

En analyse af den officielle fattigdomsgrænses betydning i Københavns Kommune

- ud fra en analyse af rammernes betydning og
vidensgrundlaget for socialarbejdernes praksis

Et speciale fra Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde

Aalborg Universitet

Maj 2011

Udarbejdet af Katrine Svendsen

Vejleder Henning Olsen

Tegn: 238:322

Abstract

In order to get insight in whether the official poverty line has an influence on the practice of Danish social workers, using a hermeneutic lens I want to gain an understanding of the significance of the framework and the knowledge of their practice. .

The thesis is based on a qualitative study of interviews with social workers from the adult teams in the Social Services Department in Copenhagen. They were selected because they are able to grant individual benefits under § 81. An individual benefit is based on a guiding amount of disposable income, which may vary from municipality to municipality. With the intention of ensuring that more citizens may be entitled to recover benefits, Copenhagen has chosen to increase the disposable income as a part of its plan of action against poverty. Additionally, a comprehensive report on poverty and its consequences has been published. Based on these facts, I have found it relevant to examine whether the official poverty line has an influence on the practice of social workers. There is no existing study on this subject.

I will examine the potential influence of the poverty line through an analysis of the significance of the framework of practice and the base of knowledge that is rooted in practice.

I will explore the significance of the framework by gaining an understanding of whether social workers perceive it as restrictive, or whether they have an autonomous space for action. I examine the law as the overarching framework and strategy of management as a sub-frame. The poverty line may potentially play a role in the 'guiding disposable income'. The guiding disposable income is a part of the framework, and therefore it is relevant to gain a general understanding of the significance of the framework. Theoretically, I find my footing in the field of tension between Weber's bureaucracy model and Lipsky's idea of the autonomous front staff. In addition, I use Lipsky's views on issues regarding management of front staff. I examine the practice from a perspective that emphasizes the social worker's interpretation of the actual practice situation.

As the second component in the analysis, I examine the base of knowledge that underlies the practice of the social workers. The base of knowledge is not unambiguous and is often referred to as a 'black box'. Using Karen Healy's model, I investigate whether the base of knowledge is rooted in the theoretical scientific base, or if it is rather an experience based knowledge derived from practice. In addition, I use Jan Fook's concept of postmodern practice to gain a further

understanding of the base of knowledge. Post-modern practice is based on another understanding of knowledge that is more intuitive and anchored in practice.

According to my analysis, the official poverty line does not have any influence on the practice of the social workers. It does not have any influence through the framework, which surrounds the practice of the social workers, as the social workers have a considerable space of action within this framework. However, there are tendencies which point towards a change in these conditions. The organizational framework seems to become more influential in guiding the practice of the social workers. The poverty line is also not part of the social workers' base of knowledge. The social workers rarely include scientific publications in the knowledge base of their practice. Rather, the knowledge base may be characterized as experienced based and context specific. This may be perceived as an expression of postmodern practice.

Indhold

Kapitel 1	7
Indledning.....	7
Litteraturstudie	8
Det sociale felt.....	9
Perspektiver på socialt arbejde	10
Socialarbejderen som udøver af praksis.....	11
Vidensgrundlaget.....	13
Afrunding	15
Tendenser inden for dansk fattigdomsforskning.....	15
Fattigdomsdefinitioner	15
Årsager til fattigdom	17
Konsekvenser af at leve i fattigdom – de lave ydelser	18
Børnefattigdom.....	20
Fattigdom blandt etniske minoriteter	20
Afrunding	21
Specialets problemstilling	22
Udgangspunkt i Københavns kommune.....	24
Hvad er den enkeltydelse?.....	26
Problemformulering	27
Kapitel 2: videnskabsteori, metode og teori.....	28
Videnskabsteoretiske refleksioner.....	28
Valg af videnskabsteori	28
Den filosofiske hermeneutik	31
Metode.....	32
Overvejelser om deduktiv og induktiv tilgang.....	33

Valget af kvalitativ metode	34
Individuelle interview.....	35
Undersøgelsens empiriske grundlag.....	37
Selektion af informanter.....	37
Gennemførelse af interviewene.....	39
Undersøgelsens gyldighed.....	40
Undersøgelsens teoretiske ramme	42
Begrundelse for valg af teorier.....	42
Rammerne for den socialfaglige praksis	45
Den klassiske bureaukratiopfattelse	45
Frontmedarbejderen som den centrale aktør	46
Vidensgrundlaget for den socialfaglige praksis	48
Karen Healy.....	48
Jan Fook	50
Kapitel 3: Analyse.....	53
Analysestrategi	53
En analyse med udgangspunkt i den filosofiske hermeneutik	53
Kodning af interviewene	56
Forholdet mellem teori og empiri.....	57
Analysens opbygning	58
Grafisk illustration af analysestrategien	61
Beskrivelse af genstandsfeltet for analysen.....	61
Rammerne for socialfaglig praksis.....	62
Lovens betydning	62
Delkonklusion	67
De midlertidige godkendelsesprocedurer.....	68

Delkonklusion	73
Vidensgrundlaget.....	74
Vidensgrundlaget ud fra Healys optik.....	75
Delkonklusion	81
En postmoderne praksis?.....	82
Delkonklusion	86
Den officielle fattigdomsgrænse	87
Som en del af rammerne - betydningen af det vejledende rådighedsbeløb.....	88
Som en del af vidensgrundlaget	91
Kapitel 4: Konklusion og perspektivering.....	93
Konklusion	93
Perspektivering.....	96
Litteraturliste	98

Indledning

2010 var Det Europæiske År mod Fattigdom og Social Eksklusion. Hensigten var at skabe opmærksomhed på fattigdomsproblematikker, og organisationer på det sociale område dannede initiativet ”Stop fattigdommen nu”. Initiativet argumenterede for indførelsen af en officiel fattigdomsgrænse, men Regeringen var imod, og der foreligger fortsat ingen officiel dansk definition af fattigdom eller officiel fattigdomsgrænse. Der udspringer en aktuel debat mellem en økonomisk og en kulturel fattigdomsforståelse. Hvor Regeringen fremhæver, at fattigdom handler om andet end penge og forøger at udvikle ’retvisende fattigdomsindikatorer’, fastholder oppositionen, at økonomien er den afgørende parameter i forhold til at måle fattigdommen (Kristeligt Dagblad). Formanden for Dansk Socialrådgiverforening, Bettina Post, udtaler, at en officiel fattigdomsgrænse vil skabe retning indenfor området, og den vil gøre det muligt at måle udviklingen på området (DR P1 2010). Den bagvedliggende tanke er, at det er vanskeligt at adressere og afhjælpe eller bekæmpe et problem, der ikke er entydigt defineret.

De større byer i Danmark, København, Århus og Odense, har målt fattigdommen inden for de respektive kommuner ved brug af forskellige fattigdomsgrænser (Socialforvaltningen 2007; Christensen & Rasmussen 2007; Gundgård 2007). Disse initiativer har sat fokus på fattigdomsproblematikken, og særligt i Københavns Kommune har det medført en øget opmærksomhed på den økonomiske fattigdom samt en udarbejdelse af en handleplan for fattigdomsbekæmpelse. Men spørgsmålet er, om disse initiativer på politisk plan samt det øgede fokus på fattigdom og dens konsekvenser har haft nogen betydning for praktikerne i kommunen? Praktikerne i kommunen er de medarbejdere, lærere, socialrådgivere, pædagoger o.lign., der møder borgeren direkte i deres hverdag. Det er de professionelle, der arbejder inden for forskellige områder af socialt arbejde, og som kan have en anden udlægning af de sociale forhold, end det er tilfældet på det politiske niveau. De arbejder imidlertid inden for et felt, der er underlagt nogle organisatoriske rammer i en bureaukratisk struktur, der kendetegner den offentlige sektor (Buss & Strauss 2004: 246). Der er forskellige syn på, hvordan rammerne styrer deres arbejde. Nogen mener, at rammerne har en afgørende betydning, idet de bureaukratiske regler begrænser socialarbejdernes faglige handlerum (Buss & Strauss 2004: 246; Järvinen & Mik-Meyer 2003).

Andre hævder, at de professionelle har et stort faglige handlerum og henviser til, at der er stor variation i praksis (Svensson et al 2009: 79-80).

Socialforvaltningens kerneområder er netop kendetegnet ved, at de ikke er rettighedsbaseret men forudsætter, at der foretages et fagligt skøn af en professionel socialarbejder (Buss & Strauss 2004: 225). Således er socialarbejderes arbejdsfelt præget af et potentielt skisma mellem at være underlagt nogle organisatoriske rammer og samtidig skulle udøve et fagligt skøn. Dette leder hen til en aktuell debat om, hvordan den bedste praksis sikres og i forlængelse heraf, hvilket vidensgrundlag der er brugbart for praksis inden for det sociale område.

Evidensbevægelsen er vokset frem de seneste 10-15 år og arbejder på at undersøge effekterne af sociale indsatser (Rieper og Hansen 2007). Det vil sige, at den er baseret på en opfattelse af, at det er muligt at producere sikker viden, hvori de faglige beslutninger kan forankres. Det kan medføre en øget rammestyring i form af krav om specifikke indsatser overfor specifikke problemer.

Kritikere påpeger, at det metodiske fundament¹ bag evidensbaseret viden ikke kan indfange kompleksiteten på det sociale område (Buss & Strauss 2004: 232, Eskelinen 2006). Man skal derimod arbejde mod en nyorientering i forhold til opfattelsen af, hvilken viden der er nyttig inden det sociale (Gamst 2004). Praktikeres viden betegnes som intuitiv og uarticuleret, og hvad den præcist indeholder omtales ofte som tavs viden (Olesen et al 2008). Det er således fortsat uklart, hvad der præcist har betydning i en konkret praksissituation. Eksempelvis hvilken viden socialarbejderen finder relevant og brugbar i sin praksis? Der er opstået en spirende forskningsmæssig interesse for at afklare dette, men området er fortsat relativt uudforsket.

Således har jeg opridset specialets overordnede temaer. Der er et tema om fattigdom og en eventuelt officiel fattigdomsgrænse. Endvidere er der et tema om socialt arbejde og særligt socialarbejdernes arbejdsområde, som er kendetegnet ved at foregå under organisatoriske rammer, samt at der skal træffes faglige beslutninger ud fra et tvetydigt vidensgrundlag.

Litteraturstudie

Gennem litteraturstudier af den eksisterende forskning indenfor henholdsvis fattigdom og socialt arbejde vil jeg udlede specialets problemfelt og problemformulering. Gennemgangen skal give et

¹ Dette berøres kort i 'Vidensgrundlaget'.

indblik i strømningerne indenfor de to forskningsområder. Begge forskningsområder er imidlertid omfangsrige, hvilket betyder, at litteraturstudiet er struktureret omkring nogle overordnede tematikker og ikke skal betragtes som en fuldstændig gennemgang af forskningen.

Formålet er at skitsere de eksisterende forskningstendenser inden for de nævnte områder for derigennem at tydeliggøre relevansen af nærværende specialet. Jeg har udgangspunkt i forskningen i en dansk kontekst.

Jeg vil indlede med at præsentere udvalgte perspektiver, der er anlagt på studier af socialt arbejde og derefter gennemgå tendenserne indenfor fattigdomsforskningen. Afslutningsvist vil jeg kæde de to områder sammen i en række mulige problemstillinger indenfor konteksten socialt arbejde og fattigdom og det vil samlet danne baggrund for projektets centrale problemstilling.

Det sociale felt

Indenfor det sociale område er der mange forskellige begreber i spil. Det overordnede begreb er socialt arbejde og herunder anvendes begrebet socialfaglig praksis som et udtryk for den konkrete udførelse af handlingen, dvs. den konkrete hverdagspraksis. Derved kan socialt arbejde kan betragtes som et bredere begreb, mens den socialfaglige praksis har et mere snævert fokus. I litteraturstudiet benyttes begreberne i flæng, da skillelinjen ikke er entydig, og forfatterne ikke altid skelner. I den senere analyse vil jeg dog bruge begrebet socialarbejdernes praksis om den konkrete daglige praksissituation.

Det sociale arbejde foregår imellem socialarbejderen og borgeren inden for en vis organisatorisk kontekst. Interaktionen mellem socialarbejder og borger er et grundlæggende princip, men praksis påvirkes af flere instanser (Eskelinen 2006: 2). Således fokuserer de følgende perspektiver på socialt arbejde på forskellige aspekter i denne konstellation; nogle tillægger de organisatoriske og institutionelle rammer den afgørende betydning, mens andre anser borgeren som medskaber af situationen.

I de følgende afsnit præsenteres først nogle af de overordnede perspektiver, der anlægges inden for forskningen i socialt arbejde. Derefter vil resultaterne fra udvalgte undersøgelser ud fra perspektivet vedrørende socialarbejderens betydning for praksis præsenteres og afslutningsvist tendenserne i debatten om vidensgrundlaget for det sociale arbejde.

Perspektiver på socialt arbejde

Forskningsfeltet socialt arbejde er omfattende, og der findes ingen samlet præsentation eller kritisk analyse af de hidtidige danske forskningsbidrag (Eskelinen 2006: 2). Derfor har jeg udvalgt følgende perspektiver ud fra litteraturgennemgangen i Olesen et. al. (2005) ”Faglighed i socialt arbejde som forskningsgenstand” samt ud fra pensum fra Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde. Forskningsundersøgelserne kan ikke altid entydigt inddeles ud fra det anlagte perspektiv, da skillelinjerne imellem perspektiverne er flydende. Eksempelvis kan der i en undersøgelse anlægges både et institutionelt perspektiv og et magtperspektiv.

Det institutionelle perspektiv fokuserer på socialarbejdernes arbejde som en del af en større institutionel sammenhæng. Det sociale arbejde betragtes som værende betinget af lovgivningsmæssige og organisatoriske rammer, og der kan være store variationer imellem de forskellige forvaltninger. Det kan variere i forhold til lokale retningslinjer og prioriteringer, ledelsesstrategier, personalets sammensætning og arbejdsforhold (Eskelinen 2006: 3). Den professionelle autonomi opfattes som begrænset, i det socialarbejderen udfører systemets logik og derved fastholdes asymmetrien i relationen mellem borgeren og systemet (Olesen et. al. 2005: 8). Sigtet med det institutionelle perspektiv er kritisk i den forstand, at der er fokus på den synlige og usynlige styring, som det sociale arbejde er underlagt (Ibid: 7). Perspektivet har været anvendt i en del af den nyere danske forskning inden for området i de senere år (Järvinen et al. 2002, Järvinen og Mik-Meyer 2003, Andersen 2003 og Villadsen 2004 i Olesen et al. 2005: 7).

Et andet aktuelt perspektiv inden for forskning i socialt arbejde er magtperspektivet. Her er som nævnt overlap til det institutionelle perspektiv, da der er fokus på den magt, der udøves gennem de organisatoriske rammer. Järvinen og Mik-Meyer (2003) satte fokus på, hvorledes velfærdsinstitutioner er med til at skabe forskellige probleidentiteter på baggrund af den kategorisering, der er en forudsætning for systemet. Det blev fremstillet som et ulige magtforhold, hvor socialarbejderne qua kategoriseringsprocessen udøver magt over klienterne. Andre har problematiseret, at socialarbejderen ikke er bevidst om den magt, der udøves i det professionelle spillerum, hvor socialarbejderen vælger den rette indsats ud fra de bedste faglige intentioner (Järvinen et al. 2005). Der har desuden været andre kritiske bidrag, der ønskede at tydeliggøre de komplekse magtmekanismer, der er på spil i mødet mellem borger og stat. Mik-Meyer & Villadsen (2007) mener, at magten er et vilkår i mødet, idet systemets formål er at forandre klienter, og derfor

er det vigtigt være bevidst om mekanismerne. Med bogen ”Magt og forandring i socialt arbejde” anskuer Nissen et al. (2007) magt som et produktivt element i det sociale arbejde. Det anfægtes, at mindre magt til socialarbejderen automatisk vil medføre mere magt til klienten. Det kan derimod medføre magtesløshed hos begge parter.

Gennemgangen viser, at der har været fokus på magtperspektivet i de senere år og ofte fra et kritisk vinkel². En del af de undersøgelser, der har beskæftiget sig med magtperspektivet, kan også kategoriseres som værende ud fra et klientperspektiv. Klientperspektivet analyserer det sociale arbejde fra borgerens vinkel. Der er flere betragtninger på borgerens rolle som værende henholdsvis medskaber af det sociale arbejde (Olesen et al. 2005) eller som værende underlagt de organisatoriske rammer (Järvinen & Mik-Meyer 2003). Sidstnævnte problematiserer ud fra et klientperspektiv, at borgerens problemer defineres og behandles ud fra standardiserede løsningsmodeller. Inden for det kritisk konstruktive perspektiv, der forsøger at integrere flere af de eksisterende perspektiver (Jf. ’Socialarbejderen som udøver praksis’), anskues borgeren som en central del af konstitueringen af det sociale arbejde (Olesen et al. 2008). Socialt arbejde betegnes som en fælles konstruktion af to parter, og en grundlæggende præmis er dialog mellem borger og professionel, hvorigennem alternative handlemuligheder opstår. Forhandling er således en essentiel del af socialarbejderens faglige praksis (Ibid).

Afslutningsvist vil jeg nævne implementeringsperspektivet. Dette perspektiv fokuserer på processerne omkring, hvorvidt og hvorledes det sociale arbejde udføres i overensstemmelse med de politiske intentioner og lovgivningen på området. Det vil sige, at det centrale er implementeringsprocessen og de barrierer, der evt. forekommer i denne proces (Olesen et al. 2005: 7). Nogle betoner forskellige individuelle præferencer (Winther 2004) som årsag til variation i praksis, men andre tillægger strukturelle forskelle i arbejdsgangene større forklaringskraft (Lipsky 1980; 2010). Overordnet tillægger perspektivet socialarbejderen en væsentlig indflydelse på udformningen af det sociale arbejde.

Socialarbejderen som udøver af praksis

Perspektivet om socialarbejderen som udøver af praksis ligger i forlængelse af implementeringsperspektivet, da det ligeledes tillægger socialarbejderen en stor betydning for praksis. Perspektivet er relevant, når socialarbejderen ikke betragtes som en forvalter eller formidler af velfærdsinstitutionens love og regler, som eksempelvis det institutionelle perspektiv.

² Dette kan have bidraget til at øge det eksisterende skel imellem forskningen og praktikere. Dette vil jeg berøre senere.

Socialarbejderen er i en nøgleposition i forhold til udformningen af den konkrete sociale indsats, og deres vurderinger samt deres faglige skøn har derfor stor betydning for udfaldet (Eskelinen 2006: 9). Undersøgelser viser, at socialarbejderen har en relativ høj grad af autonomi i forhold til at fortolke de gældende regler og udforme dem, så de passer i de forskellige kontekster (Svensson 2009: 79-81). Området er imidlertid forskningsmæssigt underbelyst (Olesen et al. 2008: 242, Eskelinen 2006: 9). Der henvises som nævnt til en 'tavs viden' eller 'black box', når der gøres forsøg på at indkredse, hvad der er på spil i den konkrete hverdagspraksis (Svensson 2009: 80). Der har ikke været meget fokus på den professionelle side af interaktionen mellem borger og socialarbejder (Olesen et al., 2008: 15). Vinklen har primært været ud fra borgeren i forhold til, hvordan systemet rammesætter socialarbejderens arbejde (Jf. magt- og klientperspektivet).

Jeg vil i det følgende opsummere konklusioner fra nogle udvalgte undersøgelser vedrørende den konkrete sociale praksis med fokus på socialarbejderen som udøver.

Caswell og Eskelinen (2003) gennemførte en undersøgelse med det formål at undersøge socialarbejderens rolle og opgave i visitationsprocessen af arbejdsløse. Undersøgelsen omhandler, hvordan arbejdet styres af de organisatoriske og lovgivningsmæssige rammer, samt hvordan socialarbejderne selv definerer deres rolle og faglighed. Konklusionen lyder, at på trods af, at aktiveringsområdet er et normativt område med klart definerede målsætninger og idealer, udvises der forskelle i sagsbehandlernes udførelse af arbejdet forårsaget af bl.a. forskellige sagsbehandlerstrategier.

Caswell (2005) fokuserer i sin Ph.D. afhandling på handlemuligheder i socialt arbejde, og hvorledes disse er påvirket af de institutionelle rammer. Ærindet er bl.a. at tydeliggøre de logikker, der ligger bag socialarbejdernes varierende praksis inden for samme institutionelle ramme. Hun konkluderer, at det er af betydning, hvorledes de officielle målsætninger i lovgivningen oversættes til operationelle målsætninger i kommunen. Det hænger sammen med, hvordan de forskellige udvalg og den faglige leder prioriterer de forskellige perspektiver i lovgivningen. Derudover fremviste afhandlingen, at der ligger forskellige logikker bag den konkrete hverdagspraksis i kommunerne, og det er med til at skabe forskellige udfald af den socialfaglige praksis.

Det kritisk-konstruktive perspektiv er udviklet af Caswell, Olesen og Eskelinen (Olesen et al. 2008) i forbindelse med forskningsprojektet "Socialt arbejde på arbejdsmarkedsområdet i spændingsfeltet

mellem faglighed og politisk-administrativ styring”. Det kritisk-konstruktive perspektiv forsøger at kombinere flere perspektiver, da de mener, at der er en tendens til, at de eksisterende perspektiver ’lukker sig om sig selv’ (Ibid). Det er faglighedens rolle og handlefrirum i socialt arbejde, der er i fokus og derved socialarbejderen som professionel udøver (Ibid). Praksisvariation betragtes som et udtryk for refleksiv faglighed under forudsætning af gennemsigtighed i sagsbehandlingen.

De tre ovenstående undersøgelser konkluderer, at der er praksisvariation inden for de udvalgte undersøgelsesfelter (i disse tilfælde beskæftigelsesområdet) på trods af, at de er underlagt samme organisatoriske rammer. Der fremstilles forskellige årsager til dette. En årsag er, at socialarbejdere arbejder ud fra et forvaltningsretsligt krav om at træffe faglige beslutninger ud fra bl.a. et professionelt skøn (Caswell 2005). Det faglige skøn er således et uomgængeligt princip inden for socialt arbejde. Jeg vil dog ikke fremsætte en nærmere gennemgang af begrebet og dets forskellige definitioner i denne sammenhæng. Derimod vil jeg fokusere på et aspekt, der er relateret til det faglige skøn, nemlig vidensgrundlaget.

Vidensgrundlaget

I de senere år har der været en debat om vidensgrundlaget for det sociale arbejde. Der har været en stigende politisk interesse i, hvorvidt de sociale indsatser virker efter hensigten, og evidensbevægelsen har vundet indpas i forlængelse heraf.

”Evidensbevægelsen er optaget af at sammenfatte viden fra flere enkeltstående undersøgelser og evalueringer. Formålet er at producere og formidle den bedst mulige viden om resultaterne af givne interventioner eller indsatser.” (Rieper & Hansen 2007: 7). Der er således fokus på effekterne af indsatserne og dette måles ud fra bestemte metodiske tilgange. Den metode, der betragtes som mest valid, er brugen af randomiserede kontrollerede forsøg (Rieper & Hansen 2007: 18ff). Dermed forsøger evidensbevægelsen at optimere praksis og sikre sig, at borgerne får tilbudt relevante og virkningsfulde sociale indsatser. Bevægelsen er forankret i SFI-Campbell, og den tidligere afdelingsdirektør herfor, Merete Konnerup, argumenterer for evidensbaseret viden ud fra borgerens perspektiv. Hun mener, at borgerne har krav på at vide, om de indsatser, de modtager, virker eller ej (Konnerup 2005). Samme argument fremsætter Tine Egelund og understreger desuden, at modtagere af sociale indsatser er samfundets svageste borgere og derfor ikke selv kan fremsætte kravet (Egelund 2001). Denne argumentation kan dog anfægtes, da den metodiske favorisering af det kvantitative RCT-forsøg nedprioriterer kvalitative og brugerorienterede tilgange (Rieper & Hansen 2007: 18ff). SFI-Campbell udgiver forskningsoversigter, der indeholder forskellige forsøg

med den givne indsats. Der udregnes gennemsnitlig effekt ud fra de eksisterede forsøg, der lever op til metodekravene, og på den baggrund konkluderer man om indsatsen har nogen effekt (Ibid: 52-65). Kritikere påpeger, at en sådan tilgang er mangelfuld og særligt inden for det sociale område (Eskelinen 2006). En anden tendens inden for debatten om og forskningen i vidensgrundlaget er, at der udtrykkes et behov for en nyorientering i forhold, hvad der er brugbar viden i socialt arbejde (Gamst et al 2004).

Järvinen (2004) og Guldager (2004) tager begge udgangspunkt i Bourdieus begreber om praktisk viden og doxa i deres bud på, hvilken form for viden der er brugbar for praksis. Järvinen problematiserer det forhold, at praktisk viden er kendetegnet ved at være vanskelig at eksplicitere for socialarbejderne, og at en udefrakommende forsker ikke har indlevelse i feltet til selv at tilegne den praktiske viden. Derfor er der store problemer i forhold til at tydeliggøre den brugte vidensform, men socialarbejderne mestrer den alligevel i deres praksis (Järvinen 2004: 30). Guldager (2004) sonderer mellem tre typer af viden, som socialarbejdere gør brug af i praksis videnskabelig viden, praktisk teori og praktisk sans (Guldager 2004: 40). Han betoner, at individuelle faktorer som holdninger, intentioner og engagement, der ligger i den praktiske sans, er vigtige i forhold til at forstå en socialarbejders praksis og handlen (Guldager 2004: 52). Den videnskabelige viden er umiddelbar frugtbar for praksis, men der opstilles en del forbehold såsom at de er mangelfulde i forhold til normative dilemmaer samt stærkt kontekstafhængige. Järvinen (2004) og Guldager (2004) trækker begge på Bourdieu i deres bestræbelser på at udvikle en teoretisk forståelse for den form for viden, der er brugbar i praksis.

Lundstøl (2004) betoner ligeledes konteksternes afgørende betydning i forhold til vidensgrundlaget. Viden i praksis udvikles i praksissituationen, og dette strider mod den gældende videnskabelige og universelle vidensopfattelse (Lundstøl 2004: 64).

Opfattelsen af, at viden udvikles inden for praksis, er gældende for både Järvinen (2004), Guldager (2004) og Lundstøl (2004) bud på et brugbart vidensgrundlag for praksis. Det vidensgrundlag, der er brugbart for praktikere, karakteriseres ved at være kontekstafhængigt og intuitivt samt forankret i praksissituationen. Det er vanskeligt at eksplicitere og derfor vanskeligt at tydeliggøre for udefrakommende. Ligeledes er det problematisk i forhold til de gyldige videnskabelige videnskriterier såsom krav om forudsigelighed og universel gyldighed.

Afrunding

Således har jeg gennemgået udvalgte perspektiver inden for forskningen i socialt arbejde, resultater fra udvalgte undersøgelser ud fra perspektivet om socialarbejderen som udøver af praksis samt skitseret nogle bud på vidensgrundlaget for praksis. Dette vil danne baggrund for specialets problemfelt og problemformulering.

Tendenser inden for dansk fattigdomsforskning

Før problemfeltet vil jeg gennemgå de gennemgående forskningstendenser inden for undersøgelsens andet tema, fattigdom, som en del af litteraturstudiet.

Fattigdomsdefinitioner

Fattigdom har ingen entydig definition, og hvordan man betragter fattigdommens karakter samt dens præcise definition er ofte afhængig af politisk og videnskabeligt ståsted (Andersen & Larsen 1989: 12ff).

Der er forskellige sondringer i mellem de forskellige definitioner af fattigdom. Den basale sondring er mellem den absolutte definition og den relative definition.

Den absolutte definition handler om at fastsætte et minimumsniveau af materielle goder til at opretholde fysisk overlevelse uafhængigt af konteksten (Arendt 2007: 7). Den absolutte definition gik forud for den relative definition, der blev fremsat af Peter Townsend i sit værk "Poverty of United Kingdom" (1979). Han definerede den følgende, ofte benyttede, definition af relativ fattigdom: "*Individer, familier og grupper i befolkningen kan siges at leve i fattigdom, når de mangler ressourcer til at opnå den kost, deltage i de aktiviteter og have de levekår og behageligheder, som er normale eller i det mindste vidt anerkendte i det samfund, som de hører til. Deres ressourcer er så langt under gennemsnittet ... at de udelukkes fra almindelige livsmønstre, vaner og aktiviteter.*" (Townsend 1979 citeret i Andersen & Larsen 2004: 186). Den centrale forskel er, at han fokuserer på andre variable end blot et fundamentalt, fysisk overlevelseshov.

Mennesker har ikke udelukkende behov for at få sine materielle behov dækket; et menneske er et socialt væsen, der ligeledes er forbruger af sociale relationer (Hansen & Hansen 2004: 18). I denne optik må der inddrages flere forhold end blot de materielle, når fattigdom skal opgøres.

Townsend's definition er grundlaget for store dele af den danske fattigdomsforskning (Se bl.a. Hansen & Hansen 2004, Larsen 2004, Deding 2009, Hansen 1989 og Arendt 2007), men den er også udsat for kritik. Den relative definition kritiseres for at være *unyttig* i den forstand, at det er

omsonst at karakterisere en person som fattig, blot fordi personen har mindre sammenlignet med den resterende befolkning. Et kendt eksempel på kritikken er fremsat af økonomen Amartya Sen, der argumenterer, at man ikke kan karakteriseres som fattig, hvis man kun har én Cadillac i et samfund, hvor det alment at have to (Hansen 1989: 84ff). Definitionen af fattigdom bør tage udgangspunkt i en vis minimumsstandard, der ikke hæves, hvis den generelle velstand øges, altså en absolut definition. Diskussionen om de to definitioner af fattigdom har præget diskussionen inden for fattigdomsforskningen samt i den offentlige debat i en årrække.

I dag er der overordnet enighed (indenfor forskningen, men langt fra entydigt på det politiske plan), at det er en relativ definition, der er relevant i en dansk kontekst. Det vil sige, at man anerkender en social dimension, og at et menneske således har behov for mere end blot husly, mad og tøj på kroppen (Jf. Townsends definition af relativ fattigdom).

Men diskussionen er fortsat i forhold til graden af 'rundhåndethed' i den relative definition (Hansen & Hansen 2004; Rådet 2003). Townsends relative definition præciserer nemlig ikke hvilke eksempelvis levekår, der er *normale eller i det mindste vidt anerkendte*, eller standarden for *almindelige livsmønstre, vaner og aktiviteter*. Derfor er der en fortsat diskussion omkring en mere præcis definition, hvilket afspejles i de forskellige måder, hvorpå fattigdom opgøres i forskellige undersøgelser (Hansen & Hansen 2004; Arendt 2007).

Således har jeg klarlagt sondringen mellem den absolutte og den relative fattigdomsdefinition.

I forlængelse af diskussionen om de forskellige fattigdomsdefinitioner følger diskussionen omkring, hvordan fattigdom skal opgøres og måles. Opgørelsesmetodernes fordele og ulemper gennemgås i bilag B, her vil jeg blot nævne de tre, der er mest anvendte.

Medianmetoden er den lettest anvendelige og mest brugte (Arendt 2007: 11). Fattigdom måles ved at opgøre antallet af borgere, der har en indkomst under en vis procentdel af medianindkomsten i samfundet. Grundlaget for budgetmetoden er, at man fastsætter en vis standard for, hvad man skal have råd til for ikke at være fattig (Ibid: 9). Metoden er således afhængig af undersøgerens definition af fattigdom, hvilken kan handle om fysisk overlevelse eller inkludere deltagelse i sociale aktiviteter, jf. den absolutte og relative definition. Afsavnsmetoden er ligeledes afhængig af undersøgerens normative valg, da fattigdommen måles i forhold til, hvilke afsavn folk oplever at have som en konsekvens af økonomiske forhold (Ibid: 12). Samtlige opgørelsesmetoder benyttes

inden for dansk fattigdomsforskning, men det er median- og afsavnsmetoden, der er de mest udbredte.

Årsager til fattigdom

Årsagerne til fattigdom er et relativt uudforsket område i Danmark. Med årsager mener jeg, hvilke mekanismer der har betydning for, at nogen havner i fattigdom, mens andre formår at holde sig ude af fattigdom. Fokus har højere grad været på konsekvenserne af at leve i en økonomisk og materiel fattigdom (Hansen 1990; Hansen & Hussain 2009, Sloth 2004) og en metodisk diskussion om måling af fattigdom (Hansen & Hansen 2004).

Ved en fremstilling af de forskellige perspektiver på årsagen til fattigdom må man inddrage diskussionen omkring en hhv. økonomisk og kulturel fattigdomsforståelse, der vedrører opfattelsen af fattigdommens årsager. Den traditionelle forståelse af fattigdom er en økonomisk forståelse, der defineres ved ikke at have tilstrækkelige økonomiske ressourcer til at opretholde en vis levestandard (Jf. afsnit ”Fattigdomsdefinitioner”). Denne forståelse har været gennemgående indenfor fattigdomsforskningen siden den tidlige fattigdomsforskning (se Hansen 1989).

I sluthalvfemserne kom den kulturelle fattigdomsforståelse på banen med Karen Jespersen bog ”Den ny fattigdom”(Jespersen 1999). Her blev årsagerne til fattigdom fremlagt som manglende personlige og kulturelle færdigheder. Der er ikke blevet forsket i mekanismerne bag ’ny fattigdom’ i egentlig forstand. Den ny fattigdom, også kaldet åndelig fattigdom (Villadsen 2004), er afspejlet i Regeringens fattigdomsforståelse qua deres arbejde med at udvikle indikatorer, der omhandler andre forhold end de økonomiske (Kristeligt Dagblad 2010). Inden for forskningen ligger begrebet imidlertid i forlængelse af begrebet social eksklusion, som modsat ’ny fattigdom’ har genstand for forskning (se bl.a. Larsen 2004). Jeg vil ikke berøre dette forskningsområde i dette litteraturstudie på grund af tidshorizonten, men blot konstatere, at der er en sondring mellem en kulturel og en økonomisk fattigdomsforståelse.

I forbindelse med undersøgelsen ”Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune” (2007) blev der gennemført et litteraturstudie indenfor fattigdomsforskningen i Danmark. Men litteraturstudiet afdækkede ingen teorier eller forklaringer, der specifikt handlede om årsager til fattigdom (Socialforvaltningen 2007: 108). Undersøgelsen forsøgte imidlertid at belyse problemstillingen ved at spørge borgerne, hvad de selv mente var årsagen til deres økonomiske

situation. Der var fire forklaringer, der var gennemgående: Sygdom, høje leveomkostninger, ændringer i familieforhold samt at være på en offentlig ydelse.

Tre af de fire gennemgående forklaringer begrunder ud fra individuelle forhold, men dette er forventeligt, når man spørger borgerne selv. Der kan være en tilbøjelighed til, at en person finder årsagerne inden for egen verden frem for (måske mere skjulte) strukturelle forhold. Et betydningsfuldt strukturelt årsagsforhold er dog nævnt, nemlig at være på en offentlig ydelse.

Overordnet må jeg konstatere, at der ikke eksisterer forskning, der eksplicit fokuserer på årsagerne til fattigdom. Der er imidlertid en gennemgående økonomisk fattigdomsforståelse i forskningsmiljøet. Man kan derfor formode, at det kan være en del af årsagen til det manglende fokus på de mere komplekse årsager til, at en borger havner i fattigdom. Den socialpsykologiske årsagssammenhæng (kulturel fattigdomsforståelse) kommer imidlertid til udtryk i den offentlige og politiske debat. Sidstnævnte tager udgangspunkt i individet og betragter fattigdommen som en konsekvens af ringe personlige, kulturelle og sociale ressourcer. Den økonomiske fattigdomsforståelse er mere strukturelt funderet og fokuserer på økonomien som primær årsag.

Konsekvenser af at leve i fattigdom – de lave ydelser

Inden for forskningen har der været særligt fokus på fattigdom i to perioder; den første bølge var i 1980'erne, og den anden opstod efter regeringsskiftet i 2001. I begge perioder var omdrejningspunktet konsekvenserne af at leve i fattigdom (Gamst & Gamst 1986; Hansen 1990; Rådet 2003; Hansen & Hussain 2009). Efter at de lave sociale ydelser såsom starthjælp og nedsat kontanthjælp blev indført i 2002, er der kommet flere undersøgelser, der fokuserer særligt på konsekvenserne af de nye lave ydelser.

Den første rapport, der omhandlede de lave ydelser, kom fra Rådet for Socialt Udsatte i 2003 og havde til formål at belyse de økonomiske vilkår (Rådet 2003). De berørte personers indkomstgrundlag blev sammenlignet med forskellige økonomiske fattigdomsgrænser³, og rapporten viste, at de værst stillede havde en økonomi langt under disse kriterier. Rapporten afstedkom en rapport fra Finansministeriet⁴, hvis erklærede formål var at danne et *ensartet* grundlag for den videre debat (Hansen & Hansen 2004: 6). Rapporten fremhævede fattigdom som et

³ Der blev målt i forhold til hhv. 50 pct. og 60 pct. af medianindkomsten, Forbrugerstyrelsens discount- og standardbudgetter samt CASA's basisleveniveau.

⁴ Rapporten blev udarbejdet i samarbejde mellem Beskæftigelsesministeriet, Integrationsministeriet, Socialministeriet og Finansministeriet (Hansen & Hansen 2004: 6).

forbigående fænomen, idet der er høj mobilitet i lavindkomstgruppen bl.a. grundet en høj andel af unge og studerende (Ibid: 26). Der blev ikke sat lighedstegn mellem fattigdom og lavindkomst; den lave indkomst tilskrives andre faktorer som ”... at personer i forskellige aldre befinder sig på forskellige stadier i livsforløbet.” og ”... [lav indkomst kan] tilskrives resultatet af forskellige valg, som folk frivilligt træffer, herunder fx valget mellem arbejde og fritid og valget mellem uddannelse og arbejde.” (Citater fra ”Lavindkomstgruppen – mobilitet og sammensætning”(2004) citeret fra Ibid: 30). Lavindkomstgruppen betegnes således ikke som egentlig fattige, og derfor kommer rapporten ikke nærmere en officiel definition af fattige og derved et mere ensartet grundlag for den videre debat. Rapporten var et udtryk for, at Regeringen ikke anerkendte fattigdom som et problem i dansk sammenhæng.

I de efterfølgende år udkom en række rapporter, bl.a., Hansen & Hansen (2004a), Graversen & Tinggård (2005), Blauenfeldt et. al. (2005), der omhandlede de lave ydelser. Rapporternes formål var at undersøge effekten af de lave ydelser (Graversen & Tinggård 2005; Hansen & Hansen 2004a) og de levekårs-mæssige konsekvenser for dem, der ikke var kommet i arbejde (Blauenfeldt 2005). De viser et billede af, at tiltænkte økonomiske incitament er ikke virker overfor svage grupper (Hansen & Hansen 2004a: 30). Der er ikke kommet flere i arbejde, da mange har andre problemer udover ledighed (Graversen & Tinggård 2005). Dårligt helbred nævnes som væsentlig årsag til den manglende reaktion på det økonomiske incitament (Blauenfeldt 2005). Dem, der havde været på starthjælp, oplever flere afsavn som en konsekvens af deres økonomiske situation (Ibid). Derudover har de ikke modtaget flere enkeltydelser eller anden ekstra hjælp (udover øget boligstøtte), hvilket ellers var blevet fremført som argumentation i debatten for nedsættelsen af ydelserne (Graversen & Tinggård 2005: 12).

Ovenstående konklusion bekræftes af det nyeste forskningsprojekt indenfor fattigdomsforskningen, ”Konsekvenser af at leve på de laveste ydelser”⁵. Projektet består af en række rapporter, hvoraf tre er udgivet (Hansen & Hussain 2009; Hansen et. al. 2009; Ejrnæs et.al. 2010). Desuden er delrapporterne ”Hvordan forstås fattigdom i VelfærdsDanmark”(Sørensen 2009) og ”Livet på de laveste sociale ydelser” (Müller et.al. 2010) udgivet i samme forbindelse. Projektet skal resultere i en afsluttende rapport i 2011.

⁵ Det er finansieret af Rådet for Socialt Udsatte. Forskningsprojektet er et samarbejde mellem Sociologisk Institut, Roskilde Universitet, CASA og Aalborg Universitet.

Forskningsprojektet bekræfter, at der er en gruppe, der er så dårligt stillet, at de ikke stand til at reagere på det økonomiske incitament og i stedet fastholdes på en meget lav ydelse (Ejrnæs et. al. 2010). De berørtes levekår er præget af et ringe uddannelsesniveau, dårlige sociale relationer og et dårligt helbred (ibid.). Derudover lider de i højere grad afsavn på samtlige af de 12 aktiviteter⁶ sammenlignet med de andre indkomstgrupper (kontanthjælpsmodtagere, arbejdsløse, beskæftigede og intro/starthjælp) (Hansen & Hussain 2009: 6).

Alt i alt tegner forskningsprojektet et billede af, at det har alvorlige konsekvenser for de personer, der lever på de lave ydelser. Det var forventet, at de økonomiske incitament ville have en beskæftigelsesmæssig effekt, men det er kun tilfældet for en mindre del af gruppen.

Børnefattigdom

I de senere år er der kommet et større fokus på, hvordan det påvirker børn at vokse op i fattigdom. SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, og Red Barnet har i et samarbejde udarbejdet en række undersøgelser til at afdække problemstillingen (Hussain 2003; Hussain 2004; Sloth 2004; Espersen 2006 og Deding 2009).

Børn defineres som fattige, når forældrene er fattige, hvilket vil sige, at der er de samme definitionsproblemer (Jf. 'Fattigdomsdefinitioner'). Det kan således være vanskeligt at afdække fattigdom blandt børn, og en yderligere årsag er, at forældre ofte vil forsøge at afskærme børnene, så de ikke mærker konsekvenserne af familiens ringe økonomi (Bonke 1997). Man kan således ikke drage en direkte slutning om, at et barn i en fattig familie oplever fattigdommen, og målene kan derfor kun indikere en sammenhæng (Hussain 2003: 7). Forhold som fattigdommens varighed og individuelle forhold i familierne har betydning. Når det er sagt, er der flere undersøgelser, der fortæller om børns oplevelser af at leve i fattige familier (Sloth 2004; Espersen 2006), og at de i høj grad oplever fattigdommens konsekvenser (se bilag B for resultater fra udvalgte undersøgelser om børnefattigdom).

Fattigdom blandt etniske minoriteter

Fattigdom blandt etniske minoriteter er et centralt emne på fattigdomsområdet. Det er undersøgt i særskilte rapporter (Blauenfeldt et.al. 2006; Hansen & Hansen 2004a; Hansen & Hussain 2009), og

⁶ De 12 aktiviteter opfattes som nødvendige af alle indkomstgrupperne i undersøgelsen.

det berøres ofte i de forskellige årsrapporter (AE 2010, CASA 2010) og desuden rapporter, der undersøger fattigdom i anden kontekst (Deding 2009; Socialforvaltningen 2007).

Der er et gennemgående fokus på konsekvenserne af at leve på starthjælp (Jf. afsnit om 'Fokus på de lave ydelser'). Starthjælpen er indført for at optimere de økonomiske incitament for at få et arbejde. Det har imidlertid vist sig, at ydelsen ikke har haft den ønskede effekt (Hansen & Hansen 2004a). Blot 20-24 pct. er blevet selvforsørgende eller er påbegyndt en uddannelse. Udover perspektivet på starthjælpens beskæftigelsesmæssige effekt har der også været en forskningsmæssig interesse i de levemålemæssige konsekvenser af at leve på starthjælp. Den første rapport (Blauenfeldt et. al. 2006), viser, at modtagerne af starthjælp har et meget lavt rådighedsbeløb, mange har helbredsproblemer og oplever mange afsavn, hvilket har konsekvenser for børnene. I undersøgelsen "Konsekvenser af de laveste ydelser – forsørgelsesgrundlag og afsavn" (Hansen & Hussain 2009) er der fokus på de afsavn, som modtagerne af de laveste sociale ydelser oplever. Det vil sige konsekvenserne på hverdagslivet, eksempelvis hvad man undlader at købe og gøre på grund af de økonomiske forhold. Igen illustreres det, at modtagere af introduktionsydelse og starthjælp har det laveste rådighedsbeløb og oplever flest afsavn sammenlignet med modtagere af eks. kontanthjælp (Ibid).

I årsrapporterne fra CASA, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Rådet for Socialt Udsatte nævnes de etniske minoriteter som en gruppe, der er særlig udsat for fattigdom i Danmark (CASA 2010; AE 2010; Rådet 2010). Ligeså i den nye statusrapport fra Københavns Kommune om omfanget af fattigdom i kommunen (Socialforvaltningen 2010).

Afrunding

Således en gennemgang af de overordnede tendenser inden for fattigdomsforskningen i Danmark. Den er præget af en metodisk diskussion samt et særligt fokus på børn og etniske minoriteter og konsekvenserne af at leve på de lave ydelser; dvs. på følgerne af at leve i fattigdom og i ringere grad på årsager til fattigdom eller på hvordan fattigdommen kan afhjælpes. En årsag til dette kan være, at der inden for forskningsmiljøet er en udbredt forståelse af, at årsagen til fattigdom er dårlig økonomi og lave ydelser, og fattigdom kan derfor afhjælpes ved at hæve ydelser. Dette er en forenklet konklusion, men det forekommer som en mulig årsag til det manglende fokus. Yderligere har der været mindre forskningsmæssig interesse i at undersøge det sociale arbejde med fattige

borgere. Der er foreligger derfor ringe viden omkring, hvordan socialarbejdere oplever fattigdomsproblematikken og håndterer den i det daglige.

Specialets problemstilling

Sammenfattende er det overordnede tema for specialets problemstilling det sociale arbejde på fattigdomsområdet. Det kan lede hen til flere potentielle og aktuelle problemstillinger. Eksempelvis foreligger der ingen undersøgelser af den geografiske dimension af fattigdommens udbredelse i Danmark. Det er påvist, at fattigdommen er særlig udbredt i større byer og i yderområderne (AE 2010a). Der må formodes at være forskelle i forhold til, hvordan fattigdommen opleves for den enkelte afhængigt af om, man har bopæl i landområderne eller i byerne. Ligeledes kan der være særlige udfordringer knyttet til socialarbejderens rolle og organiseringen af det sociale arbejde afhængigt af de geografiske forhold. En anden aktuel problemstilling er det tiltagende antal af udsættelser fra lejeboliger. En SFI-rapport konkluderede, at udsatte lejere havde en lavere disponibel indkomst, høj gæld og vanskeligheder med at administrere egen økonomi (Christensen & Nielsen 2008). Der er iværksat en række initiativer fra Socialministeriet, men de har ikke haft den ønskede effekt, hvorfor det kunne være interessant at undersøge socialarbejderens rolle i forhold til netop disse udsatte grupper.

Som nævnt er fattigdommens omfang blevet målt ud fra forskellige former for fattigdomsgrænser i de tre største byer i Danmark. På den måde kan de betragtes som forgængere på fattigdomsområdet i forhold til det nationale plan. Der foreligger imidlertid ingen undersøgelser af betydningen af disse officielle fattigdomsgrænser. Har de medvirket til at mindske fattigdommen i kommunen? Har de skabt fokus og derved større bevidsthed om fattigdomsproblematikken? Og har de gjort en forskel i forhold til arbejdet med fattige borgere på praksisplan i kommunen? Alle disse er relevante spørgsmål, der kunne være interessante at undersøge nærmere.

Mit udgangspunkt i dette speciale er en undersøgelse af en officiel fattigdomsgrænses betydning for socialarbejderes hverdagspraksis. For at afklare dette må jeg undersøge, hvad der har betydning for praksis for derigennem at få en forståelse for en officiel fattigdomsgrænses betydning for denne praksis.

Jeg vil således ikke undersøge det sociale arbejde med fattige borgere ud fra borgerens perspektiv, som det ofte er tilfældet inden for de eksisterende undersøgelser (Ejrnæs et. al. 2010; Sloth 2004; Socialforvaltningen 2007). Derved afgrænses problemstillingen fra at anlægge et magtperspektiv, da dette forudsætter, at borgerens perspektiv inddrages. Derimod vil jeg undersøge, hvad der har betydning for praksis ud fra socialarbejderens perspektiv. Det vil sige, at jeg lægger mig forlængelse af perspektivet om socialarbejderen som udøver af praksis.

Det sociale arbejde er indlejret i en kontekst og nogle organisatoriske rammer, der har betydning for udførelsen af den konkrete socialfaglige praksis. Litteraturstudiet viste, at der er en retning, der anskuer disse rammer som styrende for praksis (Jf. den institutionelle praksis i 'Perspektiver på socialt arbejde'). En anden retning mener, at socialarbejderen har stor autonomi i forhold til at tolke de gældende love og retningslinjer (Jf. implementeringsperspektivet i 'Perspektiver på socialt arbejde'). Jeg finder det interessant, at der er to så forskellige udlægninger af samme praksis og ønsker derfor at undersøge den socialfaglige praksis på fattigdomsområdet ud fra dette spændingsfelt. Oplever socialarbejderne, at deres praksis er styret af de organisatoriske rammer? Eller oplever de et handlerum, hvor deres faglighed og egne vurderinger kan have betydning? Forskellige former for socialt arbejde har forskellige former for styring og handlerum. Hvorvidt en borger er berettiget til kontanthjælp, er eksempelvis en rettighedsbaseret ydelse, og socialarbejderen skal derfor ikke foretage en individuel faglig vurdering. Imidlertid er en socialforvaltnings kerneområder kendetegnet ved, at ydelserne er skønsbaserede (Buss & Strauss 2004: 225). Det vil sige, at socialarbejderne skal træffe et fagligt skøn ud fra borgerens individuelle forhold (Caswell 2005: 211). Det professionelle sociale arbejde forudsætter således et fagligt skøn modsat det bureaukratiske arbejde, der kan udføres efter specifikke regler (Svensson: 2008 80). Det faglige skøn er derfor en del af den socialfaglige praksis i varierende grad afhængigt af rammerne. Ifølge Egelund (2004) er det ideelle faglige skøn en konstatering af problemet ud fra en faglig viden og derefter en stillingtagen til de eksisterende løsningsmodeller og en beslutning om, hvilken der er bedst egnet. I praksis er det i højere grad *"en obskur proces, hvori erfaring, intuition, værdier, gæt, fordomme mv. indgår, og hvis grundlag vil være utrolig svært at formidle klart til andre."* (Egelund 2004: 81).

Jeg ønsker at fokusere på denne praksis ved først at undersøge rammernes betydning i forhold til handlerummet og derefter analysere det vidensgrundlag, der ligger til grund for praksis. Hvilken

viden træffer socialarbejderne de faglige beslutninger ud fra? Er der tale om erfaring og intuition? Eller trækkes der på viden fra uddannelsen eller ny viden fra nye forskningsundersøgelser o.lign.? Egelund (2004) påpeger, at vurderingerne bunder i praksiserfaringer fra lignende sager og ikke eksplicit professionel viden. ”[...] *i praksis er sagsbehandlerens autonomi således stor i valget af, hvilke former for viden, de vælger at tage i brug i vurderingerne [...]*” (Egelund 2004: 81f). Det er uvist om det samme er tilfældet inden for det sociale arbejde på fattigdomsområdet. Hvordan identificerer socialarbejdere fattigdom, når der ikke foreligger præcise definitioner af problemet? Og hvorfra har de viden om fattigdommens konsekvenser? Førstnævnte problematik er ligeledes relevant inden for andre områder af socialt arbejde. Hvordan fastsætter man eksempelvis en specifik grænse for, hvornår et barn skal tvangs fjernes? Jeg mener dog, at problemet er særlig relevant på fattigdomsområdet, da det er et område, der igen har fået politisk bevågenhed i forbindelse med fattigdomsåret 2010. Der er ikke politisk enighed om den helt grundlæggende definition af, hvorvidt det er et kulturelt eller et økonomisk problem. Man kan derfor antage, at kommuners og den enkelte socialarbejders praksis kan være præget af ’manglende retning’, som Bettina Post udtaler det (Jf. ’Indledningen’). På den baggrund er det interessant at undersøge den socialfaglige praksis på fattigdomsområdet.

Udgangspunkt i Københavns kommune

Jeg har valgt at undersøge den socialfaglige praksis på fattigdomsområdet i Københavns Kommune. Københavns Kommune er særlig interessant, da den som nævnt har udarbejdet en officiel fattigdomsgrænse med en specifik økonomisk karakter. Socialborgmester, Mikkel Warming, er desuden aktiv i debatten om indførelsen af en officiel fattigdomsgrænse og understreger, at fattigdom basalt set handler om mangel på penge. Den officielle fattigdomsgrænse i kommunen er udarbejdet ud fra budgetmetoden og blev ved den første fattigdomsundersøgelse i 2007 suppleret med en afsavnsundersøgelse (Socialforvaltningen 2007). I 2010 udkom en statusrapport om fattigdommens omfang i kommunen, og her opgjorde man antallet af fattige ud fra budgetmetoden (Socialforvaltningen 2010). Statusrapporten i 2010 konstaterede, at fattigdommen var steget en smule siden den foregående undersøgelse (Ibid: 4).

På den baggrund er det relevant at undersøge den socialfaglige praksis på området i netop Københavns Kommune, hvor fattigdomsproblemet er omfattende, og hvor der er et politisk fokus på problemet.

Et resultat af litteraturstudiet er desuden, at der ikke findes undersøgelser om fattigdomsgrænsers betydning for det sociale område. Det er hovedsageligt debatindlæg og avisartikler, der diskuterer, hvorvidt der skal indføres en national fattigdomsgrænse.

Jeg har i det ovenstående beskrevet, at jeg vil undersøge rammernes betydning for praksis og vidensgrundlaget for praksis, og ud fra en analyse af disse vil jeg tilstræbe en forståelse for den officielle fattigdomsgrænses betydning for socialarbejdernes praksis. Dette fokus er for det første baseret på, at jeg må undersøge, hvad der har betydning for praksis for derigennem at afklare, hvorvidt den officielle fattigdomsgrænse har en betydning. For det andet er det baseret på en formodning om, at grænsen kan have en potentiel betydning gennem komponenterne, rammerne og vidensgrundlaget.

Jeg har valgt at undersøge et tiltag, der var økonomisk højt prioriteret i Københavns kommunes handlingsplan mod fattigdom (Handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom). Tiltaget er bevilling af hjælp i særlige tilfælde efter §81, også kaldet enkeltydelser. Denne foranstaltning er kommunernes eneste økonomiske værktøj i fattigdomsbekæmpelsen. Der indgår et vejledende rådighedsbeløb, fastsat af kommunen, som en del af grundlaget for vurderingen af borgerens berettigelse. Socialudvalget besluttede at forhøje det vejledende rådighedsbeløb pr. 1 jan. 2009 (Ibid). Tiltaget blev højt økonomisk prioriteret i handleplanen, hvilket indikerer en generel høj prioritet. Det vejledende rådighedsbeløb er en del af de organisatoriske rammer, og derfor er netop dette tiltag interessant som genstand for analysen. Det vil sige, at den officielle fattigdomsgrænse kan have en potentiel betydning gennem det vejledende rådighedsbeløb. Jeg vil dog ikke undersøge det ud fra en kausal forståelse af sammenhængen mellem de to. Der kan næppe opstilles operative indikatorer for effekten af fattigdomsgrænsen, da den i overvejende grad er af politisk karakter.

Den officielle fattigdomsgrænse i Københavns Kommune blev udarbejdet og i forlængelse deraf udkom en omfattende undersøgelse af fattigdommens omfang målt ud den nye grænse. Yderligere indeholdte undersøgelsen en afsavnsundersøgelse (Jf. Bilag B), der viste fattigdommens konsekvenser i forhold til afsavn i hverdagen (Socialforvaltningen 2007). Jeg vil undersøge fattigdomsgrænsens potentielle betydning som en del af vidensgrundlaget for praksis. Det vil sige, at jeg har en formodning om, at fattigdomsgrænsen kan have en betydning i den forstand, at socialarbejdernes praksis ændres på grund en større viden om fattigdom.

Hvad er den enkeltydelse?

En enkeltydelse er kommunernes mulighed for at yde økonomisk kompensation til familier, der er dårligt stillet økonomisk.

Ydelsen kan bl.a. udbetales efter en række paragraffer i kapitel 10 i Lov om Aktiv Socialpolitik. Jeg har valgt at tage udgangspunkt i §81, da forhøjelsen af det vejledende rådighedsbeløb kun vedrører § 81.

§81. Kommunen kan yde hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter til en person, der har været ude for ændringer i sine forhold, hvis den pågældendes egen afholdelse af udgifterne i afgørende grad vil vanskeliggøre den pågældendes og familiens muligheder for at klare sig selv i fremtiden. Hjælpen kan normalt kun ydes, hvis udgiften er opstået som følge af behov, der ikke har kunnet forudses. Kommunen kan dog efter en konkret vurdering undtagelsesvis yde hjælp til en udgift, der har kunnet forudses, hvis afholdelsen af udgiften er af helt afgørende betydning for den pågældendes eller familiens livsførelse.

Det fremgår af ovenstående paragraf, at der er en lang række forhold, der skal tages i betragtning, når socialarbejderen skal vurdere om, borgeren er berettiget til at modtage hjælp. Er udgiften uforudset? Hvis ikke, har den da afgørende betydning for ansøgerens livsførelse?

Nogle kommuner anvender et vejledende rådighedsbeløb i deres vurdering af, om borgeren kan få tildelt ydelsen. Rapporten ”Vejledende rådighedsbeløb – en kommunal praksis?”(2006), udarbejdet af Rambøll Management for Rådet for Socialt Udsatte, viser, at det særligt er de store kommuner (flere end 60.000 indbyggere), der anvender et vejledende rådighedsbeløb (Rambøll Management 2006: 12ff). Yderligere viser den, at der er stor variation i størrelsen af rådighedsbeløbene, men der er til gengæld overensstemmelse kommunerne i mellem i forhold til, hvad der inddrages i udregningen af beløbene (ibid.: 16). Det understreges i rapporten, at man ikke kan udlede, hvordan de forskellige forhold omkring bevillingen af enkeltydelser påvirker borgerens levevilkår i de forskellige kommuner. Det er ikke undersøgt, hvor konsekvent retningslinjerne følges.

Derudover fremstilles enkeltydelser til tider som en ydelse, der kan kompensere for lave overførelsesindkomster i den offentlige debat. Således argumenterer beskæftigelsesminister, Inger

Støjberg, som modsvar på en høj andel af pensionister med anden etnisk baggrund, at der er mulighed for at få engangsydelser, hvis man er i en særlig situation (Politiken 2010). Undersøgelser viser imidlertid, at der ikke er entydig sammenhæng mellem lav indkomst og dét at være berettiget til en enkeltydelse.

En undersøgelse viser en sammenhæng mellem lave ydelser og et stigende antal enkeltydelser, idet der er kommet et stigende antal ansøgninger til enkeltudgifter fra familier på starthjælp (Hansen og Hansen 2004a: 13). En anden rapport konkluderer, at det samme ikke er tilfældet for de borgere, der er berørte af kontanthjælpsloftet (Graversen & Krogsgaard 2005). Disse borgere har ikke modtaget et større omfang af enkeltydelser end tidligere (Ibid: 12). Dette viser, at der ikke er en entydig sammenhæng mellem lav indkomst og mulighed for økonomisk hjælp i form af enkeltydelser. Samtidig viser ovenstående, at enkeltudgiften betragtes som en ydelse, der har betydning for folk, der lever i fattigdom, hvilket understøtter mit valg af netop denne ydelse som analysefokus.

Yderligere indikerer de to undersøgelser, at der er en praksisvariation på området, hvilket kan betragtes som et naturligt følge af skønselementerne i paragraffen. Derfor finder jeg det særligt relevant at forsøge at indkredse, hvad der er på spil i den konkrete vurdering. Der er et væsentligt element af faglige vurderinger fra socialarbejdernes side i forbindelse med bevilling af enkeltydelser. Hvornår er en udgift uforudset? Og hvad ligger der præcis i ordlyden 'helt afgørende betydning for den pågældendes eller familiens livsførelse'? Ud fra de tidligere beskrivelser af at socialarbejderne arbejder under nogle organisatoriske rammer i en socialforvaltning, kan man derudover stille spørgsmålet, om de organisatoriske rammer levner et handlerum for den socialfaglige vurdering? Disse spørgsmål leder mig hen til følgende problemformulering.

Problemformulering

Med udgangspunkt i Københavns Kommune vil jeg undersøge:

Hvordan kan man forstå rammernes betydning for socialarbejderens praksis? Hvilket vidensgrundlag ligger til grund for socialarbejderens praksis?

Og hvordan kan man forstå den officielle fattigdomsgrænses betydning ud fra ovenstående komponenter?

Kapitel 2: videnskabsteori, metode og teori

Videnskabsteoretiske refleksioner

Dette afsnit skal tydeliggøre undersøgelsens videnskabsteoretiske udgangspunkt, hvilket har betydning for perspektivet på problemstillingen samt de teoretiske og metodiske valg.

Videnskabsteori handler om forskellige antagelser om objekters beskaffenhed, og om hvordan det er muligt at få indsigt i denne. Hvad er virkeligheden, og kan man, i så fald hvordan, opnå viden om denne virkelighed? Det har betydning for problemstillingens fokus i den forstand, at forskellige videnskabsteoretiske retninger har fokus på forskellige aspekter. Eksempelvis vil en positivistisk inspireret retning have fokus på kausale sammenhænge, mens de socialkonstruktivistiske retninger vil betragte disse som sociale konstruktioner (Fuglsang & Olsen 2003: 10ff).

Jeg vil indlede med at begrunde valget af mit videnskabsteoretiske standpunkt, hvorefter jeg kort vil beskrive samme og dets relevans i forhold til undersøgelsens konkrete problemstilling.

Konsekvenserne af mit valg af videnskabsteori i forhold til den konkrete metodiske og analytiske fremgangsmåde vil blive fremlagt i afsnittet 'Analysestrategi' samt gennemgående i afsnittene om teori- og metodevalg.

Valg af videnskabsteori

Problemstillingen omhandler den socialfaglige praksis ved bevilling af enkeltydelser. Jeg vil undersøge rammernes betydning og vidensgrundlaget for praksis og derigennem undersøge om fattigdomsgrænsen har en betydning for praksis.

Jeg har fravalgt at anlægge en mere positivistisk inspireret undersøgelse af kausale sammenhænge. Årsagen til fravalget er en udbredt erkendelse af, at det er vanskeligt at arbejde med kausale sammenhænge inden for det sociale område, og det ville være særligt udfordrende i forhold til perspektivet om vidensgrundlaget for den sociale praksis. Vidensgrundlaget er et aspekt, der er svært definerbart, hvorfor det er vanskeligt at afgrænse et tydeligt årsags/virkningsforhold. Således må jeg, for at besvare min problemstilling der omhandler et komplekst og relativt ubeskrevet felt, søge blandt de videnskabsteoretiske tilgange som socialkonstruktivisme, fænomenologi og hermeneutik. Disse tilgange er alle åbne overfor genstandsfeltet og fokuserer på

hhv. aktørernes italesættelser, sanseerfaringer og meningsforståelser af et givent fænomen (Jørgensen 2008; Rasborg 2009).

Ved at anlægge en fænomenologisk vinkel på problemstillingen går man til problemstillingen med en åbenhed og er tro mod aktørernes egen udlægning af deres sociale virkelighed (Rendtorff 2009: 305). Grundlaget for fænomenologien er, at virkeligheden konstitueres igennem sociale aktørers intentionelle aktiviteter, meningsdannelse og sociale processer, og det er disse, der er i fokus i en fænomenologisk analyse (Ibid: 305). Man må indfange dem, som de fremtræder og se bort fra egen forforståelse og undlade fortolkning.

Qua den relativt lille mængde af forskning om vidensgrundlaget kunne en fænomenologisk tilgang skabe åbenhed i forhold til at undersøge fænomenet ud fra undersøgelsespersonernes fremlægning af samme. Problemstillingen kunne undersøges uden et forudindtaget teoretisk perspektiv og uden at forsøge at objektivere og strukturere udsagnene (Ibid: 288). Det ville give et indblik i aktørernes sanseerfaringer, der ville være bidrage med viden om problemstillingen. Man kan imidlertid hævde, at det kan være vanskeligt at hæve analysen over et beskrivende niveau. Analysen ville ikke kunne indfange de aspekter, som aktørerne ikke er bevidste om, hvilket kan anfægtes som en svaghed ved fænomenologien. Yderligere kan man anfægte fænomenologien for om, det er en realistisk tilgang at forsøge at fralægge sig tidligere viden om emnet og gå til genstandsfeltet uden forudindtagethed.

Et socialkonstruktivistisk udgangspunkt for analysen ville betyde et fokus på italesættelsen og et blik på den faglige praksis som en social konstruktion. Ontologien og epistemologien kan ikke adskilles, i det fænomenet kun fremstår ved italesættelsen af det (Rasborg 2009). Det er ikke muligt at få adgang til en virkelighed uden for en diskursiv mediering, men italesættelsen bliver imidlertid virkelig i dens konsekvenser, hvorfor den er interessant som undersøgelsesobjekt (Ibid: 51ff).

Ud fra dette metateoretiske perspektiv kunne man undersøge, hvordan socialarbejderne italesætter deres praksis og faglighed. Det ville være relevant i forhold til at sætte fokus på socialarbejdernes udlægning af praksis, og en diskursanalyse kunne yderligere synliggøre de magtrelationer, der er på spil på området, når rammernes betydning og vidensgrundlaget italesættes. Socialkonstruktivismen fokuserer på aktørernes diskursive udlægning og konstruktion af virkeligheden, men undersøgelsens problemstilling lader sig ikke besvare uddybende ved denne tilgang. Undersøgelsens problemstilling tilstræber at opnå forståelse af praksis ud fra rammernes betydning og vidensgrundlaget og derigennem undersøge den officielle fattigdomsgrænses betydning ud fra de to

perspektiver på praksis. En socialkonstruktivistisk tilgang tillader kun i ringe grad fortolkning ud over undersøgelsespersonernes diskursive udlægning, hvorfor jeg har valgt at tage udgangspunkt i hermeneutikken, der netop betoner fortolkning i en større og flere sammenhænge.

Den hermeneutiske cirkel er et centralt princip inden for hermeneutikken. Den udtrykker interaktion mellem del og helhed; delene kan kun forstås ud fra helheden, og omvendt kan helheden kun forstås som følge af delene. Netop denne sammenhæng gør det muligt at forstå og fortolke inden for hermeneutikken (Gulddal 1999: 16-22). Det vil sige, at jeg kan fortolke ud fra flere sammenhænge, hvilket vil bidrage til besvarelsen af problemstillingen, der skal indfange flere perspektiver på praksis. Hermeneutikken har fokus på meningsdannelse og betragter de sociale aktører som de centrale menings- og betydningsbærere. Det er desuden en videnskabsteoretisk retning, der fordrer, at man aktivt inddrager sine forforståelser og udfordrer dem i mødet med empirien (Gulddal 1999). Selvom socialfaglig praksis og vidensgrundlaget herfor er et relativt uudforsket område (Jf. 'Litteraturgennemgang'), foreligger der viden herom, og den viden kan inddrages aktivt ud fra et hermeneutisk ståsted. På baggrund heraf er det muligt at foretage en undersøgelse, der har til hensigt at forstå og derved kunne ekspliciterer, hvad der konstituerer den socialfaglige praksis og vidensgrundlaget herfor og derigennem opnå forståelse for den officielle fattigdomsgrænses betydning.

Der er flere retninger inden for hermeneutikken: den traditionelle, den metodiske, den filosofiske og den kritiske hermeneutik.

Intentionen i den traditionelle hermeneutik er at finde den sande mening med teksten, og den hermeneutiske cirkel er en cirkelslutning mellem forfatteren og teksten (Højbjerg 2003: 93). Den metodiske hermeneutik fremsætter regler for korrekt fortolkningslære og forsøger derigennem at finde frem til forfatterens intentioner (Ibid: 93). Det vil sige, at begge retninger forsøger at nedtone forforståelsen på forskellig vis for at finde den korrekte version af virkeligheden.

Den filosofiske hermeneutik brød med disse principper ved at postulere, at det ikke handler om at finde den korrekte metode, der vil føre til sande viden (Ibid: 93). Fortolkning er ikke en metode, men det er et vilkår. Den hermeneutiske cirkel omfatter således også fortolkeren af teksten. Den kritiske hermeneutik kritiserer den filosofiske hermeneutik for at overse magtrelationen samt at afvise muligheden for at kunne afvige fra sine fordomme (Ibid: 113-115).

Jeg har valgt at benytte mig af en filosofisk hermeneutisk tilgang, da den ikke forsøger at nedtone forforståelsens betydning. Det bidrager til besvarelsen af min problemstilling, at jeg ikke skal tilstræbe en neutral tilgang, men i stedet kan bygge videre på eksisterende og lade min teoretiske forforståelse gå i dialog med empirien. Yderligere muliggør den filosofiske hermeneutik at sammensætte en teoretisk ramme af flere forskellige teorier, hvilket danner grundlag for en frugtbar analyse af problemstillingen (uddybes i 'Teori' og 'Analysestrategi').

Den filosofiske hermeneutik

Hans-Georg Gadamer (1900-2002) fremsatte i "Sandhed og Metode" (1960) en hermeneutik, hvor grundsynspunktet er, at det er et vilkår, at man er født ind i en bestemt verdensopfattelse med dertilhørende perspektiver og blindheder (Gulddal 1999: 35). Man skal således ikke forsøge at fralægge sig sin forforståelse, men erkende at mennesket opfatter verden gennem forståelse og fortolkning. Gadamer opererer med begrebet en forståelseshorisont, som er det punkt, hvorfra man anskuer verden. Forståelseshorisonten dannes ud fra en situation, og således er situationen og forforståelsen bestemmende for omfanget af vores forståelseshorisont, hvorvidt den er snæver eller vid (Dahlager & Fredslund 2007: 158f). Det vil sige, at man i en hermeneutisk analyse må være opmærksom på, hvorledes ens egne og undersøgelsespersonernes forforståelser påvirker forståelseshorisontens omfang. Forståelseshorisonten er imidlertid ikke en statisk eller entydig størrelse, men den forandres i mødet med andres horisonter (Ibid: 159). Dette kaldes en horisontsammensmeltning, og det er i denne proces, at ny mening opstår. For at opnå en horisontsammensmeltning må man kunne sætte sig i den andens sted; det er en produktiv aktivitet, der resulterer i en tredje forståelse (Ibid: 160). Ved at forholde sig åbent og nysgerrigt bliver det således muligt, at begge horisonter flytter sig imod hinanden, hvorved en ny horisont skabes med sin egen ny betydning og ny mening, som ikke fandtes før.

Processen foregår ud fra det grundlæggende vilkår, at "*[...] forståelse i virkeligheden ikke er noget, som subjektet kan styre bevidst, heller ikke ved at vælge sig en bestemt metode. Forståelsen er tværtimod noget, som hele tiden finder sted bag om ryggen på den metodiske bevidsthed.*" (Gulddal 1999: 14). Forståelse er noget der sker, og derfor kan metoder og strategier ikke bruges, som det er tilfældet for den metodiske hermeneutik. Forståelse kan kun opnås, hvis man anskuer objektet ud fra sin egen forforståelse. Forståelse og forforståelse betinger gensidigt hinanden, og det er således ikke muligt at forholde sig neutralt til objektets historicitet (Dahlager & Fredslund 2007: 158). Den hermeneutiske cirkel bliver et ontologisk aspekt inden for den filosofiske hermeneutik og ikke et

metodologisk aspekt, som det var tilfældet for de tidligere retninger (Gulddal 1999: 34f). Det centrale i den filosofiske hermeneutik bliver at være bevidst om, hvordan ens forforståelse spiller ind i forhold til forståelsen af objektet.

Af dette følger, at sandhed kan betragtes som en proces, der finder sted i horisontsammensmeltningen. Forståelsen og fortolkningen af den genstand, man beskriver, bliver til stadighed mere og mere fyldestgørende (Jørgensen 2008: 226). Det er en kontinuerlig sandhedsproces, og idealet er at opnå en *større* forståelse, end man havde som udgangspunkt. Ifølge Gulddal betyder det, *”at teksten eller overleveringen principielt er udtømmelig, og at det er meningsløst at tale om endegyldige fortolkninger”* (Gulddal 1999: 36).

Inden for den filosofiske hermeneutik er det således ikke muligt at opnå den korrekte fortolkning. If. Jørgensen (2008) findes der ingen falske fortolkninger, men kvaliteten af fortolkningerne kan variere (Jørgensen 2008: 226). Her kan man anfægte hermeneutikken for subjektivisme i og med, der ikke eksisterer objektive kriterier, som undersøgelsens resultat kan vurderes i forhold til. At opstille objektive sandhedskriterier er ikke meningsfuldt inden for en filosofisk hermeneutisk fortolkningsproces, hvorfor en positivistisk forankret kritik af hermeneutikken ikke kan imødekommes. En anden kritik af hermeneutikken går på, at den bliver for subjektivistisk og kontekstafhængig i sin betoning af horisontsammensmeltningen, der er afhængig af individuelle forforståelser. Igen er det subjektivismen, der anfægtes. Måden hvorpå, man kan imødekomme denne kritik, er ved at redegøre for forforståelser og disses betydninger for de aktuelle fortolkninger (Ibid: 226f). En hermeneutisk analyse vurderes ud fra kvaliteten af disse. Således må man som hermeneutisk undersøger tydeligt redegøre for sine forforståelser og være opmærksom på betydningen af disse i forhold til at opnå ny forståelse i analysen. I afsnittet 'Analysestrategi' vil jeg redegøre for, hvordan jeg konkret vil udføre analysen ud fra den filosofiske hermeneutik.

Metode

Metoden skal løse det erkendelsesteoretiske problem omkring, hvordan subjektet kan erkende objektet. Hvordan kan man bedst besvare undersøgelsens problemstilling? Hvordan kan man bedst, som hermeneutisk undersøger, opnå viden om genstandsfeltet?

Dette afsnit vil indlede med overvejelser om brugen af en deduktiv eller induktiv tilgang.

Efterfølgende begrundes valget af metodetilgang og det empiriske grundlag præsenteres. Derefter

fremføres undersøgelsens teoretisk ramme, hvilken afsluttes med analysestrategien, der indeholder kodningskriterier samt teoriens rolle i forhold til empirien.

Overvejelser om deduktiv og induktiv tilgang

I og med at jeg tager udgangspunkt i den filosofiske hermeneutik, har jeg lagt mig i forlængelse af en tilgang, der implicerer en erkendelse af forforståelsens betydning. Dahlager og Fredslund afgrænser forforståelse i en forskningsmæssig sammenhæng således: ”[...] *det faglige perspektiv, de antagelser (erfarings-, empirisk eller teoretisk baserede), den teoretiske referenceramme, den metodiske tilgang samt den erkendelsesinteresse [...] som er relevant for forskerens forståelseshorisont.*” (Dahlager & Fredslund 2008: 162). Teorien er en del af forforståelsen, og derfor anlægger jeg en overvejende deduktiv tilgang til problemstillingen. Jeg er deduktiv i den forstand, at jeg aktivt inddrager og derved erkender min teoretiske forforståelse i min analyse af empirien. Min hensigt er dog ikke at være strengt deduktiv og teste teoretiske begreber. En sådan tilgang skaber en risiko for, at man får skyklapper på i analysen, og dette stemmer ikke overens med mit hermeneutiske standpunkt. En hermeneutisk analyse forudsætter en åbenhed overfor det empiriske datamateriale, der *kan* lede til erkendelser ud over teorien. Dette finder jeg særligt relevant, da det er et uudforsket område, og teorien strukturerer derfor analysen og fokus og udgør et udgangspunkt. Kvale (1997) understreger nødvendigheden af, at ”*Der bør blandt andet udvikles en teoretisk og begrebsmæssig forståelse af de fænomener, der skal undersøges for at skabe grundlag for tilføjelse og integration af ny viden.*” (Kvale 1997: 103). Olsen (2002) henviser til, at der ikke er generel enighed om dette i international metodelitteratur (Olsen 2002: 69). Tilhængere af den induktive tilgang afviser brugen af en teoretisk forforståelse, men tilsigter at lade empirien tale ved brug af omfattende beskrivelser eller ved teorigenerering (Ibid: 65f). Undersøgelsen indledes med en vag problemstilling, der udvikles under processen. Kritikere påpeger, at det kan medføre diffuse problemstillinger og lede til vage konklusioner (Ibid: 63f). En udelukkende induktiv tilgang er desuden vanskelig at forene med mit hermeneutiske standpunkt, hvor fortolkning og forforståelse er ufravigelige vilkår. Man kan dog ikke afvise en induktiv tilgang som et element i en hermeneutisk analyse. Den induktive tilgang tillader som nævnt at tolke empirien uden forudgående teoretisk forankring, hvilket muliggør den åbenhed overfor empirien, der ligeledes er en forudsætning i den filosofiske hermeneutik.

På baggrund af disse overvejelser har jeg valgt en overvejende deduktiv tilgang, hvor undersøgelsens teoretiske ramme fungerer som min forforståelse, der skal udfordres analysen. Idet min teoretiske forforståelse kan udfordres i mødet med empirien, åbnes der op for en eventuel induktiv kodning i forhold til de elementer, som jeg ikke kan opnå forståelse af ud fra min umiddelbare teoretiske forforståelse. Dette uddybes i analysestrategien.

Valget af kvalitativ metode

Denzin & Lincoln fremstiller kvalitativ forskning som en flertydig størrelser med forskellige betydninger og definitioner afhængigt af konteksten. De fremsætter dog følgende 'umiddelbare' definition: ”*qualitative research is a situated activity that locates the observer in the world. It consists of a set of interpretive, material practices that make the world visible. These practices transform the world. [...]. At this level, qualitative research involves an interpretive, naturalistic approach to the world. This means that qualitative researchers study things in their natural settings, attempting to make sense of it, or to interpret, phenomena in terms of the meanings people bring to them.*” (Denzin & Lincoln 2003: 4f). Den kvalitative tilgang er således en aktivitet, hvor undersøgeren må være situeret i undersøgelsesfeltet og undersøge dette ved brug af varierende metoder. Formålet er at gøre fænomenet synligt ved at fortolke og forsøge at skabe mening eller frembringe den mening, som aktørerne tillægger fænomenet. Det er i overensstemmelse med hermeneutikkens ærinde, hvor fortolkning og mening er centrale elementer. Andre fremlægger også den kvalitative tilgang som mest fordelagtig, hvis man sigter efter forståelse af en problemstilling (Olsen 2002: 35-43, Kvale 2007). I kvalitative analyser er hensigten ikke at finde den sande mening, og der er ikke en enhedsmetode, hvormed analysen skal gennemføres (Olsen 2002; Denzin & Lincoln 2003).

En kvalitativ tilgang er således relevant, da jeg skal have indblik i og opnå forståelse for rammernes og vidensgrundlagets betydning for praksis og analysere den officielle fattigdomsgrænses betydning igennem de to perspektiver. Jeg skal ikke kortlægge fænomenet 'social praksis på fattigdomsområdet'. Den kvantitative metode er brugbar til at kortlægge fænomener i forhold til udbredelse og omfang, men den kan ikke indfange de bagvedliggende årsager og meningssammenhænge (Kvale 1997: 75-78). En kvantitativ metode er desuden vanskelig at forene med et hermeneutisk udgangspunkt. Man kan hævde, at der kan være overensstemmelse, idet man kan udforme sin survey på baggrund af en teoretisk forforståelse. Således skabes meningen på

forhånd, hvilket er et kendetegn ved kvantitativ metode (Olsen 2002: 37f). En survey-undersøgelse kan imidlertid ikke indfange undersøgelsespersonernes meningsdannelse, hvilken er en central del af en hermeneutisk analyse.

Den kvalitative metode er derfor mest brugbar i forhold til besvarelsen af min problemformulering, der lyder:

Hvordan kan man forstå rammernes betydning for den sociale praksis ved bevilling af enkelttydelser? Hvilket vidensgrundlag ligger til grund for den sociale praksis?

Hvordan kan man forstå den officielle fattigdomsgrænses betydning ud fra ovenstående komponenter?

Individuelle interview

I det foregående har jeg argumenteret mig frem til brug af kvalitativ metode, men der er flere former for tilgange inden for denne metode (Denzin & Lincoln 2003: 9-11).

Observationer som metode stammer fra antropologien, og metoden tilsigter at anskue undersøgelsesobjekterne i deres naturlige omgivelser. Metoden er en fordel i studier af sociale fænomener, der er uudforskede, og som fremstår 'sære' og skjulte for offentligheden samt i miljøer med væsentlige interne meningsforskelle (Andersen 2002: 201f). Metoden er brugt inden for det kritisk konstruktive perspektiv for på den vis at analysere hverdagspraksis. Ved at anlægge en sådan tilgang kan man få indblik i interaktionen kollegaer imellem, særligt de tilfælde hvor afgørelserne diskuteres kollegialt. Yderligere kunne jeg have studeret på forholdet mellem borgeren og socialarbejderen i de tilfælde, hvor ansøgningen foregår ansigt til ansigt. Jeg har dog valgt ikke at benytte observationer som metode af følgende årsager. Størstedelen af afgørelser træffes (i sidste ende) individuelt af den enkelte socialarbejder på baggrund af en skriftlig ansøgning, og vidensgrundlaget er ikke eksplicit, hvorfor det ville være vanskeligt at få indsigt ved blot at observere. Derfor er det ikke relevant at benytte observationer til at opnå forståelse for undersøgelsens problemstilling.

En anden kvalitativ metode er fokusgruppeinterview (Halkier 2003). Fokusgruppeinterviews egner sig især til analytiske formål, hvor man interesserer sig for mønstre af betydninger i gruppers beretninger, vurderinger og forhandlinger, hvordan sociale processer fører til bestemte indholdsmæssige fortolkninger samt normer for gruppers praksisser og fortolkninger (Ibid: 112). Jeg har fravalgt fokusgruppeinterview, da jeg ikke er interesseret i at afdække interaktionen mellem

de forskellige sagsbehandlere eller mellem sagsbehandler og borger (Jf. afgrænsning fra klientperspektiv i kapitel 1). Jeg ønsker at få indsigt i de individuelle overvejelser og have tiden til at gå i dybden samt at minimere risikoen for, at der er noget, der ikke er 'tilladt' at tale eller indrømme (Olsen 2002: 75). Derfor er individuelle interview et oplagt valg.

Jeg har valgt at gennemføre det semistrukturerede interview frem for det åbne ustrukturerede interview. Sidstnævnte er at foretrække, når man har ringe forhåndsviden om emnet (Ibid: 74), men det er ikke tilfældet i denne undersøgelse. Mit hermeneutiske standpunkt fordrer, at forforståelser bruges aktivt, og på den baggrund har jeg udarbejdet en teoretisk ramme som baggrund for en interviewguide (brug af interviewguide uddybes i 'Gennemførelse af interviewene'). Jeg strukturerer derfor interviewet ud fra de teoretiske temaer og benytter altså den semistrukturerede interviewform, hvilken fokuserer på interviewpersonens opfattelse af emnet (Kvale & Brinkmann 2008: 43).

Som et følge af undersøgelsens filosofisk hermeneutiske udgangspunkt er mening ikke 'noget', der skal findes ude i virkeligheden. Undersøgeren skal således ikke fremanalysere en allerede eksisterende mening. Mening konstrueres under interviewsituationen og i den efterfølgende fortolkning ved mødet mellem undersøgerens og interviewpersonernes forståelseshorisont (Denzin & Lincoln 2003: 302). Således opfatter jeg ikke interviewets ærinde som en afdækning af eksisterende vilkår og fænomener, men lægger mig i forlængelse af Kvale og Brinkmanns (2008) definition af et forskningsinterview som: "*[...] en professionel samtale; det er et inter-view, hvor der konstrueres viden i samspillet eller interaktionen mellem interviewer og den interviewede.*" (Kvale og Brinkmann 2008: 189). Olsen (2002) påpeger, at der ikke er enighed omkring, hvordan man typologiserer det kvalitative interview, og at Kvales definition blot er én af mange (Olsen 2002: 74-80). Jeg vil ikke berøre de mangearterede tilgange til det kvalitative interview, men blot bemærke, at der er flere interviewopfattelser i spil.

I det efterfølgende afsnit vil jeg uddybe undersøgelsens empiriske grundlag ved at præsentere udformningen og gennemførelsen af interviewundersøgelsen.

Undersøgelsens empiriske grundlag

Selektion af informanter

Udvælgelsen af informanter er et centralt element i forberedelsen af et interviewstudie. Valget bør foretages ud fra en række kriterier, der kan bidrage til at opnå den ønskede viden (Olsen 2002: 82). Ved kvalitativ forskning udvælger man ikke informanter ud fra kriterier om repræsentativitet som ved kvantitativ forskning, men man sigter mod beskrivelse og/eller generalisering (Ibid: 81). Mit hermeneutiske udgangspunkt medfører et fokus på forståelsen af mening som det centrale element. Jeg må således udvælge mine informanter ud fra, hvem der kan bidrage til forståelse af min problemstilling. Ligeledes må jeg fremlægge mine selektionskriterier eksplicit for at tilsigte en åbenhed i processen og derved kvalitetssikre grundlaget for den hermeneutiske analyse.

I forbindelse med nærværende undersøgelse er de relevante informanter de socialarbejdere, der er ansat i Københavns Kommune, og som behandler ansøgninger om enkeltydelser efter § 81. I Københavns Kommune er det struktureret således, at der er en modtagerenhed, der behandler de 'lette' sager og visiterer de borgere, der har behov for en specialiseret indsats, videre til de andre enheder i forvaltningen. Der er fem voksenenheder, hvis målgruppe er borgere, der er psykisk syge eller socialt og psykisk skrøbelige. Modtagerenheden og voksenenhederne kan bevilge en enkeltydelse efter § 81. I modtagerenheden foregår ansøgningerne hovedsageligt skriftligt og uden personlig kontakt, mens voksenenheder har længere forløb med borgerne. Det er således to forskellige former for social praksis, der finder sted. Det var imidlertid ikke muligt at undersøge forholdene på Socialcenter København, da de afviste at deltage i undersøgelsen grundet den nylige omstrukturering på området. Det blev således et pragmatisk forhold, der afgjorde, at undersøgelsen blev foretaget på voksenenhederne.

Jeg har ikke foretaget udvælgelsen af de enkelte informanter ud fra eksempelvis kriterier om afvigende eller typisk adfærd (Olsen 2002: 82). En sådan udvælgelse forudsætter en hypotetisk-deduktiv tilgang, hvor man opstiller hypoteser og derefter udvælger informanterne ud fra deres adfærd i forhold til hypoteserne.

Selektionen er sket på baggrund af både strategiske og pragmatiske overvejelser, da det har været yderst vanskeligt at få adgang til de relevante interviewpersoner. Jeg forsøgte i første omgang med en skriftlig henvendelse til områdechefer, hvoraf kun en enkelt meldte tilbage. Efterfølgende forsøgte jeg med telefonisk kontakt, først til områdecheferne og derefter direkte til socialarbejderne.

Denne fremgangsmåde er yderst tidskrævende, da det er vanskeligt at komme igennem. Nogle afviste på grund af manglende tid, og andre afviste, da de mente, at det skulle gå igennem områdechefen.

I sidste ende fik jeg skabt kontakt til fire socialarbejdere, én fra hver af fire ud af de fem voksenenheder. I et enkelt tilfælde henviste interviewpersonen til en bekendt fra en anden voksenenhed, der gerne ville interviewes.

Det har været ikke været muligt at skaffe et præcist overblik over antallet af mulige informanter, men ud fra samtaler med nogle områdecheferne og interviewpersonerne, anslår jeg antallet til at være ca. 20-25 sagsbehandlere fordelt på de fem voksenenheder. Det er vanskeligt at fastslå det nøjagtige antal sagsbehandlere, fordi der er flere, der har bevillingskompetence ud fra §81. Det er imidlertid heller ikke nødvendigt at have kendskab til det præcise antal af potentielle interviewpersoner, da den kvalitative interviewundersøgelse ikke tilstræber repræsentativitet i kvantitativ forstand. Interviewene skal danne base for en analytisk generalisering, hvor andre kriterier er gældende (Olsen 2002: 81).

I forhold til den uddannelsesmæssige baggrund fordeler informanterne sig således. En enkelt har været uddannet socialrådgiver i 2 år og har arbejdet inden for samme område, siden uddannelsen blev afsluttet. De tre andre har været uddannet i ca. 30 år og har ligeledes arbejdet med samme målgruppe i den tid. De sidstnævnte er uddannede henholdsvis socionom fra RUC og socialformidlere.

Som det fremgår af ovenstående, har det i højere grad været pragmatiske forhold, der har ligget til grund for valget af interviewpersoner. Dette fordrer nogle overvejelser omkring, hvilke informanter der deltager i undersøgelsen. *"The key question for respondent selection...is whose voices will be heard and whose voices will be silenced if we conceived people in different ways"* (Gubrium & Holstein, 1997: 27 I Olsen 2002: 80). Disse overvejelser foretager jeg retrospektivt efter gennemførelsen af interviewene. Jeg formoder, at de socialarbejdere, der frivilligt deltager i undersøgelsen og derved bruger deres arbejdstid (i visse tilfælde deres fritid), er nogen, der er engageret i 'faglige spørgsmål' på arbejdspladsen. Der er en sandsynlighed for, at jeg ikke har fået kontakt med de socialarbejdere, der ikke er engageret omkring deres arbejde på samme vis. Dette kan skabe en bias i forhold til analysen, da man kan formode, at de er mere bevidste i forhold til

deres arbejde, end det er tilfældet for den gængse socialarbejder. Dette kan dog hverken be- eller afkræftes, men blot beskrives som en bemærkning.

Gennemførelse af interviewene

De fire interview varede mellem 45-60 minutter hver. De foregik på informanternes kontor bortset fra et enkelt tilfælde, hvor det blev foretaget på Den Sociale Højskole. I to af interviewene var der en praktikant til stede, der i det ene tilfælde bidrog til interviewet med et enkelt svar.

Jeg undlod at informere interviewpersonerne om detaljerne i interviewet forud for interviewsituationen. Kvale nævner, at briefing kan være en måde at imødekomme en eventuel usikkerhed hos interviewpersonen (Kvale & Brinkmann 2008: 149). Det kan særligt være gældende, hvis man interviewer om følsomme og personlige emner, men i dette tilfælde oplyste jeg, at interviewet drejede sig om forhold i deres arbejdssituation. Jeg præsenterede emnet overordnet på en sådan vis, at det tydeligt fremgik, at min intention ikke var at 'afsløre' ringe socialrådgivere. Jeg formodede, at der kunne være en defensiv holdning på grund af de tidligere undersøgelser om eksempelvis socialrådgiveren som magtudøver (Jf. 'Litteraturgennemgang'). Interviewpersonerne havde således kun et overordnet kendskab til de præcise problemstillinger forud for interviewet. I begyndelsen af interviewsituationen oplyste jeg om anonymisering af interviewet, samt hvordan det ville indgå i den samlede undersøgelse. Kvale og Brinkmann (2008) skriver omkring iscenesættelsen af interviewet, og om hvorledes de første minutter er afgørende for at skabe en god kontakt, der kan føre til et konstruktivt interview (Kvale & Brinkmann 2008: 148). På den baggrund havde jeg valgt, at de første spørgsmål var meget åbne og gav dem mulighed for at indlede på deres præmisser.

Jeg havde på forhånd udarbejdet en interviewguide ud fra mine teoretiske forforståelse. Interviewguiden er udformet i overensstemmelse med mit filosofisk hermeneutiske udgangspunkt. Som hermeneutiker må jeg forholde mig åbent til deres svar, og under interviewsituationen må jeg være parat til at forfølge de temaer, som interviewpersonen tager op. Dette skal gøres samtidig med, at jeg arbejder ud fra mine forforståelse, der i denne sammenhæng består af mine teoretiske temaer. Således er interviewguiden udarbejdet ud fra disse temaer og ikke strengt deduktivt, hvor hvert enkelt spørgsmål er tæt koblet til et specifikt teoretisk begreb. Det er således en løst struktureret interviewguide (Kvale 1997: 133ff).

Under selve interviewsituationen fulgte jeg ikke interviewguiden stringent. Dette ville stride imod den hermeneutiske fremgangsmåde. Jeg brugte den som ledetråd, hvilket vil sige, at jeg løbende vendte tilbage for at se, om de teoretiske temaer var blevet belyst. Jeg spurgte ind til de emner, som syntes aktuelle for informanterne, men jeg fulgte ikke nødvendigvis spørgsmålenes rækkefølge og præcise ordlyd, . Jeg havde dog enkelte nøglespørgsmål, som jeg ønskede at få svar på fra samtlige. Det var eksempelvis ” *Har du nogensinde afvist en ansøgning på baggrund af manglende hjemmel i lovgivningen på trods af, at du ud fra en socialfaglig vinkel mente, at den var berettiget?* ”. Generelt anlagde jeg en relativ aktiv rolle som interviewer, hvor jeg reagerede på deres udsagn for at vise, at jeg havde forståelse for deres udlægning af forholdene. Yderligere havde jeg nogle specifikke ’spørgsmål’, som jeg ønskede deres reaktion på. Således spurgte jeg ikke altid åbent som eksempel: *Hvad er ledelsens rolle i forhold til at formidle ny faglig viden på området?* Men i stedet ”*Formidler ledelsen, når der er kommet ny faglig viden på området?* ”. En sådan tilgang til interviewet har en betydning for, hvordan informanterne svarer i og med, man kan virke ledende. Tilgangen er dog meningsfuld i forhold til en analyse, der tager afsæt i den filosofiske hermeneutik og således anerkender, at mening opstår via horisontsammensmeltning (Jf. ’Den filosofiske hermeneutik’)

Undersøgelsens gyldighed

Der er ikke enighed, end ikke inden for det positivistiske paradigme, omkring entydige validitetskriterier for kvalitativ forskning (Denzin & Lincoln 2003: 274). Man kan imidlertid ikke undgå at forholde sig til validitet, da det forholder sig til et grundlæggende spørgsmål om: ”*Are these findings sufficiently authentic [...] that I may trust myself to acting on their implications?*” (Denzin & Lincoln 2003: 274). De forskellige paradigmer opstiller forskellige kriterier, men det er ikke muligt at finde frem til en enhedsmetode.

På trods af manglen på entydige gyldighedskriterier er der alligevel en naturvidenskabelig validitetsdiskurs inden for de mere positivistiske videnskabsteoretiske retninger. Disse retninger kritiserer, som tidligere beskrevet, hermeneutikken for manglende objektive validitetskriterier, hvilket implicerer en risiko for relativisme og subjektivisme. Bernstein opsummerer Gadammers udlægning som, at forforståelser er et vilkår, hvorfor: ”*[...] to understand is always to understand differently. But this does not mean that our interpretations are arbitrary and distortive. We should always aim at a correct understanding of what the ”things themselves” [the objects of our interpretation] say. But what the ”things themselves” say will be different in the light of our*

changing horizons and different questions we learn to ask.” (Bernstein 1983 I Denzin & Lincoln 2003: 303). En hermeneutisk analyse og fortolkning kan således fremstå som ugyldig, hvis man har en antagelse om, at fænomenet har en mening i sig isoleret fra interviewerens forforståelse; en positivistisk opfattelse. Kritikken er imidlertid ikke meningsfuld inden for hermeneutikkens tilgang til verden.

Validitet og kvalitet i en hermeneutisk analyse opnås ved at være bevidst om, hvorledes undersøgerens forforståelser har indflydelse på udfaldet af analysen. Man være tydelig omkring sin erkendelsesproces og hvilken teoretisk og metodisk forforståelse, der ligger til grund for konklusionen. Desuden er en detaljeret analysestrategi ligeledes et kvalitetskriterium inden for den kvalitative analyse (Olsen 2002: 109).

Den generelle kritik af den kvalitative metode går på, at man ikke kan generalisere ud fra den på grund af antallet af informanter (Kvale & Brinkmann 2008: 288). Man kan dog hævde, at denne kritik bunder i en positivistisk opfattelse af empiriens nødvendige omfang. Kvale & Brinkmann anfægter kritikken og lægger vægt kvaliteten af interviewene frem for antallet (Ibid). Det er således bedre at lave få gode interview end at forsøge at favne bredt og gennemføre en lang række interview uden grundigt forarbejde. Men hvornår ved man, at man har foretaget nok interview? Det afhænger også af specialets videnskabsteoretiske udgangspunkt og det epistemologiske spørgsmål om, hvordan man opnår viden om objektet, og hvad der er gyldig viden. Skal man afdække en objektivt eksisterende sandhed, eller skal man opnå indsigt i og forståelse for et fænomen? Sidstnævnte er gældende inden for hermeneutikken. Hensigten med interviewene i denne undersøgelse er således at opnå forståelse for socialarbejderens forståelse af rammerne og vidensgrundlaget og igennem de to den officielle fattigdomsgrænses betydning for praksis. Antallet af interviewpersoner afhænger af undersøgelsens formål (Ibid: 134). Hensigten med nærværende undersøgelsen er ikke at afdække den generelle holdning blandt socialarbejdere, men i stedet at få et nærmere indblik i enkelte socialarbejders forståelse.

En endegyldig sandhed findes ikke if. hermeneutikken, da der til hver en tid kan opstå nye forståelseshorisonter i mødet mellem undersøgeren og datamaterialet. Kvale & Brinkmann (2008) mener, at materialet kan nå et mætningspunkt, hvor nye interviews ikke bidrager med ny viden (Ibid: 134). Det kan imidlertid være problematisk at tale et mætningspunkt, når man arbejder ud fra den filosofiske hermeneutik. Et nyt interview vil altid kunne tilføje ny viden, da hver ny informant har en ny forståelseshorizont. Når det er sagt, må man af pragmatiske grunde fastsætte en grænse.

Jeg tilstræbte at gennemføre et interview med minimum en sagsbehandler fra alle de fem voksenenheder. Det var imidlertid kun muligt at få kontakt med én sagsbehandler fra fire ud af de fem voksenenheder. Således endte antallet med at blive fire interview. Således har jeg fået et indblik i de forskellige voksenenheder og derved undgået en bias vedrørende arbejdsgangen og kulturen i en enhed i det tilfælde, at der havde været en overvægt af informanter fra en enkelt enhed.

Undersøgelsens teoretiske ramme

Inden for den filosofiske hermeneutik bruges teorien som et redskab til at stille spørgsmål til teksten og derved åbne teksten for nye fortolkninger (Dahlgager & Fredslund 2007: 168). Teorien påvirker forståelseshorisonten i en dobbelt betydning, idet den både kan åbne og indsnævre den. Det vil sige, at den sætter fokus på nogle elementer frem for andre. Derfor vil jeg tydeliggøre, hvor de udvalgte teorier kan bidrage til forståelse, og hvor de ikke bidrager.

Dette afsnit indeholder en kort baggrund for valget af de relevante teorier, en præsentation af samme teorier med fokus på de udvalgte elementer, samt hvorledes teorierne kan bidrage til besvarelsen af undersøgelsens problemstilling. Brugen af teorierne uddybes i analysestrategien.

Begrundelse for valg af teorier

Jeg vil indlede med en kort opsummering af undersøgelsens problemstilling.

Problemstillingen drejer sig om, hvordan man kan forstå den sociale praksis ud fra de organisatoriske rammers betydning og det bagvedliggende vidensgrundlag, samt om man kan forstå fattigdomsgrænsens betydning ud fra de to komponenter. Undersøgelsens genstandsfelt er den sociale praksis ved bevilling af enkelttydelser i Københavns Kommune. Jeg har altså taget udgangspunkt i at forstå den sociale praksis ud fra følgende komponenter: de organisatoriske rammer og vidensgrundlaget. Derudfra kan man opnå en forståelse for, hvad der er på spil i socialarbejdernes praksis og derigennem undersøge den officielle fattigdomsgrænses potentielle betydning for praksis.

Jeg indledte med at søge blandt teorier, der belyser de organisatoriske rammers betydning for praksis. Mit udgangspunkt var, at rammerne er en del af praksis, men jeg forholder mig åbent til, hvordan de har betydning for samme. Det vil sige, at jeg undersøger dem som en faktor, der kan have mere eller mindre betydning for socialarbejdernes praksis. Således lægger jeg mig ikke i

entydig forlængelse af det institutionelle perspektiv, der betragter rammerne som værende styrende (Jf. 'Perspektiver på Socialt Arbejde'). Jeg har valgt også at inddrage implementeringsperspektivet, der tillægger den enkelte socialarbejder en afgørende betydning for praksis. Som repræsentant for det institutionelle perspektiv har jeg valgt at inddrage Max Weber, da han udgør den grundlæggende inspiration i forhold til at betone rammernes betydning. Jeg trækker på hans klassiske bureaukrati og derved et grundlæggende syn på de mekanismer, der udspiller sig inden for de organisatoriske rammer, som socialarbejderne arbejder under. Han har desuden et positivt blik på fordelene ved den bureaukratiske struktur i forhold til at sikre borgeren en retfærdighed sagsbehandling.

Inden for implementeringsperspektiver er Michael Lipsky ophavsmand, og Søren Winther har arbejdet videre ud fra hans perspektiv. Lipsky (1980; 2010) fremhæver de strukturelle forskelle i arbejdsgangene som den primære årsag til praksisvariation, mens Winter (2004) understreger de individuelle forskelle hos socialarbejderne. Winther har gennemført et studie, der viser, at frontmedarbejdernes adfærd er bestemt af deres egen holdninger og derfor ikke nødvendigvis i overensstemmelse med de politiske vedtagne beslutninger (Winther 2004: 73). Han kritiserer Lipsky for, at frontmedarbejdernes individuelle skøn er vægtet højt i hans teori, men at han alligevel undlader at undersøge betydningen af den enkelte frontmedarbejders baggrund og holdninger (Caswell 2005: 86f). Lipsky afviser, at de individuelle forskelle blandt socialarbejderne kan forklare frontmedarbejderes praksis "[...] focusing on social backgrounds or experiences of workers will not yield a persuasive theory of bias in street-level bureaucracy." (Lipsky 2010: 141). Begge betoner således, at rammerne ikke har den afgørende betydning for frontmedarbejdernes praksis, idet de har et betydningsfuldt handlerum.

Jeg har valgt at inddrage Lipsky i analysen af frontmedarbejdernes praksis, da hans fokus på deres ageren i forhold til rammerne er relevant i forhold til problemstillingen om rammernes betydning for praksis. Jeg lægger mig således i forlængelse af hans betoning af de strukturelle forholds betydning for socialarbejdernes praksis. Winthers fokus på aktørernes individuelle baggrunde er ikke relevant på samme vis netop på grund af det individuelle fokus, hvorfor jeg har undladt at inddrage ham i analysen. På samme vis som Weber inddrager jeg hovedsageligt Lipskys på grund af hans overordnede perspektiv på frontmedarbejdere som havende et autonomt handlerum. Årsagen til at jeg inddrager Weber og Lipsky som overordnede perspektiver på rammernes betydning, er, at netop spændingsfeltet mellem de to er interessant i forhold til mit undersøgelsesperspektiv. Jeg arbejder ud fra et filosofisk hermeneutisk udgangspunkt, hvilket fordrer en åbenhed over for

datamaterialet. Ved at inddrage begge perspektiver i min tilgang til analysen af rammernes betydning for praksis undgår jeg at være forudindtaget og bibeholder åbenheden overfor, hvad materialet indeholder.

I forhold til analysen af vidensgrundlaget er der ligeledes flere perspektiver på, hvilken viden der er brugbar i socialt arbejde. Evidensbevægelsen, som er beskrevet i litteraturstudiet, er et perspektiv, der anskuer viden som en objektiv størrelse, der kan indsamles ved korrekte metoder. Et andet perspektiv anerkender i højere grad kompleksiteten ved det sociale område og betoner en ny forståelse af praksisnær viden i socialt arbejde. Perspektivet i en dansk kontekst er berørt i litteraturstudiet (Jf. 'Vidensgrundlaget' og 'Socialarbejderen som udøver af praksis'). Jeg har imidlertid valgt at inddrage to australske teoretikere, der begge anskuer den sociale praksis som værende konstitueret inden for varierende kontekster samt tager afstand fra et ensidigt fokus på videnskabelig viden som grundlag for praksis. Jan Fook har udviklet en ny teoriforståelse og en ny postmoderne praksisform, og Karen Healy har udviklet en model med fire komponenter, der konstituerer praksis. Karen Healy betoner desuden, at den videnskabelige base stadig bør indgå på trods af afstandstagen fra den ensidige fokusering på samme. Healy og Fook kan tilbyde en teoretisk forståelsesramme i forhold til vidensgrundlaget for praksis gennem deres betoning af konteksters betydning og et fokus på hhv. en postmoderne reflektiv praksis og en kontekstuel praksis, der har en vis teoretisk forankring.

På baggrund af en analyse af rammernes betydning og vidensgrundlaget ud fra de ovenstående perspektiver vil jeg tilstræbe at opnå en forståelse for den officielle fattigdomsgrænses potentielle betydning for den sociale praksis. Dette vil blive uddybet i analysestrategien.

I det efterfølgende vil jeg uddybe teorien bag analysen af de to overordnede komponenter i problemformuleringen: Hvordan kan man forstå rammernes betydning for den sociale praksis ved bevilling af enkelttydelser? Hvilket vidensgrundlag ligger til grund for den sociale praksis? Ud fra den teoretiske ramme bag rammerne og vidensgrundlaget, og analysen af samme, vil jeg forsøge at opnå en forståelse for den sidste komponent i problemformuleringen vedrørende den officielle fattigdomsgrænses betydning for den sociale praksis.

Rammerne for den socialfaglige praksis

Den klassiske bureaukratiopfattelse

Max Weber er ophavsmand til den klassiske bureaukratimodel, som udgjorde en del af hans omfangsrige, samfundsvidenskabelige studier. Han udviklede modellen som den optimale forvaltningsorganisation ud fra en række sociale og økonomiske forudsætninger⁷, der var fremtrædende i begyndelsen af industrisamfundet (Jespersen 1996: 37f). Den bureaukratiske forvaltningsform⁸ havde en række sociale og økonomiske virkninger if. Weber. Den er mere rationel i sin sagsbehandling; det er hurtigere, mere forudsigeligt, mindre omkostkrævende og mere formelt retfærdigt (Jespersen 1996: 40). Således løser bureaukratiet opgaverne en saglig vis og personuafhængig vis ud fra de forudsigelige regler. Som nævnt er regler abstrakte, og det vil sige, at der ikke er tale om detailstyring af sagsgangene, hvilket umiddelbart ville skabe forudsigeligheden. ”Det afgørende er, at embedsmændene ikke kan handle frit, men er forpligtiget på idéen om et rationelt system af begrundelser enten i form af regel anvendelse eller ved afvejning af mål og midler.” (Weber 1971: 128 I Jespersen 1996: 40). Således mener Weber, at man ved en bureaukratisk forvaltning undgår, at sagsbehandlingen baseres på personlige præferencer og vilkårlighed (Jespersen 1996: 40). Det er politikernes rolle at fastsætte de overordnede mål og værdier⁹, og embedsmændene skal blot forvalte disse. Han benævner det som bureaukratiets formelle rationalitet (Jespersen 1996: 41). Det vil sige, at bureaukratiet er grundlagt på en logisk, rationel forestilling om, at det er muligt at fastslå en sammenhæng mellem specifikke midler og mål.

⁷ *Pengeøkonomi*; bureaukratiet er afhængigt af faste skatteindtægter til at opretholde embedsstillingerne (Jespersen 1996: 38). *Den kvantitative øgning af de administrative opgaver*; staterne ekspanderede, hvilket krævede et mere omfattende statsapparat til bl.a. skatteopkrævninger (Ibid.). *Kvalitative ændringer i de administrative opgaver*; staten påtager sig flere opgaver såsom socialpolitiske opgaver, retshåndhævende instanser og mere infrastruktur. Det kræver etablering af nye statsinstanser (Ibid.).

⁸ Den var baseret på flg. principper: Princip om fast kompetenceområdet for myndighedsudøvelse; Hierarkisk struktur og derved et arbejdsdelingsprincip; Baseret på skriftlige akter; En forudsætning at embedsmændene har teoretisk uddannelse, der sikrer saglighed og regeloverensstemmelse; Embedsmænd er heltidsansatte; Regelbasen er generel og abstrakt (Jespersen 1996: 39).

⁹ I den forbindelse må man nævne Webers begreb, det legale herredømme. Dette begreb er baggrunden for bureaukratimodellen, da bureaukratiet er en særlig form for udøvelse af legalt herredømme (Jespersen 1996: 34). Weber definerer herredømme således: ”*Sandsynligheden for at en ordre med et givet indhold vil blive adlydt af en gruppe individer*” (Jespersen 1996: 34). Han opererer med tre former for legitimt herredømme, det legale, det traditionelle og det karismatiske herredømme (Jespersen 1996: 34-37). Jeg vil ikke uddybe den del af hans teori nærmere i denne undersøgelse bl.a. på grund af min afgrænsning fra magtperspektivet (jf. kapitel 1).

Jespersen anfægter, at man ukritisk sammenligner den med nutidige forvaltningsformer (Jespersen 1996: 39f). I Webers bureaukratimodel tages der ikke højde for de mange professionelle, der i dag er en del af den offentlige forvaltning (Jespersen 1996: 52). Derudover har den offentlige forvaltning udviklet sig til at være sektordelt og specialiseret, hvilket yderligere udfordrer den klassiske bureaukratimodel. Jeg inddrager modellen, da den illustrerer det teoretiske udgangspunkt i forhold til at anskue rammerne som havende betydning for praksis. Den klassiske bureaukratiforståelse synliggør de bureaukratiske rammer, som socialarbejderne arbejder under i en offentlig forvaltning. Yderligere tilbyder den et perspektiv, der tydeliggør fordelene ved den bureaukratiske forvaltningsform.

Frontmedarbejderen som den centrale aktør

Michael Lipskys bog ”Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services” (1980; 2010) er et studie af de medarbejdere inden for det offentlige system, der arbejder i direkte kontakt med borgerne, de såkaldte street-level bureaukrater (her kaldet frontmedarbejdere). Frontmedarbejdere karakteriseres som dem, der dagligt interagerer med borgerne, og hvor skønnet er en væsentlig del af deres beslutningsgrundlag (Lipsky 2010: 3). Det kan således være skolelærere, pædagoger, sygeplejersker og socialarbejdere. Lipsky anfægter den hidtidige top-down antagelse af, hvordan politisk styring fungerer samt organisationsteoriens nedtoning af diskrepansen mellem niveauerne i organisationen (Lipsky 2010: 16 ff). Det vil sige, at han anfægter den teoriudvikling, der tager udgangspunkt i en webersk forståelse af bureaukratiet som forvaltningsform i den forstand, at frontmedarbejdere blot udfører de politisk vedtagne beslutninger. På baggrund af en række mekanismer, som jeg vil skitsere i nedenstående afsnit, agerer frontmedarbejdere i et relativt autonomt handlerum if. Lipskys teori.

Lipsky beskriver frontmedarbejderes arbejdsforhold på følgende vis. De arbejder i et miljø, der er præget af utilstrækkelige ressourcer, vage og tvetydige målsætninger, og hvor efterspørgslen har tendens til at stige i takt med et stigende udbud (Lipsky 2010: 27f). Borgerne stiller således stigende krav, og der er samtidig krav fra organisationens og ledelsens side. Frontmedarbejdere efterstræber at gøre jobbet så godt som muligt, men det er vanskeligt ud fra de givne vilkår (Lipsky 2010: 81-83). Kravene sammen med de utilstrækkelige ressourcer medfører, at frontmedarbejdere oplever dilemmafyldte arbejdsforhold. Lipsky sammenfatter det således: ”*Street-level bureaucrats tempts to do a good job in some way. The job, however, is in a sense impossible to do in ideal terms. How is the job to be accomplished with inadequate resources, few controls, indeterminate objectives, and discouraging circumstances?*” (Lipsky 2010: 82). Disse forhold medfører, at frontmedarbejdere

udvikler en række afværgemekanismer for at kunne håndtere vilkårene. De efterlever således ikke altid kravene fra de organisatoriske rammer. Jeg inddrager ikke de enkelte afværgemekanismer i analysen af rammernes betydning for praksis. Jeg inddrager i stedet Lipskys overordnede perspektiv om, at frontmedarbejdere har en 'autonom kerne' qua skønnets betydelige del af deres arbejdsgrundlag (Lipsky 2010: 212), samt at de udvikler et autonomt handlerum. I analysen af rammernes betydning vil dette perspektiv bidrage til at skabe forståelse for, hvis socialarbejderne ikke oplever rammerne som havende en afgørende betydning.

Derudover benytter jeg Lipsky til at få forståelse af rammernes betydning i form af ledelsesmæssige strategier. Lipsky fremlægger yderligere en argumentation, der lyder, at forsøgene på at kontrollere og ensarte frontmedarbejdernes arbejde nærmest er en umulig opgave. Lederne vil altid forsøge at skabe mere overensstemmelse mellem de vedtagne politikker og frontmedarbejdernes arbejde (Lipsky 2010: 159f). Her aktualiseres begrebet *accountability*¹⁰, som fremlægges som linket mellem demokrati og bureaukrati (Lipsky 2010: 160). *"Modern democracy depends on the accountability of bureaucracies to carry out declared policy [...]"* (Lipsky 2010: 160). Lipsky stiller spørgsmålstegn ved begrebet og dets betydning og påpeger, at begge parter, som der forventes at være *accountability* imellem, må specificeres. *Accountability* forudsætter, at der er et handlingsmønster i frontmedarbejdernes fremgangsmåde, og det forudsætter en række forhold fra ledelsen side; klare målsætninger og forventninger til frontmedarbejdernes adfærd, målemetode til måling af resultater, sammenlignelighed mellem frontmedarbejderne for at etablere standard og disciplineringsværktøjer (Lipsky 2010: 161). Disse forhold er ifølge Lipsky ikke gældende for frontmedarbejdernes arbejdsforhold, hvorfor ledelsesmæssige kontrolforsøg for at opnå *accountability* kan være med til at forringe serviceniveauet. Følgende citat beskriver karakteren af frontmedarbejderens arbejde, og hvorfor det er vanskeligt at indføre ledelsesmæssig kontrol, der tilstræber ensartethed.

"The essence of street level bureaucracies is that they require people to make decisions about other people. Street-level bureaucrats have discretion because the nature of service provision calls for human judgement that cannot be programmed and for which machines cannot substitute. Street level bureaucrats have responsibility for making unique and fully appropriate responses to individual clients and their situations." (Lipsky 2010: 161)

Frontlinjemedarbejdere arbejder med andre mennesker, og de skal derfor træffe beslutninger ud fra individuelle forhold og tilpasse løsninger til den enkelte borger. Disse beslutninger kan ikke

¹⁰ Begrebet kan oversættes med ansvarliggørelse/ansvarlighed, men jeg vælger bruge det engelske begreb.

erstattes af standardiserede løsningsforslag, da det individuelle, faglige skøn har stor betydning for at imødekomme kravet. Derfor er det if. Lipsky vanskeligt at skabe ensartethed i sagsbehandlingen samt at finde nyttige ledelsesmæssige strategier.

Vidensgrundlaget for den socialfaglige praksis

Karen Healy

Karen Healy, australsk professor i socialt arbejde, har bidraget til debatten om praksis inden for det sociale arbejde med bl.a. bogen ”Social Work in Theory. Creating Frameworks for Practice” (Healy 2005). Ærindet med bogen er at opstille en ramme, der integrerer teori, kontekst og praktisk viden (skills) for at forstå den sociale praksis. Hun argumenterer for vigtigheden af at erkende, at der er forskellige rammer for den sociale praksis, og at praktikerne har kendskab til karakteren af disse for derved at kunne bruge dem kritisk og refleksiøst (Healy 2005: xi).

Hun har en postmodernistisk tilgang, idet hun hævder, at der er flere brugbare teorier for praksis, og at relevansen afgøres af den specifikke kontekst (Ibid: 10f). Hun tilhører således en teoretisk retning, der står over for evidensbevægelsen qua hendes betoning af det sociale arbejdes kontekstuelle karakter.

Healy har konstrueret en dynamisk model for praksis, der indeholder fire komponenter, som den sociale praksis konstrueres inden for (Ibid: 4): Den institutionelle kontekst, den formelle professionelle base, *framework for practice* og opfattelsen af formålet med praksis. Modellen er dynamisk qua det sociale arbejdes kontekstuelle og varierede karakter. Hendes pointe er, at socialt arbejde er en aktivitet, der dannes i interaktionen mellem de fire komponenter (Ibid: 216). Hun påpeger, at det er vanskeligt for den enkelte socialarbejder at påvirke de institutionelle rammer og den formelle base. Hendes ærinde med bogen er således bl.a. at oplyse socialarbejdere om de bagvedliggende institutionelle forhold og teorier for, at de derved kan skabe deres egen unikke praksis.

Jeg vil i det følgende præsentere den dynamiske model og udfolde hendes argumentation om behovet for praktikernes kendskab til og brug af den teoretiske viden. Begge vil danne baggrund for analysen af vidensgrundlaget i form af et fokus på karakteren af mine informanternes vidensgrundlag herunder deres brug af teoretisk viden.

Indsæt modellen

Den institutionelle kontekst indeholder elementer som loven, organisatoriske rammer og institutionelle praksisser, og den rammesætter det sociale arbejdes formelle opgave i en overordnet forstand (Ibid: 4). Det vil sige, at denne kontekst ikke indeholder de konkrete retningslinjer for, hvordan den formelle opgave skal løses. De skal findes i den professionelle base. *Den professionelle base* er det vidensgrundlag, der læres på uddannelsesinstitutionerne og udvikles på forskningsområdet (Ibid: 6). Den indeholder den faglige viden og de konkrete værktøjer, der skal bruges til at løse den formelle opgave. Den tredje komponent, *opfattelsen af formålet med praksis*, er dannet af interaktionen mellem den institutionelle kontekst og den professionelle base (Ibid: 6). Den institutionelle kontekst fastsætter nogle overordnede retningslinjer, og den professionelle base indeholder værktøjerne til at løse opgaven. Formålet specificeres yderligere i mødet med klientens og dennes behov (Ibid: 6). *Framework for practice* består af en blanding mellem den formelle teoretiske viden og den erfaringsbaserede viden. Sidstnævnte tillæres gennem gentagne praksissituationer, men den kan være vanskeligt at sætte ord på, den såkaldte tavse viden (Ibid: 6). De tre foregående komponenter er alle med til at konstruere framework for practice, og Healy beskriver det som følgende: ”*This is the framework that we as social workers use ‘on the job’ and which we construct from information and directions gained from the other three elements [...].*” (Ibid: 8). Yderligere beskriver hun, at en erfaren socialarbejder har et bredere framework at trække på i forhold til en nyuddannet. ”*Advanced practitioners can use their unique professional framework to expand their sense of purpose beyond that which might be immediately apparent either from the professional knowledge base or from within their organizational context.*” (Fook et al 2000: 148 I Ibid: 8). Det er således en form for viden, der forøges med tiden.

Modellen kan bidrage til at besvare undersøgelsens problemstilling, da den indeholder flere komponenter, hvorfra vidensgrundlaget kommer. Det er en dynamisk model, der hævder, at de forskellige komponenter indgår sammen og har forskellig betydning afhængigt af den konkrete situation og de forskellige elementer i situationen (Ibid: 3). Ud fra denne optik er det forskellige former for viden, der er i brug i samme praksissituation. Eksempelvis er lovens kriterier faste, men socialarbejderen har mulighed for at udøve et fagligt skøn, hvor det er et andet vidensgrundlag, der trækkes på.

Healy fremstiller imidlertid de fire komponenter som sidestillede, og man kan derved hævde, at hun overser et potentielt ulige forhold i interaktionen mellem de fire komponenter. De institutionelle rammer udstikker de overordnede rammer for formålet med det sociale arbejde, mens den formelle

base tilføjer de konkrete værktøjer til opfyldelse af målet (Ibid: 4-6). Dette forhold kan indeholde potentielle konflikter eksempelvis i forhold til, at de overordnede politiske mål på området ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med den forskningsforankrede viden i den formelle base. Jeg undersøger den sociale praksis ud fra flere perspektiver og et af disse, den klassiske bureaukratimodel, der tillægger de organisatoriske rammer en afgørende betydning. Ud fra Healys terminologi vil det sige, at den institutionelle kontekst potentielt kan have en dominerende position. Jeg betragter således ikke komponenterne som sidestillede, og bl.a. på den baggrund benytter jeg ikke modellen i fuldstændig forstand. Jeg inddrager derfor komponenterne, den formelle base og framework for practice, idet de illustrerer forholdet mellem den teoretiske viden fra uddannelse og forskning samt den erfaringsbaserede viden. Udover at inddrage udvalgte komponenter fra Healys model trækker jeg på hendes betoning af nødvendigheden af praktikernes kendskab til den teoretiske base.

Healy hævder, at teori er en vigtig del af vidensgrundlaget for praksis. En teoretisk viden kan bidrage til en udvidet forståelse af klientens situation, der måske ikke er oplagt i praksissituationen ”...*the formal theories for practice can provide us with insights in the dilemmas facing service users and can also diversify our options for responding to service users beyond that which may immediately evident within the practice environment.*” (Ibid: 11). Dermed påstår hun ikke, at teorier skal opfattes som det altafgørende beslutningsgrundlag. Man må trække på flere former af vidensgrundlag på grund af det sociale arbejdes kontekstuelle karakter, men teorien bør være en del af vidensgrundlaget i praksis¹¹.

Jan Fook

Den australske professor Jan Fook anlægger, som Karen Healy, en kritisk tilgang til socialt arbejde. Den kritiske tilgang indebærer et fokus strukturernes betydning for det enkelte individs problemer, et sigte mod emancipatorisk forskning og praksis samt kritik mod de etablerede systemer (Fook 2002: 5). Den indeholder desuden en kritik mod en positivistisk tankegang om universelle teorier (Ibid: 17), da viden opfattes som kontekstuel og varierende afhængigt af den konkrete praksis.

¹¹ Healy fremsætter tre årsager til, at teori er vigtig for praksis. Det første handler om klienterne og de overordnede/systemet¹¹. Ud fra et klient- og systemperspektiv er der et krav om effektivitet og et behov for at vide, hvorfor beslutninger træffes og på hvilket grundlag (Healy 2005: 95). For det andet forbedrer en teoretisk forankring kvaliteten, i og med de gængse commonsense forestillinger udfordres og muliggør et bredere perspektiv på klientens situation. I den forbindelse trækker hun på en etisk vinkel. Det sociale arbejde arbejder med samfundets svageste, og derfor er der en etisk forpligtigelse til at optimere kvaliteten af samme (Ibid: 96). Den sidste årsag er en generel forpligtigelse til at udvikle teoribasen for det sociale arbejde ud fra samme ræsonnementer som ovenstående.

Gennemgående i hendes teori ligger en afstandstagen fra den moderne praksis og et ærinde om at udbrede et postmoderne perspektiv om en kontekstuel praksis. Hun ønsker at gøre op med det traditionelle teoribegreb og at lancere en ny form for vidensforståelse, der er mere relevant for praksis (Ibid: 33).

En sådan tilgang er relevant for min problemstilling, da den anskuer viden ud fra et andet perspektiv end det gængse videnskabelige perspektiv. Jeg inddrager det ud fra en forforståelse om, at det kunne være meningsfuldt at betragte den sociale praksis' vidensgrundlag ud fra en kontekstuel vidensforståelse. Perspektivet kunne åbne op for en forståelse af, hvad der er 'på spil' i forhold til den såkaldt tavse viden. Det vil sige, at jeg har en forforståelse omkring, at Fooks teoriforståelse kan nuancere og begrebsliggøre den tavse viden eller erfaringsbaserede viden.

I det følgende vil jeg præsentere de udvalgte elementer af Fooks teori.

Den moderne tilgang er kendetegnet ved en tro på, at man kan forbedre forholdene ved at opbygge en universel vidensbase ved brug af videnskabelige metoder (Fook 2002: 11). Det er en lineær forståelse af viden som kumulativ, og bl.a. de professionelle (forsknings-)institutioner nævnes som eksempler på en modernistisk organisation. En modernistisk udlægning af en praksissituation er præget af en positivistisk tankegang, idet man forsøger at diagnosticere problemet ud fra en række systematiske metoder og universelle teorier og derefter finde den korrekte indsats. ”*A very linear process beginning with problem identification, which leads to action, is implied. As well, it is assumed that the 'cause' can be determined objectively, through the use of systematic methods of investigation [...]*” (Fook 2002: 115). Problemet kategoriseres ud fra eksisterende kategoriseringskriterier, hvilke afspejler de dominerende gruppers problemdefinitioner og ofte tillægger individet skyld frem for strukturerne (Fook 2002: 117f).

Den postmoderne vurderingsproces bør if. Fook opfattes som socialarbejderens version af klientens problem og ikke som en objektiv problemdiagnosticering (Fook 2002: 118). ”*There is not necessarily any one 'cause' of problematic situations. Instead situations may involve a number of factors, which may be competing or contradictory. These factors might interact with each other, bringing about a complex and changing situation*” (Fook: 2002 118). Den postmoderne tilgang gør op med opfattelsen af teori som havende en universel karakter, og postmodernismen generelt gør op med de strukturer, der bibeholder det modernistiske vidensopfattelse (Fook 2002: 12). I stedet må man erkende, at der eksisterer flere vidensdiskurser, og opfattelsen af hvilken viden, der er den

korrekte, er afhængigt af disse diskurser (Fook 2002: 12). Fook argumenterer således for, at man skal frigøre sig fra teorien og ikke altid handle i overensstemmelse med denne for at tilstræbe den korrekte handlemåde (Fook 2002: 14). *"I am much more aware of using theory consciously in different kinds of ways and of developing a process of creating my own theory."* (Fook 2002: 14). Teori kan bruges på flere måder og skal være et afsæt til at danne sin egen vidensbase for sin unikke praksis. Hun trækker på en refleksiv tilgang, hvor *"theory is often implicit in the way professionals act and may not be congruent with the theory they believe themselves to be acting upon. This type of theory, or perhaps 'practice wisdom', is developed directly from practice experience – a 'bottom-up' type of process."* (Fook 2002: 39). Det vil sige, at vidensgrundlaget for en postmoderne praksis udvikles i praksissituationen. Den postmoderne praksis bygget op omkring en grundlæggende opfattelse af, at praksis er afhængig af de kontekster, den foregår under (Fook 2002: 142). Fook nævner bl.a. følgende måder, hvorpå man kan anskue praksis på en ny måde. Man må forstå kontekstens natur for at udvikle relevante praksisstrategier, indtage en refleksivt blik inden og udenfor konteksten samt opbygge evnen til at arbejde med hele konteksten (Fook 2002: 143).

Fook kan bidrage til en større forståelse af vidensgrundlaget for socialarbejdernes praksis ved hendes begreb om en postmoderne kontekstuel praksis. Fook kan desuden begrebsliggøre og derved tydeliggøre, hvad der er på spil i en praksissituation, og hvorfor det er svært at præcisere praksis og vidensgrundlaget ud fra den videnskabelige vidensopfattelse.

Kapitel 3: Analyse

Analyselstrategi

Jeg indleder med at fremsætte nogle overvejelser omkring, hvordan man gennemfører en analyse med udgangspunkt i den filosofiske hermeneutik. Derefter beskriver jeg kort, hvordan interviewene blev kodet. Efterfølgende vil jeg berøre det metodiske forhold mellem teori og empiri og tydeliggøre fremgangsmåden i analysen. Afslutningsvist beskriver jeg genstandsfeltet for analysen.

En analyse med udgangspunkt i den filosofiske hermeneutik

Gadamer angiver ingen konkrete metodiske anvisninger i forhold til, hvorledes man skal anvende hans filosofiske principper¹² i en praktisk analyse. Jeg tager derfor udgangspunkt i de følgende metodiske principper, som Dahlager & Fredslund fremsætter i forhold til at udarbejde en hermeneutisk analyse med udgangspunkt i Gadamer og den filosofiske hermeneutik (Dahlager & Fredslund 2007: 163-170).

1. At bevidstgøre sin egen forforståelse, fordi det anerkendes, at forforståelsen er del af forskningsprocessen
2. At sætte sin forforståelse på spil og derigennem sætte sin forståelseshorisont i bevægelse
3. At sætte sig i den andens situation, idet det anerkendes, at man medbringer sin forforståelse
4. At gøre sig bevidst om spørgsmålets struktur for derigennem at kunne påvirke dets horisont

Første metodiske princip omhandler således en bevidsthed omkring ens egen forforståelse, da denne er et uundgåeligt vilkår i analysen. Bag valget af min problemstilling ligger en række forforståelser omkring rammernes betydning for den socialfaglige praksis og socialarbejdernes vidensgrundlag, samt at man via disse kan få forståelse for fattigdomsgrænsens betydning for socialarbejdernes praksis. Det er nødvendigt, at jeg forsøger at opnå en bevidsthed omkring disse, selvom det ikke er muligt med en fuldstændig indsigt (Ibid: 164). I en videnskabelig opgave er det teoretiske grundlag en betydelig del af undersøgerens forforståelse, og jeg har i metodeafsnittet redegjort for undersøgelsens deduktivt inspireret tilgang. Man må derfor, ud fra det andet metodiske princip, som undersøger konstant sætte sin forforståelse i spil, hvilket vil sige at være åben og udfordre sine

¹² Disse blev fremlagt i hans hovedværk "Wahrheit und Methode" (1960), oversat til dansk "Sandhed og metode" (2004).

forudindtagede opfattelser. En metode, hvormed jeg kunne imødekomme dette, ville være at fremlægge mine empiriske analyser for mine informanter eller en gruppe af relevante fagpersoner indenfor samme område. Af tidsmæssige årsager har dette imidlertid ikke været muligt. Jeg har dog på anden vis forsøgt at sætte min forforståelse i spil og derved min forståelseshorisont i bevægelse. Gennem processen har jeg løbende stillet mig selv spørgsmålet foreslået af Dahlager og Fredslund: ”Kunne det være, at det forholdt sig omvendt af, hvad jeg antager?” (Ibid: 165). Det er imidlertid en vanskelig øvelse at bibeholde dette spørgsmål igennem hele processen. I løbet af en undersøgelsesproces foretages en række valg og fravalg, der konkretiserer fokus, men det udelukker ikke, at det kunne være gjort anderledes. På et vist tidspunkt er man imidlertid nødt til at lægge sig fast på en metode og en fortolkning og samtidig være bevidst om betydningen af disse i forhold til analysens udfald. Yderligere må man være eksplicit i forhold til undersøgelsens teoretiske og metodiske ståsted. Dette tydeliggør undersøgelsens udgangspunkt og derved omfanget af forståelseshorisonten. Jeg tydeliggør, at ud fra dette perspektiv og disse præmisser, fortolker jeg udsagnene således, men dermed afviser jeg ikke, at det kan gøres anderledes ud fra andre forudsætninger. Inden for hermeneutikken handler det ikke om at fralægge sig sin forforståelse; forforståelsen er et vilkår, og man må være bevidst om dens betydning fortolkningen af objektet. Derfor vil jeg under analysen løbende tydeliggøre min forforståelse før mødet med empirien, og hvordan den ændres i mødet med samme. Forforståelsen ændres i dette møde og er ikke en statisk størrelse, der som sådan kan blokere for en ’korrekt’ forståelse¹³. Der er ingen korrekt fortolkning, når man arbejder ud fra den filosofiske hermeneutik.

I Dahlager & Fredslund fremlægges et eksempel, hvor Fredslund udfordrer sin forforståelse ved at tydeliggøre og diskutere sine forforståelser over for en udeforstående interviewer, og dette gør hende opmærksom på, at hun ’hænger fast’ i en erkendelse fra sin uddannelse (Ibid: 165). Her bør man være opmærksom på at man ikke falder i en fænomenologisk fælde og forsøger at sætte sin forforståelse ud af spil eller i parentes. Forforståelsen er et uomgængeligt vilkår, og den skal indgå som en bevidst del af analysen.

Således forholder jeg mig til de to første metodiske principper ved for det første at være bevidst om min forforståelse i den forstand, at jeg tydeliggør mine teoretiske forforståelser og gennem analysen

¹³ Inden for den traditionelle og kritiske hermeneutik er der netop fokus på at minimere forforståelse for at finde ind til den sande mening. Den filosofiske hermeneutik gjorde op med dette og mener ikke, at det er muligt at finde en sand mening (Jf. ’Videnskabsteoretiske refleksioner’).

reflekterer over konsekvensen af teoriernes fokus i forhold til analysens udfald. For det andet har jeg sammensat en teoretisk ramme, der indeholder teorier, der fokuserer på forskellige aspekter af problemstillingen ud fra forskellige perspektiver. Jeg har altså ikke tilstræbt at opstille en ramme, hvor teorierne er i overensstemmelse med hinanden. Derimod er det konstruktivt ud fra et præmis om at bevare åbenheden overfor materialet, at rammen indeholder teoretiske spændingsfelter. Åbenheden blev desuden bibeholdt under kodningsprocessen, hvor mit udgangspunkt var en deduktivt inspireret kodning ud fra forforståelserne bag interviewguiden. Det viste sig imidlertid, at der var et væsentligt aspekt af socialarbejdernes udsagn, der ikke var kodet, og derfor var en efterfølgende induktiv kodning nødvendig (Jf. 'Kodning af interviewene'). Ifølge Jørgensen er det et udtryk for den hermeneutiske cirkels princip, hvor helheden kun kan forstås i forhold til delene, og delene kun kan forstås i forhold til helheden (Jørgensen 2008: 237).

Det tredje metodiske princip handler om at sætte sig i den andens sted . Når min informant fortæller, at de eksempelvis ikke inddrager videnskabelige undersøgelser i deres praksis, må jeg forsøge at sætte mig ind i årsagen til dette. Bunder det i tidspres? Eller handler om en tradition indenfor socialrådgiveruddannelsen? Det er nødvendigt, at jeg går bag om udsagnet og forstår informantens historicitet for at forstå udsagnet. Hvilken *situation* udspringer udsagnet fra (Dahlager & Fredslund 2007: 168)? Det er her, at jeg må inddrage teorien for at få forståelse for *situationen*. Her må man dog igen træffe valg, da det ikke er muligt at inddrage alle de bagvedliggende faktorer, hvilket kan fremsættes som en kritik af hermeneutikkens fokus på forståelsen af meningssammenhænge. Denne kritik bygger på et underliggende præmis om, at hvis man analyserede samtlige meningssammenhænge, ville man opnå den sande forståelse. Men inden for den filosofiske hermeneutik opererer man som nævnt ikke med en korrekt forståelse, hvorfor man ikke kan kritisere en filosofisk hermeneutisk analyse for ikke at inddrage k med meningssammenhænge. I analysen i nærværende undersøgelse tilstræbes det at opnå en større forståelse for den sociale praksis ved bevilling af enkeltydelser ud fra de udvalgte meningssammenhænge; rammerne og vidensgrundlaget. Det er ud fra disse, at jeg må fortolke deres udsagn ud fra den indsigt i de potentielle meningssammenhænge, som jeg har opnået indsigt i gennem den teoretiske ramme.

Teorien ligger også til grund for de stillede spørgsmål og er i den sammenhæng, på samme vis som tidligere, med til at påvirke forståelseshorisonten. Det fjerde metodiske princip handler om at gøre

sig bevidst om spørgsmålets struktur. Hvad kan spørgsmålet belyse og ikke belyse. Det er nødvendigt at bevare en åbenhed overfor informanternes udsagn i analysefasen, efter interviewene har fundet sted. Særligt hvis man ikke forstår udsagnene og meningen bag, må man forsøge at sætte sig i den andens sted (Ibid: 170). I en hermeneutisk analyse må man desuden arbejde med sin problemformulering og gøre sig bevidst om den forforståelse, der ligger bag den. Yderligere må man overveje, om den sproglige formulering i problemformuleringen er begrænsende for forståelseshorisonten (Ibid: 172). Eksempelvis kan problemformuleringen lyde: ”Hvordan påvirker de organisatoriske rammer den socialfaglige praksis?”. En sådan formulering afspejler en forforståelse om, at de organisatoriske rammer påvirker den socialfaglige praksis, og hensigten er at undersøge, hvorledes denne indvirkning finder sted. En mere hermeneutisk inspireret problemformulering kunne lyde: ”Hvordan kan man forstå rammernes betydning for den socialfaglige praksis?”.

Ligeledes må man være åben overfor informanternes udsagn og forfølge de temaer, informanterne tager op, selvom de ligger uden for interviewguiden. En konsekvens af dette er, at jeg har valgt at strukturere min interviewguide ud fra teoretiske temaer og ikke specifikke teoretiske begreber (Jf. ’Undersøgelsens empiriske grundlag’). Jeg mener, at en stramt struktureret interviewguide risikerer at forårsage en lukkethed i interviewsituationen og den efterfølgende fortolkning. Det strider imod den åbenhed, som hermeneutikken forudsætter.

Overordnet kan man konkludere, at en hermeneutisk analyse er en balanceakt mellem aktivt at bygge videre på sine forforståelser og være bevidst om deres indflydelse på analysens udfald samt bevare en åbenhed overfor empirien.

Kodning af interviewene

Den filosofiske hermeneutik anfægter som nævnt ikke forudindtaget, tværtimod er forforståelse et vilkår for at opnå forståelse af verden (Jf. ’Videnskabsteoretiske refleksioner’). Jeg arbejder derfor ud fra teoretiske forforståelser, men samtidig forsøger jeg at imødekomme kravet om åbenhed ved at anlægge en abduktivt inspireret tilgang til kodningen af empirien. Således gennemførte jeg i første omgang en overvejende deduktiv kodning af datamaterialet ud fra den teoretiske ramme. Efter denne kodning var der en række centrale emner i datamaterialet, der ikke var kodet, hvorfor jeg gennemførte en induktiv kodning. Den induktive kodning frembragte temaer vedrørende de midlertidige godkendelsesprocedurer og den form for sagsbehandling, der havde

fundet sted forud for indførelsen af disse. Til at begrebsliggøre de nye temaer inddragede jeg nye aspekter af Lipskys teori.

Jeg gennemførte en kodning ud fra en webersk opfattelse af loven, hvor den har en afgørende betydning, og socialarbejdere efterlever dens kriterier. Deroverfor gennemførte jeg en kodning ud fra Lipskys opfattelse af loven, hvor den ikke har den afgørende betydning for frontmedarbejdernes praksis. I den induktive kodningsproces indkredsede jeg de relevante forhold omkring de midlertidige godkendelsesprocedurer.

Kodningen i forhold til vidensgrundlaget var ligeledes deduktivt inspireret, men det var en mere eksplorativ proces. Særligt i forhold til den såkaldt tavse viden, der netop er kendetegnet ved at være vanskelig at begrebsliggøre. Indledningsvist kodede jeg ud fra, hvornår de omtalte viden fra Healys formelle base. Det vil sige, teori, viden fra uddannelsen samt viden fra forskningsundersøgelser. Kodningen af framework for practice foregik 'overfor' kodningen af den formelle base. Det vil sige, at jeg spurgte ind til argumentationen og vidensgrundlaget, og når de ikke udtrykte elementer fra den formelle base, kodede jeg det som framework for practice. Til tider udtrykte de direkte, at de trak på deres erfaring og dette blev ligeledes kodet som framework for practice. Kodningen af den postmoderne praksis havde overlap til denne kodning, da den ligeledes indeholder en uarticulerbar viden, der udvikles i den konkrete kontekst, som praksis udspiller sig i. Eksempelvis når socialarbejderne var nødt til at fremsætte eksempler for at forklare deres vidensgrundlag, blev dette kodet som en postmoderne praksis ud fra betoningen af konteksternes betydning.

Forholdet mellem teori og empiri

De udvalgte teorier sætter fokus på forskellige aspekter af social praksis. Jeg bruger den teoretiske ramme som min forforståelse, hvilket vil sige, at de er det udgangspunkt, hvorigennem jeg betragter empirien. Jeg vil udtrække meningsammenhænge ud fra forforståelsen i mødet med empirien. En filosofisk hermeneutisk analyse fordrer, at man bevarer åbenheden. Det efterlever jeg ved dels at have udarbejdet en mangeartet teoretisk ramme og dels ved at være opmærksom på de elementer, der ikke kan forstås inden for denne. Mit udgangspunkt er, at de forskellige teorier har forskellige forklaringskraft overfor forskellige aspekter i problemstillingen; det implicerer ikke, at jeg ønsker at falsificere nogle af teorierne og ende op med én enkelt, der har forklaringskraft overfor flest aspekter. Jeg ønsker at udfordre teorierne i mødet med empirien for, at der derigennem kan danne

sig en ny forståelse af den sociale praksis og den officielle fattigdomsgrænses betydning herfor gennem en analyse af rammernes betydning og vidensgrundlaget.

Den mangeartede teoretiske ramme medfører desuden en vis risiko for, at teorierne kan forekomme overfladisk berørt, samt at analysen kan fremstå for 'teorilet'. Her skal man dog være opmærksom på intentionen med analysen og problemformuleringens karakter. Problemformuleringen tilstræber en forståelse ud fra et filosofisk hermeneutisk udgangspunkt. Det er således ikke en teoretisk forankret problemformulering i deduktiv forstand, der eksplicit vil undersøge teoretiske begrebers gyldighed. Jeg vil bruge teorien som udgangspunkt for en forforståelse i forhold til rammernes betydning for praksis og vidensgrundlaget for derigennem at betragte fattigdomsgrænsens potentielle betydning for praksis.

Analysens opbygning

I det følgende vil jeg tydeliggøre, hvordan teorien kommer i spil i de forskellige dele af analysen. Analysen er inddelt i tre overordnede afsnit, der hver besvarer problemformuleringens tre spørgsmål.

Hvordan kan man forstå rammernes betydning for den sociale praksis? Hvilket vidensgrundlag ligger til grund for den sociale praksis?

Og hvordan kan man forstå den officielle fattigdomsgrænses betydning ud fra ovenstående komponenter?

De to overordnede fokuspunkter er rammernes betydning for socialarbejdernes praksis og vidensgrundlaget for socialarbejdernes praksis. Disse udgør den overvejende del af analysen og skal danne grundlag for den sidste del af analysen, der skal besvare spørgsmålet om, hvorvidt det er meningsfuldt at betragte den officielle fattigdomsgrænses betydning for socialarbejdernes praksis ud fra disse fokuspunkter.

Den første del af analysen skal besvare følgende hovedspørgsmål: hvordan kan man forstå rammernes betydning for socialarbejdernes sociale praksis? Dette vil jeg besvare ved at fokusere på socialarbejdernes oplevelse af at have et handlerum i forhold til to former for organisatoriske rammer. Med handlerum mener jeg, at de oplever at kunne træffe de faglig bedste beslutninger uden at være underlagt eller begrænset af de organisatoriske rammer. Den overordnede organisatoriske ramme er loven og de midlertidige godkendelsesprocedurer (Jf. 'Beskrivelse af genstandsfeltet')

udgør den anden organisatoriske ramme, der er genstand for analysen. Begge vil blive analyseret ud fra det teoretiske spændingsfelt mellem Weber og Lipsky, og i analysen af de midlertidige godkendelsesprocedurer inddrages yderligere de aspekter af Lipskys teori, der vedrører styring af frontmedarbejderes arbejde.

Jeg inddrager Weber og den klassiske bureaukratimodel, da den bidrager til besvarelsen af problemstillingen ved at synliggøre de mekanismer, der danner baggrund for, at rammerne har en afgørende betydning for praksis. Nutidens socialarbejdere agerer i en politisk forvaltning, hvor de arbejder ud fra en række politisk vedtagne love og retningslinjer. Ud fra en webersk optik er det fordelagtigt, at socialarbejderne handler i overensstemmelse med disse.

Jeg inddrager ikke den klassiske bureaukratimodel i dens helhed, da man kan anfægte dens relevans i forhold til en nutidig forvaltning (Jf. 'Den klassiske bureaukratimodel'). Jeg inddrager den som grundstenen i et teoretisk perspektiv, der sætter fokus på rammerne som havende en afgørende betydning for praksis.

Lipskys teori kan bidrage til besvarelsen af problemstillingen ved dens perspektiv på socialarbejderen som havende et relativt autonomt handlerum i deres sociale praksis. Lipsky betragter ikke rammerne som afgørende for praksis, og derfor er hans perspektiv interessant at inddrage overfor Weber.

Yderligere kan teorien belyse de ledelsesmæssige tiltag, der er foretaget på området. For Lipsky er det et vilkår, at man ikke kan opnå ensartethed i sagsbehandlingen blandt frontmedarbejdere, men ledelsesniveauet vil altid tilstræbe større accountability mellem de politiske beslutninger og praktikernes arbejde. Det medfører en række utilsigtede konsekvenser. Ud fra dette perspektiv vil jeg analysere de ledelsesmæssige tiltag i form af de midlertidige godkendelsesprocedurer.

Den anden del af analysen skal besvare problemformuleringens andet hovedspørgsmål: hvordan kan man forstå vidensgrundlaget for socialarbejdernes praksis? Jeg besvarer dette ud fra to tilgange til vidensgrundlaget i praksis. Først vil jeg med udgangspunkt i Healys model forsøge at indkredse, hvilken form for viden socialarbejderne oplever som brugbar i deres praksis. Herudfra kan jeg opnå en forståelse for om videnskabelig og teoretisk viden inddrages i praksis, eller om der er tale om en mere erfaringsbaseret praksisforankret viden. Herefter vil jeg opnå en forståelse for vidensgrundlaget ved at betragte deres praksis ud fra Fooks begreb om en postmoderne praksis. En

postmoderne praksis indebærer en ny forståelse af teori og viden som værende kontekstafhængig og intuitiv.

Healy kan bidrage til besvarelse af problemstillingen ved at anskueliggøre de forskellige kontekster, hvor vidensgrundlaget kommer fra. Fook kan bidrage ved at tydeliggøre den særlige vidensform, der er på spil i praksis ud fra hendes begreb om en postmoderne praksisform ud fra et intuitivt og kontekstafhængigt vidensgrundlag.

Den sidste del af analysen omhandler fattigdomsgrænsens potentielle betydning ud fra analysen af rammernes betydning og vidensgrundlagets karakter. Problemformuleringen lyder: Hvordan kan man forstå den officielle fattigdomsgrænses betydning for socialarbejdernes praksis ud fra ovenstående komponenter? Det vil sige den kan yderligere deles i to: Hvordan kan man forstå den officielle fattigdomsgrænses betydning for socialarbejdernes praksis ud fra rammernes betydning? Og hvordan kan man forstå den officielle fattigdomsgrænses betydning for socialarbejdernes praksis ud fra vidensgrundlagets karakter?

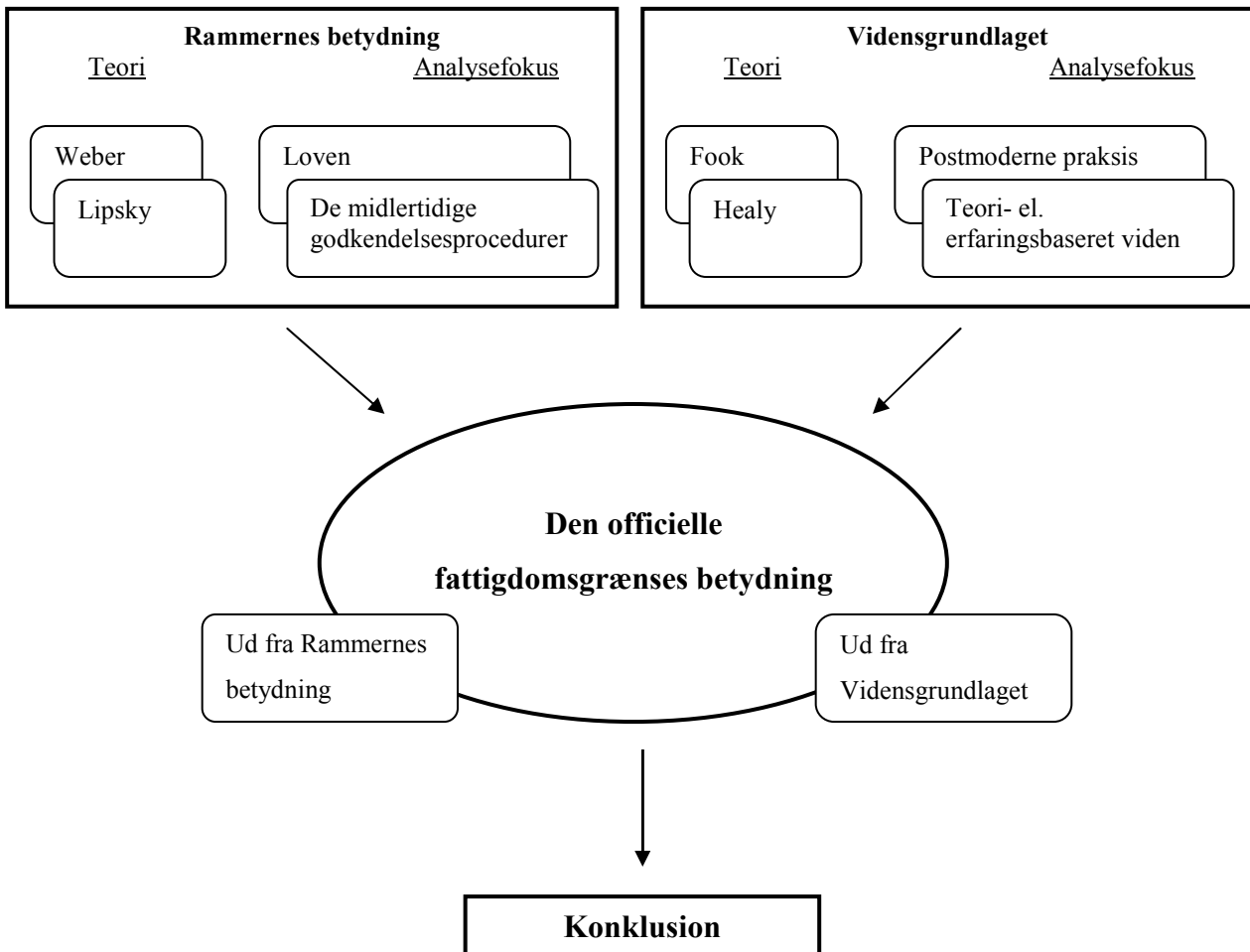
Begge vil tage udgangspunkt i den teoretiske ramme, der var grundlag for de foregående analyser. Gennem den forståelse, der er opnået i de foregående analyser, vil jeg undersøge om, det er meningsfuldt at betragte fattigdomsgrænsens betydning igennem disse forståelser. Det vil sige, at jeg undersøger, om fattigdomsgrænsen har en betydning gennem de organisatoriske rammer eller gennem socialarbejdernes vidensgrundlag. Jeg har nogle forforståelser om, hvordan den kunne have en potentiel betydning, men de kan kun komme i spil på baggrund af konklusionerne fra de foregående analyser. Eksempelvis har jeg en forforståelse omkring, at det vejledende rådighedsbeløb kunne være en indikator, men det forudsætter, at socialarbejderne mener, at rådighedsbeløbets størrelse har betydning for deres praksis. Ligeledes har jeg en forforståelse omkring, at fattigdomsrapporten, der udkom i forbindelse med udarbejdelsen af grænsen, kunne have en betydning i og med, at den skabte en større bevidsthed om fattigdommens konsekvenser. Dette forudsætter imidlertid, at socialarbejderne trækker på sådanne undersøgelser som en del af vidensgrundlaget for deres praksis, samt at socialarbejderne er åbne over for ny viden. Min hensigt er at komme frem til en forståelse af, hvorvidt det er meningsfuldt at anskue fattigdomsgrænsens betydning gennem de to komponenter.

Analyse skal således overordnet besvare følgende spørgsmål:

- Er der handlerum til at træffe den fagligt bedste beslutning, eller er praksis i overvejende grad underlagt de organisatoriske rammer?

- Hvilket vidensgrundlag ligger til grund for deres praksis? Er teoretisk viden brugbart for praksis? Kan man forstå deres praksis som en postmoderne praksis?
- Kan man forstå den officielle fattigdomsgrænse potentielle betydning for praksis ud fra rammernes betydning og vidensgrundlaget?

Grafisk illustration af analysestrategien



Beskrivelse af genstandsfeltet for analysen

Som baggrund for analysen vil jeg kort opsummere, hvordan en enkeltydelse bevilges samt baggrunden for indførelsen af de midlertidige godkendelsesprocedurer.

Når en enkeltydelse skal bevilges, foregår det ud fra §81 i Aktivloven (Jf. 'Hvad er en enkeltydelse' for paragraffens præcise ordlyd).

Det er en skønsparagraf, og if. forvaltningsloven skal afgørelsen træffes ud fra en individuel og konkret vurdering. Yderligere er der en regel, der hedder, at man ikke må sætte skøn under regel (Caswell 2005: 211). Det være sig interne regler. Skøn er således et uomgæeligt forvaltningsretsligt princip. Desuden er der forskelle voksenhederne imellem, i forhold om ansøgningerne modtages skriftligt eller mundtligt. Begge dele kan forekomme.

I oktober 2010 vedtog centerledelsen i Socialcenter København at ændre i procedurerne omkring bevilling af enkeltydelser i voksenhederne. Hidtil havde det været sådan, at den enkelte sagsbehandler havde bevillingskompetence, men den fik de med ét frataget. Årsagen til dette var en revision fra Deloitte, der påpegede væsentlige fejl i sagsbehandlingen på området. For at kvalitetssikre den fremtidige sagsbehandling blev det således besluttet, at de lokale ledere skulle godkende alle bevillinger resten af året. Der blev desuden udarbejdet nogle standardjournalnotater, som alle sagsbehandlere skulle bruge. Siden 1. januar 2011 har det været op til de lokale ledere at vurdere, hvorvidt sagsbehandlerne skal have bevillingskompetencen tilbage. Der er ret forskellige procedurer enhederne i mellem i forhold til, hvordan det vurderes, at bevillingskompetencen tilbagegives¹⁴.

Rammerne for socialfaglig praksis

Denne analysedel er inddelt i to dele; først en analyse af lovens betydning for socialarbejdernes praksis og derefter en analyse af de midlertidige godkendelsesprocedurers betydning for samme. Det gennemgående spørgsmål er, om socialarbejderne oplever, at der er handlerum til at udøve et fagligt skøn, eller om praksis i overvejende grad er underlagt, eller begrænset af, de organisatoriske rammer?

Lovens betydning

Loven skal betragtes som en overordnet ramme i forhold til socialarbejdernes praksis. Den er det juridiske grundlag for deres arbejde og det grundlæggende legitimeringsgrundlag. Socialarbejderne udtrykker, at loven har en betydning i forhold til deres praksis i den forstand, at de, i sagens natur, skal holde sig inden for dens rammer.

§ 81 er, som nævnt, en skønsparagraf, hvilket skaber en mulighed for en varierende udlægning afhængigt af den enkelte socialarbejder og den enkelte voksenhed. Når berettigelsen til en enkeltydelse skal afgøres, skal der foretages en økonomisk rådighedsvurdering og en socialfaglig

¹⁴ Modtagelsen i Matthæusgade har ikke været berørt af de ændrede procedurer.

behovsvurdering. Yderligere skal den kunne legitimeres ud fra lovens kriterier. Ud fra min forforståelse kunne der opstå et modsætningsforhold imellem de to vurderinger i den forstand, at de officielle rammer, i form af loven, vil kunne indeholde nogle begrænsninger i forhold til det optimale ud fra faglige hensyn.

For at spore mig ind på socialarbejdernes oplevelse af forholdet mellem rammernes betydning overfor deres faglige forståelse, spurgte jeg ind til, hvorvidt de havde afvist en ansøgning pga. manglende hjemmel i lovgivningen¹⁵, selvom de ud fra en socialfaglig vinkel gerne ville have bevilliget. Samtlige svarede umiddelbart og bekræftende på spørgsmålet.

”Ork ja. Det har jeg mange gange måttet. Men det er jo et vilkår ved at arbejde sådan et sted som her. Det er ude i kommunerne, man yder de penge. Der er nogle paragrafter og nogle vurderinger, som man ikke kan komme af sted med. Det er der, der er nogle begrænsninger.”

”Ja, det kan der sagtens være. Hvis der ikke er hjemmel til det i lovgivningen, og man rigtig gerne vil, så er det man må tage den hårde beslutning, selvom man godt ved, at det er en borger, der virkelig har brug for det.”

Citaterne giver udtryk for en opfattelse af, at loven er den overordnede ramme, som de derved er underlagt. Der er en erkendelse af, at der ligger nogle begrænsninger i lovgivningen, og at det er de vilkår, man arbejder under. Det andet citat udtrykker yderligere det skisma, som socialarbejderen kan opleve imellem de faglige hensyn og lovens begrænsninger. Informanten udtaler, at selvom *man rigtig gerne vil*, så må man *tage den hårde beslutning*. Det indikerer, at der kan være en oplevelse af, at de faglige hensyn er underlagt loven, og at loven derved kan være begrænsende for den fagligt bedste beslutning. Det første citat bekræfter denne forståelse ved udsagnet *nogle vurderinger, som man ikke kan komme af sted med*. Det indikerer, at socialarbejderen ville have handlet anderledes, hvis loven ikke indeholdte de gældende kriterier, og således oplever socialarbejderen et begrænset handlerum.

Ud fra en webersk bureaukratiopfattelse opfylder socialarbejderen sin rolle som bureaukrat ved at efterleve lovens retningslinjer. Socialarbejderen accepterer loven som den overordnede rolle på trods af, at den kan stride imod faglige hensyn.

¹⁵ Den første informant blev ikke spurgt med præcis denne ordlyd.

Her skal man dog være opmærksom på ordlyden i det stillede spørgsmålet. At svare nej til spørgsmålet implicerer, at man derved har handlet uden at have hjemmel i den gældende lovgivning. Loven og paragrafferne er som nævnt centrale styringselementer i en socialrådgivers praksis, og det er derfor svært at forestille sig, at de ville sige, at de handlede uden hjemmel og derved ulovligt. Andre udsagn understøttede imidlertid tendensen til, at nogle af socialarbejderne opfattede deres rolle som den klassiske forvalter frem for den professionelle socialarbejder. Dette ligger i overensstemmelse med accepten og erkendelsen af, at loven begrænser de faglige hensyn. En informant udtrykker det således:

”Hvis jeg skal være meget nøgtern, ville jeg også tænke, ’jamen, jeg er sat til at forvalte en lov. Så er det politikerne, der er sat til at bestemme, hvornår man er fattig. Det er dem, der udstikker retningslinjerne, jeg skal bare arbejde inden for dem’.”

Denne opfattelse stemmer overens med den klassiske bureaukratimodel, hvor socialarbejderen agerer i et bureaukratisk rum som udøver af de vedtagne love. Det er således en webersk opfattelse af forvalterens rolle. Informanten forholder sig ikke til indholdet i de vedtagne love, men ser blot sin rolle som forvalter af samme. Herved er loven den afgørende ramme i forhold til udfaldet af praksis.

Jeg må dog stille spørgsmålstejn ved, om det er muligt at opretholde en rolle som ren forvalter inden enkelttydelsesområdet. Ydelsen er ikke en rettighedsbaseret ydelse som eksempelvis kontanthjælp, hvilket vil sige, at der skal foretages et individuelt skøn forud for bevillingen. §81 implicerer således, at der foretages et skøn ud fra individuelle og konkrete hensyn (Jf. Retssikkerhedsloven). I udgangspunktet¹⁶ er det således ikke en lov, der kan forvaltes uden professionel stillingtagen. Dette er kendetegnende for flere områder inden for socialt arbejde, og det er derfor vanskeligt at detailregulere arbejdet. Lipsky betegner netop frontmedarbejdernes arbejdsområde som værende kendetegnet ved, at hensigtserklæringerne og målene er vagt formuleret og i nogle tilfælde tvetydige (Lipsky 2010: 27). Det medfører, at der er et handlerum, hvor frontmedarbejderne, if. Lipsky, agerer autonomt for at håndtere de tvetydige arbejdsvilkår. I ovenstående afsnit viste jeg, hvorledes informanterne udlagde lovens betydning som begrænsende i forhold til de faglige hensyn. Dette blev bekræftet af de tendenser, der fremlagde socialarbejderens

¹⁶ Jeg skriver ”i udgangspunktet”, da der i realiteten kan være detaljerede interne retningslinjer og præcise vejledninger, som styrer afgørelsens udfald. Denne problematik tages op senere i analysen af de midlertidige godkendelsesprocedurer og det vejledende rådighedsbeløb.

rolle som forvalter frem for professionel. Disse tendenser er dog ikke entydige, da flere informanter gav udtryk for en stærk faglig og professionel 'identitet'. Da jeg spurgte mere ind til, hvordan den socialfaglige vurdering kommer i spil i praksis, viste der sig et mere nuanceret billede. Følgende citat illustrerer, hvorledes der tages afstand fra opfattelsen af socialarbejderens rolle som forvalter for i stedet at betone betydningen af den faglige vurdering.

"Der er nogen, der hellere vil have en facitliste, for så er man fri for de vurderinger. Men jeg mener ikke, at den er gangbar, fordi man skal tage en individuel vurdering. Der kan ikke være standarder.

Det er der mange, der gerne vil have."

Den pågældende socialarbejder udtaler, at der skal foretages individuelle vurderinger og repræsenterer derved en forståelse af socialarbejderens rolle som professionel frem for forvalter. Vurderingen skal stadig begrundes ud fra lovens kriterier og jeg spurgte derfor ind til, hvornår den socialfaglige vurdering kommer i spil.

"[...] så får vi denne her 'væsentligt afgørende betydning'. Det er i virkeligheden nok dér, når jeg tænker mig om, at den socialfaglige vurdering kommer ind. [...]

Så det er i forhold til den sidste [af væsentlig og afgørende betydning], at den socialfaglige vurdering kommer ind."

Det er således på kriteriet om, hvorvidt det er af væsentlig og afgørende betydning, at den socialfaglige vurdering bliver relevant. Loven opfattes fortsat som den overordnede ramme, men det er ikke ensbetydende med, at socialarbejderne føler, at deres handlerum er indskrænket.

Formuleringen 'af væsentlig og afgørende betydning' skaber et handlerum, hvor socialarbejderen har mulighed for at foretage en socialfaglig vurdering. Således ændres min forforståelse af handlerummet og loven som værende i et modsætningsforhold, da socialarbejderne udtrykker, at handlerummet ligger inden for lovens rammer.

Efterfølgende citat illustrerer, at socialarbejderne oplever, at der er mulighed for argumentation indenfor lovens rammer.

"Jo, selvfølgelig er jeg bundet af dem [paragrafferne], for jeg skal jo holde mig inden for lovgivningen. Men det handler jo om argumentation."

”Jeg plejer at sige om paragrafferne, det er skønt med dem, man kan jo få det, som man vil have det, man skal bare argumentere for det”

Der fremstår således en tvetydighed omkring loven og paragraffernes betydning. De opfattes som styrende for praksis, da de udgør den overordnede ramme. Men skønselementet giver mulighed for, at socialarbejderen selv tillægger kriterierne den konkrete betydning. Det er her skønnet, og den socialfaglige vurdering kommer i spil. Informanterne udtrykker i varierende grad, at det i høj grad også handler om, hvordan man argumenterer i forhold til paragraffens ordlyd. Det vil sige, at man kan argumentere i forhold til lovens kriterier og derigennem opnå det ønskede. Det understøtter, at der er et handlerum til at foretage et fagligt skøn.

”S: Men man kan jo skrive sig ud af mange ting. Der er mange ting, man kan tage med ind i en vurdering, som gør, at man kan undvige/se bort fra hovedreglen.

I: Oplever du, at der er rum for skønnet i paragraffen?

S: Ja. Helt klart. Det gør vi meget brug af i den målgruppe, som vi har – de mest udsatte og psykisk syge. Her er der et stort behov for, at man kan gøre nogle ting, som ikke er helt efter lovgivningen, hvis man kan sige det. Du bliver nødt til at tilsidesætte den en gang imellem.”

Det udtrykkes ligefrem, at lovgivningen tilsidesættes for at kunne opfylde målgruppens behov. Det tyder på, at socialarbejderen oplever at have et stort selvstændigt handlerum. Denne tendens afviger fra den ovenstående weberske bureaukrat og er mere meningsfuld indenfor Lipskys optik. Socialarbejderne arbejder under nogle strukturelle rammer, men de har i udbredt grad mulighed for at fortolke disse rammer gennem deres skøn. Lipsky hævder, at frontmedarbejdere har en ”autonomous core” (Lipsky 2010: 212), og at det i sidste ende er dem, der udfører den konkrete politik ved udførelsen af deres praksis. Denne teoretiske tilgang er meningsfuld i forhold til socialarbejdernes udlægning af deres mulighed for at argumentere ud fra lovens kriterier. Det er imidlertid ikke entydigt, at socialarbejderne oplever at have mulighed for at argumentere i forhold til lovens kriterier. En informant udtaler, at det måske har været sådan tidligere, men hun mener ikke, at det er tilfældet længere. Hun fremsætter et nyligt eksempel vedrørende

overlevelseshjælp (økonomisk støtte til mad) til en alkoholiseret borger, der ikke havde flere penge tilbage i starten af måneden. Socialarbejderen argumenterede i sin indstilling ud fra, at det havde afgørende betydning i forhold til borgerens fremtidige livsførelse. Ledelsen afviste bevillingen, da mad ikke er en uforudset udgift, og der blev henvist til, at det var muligt at få gratis måltider hos frivillige organisationer. Socialarbejderen er tydeligvis ikke enig med afgørelsen og stiller sig derfor tvivlende overfor, om argumentationen kan vægte højere end lovens kriterier.

Dette er et eksempel på, at kriteriet om en uforudset udgift blev vægtet højere end undtagelseskriteriet om, at det er af væsentlig og afgørende betydning for fremtidig livsførelse, selvom de er juridisk ligestillet. Der er tale om en vurderingssag fra ledelsens side, hvilket illustrerer, hvor åben §81 er for fortolkning. Yderligere indikerer det, at det kan være relevant at betragte andre rammer end loven som værende potentielt begrænsende for handlerummet og de faglige vurderinger. Som det fremgår, arbejder socialarbejderen i en voksenenhed, hvor ledelsen stadig har bevillingskompetencen. Fratagelsen af bevillingskompetencen opfattes som en væsentlig del af rammerne og som noget, der kan have en potentiel stor betydning for socialarbejdernes oplevelse af handlerummet for det faglige skøn. Dette er i fokus i næste del af analysen.

Delkonklusion

Problemstillingen for denne del af analysen var, om socialarbejderne oplevede at have et handlerum i forhold til lovens betydning som overordnet ramme. Mere præcist om de oplevede, at loven var begrænsende i forhold den optimale afgørelse ud fra en faglig betragtning.

Tendensen i interviewene er ikke entydig i forhold til dette. Socialarbejderne udtrykker umiddelbart, at de er stramt underlagt lovens kriterier i den forstand, at de har oplevet at afvise en ydelse, som de mente var berettiget ud fra en socialfaglig vinkel. Dette fortolker jeg som, at lovens kriterier er begrænsende i forhold til den fagligt optimale afgørelse. Samtidig udtrykker de, at der er mulighed for at inddrage den faglige vurdering, i det man kan argumentere i forhold til lovens kriterier, særligt i forhold til kriteriet 'af væsentlig og afgørende betydning for fremtidig livsførelse'. Tendensen er imidlertid ikke helt entydig, da nogle udtrykker, at der er sket stramninger på området, så dette ikke længere er muligt. Her opstår der et spændingsfelt i empirien, hvor socialarbejderne umiddelbart udtrykker, at rammerne er begrænsende i forhold til at foretage de optimale afgørelser ud fra faglige hensyn. På den anden side mener nogen, at det er muligt at foretage de optimale faglige hensyn forankret i loven, hvis man er i stand til at argumentere i tilstrækkelig grad.

Denne mulighed beskrives imidlertid som værende reduceret ved indførelsen af de midlertidige godkendelsesprocedurer (dette analyseres i følgende analyseafsnit).

Her må jeg vende tilbage til min forforståelse, der lå til grund for problemstillingen. På baggrund af Webers og Lipskys teoretiske forståelse af socialarbejderen, som hhv. forvalter eller som relativ autonom aktør, anskuede jeg socialarbejdernes praksis som værende i et spændingsfelt.

Spændingsfeltet bestod af lovens kriterier på den ene side og det selvstændige handlerum til faglige vurderinger på den anden side. Loven kunne have en potentiel begrænsende betydning for oplevelsen af selvstændigt handlerum. Min efterfølgende forståelse af forholdet mellem de to er ændret. Jeg kom frem til den nye erkendelse ved at anskue ud fra min forforståelse men samtidig bevare en åbenhed overfor, at interviewene kunne udfordre disse og skabe en ny forståelse. Ud fra min fortolkning betragter socialarbejderen ikke loven som værende i et modsætningsforhold til det selvstændige handlerum. Socialarbejderne udtrykker, at der er et tale om et handlerum *inden for* lovens rammer og at den faglige beslutning forankres i lovens kriterier (undtagelseskriteriet vedrørende den afgørende betydning). En årsag til dette kan være, at socialarbejdere opfatter loven som en naturlig ramme for deres arbejde. Jura er en del af uddannelsen og derfor opfattes loven som et naturligt 'styringsredskab' for arbejdet, da det er i denne, at beslutningerne forankres og legitimeres. Der er imidlertid andre rammer, som opfattes som begrænsende i forhold til handlerummet, og disse vil blive belyst i den efterfølgende del af analysen.

De midlertidige godkendelsesprocedurer

I denne del af analysen vil jeg fokusere på et andet aspekt af rammerne nemlig de midlertidige godkendelsesprocedurer, der blev indført oktober 2010. De var stadig gældende, da interviewene blev gennemført, og det var under interviewene, at jeg blev bevidst om deres afgørende betydning.

Hvor loven er en overordnet ramme, der er ens og gældende for samtlige voksenenheder, kan der forekomme flere lokale variationer i forhold til godkendelsesprocedurerne. Det vil sige, selve godkendelsesproceduren er ens for samtlige voksenenheder, men da der er forskellige lokale chefer (cheferne skal godkende bevillingerne, jf. 'Beskrivelse af genstandsfeltet'), må man forvente en vis variation omkring, hvordan de hver især håndterer og vurderer indstillingerne.

Hovedfokus er, hvordan man kan forstå godkendelsesprocedurerens betydning for handlerummet til den faglige vurdering. Jeg har fortsat Weber og Lipsky som baggrund for min teoretiske forforståelse. Yderligere vil jeg tilstræbe at opnå forståelse for de midlertidige godkendelsesprocedurer ud fra Lipskys teori omkring kontrol og styring af frontmedarbejdernes

praksis. Ved at anskue godkendelsesprocedurerne som en ledelsesstrategi ud fra Lipskys teori kan jeg få forståelse for de problematikker, der eksisterer i forhold til ledelse af frontmedarbejdere, samt hvilken betydning ledelsesforsøgene har for praksis.

Det optog informanterne meget, at de havde fået frataget bevillingskompetencen siden oktober 2010. Samtlige gav udtryk for, at det var en væsentlig ændring af de organisatoriske rammer, og flere udtrykte frustration over vilkårene.

”Vi synes faktisk, at vores faglighed er blevet taget fra os. [...] Man følte, at man blev bombet tilbage til halvfjerdsene. Man føler, man får taget ens faglighed og ens stolthed.”

Informanten udtrykker direkte, at de nye rammer er begrænsende i forhold til de faglige vurderinger og hensyn. Denne informant havde tidlige givet udtryk for en oplevelse af at have et stort handlerum i forhold til at træffe fagligt begrundet beslutninger inden for lovens kriterier. Socialarbejderen her har været mange år i faget og oplever det derfor nærmest personligt og i hvert fald fagligt krænkende at få frataget bevillingskompetencen. En anden socialarbejder sammenligner arbejdsforholdene med at være ansat hos Deloitte (revisionsfirma) frem for en socialforvaltning.

”Vi har faktisk været ude i at tænke, om det er en ulovlig retspraksis, man har for tiden. I Københavns Kommune har vi fået taget kompetencerne, alting er nej-politik, og der er næsten ingen [faglige] vurderinger. Vi føler nærmest, vi er ansat hos Deloitte og ikke hos en socialforvaltning. Det bliver meget firkantet [...].”

Rammerne er blevet så begrænsende og rigide, at der ikke er handlerum til de faglige vurderinger. Godkendelsesprocedurerne har således en stor betydning for informanternes opfattelse af deres handlerum og mulighed for at udøve faglige skøn. I en sådan grad at det er på grænsen til ulovlig praksis, fordi den faglige vurdering er nedtonet til fordel for de økonomiske vurderinger. I henhold til Forvaltningsloven må man ikke sætte skøn under regel (Caswell 2005: 226), og det er på det grundlag, at socialarbejderen påpeger, at det tenderer til ulovlig retspraksis.

Mit indtryk er, at socialarbejderen oplever at være sat ind i en forvalterroller i webersk forstand, hvor de ikke har et selvstændigt handlerum. Deres afgørelser skal nu godkendes, hvormed den hierarkiske bureaukratiske struktur tydeliggøres.

For at få forståelse for de ledelsesmæssige strategier vil jeg inddrage Lipskys teori omkring begrebet accountability. Accountability vedrører, at der er overensstemmelse mellem politik og praksis, og ledelsen vil derfor altid forsøge at højne dette (Lipsky 2010: 159f). Det forudsætter klare ledelsesmålsætninger og et vist handlemønster hos socialarbejderne. Disse forhold er ikke eksisterende for frontmedarbejdere, hvorfor ledelsesforsøg kan risikere at forringe kvaliteten i sagsbehandlingen (Lipsky 2010: 161). På den baggrund vil jeg antage, at socialarbejderne oplever, at sagsbehandlingen er blevet forringet efter indførelsen af godkendelsesprocedurerne. Under interviewene udtrykte en af socialarbejderne, at dette var tilfældet.

”Det, der generer os meget, er tiden i det. Det er meget tidskrævende. Den måde, man har struktureret det på her i teamet, medfører, at ventetiden bliver længere. Det er svært både for os, for samarbejdspartnere og for borgerne. [...] Det er jo en kædereaktion, der sætter noget andet i gang. Der er kommet flere klager på grund af det.”

Sagsbehandlingen er blevet længere, og der er kommet flere klager, hvilket må betegnes som en ringere sagsbehandling. Særligt tidsperspektivet er bemærkelsesværdigt, da lang sagsbehandlingstid ofte indgår som et af kritikpunkterne af den offentlige sektor og et aspekt, der ofte betones politisk. Forsøget på at højne kvaliteten ved at indføre en form for kvalitetskontrol, ved at fratage bevillingskompetencen, har således medført forringelser i forhold til bl.a. tidsperspektivet i sagsbehandlingen ifølge socialarbejderne.

Derudover fremhæver en enkelt informant, at ledelsen kun skal godkende, når det drejer sig om en ydelse, der skal bevilliges. Det vil sige, at socialarbejderne fortsat har kompetence til at afvise ansøgninger. Dette opleves som et økonomisk fokus fra ledelsens side frem for et ønske om kvalitetssikring af sagsbehandlingen. At de faglige vurderinger begrænses på bekostning af det økonomiske aspekt, kan ligeledes betragtes som en forringelse af sagsbehandlingen.

Lipsky problematiserer, at kvalitetskontrol ofte fremlægges som objektive procedurer, der blot har til formål at højne standarden. Han mener, at man bør være opmærksom på den adfærd som kvalitetskontrollen medfører. Der henvises til et eksempel, hvor der netop kun var kontrol i forhold til bevilling af ydelsen (Lipsky 2010: 226). Dette førte til, at frontmedarbejderne blev mere restriktive og oftere afviste tvivlstilfælde af frygt for repressalier, hvilket ikke skabte bedre

sagsbehandling ud fra borgerens perspektiv (Lipsky 2010: 226). Ud fra de eksisterende interviews kan jeg ikke få indblik i, om godkendelsesprocedurerne har medført en ringere sagsbehandling fra borgerens perspektiv, eller om socialarbejderen har afvist flere ansøgninger end før. Det, jeg har fået et indblik i, er, at socialarbejderne oplever, at de udfører ringere sagsbehandling. De oplever det som en ringere sagsbehandling, når deres handlerum, til at foretage en faglig vurdering, begrænses af de organisatoriske rammer, og når deres arbejde i højere grad tenderer til bureaukraten frem for den professionelle.

Der er imidlertid flere lag i forhold til godkendelsesprocedurerne betydning for praksis. Som det fremgår af ovenstående, udtrykte socialarbejderne sig umiddelbart negativt i forhold til de midlertidige procedurer, men det var forskellige aspekter, de fremhævede. Før jeg berører, hvilke aspekter af de midlertidige godkendelsesprocedurer, der opleves som særligt problematiske i forhold til handlerummet for faglighed, vil jeg fremlægge årsagen til indførelsen af godkendelsesprocedurerne.

Dette gør jeg for at vise, at socialarbejderne udtrykte forståelse for, at der skulle ske forbedringer på området og derfor ikke indtog en ensidig negativ indstilling til revisionsrapporten.

Grundlæggende blev der udtrykt en forståelse for, at den hidtidige journalføring havde været for dårlig i kvaliteten. Revisionsrapporten (Jf. Beskrivelse af genstandsfeltet') havde påpeget en mangelfuld journalføring i forhold til manglende detaljer, så som alder, køn og nationalitet frem for blot at skrive "borgeren". De tre erfarne socialarbejdere¹⁷ vedkendte sig kritikken og forklarede det med en proces, der var sket gennem årene.

"Selvfølgelig kan vi godt se, at der er nogle ting, vi har kunnet på rygraden, og det har vi nok ikke fået skrevet ned på den måde. Vi har ikke tænkt, at der skal kunne komme en og tage denne her sag, der overhovedet ikke kender noget til lovgivningen. Det har bare været en selvfølge."

De udtrykte, at mange års erfaring medfører, at årsagerne til afgørelsen forekommer umiddelbare, og derfor ekspliciteres de ikke i journalerne. Tidspresset er en anden del af forklaringen.

¹⁷ Den nyeste uddannede informant havde ikke været ansat længe nok til at ville udtale sig om dette.

”Når tingene løber hurtigere, så ved jeg nede i min mave, at det her er ok at bevilge, og så kommer jeg nok til at gøre det [det = dårlig journalføring].”

Jeg fortolker den ringe journalføring som et udtryk for (udover pragmatiske forhold som tidsperspektivet), at socialarbejderne også arbejder ud fra en anden vidensforståelse, end den der fremgår af et journalnotat. Denne forståelse har jeg fået på baggrund af den måde, de udtrykker årsagerne til den tidligere journalføring. De beskrives som ”*så ved jeg nede i min mave, at det her er ok at bevilge*”; ”*der er nogle ting, vi har kunnet på rygraden*”. Dette indikerer, at de refererer til en anden form for faglighed og kvalitetssikring end den, der fremgår af et journalnotat. Det handler om noget andet end, at borgeren blot opfylder de formelle krav. Dette vil jeg komme nærmere ind på i analysen af vidensgrundlagets karakter.

Socialarbejderne understreger desuden, at de ikke opfatter den mangelfulde journalføring som et udtryk for et udtryk for dårlig sagsbehandling i den forstand, at borgere har modtaget ydelserne uberettigede.

”Men jeg tror ikke på, at der har siddet nogen og bare væltet penge ud af knaphullerne. Det tror jeg simpelthen ikke på. Men det står nok ikke klart nok i sagerne, det gør det nok ikke.”

Alle udtrykker en tillid til, at sagsbehandlingen har været juridisk i orden, det er blot ikke fremgået af journalerne.

Ovenstående gennemgang af årsagerne til den ringe journalføring har givet mig en forståelse for, at socialarbejderne vedkender sig, at journalføringen skal forbedres. Tidligere i analysen fremviste jeg, at de ikke anså de midlertidige godkendelsesprocedurer som en forbedring eller kvalitetssikring. De medførte tværtimod en forringelse af sagsbehandlingen.

Socialarbejderne gav udtryk for, at godkendelsesprocedurerne havde betydning for deres praksis i forhold til følgende aspekter.

Et aspekt omhandlede fremgangsmåden. En af informanterne udtrykte, jf. citatet tidligere i afsnittet, at det føltes som en krænkelse af deres faglighed i og med, det blev indført hos alle voksenenheder på trods af, at de havde varierende fejlprocenter. En anden mente, at man kunne have indført tiltag, der kunne kvalitetssikre sagsbehandlingen og forbedre journalføringen og så derefter måle

fejlprocenten igen. Ud fra det resultat kunne man så vurdere om, bevillingskompetencen skulle fratages. Dette aspekt vedrører den følelsesmæssige dimension i processen. Socialarbejderne oplever, at der bliver næret mistillid til deres faglige kunnen ved, at man administrativt begrænser handlerummet.

Et andet aspekt af godkendelsesprocedurerne betydning for praksis var, at det var kommet til at handle om de økonomiske forhold frem for de kvalitetsmæssige fejl. Denne kritik bunder i måden, man har tilbagegivet bevillingskompetencen i den pågældende voksenenhed, samt at socialarbejderne stadig havde kompetence til at afvise en ansøgning.

Jeg forsøgte at få en nærmere forståelse for rammernes betydning for praksis ved at spørge ind til, hvor ofte indstillingerne blev afvist af lederen. Spørgsmålet blev stillet for at forstå, på hvilken måde proceduren havde indflydelse på udfaldet af afgørelserne. Om proceduren var et udtryk for en indskrænkning af deres formelle autonomi, eller om ledelsen i udbredt grad afviste og derved underminerede deres afgørelser. Det er et gennemgående indtryk, at ledelsen sjældent afviste socialarbejdernes indstillinger. En enkelt informant kom med et enkelt eksempel på en afvisning, hvilket er fremlagt i ovenstående analyse af lovenes betydning. Generelt udtalte samtlige informanter, at de sjældent blev afvist i praksis.

Men hvordan skal man forstå, at ledelsen faktisk i realiteten ikke afviser socialarbejdernes beslutninger? Det kan være et udtryk for, at de midlertidige procedurer er et ledelsestiltag for at signalere handlekraft overfor problemet¹⁸. Det er bemærkelsesværdigt, at godkendelsesprocedurerne har vakt så stor frustration blandt socialarbejderne set i forhold til, at ledelsen godkender størstedelen af indstillingerne. Det kan man imidlertid forstå ud fra et perspektiv omkring, at deres faglige integritet/stolthed er blevet krænket ved proceduren. Det vil sige, at ledelsens forsøg på at højne kvaliteten har afstedkommet en negativ reaktion og modvilje mod proceduren blandt socialarbejderne. Dette er et tvivlsomt grundlag at højne den faglige kvalitet.

Delkonklusion

Socialarbejderne udtrykte umiddelbart, at de midlertidige godkendelsesprocedurer begrænsede deres faglige handlerum. Sagsbehandlingen var blevet mere firkantet, og der var kommet et større økonomisk fokus. Det blev oplevet som krænkende af fagligheden, at man havde mistet bevillingskompetencen. Der var dog en forståelse for, at revisionsrapporten havde fundet

¹⁸ Denne formodning kan jeg ikke forfølge nærmere, da det forudsætter inddragelsen af anden teori om ledelsesstrategier mv..

journalføringen mangelfuld, hvilket kan tolkes som en åbenhed overfor forbedringer. Men det var måden, man havde forsøgt at kvalitetssikre sagsbehandlingen på i forhold til den fratagne bevillingskompetence, der havde medført negative reaktioner samt forringelse af sagsbehandlingen. Det er tvetydigheder omkring, hvordan man kan forstå godkendelsesprocedurernes betydning for praksis. De har en betydning i den forstand, at socialarbejderne oplever, at de har en negativ betydning for deres praksis. Den bliver mere 'firkantet', og de økonomiske forhold vægtes højere. Det viser sig dog, at ledelsen sjældent afviser indstillingerne. Det kan indikere, at der er et skel imellem socialarbejdernes oplevelse af konsekvenserne og de egentlige konsekvenser i forhold til afgørelsernes udfald.

I forlængelse deraf er jeg opmærksom på den tidligere analyse, der viste, at socialarbejderne oplevede, at de fortsat havde et handlerum i og med, at de kunne argumentere i forhold til lovens kriterier. Dette var på trods af, at de oplevede de organisatoriske rammer som begrænsende. Det leder mig frem til en forståelse af betydningen af godkendelsesprocedurernes betydning for handlerummet og praksis. Der viser sig at være samme spændingsfelt, hvor der på den ene side er stramningstendenser og en oplevelse af indskrænkelse, men på den anden side er der stadig et fagligt handlerum. Indskrænkelse sker som en konsekvens af de ledelsesmæssige tiltag, som altid vil forsøge at kontrollere praksis ud fra Lipskys optik. Handlerummet er der ligeledes fortsat, hvilket er i overensstemmelse med Lipskys teori om, at frontmedarbejdere udvikler autonom praksis og ikke kan styres. Det vil sige, at på trods af de ledelsesmæssige forsøg på at kvalitetssikre praksis ved at indskrænke socialarbejdernes handlerum, har socialarbejderne udviklet en form for praksis, hvor de alligevel kan opnå de faglige mål. Dette fortolker jeg ud fra, at der er få, der oplever, at ledelsen afviser deres indstillinger sammenholdt med min tidligere forståelse af, at det er muligt at argumentere betydeligt ud fra undtagelseskriteriet i § 81 ('af væsentlig betydning for fremtidig livsførelse').

Vidensgrundlaget

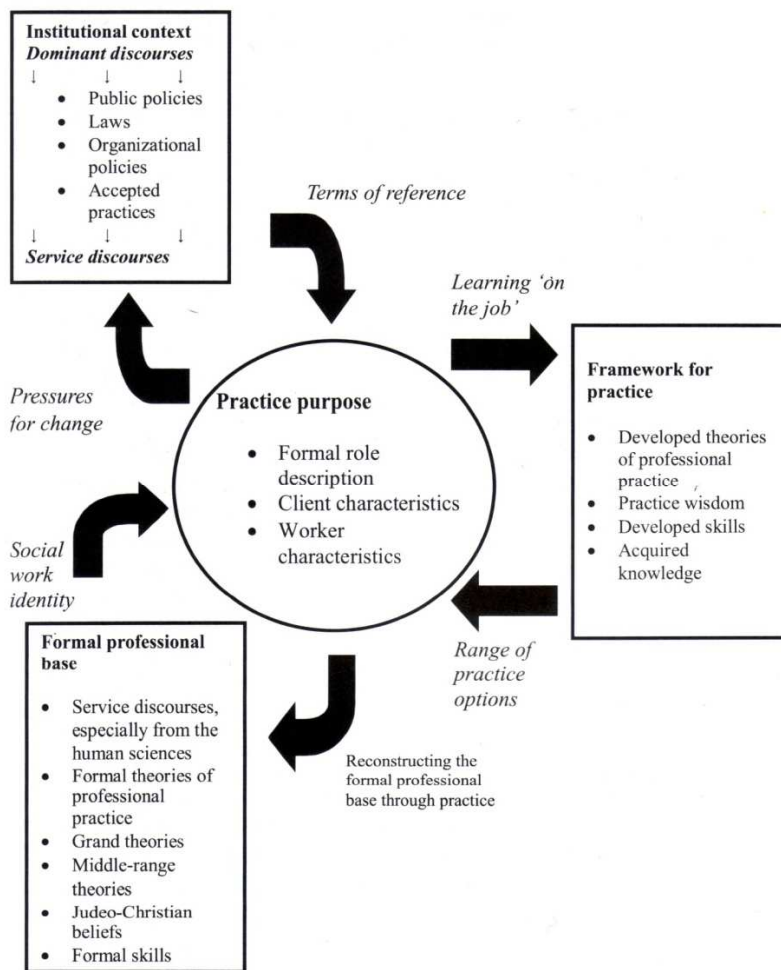
Denne del af analysen omhandler vidensgrundlaget for den sociale praksis og analyseres ud fra Healy, der inddrages for at få forståelse for vidensgrundlaget ud fra den formelle base og framework for practice samt betoningen af den videnskabelige forankring. Derudover inddrages Fook, der begrebsliggør en postmoderne praksisform, der er baseret på et mere intuitivt vidensgrundlag.

Arbejdsspørgsmålene er; hvilket vidensgrundlag ligger til grund for deres praksis? Er teoretisk viden brugbar for praksis? Kan man forstå deres praksis som en postmoderne praksis?

Vidensgrundlaget ud fra Healys optik

Det overordnede fokus er, hvilken form for viden socialarbejderne trækker på i argumentationen om, at bevillingen af enkeltydelsen er 'af væsentlig og afgørende betydning for fremtidig livsførelse'. Den foregående analyse af lovens betydning viste, at det særligt var i dette kriterium, at den faglige argumentation blev forankret. Det vil sige, at det var ud fra dette kriterium, at det var muligt at gøre undtagelser i forhold til de andre kriterier i § 81. Men hvordan kan en socialarbejder vide, at det vil få en afgørende betydning for borgeren, hvis ydelsen ikke bevilliges? Dette spørgsmål var kernen i mit forsøg på at få forståelse for vidensgrundlaget for praksis. Det udsprang af en erkendelse af, at man ikke kan opstille sikre årsag-virknings sammenhænge på det sociale område, og derfor er det interessant at forsøge at indkredse, hvilken form for viden der er i spil ud fra Healys model. Trækker socialarbejderne på et vidensgrundlag fra den akademiske verden i form af viden fra uddannelsen eller nye forskningsundersøgelser, eller trækker de på en erfaringsbaseret viden?

Ud fra Healys model forankres den videnskabelige viden i den formelle base og den mere diffuse erfaringsbaserede viden er en del af framework for practice.



Model fra Healy 2005: 5

Jeg indleder med at betragte den formelle base. I forbindelse med analysen af denne, har det været tydeligt, at jeg har haft en anden forforståelse end mine informanter. Jeg har stillet spørgsmål omkring argumentation ud fra socialarbejdernes teoretiske viden samt betydning af ny akademisk viden, eksempelvis i form af nye forskningsresultater. Forforståelsen er udsprunget af Healys model samt min uddannelsesmæssige baggrund, hvor det forekom oplagt, at man inddrager dette vidensgrundlag for at forankre sine begrundelser i et validt grundlag. Det er således ud fra en videnskabelig opfattelse af argumentation, at jeg indledningsvist forsøgte at opnå forståelse af vidensgrundlaget for praksis. Det viste sig imidlertid, at socialarbejderne i de fleste tilfælde afviste, at disse elementer havde nogen betydning. Jeg bemærkede desuden, at de i nogle tilfælde havde svært ved at forstå, hvad jeg mente, når jeg spurgte ind til, hvad de præcist argumenterede ud fra i indstillingerne. Den foregående analyse gav mig en forståelse for, at det var lovens kriterier, der var styrende i forhold til argumentationen, hvilket følgende citat illustrerer.

”Det er ikke de store udredninger eller afhandlinger, vi skal skrive hver gang ud fra et eller andet teoretisk fundament. Men vi skal skrive, og så vidt muligt bruge lovens ord, idet vi skriver, at ’det er afgørende for borgerens videre livsførelse bla bla bla at opretholde sin bolig, for ellers er der risiko for, at borgeren bliver endnu dårligere helbredsmæssigt, eller har endnu dårligere muligheder for at komme i arbejde’. At det har nogle store konsekvenser, hvis vi ikke går ind og hjælper.”

Informanten udtrykker, at teori ikke spiller nogen rolle i begrundelsen. Teori indgår ikke i selve begrundelsen¹⁹, men dét, jeg forsøger at få indsigt i, er, hvorvidt der trækkes på en bagvedliggende teoretisk viden. En erfaren socialarbejder svarer, at hun ikke bruger forskningsresultater og undersøgelser, men at det er erfaring, hun trækker på i forhold til argumentation i afgørelserne. Hun nævner, at *jeg har været her så længe, at man tror det er løgn og hvis du spørger en nyuddært, vil de sige noget andet*. Derved udtrykkes en forståelse omkring, at nyuddannede i højere grad trækker på elementer fra den formelle professionelle komponent såsom uddannelsen og forskning. Ud fra denne indsigt forsøgte jeg at få den nyuddannede informant til at præcisere, hvordan man som nyuddannet ved, hvilke konsekvenser det kan have, hvis det ikke bevilliges.

”Vi hører om konsekvenserne ved hjemløshed og længerevarende udstødelse. Når man så laver en vurdering, så bruger man selvfølgelig noget af det.

[...] Direkte anvendelige teorier fra uddannelse, det har jeg svært ved at se. Der er noget metode, man bruger [...]. Vi har jo lært, eller det er meningen, vi skal lære at tænke helhedsorienteret.

I: Kan teorien hjælpe der?

V: Ja, det synes jeg. Noget af det projektarbejde, der er på uddannelsen [...]. Man får indsigt i nogle bestemte borgermålgrupper, og at de er jo ikke bare stationære, men de er jo også titusindvis af forskellige individer. [...]. Under alle omstændigheder tror jeg, at alle på uddannelsen kommer ud med en helhedsorientering.”

Socialarbejderen afviser, at der er *direkte anvendelige teorier*, man kan trække på fra uddannelsen. Jeg bemærker dog, at jo mere hun snakker om det, jo mere bliver hun bevidst omkring, hvad hun

¹⁹ Begrundelsen skal under normale forhold fremgå af et journalnotat, men under de midlertidige godkendelsesprocedurer skrives de i en indstilling (Jf. afsnit ’Beskrivelse af genstandsfelt’).

egentligt bruger fra uddannelsen²⁰. Hun nævner netop indsigten i nogle bestemte borgergruppe og deres problematikker, hvilket stemmer overens med min forforståelse omkring nyttig viden for praksisniveau. Yderligere nævner hun nogle metodiske redskaber som brugbare.

Det kan indikere, at nyuddannede i højere grad trækker på vidensgrundlaget fra den formelle base. Det er meningsfuldt inden for Healys teori. Hun beskriver, hvordan socialarbejdere udvikler deres egen unikke praksis, så den bliver mere og mere nuanceret gennem tiden. Denne forståelse implicerer, at nyuddannede trækker mere på den formelle base, da de i sagens natur har mindre erfaring at trække på. Senere i analysen vil jeg vise, at den nyuddannede socialarbejder udtaler sig i modstrid med denne forståelse.

Umiddelbart fortolker jeg det ikke som, at den professionelle base har nogen væsentlig betydning i den forstand, at socialarbejderne trækker på den som en del af vidensgrundlaget. Her må jeg dog bemærke, at tre af informanterne har været på arbejdsmarkedet i mange år, og dette kan være en del af årsagen til, at den uddannelsesmæssige baggrund forekommer langt væk.

For at få indblik i, hvorledes de erfarne socialarbejdere potentielt trækker på viden fra den formelle professionelle komponent, spurgte jeg nærmere ind til, hvilken betydning ny viden havde for afgørelsen. Igen ud fra en forforståelse omkring, at der var tale om akademisk viden. Det kunne eksempelvis være nye fattigdomsrapporter, der tydeliggjorde konsekvenserne at leve i fattigdom. Dette kunne have en potentiel betydning for praksis i og med, at socialarbejderne ville blive bevidste om konsekvenserne af, hvis de afviste ansøgningen. Ligeledes kunne den officielle fattigdomsgrænse have en potentiel betydning qua rapporten, som kom i forbindelse med grænsen og havde fokus på fattigdommens omfang og konsekvenser (Socialforvaltningen 2007).

Her bemærkede jeg igen, at vi talte ud fra to forskellige forforståelser. Når jeg indledte med at tale om ny faglig viden uden at præcisere, at jeg mente akademisk viden, talte informanterne om viden i form af nye principafgørelser fra Ankenævnet eller gennemgang af tidligere sager. Dette var gennemgående for samtlige informanter. Men informanterne udtrykte generelt en positiv indstilling overfor, at ny viden ville kunne bidrage til en bedre praksis, men der var tale om en mere praksisnær form for viden som eksempelvis afgørelser fra Ankestyrelsen. Det var imidlertid mere hensigtserklæringer om, at ny viden kunne være nyttig end, at de eksplicit udtrykte, at de trak på ny viden i forhold til deres afgørelse. Tidsperspektivet i deres hverdag blev bl.a. nævnt som en stor del af årsagen.

²⁰ Her er jeg opmærksom på, at det kan handle om interviewteknik. Informanten vil i nogle tilfælde svare det, som man gerne vil have jf. mine overvejelser om en aktiv interviewstil i 'Gennemførelsen af interviewene'.

Alt i alt forstår jeg således ikke den formelle base, i form af viden fra uddannelse og forskningsundersøgelser, som en del af vidensgrundlaget for socialarbejdernes praksis. Healy hævder, som nævnt, at det er nyttigt at være bevidst om, hvilke elementer der stammer fra bl.a. den formelle base for derved at kunne forholde sig kritisk til dem. Ud fra dette perspektiv kan man problematisere, at socialarbejderne ikke er bevidste om, eller ikke benytter elementer fra, den formelle professionelle komponent.

Derimod fik jeg i højere grad en forståelse for, at de trak på viden fra framework for practice. Årsagen bag denne forståelse var bl.a., at det var vanskeligt at få særligt de meget erfarne informanter til at præcisere, hvad der præcist bruges som argumentation. I stedet fremsatte de eksempler. Dette fortolker jeg som et udtryk for, at de netop oplever deres praksis som værende afhængigt af de specifikke kontekster, og derfor er det ikke meningsfuldt for dem at udlede almene 'regelsæt'. Healy hævder, at den erfaringsbaserede tavse viden gennem tiden bliver til 'commonsense' (Healy 2005: 217), hvilket giver forståelse for, at den er vanskelig at eksplicitere.

"I: Hvordan argumenterer du ud fra din erfaring?

S: Ha ha, ja... det er måske derfor, at nogle af journalnotaterne til tider blev lidt dårlige. Ja, det kan nogle gange være kunsten. Jeg plejer at sige om paragrafferne, det er skønt med dem, man kan jo få det, som man vil have det, man skal bare argumentere for det. Det er noget med at kunne se...[tøver]. Jeg må komme med et eksempel."

Informanten har vanskeligt ved at præcisere, hvordan erfaringen præcis kommer i spil og fremsætter derfor et konkret eksempel. Det samme er tilfældet for andre informanter, og interviewene har derfor givet mig forståelse for, at den erfaringsbaserede tavse viden har betydning, men det er fortsat upræcist, hvilken *karakter* den har. Nogle aspekter, der indikerer karakteren af den tavse viden, er betoningen af det personlige element samt en lokal praksisform på de respektive arbejdssteder. Det personlige aspekt vil sige, at der er en erkendelse af, at relationen har betydning, og at sagsbehandlere vurderer forskelligt. Dette vil jeg tage op i den efterfølgende analyse ud fra et Fook'sk perspektiv om en postmoderne praksis. Det andet aspekt vedrørende lokale variationer i udførelsen af praksis benævner Healy som 'learning on the job'. Jeg bruger begrebet lokal praksisform. En lokal praksisform handler om, at der kan opstå en *comme-il-faut* eller en form for

fælles forståelse af, hvordan sagerne skal afgøres. Den nyuddannede nævner dette som det mest betydningsfulde element i forhold til, hvordan man som nyuddannet ved, hvordan man skal træffe afgørelserne.

”Jeg tror, at dét, der har den største indflydelse, er, hvordan kollegaerne gør det på kontoret. Der finder jo altid en vis oplæring sted, når man starter. Og det giver jo også en vis mening, at man har en form for fælles og ensartet måde. At man tilnærmer sig hinanden i hvert fald på et kontor. Det tror jeg, har den største betydning.”

Hun påpeger, at det er meningsfuldt, at man tilstræber en ensartethed indenfor kontoret. Dermed udtrykker hun betydningen af den erfaringsbaserede viden, der kun kan tillæres gennem mødet med praksis og via kollegaernes erfaring. Det står umiddelbart i modsætning til forståelsen af, at nyuddannede i højere grad trækker på viden fra den formelle base. Derimod ikke sagt, at det udelukker forståelsen. På trods af at den nyuddannede nævner den lokale praksisform som den, der har den største betydning, er det muligt, at nyuddannede alligevel *i højere grad* trækker den formelle base udover betydningen af den lokale praksisform. Det er dog ikke muligt at få en nærmere forståelse af dette forhold ud fra undersøgelsens empiri. Det, der er interessant at bemærke, er, at informanten betoner et vidensgrundlag, der er baseret på erfaring. Da man som nyuddannet ikke selv har nogen betydelig erfaring, er det kollegaernes erfaring udtrykt gennem den lokale praksisform, der nævnes som det mest betydningsfulde vidensgrundlag. Det er meningsfuldt i forhold til framework for practice. Healy ekspliciterer dog ikke betydningen af den kollegiale oplæring, men den indgår som en del af framework for practice.

En erfaren socialarbejder svarer ”*Jeg kan forestille mig det og på sin vis også genkende det*” på spørgsmålet om, hvorvidt der kan opstå nogle sådan-gør-vi-her fremgangsmåder. Dette forstår jeg som værende i overensstemmelse med den lokale praksisform, som den nyuddannede betoner som den centrale del af vidensgrundlaget som nyuddannet. Hun bemærker, at det er et vilkår, man skal vedkende sig, men samtidig er det vigtigt, at man husker at stille spørgsmålstejn ved de gængse fremgangsmåder.

Under en anden del af interviewet betoner hun ligeledes vigtigheden af, at studerende lærer gennem praktikken, hvilket indikerer en oplevelse af, at den erfaringsbaserede viden er en vigtig del af vidensgrundlaget.

”Det er også derfor, at hun [henviser til praktikanten] får at vide, at hun skal spørge, fordi ’nå ja, hvorfor gør jeg lige sådan og hvad er det lige, der sker oppe i mit hoved og i min rygmarv, når jeg reagerer sådan overfor et eller andet’.”

Gennem praktikken tillærer den studerende sig en viden, som ikke umiddelbart er eksplicit end ikke for socialarbejderen, der handler på baggrund af den. Socialarbejderen udtrykker, at praktikantens spørgsmål er med til at tydeliggøre baggrunden for hendes handlinger.

Ud fra Healys perspektiv kan man problematisere, at en lokal praksisform betones frem for en bevidsthed omkring indflydelsen fra den formelle professionelle komponent. Man kan desuden hævde, at hvis den lokale praksisform er det primære vidensgrundlag, er der en underliggende risiko for en rigid problemforståelse. Det kan være vanskeligt at se, hvor åbenheden over for ny viden kan få plads, hvis nyuddannede skoles i den eksisterende praksis. Det er problematisk i forhold til forandringsperspektivet i den sociale praksis, hvis den eksisterende lokale praksisform bliver styrende for udførelsen af praksis. Desuden er det problematisk ud fra Healys perspektiv, hvor det er nødvendigt at være bevidst om de mange forskelligartede faktorer, der konstituerer praksis (og derved udgør et potentielt vidensgrundlag ud fra min optik) for derved at kunne trække på den aktivt og bevidst.

Delkonklusion

I ovenstående analyse har jeg opnået en forståelse for socialarbejderens vidensgrundlag ud fra Healys model med fokus på den formelle base og framework for practice.

Generelt trækker socialarbejderne ikke på den formelle base i form af viden fra uddannelsen eller ny faglig viden. Der kan være potentielle forskelle mellem nyuddannede og erfarne socialarbejdere, men det giver den eksisterende empiri ikke et yderligere indblik i. Der udtrykkes dog en velvilje overfor det nyttige ved ny viden, men der refereres i højere grad til ny viden i form af principafgørelser fra Ankestyrelsen. Det vil sige et mere praksisnært vidensgrundlag. Mit overordnede indtryk er, at socialarbejderen i højere grad trækker på en erfaringsbaseret viden, der er svær at præcisere, hvilket stemmer overens med Healys framework for practice. Den erfaringsbaserede tavse viden er svær at sætte ord på og begrebsliggøre, men jeg indkredsede to aspekter: en gældende kontorpraksis og en betoning af det personlige element. Den lokale praksisform består af nogle lokale fremgangsmåder, der bl.a. er udviklet af de erfarne socialarbejdere. Erfaringen udtrykkes igennem fremgangsmåder, og dette er et betydningsfuldt

vidensgrundlag for en nyuddannet socialarbejder. Derudover blev det personlige element betonet i form af en erkendelse af forskellene socialarbejderne imellem, samt det personlige møde mellem socialarbejderen og borgeren. Det leder mig hen til en analyse af vidensgrundlaget ud fra en betragtning af, hvorvidt socialarbejdernes praksis kan karakteriseres som postmoderne ud fra Fooks begreb.

En postmoderne praksis?

I denne del af analysen vil jeg betragte informanternes udlægning af den sociale praksis ud fra Fooks teori om en postmoderne praksisform. Jeg vil således forsøge at opnå forståelse af vidensgrundlaget for praksis ud fra Fooks begreb om en intuitiv og refleksiv viden, der er afhængig af konteksterne. Det gør jeg i forlængelse af den foregående analyse, hvor det viste sig, at den erfaringsbaserede tavse viden er en betydelig del af vidensgrundlaget for praksis ud fra Healys perspektiv. Fooks begreber om en postmoderne praksis kan nuancere forståelsen af denne form for vidensgrundlag.

Fook lancerer en ny forståelse af teoribegrebet som en del af en postmoderne praksis. Præmisset er, at forholdet mellem teori og praksis er mere komplekst, end det ofte er udlagt. Der har traditionelt været et skel, der ud fra Fooks kritiske tilgang har været præget af, at forskningsverdenen har været dominerende i forhold til praksisområdet. Det vil sige, at forskningen har produceret viden og teorier, som praktikerne har skullet benytte i praksis, men praktikerne har opfattet disse som ubrugbare i den konkrete praksissituation. Dette blev understøttet i den foregående analyse, der gav et indblik i, at det ikke var meningsfuldt for socialarbejderne at benytte akademisk viden som grundlag for deres praksis.

Inden for den postmoderne opfattelse af teori udvikles teorien inden for praksis og ud fra erfaring, en bottom-up proces. I forlængelse heraf fremlægger Fook ligeledes to tilgange til vurderingen af borgeren og derved afgørelsens udfald. Den moderne tilgang, hvor problemet har en underliggende årsag, der kan identificeres ud fra en række indsamlede oplysninger om klientens tilstand. Disse oplysninger vurderes af en objektiv socialarbejder, der forsøger at finde frem til den korrekte udlægning af problemet. Den postmoderne tilgang bør if. Fook opfattes som socialarbejderens version af klientens problem og ikke som en objektiv problemdiagnosticering. Ligeledes er der ofte mange forskelligartede aspekter i borgerens liv, der er i spil, og alle bør indgå i vurderingen af borgerens situation.

Jeg vil nu undersøge, om det er meningsfuldt at anskue socialarbejdernes praksis ud fra en postmoderne praksisform, der er kendetegnet ved at være helhedsorienteret, kontekstafhængig og have en anderledes teoriforståelse.

I forhold til en helhedsorientering er det mit indtryk, at socialarbejdere har dette som en gennemgående tilgang til deres arbejde. Det har gennem tiden været en central del af definitionen på en socialrådgivers kernekompetence.

”Principielt og også i forhold til lovgivningen, skal vi altid drage et helhedsperspektiv på den indsats, vi laver. Det er så argumenterne i forhold til det [helhedsorienteringen], vi bruger. Hvilke konsekvenser har vores afgørelse i forhold til borgerens andre livsdele – bolig, børn og helbred.”

Socialarbejderen kommer med dette svar, da jeg spørger ind til, hvordan man argumenterer i en afgørelse, og hvad der er det særlige ved en socialrådgivers viden. Hun påpeger, at det er indskrevet i lovgivningen (Retssikkerhedsloven), at man skal anlægge et helhedssyn og udtrykker, at det er kernen i socialrådgiveres viden. Umiddelbart er det således meningsfuldt at forstå den sociale praksis som en postmoderne praksis i forhold til aspektet om helhedsorientering²¹, da Fook understreger evnen til at arbejde med hele konteksten. Helhedsorientering er imidlertid et så omfattende begreb, at det ikke medfører en større forståelse for deres vidensgrundlag.

Et andet aspekt, der kendetegner en postmoderne praksis, er en grundlæggende erkendelse af, at konteksten har betydning. At arbejde helhedsorienteret indikerer, at samtlige kontekster medtages, men dette aspekt omhandler konteksten i form af betydningen af det personlige element i sagsbehandlingen. De forskellige møder mellem socialarbejder og borger foregår i forskellige kontekster, og dette har betydning for udfaldet af den enkelte praksis.

Det er mit gennemgående indtryk, at socialarbejderne betoner betydningen af det personlige møde, samt at der er en bevidsthed omkring individuelle forskelle socialarbejderne imellem. Yderligere nævner en enkelt betydningen af personligt engagement som en faktor, der har betydning.

²¹ Man kan stille spørgsmålstejn ved, om det er muligt i praksis at inddrage alle forhold, samt hvad en helhedsorienteret tilgang præcis indebærer, men denne overvejelse vil jeg ikke forfølge nærmere her.

”Men der er nok også forskel på sagsbehandlere, om man gider lave... eller ikke gider, men om man har lyst til at gå ind i det. Der kan være nogle sager, hvor man bare brænder for det og tænker, det her skal bare igennem.”

Socialarbejderen udtrykker, at der kan være nogle sager, hvor man bliver særligt engageret og derfor vil gøre mere for, at afgørelsen falder ud til borgerens fordel. Hun udtaler, at man derfor bruger mere tid på at argumentere for, at borgeren er berettiget. Det skal ses i lyset af den tidligere analyse af socialarbejdernes oplevelse af handlerum i forhold til lovens kriterier og de midlertidige godkendelsesprocedurer. Citatet understøtter tendensen vedrørende, at socialarbejderne har et selvstændigt handlerum ved at illustrere, at det er muligt at argumentere, så de faglige hensyn vægtes ud fra kriteriet om ’af væsentlig og afgørende betydning for fremtidig livsførelse’. Et vigtigt element i dette er socialarbejderens personlige engagement i borgerens sag. Et andet personligt aspekt er mødet mellem socialarbejderen og borgeren. Socialarbejderne betoner, at dette har betydning, da man derved får en indsigt i borgerens livsforhold, som ikke er mulig ud fra en skriftlig ansøgning.

”[...] det betyder selvfølgelig noget, om man har borgeren foran sig eller et stykke papir. Jeg tror, at jeg også selv ville være mere tilbøjelig til at følge de der regler, hvis jeg ikke kendte borgeren og deres situation. Jeg kan jo ikke vide, hvor stor betydning det har for dem.”

”Jeg synes, at relationen har en stor betydning i socialt arbejde, selvom den ikke er indskrevet i nogen lovgivning. Og der stopper muligheden for, at man kan behandle borgeren på præcis samme måde. Men relationen mellem mig og en borger vil aldrig være den samme, som den min kollega har med den samme borger.”

Det personlige møde og relationens betydning anerkendes af socialarbejderne, hvilket er meningsfuldt inden for en postmoderne praksis. Det indikerer desuden en form for intuitiv viden, der netop muliggøres ved det personlige møde og ikke ved en skriftlig ansøgning. Fook hævder, at viden skabes i praksissituationen, og dette er særlig muligt, når der finder et personligt møde sted. Socialarbejderen udtaler, at det er vanskeligt at afgøre en sag (og derfor nemmere at afvise den), når man ikke kender borgeren. Hun udtrykker således, at hun ikke mener, man kan få en ordentlig indsigt, hvis ikke dette møde finder sted.

Det sidste personlige aspekt i socialarbejderens praksis er, at der er en gennemgående erkendelse af, at der er individuelle forskelle socialarbejderne imellem, og at dette har en betydning for udfaldet af afgørelsen.

”Der er mange ting, der spiller ind, og hvordan du selv ser på det, har også en indflydelse på den beslutning, du træffer. Noget, som jeg beslutter, kunne min kollega måske have besluttet anderledes.”

Da jeg problematiserer dette forhold med et argument om vilkårlighed i sagsbehandlingen, bliver det afvist ud fra et argument om, at en enkelttydelse netop ikke er en sikringsydelse. Derfor skal man netop behandle borgerne individuelt for derved at behandle dem ens.

”Det vigtigste mantra er, at man skal behandle folk forskelligt for at behandle dem ens. Det er individuelle borgere med individuelle problematikker.”

Socialarbejderne har således en erkendelse af, at det ikke er meningsfuldt at opsætte ensartet sagsbehandling, i form af standardiseret og detailreguleret sagsbehandling, som et kvalitetskriterium. Det er en præmis for socialarbejderen, at borgerne har individuelle problemer, og at det personlige element er vigtigt for en god sagsbehandling. Dette indikerer også en postmoderne praksis, hvor socialarbejderen netop kan indfange de mange facetter i borgerens situation. Dette er dog ikke ensbetydende med, at de ikke anerkender betydningen af at tilstræbe en ikke-vilkårlig sagsbehandling. Der er flere forståelser i spil, men generelt udtrykker de sig som eksemplificeret i følgende citat.

”[...] jeg tror, at dybest set vil vi alle sammen yde en nogenlunde ensartet indsats. At borgeren ikke føler sig snydt, fordi de har fået denne ene sagsbehandler frem for den anden.”

Der er således nogle tilstræbelser i forhold til at yde en ensartet sagsbehandling, men mit indtryk er, at socialarbejderne har en modvilje, når dette afstedkommer ledelsesmæssige indskrænkninger af handlerummet til det faglige skøn. Således er det ikke en modvilje mod at tilsigte, at borgerne så vidt muligt behandles ens, men det handler om forskellige udlægninger af, hvad der ligger i

begrebet ensartet sagsbehandling. Ud fra socialarbejdernes optik er ensartet sagsbehandling ikke lig med, at alle borgere behandles ens, men at borgerne behandles ud fra deres individuelle situation. Det er en løbende diskussion inden for det sociale område, hvordan man sikrer individuel behandling og undgår vilkårlighed. Ifølge Fook kan en reflektiv tilgang til praksis hjælpe praktikere med at agere i de mere komplekse forhold, der er kendetegnet ved en postmoderne praksis, og som kan medføre vilkårlighed i betydningen af manglende brug af standarder. Jeg spurgte ind til, hvordan refleksivitet kunne bidrage til deres praksis, og jeg præciserede refleksivitet som eksempelvis en mulighed for at diskutere nogle af afgørelserne i et fælles forum. Generelt var de positive overfor det og fremhævede særligt to elementer. For det første ville det medvirke til at højne ensartethed i sagsbehandlingen, hvilket igen viser, at der ikke er entydige holdninger til dette. For det andet fremhævede de, at det kunne være med til at afhjælpe, at rutinetænkning blev for styrende. Sidstnævnte er relevant i forhold til den lokale praksisform, som viste sig at være en betydningsfuld del af praksis i den tidligere analyse (Jf. 'Vidensgrundlaget ud fra Healys optik').

”[...] derfor kan jeg rigtig godt lide nogen gange at stille modspørgsmålet: 'hvorfor synes du ikke, han skal have det?'. Fordi jeg synes, at diskussioner er vigtige. Vi er nødt til at forholde os til, at vi er mennesker, og det er sådan, det bliver. Så kan vi forsøge at undgå at blive hængt fast i det ved nogen gange at sige, hvad ville det modsatte [argument] være. Og så tage diskussionerne. Jeg elsker også at provokere nogle gange – synes du ikke det, det synes jeg, at hun skal have... Det er den eneste måde, man kan forsøge at få os ud af nogle stikveje og tænke anderledes.”

Citatet illustrerer, at socialarbejderen også oplever, at der er en potentiel risiko for, at den lokale praksisform bliver rigid, og derfor er det afgørende, at der er rum og mulighed til at diskutere. Overordnet har jeg fået forståelse af, at det ikke er noget, der prioriteres bl.a. på grund af en travl hverdag. En enkelt voksenenhed har et struktureret ugentligt forum, og flere nævner, at det har været der tidligere, og de er usikre på, om det kommer igen. Nogen fremhæver desuden, at de mener, det er ledelsens ansvar, da det netop er vanskeligt at prioritere i en travl hverdag.

Delkonklusion

Jeg finder det meningsfuldt at forstå den sociale praksis ud fra Fooks begreb om den postmoderne praksis. Den postmoderne praksis er undersøgt ud fra begreberne helhedsorientering, kontekstafhængighed og en postmoderne teoriforståelse.

Socialarbejderne udtrykker direkte, at de arbejder helhedsorienteret, men det er 'forventeligt', da begrebet indgår i Retssikkerhedsloven..

Jeg fortolkede kontekstafhængigheden som dét at være bevidst om det personlige element i sagsbehandlingen. Det vil sige en erkendelse af, at praksis foregår i en forskellig kontekst alt efter, hvilke personer der indgår. Socialarbejderne betonedede tre personlige aspekter i sagsbehandlingen. For det første havde det personlige engagement en betydning ved, at man brugte mere tid på at argumentere ud fra de faglige hensyn. For det andet havde det personlige møde en betydning, da dette gav bedre indblik i borgerens situation, hvilket yderligere indikerer det intuitive vidensgrundlag. For det tredje var der en erkendelse af, at der var variationer socialarbejderne imellem.

Ud fra disse forhold kan det tolkes som meningsfuldt at betragte socialarbejdernes praksis som havende væsentlige elementer af en postmoderne praksis. Dette implicerer en problematik omkring ensartet sagsbehandling, hvor Fook hævder, at refleksivitet omkring udførelsen af praksis er afgørende for at håndtere den komplekse praksissituation. Socialarbejderne udtrykker generel forståelse af, at det ville kunne forbedre praksis i form af at undgå rutinetænkning samt at opnå en form for ensartet sagsbehandling. Det refleksive element i praksis er kun i ringe grad muligt i dag, da det ikke prioriteres fra ledelsens side, og socialarbejderne finder det vanskeligt at afsætte tid i hverdagen.

Den officielle fattigdomsgrænse

Denne del af analysen vil jeg foretage ud fra de forståelser af rammernes betydning og vidensgrundlagets karakter, som jeg har opnået gennem de ovenstående analyser. På den baggrund vil jeg analysere den potentielle betydning af den officielle fattigdomsgrænse i forhold til socialarbejdernes praksis.

Jeg vil indlede med at beskrive den forståelse, af den officielle fattigdomsgrænses umiddelbare betydning, jeg fik under interviewene. Det blev hurtigt klart for mig, at socialarbejderne ikke udtrykte, at fattigdomsgrænsen havde nogen betydning for deres praksis. På den baggrund skiftede mit fokus efter det første interview til i højere grad at omhandle, hvad der har betydning for deres praksis for derved at undersøge, hvordan fattigdomsgrænsen kunne have en potentiel betydning. Jeg undersøgte derfor rammernes betydning for praksis, samt hvilket vidensgrundlag der ligger til grund for praksis.

Således vil jeg starte med at undersøge den officielle fattigdomsgrænses potentielle betydning som en del af rammerne. Jeg har operationaliseret fattigdomsgrænsen til det vejledende rådighedsbeløb, da rådighedsbeløbet blev forhøjet som en del af handleplanen til bekæmpelse af fattigdom (Jf. 'Udgangspunkt i Københavns Kommune' for nærmere beskrivelse). Således vil jeg gennem en analyse af betydningen af det vejledende rådighedsbeløb forsøge at opnå en forståelse for den officielle fattigdomsgrænses betydning som en del af rammerne.

Derefter vil jeg undersøge den officielle fattigdomsgrænses betydning som en del af vidensgrundlaget. Dette gør jeg ved at betragte rapporten om fattigdommens konsekvenser, der udkom i sammenhæng med udarbejdelsen af grænsen, som den kommunikative del af fattigdomsgrænsen. Rapporten indeholder viden om fattigdommens konsekvenser og kan have en potentiel betydning i og med, at den skabte en større bevidsthed om fattigdommens konsekvenser.

Som en del af rammerne - betydningen af det vejledende rådighedsbeløb

Jeg har tidligere beskrevet min forforståelse omkring fattigdomsgrænsens potentielle betydning i socialarbejdernes brug af det vejledende rådighedsbeløb. Det vejledende rådighedsbeløb blev hævet som et følge af indførelsen af den officielle fattigdomsgrænse og vedtagelsen af handleplanen til bekæmpelse af fattigdom (Jf. 'Udgangspunkt i Københavns Kommune' for nærmere beskrivelse). Det fremgår af referatet fra Socialudvalgsmødet, at intentionen med forhøjelsen var, at flere borgere ville være berettiget til en enkeltydelse, og denne merudgift indgik i budgettet (Handlingsplan for bekæmpelse af fattigdom). Forud for beslutningen ligger således en formodning om, at rådighedsbeløbet har en væsentlig betydning for den endelige afgørelse. På den baggrund kan man anskue betydningen af det vejledende rådighedsbeløb i den sociale praksis som en indikator på fattigdomsgrænsens betydning.

Ud fra denne forforståelse af fattigdomsgrænsens potentielle betydning vil jeg undersøge, hvorvidt det vejledende rådighedsbeløb har betydning for praksis samt socialarbejdernes forståelse af enkeltydelser som en del af fattigdomsbekæmpelsen.

En analyse af det vejledende rådighedsbeløbs betydning må forstås i en større sammenhæng vedrørende rammernes betydning for praksis. Det vejledende rådighedsbeløb er ikke indskrevet i loven, men det er en lokal retningslinje. Det er således lokale variationer voksenenhederne imellem i forhold til, hvor stor betydning det tillægges i den enkelte socialarbejders praksis.

En analyse af betydningen må desuden forholde sig til den ovenstående analyse af socialarbejdernes forskellige opfattelser omkring, hvorvidt det var muligt at argumentere ud fra faglige hensyn. Der var tvetydighed omkring dette. På den ene side var der en tendens til at udlægge rammerne som værende meget styrende på bekostning af det faglige handlerum, og på den anden side blev det udlagt som, at de faglige hensyn kunne være de styrende, hvis man brugte den rigtige argumentation. Samme tvetydighed viser sig i forhold til betydningen af det vejledende rådighedsbeløb. En socialarbejder udtaler følgende:

”Det har ekstrem stor betydning. Det har det fået i hvert fald. Det er meget meget sjældent, hvis overhovedet nogensinde, at vi får lov til at afvige fra den. Det betyder, at vi gør os ikke længere umage for at vurdere den enkelte borgers situation, om der er nogle særlige forhold, der gør sig gældende.”

Det vejledende rådighedsbeløb har altså en afgørende betydning for afgørelsens udfald for denne socialarbejder. Socialarbejdere fra andre voksenenheder fremstillede ikke rådighedsbeløbet som lige styrende, hvilket illustrerer de lokale forskelle. Det er imidlertid værd at bemærke, at rådighedsbeløbet bør være vejledende, og derfor er det problematisk, at det har fået en så afgørende betydning. Andre socialarbejdere udtrykker da også, at det vejledende rådighedsbeløb netop kun er vejledende, og at man kan inkludere andre udgifter end de tiltænkte ud fra faglige hensyn.

”En ting er det vejledende rådighedsbeløb. Der er jo forhold, vi ikke tager med i en beregning [af rådighedsbeløbet], men som vi godt ved, at borgeren skal betale [...] Så selvom vi har det rådighedsbeløb, og der er nogle faste punkter, som vi kan tage med i en rådighedsvurdering, så kan vi også beskrive, at borgeren har udgifter udover dette. Vi kan skrive, at vi vil tage hensyn til det, for ikke at stille borgeren ringere og så tager vi også det med ind i en rådighedsvurdering.”

De to typer af udlægninger omkring det vejledende rådighedsbeløbs betydning for praksis og afgørelsen er meget forskellige. Det viser, at der er stor praksisvariation på området, og at der er variationer socialarbejderne imellem.

Den første udlægning, der beskriver, hvorledes det vejledende rådighedsbeløb har en afgørende betydning, er meningsfuld inden for en webersk forståelse af socialarbejderens rolle som

bureaukrat. Ved at følge retningslinjerne stringent opnår man den mest effektive sagsbehandling, og borgerne sikres en ens behandling.

Den anden udlægning kan forstås ud fra Lipsky og hans teori om frontmedarbejderes komplekse og tvetydige arbejdsforhold, der medfører, at de udvikler en praksis, så de kan få tilfredsstillet deres faglige mål. Socialarbejderen i det sidste citat udtrykker en loyalitet overfor borgeren, som hun ønsker at hjælpe trods tvetydig hjemmel i lovgivningen og retningslinjerne. Dette kan fortolkes som et eksempel på, at de har udviklet en praksis, hvor retningslinjerne kan fortolkes, så de faglige mål kan opnås. Dermed ikke sagt, at de omgår reglerne. En socialarbejder betoner netop det faktum, at man ikke må sætte skøn under regel ifølge Forvaltningsloven, og derfor må det vejledende rådighedsbeløb, og de andre interne regelsæt og vejledninger, i realiteten ikke have så stor betydning for praksis.

Ud fra ovenstående har jeg fået indblik i, at det vejledende rådighedsbeløb har varierende betydning for praksis afhængigt af de enkelte voksenenheder. Det understøtter desuden min tidligere forståelse af, at den lokale praksisform har en betydning for den enkelte socialarbejders praksis. Det understøtter desuden tvetydigheden omkring muligheden for selvstændigt handlerum, som jeg fik forståelse for i analysen af rammernes betydning.

Ud fra ovenstående mener jeg ikke, at fattigdomsgrænsen har nogen betydning for socialarbejdernes praksis på trods af, at den har medført ændringerne i rammerne i deres arbejde (forhøjelsen af rådighedsbeløbet). En enkelt udtrykker, at det vejledende rådighedsbeløb indgår som et fast kriterium, og ud fra det præmis kunne grænsen have en potentiel betydning. Det vil sige en betydning i den forstand, som det var tiltænkt i den politiske vedtagelse. Dette ville dog forudsætte, at man forhøjede rådighedsbeløbet yderligere, da socialarbejderne ikke betragter den nuværende forhøjelse som værende af betydning. De havde ikke bemærket, eller var ikke blevet oplyst om, at der havde været en forhøjelse udover den sædvanlige årlige regulering.

Der er dog flere socialarbejdere, der udtrykker, at det vejledende rådighedsbeløb netop er *vejledende*, hvilket kan fortolkes som, at andre hensyn kan vægte højere. Dermed har det vejledende rådighedsbeløb ikke den betydning for praksis, som var udgangspunktet for at hæve det.

Ud fra det ovenstående indtryk, samt at rådighedsbeløbet i juridisk forstand kun bør være vejledende, mener jeg ikke, at det er meningsfuldt at forstå grænsens betydning derigennem.

For at nuancere dette spurgte jeg ind til socialarbejdernes umiddelbare holdning til at betragte en enkeltydelse som en del af fattigdomsbekæmpelsen. De fleste udtrykte, at enkelttydelser ikke kunne afhjælpe fattigdom på grund af følgende forhold: kriteriet om at udgiften skal være uforudset; kriteriet om at der skal være sket ændringer i borgerens forhold; en enkeltydelse er ment som hjælp i enkeltstående tilfælde. Socialarbejderne oplever ikke, at det er meningsfuldt at anskue en sammenhæng mellem disse kriterier og livssituationen for en fattig borger. Her bemærker jeg dog, at de 'faste' kriterier i § 81 nu tillægges en afgørende betydning. Det vil sige, at socialarbejderne ikke giver udtryk for, at der kan argumenteres ud fra undtagelseskriteriet 'af afgørende betydning for fremtidig livsførelse'. Jeg vil ikke uddybe dette skisma nærmere her.

Således er det ikke entydigt at forstå den officielle fattigdomsgrænses betydning som en del af rammerne for deres sociale praksis. Forforståelsen gik på, at den kunne have en betydning gennem det vejledende rådighedsbeløb. For at få indblik heri analyserede jeg socialarbejdernes oplevelse af rammernes betydning i form af, om rammerne var en begrænsning for det faglige handlerum. Jeg fortolkede det som, at socialarbejdernes oplevelse var præget af mange tvetydige forhold. På den ene side udtrykte de, at rammerne var begrænsende i forhold til den optimale faglige beslutning, men på den anden side udtrykte de at have et selvstændigt handlerum. Sidstnævnte kom til udtryk ved, at det var muligt at forankre de faglige hensyn i kriteriet 'af afgørende betydning for fremtidig livsførelse' i § 81, hvis man fremlagde en gyldig argumentation. Der var dog modsatrettede udlægninger af denne mulighed, da nogle oplevede, at dette handlerum var blevet indskrænket. Der var altså variationer voksenalderne imellem.

På den baggrund forstår jeg den officielle fattigdomsgrænses betydning gennem det vejledende rådighedsbeløb som værende afhængigt af kontorpraksis samt den enkelte socialarbejders praksis. Det er i overensstemmelse med Lipskys teori om vanskeligheden ved at styre frontmedarbejderes arbejde, da der er mange komplekse aspekter i spil i forhold til den enkelt socialarbejders udførelse af praksis, både organisatoriske og individuelle forhold. At der tages en politisk beslutning om, at det vejledende rådighedsbeløb skal hæves ud fra den hensigt, at flere vil være berettigede, er ikke ensbetydende med, at det efterkommes i praksis. Den konkrete praksis er mere kompleks og præget af flere aspekter end størrelsen på det vejledende rådighedsbeløb.

Som en del af vidensgrundlaget

I dette afsnit vil jeg betragte fattigdomsgrænsens betydning ud fra det vidensgrundlag, der ligger til grund for socialarbejderne praksis.

Som nævnt i indledningen udtrykte socialarbejderne ikke, at den officielle fattigdomsgrænse havde betydning for deres praksis. Ingen udtrykte et nuanceret kendskab til fattigdomsgrænsen eller rapporten, der udkom i forbindelse med udarbejdelsen af samme.

Som udgangspunkt havde jeg en formodning om, at fattigdomsgrænsen kunne have en betydning for vidensgrundlaget gennem resultaterne fra den fattigdomsundersøgelse, der udkom i forbindelsen med udarbejdelsen. Rapporten indeholdte en afsavnsundersøgelse, hvilken kunne skabe en øget bevidsthed om fattigdommens konsekvenser. Den egentlige økonomiske fattigdomsgrænse blev afspejlet i forhøjelsen af det vejledende rådighedsbeløb, som jeg har betragtet som en del af rammerne. Den analytiske kobling og min indledende forforståelse har således været, at en øget viden om fattigdommens konsekvenser i form af resultaterne fra afsavnsundersøgelsen kunne have en betydning for socialarbejdernes praksis. Men da jeg hurtigt blev bevidst om, at ingen havde et betydeligt kendskab til rapporten, vil jeg betragte dens potentielle betydning ved at betragte den som en videnskabelig rapport. Det vil sige, jeg kan få en forståelse af, fattigdomsgrænsens potentielle betydning ud fra analysen af, hvorvidt socialarbejdere generelt inddrager videnskabelige rapporter i deres praksis. Den foregående analyse af vidensgrundlaget gav mig således en forståelse for, hvorfor socialarbejderne ikke oplevede, at fattigdomsgrænsen havde betydning for deres praksis. Ud fra Healys model viste det sig, at socialarbejdere ikke i nogen betydelig grad trak på viden fra den formelle base. Det vil sige, at viden fra uddannelse, forskning og nye undersøgelser ikke havde nogen betydning. Socialarbejderne udtrykte i højere grad, at deres vidensgrundlag var en form for erfaringsbaseret intuitiv viden, og jeg må således konkludere, at fattigdomsgrænsen ikke har nogen betydning som en del af vidensgrundlaget.

Fattigdomsgrænsen kunne have haft en potentiel betydning som en del af vidensgrundlaget ud fra Fooks begreb om en postmoderne praksis. Denne form for praksis er modtagelig overfor ændringer i konteksten, og den betoner det personlige element. Man kan således forestille sig, at den officielle fattigdomsgrænse kunne have haft en betydning gennem fattigdomsundersøgelsen, hvis socialarbejderne havde fået en viden herom.

Kapitel 4: Konklusion og perspektivering

Jeg vil afrunde specialet med at konkludere ud fra analysen samt perspektivere konklusionerne i forhold til den eksisterende forskning på området.

Konklusion

Konklusionen skal på baggrund af en hermeneutisk analyse besvare følgende problemformulering:

Hvordan kan man forstå rammernes betydning for socialarbejdernes praksis?

Hvilket vidensgrundlag ligger til grund for socialarbejdernes praksis?

Hvordan kan man forstå den officielle fattigdomsgrænses betydning for socialarbejdernes praksis ud fra ovenstående komponenter?

Det er vanskeligt at opnå en entydig forståelse for rammernes betydning for socialarbejdernes praksis. På den ene side gav de udtryk for, at de organisatoriske rammer i form af loven og de midlertidige godkendelsesprocedurer begrænsede deres faglige handlerum. Det vil sige, at det ikke altid var muligt at træffe den fagligt optimale beslutning på grund af rammernes kriterier. I analysen af lovens betydning fik jeg imidlertid forståelse for det 'undtagelseskriterium' § 81 indeholder. Flere socialarbejdere gav udtryk for, at det var muligt at forankre sin faglige beslutning i dette kriterium og derved legitimere en afgørelse, hvor de resterende kriterier ikke var opfyldt. Det fortolker jeg som et tegn på, at socialarbejderne har et væsentligt fagligt handlerum indenfor lovens rammer. Denne fortolkning er desuden baseret på det retslige princip om, at afgørelsen skal træffes ud fra en individuel og konkrete vurdering samt, at man ikke må sætte skøn under regel. Særligt de erfarne socialarbejdere udtrykte, at det handlede om, hvordan man argumenterede ud fra kriterierne i loven. Således fik jeg en forståelse for, at man kan legitimere de fagligt optimale beslutninger, der ikke opfyldte alle lovens kriterier ved den rette argumentation (legitimeret i det såkaldte undtagelseskriterium²²). Dette forhold var dog heller ikke helt entydigt, og der forekom at være et spændingsfelt i forhold til deres udlægning af rammernes betydning. På trods af den ovenstående udlægning af at de havde et betydeligt handlerum, gav socialarbejderne udtryk for, at rammerne blev strammere og strammere. Dette kan indikere en udvikling hen i mod et mere begrænset fagligt handlerum på grund af øget rammestyling. Socialarbejderne var meget optagede af de midlertidige godkendelsesprocedurer, der havde betydet, at de havde mistet bevillingskompetencen. Dette kan

²² 'Af afgørende betydning for fremtidig livsførelse'.

tolkes som en umiddelbar klar begrænsning af deres faglige handlerum. Mit indtryk var, at flere var fagligt krænket af beslutningen, og de mente, at det medførte en forringet sagsbehandling for borgerne. Der viste sig dog igen et spændingsfelt, da betydningen for afgørelsens udfald var tvetydig. Dette fortolker jeg ud fra, at der var få, der oplevede, at ledelsen ikke godkendte indstillinger. Det vil sige, at socialarbejdernes faglige beslutninger ikke blev undermineret. Igen var der en enkelt, der havde oplevet, at ledelsen afviste indstillingen, og derudover gav socialarbejderne udtryk for, at sagsbehandlingen var blevet mere firkantet. Således var der igen et spændingsfelt i forhold til forståelsen af rammernes, i form af de midlertidige godkendelsesprocedurer, betydning. Overordnet har jeg fået en forståelse for, at rammerne har betydning i varierende grad, og at der forekommer forskelle i praksis imellem de lokale voksenenheder. Generelt udtrykker socialarbejderne, at de har et væsentlig handlerum, særligt hvis den rette argumentation inddrages ud fra det såkaldte undtagelses kriterium i § 81. Der er dog en tendens til, at rammerne opleves som strammere og stramme, hvilket kan indikere en begyndende udvikling mod en begrænsning af det faglige handlerum.

Ud fra min analytiske fortolkning har den officielle fattigdomsgrænse i Københavns Kommune ingen væsentlig betydning for socialarbejdernes praksis. Det er vanskeligt at se dens betydning som en del af rammerne for praksis. For det første viste den centrale analyse af rammernes betydning, at der var variationer i praksis voksenenhederne imellem, men at socialarbejderne generelt havde et væsentlig handlerum. Derfor vil en ændring i de organisatoriske rammer ikke nødvendigvis medføre en ændring i socialarbejdernes praksis. Igen var der en enkelt, der udtrykte, at de vejledende rådighedsbeløb havde en afgørende betydning for udfaldet af afgørelse, hvilket indikerer, at fattigdomsgrænsen kunne have en potentiel betydning derigennem.

I den anden del af analysen undersøgte jeg, hvordan man kan forstå det vidensgrundlag, der ligger til grund for socialarbejdernes praksis. Jeg undersøgte det ud fra en forståelse om, at det indeholder elementer fra en teoretisk og videnskabelig viden og en erfaringsbaseret viden. Ingen af socialarbejderne udtrykte dog, at de anså teoretisk og videnskabelig viden som en del af deres praksis. Der var en potentiel forskel i forhold til, at nyuddannede i højere grad trak på viden fra uddannelsen. Den relativt nyuddannede informant gav imidlertid udtryk for, at den største betydning for en nyuddannede var den oplæring, der fandt sted fra de andre kollegaer. Dette fortolker jeg som et tegn på, at der er en lokal praksisform, samt at erfaringen er et vigtigt

vidensgrundlag. Socialarbejderne udtrykker eksplicit, at de trækker på deres erfaring som den vigtigste form for viden, når en afgørelse skal træffes. Det fremstår dog uklart, hvad dette præcist betyder. De har ofte vanskeligt ved at forklare, hvad der egentlig har betydning for deres afgørelse, og derfor fremsætter de ofte eksempler. Dette fortolker jeg som et tegn på den såkaldt tavse viden, der er på spil. Yderligere betoner de det personlig element i sagsbehandlingen. Disse forhold leder mig hen til analysen af deres praksis som en postmoderne praksis. Jeg har fortolket den postmoderne praksis ud fra, hvornår de udtrykker deres praksis som for det første kontekstafhængig, hvilket jeg forstår som det personlige element i sagsbehandlingen. For det andet når de giver udtryk for en helhedsorientering, og for det tredje som at vidensgrundlaget udvikles i praksissituationen.

Socialarbejderne udtrykker en klar erkendelse af, at praksis foregår i en forskellig kontekst afhængigt af de personer, der indgår. Der er tre personlige aspekter, der betones: socialarbejderens engagement, mødet mellem borgeren og socialarbejderen samt socialarbejdernes individuelle forskelle. Aspekterne vedrørende mødet mellem borgeren og socialarbejderen samt socialarbejdernes individuelle forskelle fortolker jeg som et udtryk for, at socialarbejderne har en intuitiv vidensforståelse. Således betegnes det personlige møde som en forudsætning for, at der kan træffes en ordentlig afgørelse.

Overordnet forstår jeg socialarbejdernes praksis som en postmoderne praksisform. Dette implicerer, at der er et behov for at reflektere for at kunne håndtere den komplekse praksis-situation.

Socialarbejderne udtrykker en velvilje overfor dette, da det kan forhindre rutinetænkning og bidrage til mere bedre sagsbehandling. Det er imidlertid kun i ringe grad muligt i dag.

Jeg betragtede den officielle fattigdomsgrænses potentielle betydning som en del af vidensgrundlaget ud fra, om resultaterne fra fattigdomsundersøgelsen (Socialforvaltningen 2007) indgik i socialarbejdernes vidensgrundlag. Det viste sig, at dette ikke var tilfældet. Socialarbejderne havde ikke umiddelbart kendskab til rapporten, og analysen af deres vidensgrundlag havde vist, at de ikke trækker på videnskabelige undersøgelser som en del af deres praksis. Det er således ikke meningsfuldt at forstå fattigdomsgrænsens betydning ud fra vidensgrundlaget praksis.

Perspektivering

I forhold til den eksisterende forskning på fattigdomsområdet er specialets konklusioner relevante, da de kan bidrage til en forståelse af betydningen af en officiel fattigdomsgrænse i forhold til praksisniveauet. En officiel fattigdomsgrænse kan have en potentiel betydning igennem rammerne, men der er store forskelle i praksis voksenhederne imellem. I stedet bør man anerkende praksis' kontekstuelle karakter og fokusere på dens potentielle betydning gennem vidensgrundlaget. Der udtrykkes en velvilje over for ny viden. En mulighed er således at formidle fattigdommens konsekvenser ud fra fattigdomsundersøgelsens resultater og derigennem kunne fattigdomsgrænsen få en betydning for praksis. Man bør satse på socialarbejderens faglighed og højne denne for derved at kvalitetssikre praksis.

Yderligere er specialet relevant, da det tager udgangspunkt i socialarbejderens optik, hvilket ikke ofte ses inden for fattigdomsundersøgelser, der ofte tager udgangspunkt i borgerens oplevelse af at leve i fattigdom. Undersøgelser af, hvordan socialarbejdere arbejder med fattigdomsrelaterede problematikker, og om deres personlige opfattelse af definitionen på fattigdom påvirker praksis, kunne bidrage til en bredere forståelse af det komplekse fænomen.

Specialets belysning af, at socialarbejdere ikke umiddelbart betragter en enkeltydelse som værende brugbar i forhold til afhjælpning eller bekæmpelse af fattigdom, er desuden politisk interessant. Det er relevant, da forhøjelsen af det vejledende rådighedsbeløb indgik i handleplanen mod fattigdom, hvilket viser, at det politiske niveau i Københavns Kommune mener, at der er en sammenhæng. Yderligere inddrager andre politikere tildelingen af enkeltydelser som en argumentation i forhold til, at borgerne kan få økonomisk hjælp, når de er på lave ydelser.

I forhold til den eksisterende forskning i social praksis lægger konklusionerne sig i forlængelse af den eksisterende forskning om socialarbejdernes udførelse af praksis. Eskelinen og Caswell (2003) viste, at der var store forskelle i praksis på trods af, at de overordnede rammer indeholdte klart definerede målsætninger. Forskellene var blandt andet forårsaget af forskellige sagsbehandlerstrategier. Dette forhold kan ligeledes være gældende for dette speciale, da jeg fandt, at der var forskelle i den lokale praksisform samt socialarbejdernes betoning af det personlige element. Det kan tolkes som et udtryk for, at der, som i Eskelinen og Caswell (2003), er tale om forskellige sagsbehandlerstrategier. Jeg kan dog ikke afklare dette ud fra dette speciale. Caswell (2005) bruger betegnelsen praksislogikker for at forklare den praksisvariation, der forekommer i praksis. Jeg har forsøgt at analysere vidensgrundlaget for derigennem at få en forståelse for, hvad

der er på spil i praksis. Jeg har bl.a. analyseret ud fra en teoretisk forståelse, der betoner nødvendigheden af, at der er en vis forankring i teoretisk og videnskabelig viden. Der er få eksisterende undersøgelser vedrørende praktikerens brug af videnskabelig viden. Jeg kan ikke se tegn på, at det er tilfældet inden for den undersøgte praksis. Man kan dog nuancere denne konklusion ud fra Fooks beskrivelse af praktikerens viden. Hun hævder, at en teoretisk forankret viden kan forandre sig til ukendelighed gennem mødet med praksis og opbygningen af erfaring. Her vil jeg dog anfægte om, det så er meningsfuldt at betegne denne viden som teoretisk forankret, da der i højere grad er tale om en erfaringsbaseret viden. Den erfaringsbaserede såkaldt 'tavse viden' har det kritisk-konstruktive perspektiv forsøgt at indkredse og betoner, at socialarbejderne producerer viden i praksis, og det er derfor vigtigt, at de har et vist handlerum. De påpeger, at der er stramningstendenser, hvilke kan indskrænke handlerummet. Samme tendens forekom i specialets analyse.

Det er vigtigt, at det sociale arbejdes kontekstuelle karakter anerkendes. En begrænsning af socialarbejdernes faglige handlerum kan medføre, at den erfaringsbaserede, kontekstuelle viden, der er det primære vidensgrundlag for socialarbejderne, overses.

Litteraturliste

Andersen, Ib (2002) *Den skinbarlige virkelighed* Samfundslitteratur

Andersen, John & Larsen, Jørgen Elm (1989): *Fattigdom i velfærdsstaten* Forlaget Samfundslitteratur

Andersen, John & Larsen, Jørgen Elm (2004): *Fattigdom og social eksklusion. I: Socialpolitik*. P. 184-206. Red. af Jørgen Elm Larsen m.fl. Hans Reitzels Forlag

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2010) *Det opdulte Danmark – Fordeling & Levevilkår 2010* Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2010a) *Voksende fattigdom deler Danmark. Yderkanter og hovedstaden er hårdest ramt* Analyse fra 12 marts 2010, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Arendt, J.N. (2007) *Fattigdom – en oversigt over begreber og danske analyser* CAST, Syddansk Universitet

Bak, Carsten Kronborg (2004): *Demokratisering og individualisering af fattigdommen?* Ph.d.-afhandling, Sociologisk Institut

Blauenfeldt, Mette, Johansen, Adam & Hansen, Henning (2005) *Flygtninge på starthjælp* CASA

Bonke, Jens (2003): *Dårlige økonomiske forhold som risikofaktor: Hvordan klarer børn, der vokser op i fattigdom, sig?* Arbejdsrapport 5. Vidensopsamling om social arv, SFI

Brinkmann, Svend & Kvale, Steinar (2008) *Interview. Introduktion til et håndværk* 2. udg., Hans Reitzels Forlag

Buss, Lone Grundtvig og Strauss, Helle (2004) *Socialrådgiverprofessionen* I Moos, Lejf, Krejsler, John & Laursen, Per Fibæk (red.) (2004) *Relationsprofessioner – lærere, pædagoer, sundhedsplejersker, socialrådgivere og mellemlidende* Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag

CASA og Socialpolitisk Forening (2010) *Social Årsrapport 2010* Socialpolitisk Forlag

Caswell, Dorte & Eskelinen, Leena (2003) *Den socialfaglige praksis ved visitation af arbejdsløse* AKF Forlaget

Caswell, Dorte (2005) *Handlemuligheder i socialt arbejde* Ph.D. afhandling, Institut for Samfundsvidenskab & Erhvervsøkonomi, RUC

Christensen, Anders Bøggild & Tove Rasmussen *Social polarisering og fattigdom i Århus Kommune 1996-2005* Social skriftserie nr. 9, Socialrådgiveruddannelsen, VIA University College

- Christensen, Gunvor & Torben H. Nielsen (2008) *Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig. Og konsekvenserne af en udsættelse*. København: SFI 08:09.
- Dahlager, Lisa & Fredslund, Hanne (2007) *Hermeneutisk analyse*. I Vallgård, Signild & Koch, Lene *Forskningsmetoder i folkesundhedsvidenskab* 3 udg. Munksgaard Danmark
- Deding, Mette & Gerstoft, Fredrik (2009): *Børnefattigdom i Danmark 2002-2006*. SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd
- DR P1 (2010) Pludsendelsen Den Sociale Udfordring med Bettina Post
- Egelund, Tine (2001) *Evidensbaseret socialt arbejde* artikel i FORSA Information nr. 5
- Egelund, Tine (2004) *Det faglige skøn i socialt arbejde med børn og unge* I Det kommunale råderum. Kvalitet, effektivitet og forskellighed i velfærdsydelserne. SFI, Social Forskning, januar 2004
- Ejrnæs, Morten, Hansen, Henning & Larsen, Jørgen Elm (2010) ”*Levekår og coping - ressourcer, tilpasning og strategi blandt modtagere af de laveste sociale ydelser*” den tredje rapport i forskningsprojektet ”Konsekvenser af at have de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag” Sociologisk Institut, RUC, CASA og AAU
- Eskelinen, Leena (2006) *Kvalitativ forskning om frontlinjepraksis. Arbejdets vilkår, effekt og klientmedvirken* Delrapport 2: i Kulegravning af kontanthjælpsområdet, Beskæftigelsesministeriet
- Espersen, L.D. (2006) ”*Opvækst med afsavn*” SFI og Red Barnet
- Finansministeriet (2004) *Lavindkomstgruppen – mobilitet og sammensætning* Finansministeriet
- Fook, Jan (2002) *Social Work. Critical Theory and Practice* Sage Publications
- Fuglsang, Lars & Olsen, Poul Bitch (2003) *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne. På tværs af fagkulturer og paradigmer* 1. udg., Roskilde Universitetsforlag
- Gamst, Ann & Gamst, Birthe (1986) *Fattigdommens hverdage* Gyldendal
- Gamst, Birthe, Halskov, Therese & Lentz, Brian (red.) (2004) *På sporet af kundskabernes veje i socialt arbejde* Socialpolitisk Forlag
- Graversen, Brian Krogh & Tinggård, Karen (2005) *Loft over ydelserne. Evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere* SFI 05:04
- Guldager, Jens (2004) *Viden og Handling – overvejelser over praktikerens kundskabsgrundlag* I Gamst et. al. (red.) (2004) *På sporet af kundskabernes veje i socialt arbejde* Socialpolitisk Forlag
- Gulddal, Jesper & Møller, Martin (1999) *Fra filologi til filosofi – introduktion til moderne hermeneutik*. I Gulddal, Jesper & Møller, Martin *Hermeneutik – en antologi om forståelse* Gyldendal

Gundgård, Jens (2007) *En kvantitativ undersøgelse af fattigdom i Odense Kommune* CAST, Syddansk Universitet

Halkier, Bente (2002) *Fokusgrupper* Samfundslitteratur og Roskilde Universitets Forlag

Handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom i Københavns Kommune fundet på flg. link d.30 april 2011: <http://www.kk.dk/eDoc/Socialudvalget/04-02-2009%2016.15.00/Referat/06-02-2009%2014.27.28/4330512.PDF>

Hansen, Erik Jørgen (1989) *Fattigdom* SFI

Hansen, Finn Kenneth (1990) ”*Materielle og sociale afsavn i befolkningen*” SFI

Hansen, Finn Kenneth & Hansen, Henning (2004) *At eksistere eller at leve. Fattigdom og lave indkomster i Danmark – hvordan måler man fattigdom?* CASA

Hansen, Finn Kenneth & Hansen, Henning (2004a) *Starthjælp og introhjælp - hvordan virker ydelserne?* CASA

Hansen, Finn Kenneth (2008) *Fattigdom i Danmark – erkendelse og viden* i ”Uden for nummer” nr. 17, 9 årgang

Hansen, Finn Kenneth & Hussain M.A. (2009) ”*Konsekvenser af de laveste sociale ydelser - forsørgelsesgrundlag og afsavn*” den anden rapport i forskningsprojektet ”Konsekvenser af at have de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag” Sociologisk Institut, RUC, CASA og AAU

Hansen, Finn Kenneth, Hansen, Henning & Hussain M.A. (2009) ”*Personer og familier med de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag - en registerundersøgelse*” den første rapport i forskningsprojektet ”Konsekvenser af at have de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag” Sociologisk Institut, RUC, CASA og AAU

Hansen, Steen Juul (red.) (2010) *Professionelle i velfærdsstaten* Hans Reitzels Forlag

Healy, Karen (2005) *Social Work Theories in Theories and Context. Creating a Frameworks for Practice* Palgrave Macmillan

Hussain, Mohammad Azhar (2003) *Børnefattigdom i de danske kommuner 1984-2001* SFI og Red Barnet

Hussain, Mohammad Azhar (2004) *Børnefattigdom i Danmark 2002. tema: fattigdommens dynamik* SFI og Red Barnet

Højbjerg, Henriette (2003) *Hermeneutik*. I Fuglsang, Lars & Olsen, Poul Bitch *Videnskabsteori i samfundsvidenskaber*, 1. udg. Roskilde Universitetsforlag

Järvinen, Margaretha (2004) Om praktisk viden og doxa I Gamst et. al. (red.) (2004) *På sporet af kundskabernes veje i sociatl arbejde* Socialpolitisk Forlag

Järvinen, Margaretha, Elm Larsen, Jørgen & Mortensen, Nils (red.) (2005) *Det magtfulde møde mellem system og klient* Aarhus Universitetsforlag

Järvinen, Margaretha & Mik-Meyer, Nanna (red.) (2003) *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde* Hans Reitzels Forlag

Jespersen, Karen (1999): *Opgør med den ny fattigdom*. L & R Fakta

Jespersen, Peter Kragh (1996) *Bureaukratiet – magt og effektivitet* Jurist- og Økonomiforbundets Forlag

Jørgensen, Anja (2008) *Hermeneutik, fænomenologi og interaktionisme I* Jacobsen, Michael Hviid & Pringle, Keith *At forstå det sociale – sociologi og socialt arbejde* Akademisk Forlag

Konnerup, Merete (2005) *De gode viljers utilstrækkelighed – virkning, evidens og socialt arbejde I* Ljunggren, Synnøve (2005) *Empiri, evidens og empati – Nordiska röster om kundskapsudvikling i socialt arbejde* NOPUS

Kristeligt Dagblad (2010) *VK-ordførere vil måle fattigdom uden en grænse* artikel i Kristeligt Dagblad af Christina Agger

Larsen, Jørgen Elm (2004): *Fattigdom og Social Eksklusion. Tendenser i Danmark over et kvart århundrede*. Socialforskningsinstituttet 04:27

Lipsky, Michael (1980;2010) *Street-level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in the Public Services*, 2. udg. Russel Sage Foundation

Lundstøl, John (2004) *Er praktisk kunnskap gyldig kunnskap?* I Gamst et.al. (red.) (2004) *På sporet af kundskabernes veje i socialt arbejde* Socialpolitisk Forlag

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

Moos, Lejf, Krejsler, John & Laursen, Per Fibæk (red.) (2004) *Relationsprofessioner – lærere, pædagoer, sundhedsplejersker, socialrådgivere og mellemedere* Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag

Müller, Maja, Andersen, John, Ejrnæs, Morten & Larsen, Jørgen Elm (2010) *Livet på de laveste sociale ydelser - en kvalitativ undersøgelse om livsbetingelser og copingstrategier* en delrapport i forskningsprojektet ”Konsekvenser af at have de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag” Sociologisk Institut, RUC, CASA og AAU

Nissen, Maria Appel (2010) *Nye horisonter i socialt arbejde - En refleksionsteori* Akademisk Forlag

Nissen, Maria Appel, Pringle, Keith & Uggerhøj, Lars (2007) *Magt og forandring i socialt arbejde* Akademisk Forlag

Olsen, Henning (2002) *Kvalitative kvaler. Kvalitative metoder og danske kvalitative interviewundersøgelser kvalitet* Akademisk

Olesen, Søren Peter, Eskelinen Leena & Caswell Dorte (2005) *Faglighed i socialt arbejde som forskningsgenstand* AKF

Olesen, Søren Peter, Eskelinen Leena & Caswell Dorte (2008) *Potentialer i socialt arbejde* Hans Reitzels Forlag

Politiken (2010) *Indvandrere er isoleret i fattigdom alderdom* artikel i Politiken 22/11 2010 af Flemming Christiansen & Nilas Heinskou

Rambøll

Rasborg, Klaus (2009) *Socialkonstruktivismen i klassisk og moderne sociologi* I Fuglsang, Lars & Olsen, Poul Bitch *Videnskabsteori i samfundsvidenskaber 2. udg.*, Roskilde Universitetsforlag

Rendtorff, Jacob Dahl (2009) *Fænomenologi* I Fuglsang, Lars & Olsen, Poul Bitch *Videnskabsteori i samfundsvidenskaber 2. udg.*, Roskilde Universitetsforlag

Rieper, Olaf & Hansen, Hanne Foss (2007) *Metodedebatten om evidens* AKF Forlaget

Rådet for socialt udsatte (2003) *Sociale ydelser set i et fattigdomsperspektiv*. Rådets småskriftserie nr. 1/2003

Rådet for Socialt Udsatte (2010) *Årsrapport 2010* Rådet for Socialt Udsatte

Rådet for Socialt Udsatte et. al. (2010) *En dansk fattigdomsgrænse* Notat udarbejdet af Rådet for Socialt Udsatte, Red Barnet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Frelsens Hær, Dansk Socialrådgiverforening, LO og CASA

Socialforvaltningen, Københavns kommune (2007): *Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune* Socialforvaltningen

Socialforvaltningen (2010) *Fattigdom i Københavns Kommune 2010 – en status* Socialforvaltningen

Sloth, Dorthe Agerlund (2004): *Færre penge end andre børn*. SFI

Svensson, Kerstin, Johnsson, Eva & Laanements, Leili (2009) *Handlingsmæssigt råderum i socialt arbejde* Akademisk Forlag

Sørensen, Heidi (2009) *Hvordan forstås fattigdom i VelfærdsDanmark?* en delrapport fra CASA i forskningsprojektet ”Konsekvenser af at have de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag” Sociologisk Institut, RUC, CASA og AAU

Villadsen, Kasper (2003) *Det sociale arbejdes genealogi. Om kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker* Gyldendal

Winther, Søren (2004) *Bestemmes kommunernes indsats over for borgerne af politikerne eller sagsbehandlerne? I: Det kommunale råderum* Social Forskning januar 2004, SFI

Winter, Søren C & Nielsen, Vibeke Lehmann (2008) *Implementering af politik* Academica