmæssig. Ifølge Bente Halkier er det en force ved fokusgrupper, at der produceres viden om sociale gruppers fortolkninger, normer og interaktioner (Halkier, 2008, s. 13). Det har netop været denne type information, som har været relevant at opnå, for at få indsigt i henholdsvis, hvorledes samarbejdet med myndigheden opfattes og praktiseres, og ikke mindst hvilken opfattelse af magtanvendelser, der gør sig gældende, og hvordan disse er en del af den daglige interaktion på arbejdspladsen.

I udførelsen af interviewene viste det sig også hensigtsmæssigt, at informanterne havde lejlighed til interaktion med hinanden undervejs, idet der opstod mulighed for erfaringsudveksling. Dette var med til at skabe dynamik i interviewene og muliggjorde frembringelse af viden, som ikke kunne have været opnået, hvis medarbejderne var blevet interviewet enkeltvis. Kontrasten til denne dynamik blev tydelig, da den ene informant, som skulle have deltaget i interview 3, af praktiske årsager måtte interviewes på et senere tidspunkt alene. Det var tydeligt vanskeligere for denne informant at reflektere sig frem til svar på de mere komplekse spørgsmål, som blev stillet. Informanten måtte ofte undskylde sig med manglende kendskab til kollegaers praksis, manglende viden mv. Dette har antageligt ikke været forårsaget af mindre viden hos denne informant end de øvrige, men i højere grad, at muligheden for fælles refleksion undervejs i interviewet ikke forelå i samme grad, som ved deltagelse i fokusgruppen.

Under såvel forberedelse som afvikling af fokusgruppeinterviewene var det et opmærksomhedspunkt, at der i en fokusgruppe kan forekomme såkaldt social kontrol, hvor atypisk

individuel praksis eller forståelser bliver undertrykt, fordi gruppedynamikken gør dem svære at få frem (Halkier, 2008, s. 13). Risikoen er således, at uenigheder eller kendskab til anden praksis end den gængse vedrørende magtanvendelser hos udførerne er blevet tilbageholdt ud fra et ønske om ikke at dele disse med den anden informant i interviewet. I praksis blev der da heller ikke givet udtryk for stor divergens i svarene fra informanterne i hvert interview, hvilket kan skyldes denne sociale kontrol. Den manglende divergens kan dog også ses som et udtryk for, at informanterne i hvert interview kom fra samme arbejdsplads, og dermed i vidt omfang til daglig er en del af den samme interaktion og drøftelser, når det kommer til magtanvendelser.

Da det som tidligere nævnt ikke er undertegnede selv, som konkret har udpeget deltagerne i fokusgrupperne, og da en informant som nævnt ovenfor måtte aflyse på dagen for interview, har størrelsen på begge fokusgrupper været to informanter. Dette antal er i henhold til Halkiers anbefalinger i underkanten, da en for lille gruppe er følsom over for frafald, ligesom det kan være svært at skabe den dynamik i interviewet, som er nødvendig for at frembringe ny viden (Halkier, 2008, s. 34). Imidlertid har det for så vidt angår dynamikken vist sig som en fordel, at informanterne i begge interviews var nære kollegaer, og derfor kendte hinanden godt i forvejen. Det vurderes altså ikke, at det lave antal har haft en negativ indflydelse på tilvejebringelsen af ny viden. Tværtimod ville det, set i retrospektiv, have været vanskeligt for undertegnede som moderator at holde kontrol og overblik i en stor gruppe, ligesom databearbejdningen i form af transskribering og kodning kunne være blevet vanskeliggjort.

Således har valget af fokusgrupper og størrelsen på disse på trods af risikoen for social kontrol vist sig hensigtsmæssigt som middel til frembringelse af den type viden, som det var ønsket at opnå hos udførerne i henhold til problemformuleringen.

Databearbejdning

Dette kapitel omhandler den konkrete databearbejdning, som har været foretaget før og efter gennemførelsen af interviewundersøgelsen.

Interviewguides

Forud for alle interviewene er der blevet udarbejdet interviewguides (vedlagt i bilag 1). Alle disse er opbygget over den samme skabelon, som har udgangspunkt i projektets teoretiske ramme og ikke mindst de på forhånd opstillede hypoteser og problemformuleringen. For at få de mest meningsgivende svar og ligeledes sikre, at hvert interview tilvejebringer den viden, som den enkelte

udvalgte informant kan bidrage med i kraft af deres placering i organisationen, er hver af interviewguiderne tilpasset til det enkelte interview. Dette gælder dog ikke interviewguiderne til de to fokusgruppeinterviews, som i vidt omfang er ens. Det er valgt at lave disse to interviewguider stort set identiske for at opnå sammenlignelige svar fra henholdsvis udførerne på handicapområdet og ældreområdet. Sammenligneligheden mellem disse besvarelser er vigtig for at muliggøre en besvarelse på spørgsmålet om, hvorvidt der er forskel i praksis og forståelsen af magtanvendelser hos de to typer udførere. Derfor er der kun foretaget små tilpasninger af disse interviewguides til de enkelte interviews.

Interviewguiderne er udarbejdet således, at de indeholder en oversigt over emner, som skal dækkes, og en række forslag til spørgsmål. Dette er ifølge Kvale kendetegnende for den semistrukturerede interviewguide (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 151). Spørgsmålene er udførligt formulerede, hvilket ikke er et udtryk for, at interviewene faktisk er afviklet så stringent, som interviewguiderne kan synes at lægge op til. Blot er den udførlige udformning af spørgsmål og temaer lavet som en hjælp til at sikre flowet i interviewene og sørge for, at de temaer, som med udgangspunkt i den teoretiske ramme var fastlagt på forhånd, blev afdækket. I praksis var afviklingen af interviewene dog præget af både ændring i rækkefølgen af spørgsmål, at visse spørgsmål blev undladt, hvor de ikke syntes relevante, og at informanterne desuden bragte temaer på banen, som ikke var inkorporeret i interviewguiderne. Dette er i høj grad i overensstemmelse med formålet med afviklingen af den kvalitative interviewundersøgelse, og har således også præget opbygningen af den efterfølgende kodning til analysen og selve udførelsen af analysen. Dette vil blive beskrevet nærmere i det senere afsnit om kodning.

Den konkrete udformning af interviewguiderne har fundet sted som en todeling. Først er der sket en tematisering i henhold til projektets problemformulering. Denne opdeling ses i venstre side af interviewguiden og vedrører den såkaldte tematiske dimension af spørgsmålene. Den tematiske opdeling har til formål at sikre, at den vidensproduktion, som finder sted, er relevant for besvarelsen af projektets hypoteser og problemformulering, mens denne del ikke direkte egner sig til at blive stillet som spørgsmål. Derfor er højre side i guiderne brugt til at omsætte den tematiske opdeling til spørgsmål, som har til formål at sikre forståelsen og relevansen for informanterne samt et godt samspil i løbet af interviewet. Dette betegnes den dynamiske dimension i interviewguiderne (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 151ff).

Der er i udformningen af interviewguidernes dynamiske del lagt vægt på at indhente oplysninger om organisationen, som var relevante at spørge ind til i henhold til den tematiske udformning. Dog viste det sig i flere tilfælde, at disse ”praksisnære” spørgsmål ikke blev oplevet som relevante af informanterne eller at de aspekter i organisationen, som umiddelbart kunne tolkes problematiske, viste sig at være uden betydning eller måske blot uproblematisk for informanterne. Disse dynamiske spørgsmål medvirkede således i høj grad til, at flere af antagelserne om problemstillingen vedrørende magtanvendelser blev tilbagevist, hvilket vil fremgå i analysen. Alt i alt medvirkede interviewguiderne dog som håbet til, at jeg som moderator/interviewer kunne holde overblik og sikre, at de på forhånd fastsatte temaer blev behandlet, samtidig med, at de åbnede mulighed for produktion af ny viden fra informanterne.

Transskription

Alle interviews blev med informanternes viden og samtykke optaget på lydfiler. De er herefter blevet transskriberet i deres fulde udstrækning. Det er valgt at transskribere alle interviews fuldt ud for på den måde at få flest mulige nuancer med og dermed i videst muligt omfang sikre, at analysen tager højde for den kontekst, som de anvendte citater er sagt i. Den fulde transskription er altså en del af kvalitetssikringen af analysen.

Dog er det i forbindelse med oversættelse fra tale til skriftsprog væsentligt at holde sig for øje, at *”Transskriptioner er kort sagt forarmede, dekontekstualiserede gengivelser af direkte interviewsamtaler”* (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 200). Med dette menes, at der i processen med at oversætte fra skrift til tale uundgåeligt vil ske en reducere af de nuancer, som findes i det talte sprog, og som har været en del af interviewene. Konsekvensen af denne reducere af kontekst er dog mindre i denne undersøgelse, end hvis der havde været tale om eksempelvis en diskursanalyse, hvor det eksakte sprogbrug og konteksten har en central betydning. Formålet med interviewundersøgelsen har været at opnå indsigt i, hvordan Skanderborg Kommunes organisatoriske opbygning har betydning for samspillet med myndighed og udførere omkring magtanvendelser på voksenområdet. Ligeledes har det været formålet at afdække, hvordan udførerne opfatter magtanvendelserne. Det har derimod ikke været formålet at afdække de underliggende betydninger af de udsagn, som informanterne er fremkommet med. Derfor vurderes det ikke, at transskriptionen i vidt omfang har haft konsekvenser for reliabiliteten og validiteten af undersøgelsen. Desuden har det rent metodisk af hensyn til sammenligneligheden mellem interviewene været en fordel, at der ikke har været flere personer om at foretage transskriptionerne. Således er de alle foretaget med brug af den samme metode, hvorfor der ikke er nævneværdig

forskel i måden, som interviewene fremstår på. Retningslinjerne for den konkrete transskription er afbilledet i en transskriptionsnøgle, som er vedlagt i bilag 8. Disse retningslinjer er valgt under hensyntagen til temaet for undersøgelsen og de tidsmæssige ressourcer.

Nedenfor følger en introduktion til den kodning, som har fundet sted for at kategorisere de empiriske fund.

Kodning

For at øge reliabiliteten af projektets analytiske resultater er der udarbejdet en procedure for kodning af empirien. Det hermeneutiske udgangspunkt for projektet tilsiger ifølge Juul en ikke alt for stringent kodning, idet han påpeger, at der både ved lukket og åben kodning er fare for, at kodeprocedurerne kommer til at stå i modsætning til den dialektiske proces, som skal finde sted, når empirien udforskes og fordommene sættes i spil (Juul, 2012, s. 132). Dette aspekt er tænkt ind i kodningsproceduren, som således ikke er helt stringent fastlagt og desuden åbner op for nye inputs, som ikke er en del af den på forhånd opstillede ramme.

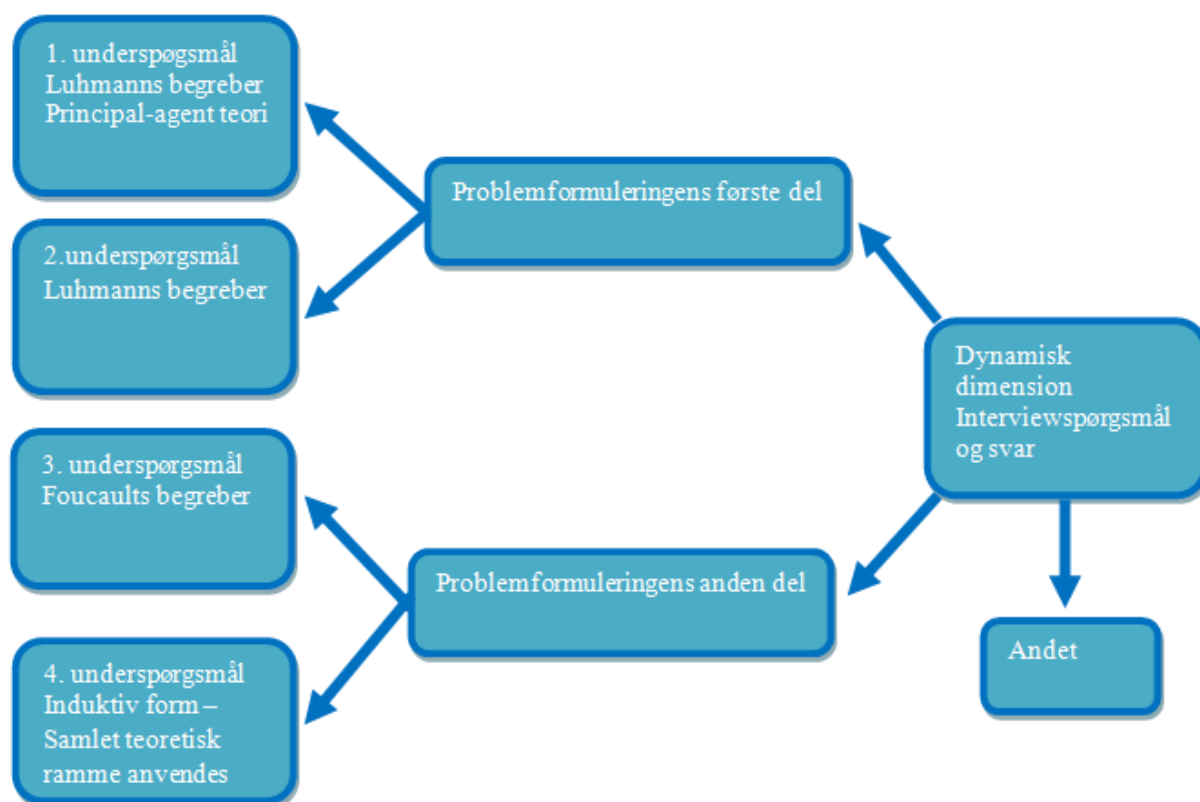
Olsen fremhæver kodningen som en måde at konceptualisere de empiriske fund, og denne konceptualisering i analysen hænger nært sammen med fortolkningen. Således lader analysestrategien sig kun udføre, såfremt der på forhånd har fundet en konceptualisering i form af kodning sted forud for fortolkningen af udsagnene (Olsen, 2003, s. 76). Imidlertid påpeger Olsen, at en skarp skelnen mellem induktiv og deduktiv kodning ikke lader sig gøre, idet ingen af dem kan udføres uden elementer af den anden. Kodningen bliver derfor en vekslen mellem det induktive og deduktive, og dette er også tilfældet i dette projekt, hvor en abduktiv eller semi-åben kodning vil finde anvendelse (Olsen, 2003, s. 79f).

Selve kodningsprocessen er som en semi-åben eller abduktiv form bygget op omkring de anvendte interviewguider. Disse er som tidligere beskrevet udarbejdet med den tematiske dimension i form af problemformuleringen i venstre side, og den dynamiske dimension i form af de konkrete spørgsmål i højre side. I udarbejdelsen af interviewguiden er processen altså gået fra venstre mod højre i operationaliseringen af problemformuleringen til konkrete spørgsmål. Kodningsprocessen er så at sige gået fra højre mod venstre, således at de konkrete udsagn kobles til de spørgsmål, de besvarer og derefter tilbage til den del af problemformuleringen, som de vedrører. Herefter kodes der endnu en gang for at koble udsagnene til det underspørgsmål og den teoretiske dimension, som de i henhold til analysestrategien vedrører. Processen går således gennem tre runder fra den dynamiske

dimension til den tematiske dimension for slutteligt at koble til problemformuleringens underspørgsmål og teoretiske ramme, som analysen er opdelt i henhold til. For at sikre at udsagn, som ikke umiddelbart lader sig konceptualisere i henhold til den opstillede problemformulering og underspørgsmål, ikke overses, laves en kodningskategori, hvori disse udsagn samles. Denne kategori betegnes ”andet” og inddrages som et induktivt præg i analysen som ”indspark”, der ikke nødvendigvis relaterer sig til de stillede spørgsmål, men som alligevel indirekte bidrager til besvarelsen af disse ved at indføre nye vinkler eller forståelser til problemstillingen.

Kodningsprocessen er afbilledet nedenfor.

Figur 4: Kodningsprocessen



I det følgende kapitel præsenteres projektets teoretiske ramme og overvejelserne i forbindelse med valget af denne.

Teorifelt

I dette kapitel præsenteres henholdsvis principal-agent teorien, Luhmanns autopoietiske systemer og Foucaults magtanalyse. Disse tre teorier udgør den samlede teoretiske baggrund for såvel dannelsen af de indledende hypoteser om projektets problemstilling som for besvarelsen af problemformuleringen i analysen. Forud for præsentationen af hver enkelt teori vil der i nedenstående afsnit blive redegjort for de overvejelser, som har ført til inddragelsen af teorierne i projektet.

Valget af principal-agent teorien som en del af projektets teorifelt kan siges at skille sig ud i forhold til de to øvrige teorier, som i højere grad udgør generelle samfundsteorier. Brugen af principal-agent teorien er dog central i forbindelse med en undersøgelse af BUM-modellens betydning for relationen mellem myndighed og udførere. Eksempler på dette ses i øvrige teoretiske introduktioner til BUM-modellen (Ejersbo & Greve, 2002), (Hansen, 2011). Desuden er det nærliggende at inddrage principal-agent teorien, som ellers har udgangspunkt i den økonomiske tradition, i forbindelse med analysen af, hvorvidt der forekommer autopoietiske systemer hos myndighed og udførere på magtanvendelsesområdet. Således supplerer Luhmanns teori om autopoietiske systemer og principal-agent teorien hinanden i undersøgelsen af, hvilken betydning det har for relationen mellem myndighed og udførere, når disse led skilles ad rent organisatorisk. Mens systemteorien bidrager til en forståelse af betydningen i forhold til muligheden for kommunikation mellem de to led, kan principal-agent teorien således anvendes til synliggørelse af de incitamenter til den manglende kommunikation, som kan være gældende. De to teorier bidrager således til besvarelsen af problemformuleringens første del.

Valget af Luhmanns systemteori og Foucaults magtforståelse i analysen ligger i modsætning til ovenstående ikke i naturlig forlængelse af hinanden. Således adskiller disse teorier sig væsentligt fra hinanden i deres fokusområder. I forhold til forståelsen af magt er det eksempelvis centralt, at Foucault opfattes som en decideret magtteoretiker, mens magten spiller en langt mindre rolle i Luhmanns systemteoretiske begrebsverden (Borch & Larsen, 2003, s. 10). På trods af denne forskel mellem de to teoretikere var de dog fælles om et opgør med distinktionen mellem den positivistiske objektivisme og den hermeneutiske subjektforståelse: *"De (universelle teorier red.) forudsætter ikke nogen erkendelsesteoretiske kriterier, som man ikke kan komme bagom..."* (Luhmann, 1984, s. 32). De delte altså en ambition om, at deres fortolkninger ikke skulle være en del af det skel mellem positivismen og hermeneutikken, som også er illustreret i projektets metodekapitel (Borch & Larsen, 2003, s. 8ff).

I opgøret med den hermeneutiske subjektforståelse adskiller de sig altså begge fra det videnskabsteoretiske udgangspunkt for dette projekt. På trods af dette udgør deres forståelser af henholdsvis sociale systemer og magtanalyse relevante bidrag til analysen af empirien, som er indsamlet med en hermeneutisk tilgang. Således anvendes Luhmanns teori fortrinsvis til at uddybe og nuancere de empiriske fund, som vedrører den organisatoriske konstellation i Skanderborg Kommune. Luhmanns forståelse af organisatoriske systemer som autopoietiske belyser som nævnt betydningen af den kommunikation, som finder sted mellem myndighed og udførere, og samtidig anvendes den til at fremskrive de potentielle konsekvenser af manglen på samme. Foucaults magtanalyse anvendes i besvarelsen af problemformuleringens anden del som teoretisk forståelsesramme i forhold til de problematikker og udfordringer, som gør sig gældende hos udførerne i arbejdet med magtanvendelser. Heri ligger årsagen til valget om at inddrage begge teoretikere, idet de således bidrager med hver deres fokus i forhold til de forskellige dele i projektets problemformulering. Selvom der er tale om to teorier, som på visse områder er komplementære, anvendes de altså i analysen som supplerende teorier, fordi de benyttes til at belyse hver deres del af problemformuleringen (Guldager, 2010, s. 112f).

Ud over deres supplerende egenskaber i forhold til hinanden, er teorierne ligeledes valgt, idet de på flere måder tildeler subjektet den samme perifære rolle i forhold til henholdsvis de sociale systemer og magten (Borch & Larsen, 2003, s. 163). Således optræder subjektet hos Luhmann udelukkende i de sociale systemers omverden og er ikke en direkte del af de kommunikationer, som sker indenfor systemerne. Ligeledes betragter Foucault ikke magten som noget, der kan besiddes eller erobres af konkrete subjekter eller personer, men som noget, der opstår i relationer på alle niveauer. At anlægge denne subjektforståelse åbner muligheden for at fremanalysere de centrale elementer, som afdækkes i empirien, uden at det bliver et spørgsmål om de konkrete informanternes roller i forhold til dette. På denne vis bliver det muligt med den hermeneutiske tilgang at fortolke det sagte og samtidig hæve analysen op på et mesoniveau, hvor det ikke længere er subjekterne, som er genstand for analysen, men i højere grad de organisatoriske rammer og den generelle forståelse og opfattelse af magten.

Valget af principal-agent teorien, Luhmanns systemteori og Foucaults magtanalyse som teoretisk ramme for projektet kan altså begrundes med, at de leverer bidrag til hver deres del af problemformuleringen på trods af, at de ikke hviler på samme videnskabsteoretiske udgangspunkt som projektets metode.

I det følgende kapitel vil de relevante dele af de tre teorier blive præsenteret. Den teoretiske introduktion indledes med en præsentation af BUM-modellen, hvis betydning undersøges i den første delanalyse. Introduktionen af BUM-modellen og den bagvedliggende teoretiske forståelse introduceres her, idet denne danner baggrunden for den efterfølgende præsentation af principal-agent teorien.

BUM-modellen

Indenfor den offentlige sektor, og i særdeleshed på det sociale område, beskæftiger man sig ofte med såkaldte vilde problemer eller ”wicked problems”. Disse er karakteriseret ved at være svære at definere, svære at løse, og ikke mindst er det vanskeligt at vurdere, hvornår de rent faktisk er løst. Ifølge Koppenjan og Klijn afføder dette en grundlæggende usikkerhed i forhold til problemløsningen (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 6ff). Et eksempel på, hvorledes denne usikkerhed er blevet håndteret inden for den offentlige sektor, er indførelsen af det neoliberalt inspirerede New Public Management - NPM, som kan beskrives som en samlebetegnelse for en række reform- og ændringstiltag, som understøtter gennemgribende organisationsændringer. I forhold til den offentlige sektor har inspirationen fra NPM givet sig udslag i særligt to slags reformer: De administrative, som indebærer en øget grad af decentralisering af lederansvar, målstyring, IT og output- og resultatkontrol; og institutionelle reformer, som indebærer opsplитning af den offentlige sektor i mindre resultatenheder, adskillelse mellem bestiller og udførere (BUM-modellen), inddragelse af private virksomheder via udlicitering, dannelse af statslige aktieselskaber, privatisering og andre former for markedsgørelse (Nørrelykke, Zeeberg, & Ebsen, 2011, s. 162).

I et NPM perspektiv kan den usikkerhed i forhold til opgaveløsningen, som Koppenjan og Klijn fremhæver altså blandt andet mødes med en opdeling af ansvarsområder i forhold til opgaven – Bestiller Udfører Modtager modellen – BUM-modellen. Denne har til formål at reducere kompleksiteten i opgaveløsningen og finder anvendelse ved udlicitering af opgaver til såvel private udførere, som til offentlige, som byder ind på opgaver på lige fod med de private (Hansen, 2011, s. 168). Formålet med opdelingen i bestillere, udførere og modtagere er at opnå en styring med opgavernes udførelse hos såvel egne udførere som eksterne og private. BUM- modellen har længe været anvendt inden for andre fagområder, men har for alvor fundet udbredelse på det sociale område siden 2003. Det er karakteristisk, at indførelsen af BUM-modellen på det sociale område har som omdrejningspunkt at sikre modtagerens medbestemmelse og i visse tilfælde give denne frit valg i forhold til, hvilken leverandør af ydelser, der ønskes. Samtidig giver det bestilleren øget

mulighed for at kontrollere faktorer som mål, målopfyldelse, økonomisk styring og bevidsthed og derigennem forpligte de udførere, som benyttes (Hansen, 2011, s. 163f).

Formålet med opdelingen i bestillere og udførere er således at reducere kompleksiteten og usikkerheden i opgaveløsningen:

“In NPM there is a strong emphasis on separating policy making and implementation; reducing uncertainty by separating responsibilities and emphasizing efficient market coordination and an objective-setting role for public actors” (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 100).

Denne ansvarsdeling mellem bestillere og udførere bliver i praksis mulig ved brugen af kontrakter mellem parterne. Dette uddybes nærmere i nedenstående afsnit, som indeholder en præsentation af principal-agent teorien.

Principalen og agenten

Som beskrevet i ovenstående afsnit fremhæver Koppenjan og Klijn, at den skarpe opdeling i ansvars- og arbejdsområder mellem myndighed og udførere i henhold til BUM-modellen og med brug af kontrakter kræver, at flere aspekter er tilgodeset. Blandt andet er det inden for den såkaldte traditionelle kontraktopfattelse centralt, at brugen af kontrakter medfører et behov hos bestilleren for at overvåge udførelsen og resultatet af opgaven hos udføreren. Idet resultatet af et kontraktforhold er dybt afhængig af, hvilken indsats der ydes hos den udførende part, er det nødvendigt for bestilleren at overvåge denne indsats løbende. Jo mere kompleks opgaven er, og jo mere indbyrdes afhængige parterne i en kontrakt er, jo større er behovet for overvågning, men samtidig bliver denne overvågningsopgave også vanskeligere og mere omkostningstung at udføre. Risikoen for opportunistisk opførsel hos udføreren som et resultat af ønsket om at maksimere egennyttens kan føre til yderligere klausuler i kontrakterne, hvilket gør overvågningen endnu mere nødvendig for bestilleren (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 106)

I denne kontraktopfattelse ligger der ifølge Ejersbo og Greve en grundlæggende mistillid til, at loyaliteten hos ansatte i den offentlige sektor uden videre kan tages for givet, som det er tilfældet inden for den traditionelle opfattelse, hvor den offentlige sektor anskues som et hierarkisk styret system med embedsmænd, som er loyale og styret af lovgivning. Denne grundlæggende mistillid mellem bestillere og udførere inden for den offentlige sektor fører til, **at** der opstår såkaldte principal-agent relationer, hvor bestilleren optræder som principalen, og udføreren er agent. Kernen i denne teori er netop den overvågning, der, som beskrevet ovenfor, bliver nødvendig for

principalen at udføre overfor agenten for at sikre, at denne lever op til sin del af kontrakten. Overvågningen nødvendiggøres af, at agenten antages at være egennyttemaksimerende fremfor loyal overfor principalen. I dette ligger altså implicit en antagelse om, at agenten for at sikre egen nytte er villig til at ”snyde” principalen, såfremt dette er nødvendigt for at sikre egen overlevelse (Ejersbo & Greve, 2002, s. 18ff).

Overført til problemstillingen i dette projekt, udgøres principalen af den myndighed, som skal behandle ansøgninger og indberetninger om magtanvendelser og have dialog herom med udførerne, som så er agenter. Set med dette teoretiske blik, kan der altså være en motivation for udførerne til at ”snyde” myndigheden for indberetninger og ansøgninger om magtanvendelser ud fra antagelsen om, at mange magtanvendelser ikke har en positiv betydning for udførernes muligheder for at leve op til deres kontrakt/aftale med myndigheden og dermed få lignende opgaver ved andre lejligheder. Anskues udførere som egennyttemaksimerende, opstår der altså behov for, at myndigheden overvåger og kontrollerer, om ansøgninger og indberetninger om magtanvendelser sker på korrekt vis. Dermed kan denne teoretiske model forklare det tidligere omtalte lave antal af indberetninger og magtanvendelser med, at det er i udførernes interesse at undlade at foretage disse, fordi det kan komme dem til skade i forhold til at leve op til kontrakten med myndigheden.

Et alternativ til den klassiske kontraktopfattelse udgøres i følge Ejersbo og Greve af den såkaldt relationelle kontraktopfattelse. Den relationelle kontraktopfattelse er kendetegnet ved en anerkendelse af de vilde problemers kompleksitet på den måde, at der anvendes mere åbne kontrakter end inden for den klassiske kontraktopfattelse. Disse kontrakter optræder inden for den offentlige sektor fortrinsvis som et middel til samarbejde frem for et styrings- og kontrolinstrument. Det bliver således kontraktens formål at skabe kontakt mellem de forskellige aktører (her myndighed og udførere), og den udgør dermed et samlingspunkt for parterne frem for et kontrolelement (Ejersbo & Greve, 2002, s. 21f). I dette perspektiv er den såkaldt modificerede BUM-model ofte gældende. Denne model laver ikke om på rollefordelingen mellem myndighed og udførere, men under hensyntagen til, at den borgergruppe, som arbejdes med på det sociale område, ofte har behov for en særlig indsats, åbnes der i højere grad op for, at myndigheden kan gøre brug af sparring med udførerne. På den måde bliver myndigheden først og fremmest en koordinerende funktion, som benytter sig af inputs udefra i sin beslutningstagning. Den modificerede BUM-model levner således mulighed for en tværgående dialog mellem myndighed og udførere. (Nørrelykke, Zeeberg, & Ebsen, 2011, s. 28f). I analysen vil det med udgangspunkt i ovenstående introduktion

blive undersøgt, hvilken kontraktopfattelse, der primært gør sig gældende i forbindelse med organiseringen i henhold til BUM-modellen i Skanderborg.

I de følgende afsnit præsenteres den øvrige del af projektets teoretiske ramme i form af Luhmanns autopoietiske systemer og Foucaults magtanalytik.

Luhmanns autopoietiske systemer

Luhmann grundlagde i 1984 med værket *Soziale Systeme* sin funktionelt-strukturalistiske systemteori (Luhmann, 1984). Teorien indeholder et helt særegent begrebssystem og kan betragtes som en universel makroteori, hvorigennem alt socialt kan forstås:

”Vi stiller krav om universel gyldighed for teorien om sociale systemer; det er begrundelsen for at tale om en almen teori. Det vil sige, at enhver social kontakt bliver forstået som system, hele vejen op til samfundet, der forstås som den samlede hensyntagen til alle mulige kontakter” (Luhmann, 1984, s. 51).

I sin ambition om universalitet har Luhmann således udviklet en omsiggribende og kompleks begrebsverden, der på et makroplan søger at forklare alle aspekter i samfundet. Til dette formål inddeles samfundet i differentierede systemer, hvoraf de mest anvendte er: det psykiske system (bevidsthed), det biologiske system (organisk liv) og det sociale system (kommunikation) (Schuldt, 2006, s. 16). Disse systemer differentieres i specialiserede undersystemer, som er indbyrdes afhængige og følsomme over for hinandens operationer. Der er her tale om såkaldte strukturelle koblinger mellem systemerne, som muliggør, at hvert enkelt system reagerer og tilpasser sig i forhold til de øvrige, og at samfundet derved reguleres (Hagen, 2004, s. 385).

For at opnå en teoretisk forståelse for betydningen af den organisatoriske opdeling i myndighed og udførere i en kommune er det relevant at anvende den del af Luhmanns teoretiske begrebsapparat, som beskæftiger sig med organisationsniveauet og omhandler sociale systemer. Ifølge Luhmann kan et socialt system udspaltes i handler, som skaber tilslutningsgrundlag for kommunikationsforløb (Luhmann, 1984, s. 180). Disse kommunikationer tilslutter sig andre kommunikationer, hvilket resulterer i yderligere kommunikationer og så fremdeles. Denne kommunikationsstruktur kalder Luhmann for autopoiesis: *”Ved sociale systemer forstår jeg helt generelt et system, hvis operation er kommunikation, altså som til stadighed erstatter kommunikation med kommunikation”* (Luhmann 1991) i (Schuldt, 2006, s. 33).

Denne kommunikation implicerer dog ikke subjekter. Det er nemlig karakteristisk for sociale systemer, at de ikke, som man kunne tro, består af mennesker:

”... teorien om autopoietiske systemer konvergerer, og denne konvergens gør det muligt at indsætte et handlingsbegreb, der er konciperet subjektfrat, som begreb for iagttagelsen af sociale systemers basale elementer” (Luhmann, 1984, s. 159).

Det sociale system opererer således uafhængigt af mennesker, som i stedet befinder sig i dets omverden. Mennesket er dermed ikke kilde til kommunikation, idet det kun er kommunikation, som kan kommunikere. Men mennesket, som består af flere forskellige lukkede systemer af fysisk karakter, kan dog stadig have relevans for opbygningen af de sociale systemer (Kneer & Nassehi, 1997, s. 69 ff).

Sociale systemer kan underopdeles i samfund, organisationer og interaktioner. Casen i dette projekt, Skanderborg Kommune, hører selvsagt under betegnelsen organisation. Set med dette blik kan kommunen altså anskues som et socialt, autopoietisk system, som består af kommunikation. Skulle man foretage endnu en underopdeling, kunne man sige, at bestiller og udførere hver for sig også udgør et socialt system. I denne sammenhæng er det centralt, at sociale systemer betegnes som selvrefererende og dermed lukkede systemer (Thyssen, 1992, s. 22). Det betyder ifølge Luhmann, at:

”De (systemerne red.) konstituerer og vedligeholder sig selv ved at frembringe og opretholde en difference til omverden, og de benytter deres grænser til regulering af denne difference. Uden difference til omverdenen ville der ikke engang findes selvreference, for difference er den funktionelle betingelse for selvrefererende operationer. I denne forstand er grænseopretholdelse systemopretholdelse ” (Luhmann, 1984, s. 52f).

Dette betyder ikke, at det autopoietiske sociale system ikke har en omverden, som det benytter sig af, men det afgrænser sig og opretholder altså hele tiden en grænse til denne omverden. Denne grænse betyder, at åbenheden for fænomener og muligheder varierer, alt efter om disse findes inden for systemet eller i dets omverden. Det bliver derfor vanskeligt for de autopoietiske systemer at forholde sig til hinanden, fordi grænseoverskridende processer har andre betingelser end de, som finder sted inden for systemet (Luhmann, 1984, s. 53). Denne vanskelighed løses hos Luhmann med begrebet interpenetration. Interpenetration er kendetegnet ved, at et system muliggør et andet system ved at stille sin kompleksitet til rådighed, som det andet system derved kan ”bygge videre”

på. De to systemer er dog lukkede for hinanden og vil aldrig komme til at overlappe (Thyssen, 1992, s. 25f). Begrebet interpenetration kan sidestilles med det tidligere nævnte strukturel kobling, som omhandler systemernes indbyrdes følsomhed og regulering i forhold til hinanden.

Et centralt spørgsmål i forhold til teorien om de sociale systemer som autopoietiske er, hvorledes den kommunikation, som de bygger på, opstartes og opretholdes. Dette sker ved dannelsen af henholdsvis strukturer og processer. Strukturerne har til formål at reducere kompleksiteten inden for systemet ved at begrænse tilslutningsmulighederne. Således kan kun bestemte former for kommunikation finde sted i autopoiesis, mens andre kommunikationer helt udelukkes. Dette benævnes forventningsstrukturer, idet de udvælger, hvilke elementer, der får adgang til det sociale system. Samtidig med at strukturerne sørger for at udelukke bestemte kommunikationer, sørger processer for, at der findes passende tilslutningsmuligheder i det sociale system. Her spiller det en rolle, at kommunikationer er tidsmæssigt fastlagte hændelser. De resulterer i tilslutningshændelser, og dermed holdes autopoiesis kørende. Processer og strukturer er altså selvorganiserende og medfører, at sociale systemer kun reagerer på ændringer i omverden ud fra deres egenlogik. Dette betyder, at forskellige systemer vil reagere forskelligt på forskellige hændelser, alt efter hvad der som resultat af strukturer og processer er meningsgivende inden for det enkelte system (Schuldt, 2006, s. 35f).

Set i dette perspektiv kan Skanderborg Kommune altså ansues som en organisation, hvori myndighed og udførere udgør hver deres autopoietiske sociale system. Disse lukkede systemer har således hver deres processer og strukturer, hvilket nok gør dem følsomme og reagerende i relation til deres omverdener, men også giver dem en egenlogik, hvorudfra de reagerer på denne omverden. Kommunikationen, som disse sociale systemer består af, er altså set med dette blik forskellig hos henholdsvis myndigheden og udførerne, hvilket må medføre en forskellig reaktion og forståelse i forhold til en udefrakommende kommunikation som eksempelvis magtanvendelser. Udover at danne baggrund for denne hypotesedannelse, finder Luhmanns teori om organisationer som sociale, autopoietiske systemer i projektet også anvendelse som forståelsesramme i forhold til de empiriske fund, som omhandler relationen mellem myndighed og udførere - og ikke mindst kommunikationen mellem disse. Ved at undersøge hvorvidt og på hvilken måde, der kan optræde autopoietiske, lukkede systemer i relationen mellem de to led, kan det således tydeliggøres, om der i den organisatoriske konstellation kan findes mulige årsager til eventuelle vanskeligheder i kommunikationen mellem myndighed og udførere vedrørende magtanvendelser.

I det følgende introduceres Foucaults magtbegreb. Inddragelsen af denne magtanalyse har til formål at bidrage til forståelsen af de dilemmaer og magtopfattelser, som kan være i spil hos udførerne i forbindelse med magtanvendelser.

Foucault og magten

I modsætning til Luhmann lagde Foucault i sit forfatterskab særligt vægt på, at han ikke ønskede at udvikle en generel og universel teori om mennesker og samfund. Tværtimod praktiserede han analyser af afgrænsede empiriske felter, men hans teorier er dog på trods af dette vidtfavnende. Foucaults magtanalytik favner således både samfundet på makroplanet, men finder også anvendelse i forhold til mere konkrete relationer, og anvendes i dette projekt således til analyse af magtrelationer på organisationsniveau.

Foucault forstår, i modsætning til den mere traditionelle opfattelse af begrebet, magt som noget ”overpersonligt”. Det vil sige, at magten ikke knytter sig til personer, og den kan ikke erobres. Der er tale om en biomagt eller pastoralmagt, hvor magthavere ikke findes i form af personer, i stedet kommer magten til udtryk i relationer:

”Magten skabes som et produkt af en række uhyre komplekse, differentierede styrkeforhold, en alles kamp mod alle ofte helt nede på mikroplanet – f.eks. relationer mellem forældre og børn, lærere og elever, læger og patienter, psykiatere og sindssyge, socialarbejdere og bistandsklienter, dommere og kriminelle, mænd og kvinder” (Heede, 2004, s. 39).

Foucault beskæftiger sig således med udøvelsen af magt og effekterne af denne for dem, som udsættes for den. Denne form for magt finder altså ifølge Foucault sted til hverdag i sociale relationer og retter sig mod mennesker i deres hverdagsliv, hvor den integreres i individerne og bliver en del af identiteten:

”This form of power that applies itself to immediate everyday life categorizes the individual, marks him by his own individuality, attaches him to his own identity, imposes a law of truth on him that he must recognize and other have to recognize in him. It’s a form of power that makes individuals subjects” (Foucault, 1982, s. 331).

I henhold til ovenstående citat sker udøvelsen af magten ifølge Foucault ikke nødvendigvis gennem lovstiftede principper, men mere i form af kontrol og normalisering. Magten er således ikke statscentreret, idet ethvert netværk af relationer har sit eget magtmønster og en relativ autonomi

(Lindgren, 2000, s. 334). Nedenfor er skitseret, hvordan Foucaults magtbegreb adskiller sig fra den mere traditionelle magtopfattelse i den juridisk-politiske model:

Figur 5: Magtbegrebet i den juridisk-politiske model vs. Foucaults model

Den juridisk-politiske model	Foucaults model
Magt besiddes	Magt udøves
Magt strømmer ned oppefra en centraliseret kilde	Magt analyseres som en strøm nedefra
Magt er primært repressiv	Magt er primært produktiv

(Lindgren, 2000, s. 336)

Som det fremgår af modellen, betragter Foucault magten som produktiv som modsætning til det repressive, grænsesættende. Ved det produktive forstås, at magten ikke er statisk, derimod forøges den hele tiden i takt med, at antallet af magtrelationer i samfundet stiger: *"What would be proper to a relationship of power then, is that it be a mode of actions on actions"* (Foucault, 1982, s. 343). På denne måde er magten altså ifølge Foucault dybtliggende i sociale sammenhænge. Desuden er magten brugbar og nyttegivende for mennesket, idet den ikke opfattes som forbud, men i højere grad som videnskabskende og diskurssættende. I det produktive ligger der altså en form for udvikling og en opfattelse af, at det er muligt at opnå resultater gennem magten.

Når magt udøves, sker dette blandt andet via normalisering af individerne. Normalisering står i modsætning til udøvelse af magt via loven og tilhører ifølge Foucault en disciplinær form for magt, hvorimod loven hører under den såkaldte suverænitetsmagt. Magt gennem normalisering udøves ved hjælp af kontrol, vurderinger, korrektioner og måleprocedurer. Disse har til formål at skabe homogene individer, som ikke afviger fra den adfærd, som normen foreskriver. Normen etablerer et kontinuum fra det normale til det unormale, hvorudfra individerne vurderes og tilpasses. Normalisering af individerne har således til formål at "frelse" dem ved at sikre deres velvære, helbred, sikkerhed og beskytte dem mod eventuelle ulykker. Foucault betegner også denne magt **som** pastoralmagten, fordi den har en form for frelse som sit formål (Foucault, 1982, s. 334). Denne disciplinære eller pastorale form for magt findes ifølge Foucault i de fleste statslige institutioner som for eksempel fængsler, skoler, militærvæsen og sindssygehospitaler: *"Normalisering bliver dermed en aktivitet der med forskellige midler skal korrigere eller indordne, alternativt genoprette, noget eller nogen i forhold til det der i den konkrete sammenhæng fremstilles som normalt"* (Nilsson, 2009, s. 86).

I forhold til magtanvendelser på voksenområdet er det centralt at fremhæve, at selvom disse er stadfæstet i loven, og dermed har udgangspunkt i suværenitetsmagten, så er udførelsen af magtanvendelser i Foucaults termer ikke nødvendigvis intentionel. Tværtimod vil formålet som oftest være at sikre borgere mod fysiske gener eller manglende værdighed og dermed mobilisere vedkommende. Den pastorale magt kommer dermed til udtryk, idet magtanvendelsen foretages ud fra en norm om, at den tilstand, som borgeren befinder sig i, ikke er sikker eller værdig. Foucault "fritager" altså udføreren af en magtanvendelse for intentionen om at udøve magt: "... *the main objective of these struggles is to attack not so much or such-or-such institution of power, or group or elite, or class but, rather, a technique, a form of power*" (Foucault, 1982, s. 331). Derimod vil magtanvendelsen i højere grad, ifølge Foucault, ske med udgangspunkt i en disciplinerende magtudøvelse, som har normalisering af individet som central værdi. Magten bliver i denne sammenhæng produktiv, fordi dens sigte netop er resultatgivende, udviklende og samtidig kan være videnskabskende, fordi det via magtanvendelsen kan være muligt at finde nye strategier.

Udover at danne baggrunden for den indledende hypotese om udførernes opfattelse og praksis i forhold til magtanvendelser, kan Foucaults magtanalyse altså supplere det luhmannianske organisatoriske perspektiv i analysen ved at bidrage til en forståelse af de faktorer som er i spil, når der sker en magtanvendelse hos udførerne. Således anvendes dette teoretiske bidrag i analysen til at forklare og nuancere de empiriske fund, som omhandler de dilemmaer, som udførerne oplever i forbindelse med arbejdet med at opretholde omsorgspligten samtidig med at magtanvendelser undgås. Ligeledes inddrages det som forståelsesramme i forhold til, hvad der ligger til grund for, at nogle magtanvendelser ikke ansøges og indberettes i henhold til lovgivningen.

Analysestrategi

Når det kommer til kvalitative analyser, findes der ifølge Henning Olsen ikke en såkaldt "hovedvej" til at frembringe analyseresultaterne. Derimod er det væsentligt, at analysen kvalitetssikres gennem udvikling af en tematisk relevant analysestrategi, hvor resultaterne kan kontrolleres, og de analytiske aspekter bliver ekspliciteret (Olsen, 2003, s. 69). For at sikre gennemskuelighed i analysens opbygning følger der derfor neden for en introduktion til denne.

I henhold til projektets hermeneutiske tilgang vil jeg i analysen tage udgangspunkt i de hypoteser (forforståelser), som blev operationaliseret til underspørgsmål, og som blev ekspliciteret i de indledende afsnit. For at sikre, at problemformuleringens underspørgsmål indgår i "*... samtale med erfaringer fra den sociale virkelighed med henblik på at justere og specificere dem*" (Juul, 2012), og at problemformuleringen dermed besvares og nuanceres, vil analysen blive inddelt i henhold til disse. Således opdeles analysen i henhold til problemformuleringen, hvor de to første delanalyser har fokus på den organisatoriske tilgang til samspillet mellem myndighed og udførere, mens de to sidste delanalyser primært vil have fokus på praksis hos udførerne og samspillet betydning for dette. De fire delanalyser er altså, som nævnt i indledningen, tematiseret i henhold til problemformuleringens underspørgsmål. Nedenfor følger en konkret beskrivelse af, hvorledes hvert underspørgsmål vil blive undersøgt og testet i hvert delafsnit i analysen. I overensstemmelse med projektets abduktive slutningsform er der forskel på, hvorvidt spørgsmålene er teoretisk funderet, men de vil alle blive undersøgt med brug af projektets teoretiske ramme i vekselvirkning med informanternes bidrag fra den indsamlede empiri.

1. Delanalyse: *Hvordan kommer betydningen af den organisatoriske konstellation til udtryk i samspillet mellem myndighed og udførere på magtanvendelsesområdet, og hvorledes kan dette forstås henholdsvis med udgangspunkt i Luhmanns fremstilling af organisationer som autopoietiske systemer og principal-agent teorien?*

Dette underspørgsmål, som nuanceres og besvares i første delanalyse er, som det fremgår af projektets indledning og problemfelt, udledt på baggrund af empiriske data i form af de introducerede rapporter. Desuden er det baseret på Luhmanns teori om sociale systemer som autopoietiske. Tesen om BUM-modellens betydning baseres således på både induktive og deduktive elementer, og begge disse dele vil i første delafsnit blive efterprøvet i forhold til den indsamlede empiri og desuden med yderligere inddragelse af Luhmanns teori og supplerende teori i form af principal-agent teorien.

2. Delanalyse: *I hvilket omfang og på hvilken måde har samspillet mellem myndighed og udførere set i et luhmanniansk perspektiv indflydelse på muligheden for at forebygge og reducere antallet af magtanvendelser?*

Anden delanalyse bygger på analysens første del, hvor BUM-modellens betydning undersøges. I anden delanalyse undersøges det således, hvilken betydning samspillet mellem myndighed og udførere har for arbejdet med at forebygge magtanvendelser og sikre en korrekt sagsgang på området. Der tages udgangspunkt i en induktiv analyseform, idet tesen er baseret på henholdsvis min egen for forståelse og empiriske data fra de rapporter, som behandles i indledning og problemfelt. Tesen afprøves herefter med brug af de indsamlede data, og den abduktive form kommer efterfølgende til udtryk, idet Luhmanns teori også i dette afsnit inddrages som teoretisk forståelsesramme.

3. Delanalyse: *Hvordan kan man med Foucaults magtteoretiske tilgang forklare udførernes forståelse og praksis i forhold til magtanvendelser, og hvilken rolle har samspillet med myndigheden i denne sammenhæng?*

Med udgangspunkt i resultaterne fra analysens foregående afsnit skifter det teoretiske fokus i tredje del fra det organisatoriske perspektiv til det magtteoretiske. Underspørgsmålet besvares på abduktiv vis først i forhold til informanternes udtalelser om de dilemmaer, som opleves i forbindelse med magtanvendelserne og betydningen af samspillet med myndigheden omkring disse dilemmaer. Herefter anvendes Foucaults magtanalyse samt supplerende teori i form af psykologen Dorthe Birkmoses bidrag ”Når gode mennesker handler ondt” til en nærmere fortolkning af de empiriske fund. På baggrund af dette besvares og nuanceres underspørgsmålet.

4. Delanalyse: *Ses der med et komparativt udgangspunkt og med udgangspunkt i projektets samlede teoretiske ramme en forskel på, hvordan man hos udførerne på botilbud og plejecentre forholder sig til magtanvendelser, herunder ansøgninger og indberetninger, på henholdsvis ældre- og handicapområdet? Hvordan kan denne forskel i givet fald forklares?*

Dette underspørgsmål skiller sig ud fra de andre ved at være udelukkende baseret på fundene i en enkelt rapport og desuden på mine egne erfaringer fra området. I modsætning til de øvrige er det ikke umiddelbart teoretisk funderet og vil derfor blive testet induktivt ved brugen af de empiriske fund. Resultatet af den induktive analyse vil derefter blive sat i relation til de dele af den teoretiske ramme, som på baggrund af resultatet fra den induktive analyse findes relevante.

Således opbygges analysen altså i fire delanalyser i henhold til problemformuleringens underspørgsmål. Alle delanalyser foretages på organisationsniveau.

I det følgende kapitel vil projektets teoretiske ramme og den indsamlede empiri gennem en abduktiv analyseform blive anvendt til uddybning og nuancering af underspørgsmålene og dermed besvarelse af problemformuleringen.

Analyse

I dette kapitel vil den indsamlede empiri, som udgøres af en interviewundersøgelse med medarbejdere i Skanderborg Kommune, blive fremstillet og fortolket i forhold til den opstillede teoretiske ramme ved brug af en abduktiv analyseform. På denne måde nuanceres problemformuleringen og underspørgsmålene, som er opstillet i projektets indledende afsnit. Således behandles i første delanalyse betydningen af den organisatoriske konstellation i form af BUM-modellen, som myndighed og udførere på magtanvendelsesområdet i Skanderborg er en del af. Herefter følger anden delanalyse, som omhandler samspillet mellem myndighed og udførere og betydningen heraf i forhold til at reducere og forebygge magtanvendelser. Efter disse to afsnit skifter fokus til et mere udførerorienteret perspektiv, og det undersøges i tredje delanalyse, hvilke udfordringer, som udførerne møder i arbejdet med at forebygge magtanvendelser og samtidig sikre, at disse ansøges og indberettes korrekt. Det undersøges ligeledes, hvilken rolle samspillet med myndigheden har i forhold til at imødegå disse udfordringer hos udførerne. Slutteligt anlægges i sidste delanalyse et komparativt perspektiv, hvor det undersøges, hvorvidt og på hvilke måder der er forskel på, hvordan der arbejdes med forebyggelse og ansøgninger og indberetninger i forhold til magtanvendelser hos henholdsvis udførere på ældreområdet og handicapområdet. Således udgør analysen altså samlet set en empirisk og teoretisk undersøgelse af, hvilke faktorer i relationen mellem myndighed og udførere, som har betydning for muligheden - dels for forebyggelse, men også for opnåelse af korrekte sagsgange på magtanvendelsesområdet for voksne.

Første delanalyse: BUM-modellens betydning for samspillet

I dette afsnit undersøges i henhold til projektets første underspørgsmål, hvordan brugen af BUM-modellen har betydning for samspillet mellem myndighed og udførere på magtanvendelsesområdet. De empiriske fund analyseres med inddragelse af henholdsvis Luhmanns fremstilling af organisationer som autopoietiske systemer og principal-agent teorien. Således relaterer dette afsnit sig til problemformuleringens første del, som omhandler betydningen af den organisatoriske opdeling for samspillet mellem myndighed og udførere på magtanvendelsesområdet.

Hypotesen om betydningen af organiseringen i henhold til BUM-modellen bygger, som tidligere anført, på Luhmanns systemteoretiske forståelse af organisationer som autopoietiske, lukkede systemer med hver deres omverden, strukturer og processer, som de forholder sig til ud fra deres egenlogik. I dette perspektiv kan den skarpe adskillelse af myndighed og udførere, som Koppenjan & Klijn fremhæver som en central del af NPM- tilgangen føre til, at myndigheden og udførerne

kommer til at udgøre hver deres lukkede system indenfor organisationen. Konsekvensen af dette kan altså være, at den dialog om magtanvendelser, som i de indledende afsnit blev fremhævet som en central del forebyggelsen, ikke finder sted, fordi systemerne lukker sig om sig selv, og udelukkende forholder sig til magtanvendelserne ud fra deres egenlogik. Dermed sker kommunikationen kun internt i systemerne og ikke mellem myndighed og udførerled, og dette undersøges derfor nærmere i denne analysedel.

"Vi ved godt, at der er noget myndighedsagtigt..."

De empiriske fund indikererede imidlertid ikke, at myndighed eller udførere i Skanderborg som resultat af den organisatoriske adskillelse havde begrænset deres kommunikation med hinanden omkring magtanvendelser. Tværtimod foregik denne ofte på tværs af leddene, og på såvel ledelses- som medarbejderniveau blev der givet udtryk for, at samarbejdet mellem myndighed og udførere bliver vægtet højt. Denne høje prioritering af samarbejdet fremgik af informanternes udsagn, idet de alle var i stand til at redegøre for, hvorledes de kommunikerede med det andet led, og hvordan de oplevede af have udbytte af denne kommunikation.

På ledelsesniveau praktiserer man også samarbejde og kommunikation på tværs af leddene ved oprettelse af såkaldte chefgrupper, hvori indgår ledere fra såvel myndigheden som fra udførerne. Myndighedschefen i Fagsekretariatet fremhæver dette forum som en platform til at skabe udvikling og sammenhæng mellem det, som foregår i de forskellige led:

"Og de her selvstændige kontraktenheder, de mødes så med myndighedschefen og fagchefen og sekretariatschefen herindefra i forhold til at få skabt udvikling på tværs, få skabt sammenhæng mellem det, der foregår, få drøftet etik, magtanvendelser – meget apropos... Få nogle af de her gennemgående ting sat ind i en helhed, sådan så at vi dels løfter os fagligt og dels løfter os og inspirerer hinanden i forhold til, hvordan man kan se på tingene"(Bilag 3: 35-41).

Etableringen af et sådant forum på lederniveau, som strækker sig på tværs af myndighed og udførerled, ligger i tråd med de anbefalinger til de lokale myndighedsniveauer, som Rambøll på baggrund af tidligere benævnte rapport om magtanvendelser fremkommer med. Af anbefalingen fremgår det, at der bør etableres lederfora, hvor magtanvendelser er i centrum, så god praksis kan formidles til både ældre- og handicapområdet (Rambøll Management, 2006, s. 110). Skanderborg Kommune anvender altså her et af de redskaber, som anbefales som middel til at forebygge magtanvendelser. Dette kan ligeledes ses som et skridt i retning af at imødekomme det, som på

Servicestyrelsens dialogmøder i 2009 blev fremhævet som en af de største udfordringer i samspillet mellem myndighed og udførere, nemlig sikringen af, at BUM-modellen ikke bliver en barriere for kommunikationen (Servicestyrelsen, 2009, s. 4).

Denne kommunikation på tværs af leddene på lederniveau er dog fortrinsvis meningsgivende som redskab til at forebygge magtanvendelser, såfremt den også gør sig gældende på medarbejderniveau. Ifølge myndighedschefen har dette lederforum derfor blandt andet til formål at manifestere sig til medarbejderniveauet, således at der også her sker vidensdeling på tværs af de organisatoriske og faglige grænser i kommunen:

”Og så skal det jo gerne dryppe nedad i organisationen, sådan at udførerleddene og myndighedsdelene de også sådan synes, at hernede på medarbejderniveau er det faktisk også sjovt og interessant og givende at lave noget på tværs”(Bilag 3: 59-62).

Besvarelserne fra de øvrige informanter på dette emne indikerer, at denne intention om vidensdeling på tværs af leddene tilsyneladende er slået igennem på medarbejderniveauet hos både udførere og myndighed. Der gives begge steder udtryk for, at man vægter samarbejdet med den anden part højt. En medarbejder på plejecentret fremhæver således, at man ikke alene betragter myndigheden som en væsentlig samarbejdspartner, som er en del af den faglige dialog, men ligeledes betragter man heller ikke denne samarbejdspartner som en tilsynsførende myndighed :

”... jeg tror meget, at vi anser dem som samarbejdspartnere. Og ikke så meget som egentlig myndighed. Vi ved godt, at der er noget der er myndighedsagtigt, men det er meget dialogen... Og det synes jeg er dejligt. Det er en god måde at samarbejde på”(Bilag 5: 435-440).

Dette understøttes af en medarbejder på kommunens botilbud, som også værdsætter dialogen med myndigheden:

”... og det er jo også altid en interessant dialog, som jeg før havde med (tidligere myndighed på området) og nu med U, hvorfor tror vi, og hvad er det der sker, og hvad er det I gør... så på den måde har vi jo en god dialog om, hvad det er, der er på spil her”(Bilag 6: 425-429).

Der ses i den indsamlede empiri altså ikke umiddelbart en tendens til, at den organisatoriske adskillelse mellem myndighed og udførere fører til, at de to led opstår som lukkede systemer. Tværtimod vægtes kommunikationen vedrørende magtanvendelser højt, og det værdsættes, at der er adgang til dialog med ”det andet led”. Således tyder dette på, at når det kommer til

magtanvendelser, så befinder myndighed og udførere i Skanderborg Kommune sig som udgangspunkt i henhold til Luhmanns terminologi indenfor det samme organisatoriske system, hvorfor de altså opnår en fælles autopoiesis og dermed fælles processer og strukturer i kommunikationen. En del af forklaringen på dette kan udover det ledelsesmæssige fokus på kommunikationen være, at myndigheden på magtanvendelsesområdet i Skanderborg alene udgøres af udviklings- og demenskonsulenten, informant U. U oplyste i interviewet, at hendes eneste myndighedsfunktion er i forhold til magtanvendelser. I sine øvrige arbejdsopgaver har hun udelukkende en konsulentfunktion i forhold til udførerne. Hendes myndighedsrolle er derfor ikke entydig, hvilket hun også er bevidst om:

”Det vi skal huske, det er jo, at jeg er konsulent. Jeg er myndighed på lige den der opgave, men på alt det andet er jeg konsulent. Så der går jeg ind i en opgave og går ud igen, men så kan de også sige, ”jamen det var rigtig godt, men vi gør nu, som vi synes””(Bilag 4: 707-709).

Det faktum, at myndigheden på magtanvendelsesområdet udelukkende har myndighedsfunktion i forhold til dette ene område, kan altså være en del af forklaringen på, at hun i høj grad opfattes som en dialogpartner af udførerne. På denne måde opfattes myndighedsfunktionen omkring magtanvendelser således ikke som en direkte del af et økonomisk styret kontraktforhold til udførerne. Denne organisering kan give anledning til undren, fordi der, som beskrevet i præsentationen af projektets case, netop lægges vægt på en udpræget grad af kontraktstyring som en del af den såkaldte Skanderborg Model. En sådan grad af kontraktstyring lægger jævnfør den tidligere introducerede hårde kontraktopfattelse netop op til en skarp opdeling og et vist mistillidsforhold mellem de to led. Når dette tilsyneladende ikke er tilfældet, og der heller ikke ses indikationer på lukkede autopoietiske systemer, kan en del af forklaringen ligge i, at man til trods for kontraktstyring med Skanderborg Modellen gør brug af tillidsbaserede relationer mellem myndighedsniveau og udførere (kontraktholderniveau). Her bliver det centralt, at: *”Skanderborgmodellen er en særlig konsekvent måde at organisere og lede en kommune ud fra den almindelige danske tænkning om, at tillid betaler sig”* (Skanderborg Kommune, 2014, s. 10).

Denne eksplicite tilkendegivelse af, at kontraktforholdet mellem myndighed og udførere skal baseres på en tillidsrelation, kan altså medføre, at myndighed og udførere fra et luhmanniansk perspektiv opretholder samme processer og strukturer i kommunikationen. Samtidig kan det være udtryk for, at der jævnfør den teoretiske introduktion i teorifeltet som alternativ til den hårde eller

klassiske kontraktforståelse, anvendes en såkaldt relationel eller blød tilgang til kontraktforholdet. Myndigheden beskriver samarbejdsrelationen således:

”Selyfølgelig kan der komme en situation, hvor vi virkelig får myndighedskasketten på, og er nødt til at gå ud som rigtig myndighed. Men som udgangspunkt er det jo ikke nødvendigt. Altså, vi skal jo helst ikke være sådan nogle, der kommer med løftet pegefinger. Vi skulle helst opleves som nogen, der kommer og hjælper i denne her situation” (Bilag 4: 678-681)

Set i dette perspektiv forekommer det altså plausibelt at antage, at årsagen til, at informanterne ikke giver udtryk for at opleve en skarp opdeling mellem myndigheden og udførerne og dermed en negativ konsekvens af BUM-modellen i forhold til kommunikationen om magtanvendelser, er, at der anvendes en relationel kontraktopfattelse og dermed en modificeret BUM-model på magtanvendelsesområdet i Skanderborg Kommune. Denne anvendelse af BUM-modellen stemmer overens med det behov for tilpasning af modellen, som KL i notatet ”Den modificerede BUM-model” anbefaler. Allerede i 2006 var KL således opmærksomme på, at brugen af modellen i ren form havde visse ulemper, når det kom til betjening af borgere med specialiserede behov (KL, 2006, s. 5ff). Derfor anbefales det i dette notat, at der anvendes en modificeret udgave af modellen, hvilket altså i tråd hermed tilsyneladende også er tilfældet i Skanderborg.

De empiriske fund viser dermed, at adskillelsen af myndighed og udførere ved hjælp af BUM modellen ikke umiddelbart har negative konsekvenser for samspillet mellem de to led. Den bevidste ledelsesstrategi omkring samarbejde på tværs i organisationen sammenholdt med det faktum, at myndighedsindehaveren på magtanvendelsesområdet kun besidder en myndighedsrolle i forhold til denne ene opgave, og at relationen til udførerne dermed ikke er underlagt et direkte kontraktforhold, kan være en af forklaringerne på udførernes opfattelse af myndigheden som en samarbejds- og dialogpartner. Ligeledes kan dette være årsagen til, at udførere og myndighed bevæger sig indenfor samme autopoietiske system, og dermed opretholder en fælles kommunikationsform.

Når myndighed og udførere i udpræget grad betragter sig som samarbejds- og dialogpartnere, er det væsentligt at undersøge, hvorledes tilsynsforpligtelsen overfor udførerne så udøves i forhold til magtanvendelsesområdet. Herunder er et centralt aspekt, hvordan dokumentationsopgaven varetages. Hvorvidt fundene i Rambølls rapport, som indikerede at dokumentationsopgaven *”opleves som tidskrævende og en administrativ øvelse, der tager tid væk fra samværet med*

borgeren" (Rambøll Management, 2006, s. 1-2), stadig er aktuelle, vil blandt andet blive undersøgt i det følgende.

"Vi skal ikke slippe uden om noget som helst..."

Som præsenteret i projektets indledning, kan principal-agent teorien anvendes som en mulig forståelsesmodel i forhold til den relation, som kan opstå mellem myndighed og udførere, når leddene adskilles organisatorisk. Det blev i det ovenstående vist, at de to led rent kommunikativt bevarer en tillidsfuld relation, og at dette kan ses som et resultat af, at der anlægges en relationel kontraktforståelse. Når det kommer til den skriftlige dokumentation omkring magtanvendelser, er det imidlertid interessant at se på, om der kan ses indikationer på, at der opstår en principal-agent relation mellem myndighed og udførere, idet det tidligere er konkluderet, at dokumentationen generelt kan være mangelfuld hos både myndighed og udførere (Rambøll Management, 2006), (Socialpædagogernes Landsforbund, 2010).

En væsentlig faktor i denne sammenhæng er, hvorledes myndigheden praktiserer sin tilsynsforpligtelse på magtanvendelsesområdet overfor udførerne. Det skal her nævnes, at med tilblivelsen af de sociale tilsyn i januar 2014, har kommunen ikke længere den overordnede tilsynsforpligtelse på bosteder på handicapområdet. Men det påhviler stadig kommunen at udføre det personrettede tilsyn på begge områder og ligeledes det generelle tilsyn på ældreområdet, som ikke er omfattet af de sociale tilsyn (Ankestyrelsen, 2013). Myndighedschefen beskriver praksis omkring det interne tilsyn i kommunen således:

"I praksis så foregår det ved, at vi har en tilknyttet politik udarbejdet og vedtaget i Socialudvalget, og så er der udarbejdet procedurer med nogle spørgsmål, hvad skal man igennem, hvad bliver man spurgt om... og så er det sådan, så at en teamleder og en visitator herindefra besøger uanmeldt de her forskellige plejecentre i kommunen"(Bilag 3: 222-225).

Det fremgår af Skanderborg Kommunes tilsynspolitik, som myndighedschefen her beskriver, at eksempelvis en akut stigning i antallet af magtanvendelser kan føre til uanmeldt tilsyn. (Skanderborg Kommune, 2015). Dog antyder de øvrige informanternes svar, at det kommunale tilsyn ikke altid har fokus på magtanvendelsesområdet. Således fremhæver myndigheden det positive i, at hun ikke er en del af den tilsynsførende myndighed på området, fordi det ville kunne forvirre i forhold til hendes øvrige roller, hvilken "kasket" hun har på fra gang til gang. Samtidig fremhæver

hun dog, at det på nuværende tidspunkt er et arbejds punkt at få tilsynet på ældreområdet i kommunen til at fokusere mere på magtanvendelsesområdet:

”... Og der arbejder vi lige nu her på.. fordi vores kommunale tilsyn har ikke altid lige været helt i top i forhold til at have øje for magtanvendelse, når de er ude. Og det skal de faktisk. Altså jeg gør opmærksom på det hele tiden, men det er et sted i hvert fald, hvor vi godt kunne blive bedre til at sige, at tilsynet også... fordi de kommer jo ud og, altså reelt så får jeg jo det hele tilsendt fra X plejecenter og nu er det jo et sted jeg kommer rigtig meget på af andre årsager, men hvis de ikke var der, så kom jeg jo ikke. Og så har jeg jo ingen fornemmelse af, hvordan det var derude, hvad ved personalet, hvad kender de til procedurer osv.? Det skulle tilsynet jo gerne opsnappe, og hvis de ikke gør det, eller de ikke ved det derude, jamen så kan man arbejde med det som et indsatsområde eller noget, ikke?”(Bilag 4: 261-274).

Her indikeres det altså, at der ikke udspiller sig en principal-agent relation mellem myndigheden og udførerne på magtanvendelsesområdet i Skanderborg. Dette skyldes dels, at det overordnede tilsyn med området er lagt andetsteds i Fagsekretariatet end hos den sagsbehandlende myndigheds person, og dels at dette tilsyn tilsyneladende ikke i udstrakt grad har fokus på magtanvendelsesområdet, når det udføres. Den overvågning fra principalen, her myndigheden, som er en del af principal-agent relationen, finder således ikke sted i forbindelse med tilsynet, når det kommer til magtanvendelser, men i dette tilfælde er det altså blot et udtryk for en vis utilstrækkelighed i tilsynet.

Udførerne på plejecentrene gav heller ikke udtryk for, at potentielle ekstra tilsyn var noget, som fyldte i hverdagen. I forhold til principal-agent teorien viste empirien faktisk modsat formodningen om, at der kunne være et incitament til at skjule noget for myndigheden, at der blev gjort meget ud af, at dokumentationen skal være i orden, når det kommer til magtanvendelserne. Man arbejder altså ud fra et princip om, at åbenhed i dokumentationen er vigtig for at sikre sig mod eventuelle påtaler, hvilket en medarbejder på plejecentret understregede:

”... tværtimod så tror jeg vi... når der er noget, at vi sørger for at have det hele på plads. Og have det hele i orden og alt muligt. Og også de der tilsyn fra kommunen, når de kommer uanmeldt og kommer og spørger om dit og dat... Nej, vi skal ikke slippe uden om noget som helst, nej... Det skal se ordentligt ud”(Bilag 7: 561-569).

Til trods for tilsynets manglende fokus på området, gøres der altså meget ud af at have dokumentationen i orden på magtanvendelsesområdet. Dette understøttes af, at der på hos alle

informanter blev givet udtryk for, at der både hos myndighed og lokalt hos udførerne gøres en stor indsats for at gøre den skriftlige kommunikation i form af ansøgninger og indberetninger let tilgængelig for medarbejderne. Dette gøres blandt andet ved at integrere skemaerne i de allerede eksisterende journalsystemer og dermed sørge for at arbejdsbyrden i forbindelse med at udfylde skemaerne er mindst mulig.

Således viser de empiriske fund vedrørende tilsyn og dokumentation altså en stor vilje til, at magtanvendelsesområdet skal være veldokumenteret, og at der skal være styr på journalføringen. Dette prioriteres hos udførere og myndighed til trods for, at magtanvendelser ikke indtil nu har været et væsentligt fokuspunkt i det kommunale tilsyn på området. Der ses altså ikke en tendens til at der opstår principal-agent relationer mellem myndighed og udførere i forhold til dokumentationen på området. Tværtimod tilstræbes der stor eksplicitet i dokumentationen hos udførerne til trods for, at de ikke er underlagt stor overvågning i form af formelt tilsyn i forhold til magtanvendelserne.

Den høje prioritering af kommunikation og dokumentation på magtanvendelsesområdet i Skanderborg Kommune betyder altså, at BUM-modellen som organisationsform ikke umiddelbart har ført til, at der er opstået lukkede autopoietiske systemer internt i kommunen, eller at der som resultat af tilsynsforpligtelsen findes tegn på principal-agent relationer mellem de to led. I interviewene med myndigheden og udførerne på handicapområdet viste det sig dog, at der ses en noget anden tendens, når det kommer til relationen mellem myndighed og udførere på tværs af kommunegrænsen. Dette uddybes nedenfor og bidrager til en nuancering af hypotesen om BUM-modellens betydning.

"Jeg kan ikke give jer lov til ikke at lave afgørelser på magtindberetninger..."

Som anført ovenfor viste interviewundersøgelsen ikke, at den organisatoriske adskillelse af myndighed og udførere førte til problematikker i forhold til at opretholde kommunikationen omkring magtanvendelser mellem de to led. Tværtimod blev der lagt vægt på, at man betragter hinanden som vigtige samarbejdspartnere. Det viste sig dog, at mens der ikke var væsentlige hindringer for kommunikationen internt i kommunen, så gjorde et andet billede sig gældende, når det kom til kommunikationen mellem udførerne på handicapområdet i Skanderborg og myndigheder uden for kommunen. Dette element var ikke på forhånd tænkt ind som en særskilt faktor, men i interviewet med udførerne på handicapområdet kom svarerne hurtigt til at handle om dette, når der blev spurgt ind til samarbejdsrelationen med myndigheden. Således oplyste udførerne

på botilbuddet på handicapområdet, at de samarbejder med mindst 34 forskellige myndigheder, når det kommer til magtanvendelser, og at dette skaber en udfordring i forhold til at formidle ansøgninger og indberetninger:

”For vi samarbejder jo med 34-35 forskellige kommuner... Og det er jo en øvelse i sig selv i forhold til bare det der med, hvem skal man sende dem til? ... Og det glemmer de jo at oplyse om, når de skifter jurist eller sagsbehandler, det er jo sådan meget forskelligt, hvem man skal sende dem til i de respektive kommuner”(Bilag 6: 15-20).

Den konstellation, som udførerne på handicapområdet her fremhæver som problematisk, har sit udgangspunkt i, at der i 2010 skete en lovændring, som medførte, at visitationskompetencen og finansieringsansvaret indenfor det specialiserede socialområde blev samlet hos samme kommune. Den kommune, som visiterer en borger til et tilbud, er således både ansvarlig for at følge op på foranstaltningen, og ligeledes finansiere den. Dette gælder også, selvom der er tale om et botilbud, som er beliggende i en anden kommune. Opholdskommunen fratages således handlekompetencen i forhold til borgerens bevilling (Socialpædagogernes Landsforbund, 2010, s. 35). I forhold til det botilbud i Skanderborg Kommune, hvor informanterne i interviewundersøgelsen kom fra, har dette i kraft af botilbuddets store størrelse og dermed brede geografiske optag altså betydet, at de skal samarbejde og foretage indberetninger og ansøgninger om magtanvendelser med cirka 34 kommuner udover myndigheden i Skanderborg. Når det kommer til de beboere, som har handlekommune andetsteds, fremhæver udførerne altså, at der er væsentlige udfordringer i samarbejdet. Blandt andet kan det, som det fremgår af det tidligere citat, være særdeles vanskeligt, at finde ud af, hvem man skal fremsende ansøgninger og indberetninger til i de forskellige kommuner.

At denne problematik ikke kun opleves i Skanderborg sandsynliggøres af, at SL i deres rapport i 2010 kortlagde, at det er vidt forskelligt, hvor i kommunerne behandlingen af magtanvendelser rent organisatorisk er placeret. Ligeledes er der stor forskel på, hvilken faggruppe, der besidder myndighedsfunktionen på området (Socialpædagogernes Landsforbund, 2010, s. 32) . Det må altså antages, at udfordringen med at finde ud af, hvilken samarbejdspartner man skal henvende sig til hos andre kommuner, ikke kun gør sig gældende for botilbuddet i Skanderborg. Ligeledes må det antages, at eftersom antallet af forskellige handlekommuner stiger i takt med et givent botilbuds størrelse, så vil denne udfordring også være større, jo større botilbud, der er tale om.

Ud over oplevelsen af, at det kan være vanskeligt at finde ud af, hvem ansøgninger og indberetninger skal fremsendes til, når der er tale om myndigheder i andre kommuner, så fremhæver udførerne i Skanderborg, at der kan være store vanskeligheder i forhold til at opnå dialog om de fremsendte indberetninger eller ansøgninger: *"... Og vi fik en tilbagemelding dengang (før 2010 red). Det gør vi ikke engang nu. "* (Bilag 6: 121). Adspurgte bekræfter udførerne, at det ofte hænder, at de ikke modtager nogen respons fra handlekommunen, når de fremsender ansøgninger eller indberetninger om magtanvendelser. De fremhæver, at det var langt nemmere at opretholde dialogen og få rettidige afgørelser på området, da de udelukkende havde Skanderborg som handlekommune: *"Der kom der hurtigt en tilbagemelding på den magtindberetning, ... og der kan man sige, der er det et noget anderledes broget billede i dag"* (Bilag 6: 122-124).

Som nævnt blev lovgivningen på området ændret i 2010, og allerede dengang indikerede resultatet af rapporten fra SL, at der var stor uklarhed blandt kommunerne om, hvorledes arbejdsfordelingen på magtanvendelsesområdet skulle være. På baggrund af dette anbefalede man, at der kom afklaring på området:

"Både på tilbuddene og hos myndighed synes der at være en mangel på viden om, hvordan den fremtidige arbejdsdeling mellem handlekommune og opholdskommune bliver. Nogle siger de ikke ved det, og resten har forskellige svar på den fremtidige arbejdsdeling. Der er tydeligvis behov for en afklaring. Samtidig vil det være givtigt, hvis der kommer et bud på, hvordan den sammenhængende indsats på området kan bevares med den fremtidige arbejdsdeling" (Socialpædagogernes Landsforbund, 2010, s. 39).

At denne afklaring i vidt omfang endnu ikke har fundet sted, fremgår af informanternes beskrivelse af udfordringen med at samarbejde med myndigheder i øvrige kommuner. Det beskrives ligeledes, hvordan der blandt andet opstår tvivl hos visse myndigheder om udførernes beføjelser i forbindelse med manglende afgørelser. Således har man på botilbuddet oplevet, at en kommunal myndighed efter ikke at have fremsendt afgørelser gennem længere tid, pludselig henvendte sig, og bad om godkendelse til, at disse afgørelser ikke ville blive fremsendt. Her måtte udføreren selv gøre myndigheden opmærksom på den manglende beføjelse til at træffe en sådan beslutning:

"Og i hvert fald blandt andet X Kommune har jeg haft en del drøftelser med, både fordi vi fik ingen tilbagemeldinger på dem, og jeg mailede og jeg spurgte... Også ringede de op på et tidspunkt, at nu havde de sådan set ikke lavet afgørelserne i et års tid, men om vi kunne aftale, at de lavede dem fra

der af. Og hvor jeg så siger: ””Prøv at høre her, det er jo ikke noget, I kan aftale med mig. Det er jo en myndighedsbeslutning, hvad I gør”” (Bilag 6: 137-141).

Der ses altså indikationer på, at den problematik, som blev påpeget af SL i rapporten fra 2010, stadig er aktuel og gør det vanskeligt for udførerne på botilbuddet at opretholde dialogen om magtanvendelser med den respektive anden kommunale myndighed.

Idet Skanderborg Kommune fremstår som en positiv case på området, og at man er meget bevidst om at opretholde dialogen omkring magtanvendelser på tværs af leddene i kommunen, kunne det antages, at kommunen skilte sig ud i forhold til de øvrige, når det kommer til de borgere, hvor Skanderborg er handle-, men ikke opholdskommune. Det viste sig imidlertid, at også myndigheden i Skanderborg, omend i et noget mere beskedent omfang, har udfordringer, når det kommer til dette område. Således beskriver udviklings og demenskonsulenten, som også har myndighedsfunktionen i forhold til magtanvendelser, når det kommer til borgere bosiddende uden for kommunen, at dette område fortsat er en udfordring:

”..der kan jeg godt se, at der skal jeg ud og finde ud af hvordan... fordi der er det jo det der med at finde ud af, der kan jeg jo ikke hente noget journal eller noget. Der har jeg den sagsbehandler, og vi har lige skiftet rigtig mange sagsbehandlere, så det er ikke altid, de er så kendt med dem. Men vi skal have fundet en procedure for det”(Bilag 4: 245-248).

Ovenstående viser, at i de tilfælde, hvor Skanderborg er handlekommune, og borgeren bor i en anden kommune, så har man på myndighedsområdet udfordringer, som i et vist omfang afspejler dem, udførerne i Skanderborg beskriver at have med eksterne handlekommuner. Dette indikerer, at denne udfordring er bredt gældende, og har været det siden lovændringen i 2010, hvor SL i deres rapport allerede påpegede problematikken. Når det kommer til kommunikation om magtanvendelser på tværs af kommunegrænser, ses der altså i høj grad en tendens til, at de kommunale myndigheder og udførere set med Luhmanns teoretiske perspektiv optræder som hver deres lukkede autopoietiske systemer. Eksemplet med en kommunal myndighed, som opsøger godkendelse til manglende afgørelser hos en udfører, viser tydeligt, hvorledes kommunikationen bliver vanskelig, når to adskilte organisatoriske systemer med hver deres egenlogik og omverden og dermed forskellige tilgange til magtanvendelsesområdet skal samarbejde. Her tydeliggør systemteorien altså de mekanismer, som vanskeliggør samarbejdet mellem myndigheder og udførere i forskellige kommuner omkring magtanvendelser.

Til trods for, at man internt i Skanderborg Kommune vægter kommunikation mellem leddene højt, ses dette altså ikke at slå igennem, når det kommer til kontakten til eksterne myndigheder/udførere. Her bliver dialogen og samspillet langt sværere at opretholde på grund af vidt forskellige processer og strukturer på magtanvendelsesområdet inden for de enkelte kommuner (systemer). At samspillet er centralt i forhold til at forebygge magtanvendelser, blev påvist i de indledende afsnit, og vil blive uddybet yderligere i senere afsnit. Når der mellem de kommunale instanser opstår autopoietiske systemer, og dermed manglende kommunikation, kan det altså i sidste ende have som konsekvens, at det forebyggende arbejde i forhold til magtanvendelser vanskeliggøres. Her ses altså et væsentligt forbedringspotentiale i forhold til at forebygge magtanvendelser, og ikke mindst udføre lovmedholdelig sagsbehandling på området.

Opsamling

Ovenstående har i henhold til problemformuleringens første underspørgsmål vist, at organiseringen efter BUM- modellen på magtanvendelsesområdet i et luhmanniansk perspektiv ikke har ført til, at udførere og myndighed internt i Skanderborg Kommune er blevet delt til hver deres lukkede autopoietiske systemer. Dette skyldes dels en bevidst strategi på ledelsesniveau i organisationen, som har ført til, at der er løbende dialog og samarbejde på tværs af leddene på trods af den organisatoriske opdeling, og dels at man har valgt at anvende en modificeret BUM-model, som blandt andet medfører, at myndigheden på magtanvendelsesområdet samtidig besidder en konsulentfunktion i forhold til udførerne.

I forhold til tilsyn og dokumentation på magtanvendelsesområdet gives der udtryk for, at det kommunale tilsyn på ældreområdet lader noget tilbage at ønske, når det kommer til at have fokus på magtanvendelser. Der finder således ikke en egentlig overvågning sted, som man kunne antage inden for principal-agent teorien. Til trods for dette har udførerne et udtalt ønske om at have dokumentationen i forhold til magtanvendelser i orden, således at der ikke holdes noget skjult for myndighed eller tilsyn. Heller ikke udførerne agerer altså, som de i henhold til principal-agent teorien kunne have incitament til.

På trods af, at det blev påvist, at der ikke opstår lukkede, autopoietiske systemer mellem myndigheden og udførerne internt i Skanderborg Kommune, som følge af den høje prioritering af den gensidige kommunikation, viste det sig imidlertid, at billedet var et andet i relationen mellem udførerne på handicapområdet og de eksterne myndigheder, som botilbuddet refererer til. Her ses et tydeligt eksempel på, at kommunegrænserne også udgør grænser mellem lukkede systemer, som

kommunikerer og handler ud fra en vidt forskellig egenlogik i forhold til magtanvendelser. Udover at det udgør et retssikkerhedsmæssigt problem i forhold til borgerne, kan den manglende kommunikation omkring magtanvendelserne potentielt have som konsekvens, at der ikke sker forebyggelse af magtanvendelser, fordi det udelukkende overlades til udførerne at opretholde kontakten til den relevante myndighed vedrørende dette. Denne konsekvens ses ikke i Skanderborg, fordi der er så stort fokus på området i kommunen, men havde dette ikke været tilfældet, kunne den manglende opfølgning fra eksterne myndigheder i længden føre til manglende kommunikation i form af ansøgninger og indberetninger og dermed manglende forebyggelse af magtanvendelser.

I anden delanalyse uddybes sammenhængen imellem samspillet mellem myndighed og udførere og muligheden for at sikre korrekte sagsge og dermed skabe mulighed for forebyggelse og reduktion i antallet af magtanvendelser.

Anden delanalyse: Samspillets betydning for forebyggelsen

I denne del af analysen undersøges det på baggrund af den indsamlede empiri og i henhold til problemformuleringens andet underspørgsmål, hvorvidt samspillet mellem myndighed og udførere set i et luhmanniansk perspektiv har indflydelse på muligheden for at forebygge magtanvendelser. Dette afsnit relaterer sig dermed ligesom det foregående til problemformuleringens første del, som omhandler betydningen af den organisatoriske konstellation.

Hypotesen om samspillets betydning bygger blandt andet på notatet fra Servicestyrelsens dialogmøder i 2009, hvoraf det fremgår, at: *"Erfaringerne viser ligeledes, at et bedre samspil med udveksling af viden mellem myndighed og praksisfelt kan forbedre den samlede indsats"* (Servicestyrelsen, 2009, s. 2). Det fremgår af notatet, at det overordnede formål med denne samlede indsats er at forebygge magtanvendelser, således at disse begrænses til det absolut nødvendige. Som centrale aspekter af indsatsen nævnes blandt andet sikring af dialogen mellem myndighed og udførere gennem udarbejdelse af procedurer for vidensdeling og samarbejde. Desuden fremhæves det, at ledelsen spiller en rolle i forhold til at sikre denne dialog og dermed udgør en væsentlig del af indsatsen for at forebygge magtanvendelser. (Servicestyrelsen, 2009, s. 3ff).

I det følgende undersøges derfor nærmere, hvordan man i Skanderborg har forholdt sig til at sikre dialogen mellem myndighed og udførere, og hvilken betydning dette umiddelbart har i forhold til arbejdet med at forebygge magtanvendelser. I den foregående del af analysen stod det klart, at myndighed og udførere i høj grad betragter hinanden som dialogpartnere, og hovedvægten i dette

afsnit er derfor på at undersøge karakteren af samspillet mellem de to led i form af de tiltag, som gøres for at sikre dialog og vidensdeling, og betydningen af dette i forhold til at forebygge magtanvendelser.

"Ligesom når man har brandøvelser..."

En væsentlig del af samspillet mellem myndighed og udførere består ifølge ovennævnte notat fra Servicestyrelsen, og også ifølge SL's rapport fra 2010, i at udbrede kendskabet til de lovgivningsmæssige bestemmelser om magtanvendelse, således at alle relevante medarbejdere får indsigt i regler og procedurer på området. Ifølge SL's rapport har kommunalbestyrelsen en lovgivningsmæssig forpligtelse til at tilse, at de opgaver, som varetages på magtanvendelsesområdet, løses i overensstemmelse med lovgivningen. Som følge heraf påhviler det ifølge rapporten den kommunale myndighed at sørge for at personalet hos udførerne har kendskab til reglerne om magtanvendelser og kommunens procedurer på området (Socialpædagogernes Landsforbund, 2010, s. 15ff).

Denne forpligtelse tager man alvorligt hos myndigheden i Skanderborg Kommune. Således viste interviewundersøgelsen, at man tilstræber vidensdeling og formidling af reglerne på magtanvendelsesområdet til udførerne, såvel på ledelses- som medarbejderniveau. Ligeledes gøres der noget ud af, at det komplekse regelsæt formidles i en form, som er let tilgængelig for udførerne, og hvor de interne procedurer på magtanvendelsesområdet i kommunen også fremgår. Man tilstræber altså, at selvom udførerne som følge af deres kontraktholderrolle selv er forpligtede til at holde sig opdaterede på lovgivning, så understøttes de i denne opgave fra myndighedens side.

For at denne viden rent faktisk bliver tilgængelig og anvendelig anbefales det desuden af SL, at myndigheden på baggrund af lovgivningens kompleksitet anvender flere forskellige formidlingsmetoder for at sikre, at viden om lovgivning og procedurer udbredes (Socialpædagogernes Landsforbund, 2010, s. 17). Dette er også tilfældet i Skanderborg, hvor det er en del af myndighedens opgave at tage rundt og præsentere procedurer og lovgivning på magtanvendelsesområdet. Således var det på tidspunktet for interviewundersøgelsen planlagt, at myndigheden skulle deltage på det næstkommende møde i lederforummet på tværs af udfører- og myndighedsled med henblik på at formidle viden til lederniveauet, som således blev kvalificeret til at kunne viderebringe denne viden til medarbejderne. Desuden havde myndigheden for nylig deltaget i et personalemøde hos udførerne med samme formål. Der er altså kontinuerlig kontakt mellem myndigheden og udførerne med henblik på vidensdeling omkring magtanvendelsesreglerne

og procedurerne på området, og der er hos myndigheden planer om at denne del af formidlingen skal udbygges:

”Så jeg tænker, at vi som minimum en gang om året, måske allerhelst to gange om året, der har vi sådan en lille, ligesom når man har brandøvelser. Lige repetere, hvad er det, der er omkring det, og er vi sikre på, vi får indberettet? Er der kommet nye? Hvordan gør de det i forhold til introduktionen af nye? Og sådan nogle ting”(Bilag 4: 370-374).

Denne indsats kan i et luhmanniansk perspektiv ses som en del af opretholdelsen af de processer og strukturer inden for et system, som sikrer, at der henholdsvis sker afgrænsning mod systemets omverden samtidig med, at systemets autopoeisis opretholdes. Afgrænsningen mod omverden sker ved, at der findes egne procedurer i forhold til magtanvendelse, mens systemets autopoeisis opretholdes ved, at man anvender flere kommunikationsformer og dermed skaber basis for, at de kommunikationer, som systemet består af, kan fortsætte. Den interne formidling af viden om magtanvendelser er således central for at sikre, at myndighed og udførere fortsat anvender samme kommunikation på området og dermed forbliver inden for det samme organisatoriske system.

For at denne fælles kommunikation inden for systemet kan opretholdes, er det imidlertid væsentligt, at myndighedens formidlingsarbejde rent faktisk resulterer i, at udbredelsen af viden når ud til medarbejderne hos udførerne. Derfor blev det så vidt muligt undersøgt, hvorvidt dette er tilfældet. Således gav myndigheden udtryk for, at der godt kunne findes medarbejdere i organisationen, som ikke er bekendt med, hvad der sker ved indberetning, og hvordan dette foregår:

”... og det tror jeg sagtens du kunne gå ud og interviewe en tilfældig medarbejder, der ikke vidste. Og det er det, vi også vil sige på fredag (til møde i lederforum red.), at det er lidt vigtigt, at I repeterer det, og at alle skal være trygge ved det her, og vide, hvad sker der? Og ”””hvorfør er det jeg skal gøre det?””” (Bilag 4: 824-826)

Ved interview med udførerne fra plejecenteret blev det bekræftet, at kendskabet til arbejdsgangene når magtanvendelser har fundet sted, ikke er slået igennem alle steder. Således var det ikke alle udførerne, som adspurgt om dette mente at have kendskab til de konkrete arbejdsgange i forhold til at ansøge og indberette magtanvendelser. På spørgsmålet om der var kendskab til, hvilken arbejdsgang, der gør sig gældende i kommunen, hvis man har lavet en akut magtanvendelse, var svaret således nej. Her henvistes der til sygeplejersken på stedet som primær vidensperson på dette område. En årsag til den manglende viden kan være, at man på plejecentret oplyste at

magtanvendelser som oftest blev drøftet ad hoc med involverede medarbejdere, når der rent faktisk havde fundet en magtanvendelse sted:

”Jeg vil sige, at vi har det ad hoc. Det er ikke ret tit, vi oplever det (magtanvendelse red.)... det er sjældent det sker, og når det sker, så har det givet mening at gøre noget ud af det i de situationer. Og tage en snak med medarbejderne om situationen” (Bilag 5: 182-185).

I modsætning til dette fremgik det af interviewet med udførerne på handicapområdet, at man her har magtanvendelser som fast dagsordenspunkt på personalemøderne. Personalet på plejecentret oplyste desuden, at deltagelse på de generelle introduktionsmøder omkring magtanvendelser var noget frivilligt, som man kunne melde sig til. Hvis en medarbejder gennem længere tid ikke havde været direkte involveret i en magtanvendelse og ikke havde deltaget på de frivillige møder, var det altså ikke givet, at vedkommende havde fået kendskab til procedurerne på området. Der ses altså visse indikatorer på, at myndighedens intention om formidling af viden til alle medarbejdere endnu ikke er fuldt ud gennemført. Endnu en indikator på dette ses i, at det, så vidt udføreren på plejecentret havde kendskab til, ikke var en del af oplæringen af nye medarbejdere at introducere til magtanvendelsesområdet (Bilag 7: 859-861). Som det fremgik af tidligere citat fra myndigheden, er det netop et fokuspunkt i drøftelsen af magtanvendelsesområdet på ledelsesniveau, at det er væsentligt, at viden videregives til nyansatte hos udførerne. Myndigheden er således i gang med at følge op på formidlingsformen, hvilket er centralt, fordi dette manglende formidlingsaspekt kan ses som manglende samspil mellem myndighed og udførere og en potentiel kilde til manglende ansøgninger og indberetninger, såfremt den manglende viden om procedurerne og lovgivningen gør sig gældende hos øvrige medarbejdere i organisationen.

At der ses en vis uoverensstemmelse mellem myndighedens intention om vidensformidling og det, som rent faktisk når frem til udførerne, er ifølge SL's rapport fra 2010 ikke usædvanligt. Her konkluderes det på baggrund af undersøgelsen:

”Der er umiddelbart en vis forskel mellem den støtte, som tilbuddene rapporterer de får (hovedsagelig skriftlig information), og den myndigheden fortæller, at de giver (lige dele skriftlig, mødevirksomhed og temadag)” (Socialpædagogernes Landsforbund, 2010, s. 17).

Her ses et eksempel på, at selvom det tidligere er fastslået, at myndighed og udførere befinder sig indenfor det samme organisatoriske system, og at myndigheden tilstræber at opretholde en kommunikationsform, som sikrer systemets fortsatte kommunikation, så kan der alligevel være

vanskeligheder ved at opretholde de strukturer i systemet, som er en del af autopoiesis, og som sørger for, at kommunikation afløses af kommunikation indenfor systemet. Denne vanskelighed kan skyldes, at magtanvendelser tilkendegives at være en sjældenhed på plejecentrene, og at det derfor er vanskeligt at sørge for, at alle medarbejdere er opdaterede på viden om systemets procedurer. Samtidig må den manglende viden, såfremt den er udbredt indenfor systemet, dog antages at kunne føre til, at ligesom kommunikation fører til kommunikation, så fører manglende kommunikation også til yderligere manglende kommunikation. Dette kan operationaliseres således, at manglende udbredelse af viden også fører til manglende ansøgninger og indberetninger, når der finder magtanvendelse sted.

Karakteren af samspillet og dialogen mellem myndighed og udførere undersøges yderligere i det følgende, hvor betydningen af den gensidige læring mellem leddene i forhold til at forebygge magtanvendelser uddybes.

"De skal jo bruges til læring.."

Med udgangspunkt i spørgsmålet om, hvilken betydning samspillet mellem myndighed og udførere har i forhold til forebyggelse af magtanvendelser, blev det som en del af interviewguiderne undersøgt, hvilken vægt informanterne tillægger den dialog, som de har med henholdsvis myndighed eller udførerne. I forlængelse af ovenstående fund, som viste, at formidlingen af viden på området har høj prioritet hos myndigheden, er det således væsentligt at undersøge, hvordan henholdsvis myndigheden og udførerne opfatter og anvender den vidensudveksling, som finder sted.

På trods af, at det i det foregående kom frem, at der kan være tale om, at formidlingen af viden om magtanvendelser ikke når ud til alle medarbejdere, så stod det imidlertid klart, at man hos både myndighed og udførere tillægger den løbende dialog omkring magtanvendelser megen vægt. Således bekræftede de empiriske fund i høj grad hypotesen om, at samspillet mellem myndighed og udførere kan have betydning for antallet af magtanvendelser. I hvert fald herskede der ikke tvivl om denne effekt hos myndigheden, som adspurgt gav udtryk for, at den læring, som hun oplevede gjorde sig gældende i relationen mellem hende og udførerne, var årsag til at antallet af magtanvendelser kunne nedbringes: *"Det tænker jeg helt klart. Fordi så får vi det italesat, og vi skaber læring af det. Og så er man ikke så forskrækket næste gang..."* (Bilag 4: 671-672).

Generelt blev der lagt meget stor vægt på, at de gensidige drøftelser, som både kan omhandle vanskelige sager vedrørende magtanvendelser, men også de indberetninger og ansøgninger, som udførerne udarbejdede, var kilde til læring for begge parter. Denne læring blev, som det fremgår af ovenstående citat, af informanterne knyttet direkte til muligheden for at reducere antallet af magtanvendelser og kvalificere indsatsen på området. Denne forståelse af dialogens betydning understøttedes af medarbejderne på plejecentret:

”Jeg synes, at man lærer hinanden at kende lidt. Altså, de lærer os at kende, og vi lærer dem at kende, og man kan... der opstår et eller andet tillidsforhold, som jeg tror, er med til at give en god løsning i sidste ende. Det tror jeg faktisk”(Bilag 5: 452-454).

Ovenstående citat illustrerer, at informanterne opfattede den gensidige dialog som en kilde til kompetenceudvikling. Dette kan tolkes som en udvidelse af det organisatoriske systems egenlogik ved hjælp af processer i form af dialog mellem myndighed og udførere indenfor systemet. Når egenlogikken udvides/ændres, vil det have betydning for, hvorledes systemet forholder sig til fænomener i omverden, som eksempelvis magtanvendelser. Dermed kan den gensidige dialog og læring føre til grundlæggende ændring af, hvordan man forholder sig til magtanvendelser indenfor systemet.

I forlængelse af ovenstående gav især informanterne på handicapområdet udtryk for, at også indberetninger og ansøgninger og de deraf følgende afgørelser blev anvendt som en del af den gensidige læring. Derfor blev det betragtet som vigtigt, at disse blev afsendt og modtaget, inden der gik for lang tid efter at en magtanvendelse fandt sted. Her bliver den tidligere fremhævede problematik med manglende afgørelser og kontakt til myndigheder udenfor Skanderborg Kommune central. Når afgørelserne ikke modtages, gør det refleksionsprocessen hos udførerne vanskeligere, idet det i visse tilfælde så heller ikke står klart, om en udført magtanvendelse har været lovlig: *”... vi har brug for at få de afgørelser, fordi dem skal vi også bruge til at blive dygtigere af, og i hvert fald så skal vi jo da vide, hvis vi laver magtindberetninger, som ikke er lovlige”*(Bilag 6: 151-153).

Her ses altså endnu en konsekvens af, at kommunikationen mellem systemer på tværs af kommunegrænser bremses. Når dialogen i form af sparring og ansøgninger og indberetninger opfattes som en kilde til reduktion af antallet af magtanvendelser, så må det antages, at konsekvensen af manglende dialog er, at denne reduktion ikke finder sted. I Skanderborg vælger udførerne derfor ofte at have drøftelser om eksterne borgere med myndigheden i kommunen for at

sikre, at der er basis for læring, selvom det drejer sig om udenbys borgere. Således kan man sige, at Skanderborg Kommune kompenserer for den manglende kommunikation mellem systemerne på tværs af kommunegrænserne ved at øge den interne kommunikation i kommunen. Dette tegner dog også et billede af, at når systemer på denne måde ikke kan opretholde kommunikation med hinanden, så sker der heller ikke udvikling mellem dem, fordi de inputs fra omverden, som dette kunne have afstedkommet, ikke er mulige. Dette kan fortolkes således, at en højere grad af kommunikation og ikke mindst kontinuerlig fremsendelse af afgørelser mellem systemerne kunne føre til en endnu større udvikling af systemernes egenlogik og dermed øget mulighed for forebyggelse af magtanvendelser på tværs af kommunegrænserne.

Ovenstående har altså vist, at dialogen mellem myndighed og udførere opfattes som værende så væsentlig, at den er en del af muligheden for at forebygge magtanvendelser. I denne sammenhæng blev det af informanterne ligeledes fremhævet, at ledelse spiller en central rammesættende rolle. Dette uddybes i det følgende.

"Så jeg synes, der skal ledelse på alle steder..."

I de forrige afsnit er det blevet påvist, at både myndighed og udførere betragter deres interne dialog som en væsentlig kilde til ny læring i forbindelse med magtanvendelser. En central faktor i denne sammenhæng bliver derfor, hvilke faktorer, som er påkrævede for at sikre opretholdelsen af denne dialog. Som nævnt fremhæves det i Servicestyrelsens notat fra 2009, at ledelse spiller en væsentlig rolle i forhold til at sikre vidensdeling på området. Dette understøttes af Rambølls rapport fra 2006, der anbefaler tværgående lederfora og desuden fremhæver politisk og ledelsesmæssig fokus som væsentlige elementer i forbindelse med implementeringen af lovgivningen på området (Rambøll Management, 2006, s. 108ff).

De empiriske fund viser i den forbindelse overensstemmelse med ovenstående anbefalinger. Således fremhævede især myndigheden i Skanderborg, at ledelsen spiller en central rolle i forhold til at muliggøre arbejdet med at kvalificere magtanvendelsesområdet og herunder sikre dialog mellem myndigheden og udførerne. Desuden fremhævede myndigheden, at ledelsen har en rammesættende funktion, som er afgørende for arbejdet med magtanvendelser, og for at der opnås klarhed i relationen mellem myndighed og udførere:

"... Og det er der jeg føler, at det er rigtig godt, at lige såvel som vi sætter krav til udførerne, så kan man gå baglæns og tænke, kunne vi gøre noget bedre i denne her sag, eller i hele vores

arbejdsgange og sådan nogle ting? Og det, at der er tydelige rammer for, hvem gør hvad. Og det kan jeg jo kun gøre, hvis ledelsen er med. Så jeg synes, der skal ledelse på alle steder (Bilag 4: 773-777).

Myndigheden henviste både til vigtigheden af ledelsen på myndighedsniveau og også på udførerniveau. Ledelsen hos udførerne beskrives af myndigheden som hovedansvarlige for at arbejdet med magtanvendelsesområdet finder sted på korrekt vis ude på tilbuddene. Af samme årsag kontakter myndigheden altid kun ledelsen hos udførerne, når der er problematikker i samarbejdet:

”Jeg går altid kun til ledelse. Fordi det er dem, der ligesom er ansvarlige for det, og hvis de ikke ved, hvad der foregår... fordi de sølle medarbejdere, hvad skal de gøre? Så det er jo ikke for at gå bag medarbejderne, det er for at hjælpe dem”(Bilag 4: 739-742).

Hos udførerne bekræftedes denne opfattelse af ledelsens rolle. Således beskrev den ene af informanterne, som er viceforstander på et af kommunens botilbud, at hun betragter sig som en central figur i forhold til arbejdet omkring magtanvendelser:

”Så det er jo min primære opgave, det er jo at følge op på, at medarbejderne får skrevet de magtanvendelser, der nu foregår. Og selvfølgelig få dem evalueret bagefter. Og sige ””jamen der hvor vi er nu, kan vi tænke andre tanker, end det vi har gjort hidtil”” og ja, hele tiden selvfølgelig prøve at undgå, at der er nogen (magtanvendelser, red)”(Bilag 6: 38-41).

Ledelsen hos både myndighed og udførere er altså et centralt element i forhold til at sætte rammerne, inden for hvilke dialogen og det formelle samarbejde mellem myndighed og udførere kan finde sted. Således kan man sige, at ledelsen med denne rolle paradoksalt nok er med til at sikre, at der ikke opstår principal-agent relationer indenfor organisationen, idet den rammesættende tilgang, som strækker sig på tværs af leddene, netop er med til at skabe en gensidighed i relationen, som er baseret på læring fremfor overvågning. I denne funktion bliver begrebet ledelse altså afgørende for de inkluderende processer i det sociale system. Disse blev tidligere fremhævet som væsentlige for at sikre udvidelsen af systemets egenlogik og dermed dets handlemønstre i forhold til magtanvendelser. Samtidig kan ledelsens rolle ses som en del af systemets forventningsstrukturer, hvor de kommunikationer, som kan tilslutte sig systemet, udvælges. Dermed bliver ledelse en del af systemets autopoiesis, hvilket er med til at understrege vigtigheden af, at ledelsen hos både myndighed og udførere lever op til den rammesættende funktion og sørger for at formidle viden inden for systemet, således at kommunikationen sikres.

De empiriske fund viser altså, at ledelse er en vigtig faktor i forhold til at sikre rammerne for dialog og samspil mellem myndighed og udførere, og dermed i forhold til forebyggelsen af magtanvendelser.

Opsamling

I det foregående er det blevet undersøgt, hvilken betydning samspillet mellem myndighed og udførere har for muligheden for at forebygge og kvalificere arbejdet med magtanvendelser. Med udgangspunkt i de empiriske fund og konklusioner fra de anvendte rapporter er der blevet lagt vægt på formidlingen af viden på området, gensidig læring imellem myndighed og udførere samt ledelsens betydning i denne sammenhæng.

På trods af, at der sås visse indikatorer på, at vidensformidlingen endnu ikke har manifesteret sig ud til alle medarbejdere hos udførerne, viste det sig, at både udførere og myndighed betragter gensidig dialog på magtanvendelsesområdet som en væsentlig kilde til læring for begge parter. Denne læring tjener til at udvide systemets egenlogik og dermed handlemønstre i forhold til magtanvendelserne. Således kan den gensidige dialog, som vægtes højt i organisationen, ses som et direkte redskab til forebyggelse af magtanvendelser. I denne forbindelse fremtræder aspektet med den manglende mulighed for kommunikation med eksterne myndigheder igen som en hindrende faktor, som dog kompenseres ved, at man internt i Skanderborg kommunikerer omkring også eksterne borgere. I forbindelse med vigtigheden af dialogen mellem myndighed og udførere blev det desuden fremhævet, at ledelsen hos både myndighed og udførere spiller en central rolle som rammesættende for samarbejdet og desuden som garant for, at arbejdet med magtanvendelser foregår korrekt hos begge led. Ledelse kan altså i den sammenhæng siges at have betydning for, hvorvidt systemets egenlogik udvides, og dermed hvordan systemet forholder sig til magtanvendelser.

I tredje delanalyse tages der udgangspunkt i den foregående undersøgelse af betydningen af henholdsvis den organisatoriske konstellation i forhold til magtanvendelser og karakteren af det interne samspil mellem myndighed og udførere. Dette anvendes til en analyse af, hvordan den konkrete praksis hos udførerne og ligeledes forståelsen af magtanvendelser udspiller sig, og hvilken rolle samspillet mellem myndighed og udførere har i denne sammenhæng.

Tredje delanalyse: Forståelse og praksis hos udførerne

Det er i tidligere afsnit belyst, at dialogen mellem myndighed og udførere, herunder ansøgninger og indberetninger, er af væsentlig betydning i forhold til at forebygge magtanvendelser. På baggrund af

det undersøges det i dette afsnit i henhold til problemformuleringens tredje underspørgsmål, hvordan udførernes forståelse og praksis i forhold til magtanvendelser kan forstås med Foucaults magtteoretiske tilgang, og hvilken rolle samspillet med myndigheden har i forhold til forståelsen og praksis hos udførerne. Dette afsnit er således en del af besvarelsen af problemformuleringens anden del, som omhandler udførernes praksis og forståelse vedrørende magtanvendelser og samspillet rolle i denne sammenhæng.

Undersøgelsen tager udgangspunkt i en afdækning af problematikken med, at ansøgninger og indberetninger om magtanvendelser ikke altid finder sted i et omfang, der afspejler virkeligheden. Denne problematik fremhæves i den tidligere beskrevne konklusion i Rambølls rapport, som siger, at:

”Evalueringen viser, at det er vanskeligt præcist at fastslå omfanget af magtanvendelser baseret på de lovpligtige indberetninger og ansøgninger til de kommunale myndigheder og sociale nævn. Dette skyldes, at indberetningspraksis fra leverandørerne er mangelfuld... Forklaringerne på den manglende registrering er bl.a. at det visse steder opleves som tidskrævende og en administrativ øvelse, der tager tid væk fra samværet med borgeren” (Rambøll Management, 2006, s. 1-2).

Spørgsmålet om, hvorvidt denne problematik stadig er aktuel og gør sig gældende i Skanderborg blev operationaliseret til spørgsmål om, hvad man opfattede som potentielle årsager til denne manglende del af kommunikationen mellem leddene og blev dermed integreret i interviewguiderne. Desuden blev udførernes opfattelse af magtanvendelser og de dilemmaer, som knytter sig hertil, undersøgt gennem spørgsmålet om, hvordan de arbejder med at undgå magtanvendelser og samtidig sikrer, at omsorgspligten opfyldes.

”Bare vi laver én magtanvendelse, så ødelægger vi jo noget af det flotte arbejde...”

Som nævnt i præsentationen af Skanderborg Kommune som case fremgår det af myndighedens årsopgørelse for magtanvendelsesområdet, at der er modtaget færre indberetninger og ansøgninger i 2014 end forventeligt. Myndigheden uddybede under interviewet denne del af årsopgørelsen:

”... jeg kan se, at vi havde x antal sidste år (årsopgørelsen for 2013 red), også har vi lidt færre i år. Men det kan der være mange grunde til, og vores bekymring, (kollega) og jeg, er selvfølgelig også, om vi får de indberetninger, vi skal have. Og det ved jeg, at vi ikke gør” (Bilag 4: 343-345).

På trods af Skanderborg Kommunes store indsats på magtanvendelsesområdet er man altså på dette punkt ikke helt i mål, og myndighedens beskrivelse stemmer da også overens med konklusionen i Rambølls rapport, hvilket indikerer, at Skanderborg Kommune ikke er ene om denne udfordring. Tidligere i analysen blev det afdækket, at organiseringen af myndighed og udførere i henhold til BUM modellen ikke har betydet, at der er opstået en principal-agent relation mellem leddene. Således er forståelsen af relationen mellem myndighed og udførere som baseret på mistillid næppe en plausibel forklaringsmodel til at belyse årsagen til, at ansøgninger og indberetninger ikke altid finder sted på korrekt vis. Der ses således ingen indikationer på, at der blandt udførerne findes incitamenten til ikke at foretage indberetninger og ansøgninger. Tværtimod gav man hos udførerne, som tidligere nævnt, udtryk for at prioritere arbejdet med dokumentationen til myndigheden højt.

Derimod var der hos myndigheden og ikke mindst på ledelsesniveau en klar opfattelse af, hvad der kan ligge til grund for de manglende indberetninger og ansøgninger. Myndighedschefen beskrev det således:

”... jeg er da ikke et sekund i tvivl om, at der foregår en hel masse, som folk ikke erkender, og derfor indberettes det heller ikke. Men det skal jo ikke hindre os i at udvikle og kompetenceudvikle folk, så de bliver opmærksomme på det” (Bilag 4: 341-344).

Dette blev understøttet af myndigheden, som fremhævede uvidenhed som en central årsag: *”Altså for nogens tilfælde, der er det ren uvidenhed. Altså, der er kommet nogle nye ind, som ikke ved det, også tænker jeg også, at det ikke bliver italesat”* (Bilag 4: 538-539).

På myndighedsområdet gælder der altså en opfattelse af, at de manglende indberetninger om magtanvendelser fortrinsvis skyldes manglende erkendelse af, at magten udøves, samt manglende viden om området. Dette står i modsætning til konklusionen fra Rambølls rapport om, at det skyldes, at den administrative del opfattes som spild af tid, som ikke er relevant i det konkrete arbejde med borgeren. I stedet ses en forståelse af magt, som læner sig op af den teoretiske ramme for undersøgelsen. Når der henvises til udøvelsen af magt som noget, der kan finde sted uden, at dette sker bevidst eller intentionelt i en relation, og at dette kan være årsagen til, at der ikke foretages indberetning eller ansøgning, så stemmer det overens med Foucaults forståelse af magtbegrebet. Som anført i teorifeltet anser Foucault netop magten for at være en mikromagt, som udøves i relationer, og som ikke bevidst kan erobres, fordi den er hævet over de enkelte subjekter.

Magten er altså i denne sammenhæng ikke en intentionel handling, og derfor kan det forekomme, at man ikke er bevidst om, at der finder en magtanvendelse sted, som skal indberettes.

Som konsekvens af dette oplyste især udførerne på botilbuddet, at der gøres mange tiltag for at modarbejde de problematikker, som kan opstå, når magtanvendelserne sker som følge af manglende erkendelse og bevidsthed herom. Disse tiltag søger at imødegå den ubevidste brug af magt i relationerne mellem borgere og medarbejdere. I modsætning til Foucaults forståelse af magten som et fænomen, der udøves ubevidst i en relation, har man altså på botilbuddet fokus på at skabe bevidsthed omkring brugen af magt, og hvilken betydning det kan have for relationen med en borger. Her anvender man blandt andet psykologen Dorthe Birkmoses forståelse af begrebet forråelse. I 2013 udgav hun bogen ”Når gode mennesker handler ondt”, som omhandler hvordan forråelse i udførelsen af opgaverne opstår blandt personale, som arbejder på botilbud (Birkmose, 2013). Ifølge udførerne på botilbuddet kan forråelse netop være en del af en manglende bevidsthed om den magtanvendelse, man foretager:

”Vi snakker i vores Gentle Teaching grupper meget om, og jeg ved også, at lederne gør, omkring forråelse.. fordi vi er jo heller ikke blinde for, at der findes også noget, som uden at vi vil det, kan blive til noget, man gør, indtil der er nogen, der stiller spørgsmålstejn ved det”(Bilag 6: 746-748).

Opskriften på at modstå forråelsen er altså ifølge dette udsagn netop at eksplicitere brugen af magt og stille spørgsmål ved det, således at bevidstheden om dens tilstedeværelse øges hos medarbejderne. Ved at bevidstgøre medarbejderne om magten og risikoen for forråelse søger man altså at imødegå den problematik, som opstår, når magten, som hos Foucault, er ikke-intentionel, ubevidst, og ikke knyttet til subjekterne. At betragte den ubevidste udøvelse af magt som et delvist resultat af en forråelsesproces giver altså udførerne en mulighed for at imødegå de magtanvendelser, som finder sted, uden at der ligger en egentlig intention bag dette. På denne måde kan Foucaults forståelse af magtens ubevidste udøvelse i relationer altså operationaliseres til en forråelse, som i praksis i Skanderborg søges imødegået af bevidstgørelse om magtens forekomst. Som en del af denne bevidstgørelse arbejdes der hos udførerne med at finde balancen mellem så vidt muligt at undgå magtanvendelser og samtidig være eksplicit omkring deres nødvendighed, når dette er tilfældet. En del af baggrunden for dette beskrev udførerne på handicapområdet således:

”... man kan sige, at i arbejdet med de her borgere, der har vi jo erkendt, at magtanvendelse, det er gift. Altså bare vi laver én magtanvendelse, så ødelægger vi noget af det flotte arbejde, som vi har lavet, relationsarbejde som er bygget op...”(Bilag 6: 365-369).

”Og på den anden side har jeg det også sådan, jamen når det skal være, så skal det være. Og vi skal passe på både medarbejderne og borgerne. Altså, vi skal heller ikke få berøringsangst i forhold til det”(Bilag 6: 379-381).

Der ses altså en balancegang i arbejdet med så vidt muligt at undgå magtanvendelser samtidig med at være eksplicit omkring deres nødvendighed for herigennem at sikre, at de finder sted på forsvarlig vis, og at sagsgangen er korrekt. Denne proces sker i høj grad internt på plejecentret og botilbuddet, men samtidig har samspeilet mellem myndigheden og udførerne vist sig også at være af central betydning. Således betyder myndighedens konsulentfunktion, at hun ofte har lejlighed til at deltage i de processer, som er med til at bevidstgøre både udførere og myndighed om hvilke mekanismer, der gør sig gældende, når der sker magtanvendelser:

”Og jeg synes også godt, jeg kan lide at være nysgerrig på, hvad er der i grunden på spil? Hvorfor er det, at der er nogen mennesker, der i øjeblikket, som ellers er gode mennesker, handler ondt? Altså gør nogle ting. Der må være en grund for det her. Lad os prøve at kigge på det”(Bilag 4: 714-717).

Her henvises indirekte til Birkmoses formulering ”Når gode mennesker handler ondt”, hvilket kan fortolkes således, at forståelsen af magtanvendelser som et muligt resultat af forråelse er et fælles udgangspunkt for samarbejdet mellem myndigheden og udførerne. Dette hænger desuden sammen med, at myndigheden fortalte, at hun ofte havde en konsulentfunktion i forhold til svære sager, og i den sammenhæng var en del af en analytisk proces, som blandt andet har til formål at skabe bevidsthed om magtanvendelserne og derigennem undgå disse. Man arbejder altså på dette punkt ud fra et fælles vidensgrundlag omkring risikoen for forråelse og dermed muligheden for at forebygge dette ud fra en fælles forståelse af magtanvendelser som et resultat af en ubevidst forråelsesproces.

I interviewundersøgelsen kom det således frem, at man hos myndigheden har viden om, at der i et vist omfang sker magtanvendelser hos udførerne i Skanderborg Kommune, som ikke indberettes. Dette opfattes af informanterne hos myndigheden som et resultat af manglende bevidsthed og erkendelse af de udførte magtanvendelser, samt uvidenhed om området. Denne opfattelse af magten læner sig op af Foucaults magtopfattelse som noget, der udøves i relationer, og som oftest sker

ubevidst, uden at det knyttes an til de involverede subjekter. Hos udførerne imødegår man denne ubevidste magtform ved at arbejde med bevidstgørelse omkring den forråelse, der kan have magtanvendelser som konsekvens, samtidig med at man søger eksplicitet i forhold til deres nødvendighed. Selve arbejdet med bevidstgørelsen af medarbejderne hos udførerne sker både via interne processer på plejecentret og botilbuddet, og samtidig finder der et løbende samarbejde sted mellem myndigheden og udførerne omkring dette.

Ud over forråelse fremstod skismaet mellem omsorgspligt og magtanvendelser for udførerne i interviewundersøgelsen som en vanskelighed i forhold til at forebygge magtanvendelser. Dette uddybes i nedenstående afsnit

”Jamen, man kan da ikke se sådan ud...”

Det fremgår af myndighedens årsopgørelse på magtanvendelsesområdet for 2014 i Skanderborg, at der ikke er modtaget nogen ansøgninger om magtanvendelser i form af fastholdelse i forbindelse med hygiejnesituationer. Dette er en af de typer magtanvendelse, som skal ansøges forhånd, og som qua sit formål er nært knyttet til omsorgspligten³. Af denne årsag var det inkorporeret i interviewundersøgelsen at afdække, hvorledes man hos udførerne forholdt sig til spørgsmålet om omsorgspligt kontra magtanvendelser, og hvordan dette skisma blev håndteret i praksis hos såvel myndighed som udførere.

Generelt viste spørgsmålet om magtudøvelse i forhold til omsorgspligten sig som noget, man hos udførerne reflekterede over. Således blev det klart, at ikke blot i forhold til hygiejne, men på langt de fleste områder, som relaterer sig til magtanvendelser, havde man daglige dilemmaer mellem at sikre borgereres værdighed, sundhed og sikkerhed, og samtidig gøre dette uden at foretage magtanvendelser. Det fremgik ligeledes af interviewene, at dette var noget, som man igennem længere tid havde arbejdet med, og at man som et resultat heraf oplevede at være blevet bedre til at undgå magtanvendelser. Dilemmaet mellem omsorgen og magten var dog stadig et arbejds punkt, og ifølge myndigheden var det da også som regel hensynet til omsorgspligten, som forårsagede de magtanvendelser, der enten ikke blev indberettet, eller som skete uden lovhjemmel:

³ Omsorgspligten har hjemmel i Servicelovens § 82, og det fremgår af vejledningen om magtanvendelser, at der er en nær sammenhæng mellem omsorgspligten og reglerne om magtanvendelse:

”Reglerne om omsorgspligt er således nært forbundet med reglerne om magtanvendelse. Det generelle grundlag for indsatsen over for personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne findes således i § 82. Er det nødvendigt at anvende magt i udøvelsen af omsorgen, skal sådanne indgreb have hjemmel i servicelovens kapitel 24” (Socialministeriet, 2011, s. pkt.10).

”Altså da vi havde de mange indberetninger om fastholdelse og ansøgninger om og sådan noget.. Da var det fordi omsorgspligten tog over. ””Og vi kan jo ikke være det bekendt og hvad siger de pårørende, og hun går rundt med våd ble, og vi kan ikke..”” og så videre. Og så bliver det nogle gange egne behov” (Bilag 4: 508-511).

Hensynet til pårørendes og egne behov i forbindelse med varetagelsen af omsorgspligten kan umiddelbart forekomme at være en uvæsentlig faktor. Men i praksis kan det imidlertid være en vanskelig skelnen at vurdere, hvis behov man tilgodeser, når der foretages en magtanvendelse under hensyntagen til omsorgspligten. Specielt fordi formålskriteriet for omsorgen i vejledningen til reglerne om magtanvendelse er defineret meget løseligt: *”Formålet med at yde omsorgen er at øge den enkeltes selv- og medbestemmelse, værdighed og sociale tryghed samt at forbedre den enkeltes generelle handlemuligheder og livsvilkår”* (Socialministeriet, 2011, s. pkt. 10). Flere af disse begreber lægger således op til en subjektiv vurdering, som kan falde forskelligt ud, alt efter hvem der foretager den. Eksempelvis kan et begreb som værdighed være meget forskelligt defineret alt efter, hvem man er. Således kan der siges at være god bevæggrund for, at såvel pårørendes som personalets forståelse af den enkeltes værdighed kan få indflydelse på, om man bevidst eller ubevidst vælger at foretage en magtanvendelse under hensyntagen til omsorgspligten. På plejecentret genkendte man dette dilemma:

”Jamen det synes jeg da, at vi har en del drøftelser om, fordi vi er egentlig bevidste om, at omsorgspligten presser os. Den presser os jo til at ville have noget igennem. Og også forventninger fra pårørende. Forventninger fra omgivelser. Det presser os også, fordi ””jamen man kan da ikke se sådan ud. Man kan da ikke sidde med langt skæg, og man kan da ikke have sådan en beskidt skjorte på, og man kan da ikke... ”” Jamen altså det kan man da blive nødt til. Og der kan man sige, hvornår er det at det er mit behov, at han skal være barberet ham der. Og hvornår er det borgerens behov?” (Bilag 5: 298-304).

Skismaet i forhold til hvis interesser man varetager, når der sker magtanvendelse med henvisning til omsorgspligten, kan forstås med udgangspunkt i Foucaults fremstilling af magten som en normaliserende kraft. Som det fremgik i præsentationen af teorifeltet, har den disciplinære form for magt til formål at tilpasse individerne ud fra et kontinuum, der måler normaliteten og afvigelserne. Når der gives udtryk for, at pårørendes eller personalets forståelse af, hvad der er værdigt, kan spille en rolle i forhold til omsorgspligten, kan dette altså fortolkes som værende et resultat af, at magtens udøvelse i Foucaults termer sker med udgangspunkt i et ubevidst ønske om, at individerne skal

tilpasses det normale. Derigennem opretholdes den værdighed, som henvises til i reglerne for omsorgspligten, og omsorgen bliver derved nært forbundet med udøvelsen af magt. Således bliver magten også produktiv, fordi man ved at stræbe efter at give borgeren værdighed samtidig sørger for, at dennes adfærd eller udseende tilpasses til normen, og dermed øges mulighederne for social tilpasning og relationer til andre mennesker. Hensynet til værdigheden er dermed netop produktiv, fordi magten faktisk får et ædelt formål, idet det tilstræbes at øge folks muligheder for relationer med familie, øvrige beboere osv. Konkret kan dette altså betyde, at man ved eksempelvis at udføre en magtanvendelse i form af vask, tandbørstning el. lign. både kan sikre den enkeltes sundhedsmæssige tilstand, men også sørge for, at sociale relationer bliver mulige. Magten bliver i denne sammenhæng, som Foucault udtrykker det, produktiv. At undlade at anvende den produktive magt bliver dermed også magt – med et ganske andet resultat. Denne balancegang er man hos udførerne meget bevidste om, og der reflekteres derfor løbende over, hvordan hensynet til den enkeltes selvbestemmelse afvejes i forhold til, at det også kan være magtfuldt at undlade at gribe ind.

Der sker altså megen refleksion hos udførerne med det formål at sikre, at omsorgspligten udføres på en måde, så det så vidt muligt ikke fører til magtanvendelser. En del af denne refleksion sker ofte i samarbejde med myndigheden, som er behjælpelig med at udføre analyser af, hvad der er på spil, når en borger eksempelvis nægter at få hjælp til hygiejne. Gennem disse analyser opnår man indsigt i, hvordan en opgave kan løses uden magtanvendelse:

”Altså jeg spørger tit om hjælp. Hvis noget sådan er virkelig komplekst, så har jeg det rigtig godt med at have myndigheden inde og sige ””jeg har brug for hjælp. I er simpelthen nødt til at komme ud, også må vi lave det her sammen”” Altså simpelthen, så vi får noget analyse på, hvad er det, der går galt? Altså.. eller forsøger at finde frem til, hvor er det at det er svært for borgeren, fordi så er det jo der, vi skal ind og arbejde” (Bilag 5: 492-501).

Relationen til myndigheden har altså også betydning i forhold til arbejdet henimod, at omsorgspligten ikke skal føre til magtanvendelser, på trods af, at der, som anført tidligere, findes et væsentligt skisma imellem de to ting. Samspillet mellem myndighed og udførere får her karakter af sparring i forhold til dilemmaet mellem magtanvendelser og omsorgspligten. Som det fremgår i starten af dette afsnit, må det antages, at denne fælles refleksion netop kan være med til at sikre, at omsorgspligten ikke ”tager over”, så der sker magtanvendelser, som kunne være undgået, samtidig med, at der er opmærksomhed på, at magtanvendelser i denne sammenhæng kan være nødvendige

for at opfylde omsorgspligten. Den disciplinerende magt, som tilstræber at genoprette normaliteten og værdigheden hos borgeren bliver på denne måde udøvet på en mere reflekteret og bevidst måde, idet dilemmaet italesættes både internt hos udførerne, men også i dialog med myndigheden. Også her kan samspillet mellem myndighed og udførere altså ses som en kilde til reduktion af antallet af magtanvendelser, som foretages bevidst, og desuden en reduktion af de magtanvendelser, som sker ubevidst, som et resultat af hensynet til omsorgspligten.

Opsamling

Denne del af analysen har vist, at der på trods af den massive indsats på magtanvendelsesområdet i Skanderborg Kommune også her sker magtanvendelser, som ikke ansøges eller indberettes. Dette bekræftes af myndigheden, som fremhæver manglende bevidsthed om, at der udføres magtanvendelser samt manglende viden på området som de centrale årsager. Denne årsagsforklaring læner sig op af Foucaults forståelse af magten som noget, der udøves ubevidst i relationerne og står dermed i modsætning til formodningen om, at ansøgninger og indberetninger bevidst fravælges, fordi de tager tid væk fra arbejdet med borgerne.

Hos udførerne arbejdes der målrettet med bevidstgørelse omkring brugen af magt. Således benytter man sig både hos myndighed og udførere af begrebet forråelse som en betegnelse for de uhensigtsmæssige handlemønstre, herunder øget brug af magtanvendelser, som man ubevidst kan indlære i arbejdet med borgerne. Både internt på botilbud og plejecentre og i samarbejdet med myndigheden arbejdes der målrettet med en bevidstgørelse og eksplicitering af forråelsen, og dermed sigter man mod, at magtanvendelser ikke finder sted, uden at medarbejderne er bevidste om det. Således operationaliseres Foucaults forståelse af magten altså til begrebet forråelse, som i højere grad involverer de enkelte individer, og som derfor kan imødegås med bevidstgørelse i samarbejdet mellem myndighed og udførere.

Ligesom den ubevidste brug af magtanvendelser kan være årsag til manglende ansøgninger og indberetninger, viste det sig også, at skismaet mellem at leve op til omsorgspligten og samtidig undgå magtanvendelser fylder meget for udførerne. Dette skisma leder ofte til overvejelser om, hvorvidt man ved at udøve magt dækker egne, pårørendes eller borgerens sundhedsmæssige behov og behov for værdighed. Dilemmaet med at skelne mellem, hvis behov man handler på, kan på baggrund af Foucaults magtforståelse fortolkes således, at udøvelsen af magt ofte mere eller mindre bevidst har en normalisering af individet som formål. Denne form for magt er produktiv, for så vidt at man under hensyntagen til omsorgspligten gør den enkelte i stand til at bevare sociale relationer

og desuden sikre mod helbredsmæssige konsekvenser, men det er samtidig en svær balancegang mellem at leve op til omsorgsplikten, uden at der sker unødige/uhjemlede magtanvendelser. Dette dilemma håndteres, når det opstår, ofte ved udarbejdelsen af analyser i samarbejde mellem myndighed og udførere. Således medvirker samspeilet mellem myndighed og udførere altså både til bevidstgørelsen i forhold til forråelse og brugen af magt, og ligeledes bidrager det til refleksionen i dilemmaet mellem omsorgsplikten og magtanvendelser.

Fjerde analysedel: Forskelle i praksis hos udførerne

I dette afsnit undersøges det med udgangspunkt i problemformuleringens fjerde underspørgsmål, om der med et komparativt blik ses en forskel på, hvordan man hos udførerne på henholdsvis ældre- og handicapområdet forholder sig til magtanvendelser – herunder ansøgninger og indberetninger. Dette afsnit er dermed en del af besvarelsen af anden del af projektets problemformulering, som hviler på den empirisk funderede hypotese om, at der er forskel på praksis vedrørende magtanvendelser på henholdsvis handicap- og ældreområdet. Denne hypotese baserer sig blandt andet på den del af konklusionen fra Rambølls rapport, som beskriver, at:

” ... Dette skyldes, at indberetningspraksis fra leverandørerne er mangelfuld. Evalueringen viser, at dette især gælder plejehjem og plejecentre og som konsekvens heraf har en betydelig andel kommunale myndigheder ingen registrering modtaget overhovedet...” (Rambøll Management, 2006, s. 1-2).

I forhold til Skanderborg Kommune viste tallene fra årsopgørelsen i 2014, at der på handicapområdet blev modtaget indberetninger om 87 magtanvendelser, hvoraf de 86 var akutte jf. § 126 i Lov om Social Service. Det tilsvarende tal for ældreområdet var 110, men her udgjorde alarm- og pejlesystemer langt størstedelen. Ingen af områderne ansøgte i 2014 om fastholdelse i forbindelse med udførelse af hygiejne (Skanderborg Kommune B, 2015). De meget forskellige typer af ansøgninger og indberetninger og et manglende kendskab til, hvor stort borgergrundlag de to områder hver især betjener, gør det vanskeligt at vurdere hypotesens rigtighed, udelukkende baseret på disse tal. Dog ses der ud fra tallene i årsopgørelsen ingen indikation på, at problematikken med manglende ansøgninger og indberetninger skulle gøre sig særligt gældende for ældreområdet. Interviewundersøgelsen viste ligeledes, at hypotesen i høj grad blev nuanceret af besvarelsenerne fra informanterne, fordi der viste sig at være tale om et komplekst område, hvor mange faktorer spillede ind i forhold til en eventuel forskel i praksis. I modsætning til de øvrige temaer i analysen fandtes der desuden en vis differens i besvarelsenerne, hvilket var med til at

nuancere hypotesen yderligere. Desuden bragte informanterne hos udførerne af sig selv temaet på bane flere gange, hvilket ligeledes bidrog til nuanceringen af hypotesen.

På denne baggrund belyses forskellen i praksis på de to områder gennem en analyse af henholdsvis forskellene i opfattelserne af arbejdet med magtanvendelser hos henholdsvis myndighed og udførere, og efterfølgende behandles betydningen af tværfaglighed for praksis i forhold til magtanvendelserne. Informanternes besvarelser har fordret inddragelse af projektets samlede teoretiske ramme til nuancering af hypotesen.

"Det tror jeg, de er lige gode om.."

I afdækningen af, hvorvidt der er forskel i praksis i forhold til magtanvendelser på henholdsvis ældre- og handicapområdet, var det kun informanterne på myndighedsområdet, som blev direkte adspurgt, om de oplevede forskel i praksis mellem de to områder. Udførernes opfattelse af dette spørgsmål blev i højere grad besvaret gennem interviewguider, som muliggjorde komparativ analyse af deres besvarelser. Dog stod det i løbet af undersøgelsen klart, at især udførerne på handicapområdet var eksplicitte omkring eventuelle forskelle mellem områderne. Ud fra de opfattelser, som blev tilkendegivet hos henholdsvis udførere og myndighed, fremgik det dog, at der tilsyneladende var forskellige oplevelser af dette spørgsmål. Således gav myndighedschefen – i modsætning til, hvad man på baggrund af konklusionen hos Rambøll kunne forvente - udtryk for, at den systematiske indsats i forhold til magtanvendelser havde været iværksat i længere tid på ældreområdet end på handicapområdet:

"... der ligger helt klart en forskel i, at i hvert fald her i kommunen, at man har arbejdet på ældreområdet med magtanvendelser systematisk i flere år. Så man har en anden viden og en anden faglighed omkring det, det er sådan en ting... så netop det der med, at man på det sociale område, og den målgruppe, man har jo altid sådan været nødt til en eller anden form for magtanvendelse, og det er bare blevet en del af kulturen. Og har været det de sidste 100 år. Hvor tingene godt nok har udviklet sig inden for pædagogik, og man har ændret på mange ting, men man har hele tiden været klar over, at der var nogen, som man var nødt til at udøve magtanvendelse overfor. Og det gjorde man bare"(Bilag 3: 308-317).

Erkendelsen af, at det af og til er nødvendigt at bruge magtanvendelser, gav udførerne på handicapområdet, som beskrevet i analysens tredje del, også udtryk for at arbejde bevidst med samtidig med, at man søgte at mindske brugen af disse. Der ses dog en divergens i forståelsen af

historikken i indsatsen på området hos udførerne på handicapområdet i forhold til den, som kom til udtryk ovenfor. Således fremgik det flere gange under interviewet, at udførerne på handicapområdet gjorde meget ud af at beskrive deres indsats i forhold til ansøgninger og indberetninger:

”Altså jeg vil godt lige sige først i forhold til magtanvendelser, der er det sådan, at vi her på stedet har en lang tradition for at indberette. Det har der været arbejdet med i mange år. Det er ikke noget nyt for os. Altså, og vi har haft en meget aktiv daglig sikkerhedsleder for år tilbage, som var rigtig, rigtig dygtig til at formidle og snakke om, hvor vigtigt det var at få indberettet magt, men også andre indberetninger. Arbejdsskader og belastnings... altså vi har en lang tradition for indberetning. Så der er ikke.. på den måde er det nemt at arbejde med indberetninger” (Bilag 6: 98-105).

På trods af, at det tidligere i denne analyse er fremskrevet, at myndighed og udførere befinder sig inden for det samme organisatoriske system i forhold til magtanvendelsesområdet, og at de kommunikerer og samarbejder på en måde, som gør, at de kan siges at arbejde med en modificeret BUM-model, så ses der altså her alligevel visse indikationer på, at man befinder sig indenfor hver sit system i opfattelsen af indsatsen. Således adskiller udførerne på handicapområdet sig i deres selvforståelse fra den opfattelse, der ses at gøre sig gældende på myndighedsområdet. Denne opdeling i systemerne kan fortolkes som værende et resultat af, at myndighedsfunktionen for magtanvendelser først i januar 2015 blev overtaget af den nuværende myndighed. Både den nuværende myndighed og myndighedschef har således deres faglige og organisatoriske historiske baggrund på ældreområdet. På trods af, at der siden 2011 har været et bredt samarbejde mellem områderne i forhold til magtanvendelser, tyder det altså på, at man ikke helt befinder sig indenfor det samme kommunikative system, når det kommer til opfattelsen af magtanvendelsesområdets forankring på henholdsvis ældre- og handicapområdet.

I forhold til, om der rent faktisk ses en forskel i, hvordan indberetninger og ansøgninger administreres, og om der er forskel på, hvorvidt de lovpligtige ansøgninger og indberetninger finder sted på områderne, var det dog ikke myndighedsmedarbejderens indtryk, at der var den store forskel mellem ældre- og handicapområdet: *”... jeg synes bestemt der er rigtig mange, der er gode til at få det indberettet, det synes jeg der er... Det er bestemt blevet meget bedre” (Bilag 4: 164-165).* Desuden var det hendes generelle oplevelse, at fænomenet med, at der alligevel kunne ske magtanvendelser, som ikke blev indberettet, gjorde sig gældende i lige høj grad på de to områder: *”... det tror jeg de er lige gode om” (Bilag 4: 533).*

På baggrund af informanternes besvarelser er det altså vanskeligt at fastslå, om der findes en egentlig forskel mellem ældre- og handicapområdet i Skanderborg i forhold til, om indberetninger og ansøgninger foretages korrekt. Hverken tallene for årsopgørelsen 2014 eller myndighedsmedarbejderens oplysninger indikerer, at det er tilfældet. Derimod blev det i undersøgelsen tydeligt, at man hos henholdsvis myndighed og udførere ser meget forskelligt på, hvordan der tidligere har været arbejdet med magtanvendelser, og hvilket område, som er længst i processen. Denne forskel er interessant, fordi den indikerer, at på trods af den høje grad af samarbejde mellem leddene, så bærer relationen her præg af, at de to områder ikke har en ”fælles fortid” inden for samme autopoietiske system. Dette har tilsyneladende betydning for, hvordan de hver især betragter indsatsen på områderne og viser samtidig, at den konklusion, som drages i dette spørgsmål, kan være præget af, hvilken vinkel det anskues fra. Mens myndighedschefen gav udtryk for, at arbejdet med magtanvendelser er foregået systematisk gennem længere tid på ældreområdet, så var det altså en anden forståelse, som kom til udtryk hos udførerne på handicapområdet. I dette interview kom det endda frem, at viceforstanderen på botilbuddet tidligere har været på plejecentret og lave oplæg om metoden Gentle Teaching, som blandt andet har til formål at reducere brugen af magt:

”... tværtimod så vil vi være så frække at sige, at vi vil kunne komme langt med at rulle Gentle Teaching ud også indenfor nogle andre områder. Det er jeg slet ikke i tvivl om. Altså, jeg har allerede været ude lige præcis og lave oplæg på en af vores plejehjem om Gentle Teaching, der hvor de arbejder med alkoholmente. ... Jeg tror på det godt kunne bredes mere ud, og det har i hvert fald forårsaget, at de har ansat pædagoger igennem de sidste 2-3 år på det plejehjem”(Bilag 6: 727-734).

Den udbredelse af metode og tværfaglighed hos udførerne, som her omtales, var i modsætning til ovenstående divergens i opfattelsen af praksis med magtanvendelser noget, som hos alle informanter blev fremhævet som en vigtig kilde til samarbejde og udvidelse af kompetencerne på begge områder. Nedenstående afsnit omhandler derfor behovet for tværfaglighed i indsatsen for at kompensere for faglige forskelligheder og dermed forebygge magtanvendelser.

”Vi kan bedst lide, at folk ligger lige i sengene..”

Som anført til slut i det tidligere afsnit blev det i undersøgelsen klart, at man hos både udførere og myndighed - på trods af de divergerende opfattelser af indsatserne på området - anså det for at være en central kilde til læring i forhold til magtanvendelser, at de forskellige fagligheder kom i spil på

begge områder. Som oftest vil personalesammensætningen som følge af de mange plejeopgaver på et plejecenter fortrinsvis bestå af sundhedsfagligt personale, mens man på botilbud i højere grad benytter pædagogisk personale på grund af de socialpædagogiske opgaver. Denne traditionelle inddeling i fagligheder er dog af flere årsager ved at komme til kort i forhold til opgaveløsningen, hvilket myndighedschefen forklarede således:

”Der er ikke nogen tvivl om, at ældre borgere i dag er en anden type end dem, der var for bare fem år siden. Og det udemærker sig jo ved, at vi har noget, der hedder Sund Aldring og Rehabilitering. Så alle de friskeste klarer sig selv på en hel anden måde, men til gengæld, så har vi nogen, som på grund af misbrug... eller også fordi misbrugere og udviklingshæmmede bliver ældre, så støder vi ind i nogle andre ting, hvor det, som vi har brug for, er noget, som den sociale verden har større erfaring med” (Bilag 3: 49-55).

Her fremhæves altså, at den plejeopgave, som plejecentrene hidtil har varetaget, er blevet mere kompleks på grund af flere beboere med diagnoser, som ellers hører til på handicap/psykiatriområdet. Såfremt en sådan udfordring ikke imødekommes, må det antageligt føre til en øget risiko for magtanvendelser, hvis opgaven udelukkende løses af plejefagligt personale på plejecentrene med andre kernekompetencer end eksempelvis misbrug og udviklingshæmning. Denne udfordring har man - som det fremgik af citatet fra udførerne på handicapområdet i tidligere afsnit - taget konsekvensen af i Skanderborg, idet man har valgt at ansætte pædagogisk personale på kommunens plejecenter. Ligeledes har man på botilbuddet ansat et bredt udvalg af fagligheder for bedre at imødekomme det brede spektrum af behov, som beboerne på stedet har. Denne tværfaglighed kan tolkes som et modtræk til de opsplittede systemer, som kan opstå faglighederne imellem, hvis man arbejder helt adskilt på henholdsvis plejecentre og botilbud. En sådan traditionel faglig opdeling kan ses som adskilte autopoietiske systemer, som i kraft af deres forskellige egenlogik også vil arbejde forskelligt på magtanvendelsesområdet, som det indikeres i Rambølls rapport. Af antageligt samme årsag anbefales det i Servicestyrelsens notat fra 2009, at man i praksisfeltet i højere grad åbner op for tværfaglighed i personalesammensætningen (Servicestyrelsen, 2009, s. 5).

At få to faglige systemer med hver deres egenlogik til at arbejde sammen inden for det samme organisatoriske system har dog ikke været uden udfordringer. Således gav både udførere og myndighed udtryk for, at samtidig med, at tværfagligheden bidrager til udvikling, ligger der også en udfordring i at få faglighederne til at mødes i det daglige arbejde, fordi omsorgspligten tillægges

forskellig betydning hos henholdsvis det plejefaglige og det pædagogiske personale. Myndigheden beskrev forskellen i opfattelserne således:

”På ældreområdet er man meget opmærksom på omsorgspligten. Fordi man er sundhedsfaglig, tror jeg. Altså, omsorgspligten ligger naturligt der, hvor i den pædagogiske verden ligger selvbestemmelsesretten. Og derfor tror jeg på nogle områder, der går man måske lidt længere på ældreområdet, fordi at man tænker det som omsorg... i forhold til at tage lidt fastholdelse, hvor man måske lader det gå, lader det stå lidt længere på handicapområdet, fordi man tænker ””jamen det må han jo selv bestemme”” (Bilag 4: 492-499).

Med udgangspunkt i Foucaults magtforståelse ses der altså her en forskel i, hvordan faglighederne anvender magt i relationen. Ud fra myndighedens beskrivelse fremgår det, at det disciplinerende, normaliserende aspekt fylder mere i opfattelsen af omsorgen på ældreområdet. Der gribes så at sige mere eller mindre bevidst hurtigere til magtanvendelse under hensyntagen til omsorgspligten, end det er tilfældet i den pædagogiske verden. Her læner man sig mere op af retten til selvbestemmelse, hvilket kan bunde i arbejdet med bevidstgørelse om magtanvendelser og konsekvenserne heraf, som er beskrevet i tidligere afsnit. Omsorgspligten fortolkes altså forskelligt, idet normaliseringen og genopretningen, som Foucault beskriver, fylder mere for det plejefaglige personale og dermed på ældreområdet.

I forhold til en eventuel forskel i praksis mellem ældre- og handicapområdet, som i henhold til problemformuleringen søges afdækket, så kan det altså antages, at denne forskel vil være begrundet i forskellige fagligheder og dermed forskellige opfattelser af omsorgspligten på de to områder. Der er så at sige tale om to forskellige faglige systemer, som, hvis de ikke aktivt samles i ét system, kan siges at have hver deres egenlogik i forhold til omsorgsbegrebet. Dette imødegås dog i Skanderborg ved, at faglighederne blandes, og dermed kan påvirke hinanden i positiv retning inden for det samme system. At ansættelsen af pædagogisk personale på plejecentret og vice versa er en succes, bekræftede alle informanterne. Især på ældreområdet fremgik det af udførernes udtalelser, at tilkomsten af pædagogisk personale havde betydet en udvidelse af egenlogikken hos det plejefaglige personale i forhold til magtanvendelser og måden, man betragter dilemmaet mellem omsorgspligten og magtanvendelser:

”Men vi har det ikke ret godt med det, os sygeplejersker. Fordi vi kan bedst lide, at folk ligger lige i sengene, og der er orden på tingene. Og der vil jeg sige, at pædagogerne har nok tilført os noget. I

hvert fald ud fra (navn på plejecentret). De har sådan meget den der ””Nårh ja, men altså det må vi jo finde ud af.”” og ””Lad os nu lige se, nej det er ikke så smart vi gør det her, fordi det gør noget ved vores relation”” og sådan noget. Altså, det er guld værd i den drøftelse”(Bilag 5: 343-347).

På trods af de udfordringer, som tværfagligheden giver, var det altså informanternes klare oplevelse, at det tværfaglige aspekt bidrager positivt til arbejdet med at forebygge magtanvendelser og samtidig sikre omsorgspligtens opretholdelse, fordi de to fagligheder vægter dette forskelligt, og dermed kan supplere hinandens opfattelser. Heri ligger antageligt en del af forklaringen på, at der ikke umiddelbart ses de store udsving mellem de to områder i forhold til arbejdet med magtanvendelser, fordi det på denne vis tilstræbes, at de forskellige fagligheder befinder sig indenfor samme autopoietiske system og dermed opnår en nogenlunde fælles praksis på området.

Opsamling

Ovenstående har vist, at spørgsmålet om, hvorvidt der er forskel i praksis på magtanvendelsesområdet hos udførerne på henholdsvis ældre- og handicapområdet, ikke entydigt lader sig besvare. Der ses en vis divergens i opfattelserne af, hvordan praksis i forhold til magtanvendelser hidtil har været på de to områder. Denne divergens vidner om, at der stadig er visse kommunikative udfordringer i forhold til, at myndighed og udførere på både ældre- og handicapområdet kan befinde sig inden for samme sociale system. Det kom desuden frem, at en eventuel forskel mellem områderne formentlig handler om, at der er tale om to faglige systemer, som har forskellige opfattelser af omsorgspligten i forhold til magtanvendelserne. Denne forskel er man både hos myndighed og udførere bevidste om, og af samme årsag gøres der en aktiv indsats for at sikre tværfaglighed ved at ansætte pædagogisk personale på plejecentret og plejefagligt personale på botilbuddet. Denne tværfaglighed er med til at sikre, at der ikke opstår adskilte faglige systemer, og at praksis vedrørende magtanvendelser på trods af de forskellige syn på omsorgspligten derfor ikke er væsentlig forskellig på de to områder.

Delkonklusion

Denne analyse har blandt andet vist, at samspillet mellem myndighed og udførere er af central betydning for arbejdet med at forebygge og minimere antallet af magtanvendelser på voksenområdet. Den kvalitative interviewundersøgelse med medarbejdere i Skanderborg Kommune har således bekræftet tesen om dette samspils centrale betydning. Samtidig viste undersøgelsen - som svar på første del af projektets problemformulering - at brugen af BUM-modellen ikke

umiddelbart har ført til, at der er opstået lukkede autopoietiske systemer, og at myndighed og udførere i forhold til magtanvendelsesområdet befinder sig indenfor det samme system. Dette skyldes blandt andet brugen af en modificeret BUM-model, indenfor hvilken der er fokus på dialog mellem myndighed og udførere. Den højre grad af samspil og dialog betyder, at hypotesen om en principal-agent relation ikke har kunnet bekræftes, hvilket dog også til en vis grad kan tilskrives, at tilsynet i Skanderborg hidtil ikke har haft megen fokus på magtanvendelsesområdet. Dette har dog ikke betydet, at udførerne nedprioriterer dokumentationsarbejdet på magtanvendelsesområdet. Tværtimod lægges der stor vægt på, at dette skal være i orden og lovmedholdeligt i tilfælde af tilsyn.

Mens den høje grad af samarbejde omkring magtanvendelser altså har ført til, at der ikke er opstået lukkede systemer imellem myndighed og udførere i Skanderborg, så ser det anderledes ud, når det kommer til relationen mellem udførerne på handicapområdet og de eksterne myndigheder, som har borgere placeret på botilbuddet i Skanderborg. Her ses en udpræget grad af manglende kommunikation omkring magtanvendelser, hvilket ofte fører til, at ansøgninger og indberetninger om magt slet ikke besvares af de respektive myndigheder. En lignende om end mindre grell version af denne problematik i forhold til kommunikationen ud af kommunen optræder hos myndigheden i Skanderborg. Når relationen går på tværs af kommunegrænser, optræder myndighed og udførere altså som lukkede autopoietiske systemer, hvilket set i lyset af den vigtighed, som samspillet mellem myndighed og udførere har i forhold til at forebygge magtanvendelser, må anses for at være en hindrende faktor i forebyggelsesarbejdet og i forhold til borgernes retssikkerhed.

Som nævnt viste analysen, at samspillet mellem myndighed og udførere er af central betydning, når det kommer til at forebygge og minimere forekomsten af magtanvendelser. En væsentlig del af dette samspil består i vidensdeling mellem leddene, og her gav man på myndighedsområdet udtryk for, at det har høj prioritet at sørge for, at information omkring magtanvendelsesreglerne og de interne procedurer på området i Skanderborg bliver formidlet til udførerne, og herunder i særdeleshed ledelsen, som har en central rammesættende funktion. Denne prioritet af vidensdeling kan ses som en vigtig del af at sikre, at kommunikationen indenfor systemet opretholdes, og den fælles egenlogik på området bevares og udvikles gennem dialog mellem leddene. Der ses dog en tendens til, at informationen fra myndigheden omkring magtanvendelser ikke nødvendigvis når helt ud til medarbejderleddet hos udførerne. Dette kan være relateret til, at magtanvendelser på ældreområdet kun drøftes ad hoc, når de indtræffer, og at informationsmøderne er frivillige.

Når det, på trods af analysens resultater, som påviser, at der ikke ses tendens til hverken lukkede systemer eller principal-agentrelation mellem myndighed og udførere i Skanderborg, alligevel forekommer, at der sker magtanvendelser, uden at disse ansøges eller indberettes til myndigheden, så bunder dette antageligt i en manglende erkendelse af og bevidsthed om, at magtanvendelserne finder sted. Dette bekræftes af myndigheden i Skanderborg og er i tråd med Foucaults fremstilling af magten som noget, der udøves ubevidst i relationer. Denne ubevidste magtudøvelse udgør altså en central del af forklaringen på, hvordan magtanvendelser kan finde sted, uden at de lovpligtige ansøgninger og indberetninger sker. Dette imødegås hos udførerne i arbejdet med en bevidstgørelse omkring magten som en forråelsestilstand, der kan modvirkes ved at blive ekspliciteret. Dette arbejde finder både sted internt hos udførerne og i samarbejde med myndigheden gennem udarbejdelse af fælles analyser, hvorved der opstår et fælles vidensgrundlag mellem de to led. Samspillet mellem myndighed og udførere ses altså også her at være af betydning for arbejdet med at forebygge magtanvendelser og påvirke opfattelsen af disse hos udførerne.

Ligesom bevidstgørelse i forhold til magtanvendelsernes forekomst spiller en vigtig rolle i forebyggelsesarbejdet, er det en vigtig del af dette arbejde, at der løbende reflekteres over skismaet mellem omsorgspligten og magtanvendelser. Dette er et tema, som fylder meget for udførerne, fordi omsorgspligten kan være særdeles vanskelig at varetage, uden at dette fører til magtanvendelser. Skismaet omhandler i denne sammenhæng ofte, hvis interesser, man varetager ved eksempelvis at påføre en borger hygiejne ved tvang, og her er det væsentligt, at den disciplinære form for magt tilsigter en normalisering og genopretning af individet. Derfor omsorgen af og til kan få netop dette formål, såfremt det ikke italesættes. her spiller samarbejdet med myndigheden en væsentlig rolle, idet udførerne beskriver, at de ofte inddrager myndigheden i det analytiske arbejde med at varetage omsorgen samtidig med, at magtanvendelser så vidt muligt undgås.

Spørgsmålet om, hvorvidt der er forskel i praksis med ansøgninger og indberetninger på henholdsvis ældre- og handicapområdet, viste sig at være vanskeligt at besvare entydigt. Der ses en divergens i informanternes opfattelser af, hvordan dette forholder sig, hvilket vidner om en forskellig relation til myndigheden, som er historisk betinget. Desuden spiller brugen af tværfaglighed en væsentlig rolle. Således har man med stor succes blandet det plejefaglige og pædagogiske personale på både botilbud og plejecenter. Den forskellige tilgang til omsorgspligten og dermed den normaliserende, disciplinerende magt hos de to fagligheder har vist sig at være særdeles nyttig når det kommer til at undgå magtanvendelser, og netop dette aspekt må antages at

være udslagsgivende for, at der i Skanderborg ikke umiddelbart ses en væsentlig forskel i forhold til, hvordan de to områder forholder sig og praktiserer arbejdet med ansøgninger og indberetninger om magtanvendelser.

Vurdering af analysens resultater

For at kunne foretage en vurdering af resultaterne i den foregående analyse er det væsentligt at tage udgangspunkt i de valg, som er foretaget forud for analysen, og som har haft væsentlig betydning for de resultater og nuanceringer, som er fremkommet. Således vil nedenstående vurdering tage udgangspunkt i henholdsvis valget af den hermeneutiske tilgang og metode samt valget af teoretisk ramme for analysen.

Som anført i projektets metodekapitel, er det i indhentningen af empiri samt i udarbejdelsen af analysen valgt at anvende en hermeneutisk metode til besvarelsen af problemformuleringen. Den hermeneutiske tilgang har muliggjort en kvalitativ fortolkning af de empiriske fund og har dermed givet anledning til en tilbudsgående analyse af projektets case og problemstilling. I denne analyse har der i henhold til den hermeneutiske forståelse af viden været lagt stor vægt på informanternes bidrag i interviewundersøgelsen, og de har været omdrejningspunktet i fortolkningen af empirien og nuanceringen af problemstillingen.

I en kvalitetsvurdering af analysens resultater er det dog væsentligt at fremhæve, at frembringelse af viden ved brug af en kvalitativ undersøgelse, hvor enkelte informanternes udsagn anvendes til generaliseringer i analysen, også afstedkommer visse fejkilder. Som nævnt i projektets metodekapitel er de enkelte informanter udvalgt i forhold til deres placering i organisationen, således at både myndighedsniveau og udførere på ældre- og handicapområdet er repræsenteret. I denne sammenhæng anvendes informanternes bidrag i undersøgelsen altså i mindre grad som individuelle inputs, men mere som repræsentative ytringer for det niveau i organisationen, som de kommer fra.

På trods af, at Skanderborg Kommune som beskrevet i validitets- og reliabilitetsovervejelserne udgør en generaliserbar kritisk case, så skal der altså alligevel tages forbehold for, at den bærende empiri i undersøgelsen består af en række individuelle ytringer. Disse ytringer anvendes som repræsentative for deres respektive niveauer i organisationen og analyseres i henhold til denne repræsentativitet. Et eksempel på dette er konklusionen på baggrund af udsagnet om, at én medarbejder ikke kender til arbejdsgangen i forbindelse med akutte magtanvendelser. Her antages det, at denne problematik også gør sig gældende hos de øvrige udførere, men dette kan altså være vanskeligt at generalisere ud fra, fordi de enkelte medarbejdere selvsagt ikke har samme tilgang til indhentning af viden, ikke har deltaget på de samme informationsmøder osv. I forhold til

generaliserbarheden af analysens resultater skal der altså tages forbehold for denne brug af individernes bidrag som repræsentative.

Ligeledes må der tages forbehold for, at informanterne, jævnfør aftalen om brugen af deres bidrag, har været bevidste om, at deres udsagn ville kunne spores tilbage til dem internt i organisationen. Dette kan have afstedkommet et vist ønske om at fremstå positivt i beskrivelserne af arbejdsgange, egen viden mm. Selvom Skanderborg Kommune er udvalgt ud fra kriteriet om en kritisk case, og dermed på forhånd skilte sig positivt ud, kan det altså tænkes, at visse dele af informanternes bidrag fremstår mere positivt, end virkeligheden afspejler. Det er dog med den hermeneutiske fortolkende tilgang forsøgt at komme ”om bag” disse positivt ladede besvarelser.

Ligesom brugen af informanternes besvarelser som repræsentative har haft betydning for udfaldet af analysen, har valget af henholdsvis Luhmanns systemteori og Foucaults magtanalyse som teoretisk ramme også haft indflydelse på, hvilken type viden, som er opnået. Således beskæftiger begge teoretiske bidrag sig med forklaringsmodeller, som ikke tillægger individet store handlemuligheder, idet kommunikationen hos Luhmann og magten hos Foucault ikke knytter sig til de enkelte subjekters intentioner. Dette har muliggjort en analyse, hvor fokus er på tydeliggørelsen af betydningen af de organisatoriske aspekter og de magtstrukturer, som omgiver arbejdet med magtanvendelser. Et sådant fokus kan siges at bidrage til analysens generaliserbarhed, fordi den således ikke knytter an til de enkelte informanternes individuelle handlinger og intentioner. Samtidig vanskeliggør denne teoretiske ramme dog også en handlingsanvisende analyse, fordi individernes handlinger og intentioner netop ikke er fokus.

Således var der empiriske fund, som knyttede sig til individers handlinger og tiltag, herunder eksempelvis bevidstheden om, at man hos udførerne følte sig presset af skismaet mellem omsorgspligten og magtanvendelser, og derfor valgte at indføre faglige tiltag og drøftelser med myndigheden om dette. Disse fund kan vanskeligt forklares ud fra en teoretisk ramme, som ikke anser individets bevidsthed og handlinger for at være bærende for kommunikation eller magtens udøvelse. Ligeledes bidrager teorien på grund af dette heller ikke til en forklaring på, hvilke faktorer hos de enkelte medarbejdergrupper, der gør, at det - til trods for en klar strategi om vidensdeling i organisationen - alligevel ikke lykkes at få alle til at handle i henhold til denne.

Således ses der i vurderingen af analysens resultater altså både fordele og ulemper ved den valgte hermeneutiske tilgang og metode og brugen af den systemteoretiske og magtanalytiske teoretiske

ramme. Samlet set vurderes det dog på baggrund af de empiriske fund, at de problematikker, som er fremskrevet i forbindelse med casestudiet i Skanderborg Kommune, lader sig generalisere som potentielt gældende for magtanvendelsesområdet i landets øvrige kommuner. Desuden har den teoretiske ramme på trods af det manglende fokus på de enkelte individer og intentionaliteten bidraget til en forståelse af de organisatoriske og strukturelle aspekter, som kan være gældende i forbindelse med samspillet med myndighed og udførere på magtanvendelsesområdet.

Konklusion

Udgangspunktet for dette projekt var en række hypoteser om, hvilke faktorer, **der** har betydning i forhold til at forklare problematikker på magtanvendelsesområdet i kommunerne. Disse hypoteser er baseret på undersøgelser og litteratur omhandlende magtanvendelser og er ligeledes udledt af mine egne erfaringer og ved brug af en teoretisk ramme i form af Luhmanns systemteori og Foucaults magtanalyse. I problemformuleringen og de tilhørende underspørgsmål operationaliseredes hypoteserne til konkrete undersøgelsesemner, som ved brug af et casestudie foretaget på magtanvendelsesområdet i Skanderborg Kommune blev testet og nuanceret i en firedelt analyse.

Første del af problemformuleringen, som omhandler konsekvenserne af den organisatoriske opdeling for samspillet mellem myndighed og udførere og betydningen af dette samspil i forhold til opnåelsen af korrekte sagsgange på området, blev undersøgt og besvaret i de to første delanalyser. Her viste de empiriske fund, at brugen af BUM-modellen som organisationsform ikke, som den teoretisk baserede hypotese tilsagde, betød, at der skete en opsplitning i autopoietiske systemer med deraf følgende konsekvenser for kommunikationen mellem de to led. Tværtimod viste det sig, at man i Skanderborg ved brugen af den modificerede BUM-model tillægger den interne kommunikation mellem leddene stor vægt. Denne prioritering fører til, at der ses en høj grad af samspil mellem myndighed og udførere omkring magtanvendelser. Som resultat heraf var der i empirien ingen indikationer på, at der fandtes principal-agent relation mellem myndighed og udførere, idet relationen tværtimod var præget af en høj grad af tillid. Desuden kom det frem, at man hos udførerne har et ønske om, at intet vedrørende magtanvendelser skal skjules for tilsyn og myndighed, hvorfor man gør en stor indsats for at sikre sig, at dokumentationen på området er i orden.

På baggrund af dette må det konkluderes, at brugen af BUM-modellen i sig selv ikke ses at have konsekvenser for samspillet mellem myndighed og udførere vedrørende magtanvendelserne. Derimod spiller den organisatoriske kontekst, som denne model anvendes indenfor, en central rolle for samspillet, og det bliver derved øvrige organisatoriske faktorer, som afgør, om BUM-modellen fører til en opsplitning i autopoietiske systemer. I denne sammenhæng blev ledelse hos såvel udførere som myndighed fremhævet som væsentlig i forhold til at skabe de rammer, kommunikationen kan finde sted indenfor.

Desuden viste det sig, at kommunegrænser udgør grænser mellem autopoietiske systemer, hvilket kommer til udtryk ved, at kommunikationen mellem myndighed og udførere omkring borgere, som har botilbud i andre kommuner end handlekommunen, er mangelfuld. Her ses dermed en potentiel konsekvens af opsplitningen af myndighed og udførere til lukkede autopoietiske systemer. I Skanderborg kompenseres for dette ved intern kommunikation omkring eksterne borgere, men da kommunen udgør en kritisk case og dermed fremstår som et positivt eksempel, kan det ikke antages, at dette gør sig gældende i alle kommuner.

Denne manglende kommunikation må - i lyset af undersøgelsens øvrige resultater, som pegede på samspillet mellem myndighed og udførere som et centralt aspekt i arbejdet med at forebygge magtanvendelser - betragtes som problematisk. Som svar på problemformuleringens spørgsmål om, hvilken betydning samspillet tillægges i arbejdet med at sikre korrekte sagsgange på området, gav både myndighed og udførere således udtryk for, at dette betragtes som en vigtig kilde til læring. Læringen er gensidig og vigtig for begge parter i arbejdet med at forebygge magtanvendelser og desuden sikre, at disse ansøges og indberettes korrekt. På trods af den høje prioritering af kommunikationen mellem leddene, sås der dog visse vanskeligheder ved at få udbredt regler og procedurer om magtanvendelser til alle medarbejdere, hvilket var en faktor, som man også hos myndigheden var opmærksom på. Vanskeligheden forklares imidlertid ikke udelukkende med projektets teoretiske ramme, men kunne tyde på, at en analyse af potentielle iværksættelsesbarrierer ville være relevant.

Udover problematikken med kommunikationen med eksterne myndigheder ses der altså i besvarelsen af problemformuleringens første del ikke umiddelbart en forklaring på de magtanvendelser, som finder sted uden ansøgninger eller indberetninger herom. I besvarelsen af problemformuleringens anden del, som omhandler de opfattelser af - og udfordringer i - arbejdet med magtanvendelser, som udførerne oplever samt potentielle forskelle i, hvordan dette gribes an, blev der imidlertid givet en mulig forklaring på dette. Her kom det i projektets tredje og fjerde delanalyse frem, at man i hvert fald hos myndigheden betragter disse udokumenterede magtanvendelser som et resultat af manglende bevidsthed og viden herom hos udførerne. Denne forståelse læner sig op af Foucaults magtanalytik, og her betragtes udøvelsen af magt som noget, der netop finder sted i relationer, og ofte uden at der er bevidsthed om dette. Heri ses altså en mulig forklaring på, hvilke mekanismer, der er i spil, når der finder magtanvendelser sted, som ikke indberettes eller ansøges. I erkendelse heraf arbejder man hos udførerne i Skanderborg med

bevidstgørelse om udøvelsen af magt og den forråelse, som den ubevidste udøvelse kan være udtryk for. I denne sammenhæng viste samspillet med myndigheden sig også at have betydning, idet arbejdet med bevidstgørelse også involverer høj grad af samarbejde med dette niveau.

I besvarelsen af problemformuleringens spørgsmål om, hvilke udfordringer, udførerne møder i arbejdet med magtanvendelser, viste det sig ligeledes, at skismaet mellem omsorgspligten og magtanvendelser er noget, som fylder meget. Således oplevede udførerne ofte et pres i forhold til at sikre, at omsorgspligten bliver overholdt samtidig med, at man undgår magtanvendelser. Også her spiller relationen til myndigheden en vigtig rolle, idet man i fællesskab udarbejder analyser til brug i de sager, hvor skismaet til omsorgspligten er meget tydeligt. De empiriske fund peger altså også her på, at den læring, som finder sted i samspillet, har betydning i forhold til at forebygge magtanvendelser og sikre den korrekte sagsgang. Hypotesen om betydningen af samspillet mellem myndighed og udførere i forhold til at forebygge magtanvendelser bekræftes altså også i denne sammenhæng. Samspillet kan dermed antages at spille en central rolle i forebyggelsen, uanset hvilken forklaringsmodel, der anvendes i forhold til de udokumenterede magtanvendelser.

Udover samspillet med myndigheden pegede informanternes svar på, at tværfaglighed i opgaveløsningen er essentiel i forhold til at undgå magtanvendelser. Dette forklares med, at pædagogisk og sundhedsfagligt personale ser forskelligt på overholdelsen af omsorgspligten kontra selvbestemmelsesretten. Disse to faglige systemer viser sig derfor at supplere hinanden på en måde, som er med til at sikre, at der gøres en pædagogisk indsats for at undgå magtanvendelser samtidig med, at omsorgspligten overholdes. I denne faglige forskel ligger antageligt også forklaringen på, at der kan opleves forskelle i, hvordan arbejdet med magtanvendelser gribes an på henholdsvis ældre- og handicapområdet. En sådan forskel kunne imidlertid ikke umiddelbart identificeres i Skanderborg, hvilket primært må tilskrives brugen af tværfaglighed i indsatsen.

Samlet set konkluderes det altså på baggrund af denne undersøgelse, at problematikker på magtanvendelsesområdet næppe udelukkende kan begrundes med den organisatoriske konstellation i BUM- modellen. Derimod er det centralt for indsatsen på området, at der gøres tiltag, som sikrer en høj grad af kommunikation mellem myndighed og udførere – også når denne kommunikation går på tværs af kommunegrænser. Forklaringen på eventuelle problematikker skal tilsyneladende i højere grad findes i en manglende bevidsthed om magts udøvelse. Denne manglende bevidsthed kan imidlertid imødegås i samarbejde mellem myndighed og udførere, ligesom en bevidst brug af tværfaglighed i personalesammensætningen har en positiv effekt i arbejdet med magtanvendelser.

Perspektivering

Idet problemstillingen i dette projekt fortrinsvis har omhandlet relationen mellem myndighed og udførere og betydningen heraf i forhold til magtanvendelser, har det lovgivningsmæssige aspekt ikke været behandlet. I undersøgelsen viste det sig dog, at lovgivningen på området i høj grad har en betydning for, hvordan praksis hos både udførere og myndighed i forhold til magtanvendelser udspiller sig. Informanterne gav således flere gange udtryk for, at der er behov for en afdækning af denne lovgivnings betydning og de dilemmaer, som knytter sig hertil. Dette behov bekræftes i Naurs afhandling, hvoraf det fremgår, at:

”Der er således tale om en blanding af detailregulering og tilbageholdenhed med retlig regulering samt en kombination af generelle regler og særregler, og området er præget af, at de forskellige regelsæt ikke altid er tænkt sammen. Dertil kommer, at der sendes blandede signaler i den forstand, at selvom man ved ikke at give hjemmel til magtanvendelse ønsker at fremme en kultur, hvor der ikke anvendes magt, så fastsættes der ikke sanktioner for anvendelse af uhjemlet magt. Alt sammen elementer, der gør personale og tilsyn i tvivl om, hvordan man skal håndtere magtanvendelse i gråzoneområderne” (Naur, 2015, s. 14-15).

Et eksempel på et sådant gråzoneområde er de såkaldt sundhedsfaglige magtanvendelser, som finder sted i forbindelse med eksempelvis lægebesøg eller ved medicingivning. Servicelovens regler om magtanvendelser er, som det fremgår i projektets afgræsning og begrebsafklaring, formuleret udtømmende, hvilket vil sige, at det er formuleret præcist, hvad der kan betragtes som lovlig magtanvendelse. Og her er fastholdelse i forbindelse med nødvendig lægelig behandling ikke nævnt. I henhold til sundhedsloven er det heller ikke tilladt at udføre behandling mod patientens vilje. Dette fører i praksis til, at det pædagogiske personale på botilbud og plejecentre ikke må foretage en fastholdelse i forbindelse med eksempelvis lægebesøg. De empiriske fund viste, at dette udgør en væsentlig problemstilling for det udførende personale, idet de sundhedsfaglige magtanvendelser tilsyneladende udgør en væsentlig del af det samlede antal magtanvendelser. Dette illustreres af nedenstående citat fra en udfører på botilbuddet i Skanderborg Kommune:

”Det jeg typisk ser omkring magtanvendelser er, at der er to klumper af dem. Altså, det er dem, hvor der sker noget fuldstændig uforudsigeligt lige pludselig på grund af en psykiatrisk tilstand. Også er der de sundhedsfaglige situationer” (Bilag 6: 46-48).

Som det fremgår af citatet, opleves det, at magtanvendelse i forbindelse med sundhedsfaglige situationer fylder på lige fod med de øvrige magtanvendelser. Af samme årsag har man i Skanderborg, på trods af at der ikke er lovhjemmel til dette, valgt at foretage indberetninger, når der sker magtanvendelser i sundhedsfaglige situationer.

At der er tale om en udbredt problemstilling understøttes af en artikelrække i Socialpædagogen i 2011, hvoraf det fremgår, at den manglende mulighed for at udføre magtanvendelser i forbindelse med behandling kan have store helbredsmæssige konsekvenser for borgerne. Som resultat heraf viste en undersøgelse fra FOA i 2011, at fire ud af ti SOSU medarbejdere har foretaget uhjemlede magtanvendelser i forbindelse med sundhedsmæssige behov hos borgeren. Konsekvensen af dette manglende lovgrundlag gør det dermed potentielt, at der finder uregulerede magtanvendelser sted, og at der opstår et gråzoneområde, som Naur peger på (Pedersen & Rørbæk, 2011).

Idet de empiriske fund indikerede, at denne del af magtanvendelsesområdet udgør en væsentlig problemstilling for udførerne, og at dette potentielt kan føre til, at der sker magtanvendelser, som ikke har lovhjemmel og ikke dokumenteres på grund af den manglende hjemmel, ville dette dilemma være relevant at underlægge en nærmere undersøgelse. En analyse af lovgrundlaget i henholdsvis serviceloven og sundhedsloven kombineret med en kortlægning af problemets nuværende omfang kunne være et meningsgivende bidrag til forståelsen af de problematikker, som findes på magtanvendelsesområdet. En sådan undersøgelse ville desuden udgøre et relevant supplement til dette projekt, idet afgrænsningen fra lovgivningsmæssige aspekter har ført til, at denne form for magtanvendelser ikke har været en del af genstandsfeltet i undersøgelsen.

Bibliografi

- Ankestyrelsen. (20. 12 2013). *Ankestyrelsens hjemmeside*. Hentet 8. juli 2015 fra ast.dk:
<https://ast.dk/nyheder/nyheder/nyheder-2014/nye-regler-for-tilsyn-med-sociale-dogntilbud>
- Bekendtgørelse om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven. (23. april 2014). *Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold*.
- Berg-Sørensen, A. (2010). Hermeneutik og Fænomenologi. I M. H. Jacobsen, K. Lippert-Rasmussen, & P. Nedergaard, *Videnskabsteori i statskundskab, sociologi og forvaltning* (s. 147-159). København: Hans Reitzels Forlag.
- Birkmose, D. (2013). *Når gode mennesker handler ondt*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Borch, C., & Larsen, T. L. (2003). Forord & Magten uden årsag - om Foucaults og Luhmanns magtopfattelser. I C. Borch, & L. T. Larsen, *Perspektiv, magt og styring - Luhmann og Foucault til diskussion* (s. 7-15 & 149-180). København: Hans Reitzels Forlag.
- Danermark, B., Ekström, M., Jakobsen, L., & Karlsson, J. C. (2002). Generalizations, scientific inference and models for an explanatory social science. I B. Danermark, M. Ekström, L. Jakobsen, & J. C. Karlsson, *Expalining Society* (s. 73-114). London: Routeledge.
- Ejersbo, N., & Greve, C. (2002). Introduktion til den offentlige sektor på kontrakt. I N. Ejersbo, & C. Greve, *Den offentlige sektor på kontrakt*. København K: Børsens Forlag A/S.
- Flyvbjerg, B. (2003). Eksemplets Magt. I B. Flyvbjerg, *Rationalitet og magt* (s. 137-159). Århus: Akademisk Forlag.
- FOA. (2015). *Mange oplever færre magtanvendelser*. København: FOA.
- Foucault, M. (1982). The Subject And Power. I M. Foucault, & J. D. Faubion (Red.), *Power - Essential Works Of Foucault* (R. Hurley, & m.fl., Ovs., s. 326-349). New York: The New Press.

- Fuglsang, L., & Olsen, P. B. (2004). Introduktion. I L. Fuglsang, & P. B. Olsen, *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne. På tværs af fagkulturer og paradigmer* (s. 7-32). Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Guldager, J. (2010). Komplementaritet og dialektik. I J. Guldager, & M. Ejrnæs, *Helhedssyn og forklaring*. Akademisk Forlag.
- Hagen, R. (2004). Niklas Luhmann. I H. Andersen, & L. Kaspersen, *Klassisk og moderne samfundsteori* (s. 382-400). København: Hans Reitzel.
- Halkier, B. (2008). *Fokusgrupper*. Frederiksberg C: Forlaget Samfundslitteratur.
- Hansen, C.-A. (2011). Bestiller-Udfører-Modtager modeller (BUM) og kontraktstyring. I C.-A. Hansen, & P. Bundesen, *Kommunal økonomisk styring - på det sociale område*. København K: Hans Reitzels Forlag.
- Heede, D. (2004). *Det tomme menneske - Introduktion til Michel Foucault*. København: Museum Tusculanums Forlag.
- Hertz, R., & Imber, J. B. (1995). Introduction & Negotiating Status. I R. Hertz, & J. B. Imber, *Studying Elites Using Qualitative Methods* (s. vii-xi & 111-124). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Højberg, H. (2005). Hermeneutik. I L. Fuglsang, & P. B. Olsen, *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne* (s. 309-349). Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Jacobsen, H., & Møller, A. (11. november 2014). *Redegørelse vedrørende vurdering af et konkret hændelsesforløb på plejehjemmet Lollandshus*. Aalborg: Revas Aps.
- Justesen, L., & Mik-Meyer, N. (2010). Dokumenter. I L. Justesen, & N. Mik-Meyer, *Kvalitative metoder i organisations- og ledelsesstudier* (s. 122-141). København: Hans Reitzels Forlag.
- Justitsministeriet. (2008). *Betænkning om udveksling af oplysninger indenfor den offentlige forvaltning*. Hentet 23. juni 2015 fra <http://jm.schultzboghandel.dk>:
<http://jm.schultzboghandel.dk/upload/microsites/jm/ebooks/bet1500/pdf/bet1500.pdf>
- Juul, S. (2012). Hermeneutik. I S. Juul, & K. B. Pedersen, *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori - en indføring* (s. 107-149). København: Hans Reitzels Forlag.

- Juul, S., & Pedersen, K. B. (2012). Videnskabsteoretiske retninger og projektarbejdet. I S. Juul, & K. B. Pedersen, *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori* (s. 399-430). København: Hans Reitzels Forlag.
- KL. (2006). *Den modificerede BUM model - nye udfordringer på social- og sundhedsområdet*. København: KL.
- Kneer, G., & Nassehi, A. (1997). *Niklas Luhmann - introduktion til teorien om sociale systemer*. (N. Mortensen, Ovs.) København: Hans Reitzels Forlag.
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). Uncertainties in dealing with complex problems in the network society & Uncertainties and governments: old and new responses. I J. Koppenjan, & E.-H. Klijn, *Managing Uncertainties in Networks* (s. 1-9 & 90-107). London: Routledge.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Interview - introduktion til et håndværk*. København : Hans Reitzels Forlag.
- Lindgren, S.-Å. (2000). Michel Foucault. I H. Andersen, & L. B. Kaspersen, *Klassisk og moderne samfundsteori* (s. 326-342). København: Hans Reitzels Forlag.
- Lov om Social Service § 124a. (15.. februar 2015). *Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold*.
- Luhmann, N. (1984). *Sociale Systemer*. (J. Cederstrøm, N. Mortensen, & J. Rasmussen, Ovs.) Frankfurt an Main: Surhkamp Verlag.
- Naur, E. (2015). *Magtanvendelse overfor voksne*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nilsson, R. (2009). *Michel Foucault - En introduktion*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Nørrelykke, H., Zeeberg, B., & Ebsen, F. (2011). *Myndighed og leverandør*. København: Professionshøjskolen Metropol.
- Olsen, H. (nr 1 2003). Kvalitative analyser og kvalitetssikring. *Sociologisk Forskning*, s. 68-103.
- Pedersen, L. M., & Rørbæk, M. (13. maj 2011). Forbuddet overtrædes i praksis. *Socialpædagogen*,
- Rambøll Management. (2006). *Reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten i servicelovens kapitel 21*. København: Styrelsen for Social Service.

- Schuldt, C. (2006). *Luhmann for begyndere*. København: Unge Pædagoger og forfatteren.
- Servicestyrelsen. (2009). *Samspillet mellem myndighed og praksisfelt - notat fra fem dialogmøder om magtanvendelse i efteråret 2009*. København: Servicestyrelsen.
- Skanderborg Kommune. (oktober 2014). *Skanderborgmodellen i praksis - håndbog for kontraktholdere*. Hentet 23. juni 2015 fra <https://www.skanderborg.dk/>
- Skanderborg Kommune. (15. juni 2015). Tilsynspolitik Ældre og Handicap – appendiks 1. Hentet 23. juni 2015 fra <https://www.skanderborg.dk>.
- Skanderborg Kommune B. (13. januar 2015). <https://www.skanderborg.dk>. Hentede 27. juli 2015 fra Dagsordner & Referater: <http://skanderborg.instant.cohaesio.net/Socialudvalget/13-01-2015%20Referat%20af%20Referat.aspx#6>
- Socialministeriet. (15. februar 2011). *Vejledning om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten (Vejledning nr. 8 til serviceloven)*.
- Socialpædagogernes Landsforbund. (2010). *Minimering af magtanvendelse - samarbejde mellem myndighed og botilbud*. København: Socialpædagogerne.
- Thyssen, O. (1992). Forhold som forholder sig til sig selv. Niklas Luhmanns teori om selvreferende systemer. I J. C. Jacobsen, *Autopoiesis* (s. 21-59). København: Politisk Revy.
- Yin, R. K. (1994). Introduction & Conducting Case Studies: Collecting The Evidence. I R. K. Yin, *Case Study Research - Design And Methods* (s. 1- 17 & 83-108). London: Sage Publications.

Bilag

Bilag 1: Interviewguides

Interviewguide Myndighedschef

Indledende spørgsmål	Uddannelsesmæssig baggrund?
	Hvori består din arbejdsfunktion?
	Hvilken rolle spiller du i relation til arbejdsgangene vedrørende magtanvendelser indenfor voksenområdet?

Problemformulering (1. del)	
<i>Hvilke konsekvenser har den kommunale organisatoriske opdeling i myndighed og udførere for samspillet mellem de to led omkring magtanvendelser, og hvilken betydning tillægges dette samspil i arbejdet med at sikre korrekte sagsge på området?</i>	
Problemformulering (1. del) opdelt i interviewspørgsmål	Interviewspørgsmål
	I Skanderborg Kommune har I indført den såkaldte Skanderborgmodel – den har endda fået sit eget bilag i Styrelsesloven. Ifølge denne benævnes udførerne som kontraktholdere, og forvaltningerne som fagsekretariater. Det betyder, så vidt jeg har forstået modellen, at kommunalbestyrelsen kan uddelegere meget af den beslutningskompetence, som før lå i fagudvalgene, til jer. • Kan du fortælle lidt om, hvilken rolle I som fagsekretariat har i forhold til kontraktholderne? • Og hvordan dette er anderledes end hvis I havde haft en almindelig forvaltningsstruktur i kommunen? • Hvordan er din ledelsesmæssige rolle i forhold til kontraktholderne? Fagsekretariatet Ældre og Handicap har myndighedsfunktionen og tilsynet i forhold til udførere på begge områder. En del af denne tilsynsfunktion omfatter magtanvendelser. • Hvordan praktiseres dette tilsyn? • Og hvordan gribes det an, hvis der i forbindelse med dette tilsyn ses uregelmæssigheder – eks unormalt mange/få magtanvendelser på et bestemt botilbud?

	Sammenlægningen af Ældre og Handicap området er jo relativt ny i Fagsekretariatet.
	Hvilke tanker har I gjort jer vedrørende organiseringen af det nye sekretariat?
	- Hvad er baggrunden for den nuværende organisering imellem sekretariatet og udførerne? - På hvilke områder har I tænkt i adskillelse af bestiller og udførerled? - Hvordan ses dette konkret i organiseringen?
	Kan du sige noget om, i hvor høj grad I indenfor voksenområdet anvender eksterne/egne udførere.
	- Er der standarder/måltal for dette? - Er der særlige områder, hvor det ene eller andet gør sig mere gældende? - Såfremt I opererer med måltal for dette område – hvilke tiltag gør I så for at opnå disse måltal?
	Kan du overordnet beskrive den fastsatte arbejdsgang mellem myndighed og udførere i forbindelse med ansøgninger og indberetninger om magtanvendelse?
	Hvor længe har arbejdsgangen været således?
	På hvilken baggrund har I valgt at anvende denne arbejdsgang?
	- Hvordan følges der fra ledelsens side op på, at magtanvendelser varetages korrekt hos udførere og myndighed? - Sikres der eksempelvis ressourcer til dette? Det fremgår at tilsynsrapporten for x botilbud 2014 at der ikke er afsat ekstra tid til at foretage skriftlig dokumentation. Hvordan sikrer I, at dokumentationen alligevel sker korrekt?
Problemformulering (2. del)	
<i>Hvilke opfattelser af- og udfordringer i arbejdet med magtanvendelser gør sig gældende hos udførerne, og ses der en forskel på, hvordan dette gribes an på henholdsvis ældre- og handicapområdet?</i>	
Problemformulering (2. del) opdelt i delspørgsmål	Interviewspørgsmål

	Hvad er dit generelle indtryk af samarbejdsformen mellem myndigheden og udførerne vedrørende magtanvendelser – og det faglige udbytte heraf? Sker der gensidig vidensdeling mellem myndighed og udførere når det kommer til magtanvendelsesområdet?
	Har den nuværende organisering efter din overbevisning en betydning for samarbejdet mellem myndigheden og udførerne vedr. magtanvendelser? • Har det f.eks. en betydning, at det ikke er den samme myndighed, som bestiller ydelserne, som er ansvarlig for magtanvendelserne? • Kan det have en betydning, at tilsynsfunktionen og sagsbehandling i forhold til magtanvendelser ligger det samme sted i sekretariatet? Det fremgår af Masterplan1 for x botilbud, at de er udfordrede i forhold til at kunne tiltrække de eksterne købere af pladser, og at dette kræver fremtidig flexibilitet og omstilling i forhold til stedets målgrupper, fordi disse bliver stadig mere komplekse. • Er det en udfordring I påvirkes af i jeres visitation af borgere? Sker der eks på den baggrund regulering i antallet af borgere, som visiteres til X botilbud fremfor andre tilbud? • Oplever I, at udførerne kan honorere den stigende kompleksitet i målgrupperne? Følges denne af og til af krav om øgede ressourcer? • Oplever du som leder, at udfordringen med at skaffe bestillere af pladser kan have indflydelse på, hvordan udførerne ønsker at præsentere sine resultater overfor disse? Eks: Kan det være ømtåleligt at skulle indberette magtanvendelser?
	Oplever du som leder, at der er forskel på, hvordan udfordringen med magtanvendelser gribes an på hhv ældre/handicapområdet? Foregår dokumentationen og sparringen eksempelvis ens, eller er der forskelle?
	Har antallet af indberettede magtanvendelser ændret sig i forbindelse med at Fagsekretariatet er blevet omorganiseret, og myndigheden på magtanvendelsesområdet er blevet samlet?
	Har du i den forbindelse noget indtryk af, hvorvidt den nuværende organisering har en betydning for antallet af magtanvendelser i kommunen?
	Jeg har ikke flere spørgsmål til dig. Har du noget at tilføje, som jeg kan have glemt?

Interviewguide Udvikling og demenskonsulent (myndighed)

Indledende spørgsmål	Uddannelsesmæssig baggrund?
	Hvori består din arbejdsfunktion?
	Hvilken rolle har du som myndighedsperson i forhold til magtanvendelser på voksenområdet? Hvad består dine opgaver i?
Problemformulering (1. del)	
<i>Hvilke konsekvenser har den kommunale organisatoriske opdeling i myndighed og udførere for spillet mellem de to led omkring magtanvendelser, og hvilken betydning tillægges dette samspil i arbejdet med at sikre korrekte sagsgange på området?</i>	.
Problemformulering (1. del) opdelt i delspørgsmål	Interviewspørgsmål
	I jeres fagsekretariat varetager I al myndighedsfunktion i forhold til magtanvendelser. Hvor mange myndighedspersoner har på nuværende tidspunkt med magtanvendelser at gøre?
	Hvordan giver dette mulighed for sparring om emnet?
	Hvilke formelle rammer er der sat for myndighedens samarbejde med udførerne vedr. magtanvendelser? • Kan du give eksempler på, hvordan disse rammer fremmer samarbejdet, eller det modsatte?
	Kan du beskrive et typisk sagsforløb fra der finder en akut magtanvendelse sted på enten x eller x og til den er behandlet hos myndigheden? Og en ansøgning?
	Sammenlægningen af sekretariaterne ældre/handicap er jo relativt ny. • Oplever du, at der kan være forskelle på arbejdsgangene vedr. magtanvendelserne på hhv. ældre/handicapområdet? • Er der forskel på, hvordan de to områder dokumenterer deres magtanvendelser? • Evt. hvilke?
	Hvordan vurderer du, at de formelt fastsatte arbejdsgange svarer til hvordan sagerne gribes an i praksis? Er der overensstemmelse?
	Oplever du, at der kan forbedres noget ved jeres arbejdsgange/praksis i forbindelse med magtanvendelserne?
Problemformulering (2. del)	

Hvilke opfattelser af- og udfordringer i arbejdet med magtanvendelser gør sig gældende hos udførerne, og ses der en forskel på, hvordan dette gribes an på henholdsvis ældre- og handicapområdet?	
Problemformulering (2. del) opdelt i delspørgsmål	Interviewspørgsmål
	Sagsbehandlingen af magtanvendelser er en del af jeres lovpligtige løbende tilsyn med institutionerne. Det fremgår af tilsynspolitikken, at et stigende antal magtanvendelser kan føre til uanmeldt tilsyn. • Har dette tilsynsaspekt en betydning for, hvordan du som myndighed får viden om de magtanvendelser, som finder sted? Og kan det mærkes i relationen at du er tilsynsførende myndighed? Hvordan? • Er det på den baggrund din oplevelse, at samarbejdsrelationen med leverandørerne er baseret på fælles sparring, eller hvordan vil du beskrive jeres samarbejde i forhold til magtanvendelser? • Hvordan håndterer I som myndighed skismaet med at have en tilsynsfunktion samtidig med at I skal opnå at alle magtanvendelser indberettes til jer? • Oplever du vanskeligheder i samarbejdet omkring magtanvendelser på baggrund af udførernes interesse i fortsat at kunne afsætte deres pladser, og undgå skærpet tilsyn?
	Kan det mærkes i relationen, at du ikke er den samme myndighed, som den der har bestilt ydelsen hos udførerne? • I hvor høj grad er du inde over i forbindelse med magtanvendelser, som finder sted overfor borgere med andre handlekommuner?
	Er det dit indtryk, at den nuværende samarbejdsrelation har en betydning for antallet af magtanvendelser hos leverandørerne? • Har du løbende drøftelser med udførerne på begge områder omhandlende de etiske dilemmaer, som kan knytte sig til magtanvendelser, eller finder disse i højere grad sted internt i tilbuddene?

	Det fremgår af årsopgørelsen til Socialudvalget, at: ”Der er fortsat færre indberetninger i forhold til det for perioden almindelige fastholdelsesniveau” • Hvad ligger der til grund for dette udsagn? Hvilke parametre måles der på? • Hvad tror du årsagen er til det lave antal indberetninger? Det ses ligeledes af årsopgørelsen, at der i løbet af året slet ikke er indgivet ansøgninger om fastholdelse i forbindelse med hygiejnesituationer. Og at der kun er givet tilladelse til brug af stof sele i et enkelt tilfælde. I dit oplæg på FOA konference i februar oplyste du, at der i kommunen er ca 5-600 borgere med demens, og et ukendt antal handicappede, som også er i målgruppen for magtanvendelser • Tror du på denne baggrund, at disse tal er realistiske, og i modsat fald, hvad tror du dette kan dække over? • Hvilke tiltag gør I for at øge dokumentationsgraden af magtanvendelser?
Afrunding	Jeg har ikke flere spørgsmål til dig. Har du noget at tilføje, som jeg kan have glemt?

Interviewguide udførere på handicap/psykiatriområdet Fokusgruppe på 2 personer

Indledende spørgsmål	I hvilke stillinger er I ansat i Skanderborg Kommune?
	Uddannelsesmæssige baggrunde?
	Hvilken rolle har I i forhold til magtanvendelser på voksenområdet? Hvad består jeres opgaver i?

Problemformulering (1. del)	
<i>Hvilke konsekvenser har den kommunale organisatoriske opdeling i myndighed og udførere for samspillet mellem de to led omkring magtanvendelser, og hvilken betydning tillægges dette samspil i arbejdet med at sikre korrekte sagsgange på området?</i>	
Problemformulering (1. del) opdelt i delspørgsmål	Interviewspørgsmål
	Målgruppen på x botilbud er folk med medfødt udviklingshæmning. Kan I give et par eksempler på, hvilket funktionsniveau jeres beboere typisk kan have?
	Hvordan foregår visitationen til jeres tilbud – samarbejder I med myndigheden om dette?
	Er det den samme myndighed, som bestiller en ydelse hos jer, som også følger op på magtanvendelser? Hvis nej, hvor mange forskellige myndigheder kan der være involveret i en enkelt borger?
	Hvilken betydning har dette for jeres arbejde?
	Kan I beskrive jeres typiske arbejdsgang ved indberetning om en akut magtanvendelse?
	Og ved ansøgninger?
	Jeg kan se i årsopgørelsen for magtanvendelser for 2014, at der slet ikke er søgt om godkendelse til brug af fastholdelse i hygiejnesituationer. Og kun en enkelt sele. • Bruger I aldrig dette? • Hvilke metoder bruger I til at undgå det?
	Det fremgår ligeledes af årsopgørelsen for 2014, at der indberettes færre magtanvendelser end forventeligt. • Hvad tror I kan være forklaringen på dette? • Indberetter I alle former for magtanvendelse, eller er det jeres erfaring, at dette kan smutte?

Problemformulering (2. del)	
<i>Hvilke opfattelser af- og udfordringer i arbejdet med magtanvendelser gør sig gældende hos udførerne, og ses der en forskel på, hvordan dette gribes an på henholdsvis ældre- og handicapområdet?</i>	
Problemformulering (2. del) opdelt i delspørgsmål	Interviewspørgsmål
	Hvilken rolle spiller myndigheden i forhold til jer, når der sker/søges om magtanvendelse?
	I Masterplan1 på jeres hjemmeside fremgår det, at der er en stigende udfordring i forhold til at tilpasse jer til eksterne køberes ændrede forventninger om, hvad I kan levere. • Kan et sådant krav om tilpasning have indflydelse på antallet af magtanvendelser hos jer? Hvis en borger eks. falder lidt udenfor målgruppen, men alligevel må passes ind? • Når det er en bekymring at skaffe eksterne købere (eks. X Kommune), gør det det så mere ømtåleligt at skulle indberette til disse købere, når der er forekommet magtanvendelser?
	Kan det være svært at leve op til kravet om skriftlig dokumentation, når der sker magtanvendelser – er der afsat tid til det?
	Hvordan foregår sparring i forbindelse med magtanvendelser? Er den mest intern, eller benyttes myndigheden?
	Er der en bestemt person hos jer, som varetager kontakt til myndigheden, eller kan dette også være den enkelte medarbejder i forbindelse med tvivlstilfælde mv?
	Er antallet af magtanvendelser hos jer nogenlunde stabilt, eller har der været væsentlige ændringer? Hvad kan være årsagen til dette?

	På hjemmesiden fremgår det, at I bruger Gentle Teaching, som har fokus på at forstå følelserne fremfor handlingerne, og udvise næstekærlighed. • Har dette en betydning i forhold til forståelsen af magt og magtanvendelser hos jer? • Kan denne tilgang komme til kort - eks. i forbindelse med at en borger bliver meget udadreagerende? • Hvilke andre tiltag har I iværksat for at undgå magtanvendelser?
	Er magtanvendelser noget I har systematiske drøftelser om på arbejdspladsen? Eks. som fast punkt på personalemøder? • Hvilke refleksioner gør I jer i forbindelse med magtanvendelser? • Oplever I at der kan være et dilemma i forhold til at opfylde omsorgspligten, eks. i forbindelse med en borger, som gennem længere tid nægter hygiejne, og samtidig undgå magtanvendelser? • Hvordan handler I evt. på dette?
	I forventer i de kommende år et stort frafald i medarbejdergruppen. • Kan dette udgøre en vanskelighed i forhold til at sikre kontinuitet og pædagogiske kompetencer i forhold til borgerne. • Har det en betydning i forhold til magtanvendelsesområdet?
Afrunding	Jeg har ikke flere spørgsmål til jer. Har I noget at tilføje, som jeg kan have glemt?

Interviewguide udførere på ældreområdet

Fokusgruppe på 2 personer

Indledende spørgsmål	Uddannelsesmæssige baggrunde??
	Hvori består jeres arbejdsfunktioner?
	Hvilken rolle har I i forhold til magtanvendelser på voksenområdet? Hvad består jeres opgaver i?

Problemformulering (1. del)	
<i>Hvilke konsekvenser har den kommunale organisatoriske opdeling i myndighed og udførere for samspillet mellem de to led omkring magtanvendelser, og hvilken betydning tillægges dette samspil i arbejdet med at sikre korrekte sagsgange på området?</i>	
Problemformulering (1. del) opdelt i delspørgsmål	Interviewspørgsmål
	Hvilken målgruppe af borgere omfatter jeres tilbud?
	Kan I give et eksempel på, hvordan det typisk foregår, når en borger visiteres til jeres tilbud? Samarbejder I med myndigheden omkring dette?
	Har I kun beboere fra Skanderborg Kommune, eller sælger I også pladser til andre kommuner?
	Er det den samme myndighed, som bestiller en ydelse hos jer, som også følger op på magtanvendelser? Hvis nej, hvor mange forskellige myndigheder kan der være involveret i en enkelt borger?
	Er dette noget, som betyder noget i jeres daglige arbejde? Hvordan?
	Kan I beskrive jeres typiske arbejdsgang ved indberetning om en akut magtanvendelse?
	Og ved en ansøgning?
	Hvilke former for magtanvendelse ansøger I oftest om?
	Jeg kan se i årsopgørelsen for magtanvendelser for 2014, at der slet ikke er søgt om godkendelse til brug af fastholdelse i hygiejnesituationer. Og kun enkelt sele. Bruger I aldrig dette? Hvilke metoder bruger I til at undgå det?

	Det fremgår ligeledes af årsopgørelsen for 2014, at der indberettes færre magtanvendelser end forventeligt. • Hvad tror I kan være forklaringen på dette? • Indberetter I alle former for magtanvendelse, eller er det jeres erfaring, at dette kan smutte?
Problemformulering (2. del)	
<i>Hvilke opfattelser af- og udfordringer i arbejdet med magtanvendelser gør sig gældende hos udførerne, og ses der en forskel på, hvordan dette gribes an på henholdsvis ældre- og handicapområdet?</i>	
Problemformulering (2. del) opdelt i delspørgsmål	Interviewspørgsmål
	Hvilken rolle spiller myndigheden i forhold til jer, når der sker/søges om magtanvendelse? I kommunens tilsynspolitik kan jeg se, at uregelmæssigheder i forhold til antallet af magtanvendelser kan føre til uanmeldt tilsyn. • Spiller myndighedens tilsynsforpligtelse i denne forbindelse nogen rolle for jeres praksis med at foretage indberetninger? Det fremgår af tilsynsrapporten fra 2014, at der ikke er afsat tid til at foretage skriftlig dokumentation i løbet af en vagt. • Kan det i den sammenhæng være svært at leve op til kravet om skriftlig dokumentation, når der sker magtanvendelser? Hvordan håndteres dette?
	Er der en bestemt person hos jer, som varetager kontakt til myndigheden, eller kan dette også være den enkelte medarbejder i forbindelse med tvivlstilfælde mv? Er antallet af magtanvendelser hos jer nogenlunde stabilt, eller har der været væsentlige ændringer? Hvad kan være årsagen til dette? • Hvilke tiltag har I iværksat for at undgå magtanvendelser? • Hvad gør I i de situationer, hvor metoderne ikke er tilstrækkelige i forbindelse med særligt vanskelige borgere? • Af tilsynsrapporten for 2014 ses det, at der har fundet en del voldsepisoder sted hos jer i løbet af året, og at arbejdstilsynet har været involveret. Hvis I har beboere, som er tilbøjelige til at være voldelige overfor personalet, må det være vanskeligt at undgå magtanvendelser?

	Hvordan foregår sparring i forbindelse med magtanvendelser? Er den mest intern, eller benyttes myndigheden?
	Er magtanvendelser noget I har systematiske drøftelser om på arbejdspladsen? Eks. som fast punkt på personalemøder? • Hvilke refleksioner gør I jer i forbindelse med magtanvendelser? • Oplever I at der kan være et dilemma i forhold til at opfylde omsorgspligten, eks. i forbindelse med en borger, som gennem længere tid nægter hygiejne, og samtidig undgå magtanvendelser? • Hvordan handler I evt. på dette?
Afrunding	Jeg har ikke flere spørgsmål til jer. Har I noget at tilføje, som jeg kan have glemt?

Interviewguide udfører på ældreområdet – ikke fokusgruppe

Indledende spørgsmål	Uddannelsesmæssig baggrund??
	Hvori består dine arbejdsfunktioner?
	Hvilken rolle har du i forhold til magtanvendelser på voksenområdet? Hvad består dine opgaver i?

Problemformulering (1. del)	
<i>Hvilke konsekvenser har den kommunale organisatoriske opdeling i myndighed og udførere for samspillet mellem de to led omkring magtanvendelser, og hvilken betydning tillægges dette samspil i arbejdet med at sikre korrekte sagsgange på området?</i>	Indledende spørgsmål: Når jeg siger magtanvendelser, hvad er så det første, der falder dig ind?
Problemformulering (1. del) opdelt i delspørgsmål	Interviewspørgsmål
	Kan du give et eksempel på, hvordan det typisk foregår, når en borger visiteres til jeres tilbud? Samarbejder I med myndigheden omkring dette?
	Hvilken myndighed har I som medarbejdere primært kontakt til, når en borger først er flyttet ind hos jer?
	Er dette den samme, som behandler jeres indberetninger om magtanvendelse?
	Kan du beskrive jeres typiske arbejdsgang ved indberetning om en akut magtanvendelse? Og ved en ansøgning?
	Hvilken rolle spiller myndigheden i forhold til jer, når der sker/søges om magtanvendelse?
	Hvilke former for magtanvendelse ansøger I oftest om? Jeg kan se i årsopgørelsen for magtanvendelser for 2014, at der slet ikke er søgt om godkendelse til brug af fastholdelse i hygiejnesituationer. Og kun enkelt sele. Bruger I aldrig dette? Hvilke metoder bruger I til at undgå det?

	Det fremgår ligeledes af årsopgørelsen for 2014, at der indberettes færre magtanvendelser end forventeligt. • Hvad tror du kan være forklaringen på dette? • Oplever du, at alle magtanvendelser, som sker hos jer, indberettes? • Kender du og dine kollegaer proceduren for indberetning? • Hvordan får I kendskab til denne?
Problemformulering (2. del)	
<i>Hvilke opfattelser af- og udfordringer i arbejdet med magtanvendelser gør sig gældende hos udførerne, og ses der en forskel på, hvordan dette gribes an på henholdsvis ældre- og handicapområdet?</i>	
Problemformulering (2. del) opdelt i delspørgsmål	Interviewspørgsmål
	Er der en bestemt person hos jer, som varetager kontakt til myndigheden vedr. magtanvendelser, eller kan dette også være den enkelte medarbejder i forbindelse med tvivlstilfælde mv? • Hvilket udbytte oplever du, at I som medarbejdere har af samarbejdet med myndigheden vedr. magtanvendelser? • Når der sker en magtanvendelse, eller der skal ansøges om eks fastholdelse eller seler mv, men er så primær sparringspartner? Kollegaer? Ledelse? Myndighed? I kommunens tilsynspolitik kan jeg se, at uregelmæssigheder i forhold til antallet af magtanvendelser kan føre til uanmeldt tilsyn. • Er det din oplevelse, at myndighedens tilsynsforpligtelse i denne forbindelse nogen rolle for jeres praksis med at foretage indberetninger? Kan det ikke være dilemmafyldt for jer som medarbejdere at skulle indberette, hvis udsving resulterer i ekstra tilsyn? Det fremgår af tilsynsrapporten fra 2014, at der ikke er afsat tid til at foretage skriftlig dokumentation i løbet af en vagt. • Kan det i den sammenhæng være svært for jer som medarbejdere at leve op til kravet om skriftlig dokumentation, når der sker magtanvendelser? Hvordan håndterer I det evt?

	Er antallet af magtanvendelser hos jer nogenlunde stabilt, eller har der været væsentlige ændringer? Hvad kan være årsagen til dette?
	• Hvilke tiltag har I iværksat for at undgå magtanvendelser? • Hvad gør I i de situationer, hvor metoderne ikke er tilstrækkelige i forbindelse med særligt vanskelige borgere? • Af tilsynsrapporten for 2014 ses det, at der har fundet en del voldsepisoder sted hos jer i løbet af året, og at arbejdstilsynet har været involveret. Hvis I har beboere, som er tilbøjelige til at være voldelige overfor personalet, må det være vanskeligt at undgå magtanvendelser?
	Oplever I at der kan være et dilemma i forhold til at opfylde omsorgspligten, eks. i forbindelse med en borger, som gennem længere tid nægter hygiejne, og samtidig undgå magtanvendelser? Hvordan griber I evt. et sådant dilemma an?
	Jeg er blevet oplyst om, at I både har SOSU'er og pædagoger ansat her på stedet. Oplever du, at dette har en betydning i forhold til magtanvendelserne?
	Er magtanvendelser noget I har systematiske drøftelser om på arbejdspladsen? Eks. som fast punkt på personalemøder? • Hvilke refleksioner gør I jer i forbindelse med magtanvendelser? • Hvordan handler I evt. på dette?
Afrunding	Jeg har ikke flere spørgsmål til dig. Har du noget at tilføje, som jeg kan have glemt?

Bilag 2: Aftale vedrørende anonymitet i forbindelse med interviewundersøgelse

Aftale vedrørende interviewundersøgelse i Skanderborg Kommune

- Interviewundersøgelsen foretages udelukkende med henblik på anvendelse i undertegnede projekt. Anden brug må ikke finde sted uden at der forudgående er lavet aftale med Skanderborg Kommune.
- Projektet vil dog, såfremt det godkendes til eksamen, være offentligt tilgængeligt.
- I projektet vil det med navns nævnelse fremgå, at interviewundersøgelsen er foretaget i Skanderborg Kommune.
- De kommunale institutioner, hvor der foretages fokusgruppeinterviews, vil ikke blive nævnt med navn i et. Dog vil de blive beskrevet ud fra eksempelvis målgruppe, størrelse, mm.
- Myndighedschef og Udvikling og demenskonsulent benævnes med titler, ikke navne. Da der kun findes en af hver af disse funktioner i Skanderborg Kommune, vil det dog ud fra beskrivelsen være muligt at genkende disse personer.
- Deltagerne i fokusgruppeinterviews nævnes ikke med navne men benævnes med bogstaver (informant A, B, C osv.). Ligeledes vil det fremgå ud fra beskrivelse (ikke navns nævnelse), hvilken type botilbud, de er ansat på. Derfor orienteres deltagerne inden interviewets begyndelse om, at deres identitet kan være genkendelig internt i organisationen.
- Deltagerne får tilbud om at gennemlæse analysen med de passager, som de bliver citeret for, således at de kan godkende konteksten. Tidsrammen for dette vil dog af logistiske hensyn være kort.

Underskrifter

For Skanderborg Kommune: Udvikling og demenskonsulent

Dato:

Underskrift:

Specialeskriver Anne Jørgensen

Dato:

Underskrift:

Bilag 3: Transskription af interview med myndighedschef

Informant M

Bilag 4: Transskription af interview med udvikling og demenskonsulent

Informant U

Bilag 5: Transskription af fokusgruppeinterview med medarbejdere på plejecenter

Informant S & L

Bilag 6: Transskription af fokusgruppeinterview med medarbejdere på botilbud

Informant V & LB

Bilag 7: Transskription af interview med medarbejder på plejecenter

Informant M2

Alle transskriptioner kan, såfremt det ønskes, fremsendes.

Bilag 8: Transskriptionsnøgle

Forekomst	Transskription
Brug af navne i interviews	Alle, som nævnes med navn, anonymiseres i transskriptionen. Hvis der er tale om en informant anonymiseres med informantens bogstav
Det sagte giver ikke mening, eksempelvis i tilfælde af dialekt	Omformuleres, så tæt på det sagte som muligt, så mening bibeholdes
Brug af øhh/latter eller øvrige ”fyldord”	Medtages kun såfremt det har betydning for budskabet i sætningen
Informanter citerer andre	Anføres med dobbelt citationstegn, når informanten citeres i projektet