

Forside

Eksamensopgave Bachelor

Semester:	7. semester
Modul:	Modul 13
Gruppenr.:	Gruppe 58
Antal anslag:	154.187
Titel:	De organisatoriske og økonomiske rammers påvirkning af socialrådgiverens handlingsmæssige råderum
Engelsk titel:	The impact of organizational and economic frameworks on the social worker's discretionary space.
Dato:	04.01.2024
Vejleder:	Pia Ringø

Navn:	Sisse Riger Hansen
Studentmail:	<u>Srha20@student.aau.dk</u>
Navn:	Pernille Thurid i Dali
Studentmail:	<u>Pidali20@student.aau.dk</u>

Abstract

This project examines the impact of organizational and economic factors on social workers in the adult disability sector in Jammerbugt Municipality, specifically focusing on the assessment and allocation processes under Sections 82(b) and 85 of the Social Services Act. Findings indicate that economic and organizational constraints may hinder social workers' discretion, creating a conflict between social assessments and meeting organizational and economic goals. Concerns arise about errors in decision-making and potential neglect of legal safeguards. Foucault's power theory highlights the influence of economic considerations on professional judgment, with coping mechanisms such as rationalization and automation observed. Overlaps between preventive measures and social pedagogical support pose challenges in accurate categorization. The high rate of case reversals suggests challenges in case processing, attributed by social workers to time constraints rather than case complexity. Social workers view decisions from the National Social Appeals Board as opportunities for learning and external control, raising questions about the impact of time constraints, case complexity, and the need for continuous learning and oversight. In conclusion, the project emphasizes the complexity of social work in the adult disability sector and calls for a comprehensive review of practices and policies to address identified challenges.



Indholdsfortegnelse

Abstract	2
1. Indledning	5
1.1 Forforståelse	5
2. Problemfelt	6
3. Problemformulering.....	11
4. Afgrænsning	11
5. Begrebsafklaring	12
5.1 Sociale problemer	12
5.2 Handicap	12
5.3 Socialrådgiverens handlingsmæssige råderum	13
6. Videnskabsteori.....	13
6.1 Den hermeneutiske tilgang.....	13
7. Metodisk tilgang	15
7.1 Abduktive tilgang	15
7.2 Kvalitativ metode	16
7.2.1 Casestudie	16
7.2.2 Interview.....	17
7.3 Eksisterende kvantitativ empiri.....	18
7.4 Juridiske overvejelser	19
7.5 Databearbejdning	19
7.5.1 Interviewguide.....	19
7.5.2 Transskribering	20
7.5.3 Den hermeneutiske analysestrategi.....	21
8. Teori.....	22
8.1 Michael Lipsky.....	22
8.1.1 Krydspres	22
8.1.2 Afværgemekanismer	23
8.2 Michel Foucault.....	25
8.2.1 Magt	25
9. Redegørelse.....	26
9.1 Jammerbugt Kommunes organisatoriske rammer	26
9.2 Politiske rammer	27
9.2.1 Handicappolitik.....	27
9.2.2 De fire handicappolitiske grundprincipper	27
9.2.3 Jammerbugt Kommunes handicappolitik.....	28



9.2.4 Kvalitetsstandarder	28
9.3 Retlige rammer for servicelovens § 82 og § 85.....	29
9.4 Økonomiske rammer.....	30
10. Præsentation af rådgivere	32
11. Analysedel 1	33
11.1 Snitfladeproblematikkerne mellem servicelovens § 82 b og § 85.....	33
11.2 Organisatoriske og økonomiske rammers betydning.....	37
11.2.1 Visitationsudvalget	37
11.2.2 Konsekvenserne af de høje sagstal	39
11.2.3 Magtens rolle.....	41
11.2.4 De økonomiske rammers betydning	43
11.2.5 Forråelse	45
12. Analysedel 2	46
12.1 Omgørelsesprocenter og retssikkerhed	46
12.2 Jammerbugt Kommunes udtalelser om omgørelsesprocenter	49
12.3 Socialrådgiverens handlingsmæssige råderum	52
13. Konklusion.....	53
13.1 Horisontsammensmeltning.....	55
14. Perspektivering.....	56
14.1 Anerkendelse.....	56
14.2 Kontrolcirklen	58
15. Litteraturliste.....	60
15.1 Kilder	60
15.2 Retskilder	65
15.2.1 Love	65
15.2.2 Lovforarbejder	65
15.2.3 Principmeddelelse	65
16. Bilagsliste	65

1. Indledning

I år 2007 blev strukturreformen implementeret i Danmark, hvilket havde en betydelig indvirkning på kommunernes organisatoriske rammer. Reformen medførte en omstrukturering af den offentlige sektor, ved at reducere antallet af kommuner og amter, hvilket resulterede i større og mere selvstændige kommuner. Denne omstrukturering har øget kommunernes opgaver og ansvar inden for en bred vifte af områder, herunder socialt arbejde. De største kommuner har fået øget beslutningskompetence og økonomisk ansvar, hvilket har påvirket organiseringen af socialt arbejde og velfærdstjenester, som tilbydes til udsatte voksne og voksne med handicap (Nielsen & Madsen, 2011).

Den danske velfærdsstat er i konstant udvikling, hvilket også gælder for socialområdet. Socialrådgivere arbejder inden for en kompleks ramme, der omfatter juridiske, økonomiske, organisatoriske og politiske faktorer. Lovgivning, regeringsskift og kommunale bestyrelser påvirker rammerne som socialrådgivere udfører deres arbejde inden for. I år 2009 indførte Danmark FN's Handicapkonvention, hvilket forpligter landet til at tilpasse lovgivning og praksis, med henblik på at opfylde konventionens krav.

Handicapkonventionen fungerer som den overordnede retningslinje for Danmarks indsats på handicapområdet. Denne fremhæver behovet for progressiv implementering af økonomiske rettigheder, og opfordrer til kontinuerlig udvikling på området (Social-, Bolig- og Ældreministeriet, u.å.).

Målgruppen i projektet er udsatte voksne og voksne med handicap. I første del af projektet vil der blive gjort rede for rammerne på voksenhandicapområdet, med fokus på de organisatoriske og økonomiske rammer. I anden del af projektet analyseres de indhentede kvalitative interviews, for at belyse hvordan de økonomiske og organisatoriske rammer kan påvirke socialrådgiverens handlingsmæssige råderum. I analysedel 1, analyseres det hvordan socialrådgiveren kan opleve et krydspres, som kan føre til brugen af afværgemekanismer. Derudover analyseres snitfladeproblematikker, der kan opstå mellem serviceloven jf. Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 1089 af 16/08/2023 (herefter SEL) §§ 82 b og 85. I analyse del 2 rettes der et kritisk blik på, hvordan de organisatoriske og økonomiske rammer påvirker socialrådgiverens handlingsmæssige råderum, samt hvordan disse påvirkninger kan have betydning for den høje omgørelsesprocent og borgernes retssikkerhed.

1.1 Forforståelse

Det findes relevant at fremhæve vores forforståelse før projektets begyndelse og hvordan dette påvirker udformningen af projektet.

Inden projektets begyndelse, eksisterede en forforståelse om, at socialrådgivere, i arbejdet med udsatte voksne og voksne med handicap, møder komplekse problemstillinger, som kan resultere i et krydspres, som

følge af rammerne de er underlagt. Derudover eksisterer en forforståelse om, at fagligt begrundede handlinger ikke altid prioriteres, og at de økonomiske hensyn kan overskygge den faglige vurdering. Der eksisterer en formodning om, at der i nogle tilfælde vælges billigere og kortsigtede løsninger på opfordring af ledelsen for at imødekomme besparelseskravet, hvilket kan begrænse socialrådgiverens handlingsmæssige råderum. Desuden er der gennem undervisning og praktisk erfaring blevet skabt en opmærksomhed på den høje omgørelsesprocent inden for voksenhandicapområdet, som skyldes manglende oplysninger eller fejl i sagsbehandlingen, hvilket formodes at høje sagstal, travlhed og økonomisk pres på området bidrager til.

2. Problemfelt

Det specialiserede socialområde omfatter hjælp til borgere med særlige behov, primært grundet fysiske, psykiske eller kognitive funktionsnedsættelser, både blandt børn og voksne. Dette område dækker over indsatser og tilbud rettet mod børn og unge i udsatte situationer, børn og unge med funktionsnedsættelser samt voksne borgere med sociale, fysiske, kognitive og psykiske funktionsnedsættelser. Derfor dækker det specialiserede socialområde en bred vifte af målgrupper og tilbud, herunder udsatte voksne og voksne med handicap (Socialstyrelsen, 2021).

Det specialiserede voksenområde udgør en betydelig økonomisk og styringsmæssig udfordring for kommunerne, og udgifterne hertil har været markant stigende i de seneste år. Indtil nu har manglende klarhed over præcis, hvad der skaber denne stigning i udgifterne, været et problem grundet betydelige udfordringer med datakvaliteten. For at opnå større indsigt i årsagerne til de stigende udgifter, iværksatte Kommunernes Landsforening (herefter KL) et partnerskabsprojekt i slutningen af år 2018 (Kommunernes Landsforening, 2020). I dette samarbejdsprojekt med 30 kommuner har KL arbejdet på at forstå udviklingen i aktiviteter og udgifter på området, samt de underliggende årsager til denne udvikling. Partnerskabsprojektet dokumenterer, at de øgede udgifter inden for socialområdet primært skyldes en markant stigning i aktiviteten på området, da flere personer modtager sociale indsatser. Ligeledes lægger en stigende forekomst af psykiske diagnoser et pres på kommunerne. I årrækken 2015 til 2018 steg antallet af fuldtidsmodtagere af botilbud og bostøtte med cirka 5.000 personer, mens fuldtidsmodtagere med psykiske diagnoser steg med cirka 4.000 personer (Kommunernes Landsforening, 2020). Ifølge rapporten "Når udsatte borgere møder velfærdssystemet," udgivet af VIVE i år 2018, er andelen af unge under 30 år, der får stillet psykiske diagnoser som angst, ADHD eller depression, fordoblet i løbet af de sidste 10 år (Jørgensen & Benjaminsen, 2018).

I en artikel udgivet af KL fremgår det, at kommunernes budgetter for år 2023 afspejler en betydeligt presset økonomi, primært grundet utilstrækkelig kompensation for stigende udgifter inden for det specialiserede

socialområde (Kommunernes Landsforening, 2023). KL's formand Martin Damm udtaler:

Udsigten for den kommunale økonomi er særdeles dystre. Vi har udarbejdet budgetter, der overholder økonomiaftalen, men det er kun muligt på bekostning af alvorlige og vanskelige prioriteringer i kommunerne. I økonomiaftalen for 2023 fik kommunerne et løft på 1,3 mia. kr., men dette beløb er allerede blevet brugt mere end to gange – ikke til dækning af stigende udgifter til flere børn og ældre, som det oprindeligt var tiltænkt, men for at afhjælpe hullerne skabt af stigende priser og udgifter på det specialiserede socialområde" (Kommunernes Landsforening, 2023).

Partnerskabskommunerne identificerer flere fokusområder, der potentielt kan reducere udgiftspresset på voksenhandicapområdet. Ét af fokusområderne fra projektet, var brugen af de forebyggende og midlertidige indsatser som en strategi for at begrænse behovet for bostøtte og botilbud, og involverer implementering af tidlig rådgivning og vejledning med fokus på afgrænsede tidsforløb gennem brugen af SEL § 82-tilbud. Dette skal sikre, at borgeres udfordringer håndteres, inden de eskalerer, og behovet for mere omfattende indsatser opstår. Rapporten beskriver, hvordan disse kommuner har opnået positive økonomiske resultater ved at implementere SEL § 82-tilbud (Kommunernes Landsforening, 2020).

Borgere med nedsat psykisk eller fysisk funktionsniveau eller sociale problemer, kan være i målgruppe for at modtage støtte serviceloven. Formålet med serviceloven er at tilbyde rådgivning og støtte for at forebygge sociale problemer jf. SEL § 1, i pkt. 2 er der en række serviceydelse, som kan have et forebyggende sigte. Kommunen, herunder socialrådgiveren, har, når der skal træffes beslutninger om støtte, en generel forpligtelse til at agere økonomisk forsvarligt, og tage hensyn til både faglige og økonomiske overvejelser i overensstemmelse med SEL § 1 stk. 3. De økonomiske hensyn præciseres i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. LF 140, hvor de forstås som hensyn til, hvorvidt et tilbud efter loven er indhentet og/eller leveret på en økonomisk hensigtsmæssig måde. Kommunen skal vælge det billigste af to tilbud, som er lige velegnede til at opfylde borgerens behov (LF 140 2011-2012). Det bør dog bemærkes, at økonomiske hensyn aldrig må stå alene, som det også tydeligt fremgår af bemærkningen til lovforslaget: "Kommunalbestyrelsens afgørelse skal baseres på en konkret, individuel vurdering af borgerens behov. Kommunalbestyrelsen må derfor aldrig vælge en indsats alene ud fra økonomiske overvejelser" (LF 140 2011-2012).

Udsatte voksne og voksne med handicap kan være i målgruppe for at modtage støtte efter servicelovens kapitel 15a om tidlige forebyggende indsatser. Projektet vil tage udgangspunkt i SEL § 82 b, hvor kommunen har mulighed for at iværksætte eller give tilskud til tilbud om tidsbegrænset individuel hjælp,

omsorg eller støtte, samt tidsbegrænset individuel optræning og hjælp til udvikling af færdigheder. Derudover sigter denne indsats mod at forhindre, mindske eller udsætte tabet af borgerens funktionsevne, inden det når det niveau, hvor borgeren kvalificerer sig til at modtage støtte i henhold til SEL § 85. Projektet vil ligeledes tage udgangspunkt i SEL § 85, som kommunen kan tilbyde til personer med betydeligt nedsat fysisk og psykisk funktionsniveau eller særlige sociale problemer. Kommunen skal, jf. SEL § 85, tilbyde hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder, samt støtte borger i at blive selvhjulpne i så høj grad som det er muligt. Det vil sige, at for borgere med en betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller har specielle sociale udfordringer, er det et krav at tilbyde støtte i henhold til SEL § 85, og er derfor en skal-bestemmelse. Borgere der har en nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller sociale problemer, eller som er i risiko for at udvikle disse, kan tilbydes en tidlig forebyggende indsats jf. SEL § 82, hvorfor det er en kan-bestemmelse, som er en mulighed kommunen har, men ikke en forpligtelse at tilbyde (Ankestyrelsen, 2020).

I undersøgelsen: "Sagstal i kommunale forvaltninger" udgivet af Dansk Socialrådgiverforening i år 2023 (Dansk Socialrådgiverforening, 2023) fremgår det, at sagstallene de seneste år generelt er faldet på voksenhandicapområdet. På trods af gennemsnitlig faldende sagstal, forbliver det en udfordring, at mange kommuner stadig kæmper med at håndtere høje sagstal. Resultaterne fra undersøgelsen, baseret på svar fra 214 tillidsrepræsentanter fordelt på 84 kommuner, viser at 47 procent ikke overholder Dansk Socialrådgiverforenings anbefalinger for sagstal, som på voksenhandicapområdet ideelt set bør ligge mellem 45 og 65 sager. 37 ud af de 47 adspurgte tillidsrepræsentanter på voksenhandicapområdet, svarende til 79 procent, vurderer at socialrådgiverne aktuelt har for høje sagstal. Det fremgår at sagstallene ligger mellem 40 og 137 sager, hvoraf den største andel ligger i intervallet mellem 60 og 85 sager. En af de adspurgte i undersøgelsen oplyser at: "Ledelsen på det specialiserede voksenområde i ... kommune har et ønske om at sagsbehandlerne har et noget reduceret sagsantal, dette lader sig dog ikke gøre økonomisk" (Dansk Socialrådgiverforening, 2023).

I en rundspørge foretaget af Dansk Socialrådgiverforening fra år 2021: "Travlhed og presset økonomi går ud over borgere med handicap" (Birch, 2021) fremgår det, at der stadig er behov for at forbedre sagsbehandling og økonomi på området, for at sikre, at borgerne modtager den rette indsats. Rundspørgen blev gennemført blandt medlemmer, der beskæftiger sig med myndighedsarbejde på handicapområdet, og 144 personer har deltaget. Rundspørgen viste at hver fjerde socialrådgiver på handicapområdet ofte kommer så langt bagud, at det går ud over borgerne. Ifølge rundspørgen havde en tredjedel af sagsbehandlerne på voksenhandicapområdet et højere antal sager end det anbefalede niveau fastsat af

Dansk Socialrådgiverforening. Rundspørgen viste også, at den øgede arbejdsbyrde har en negativ indvirkning på borgerne, idet 28 procent af socialrådgiverne i undersøgelsen udtalte, at de ofte eller altid kommer så langt bagud, at dette påvirker borgerne negativt. Desuden blev den stramme økonomiske situation fremhævet som en bekymring, da syv ud af ti socialrådgivere angav, at økonomiske hensyn altid, ofte eller indimellem står i vejen for at iværksætte de fagligt korrekte foranstaltninger, hvilket efterfølgende har været omdiskuteret som værende en barriere for borgernes retssikkerhed og mulighed for at få den rette hjælp. Socialrådgiverne udtaler selv at der er et konstant uhensigtsmæssigt pres på at afslutte eller skære ned på indsatser og at der er noget helt galt med finansieringen af voksenhandicapområdet. Ligeledes findes det frustrerende, at det hele tiden er den kortsigtede økonomi, der styrer hele indsatsen (Birch, 2021). Disse oplevede problemstillinger understøtter en tidligere undersøgelse foretaget af Dansk Socialrådgiverforening med titlen "Undersøgelse af økonomi og faglighed på handicapområdet" fra år 2011 (Dansk Socialrådgiverforening, 2011), hvor 235 socialrådgivere på handicapområdet deltog. Resultaterne af denne undersøgelse viste, at 81 procent af de deltagende socialrådgivere oplevede, at økonomiske hensyn i høj eller nogen grad spillede en større rolle end de socialfaglige vurderinger, når beslutninger om foranstaltninger skulle træffes. Cirka 40 procent af de adspurgte angav, at de havde oplevet, at der ikke var økonomisk råderum til at bevilge de nødvendige indsatser, baseret på de socialfaglige vurderinger. Desuden påpegede to ud af tre socialrådgivere, at fokus på økonomi forringer muligheden for at beskytte de handicappedes rettigheder i overensstemmelse med den sociale lovgivning, hvilket rejser bekymring om retssikkerheden på handicapområdet (Dansk Socialrådgiverforening, 2011).

Dansk Erhverv har foretaget en undersøgelse af befolkningens vurdering af kvaliteten af velfærden på handicapområdet, både i dag og i fremtiden (Dansk Erhverv, 2022). Undersøgelsen viser, at mere end hver tredje person, der er i kontakt med handicapområdet, vurderer, at kvaliteten af velfærden på området er dårlig. Denne opfattelse deles også af hver femte person, der ikke er direkte berørt af handicapområdet. Derudover forventer mange respondenter, at kvaliteten på handicapområdet vil falde i fremtiden, og de udtrykker betydelig bekymring i denne henseende. De alarmerende udmeldinger fra den danske befolkning vedrørende handicapområdet og forventningerne til velfærden fremover fører til Dansk Erhvervs overbevisning om behovet for hurtig handling (Dansk Erhverv, 2022).

Andelen af ændrede, ophævede eller hjemviste sager på voksenhandicapområdet afspejler omgørelsesprocenten. Denne procentdel giver indsigt i nøjagtigheden af de afgørelser, der påklages til Ankestyrelsen, og den generelle kvalitet af kommunernes sagsbehandling. Offentliggørelsen af

omgørelsesprocenterne inden for socialområdet er i overensstemmelse med bestemmelserne i Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, sådan som det er specificeret i lovbekendtgørelse nr. 1109 af 24. august 2023, § 79b (Social-, Bolig og Ældreministeriet, 2023). Når der sker en hjemvisning af en sag, indikerer det ofte, at der foreligger enten mangelfulde oplysninger eller alvorlige fejl i sagsbehandlingen. Hjemviste sager dækker tilfælde, hvor kommunens afgørelse indeholder så væsentlige sagsbehandlingsfejl eller mangler i lovhjemlen, at afgørelsen er ugyldig (Ankestyrelsen, u.å.).

De seneste år har der på landsplan været høje omgørelsesprocenter inden for socialområdet. Dette indikerer potentielle udfordringer og problemstillinger på området (Social-, Bolig og Ældreministeriet, 2023). I år 2022 lå omgørelsesprocenten for voksenhandicapområdet på 38,9 procent og fordelte sig ved, at 7,7 procent af sagerne er ændret eller ophævet, 31,3 procent er hjemvist, og 61,1 procent er stadfæstet. I år 2021 var omgørelsesprocenten på 34,3 procent. Der er betydelige variationer i omgørelsesprocenten mellem de enkelte kommuner, i Jammerbugt Kommune traf Ankestyrelsen i år 2022 afgørelse i 16 sager på voksenhandicapområdet, hvoraf de omgjorde kommunens afgørelse i 10 af klagesagerne, hvilket gav en omgørelsesprocent på 63 procent. Dette tal var i år 2021 på 45 procent, hvor Ankestyrelsen traf 11 afgørelser, hvoraf 5 af klagesagerne blev omgjort. I de 5 sager har Ankestyrelsen bedt Jammerbugt Kommune om at behandle sagen på ny (Social-, Bolig og Ældreministeriet, 2023).

I år 2020 udarbejdede Advokatsamfundet en rapport med titlen "Retssikkerhed for udsatte borgere" (Møller, 2020) med det formål at undersøge behovet for at gentænke retssikkerhedsarbejdet med henblik på at forbedre retssikkerheden for borgere med handicap i deres interaktion med den offentlige forvaltning. Rapporten fremhæver tilstedeværelsen af et mørketal i forhold til at måle fejl og mangler i kommunernes afgørelser. Rapporten drager den konklusion, at den nuværende lovgivningsmæssige retssikkerhed ikke svarer til den retssikkerhed, der praktisk talt eksisterer, da hele 42 procent af de borgere, der klager over afgørelser, viser sig at have ret i deres klage. Samtidig indikerer stikprøver fra Ankestyrelsen, at der forekommer næsten lige så mange fejl i de sager, der ikke klages over. Dette peger på en potentiel risiko for, at omgørelsesprocenten muligvis burde være højere, end statistikken viser. Det er derfor foruroligende, at der i kølvandet på Ankestyrelsens undersøgelse ikke synes at være blevet iværksat tiltag fra hverken Folketinget, Kommunernes Landsforening eller Ankestyrelsen for at imødegå de udfordringer, som rapporten identificerer (Møller, 2020).

3. Problemformulering

På baggrund af ovenstående belysning af udfordringer på voksenhandicapområdet er følgende problemformulering udarbejdet:

”Hvordan påvirker de organisatoriske og økonomiske rammer, som socialrådgiveren er underlagt på voksenhandicapområdet, i Jammerbugt Kommune, det handlingsmæssige råderum og sagsbehandlingen, med fokus på vurdering og visitation til den forebyggende indsats jf. servicelovens § 82 b og socialpædagogisk støtte jf. servicelovens § 85 og hvilke snitfladeproblematikker kan der være herved?”

4. Afgrænsning

Projektets målgruppe er udsatte voksne og voksne handicap, afgrænset til voksenhandicapområdet i Jammerbugt Kommune, med særligt fokus på vurdering og visitation til den tidlige forebyggende indsats jf. SEL § 82 b, og længerevarende indsats i form af socialpædagogisk støtte jf. SEL § 85. Målgruppen er mangfoldig, hvilket betyder, at borgerne inden for denne gruppe har forskellige ressourcer og udfordringer, og dermed også forskellige støttebehov. I problemformuleringen afgrænses til de organisatoriske og økonomiske rammer, og hvordan de påvirker det handlingsmæssige råderum og sagsbehandlingen. Der er dog opmærksomhed på, at de politiske og juridiske rammer ligeledes har en væsentlig indflydelse, og at rammerne i praksis er gensidigt afhængige af hinanden.

Udsatte voksne og voksne med handicap kan være i målgruppe for at modtage støtte efter servicelovens kapitel 15a om tidlige forebyggende indsatser. Siden 1. januar år 2015 har kommunerne fået mulighed for, i henhold til servicelovens §§ 82 a-d, at bevilge forebyggende støtte og hjælp til voksne med funktionsnedsættelse eller sociale problemer, eller i risiko for at udvikle funktionsnedsættelse eller sociale problemer. Disse paragraffer indeholder bestemmelser om tidsbegrænset støtte og hjælp, hvor SEL § 82 a er gruppebaseret støtte, SEL § 82 b er individuel støtte, SEL § 82 c er sociale akuttillbud og SEL § 82 d er støtte etableret i samarbejde med frivillige. I servicelovens kapitel 16, findes SEL § 85 om socialpædagogisk støtte. Der er bevidsthed om at der forekommer flere snitfladeproblematikker i servicelovens bestemmelser, herunder mellem SEL § 82 b og SEL § 85 og ligeledes mellem SEL § 83 og SEL § 85. I projektet afgrænses til snitfladeproblematikker der er forbundet med SEL § 82 b og SEL § 85. Projektet tager udgangspunkt i eksisterende empirisk materiale, samt de indsamlede interviews, der har bidraget til at identificere og præcisere vores undren. Denne undren har dannet grundlag for projektets problemformulering.

Der er opmærksomhed på at omgørelsesprocenten på voksenhandicapområdet som analyseres, også dækker over andre paragraffer i servicelovens kapitel 15.

Der er ligeledes en opmærksomhed på, at der afgrænses til dele af Foucault magtteori, som findes relevante at benytte i analysen, og derved udlader andre dele af hans teori.

5. Begrebsafklaring

5.1 Sociale problemer

Der findes forskellige syn og opfattelse af sociale problemer, og det kan være vanskeligt at definere et socialt problem, idet det oftest er komplekst, nuanceret og foranderligt. Peter Bundesen (herefter Bundesen) definerer sociale problemer ud fra samfundets opfattelse af dem. Hans definition af sociale problemer kan hjælpe med, at få et indblik i de sociale problemer og problematikker, som målgruppen står overfor. Bundesen definerer sociale problemer således: "Et socialt problem er en oplevet, uønsket social livssituation, som der er en udbredt opfattelse om, at politiske institutioner har et ansvar for at afhjælpe. Løsningsindsatsen kan udføres af de politiske institutioner eller i samarbejde med andre aktører" (Bundesen, 2015). Dette indikerer, at det, der opfattes som et problem for én borger, ikke nødvendigvis vil være et problem for en anden, selvom deres udfordringer måske ligner hinanden. Sociale problemer anses for at være afhængige af samfundets interesser, normer og værdier. Vanskeligheder og uretfærdigheder er noget, som opleves, og for at blive betragtet som sociale problemer, må de anerkendes som noget, der kræver politisk interesse for at søges afhjulpnet (Bundesen, 2015).

5.2 Handicap

Den valgte målgruppe udsatte voksne og voksne med handicap, udgør en bred gruppe, hvorfor det findes relevant at redegøre for handicapbegrebet. Der findes ikke ét anerkendt og anvendt handicapbegreb, men en mangfoldighed af handicapbegreber (Det Centrale Handicapråd, 2020).

FN's Handicapkonvention tager afsæt i følgende definition, som der også tages udgangspunkt i gennem projektet:

"Personer med handicap omfatter personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre" (Det Centrale Handicapråd, 2020).

Ifølge denne definition opstår handicappet i samspillet mellem en funktionsnedsættelse og forskellige barrierer i miljøet. Definitionen i konventionen bygger på det samfundsrelaterede handicapbegreb, hvor fokus flyttes fra individet til måden samfundet er indrettet (Det Centrale Handicapråd, 2020).



5.3 Socialrådgiverens handlingsmæssige råderum

Socialrådgiverens handlingsmæssige råderum udgør en kompleks dynamik, der opstår i spændingsfeltet mellem forskellige faktorer. Dette omfatter de politiske beslutninger og prioriteringer, lovgivningens rammer, de økonomiske ressourcer til rådighed og organisationens strukturer. Samtidig er borgerens behov, ønsker og livssituation en vigtig komponent, mens socialrådgiverens egen professionelle rolle og etik også har en central rolle. Det er i denne sammensmeltning af elementer, at socialrådgiverens handlingsmæssige råderum befinder sig. Socialrådgiveren skal navigere i en kompleks virkelighed, hvor de politiske mål og retningslinjer skal omsættes til praksis, inden for de rammer der fastsættes af lovgivningen. Samtidig skal socialrådgiveren være opmærksom på de ressourcer, der er tilgængelige, og organisatoriske procedurer og prioriteringer. Socialrådgiverens professionalisme, som omfatter viden, for forståelse, erfaring og etiske overvejelser, spiller en afgørende rolle i forhold til, hvordan socialrådgiveren udmønter det handlingsmæssige råderum. Det er i den direkte interaktion med borgeren, at socialrådgiveren træffer beslutninger og implementerer socialpolitikken, hvilket gør interaktionen mellem socialrådgiver og borger til en central faktor i udfoldelsen af det handlingsmæssige råderum (Svensson, Johnsson, & Laanemets, 2009).

6. Videnskabsteori

Dette afsnit har til formål at belyse den videnskabsteoretiske tilgang i projektet, for at kaste lys over, hvordan projektet er forstået og håndteret. Der redegøres for den hermeneutiske tilgang, der fungerer som det teoretiske fundament, der former den metodiske tilgang til projektets udarbejdelse. I projektet kan videnskabsteorien bidrage til undersøgelsen og forståelsen af den udformede problemformulering. Gennem brugen af den hermeneutiske tilgang, skabes en specifik tilgang til forståelse, fortolkning og analyse af de komplekse rammer, som påvirker socialrådgiveres arbejde (Lysen & Christensen, 2021).

6.1 Den hermeneutiske tilgang

Den hermeneutiske videnskabsteoretiske tilgang danner rammen for, hvordan projektet udarbejdes, samt hvordan tidligere erfaringer og for forståelser, påvirker måden, hvorpå socialrådgiverens arbejde med udsatte voksne og voksne med handicap anskues. Centralt i hermeneutikken er, at en fortolkning altid sker inden for den hermeneutiske cirkel, og at der er opmærksomhed på for forståelsen, som kontinuerligt revideres. Den hermeneutiske cirkel er en tilgang inden for hermeneutikken til forståelse og fortolkning af tekster eller fænomener. Den hermeneutiske cirkel beskriver en gensidig relation mellem helhed og del, hvor forståelsen af helheden informerer fortolkningen af de enkelte dele, og omvendt, for at opnå en

dybere og mere nuanceret forståelse af det, der fortolkes. Den hermeneutiske cirkel vil derfor præge valget af metoder og teori, som anvendes i projektet, i takt med bevægelse i den hermeneutiske cirkel, og derved opnår en ny forståelse og forforståelse (Lysen & Christensen, 2021).

I projektet fokuseres der på vurderingen, sagsbehandlingen og snitfladen mellem den tidlige forebyggende indsats jf. SEL § 82 b og socialpædagogisk støtte jf. SEL § 85. Når det sociale arbejde med udsatte voksne og voksne med handicap ønskes undersøgt, anses den hermeneutiske tilgang, som værende brugbar, da denne sætter fokus på forståelsen af det enkelte menneske og dennes problematikker i konteksten mennesket indgår i. Derudover bidrager hermeneutikken til forståelsen af, hvorfor socialrådgivere handler, som de gør, og til at skabe en nuanceret forståelse af projektets problemstilling. Der er en opmærksomhed på projektets forforståelse gennem projektet, og at denne kan påvirke, måden hvorpå problematikker som ønskes undersøgt, opfattes og tolkes (Lysen & Christensen, 2021). Filosofen Hans-Georg Gadamer (herefter Gadamer), der er kendt for sit arbejde med den filosofiske hermeneutik, beskriver hermeneutikken og den hermeneutiske cirkel som et ontologisk grundtræk ved menneskets måde at eksistere på. Med udgangspunkt i Gadamers forståelse, vil projektet være præget af vores forforståelse, og derved komme til udtryk i udarbejdelse af det empiriske materiale. Gadamer mener, at det er vigtigt, at der tages stilling til valget af metoder og teori, samt diskutere betydningen dette kan have for interviews, analyse og fortolkning (Guldager, 2015). Der er derfor en opmærksomhed på, at den hermeneutiske cirkel vil præge valget af metoder og teori, såvel som hvordan empirien indsamles. Derfor er det essentielt at være bevidst om projektets eksisterende forforståelse, med henblik på at opretholde en nysgerrig tilgang. Dette muliggør en løbende revision af projektets forforståelse i takt med, at dybere indsigt i projektets problemstilling opnås (Guldager, 2015).

En anden vigtig antagelse i hermeneutikken er, at mennesket handler og agerer ud fra en særlig forståelseshorisont, som består af blandt andet fordomme og forforståelse. Forståelseshorisonten er meningsbærende, hvilket betyder, at det er gennem denne forståelseshorisont, rådgivernes udtalelser analyseres, og de valgte begreber og teorier anvendes. I relation til interviewet implicerer dette, at en særlig forståelseshorisont bringes ind i samtalen, hvilket indebærer refleksion over de relevante aspekter i forhold til den valgte problemformulering. Ved anvendelse af den hermeneutiske tilgang er dybdegående forståelse af rådgivernes refleksioner, og deres perspektiv på udvalgte emner og problemstillinger, i centrum. Dette sigter mod at opnå horisontsammensmeltning og indsigt i deres synsvinkel. Ved anvendelse af den hermeneutiske tilgang i projektet, er det afgørende at være opmærksom på de forforståelser, der medbringes i interviewet. Dette indebærer ligeledes at der skal være opmærksomhed på, at der tilegnes en

forståelse af rådgiverens perspektiv under interviewet. Dette kan opnås ved at anvende specifikke spørgeteknikker og stille opfølgende spørgsmål, hvor der kontinuerligt opsummeres, samt bevare en nysgerrighed omkring korrekt forståelse af rådgivernes synspunkter (Ingemann, Kjeldsen, Nørup, & Rasmussen, 2018).

7. Metodisk tilgang

Dette afsnit centrerer sig om, hvordan forskellige metodiske tilgange giver struktur til den empiriske dataindsamling og analyse. Der vil i følgende redegøres for, hvordan den abduktive analysetilgang vil være gennemgående for analysen. Dernæst, hvordan den kvalitative metode påvirker udformningen af de udførte interviews, samt hvordan casestudiet giver mulighed for at udforske og analysere komplekse situationer dybdegående og forstå specifikke faktorer, som påvirker socialrådgiveren i deres daglige arbejde. Dernæst vil der redegøres for den kvantitative metode, og hvordan den bidrager til udformningen af problemformuleringen. Dette afsnit vil desuden berøre de juridiske overvejelser, der er i forbindelse med interviewene af rådgiverne fra Jammerbugt Kommune. Afslutningsvis vil det beskrives, hvordan vores interviewguide har medvirket til at skabe en klar struktur og overskuelighed over projektet, samt sikre, at vi belyser de temaer, som vi betragter som vigtige for at kunne besvare den valgte problemformulering. Derudover vil det beskrives, hvordan den indsamlede empiri behandles gennem transskribering og kodning, samt hvordan den valgte hermeneutiske analysestrategi medvirker til at opnå indsigt i og forståelse af rådgivernes mening, for derved at kunne opnå en horisontsammensmeltning.

7.1 Abduktive tilgang

I følgende afsnit redegøres for den abduktive metode, og dennes påvirkning på udformningen af projektet. De kvalitative interviews, der udgør projektets primære empiriske kilde, kendetegnes ofte som en induktiv metode, hvilket betyder, at teorien udvælges på baggrund af de indsamlede data, med det formål at identificere generelle mønstre og sammenhænge i materialet (Engen & Nielsen, 2022).

De kvantitative metoder er karakteriseret ved en deduktiv tilgang, da de tager udgangspunkt i eksisterende empiri, til at teste teorien ved at anvende den på den indsamlede data (Müller, 2022). I midten af den induktive og deduktive tilgange, findes den abduktive tilgang, som vil være gennemgående for analysen. Den abduktive tilgang bidrager til at belyse forskellige perspektiver i forståelse af de indsamlede data, ved at understrege den gensidige påvirkning mellem teori og data. Med denne tilgang vil valget af teorier blive udformet på baggrund af de data, der indsamles, og udviklet gennem en systematisk og dybdegående analyse (Thagaard, 2010).

Tilgangen beskrives som: "En analysetilgang, hvor man veksler mellem empiridrevne fortolkninger og begrebsudvikling forankret i teori. Analysen udfolder sig som en dialog mellem teori og data, således at empirien influerer vores teorivalg, samtidig med at teori hjælper os til at fortolke og perspektivere vores empiriske fund." (Mik-Meyer & Järvinen, 2016)

7.2 Kvalitativ metode

I følgende afsnit redegøres for den anvendte kvalitative undersøgelse samt overvejelserne, der har formet tilgangen til interviewene. Kvalitative undersøgelser vil oftest have en induktiv tilgang, idet de gennem brugen af kvalitative data, såsom interviews, forsøger at udvikle eller identificere generelle mønstre og sammenhænge i samfundet. Empirien vil blive indsamlet gennem to kvalitative interviews med rådgivere i Jammerbugt Kommune. Interviewene skal medvirke til at skabe fordybelse og forståelse af rådgivernes oplevelser og erfaringer, igennem interaktion og dialog. Samtidig opnås, gennem interviewene, viden om, hvordan de organisatoriske og økonomiske rammer, som socialrådgiveren er underlagt, har betydning for det handlingsmæssige råderum. Den kvalitative metode har til formål at bidrage til en dybere forståelse af sociale fænomener (Engen & Nielsen, 2022).

7.2.1 Casestudie

I det følgende afsnit redegøres der for casestudiet som metode, herunder metodens fordele og ulemper. Gennem brugen af artiklen "Fem misforståelse om Casestudiet" (Flyvbjerg, 2010) skrevet af Bent Flyvbjerg (herefter Flyvbjerg) i år 2010, imødekommes de ofte opstillede kritikpunkter af casestudiet. I indsamlingen af empirien vil der benyttes kvalitativt casestudie, da casestudiet har til formål at undersøge et samtidigt fænomen i en social kontekst, hvor fænomenet udfolder sig, og søger at sætte de særlige kendetegn og interessante fænomener ved en organisation under en lup (Antoft & Salomonsen, 2007). Gennem casestudiet vil de organisatoriske forhold, som socialrådgiveren er underlagt undersøges, og ligeledes betydningen de har eller kan have i forhold til den faglige vurdering i bevillingen af enten den tidlige forebyggende indsats jf. SEL § 82 b og socialpædagogisk støtte jf. SEL § 85. Casestudiet giver mulighed for at udforske og analysere komplekse situationer dybdegående og forstå specifikke faktorer, som påvirker socialrådgiveren i deres daglige arbejde. Når det ønskes at undersøge et nutidigt socialt fænomen, vil det ofte være for usikkert kun at anvende en enkelt datakilde. Derfor anvendes der flere datakilder, som eksempelvis kommunens dokumenter, budgetter og interviews med rådgivere fra kommunen (Antoft & Salomonsen, 2007).

Ifølge Flyvbjerg er det svært at formulere en endelig og simpel definition af casestudie som forskningsmetode. Casestudiemetoden er praktisk og velegnet til at udforske et fænomen i en enkelt situation. Formålet med casestudiet er at opnå en nuanceret og dybdegående forståelse af det undersøgte fænomen i en bestemt kontekst (Flyvbjerg, 2010). I artiklen har Flyvbjerg undersøgt årsagerne til, hvorfor den almindelige opfattelse af casestudier er problematisk med fokus på de misforståelser, der ofte er forbundet hermed. Der findes problematikker og kritik i forhold til brugen af casestudier og spørgsmålet om, i hvilken grad resultater fra den undersøgte og analyserede kontekst, kan overføres til andre sammenhænge. En af misforståelserne, som Flyvbjerg fremhæver i den generelle opfattelse af casestudiet, er den manglende mulighed for at generalisere: "Man kan ikke generalisere ud fra enkelttilfælde, og derfor kan enkeltstående casestudier ikke bidrage til videnskabelig udvikling" (Flyvbjerg, 2010). Flyvbjerg adresserer denne misforståelse og påpeger, at det ofte er muligt at generalisere, på baggrund af en enkelt case, og at casestudier således kan bidrage til videnskabelig udvikling, ved at fremhæve komplekse kontekster, og muliggøre generalisering, som et supplement eller alternativ til andre metoder. For at imødekomme denne kritik anvendes andet empirisk materiale ligeledes i analysen. Casestudier kan opnå en generaliserbarhed ved at tjene som kilde til teoretisk indsigt og bidrage til udvikling af generelle principper og teorier. Casestudier kan derved styrke eller svække en teori (Flyvbjerg, 2010).

7.2.2 Interview

I følgende afsnit gennemgås det, hvordan interviews anvendes som metode til undersøgelsesfeltet i projektet. Den kvalitative interviewmetode benyttes med det formål, at skabe dybde i det undersøgte, og ligeledes skabe fokus på subjekter, og deres handlinger og meninger. Dette gøres ved at samtale med og indgå i dialog med rådgiverne. På den måde kan der opnås en dybere empirisk forståelse og derved få adgang til flere nuancer af det, som problemfeltet sætter spørgsmålstejn ved (Ingemann, Kjeldsen, Nørup, & Rasmussen, 2018). I det kvalitative interview er samtalen i centrum, dog adskiller den sig fra almindelige samtaler, da det ikke er en åben samtale mellem ligestillede. De udvalgte emner og spørgsmål i interviewguiden danner strukturen for samtalen, og spørgsmålene er formuleret med en væsentlig overvejelse, med henblik på at undgå ledende spørgsmål, så rådgivernes fortællinger ikke påvirkes af projektets forforståelse (Engen & Nielsen, 2022).

I det kvalitative interview skelnes der mellem et almindeligt interview, hvor man interviewer borgere, eller ekspertinterview, hvor eksperter interviewes. En ekspert forstås som en person, der besidder en særlig viden eller ekspertise. I undersøgelsen gøres brug af ekspertinterview, da der interviewes socialrådgivere

på voksenhandicapområdet, som begge besidder en særlig viden og udøver en vis grad af indflydelse i forhold til at træffe beslutninger, blandt andet om bevilling af tilbud og støtte efter SEL § 82 b eller SEL § 85 (Ingemann, Kjeldsen, Nørup, & Rasmussen, 2018). Interviewet kan indeholde forskellige grader af struktur, hvor der skelnes mellem det strukturerede, semistrukturerede og ustrukturerede interview. For at undersøge projektets problemformulering, er der gjort brug af det semistrukturerede kvalitative interview, med fokus på relevante temaer og spørgsmål, som forinden er formuleret i en interviewguide. Igennem det semistrukturerede interview er det muligt at fravige interviewguiden og stille opfølgende eller nye spørgsmål, samt omformulere de planlagte spørgsmål. Interviewene vil blive afholdt på rådgivernes arbejdsplads, med henblik på at skabe en tryk atmosfære. Interviewene vil blive optaget efter aftale med rådgiverne, med henblik på at undgå misforståelser og sikre korrekte citeringer. Valget om optagelse af interview er gjort, med en bevidsthed om, at rådgiverne, idet de gøres opmærksom på optagelsen, kan tendere at svare med en højere grad af forsigtighed. Der er ligeledes bevidsthed omkring, at denne forsigtighed kan påvirke rådgivernes svar i en sådan grad, at svarene vil divergere i væsentlig grad fra interviews foretaget uden optagelse (Ingemann, Kjeldsen, Nørup, & Rasmussen, 2018).

De to interviews vil bære præg af den hermeneutiske tilgang, da det forventes interviewene, bidrager med ny viden og derved ny forståelse. Der er i interviewene fokus på at frembringe og belyse rådgivernes meninger og handlingsrationaler, dog med bevidsthed om at der forinden interviewene er en særlig forståelseshorisont, hvorfor det ønskes at opnå en horisontsammensmeltning. Ved en horisontsammensmeltning sættes der ikke lighedstegn ved enighed omkring en given sag eller problemstilling, men snarere det, at opnå forståelse for rådgivernes forståelse af emnerne og eventuelle problemstillinger (Ingemann, Kjeldsen, Nørup, & Rasmussen, 2018).

7.3 Eksisterende kvantitativ empiri

I nedenstående afsnit redegøres der kort for brugen af den anvendte eksisterende kvantitative empiri, da denne danner grundlaget for vores problemfelt og deraf udarbejdede problemformulering. I projektets analyse integreres eksisterende undersøgelsesresultater med henblik på at evaluere egne resultater ved hjælp af tidligere forskning og undersøgelser. Dette indebærer at anvende andres undersøgelsesresultater som et referenceniveau for at bedømme egne fund. Når projektet når til pointer baseret på egen empiri, kan de foreliggende undersøgelsesresultater på samme område bruges til at belyse projektets troværdighed og overførbarehed. Dette opnås ved at sammenligne egne resultater med eksisterende undersøgelsesresultater, samtidig med at ens bidrag til viden tydeliggøres ved at relatere det til anden

eksisterende viden på området. Brugen af eksisterende kvantitativ empiri anvendes til at kaste lys over problemstillingens omfang og fremme projektets overførbare og troværdighed (Müller, 2022).

7.4 Juridiske overvejelser

Der er i projektet en opmærksomhed på, at det ved indsamling af data, er vigtigt overveje de juridiske aspekter, idet interviewene vil indeholde personfølsomme oplysninger. Derudover vil rådgiverne gøres opmærksomme på, at de indsamlede personfølsomme data vil anonymiseres. Dette indebærer blandt andet at fjerne eller ændre identificerbare oplysninger, når data anvendes i projektet. Det er ligeledes vigtigt at tydeliggøre over for rådgiverne, hvordan deres data vil blive brugt og beskyttet. Der er en opmærksomhed på, at studerende ikke er underlagt tavshedspligten jf. forvaltningslovens jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22/04/2014 § 27, da studerende ikke handler på universitetets vegne. Oplysningerne må dog ikke videregives, da projektets ejere, som dataansvarlige, er omfattet reglerne i databeskyttelsesforordningen (herefter DBF). Når der indhentes data fra rådgiverne, er der nogle grundlæggende principper, der skal overholdes som dataansvarlig jf. DBF-kapitel 2. Forinden interviewene påbegyndes, indhentes der et informeret samtykke fra de deltagende rådgiver om medvirken jf. DBF-artikel 4. I forlængelse heraf vil rådgiverne blive gjort opmærksomme på oplysningspligten jf. DBF-artikel 13, hvilket indebærer en klar og forståelig forklaring af formålet med interviewet, hvordan dataene vil blive brugt, og hvilke rettigheder rådgiverne har. Informeret samtykke bør være frivilligt og kan tilbagekaldes på ethvert tidspunkt uden negative konsekvenser.

7.5 Databearbejdning

7.5.1 Interviewguide

Forinden de to interviews er der udarbejdet en interviewguide med det formål at sikre, at de temaer, som betragtes som vigtige for at kunne besvare den valgte problemformulering, belyses. Interviewguiden er ligeledes udformet med henblik på at skabe en klar struktur og overskuelighed under interviewprocessen for alle (Ingemann, Kjeldsen, Nørup, & Rasmussen, 2018).

Første del af interviewguiden indledes med en kort introduktion af projektet, samt rådgivernes rettigheder. Dernæst stilles konkrete og lukkede spørgsmål om rådgivernes uddannelse og erhvervserfaring, hvortil der forventes korte svar fra rådgiverne. Herefter stilles der spørgsmål til de temaer som betragtes som værende vigtige. Spørgsmålene i denne del af interviewet består hovedsageligt af åbne spørgsmål, hvilket giver plads til rådgivernes kan dele deres refleksioner, oplevelser og erfaringer, samt mulighed for at svare uddybende (Thagaard, 2010).

Interviewguiden fremgår i bilag 1.

7.5.2 Transskribering

I følgende redegøres der for, hvordan den indsamlede empiri, vil blive transskriberet og de overvejelser, der knytter sig hertil. Dernæst redegøres der for kodning og hvordan data behandles med henblik på at identificere gennemgående tematikker.

Det forventes, at de udførte interviews udgør brugbar empiri, der dybdegående og nuanceret beskriver de tematikker, som gør det muligt at analysere og besvare problemformuleringen. Interviewene optages og transskriberes med henblik på at sikre at citeringer, som anvendes i analysen, gengives korrekt, samt sikre at vigtige pointer ikke overses. Formålet med transskriberingen er ligeledes at muliggøre kodning af interviewene, som kan bidrage med et overblik i og under analyseprocessen (Ingemann, Kjeldsen, Nørup, & Rasmussen, 2018).

Transskriberingen danner således grundlaget for kodningsprocessen og udarbejdelsen af analysen. Kodningen anvendes som et forberedende redskab til analysen, hvor den indsamlede data nærlæses og inddeles i mindre dele, temaer og centrale begreber, hvilket skaber en mere systematisk tilgang til analysen. Der vil gøres brug af lukket kodning, da der gennem den hermeneutiske tilgang i projektet, ud fra projektets forforståelser og andet eksisterende kvantitativ empiri, er udvalgt temaer, som ønskes belyst og analyseret. I den lukkede kodning tages der afsæt i inddeling af interviewene efter den valgte teori og centrale begreber som krydspres, snitfladeproblematikker, økonomisk pres (Ingemann, Kjeldsen, Nørup, & Rasmussen, 2018). Der vil derudover også gøres brug af den åbne kodning, som kan bidrage til at finde andre relevante temaer som optræder i interviewene. Der vil i projektet benyttes en kombination af de to kodningsstrategier, da det kan være nyttigt at begynde den overvejende lukkede kodning med en indledende åben kodning. Dette gøres med henblik på at afdække hvilke temaer og begreber der faktisk optræder i interviewene og derved synliggøre, om andre teorier og begreber end de valgte, optræder i interviewene. Igennem den åbne kodning undgås det at overse vigtige temaer, som ikke matcher temaerne og begreberne i den lukkede kodning. I kodningsprocessen har tilgangen til empiri været præget af en grundig og systematisk tilgang, der har bidraget til at fastholde den røde tråd i analysen. Den grundige transskribering af interviewene danner fundamentet, som bidrager til overblikket over empiriens kompleksitet og potentielle temaer og centrale begreber (Ingemann, Kjeldsen, Nørup, & Rasmussen, 2018).

7.5.3 Den hermeneutiske analysestrategi

Som belyst i problemfeltet, er voksenhandicapområdet under et økonomisk pres, hvilket der kan være flere årsagsforklaringer til, hvoraf den ene kan være en betydelig stigning i antallet af personer, der diagnosticeres med psykiske lidelser og har behov for støtte i henhold til servicelovens bestemmelser. Det økonomiske pres på området afspejles både i organisationen og i socialrådgiverens handlemuligheder, og der kan være en risiko for, at økonomien begrænser socialrådgiverens handlingsmæssige råderum til at vurdere, hvilke indsatser der bedst støtter borgeren i at opnå så stor selvstændighed som muligt. I projektet anvendes den hermeneutiske analyse i forbindelse med interviewene, med henblik på at få indsigt i, og forstå, socialrådgiverens handlingsmæssige råderum indenfor de givne rammer og i sagsbehandlingen. I analysefasen indebærer den hermeneutiske tilgang ligeledes en nøje gennemgang af det transskriberede interviewmateriale for at opnå en tilfredsstillende forståelse af, hvad rådgiverne forsøger at formidle, hvad informanten forstår, og hvordan informanten forstår sig selv og emnet. Analysestrategien har til hensigt at skabe struktur og gennemsigtighed i analysen. Formålet med en analysestrategi er ligeledes at strukturere og styre processen med at indsamle og behandle data (Ingemann, Kjeldsen, Nørup, & Rasmussen, 2018).

I hermeneutikken er begreber som mening, forståelse og fortolkning centrale, og perspektivet bygger på den grundlæggende opfattelse af, at mennesket er et fortolkende væsen. Mennesket tilskriver mening til det, det møder, og forsøger grundlæggende at forstå og fortolke det. Når der vælges en hermeneutisk analyse i forbindelse med interviewene, er det med formålet om at opnå indsigt i, og forståelse af, den mening, som rådgiverne i interviewene, tillægger deres oplevelser. En væsentlig antagelse i hermeneutikken er, at menneskets handlinger og adfærd udspringer af en særlig forståelseshorisont, der består af fordomme og forforståelser. Når denne tilgang anvendes i interviewene, indebærer det også, at interviewene foretages med en bestemt forståelseshorisont og specifikke tanker om, hvad der er på spil i forhold til den undersøgte problemformulering. I den hermeneutiske tilgang er det vigtigt at forsøge at forstå rådgivernes tanker og meninger, for derved at kunne opnå horisontsammensmeltning og blive i stand til at begribe og forstå deres forståelseshorisont. Dette kræver en særlig tilgang under interviewene, hvor det aktivt forsøges at forstå rådgiverne og gøre brug af specifikke interview- og spørgeteknikker, såsom fortolkende spørgsmål, der sigter mod at afklare forståelsen af rådgivernes part (Ingemann, Kjeldsen, Nørup, & Rasmussen, 2018).

8. Teori

I dette afsnit redegøres for Michael Lipskys teori om frontlinjemedarbejdere som politiske aktører og det krydspres, de kan opleve mellem forventninger og begrænsede ressourcer. Der redegøres ligeledes for afværgemekanismer, da frontlinjemedarbejderen i et givent krydspres, kan benytte sig af disse. Derudover redegøres for Michel Foucaults perspektiv på magt i det moderne velfærdssamfund, der betragtes som skabende og produktiv. Samlet set belyser afsnittet kompleksiteten og udfordringerne i socialrådgiverens rolle inden for det sociale arbejde, baseret på de nævnte teoretiske perspektiver.

8.1 Michael Lipsky

Michael Lipsky's (herefter Lipsky) teori pointerer at politik først træder i kraft, når den konkret påvirker borgeren. Dette gør frontlinjen til et politisk sted, da socialrådgiveren her interagerer med borgeren. Socialrådgiveren spiller derfor en politisk rolle, idet de fungerer som forvaltere af politikken, da de i frontlinjen omsætter politik til praksis. Socialrådgiverens skøn og handlinger har derfor en afgørende indflydelse på den endelige udformning af politikken. I frontlinjen har socialrådgiveren ofte betydelig beslutningskompetence og skal udøve skøn. Dette skøn udøves inden for de eksisterende rammer og retningslinjer og er derved ikke frit. Lipsky mener, at frontlinjen er præget af et krydspres, med store forventninger til medarbejderne, med samtidig begrænsede ressourcer til rådighed, hvorfor organisationer og socialrådgivere, benytter forskellige afværgemekanismer for at kunne håndtere denne udfordrende arbejdssituation og skabe rimelige arbejdsvilkår (Christensen, 2021).

Borgere der er i kontakt med voksenhandicapområdet, oplever sig selv som unikke individer i konkrete situationer, men kan i mødet med systemet opleve at blive kategoriseret, og derved berettiget til standardiserede løsninger eller indsatser. Organisationerne har således et udvalg af borgerkategorier, som relaterer sig til forskellige former for indsatser. Herved foregår en social konstruktion, hvor unikke borgere ændres til bestemte indsatskategorier. Dermed bliver de handlemuligheder, som frontlinjemedarbejdere har til rådighed, afgørende for, hvordan de kan vurdere borgerens problem og behov (Christensen, 2021).

8.1.1 Krydspres

I relation til projektets problemformulering findes det relevant at anvende Lipskys teori om krydspres. Denne teori kan bidrage til at identificere de faktorer, der ligger til grund for, hvordan økonomiske og organisatoriske rammer påvirker socialrådgiveren i arbejdet med udsatte voksne og voksne med handicap. Derudover kan teorien bidrage til at analysere det skønsmæssige råderum, som socialrådgivere har, når de træffer beslutninger, og hvilke konsekvenser et krydspres kan have.

Lipsky karakteriserer frontlinjemedarbejderen som en offentligt ansat, der dagligt interagerer med borgere, og dermed har betydelig skønsmæssig frihed i sit arbejde. I udførelsen af dette arbejde har frontlinjemedarbejderen en betydelig grad af skønsmæssig frihed. Denne skønsmæssige frihed medfører, at summen af frontlinjemedarbejderens handlinger ofte udgør den faktiske politik, og dermed bliver socialrådgiveren i praksis politikmagere. Skønnet, kombineret med den direkte interaktion med borgerne, giver frontlinjemedarbejderen betydelig indflydelse på borgernes liv. Det er frontlinjemedarbejderen, der fastsætter krav til borgere og samtidig er det dem, der evaluerer potentielle udviklingsmæssige udfordringer eller funktionsnedsættelser, og herefter træffer beslutninger om indsatsen (Nielsen V. L., 2007). Den skønsmæssige frihed kan også medføre udfordringer, idet der skal navigeres mellem rollen som beslutningstager og de retningslinjer, som organisationen fastsætter. Frontlinjemedarbejderen træffer beslutninger baseret på politiske og ledelsesmæssige hensyn, hvilket komplicerer evnen til at imødekomme både borgernes og ledelsens forventninger. Dette opstår som følge af modstridende interesser og skaber det krydspres, som Lipsky beskriver, mellem socialrådgiverens faglige vurdering og de organisatoriske og politiske rammer (Nielsen, 2007). Dette vækker interesse for, hvordan socialrådgiveren håndterer og mestrer deres arbejdsituation, samt hvordan de under et givent krydspres anvender forskellige handle-mønstre og afværgemekanismer.

8.1.2 Afværgemekanismer

Når frontmedarbejdere er underlagt krydspres, postulerer Lipsky, at dette kan udløse brugen af afværgemekanismer. Disse mekanismer opdeles af ham i fire kategorier: minimere efterspørgslen, rationalisering af service, automatisering af service og kontrol over borgeren. Disse mekanismer kan potentielt påvirke arbejdet for frontlinjemedarbejderen (Nielsen V. L., 2007).

Den første afværgemekanisme, har til formål at minimere efterspørgslen efter frontlinjemedarbejderens arbejde. Denne afværgemekanisme inkluderer begrænset information om de tjenester og muligheder, som er tilgængelige, lange ventetider, besværligheder med at få adgang til frontlinjemedarbejderen eller komplekse ansøgningsskemaer og procedurer (Nielsen V. L., 2007).

En anden afværgemekanisme omfatter mekanismer, der fører til rationering af service. Denne kan opdeles i tre hovedmekanismer; prioritering, ensidig fokusering på bestemte opgaver og modificering af politik. Prioritering af arbejdsopgaver kan ske, baseret på forskellige kriterier, herunder programsatte aktiviteter på bekostning af mere løst definerede opgaver. Socialrådgiveren kan også prioritere opgaver, hvor der kræves afgørelse eller handling fra borgeren eller andre eksterne aktører, snarere end at bruge tid på mere



præventive eller generelle opgaver. Derudover kan prioritering af arbejdsopgaver ske gennem brugen af tre forskellige former for creaming, herunder succes-creaming, hvor der gives prioritet til sager med potentiale for større succes, kvantitets-creaming, hvor lette opgaver prioriteres for at øge produktiviteten og efficiency-creaming, hvor prioritering baseres på, hvor meget hver opgave bidrager til organisationens samlede effektivitet i forhold til de politiske mål. Denne form for creaming kan have konsekvenser for ligebehandling af borgere, kvaliteten af sagsbehandling og målforskydning i retning af specifikke områder. En anden afværgemekanisme, der fører til rationering af service, opstår, når frontlinjemedarbejdere hovedsageligt har fokus på udvalgte opgaver eller specifikke behov hos borgere (Nielsen V. L., 2007).

Den tredje gruppe af afværgemekanismer omfatter automatisering af service. Denne inkluderer anvendelse af tommelfingerregler, hvor socialrådgiveren automatiserer borgerhåndteringen baseret på grove og overfladiske vurderinger, og hvor kategoriseringen styrer den videre sagsbehandling. Derudover inkluderer denne rutinisering af sagsbehandlingen, hvor opgaver løses efter fastlagte procedurer og retningslinjer uden vurdering af, om det er den mest korrekte tilgang. Sidst inkluderer denne afværgemekanisme anvendelse af standardløsninger, hvor alle sager forsøges indpasset i en foruddefineret ramme af løsninger, uanset om det er den bedste tilgang. Dette kan føre til undladelse af, at udnytte alle tilgængelige muligheder (Nielsen V. L., 2007).

Den fjerde gruppe af afværgemekanismer handler om at opnå kontrol over borgeren, for at styre processen lettere, hvilket opnås gennem flere aspekter i praksis. Først kan interaktionen foregå inden for rammer, der symboliserer, forstærker og begrænser forholdet. For det andet kan socialrådgiveren isolere borgerne fra hinanden, for at begrænse deres viden om andre i samme situation. For det tredje præsenteres organisationens og socialrådgiverens indsats og vurdering, som værende i borgerens egen interesse, hvilket tjener til at retfærdiggøre handlinger, som borgeren måske ikke bryder sig om. Lipsky påpeger, at socialrådgiveren kontrollerer indhold, timing og hastighed i borgerinteraktionen. Socialrådgiveren har ligeledes kontrol over rækkefølgen af interaktionens forskellige aspekter. Endelig kan socialrådgiveren skabe distance og bruge et komplekst sprog for at kontrollere borgeren. Samlet set udgør disse afværgemekanismer måder, hvorpå socialrådgiveren kan opnå kontrol over processen og borgerens adfærd (Nielsen V. L., 2007).

8.2 Michel Foucault

8.2.1 Magt

Michel Foucault (herefter Foucault) analyserede magtudøvelse i det moderne velfærdssamfund og påpegede, at det ikke primært handler om undertrykkelse baseret på etnicitet, social status eller religion. Han beskrev den moderne magt som skabende og produktiv, da den sigter mod at fremkalde specifikke evner hos borgerne. Foucault brugte udtrykket "magten er produktiv" for at indfange ideen om, at magten er skabende, idet den aktivt søger at forme individer og deres handlinger (Mik-Meyer & Villadsen, 2007). En væsentlig observation hos Foucault er, at de mest effektive magtudøvelser er de mest skjulte, og derfor sværeste at beskytte sig imod. Ifølge Foucault opererer den moderne stat både med fokus på borgeren som en samlet enhed og som enkeltindivider. Staten anvender totaliserende procedurer, der inddeler borgere i overordnede kategorier, samtidig med at den også individualiserer, ved at undersøge individets personlighed og selvopfattelse. Den moderne magt er ikke kun repressiv, men søger aktivt at påvirke handlinger og selvopfattelse hos borgere gennem produktive metoder, der ønsker at styrke deres kapaciteter og forme deres adfærd. Det er således en effektiv magt, der sigter mod at udvikle specifikke færdigheder hos borgere, give dem mulighed for at handle på bestemte måder, påvirke deres selvopfattelse, og i visse tilfælde forsøge at tilpasse deres adfærd (Mik-Meyer & Villadsen, 2007). Når socialrådgiveren skal forsøge at opfylde politiske og organisatoriske mål og forventninger, kan der opstå situationer, hvor de står over for etiske dilemmaer. Disse dilemmaer opstår, når de påkrævede handlinger ikke er i overensstemmelse med socialrådgiverens personlige erfaringer og moralopfattelse, selvom de måske er i overensstemmelse med grundlæggende etiske principper for forvaltning. I sådanne situationer er der forskellige måder at håndtere dilemmaerne på. I socialrådgiverens arbejde, uanset om det er med behandling eller myndighedsudøvelse, vil magt og ansvar udgøre centrale elementer. Ofte omtales myndighedsudøvelse som en form for magtudøvelse, hvor eksperten i samtaler har definitionsmagten på forhånd, og dermed også udøver magt i situationen og relationen (Mik-Meyer & Villadsen, 2007). I enhver form for menneskelig interaktion eksisterer magt som en uundgåelig faktor i relationen. Foucault påpeger at magten udgør en integreret del af samspillet, hvorfor det ifølge ham er umuligt at forestille sig relationer uden tilstedeværelsen af magt. Foucaults perspektiv adskiller sig fra mere traditionelle opfattelser af magt som noget, der udøves af enkeltpersoner eller institutioner. I stedet betragter han magt som en kompleks og udbredt struktur, der præger sociale relationer og praksisser. Når Foucaults begreb om magt anvendes i forhold til socialrådgiverens handlingsmæssige råderum, bliver det tydeligt, at magt ikke kun er noget, man har, men noget, der konstant konstrueres og udfoldes i sociale interaktioner. Socialrådgiveren opererer inden for et magtregime, hvor vedkommende ikke blot

implementerer fastlagte politikker, men også deltager i skabelsen af viden, normer og identiteter i samarbejdet med borgeren (Mik-Meyer & Villadsen, 2007).

9. Redegørelse

Der vil i nedenstående afsnit blive redegjort for henholdsvis de organisatoriske, politiske, retlige og økonomiske rammer på voksenhandicapområdet. Vi er opmærksomme på at de politiske og juridiske rammer ligeledes har en væsentlig indflydelse, og at rammerne i praksis er gensidigt afhængige af hinanden.

9.1 Jammerbugt Kommunes organisatoriske rammer

I følgende afsnit beskrives Jammerbugt Kommunes organisatoriske struktur med det formål at forstå, hvordan kommunen anvender SEL § 85 og SEL § 82 b. Forståelse for de organisatoriske rammer, i den kommune hvor socialrådgiveren er ansat, er afgørende, da disse blandt andet giver indsigt i kommunens handlinger og beslutningsprocesser. En organisation kan beskrives som et socialt system, der er bevidst opbygget med det formål at løse specifikke opgaver og opnå bestemte mål (Jacobsen & Thorsvik, 2014). I Jammerbugt Kommune er der en bestemt organisatorisk struktur for kommunalstyringen, som er fastlagt i henhold til kommunalstyrelsesloven jf. Lov nr. 223 af 31/05/1968 om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 47 af 15/01/2019 (herefter KSTL). Denne organisatoriske struktur omfatter fem stående udvalg og et økonomiudvalg, som kommunalbestyrelsen etablerer i overensstemmelse med KSTL § 17. Ifølge KSTL §§ 18-19 skal medlemmerne af disse udvalg udpeges fra kommunalbestyrelsen ved forholdstalsvalg jf. KSTL § 65. Dette gøres for at sikre, at udvalgene repræsenterer, og tager sig af, de specifikke områder, som kommunalbestyrelsen beslutter, at de skal håndtere. Det er op til kommunen selv at udforme sin styrelsesvedtægt, hvor de kan fastlægge detaljerne om, hvordan udvalgene fungerer, herunder deres sammensætning og ansvar. Derudover har kommunen frihed til at definere sine egne prioriteter og fokusområder, baseret på de lokale forhold, der gør sig gældende i kommunen (Blæsbjerg, 2020).

Økonomiudvalget i Jammerbugt Kommune har specifikke ansvarsområder i henhold til KSTL § 18 og Jammerbugt Kommunes styrelsesvedtægt, kapitel 4. Økonomiudvalgets hovedopgaver omfatter håndtering af budgetter, regnskaber og administrative anliggender og fokuserer overordnet på økonomiske og administrative spørgsmål i kommunen (Jammerbugt Kommune, 2022). Målgruppen i projektet hører under Social- og Sundhedsudvalget i Jammerbugt Kommune, da udvalget ifølge Jammerbugt Kommunes

styrelsesvedtægt § 14 stk.2 er ansvarlig for den umiddelbare forvaltning inden for områder som voksne, handicappede, psykiatri og sundhedsindsatser. Derudover beskæftiger udvalget sig med forvaltningen af kommunens sociale og sundhedsrelaterede opgaver. Kommunalbestyrelsen, som er den øverste kommunale myndighed, delegerer sager og beslutninger ud til udvalgene og forvaltningen, hvilket betyder, at mange beslutninger træffes i underliggende led. De stående udvalg har ansvaret for den umiddelbare forvaltning af sager og skal forvalte de områder og opgaver, de er blevet tildelt, inden for rammerne af det årlige budget (Indenrigs- og sundhedsministeriet, u.å.).

9.2 Politiske rammer

9.2.1 Handicappolitik

Danmark tiltrådte FN's Handicapkonvention i år 2009, hvilket indebar en international forpligtelse til at sikre, at mennesker med handicap har de rettigheder, som konventionen fastsætter. Siden da har konventionen fungeret som retningslinjen for hvilke mål Danmark skal leve op til, for at sikre, at mennesker med handicap kan deltage i samfundet på lige fod med andre. For at opfylde FN's Handicapkonvention og sikre, at mennesker med handicap får den nødvendige støtte til at deltage i samfundet på lige fod med andre, er det afgørende at sikre, at denne målgruppe modtager den rette hjælp. Dansk handicappolitik formuleres inden for rammerne af fire grundlæggende handicappolitiske principper, samt principperne i FN's Handicapkonvention. Disse principper støtter op om regeringens langsigtede målsætninger om at fremme diversitet og inklusion i samfundet (Det Centrale Handicapråd, 2020).

9.2.2 De fire handicappolitiske grundprincipper

Dansk handicappolitik bygger på fire centrale handicappolitiske grundprincipper. Det første af disse principper er ligebehandlingsprincippet, som fokuserer på at sikre, at alle individer har lige muligheder for at realisere deres drømme og potentiale. Ligebehandling kan i nogle tilfælde opnås ved at behandle mennesker forskelligt og hensyntagen til de forskellige faktorer, der spiller ind for at opnå ligebehandling for det enkelte menneske, i den konkrete situation. Det andet grundprincip, kompensationsprincippet, handler om at tilbyde kompensation for at overvinde de barrierer, der forhindrer mennesker med handicap i at deltage fuldt ud i samfundet på lige fod med andre. Sektoransvarlighedsprincippet udgør det tredje grundlæggende princip og indebærer, at alle offentlige myndigheder har ansvar for at sikre, at deres tilbud er tilgængelige for mennesker med handicap. Dette betyder, at ansvaret for at sikre ligebehandling inden for et bestemt samfundsområde ligger hos den myndighed, der normalt har ansvar for det pågældende område. Endelig omfatter dansk handicappolitik solidaritetsprincippet som det fjerde princip. Dette princip

handler om, at de fleste sociale ydelser, herunder dem på handicapområdet, finansieres gennem skattesystemet og stilles som udgangspunkt gratis til rådighed for borgere, der har behov for hjælp (Det Centrale Handicapråd, 2020).

9.2.3 Jammerbugt Kommunes handicappolitik

I juni år 2007 traf kommunalbestyrelsen i Jammerbugt Kommune beslutningen om, at der skulle udarbejdes en handicappolitik. Dette understøtter Jammerbugt Kommunes vision om, at kommunen er et godt sted at leve, og at dette gælder for alle i kommunen. Jammerbugt Kommunes handicappolitik, bygger udover visionen også på syv klart definerede målsætninger, med konkrete handlingsanvisninger. Disse mål og handlinger bliver inkorporeret i de årlige budgetter og kontrakter om aftalestyring, hvilket giver retningslinjer for, hvordan man kan arbejde hen imod at opnå målene på kort og langt sigt (Jammerbugt Kommune, 2012).

9.2.4 Kvalitetsstandarder

Kvalitetsstandarderne, som er nedskrevne og offentlige beskrivelser af hvilken service kommunens borgere kan forvente på et givent område, bidrager til at skabe gennemsigtighed og klarhed omkring de forventninger, som borgerne kan have til kommunens ydelser. Kvalitetsstandarderne udgør en central del af kommunens overordnede strategi for at sikre borgernes velfærd og trivsel. Kommunen skal mindst én gang om året definere disse, for at sikre kvaliteten af de indsatser, der tilbydes borgerne og at disse afspejler det serviceniveau kommunalbestyrelsen har vedtaget. Folketinget har på nogle af de store velfærdsområder gjort det lovpligtigt for kommunerne at udforme kvalitetsstandarder, mens mange kommuner også udarbejder kvalitetsstandarder på områder, hvor det ikke er lovpligtigt.

Kvalitetsstandarder har som styringsredskab en række anvendelsesmuligheder, udover at de definerer det generelle serviceniveau i kommuner, bidrager de også til at optimere socialrådgiverens indsats og dermed skabe et ensartet serviceniveau for alle i kommunen (Høybye-Mortensen, Brøcker, Iversen, Nøhr, & Pedersen, 2016).

Jammerbugt Kommune har udarbejdet kvalitetsstandarder på Sundheds- og Handicapområdet, som er blevet politisk godkendt, med henblik på at yde støtte og hjælp til borgerne, og bidrage til Jammerbugt Kommunes vision. Formålet med Jammerbugt Kommunes kvalitetsstandarder er, at levere en klar og letforståelig information om, hvilken hjælp og støtte borgeren kan forvente at modtage (Jammerbugt Kommune, 2023). Jammerbugt Kommune har udarbejdet kvalitetsstandarder for SEL § 82 a-b og SEL § 85. I

kvalitetsstandarderne belyses det, at formålet med SEL § 82 a-b er, at borgeren gennem en tidsbegrænset indsats opnår en forbedring af funktionsniveauet eller forebygger en forværring af funktionsniveauet, så borgeren bliver mest mulig selvhjulpent. I kvalitetsstandarden for SEL § 85, fremgår det at formålet med denne indsats er at sikre, at borgeren i videst muligt omfang opnår en aktiv, selvstændig og meningsfuld tilværelse med mindst mulig indgriben fra offentlige instanser (Jammerbugt Kommune, 2023).

I Jammerbugt Kommune udredes borgeren efter Voksenudredningsmetoden (herefter VUM), når der søges om tilbud efter servicelovens paragraffer §§ 82, 85, 95, 96, 103, 104, 107, 108, samt tilbud efter almenboliglovens § 105. VUM skaber en ensartet og systematisk vurdering af borgerens samlede funktionsevne og bidrager til at afdække borgerens behov for støtte (Jammerbugt Kommune, 2023).

9.3 Retlige rammer for servicelovens § 82 og § 85

For at være i målgruppen til den tidlige forebyggende indsats jf. SEL § 82 skal borgeren have en nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller sociale problemer eller være i risiko for at udvikle funktionsnedsættelse eller sociale problemer (Schultz, 2023). For at være i målgruppe for socialpædagogisk støtte, skal borgeren have en betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer (Schultz, 2023a).

SEL § 82 har til formål at forhindre, at sociale problemer vokser sig større. Reglerne vedrørende de tidlige forebyggende indsatser, er medvirkende til, at kommunerne har mulighed for at iværksætte indsatser overfor borgeren på et tidspunkt, hvor borgeren ikke ville være i målgruppe til de øvrige tilbud i serviceloven. De tidlige forebyggende indsatser skal have fokus på en rehabilitering af borgeren, herunder at fremme selvhjælp. Indsatsen skal være medvirkende til at borgernes egne ressourcer inddrages, og der skal være fokus på at skabe sociale netværk, som kan blive en del af borgernes hverdag og samtidig være en stor støtte fremover. Formålet med indsatserne er primært, at disse skal anvendes overfor borgere med lettere funktionsnedsættelser eller lettere sociale problemer. I SEL § 82 b, kan kommunen give tilskud til tidsbegrænset støtte til individuel hjælp, omsorg og støtte, samt individuel optræning og hjælp til udvikling af færdigheder. Det er en betingelse for den tidsbegrænsende hjælp og støtte, at kommunen har foretaget en konkret og individuel vurdering, som begrundes at den individuelle hjælp og støtte kan, forbedre det aktuelle funktionsniveau, eller forebygge at funktionsniveauet eller sociale problemer forværres. Tilbuddet kan gives i en periode på op til 6 måneder. Der er ingen mulighed for at fravige denne tidsbegrænsning, og den individuelle støtte kan kun ydes én gang i forhold til det samme støttebehov. Hvis der efterfølgende opstår behov for yderligere støtte, er det nødvendigt, at kommunen vurderer behovet og eventuelt yder

relevant hjælp og støtte i overensstemmelse med de øvrige bestemmelser i serviceloven samt RSL § 5 (Schultz, 2023).

Kommune skal yde socialpædagogisk støtte jf. SEL § 85 til personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer. Formålet med at tilbyde socialpædagogisk støtte er, at bevare eller styrke borgerens funktionsmuligheder eller kompensere for deres nedsatte funktionsniveau. Derudover kan socialpædagogisk støtte bidrage til, at borgeren opnår og bevarer deres egen identitet, samt opnår en aktiv livskvalitet. Socialpædagogisk støtte kan bestå af hjælp, rådgivning, støtte eller omsorg (Schultz, 2023a).

Borger har ret til at indgive klager, og afgørelser truffet efter serviceloven kan indbringes for Ankestyrelsen, medmindre andet er specifikt fastsat i loven jf. SEL § 166. Afgørelser i henhold til SEL § 82 b kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. SEL § 82 b stk.2. Det er dog vigtigt at bemærke, at det fremgår i bemærkningerne til lovforslag nr. LF 150 i den enkelte bestemmelse nr. 5 at: "hvis borgeren specifikt har søgt om en ydelse, der ikke er en ydelse i form af tidlig, forebyggende indsats, og får afslag med henvisning til, at borgeren i stedet kan benytte et individuelt tidsbegrænset tilbud efter den foreslåede § 82 b eller en af de øvrige ydelser i det foreslåede kapitel 15 a, vil borgeren kunne klage over afslaget" (LF 150 2016-2017).

9.4 Økonomiske rammer

Udgifterne inden for det specialiserede område har været markant stigende de seneste år. I en rapport fra VIVE, omhandlende kommunernes regnskaber, fremgår det, at det specialiserede socialområde konsekvent er det område, hvor kommunerne har størst udfordringer ved at overholde budgetterne. Både området for udsatte børn og unge, samt området for funktionshæmmede, misbrugere og andre voksne med særlige behov har fra år 2018 til år 2022 været præget af væsentlige overskridelser af budgetterne (Ruge & Houlberg, 2023).

Selvom kommunerne samlet set overskrider budgetterne på det specialiserede socialområde, observeres betydelige udsving mellem dem. Mange af de samme kommuner, herunder Jammerbugt Kommune, er udfordret i forhold til at overholde budgetterne for voksne med særlige behov i år 2021, og disse oplever lignende udfordringer i år 2022. De gentagne budgetoverskridelser i visse kommuner på det specialiserede socialområde kan muligvis tilskrives udfordringer i forbindelse med udgifts- og resultatstyring, kombineret med den stigende efterspørgsel, som kommunerne oplever inden for disse områder. Dette kan inkludere udfordringer med budgetmodeller, håndtering af dyre enkeltsager, samt målgrupper med komplekse og

sammensatte behov. Jammerbugt Kommune havde i år 2022 en budgetoverskridelse på det specialiserede socialområde på 10,6 procent, hvor de i 2021 havde en budgetoverskridelse på 7,9 procent (Ruge & Houlberg, 2023).

Danmarks Statistik har offentliggjort kommunernes budgetter for år 2023, som viser, at kommunerne samlet set har udgifter på 287,8 mia. kr. til service og 18,6 mia. kr. til anlæg. Disse budgetter overholder de økonomiske rammer, som blev aftalt med regeringen i økonomiaftalen for år 2023. De kommunale budgetter afspejler dog to store udfordringer, hvoraf den ene er, at udgifterne på det specialiserede socialområde er markant stigende, med en vækst på 1,2 mia. kr. på voksenhandicapområdet og 0,4 mia. kr. på udsatte børn- og ungeområdet fra år 2022 til år 2023. Denne vækst overstiger det demografiske løft, som kommunerne fik i økonomiaftalen. Formanden for Kommunernes Landsforening, Martin Damm, påpeger, at udsigten for den kommunale økonomi er bekymrende. I økonomiaftalen for år 2023 blev kommunerne tilført 1,3 mia. kr., men dette beløb er allerede brugt mere end to gange, primært for at dække de stigende priser og udgifter på det specialiserede socialområde (Kommunernes Landsforening, 2023). Overholdelse af budgettet er afgørende for Jammerbugt Kommunes fremtidige evne til at levere service og finansiere kommende investeringer, hvorfor der bør være øget fokus, både administrativt og politisk, på at sikre overholdelse af budgettet. Selvom mange områder fungerer godt, såsom de mange decentrale enheder, er udfordringen at gøre de vanskeligt styrbare områder mere håndterbare med en tættere opfølgning, både administrativt og politisk. Tæt opfølgning giver mulighed for hurtigere reaktion på eventuelle overskridelser. Hvert udvalg vil aftale procedurer for deres budgetopfølgninger, og direktionen vil levere rapporter om eventuelle budgetafvigelser samt forslag til tiltag, der kan reducere eller stoppe merforbruget (Jammerbugt Kommune, 2023a).

Inden for Sundheds- og Handicapområdet i Jammerbugt Kommune er organisationen primært bygget op som et takstbaseret område ved anvendelse af en Bestiller-Udfører-Modtager-model (BUM-model). Her opdeles området i en myndighedsenhed og flere leverandørenheder. Myndighed inden for voksenhandicapområdet varetager fastlæggelsen af, hvilke ydelser de enkelte borgere er berettigede til at modtage, i overensstemmelse med servicelovens bestemmelser og de politisk vedtagne kvalitetsstandarder. Myndigheden udfører derfor opgaver som visitation af borgere, rådgivning og tilsyn med de udførte ydelser. Sundhed og Handicap har siden år 2020 været organiseret med rammestyring økonomistyring, hvilket betyder, at alle udgifter skal finansieres af indtægterne. Ved en opgørelse af budgettet for år 2023 per 31. august år 2022 fremgår en afvigelse på 15,5 mio. kr. for at undgå budgetoverskridelser eller lignende. For at kompensere for denne afvigelse er området blevet tilført 9,04

mio. kr. i budgetprocessen for år 2023 (Jammerbugt Kommune, 2023a).

Generelt er kommunernes økonomi under pres, hvilket har resulteret i, at mange kommuner har måtte træffe vanskelige beslutninger, både i forhold til indeværende års budget og med henblik på budgettet for år 2024. Jammerbugt Kommune har været nødsaget til at genåbne budgettet for år 2023 to gange med betydelige reduktioner på omkring 40 mio. kr., som også vil påvirke budgettet for år 2024. Økonomaftalen mellem KL og regeringen for år 2024 er stram, hvilket har nødvendiggjort prioritering på driftssiden for at sikre et solidt budget i Jammerbugt Kommune. Dette budget skal både støtte den fortsatte udvikling af kommunen og overholde den overordnede aftale mellem KL og Regeringen, både hvad angår service- og anlægsramme. Der er i budgettet for år 2024 afsat midler til de specialiserede områder, som følge af en stigning i antallet af borgere med særlige diagnoser og behov, hvilket er en landsdækkende tendens. På det specialiserede børne- og voksenhandicapområde oplever man en markant stigning i antallet af borgere med særlige behov, og udgiftsniveauet overstiger landsgennemsnittet. For at imødekomme eventuelle stigende udgifter i år 2024 er der allokeret i alt 28,3 mio. kr. Dette sikrer, at serviceniveauet og kvaliteten på området kan fastholdes (Jammerbugt Kommune, 2023b).

10. Præsentation af rådgivere

I forlængelse af de gennemførte interviews med rådgiverne i Jammerbugt Kommune har vores opmærksomhed været centreret omkring deres individuelle holdninger og erfaringsgrundlag, hvilket der analysen i projektet vil tages udgangspunkt i.

Som tidligere nævnt har vi, i forbindelse med indsamlingen af empiri, gennemført interviews med to socialrådgivere fra Jammerbugt Kommune. Disse rådgivere vil blive betegnet som henholdsvis "rådgiver 1" og "rådgiver 2". I det efterfølgende afsnit vil der blive givet en kort introduktion til begge rådgivere. Begge rådgivere er ansat i Jammerbugt Kommune og arbejder i myndighedsafdelingen i Sundhed og Handicap, hvor de er inddelt i geografiske områder i kommunen. Deres arbejdsområder omfatter indsatser i henhold til kapitel 15 i serviceloven, hvor de eksempelvis træffer beslutninger om bevilling af tidlige forebyggende indsatser i overensstemmelse med SEL § 82 og socialpædagogisk støtte i overensstemmelse med SEL § 85. Rådgiver 1 er en kvinde på 33 år, der fuldførte sin uddannelse i år 2020 og har været ansat i Jammerbugt Kommune siden dette tidspunkt. Forud for sin ansættelse gennemførte hun praktik i myndighedsafdelingen i Sundhed og Handicap, hvorefter hun blev fastansat.

Rådgiver 2 afsluttede sin uddannelse i begyndelsen af år 2023 og sikrede sig herefter fast arbejde på et botilbud. I løbet af sommeren år 2023 skiftede hun til en stilling i myndighedsafdelingen i Sundhed og Handicap i Jammerbugt Kommune.

11. Analysedel 1

Som det belyses i problemfeltet, er voksenhandicapområdet under et økonomisk pres, hvilket afspejles både i organisationen og i socialrådgiverens handlemuligheder, hvor der kan være risiko for, at økonomien begrænser socialrådgiverens handlingsmæssige råderum i vurderingen af hvilke indsatser, der bedst støtter borgeren. I nedenstående analyse rettes der derfor fokus mod de økonomiske og organisatoriske rammer, som socialrådgivers handlingsmæssige råderum er påvirket af, hvilket medvirker, at der for socialrådgiverne kan opstå krydspres og konflikter, hvilket kan føre til brugen af afværgemekanismer. De indsamlede kvalitative interviews analyseres, og relevante udtalelser fra rådgiverne inddrages, for at give et indblik i hvordan den pressede økonomi på voksenhandicapområdet opleves i frontlinjen. Derudover understøttes rådgivernes udtalelser af eksisterende empiri, som ligeledes adresserer de økonomiske udfordringer. I analysen vil der ligeledes rettes fokus mod strukturen på området i Jammerbugt Kommune, herunder det organisatoriske hierarki og beslutningsprocesser. Derudover analyseres det, hvordan rammerne påvirker socialrådgiverens skøn, med fokus på snitfladeproblematikken i forbindelse med vurderingen og visiteringen til SEL § 82 b og SEL § 85, til forståelse heraf, inddrages relevante udtalelser fra rådgiverne. Analysen inkluderer perspektiver fra Lipsky og Foucault for at forstå, hvordan magt og afværgemekanismer spiller ind i socialrådgivernes komplekse arbejdsvilkår. Endelig identificeres risikoen for forråelse som en overlevelsesstrategi for socialrådgivere under betingelser med konstant pres og begrænsede ressourcer.

11.1 Snitfladeproblematikkerne mellem servicelovens § 82 b og § 85

I første del analyseres det hvordan rammerne påvirker socialrådgiverens skøn i arbejdet på voksenhandicapområdet, i forbindelse med vurderingen og visiteringen til SEL § 82 b og § 85, og hvilke snitfladeproblematikker der kan være herved. Dette bidrager rådgivernes perspektiver til forståelse af. Endvidere inddrages artiklen "Mindst indgribende foranstaltningen er et ulovligt kriterium i sager om handicapkompenserende ydelser" (Blæsbjerg, 2022), da denne bidrager til forståelsen af den retlige ramme, som socialrådgiveren ligeledes er underlagt, og hvordan dette element påvirker skønnet og beslutningstagningen i praksis.

I undersøgelsen fra Ankestyrelsen fra år 2020: "Kommunernes brug af servicelovens §§ 82 a-c om forebyggende hjælp og støtte til voksne" (Ankestyrelsen, 2020), beretter en andel af de interviewede socialrådgivere om oplevelsen af, at det kan være svært at vurdere hvilken målgruppe borgeren tilhører, grundet snitfladeproblematikken mellem SEL § 82 b og SEL § 85. Overordnet set mener socialrådgiverne i undersøgelsen at den væsentligste forskel er, at der i SEL § 82 b er tale om en målgruppe med lettere

komplekse problemstillinger, hvor formålet er, at forhindre at problemerne vokser sig større og mere komplekse. I undersøgelsen fremhæver en socialrådgiver, at brugen af bestemmelsen efter SEL § 82 a-c, giver mulighed for at hjælpe borgere, som ellers ikke havde været i målgruppe for støtte efter øvrige bestemmelser i serviceloven. En anden socialrådgiver fremhæver at formålet med SEL § 82 b også i nogle tilfælde har været et afklarende forløb eller udredning til SEL § 85 (Ankestyrrelsen, 2020). Dette stemmer overens med det rådgiver 2 fra Jammerbugt Kommune fortæller:

... hvis man er det mindste i tvivl så 82'eren som altid rigtig god at bruge ... så måske kan det også være afklarende i forhold til 85, så kan du faktisk også bruge 82, hvor man siger så får du op til 26 uger og så kan man sige så kan man lave nogle mål, der kunne et af dem være afklare borgerens støttebehov,...

Ligeledes svarer rådgiver 1 fra Jammerbugt Kommune, til spørgsmålet om hvorvidt hun har oplevet at en borger lå i snitfladen mellem at være i målgruppen for SEL § 82 b og SEL § 85, men ender med at starte i et SEL § 82 b:

Ja, ja det har jeg. Man må jo bare sige at økonomi er også noget af det der spiller ind når det er at vi kigger på hele det her og selvfølgelig så skal vi jo ud fra lovgivningen gøre det vi skal, men det er også klart, at hvis man kan se dem i målgruppe, sådan lige i skelnet der, så vil man altid oftest i hvert fald pege på at prøve af med og tage en paragraf 82 til at starte med.

Rådgiver 1 og 2 fortæller, at de oplever at være i tvivl om, hvilken målgruppe borgeren tilhører i henhold til SEL § 82 b og SEL § 85. Begge oplyser at de ofte, i disse tilfælde, visiterer til SEL § 82 b, som et afklarende forløb, da de oplever, at det kan give mening, i forhold til at finde ud af, hvad det er borgeren har brug for støtte til. Der ses således en tydelig tendens til, at den tidlige forebyggende indsats anvendes som et afklarende forløb, med henblik på at undersøge borgerens funktionsniveau. Dette er på trods af, at Ankestyrrelsen gør det klart, i den førnævnte undersøgelse, at kommunen ikke blot skal begynde støtten efter SEL § 82 b, med det formål at afklare borgerens funktionsevne eller som udredning til SEL § 85. Det er derfor ikke korrekt at borgeren skal deltage i et tilbud efter SEL § 82 b, inden der foretages visitation til SEL § 85, hvis borgeren har behov for hjælp efter SEL § 85, skal hjælpen gives efter denne bestemmelse, hvilket også er i overensstemmelse med kompensationsprincippet (Ankestyrrelsen, 2020a).

Adspurgte hvorvidt rådgiverne oplever udfordringer i forhold til visitation af SEL § 82 b og SEL § 85, fortæller rådgiver 2:

... så kan det selvfølgelig også nogle gange være svært, fordi nogle gange kan du også sidde med en borger, hvor du egentlig har lyst til at give dem en 85'er, men hvor du simpelthen ikke har sagen oplyst...

I forlængelse heraf, svarer rådgiver 2, til spørgsmålet om, hvorvidt de oplever at mange afsluttes efter SEL § 82 b eller om de ofte ender i en SEL § 85 alligevel, at:

Jeg synes faktisk de ender ofte i en 85. Det kan også være det bare er mine sager, og der tænker jeg også der skal vi også blive bedre til at være gode til at tage vurderingen til at starte med, men det er det der med når man får den der det der visitationsmøde, det er et kort møde du har meget sparsomme oplysninger

Ligeledes beretter rådgiver 1, forelagt samme spørgsmål, at:

Ja, ja det har jeg. Jeg tror noget af det man, altså jeg vil sige det er jo nok, der er mange borgere der kommer ind og siger at det er simpelthen ikke nok med en 82, men så er det prøvet af, og der kan man sige det handler jo også om at undersøge jamen hvad er det så du egentlig har brug for hjælp til det, er det fordi vi ikke er kommet i mål med de ting vi har arbejdet med eller er det noget helt andet hjælp du egentlig har brug for, så jeg har prøvet, jeg har prøvet at man går fra 82 til 85.

Disse udtalelser er dog problematiske, da socialrådgiveren ifølge kompensationsprincippet, er forpligtet til at foretage en individuel vurdering af borgerens behov for hjælp (Ankestyrrelsen, 2020a). Ligeledes har kommunen og herunder socialrådgiveren ansvaret for at oplyse en sag tilstrækkeligt til, at der kan træffes en korrekt afgørelse, på baggrund af en konkret og individuel vurdering af borgerens behov for hjælp som følge af deres funktionsnedsættelse jf. RSL § 10 også kaldet officialprincippet. Ifølge dette princip, som indgår i garantiforskrifterne, er formålet er at understøtte, at der træffes afgørelser, der både er materielt lovlige og korrekte. Det er derfor ikke juridisk korrekt at undlade at oplyse sagen tilstrækkeligt, samt ikke at vurdere borgerens behov for hjælp og støtte, da der skal fremgå tilstrækkelige oplysninger for at kunne vurdere, hvordan borgeren skal kompenseres for sit nedsatte funktionsniveau.

Adspurg om hvad de primære kriterier de vurderer borgerens berettigelse ud fra, i forhold til SEL § 82 b og SEL § 85, svarer rådgiver 1, at:

Noget af det vi kigger meget på det er borgerens funktionsniveau ... I forhold til lovgivningen så handler det om det her med om man har et betydeligt nedsat funktionsniveau eller ej. Og det er det 85 den ligesom taler

ind i. Det er det her med at hvis man skal være omfattet af den målgruppe, jamen så skal man have et betydeligt nedsat funktionsniveau, og der kan man sige at paragraf 82 lægger mere op til, at hvis man hvis der er udsigt til eller at man eventuelt kan komme ind og få flere sociale problemer, tror jeg der står, cirka, men at det ligesom er den her med at man kan se i udsigten at det kunne ske hvis man ikke fik hjælp ... så hedder det jo også i lovgivningens forstand det er mindst indgribende foranstaltning vi sætter i værk og derfor vil man også automatisk kigge på om man kan rummes inden for en 82 til at starte med...

Rådgiver 1 lægger vægt på, at de i deres vurdering til SEL § 82 b og SEL § 85, gør brug af mindstindgrebsprincippet, hvilket er problematisk, da Ankestyrelsens i principmeddelelsen 51-18 fastslår at: "Kommunen kan ikke i sager om handicapkompenserende ydelser henvise til et princip om mindre indgribende foranstaltninger som begrundelse for, at borgeren skal have et andet tilbud end det, som bedst muligt kompenserer for følgerne af funktionsnedsættelsen" (51-18). Det er dog vigtigt, at socialrådgiveren forholder sig til princippet om mindsteindgreb, idet dette sikrer, at borgeren bliver kompenseret for følgerne af deres nedsatte funktionsniveau, på den mindst indgribende måde. Socialrådgiveren skal derfor være bevidst om, at mindsteindgrebsprincippet ikke må stå alene som begrundelse for at iværksætte en indsats (51-18). Søren Blæsbjerg belyser, at socialrådgiveren skal være bevidst og opmærksom på de retlige rammer uanset hvilket pres der end måtte være, da det ikke er lovligt at have et kriterium, der dikterer at hjælp skal ydes efter princippet om mindst indgribende indsats. Dog fremgår det af artiklen at det forsæt ses, at mange kommuner gør brug af dette kriterium, hvilket også kommer til udtryk ved begge rådgiveres udtalelser omkring brugen af princippet (Blæsbjerg, 2022).

Jammerbugt Kommune gør på voksenhandicapområdet brug af indsatsstrappen, hvilket ligeledes kan resultere i et uhensigtsmæssigt fokus på brugen af den mindst indgribende foranstaltning, mens de i deres kvalitetstandard for SEL § 85 skriver at: "Formålet med indsatsen er endvidere at borgeren, så vidt det er muligt, opnår en aktiv, selvstændig og meningsfuld tilværelse med mindst mulig indgriben fra offentlige instanser." Dette kan derfor tyde på at der organisatorisk er et øget fokus på brugen af dette princip på området (Jammerbugt Kommune, 2023).

Den tidlige forebyggende indsats bør, som nævnt i redegørelsen, fokusere på rehabilitering af borgeren, samt aktiveringen af borgerens egne ressourcer og lægge vægt på, at etablere sociale netværk, som både kan integreres i borgerens hverdag og samtidig udgøre en støtte på længere sigt (Schultz, 2023). Det kan, ud fra ovenstående analyse, betvivles hvorvidt brugen af de tidlige forebyggende indsatser i Jammerbugt Kommune, altid tilsiger formålet hermed. Dette skaber en undren om, hvorvidt implementeringen af de tidlige forbyggende indsatser lever op til de retlige rammer og retningslinjer, da SEL § 82, som tidligere

nævnt, er en kan-bestemmelse, hvilket giver tilbuddene bredere rammer og en fleksibilitet i forhold til arbejdet med borgeren. Dette muliggør en tilpasning af støtten efter den enkelte borgers behov (Ankestyrelsen, 2020).

11.2 Organisatoriske og økonomiske rammers betydning

Projektets problemformulering centrerer sig om, hvordan de organisatoriske og økonomiske rammer, som socialrådgiveren er underlagt på voksenhandicapområdet, påvirker det handlingsmæssige råderum, hvilket dette analyseafsnit vil undersøge. Afsnittet identificerer udfordringer, herunder det økonomiske hensyn i forhold til faglige vurderinger, og hvordan dette kan resultere i et krydspres for socialrådgiveren. Desuden udforskes konsekvenserne af høje sagstal, herunder forringet kvalitet i sagsbehandlingen, og hvordan dette kan føre til brugen af afværgemekanismer. Perspektiver fra Lipsky og Foucault inddrages for at forstå, hvordan magt og afværgemekanismer spiller ind i socialrådgivernes komplekse arbejdsvilkår.

11.2.1 Visitationsudvalget

Afsnittet analyserer strukturen inden for voksenhandicapområdet i Jammerbugt Kommune, herunder organisatorisk hierarki og beslutningsprocesser. Ved at belyse eksemplet fra Jammerbugt Kommune, hvor ledere i et visitationsudvalg træffer endelige beslutninger baseret på socialrådgivernes indstillinger, påpeges konsekvenserne af de organisatoriske rammer.

De overordnede politiske interesser inden for voksenhandicapområdet, udgør grundlaget for de organisatoriske rammer i en given kommune, og det er derved afgørende for socialrådgiveren at kunne navigere inden for disse rammer, da de udgør konteksten for deres handlingsmæssige råderum. Kommunernes struktur er præget af tydelige bureaukratiske træk, herunder en hierarkisk opbygning, stringent regelstyring og klart defineret arbejdsfordeling. Den hierarkiske struktur i den undersøgte kommune kan medføre, at beslutningstagning og kontrol i højere grad ligger hos de øverste positioner i hierarkiet, og kan dermed påvirke de beslutninger, der træffes af frontlinjemedarbejdere der befinder sig lavere i hierarkiet. Det er væsentligt at forstå, hvordan denne hierarkiske struktur kan påvirke implementeringen af politikker og derved socialrådgiverens handlingsmæssige råderum og beslutningskompetence (Bundesen, 2019). Ovenstående kommer til udtryk da rådgiver 1 udtaler:

I vores kommune har man udarbejdet et visitationsteam og det betyder egentlig at inden vi skal træffe nogle beslutninger, som ligger over det man kalder 5 pakker eller 5 timers bostøtte om ugen, jamen så skal



vi have den ind forbi visitationsudvalget ... der sidder en gruppe ledere som er med i det her visitationsudvalg, som træffer den endelige afgørelse. Så der indstiller vi til hvad vi tænker, hvad vi vurderer som skal ske, men det er dem der træffer den endelige afgørelse. Og der har jeg prøvet mange gange, at når vi indstiller til noget, jamen så stiller man alligevel spørgsmålstegn ved om der var nogle ting der kunne ændres, og man ikke kunne, om man har undersøgt alle muligheder for andre måder man kan give støtten på, og det gør jo noget ved én at man, at ens faglige vurdering den ligesom bliver stillet, jamen altså at det ikke den der vejer højest et eller andet sted, men det er faktisk de økonomiske aspekt, mod nogen der aldrig har været ude og møde de her borgere, men der bare sidder og læser et stykke papir og kan vurdere hvad deres støttebehov er, og det kan være ufatteligt provokerende

I det citerede udsagn fremgår det, hvordan man i Jammerbugt Kommune har valgt, at dele af beslutningstagningen placeres hos de øverste positioner i hierarkiet, gennem brugen af et visitationsudvalg bestående af ledere. Denne delvise delegering af beslutningskompetencen kommer til udtryk ved at rådgiver 1 oplever, hvordan dette udvalg kan påvirke de beslutninger som træffes, da rådgiveren indstiller til den indsats de vurderer, er mest egnet, mens udvalget træffer den endelige afgørelse, baseret på rådgivernes faglige vurdering. Således påvirker brugen af et visitationsudvalg, som denne, socialrådgiverens handlingsmæssige råderum og beslutningskompetence. Rådgiver 1 fortæller at visitationsudvalget afgørelser, kan skabe tvivl om egne faglige vurderinger, hvilket ikke nødvendigvis er intentionen fra visitationsudvalget. Begge rådgivere har oplevelsen af at de økonomiske rammer og overvejelser i visitationsudvalget synes at overskygge det menneskelige aspekt i arbejdet. Det kan være problematisk, at det økonomiske hensyn synes at vægte højere end den faglige vurdering, som er udarbejdet af socialrådgiveren. Dette skyldes, at man ifølge kompensationsprincippet er forpligtet til at foretage en individuel vurdering af borgerens behov for hjælp og samtidig oplyse sagen tilstrækkeligt til, at der kan træffes en korrekt afgørelse som følge af officialprincippet. Ovenstående beskrevne udfordring kan føre til et krydspres, hvor socialrådgiverens vurdering af nødvendige indsatser for borgeren står i konflikt med de økonomiske og organisatoriske begrænsninger. Hvis socialrådgiveren gentagne gange står over for begrænsninger i at bevilge den nødvendige indsats grundet faktorer som økonomi, ledelsesbeslutninger eller travlhed, kan det opleves som et nederlag. Dette illustrerer udfordringer, som rådgiveren kan møde i kommunen, hvor beslutningskompetencen delvist er delegeret til et visitationsudvalg. Dette kan påvirke arbejdsmiljøet og motivationen hos socialrådgiverne og samtidig have konsekvenser for kvaliteten af de tildelte indsatser til borgeren.

Resultaterne fra undersøgelsen, baseret på svar fra 214 tillidsrepræsentanter fordelt på 84 kommuner, viser at 47 procent ikke overholder Dansk Socialrådgiverforenings anbefalinger for sagstal, som på

voksenhandicapområdet ideelt set bør ligge mellem 45 og 65 sager. 37 ud af de 47 adspurgte tillidsrepræsentanter på voksenhandicapområdet, svarende til 79 procent, vurderer at socialrådgiverne aktuelt har for høje sagstal. Det fremgår at sagtallene ligger mellem 40 og 137 sager, hvoraf den største andel ligger i intervallet mellem 60 og 85 sager. En af de adspurgte i undersøgelsen oplyser at: "Ledelsen på det specialiserede voksenområde i ... kommune har et ønske om at sagsbehandlere har et noget reduceret sagsantal, dette lader sig dog ikke gøre økonomisk."

11.2.2 Konsekvenserne af de høje sagstal

På voksenhandicapområdet er der, som belyst i problemfeltet i rundspørgen foretaget af Dansk Socialrådgiverforening, generelt for høje sagstal. Det fremgår heraf at sagtallene ligger mellem 40 og 137 sager, hvoraf den største andel ligger i intervallet mellem 60 og 85 sager (Dansk Socialrådgiverforening, 2023), hvilket er højt sammenholdt med det vejledende sagstal, der er fastsat af Dansk Socialrådgiverforening, på 45-65 sager. Gennem udtalelser fra de interviewede rådgivere og en rundspørge blandt socialrådgivere undersøges det, hvordan det høje sagstal og derved høje arbejdspress kan resultere i utilstrækkelig oplysning af sager, uhensigtsmæssig brug af afværgemekanismer og underminering af faglige vurderinger.

De uoverensstemmelser og konflikter, der kan opstå på grund af modstridende krav, kommer til udtryk, da begge rådgivere bliver spurgt, om de føler, at de har tilstrækkelig tid til at behandle sager vedrørende den enkelte borger. Begge rådgivere giver udtryk for, at de ikke oplever at have tilstrækkelig tid. Rådgiver 1 siger i den forbindelse: *Nej, det oplever jeg ikke. Vi løber så stærkt...*

Begge rådgivere oplyser, at de har 113 sager, hvortil rådgiver 1 fortæller, at:

... der er ingen tvivl om at på det her område, som er så komplekst, burde man ikke have så mange sager.

Det er simpelthen ikke i orden, men det er desværre sådan det er i det virkelige liv, ja. Så det er et arbejdsvilkår som man måske også skal være med på og samtidig så kan man godt nogle gange tænke det er da ikke i orden det her, fordi det er jo klart at når du, det siger jo selv hvis du har, du burde have 1/3 af de sager her jamen så bliver det også kun 1/3 fyldt op, der bliver også kun taget stilling til dem der råber højest, og er det i orden i forhold til vores principper om ligebehandling.

Begge rådgiveres sagstal ligger således langt over Dansk Socialrådgiverforening vejledende sagstal på 45-65 sager. Formålet med et vejledende sagstal er at strukturere og normere med tilstrækkelige ressourcer og

kompetencer, med henblik på opnå kvalitet og effektivitet i sagsarbejdet til gavn for borgerne, samt godt arbejdsmiljø og arbejdsglæde til gavn for socialrådgiverne (Dansk Socialrådgiverforening, 2023a). Rådgiverne oplever, at der på baggrund af de høje sagstal, ikke er tid nok til sagsbehandlingen vedrørende den enkelte, hvilket kan få konsekvenser i forhold til at få sagen tilstrækkeligt oplyst til at kunne vurdere hver enkelt borgers behov for støtte. Ligeledes pointerer rådgiver 2, at forlænget sagsbehandlingstid er en direkte konsekvens af det høje sagstal. En undersøgelse foretaget af Dansk Socialrådgiverforening i år 2021 (Dansk Socialrådgiverforening, 2021), viste at en tredjedel af sagsbehandlerne på voksenhandicapområdet havde et højere antal sager, end det anbefalede niveau fastsat af Dansk Socialrådgiverforening. Endvidere viste denne undersøgelse også, at den øgede arbejdsbyrde har en negativ indvirkning på borgerne. I undersøgelsen udtalte 28 procent af socialrådgiverne, at de ofte eller altid kommer så langt bagud, at dette påvirker borgerne negativt. Dette kommer også til udtryk i ovenstående citat i form af et lavere serviceniveau, samt mangel på tid til sagsbehandlingen vedrørende den enkelte borger og uhensigtsmæssig forskelsbehandling (Dansk Socialrådgiverforening, 2021). Rådgiver 1 udtaler hertil:

... der er ingen tvivl om at på det her område, som er så komplekst, burde man ikke have så mange sager.

Det oplevede tidspres kan resultere i at socialrådgiveren tager nogle uhensigtsmæssige hensyn, eksempelvis anvender de to rådgivere i Jammerbugt Kommune hyppigst tidlige forebyggende indsatser jf. SEL § 82 b fremfor socialpædagogisk støtte jf. SEL § 85, eller som et afklarende forløb eller udredning til SEL § 85. Gennem brugen af den tidlige forbyggende indsats jf. SEL § 82 b som et afklarende forløb til SEL § 85, kan rådgiverne derved få sagen tilstrækkeligt oplyst, således at det kan vurderes, hvad der er mest egnet i forhold til borgerens ønsker og behov.

Rådgiverne i Jammerbugt Kommune og socialrådgivere på voksenhandicapområdet, kan stå overfor et krydspres. Dette opstår, når de ønsker at imødekomme borgeres ønsker og behov, og samtidig at skal nå alle sager, inden for den tidsmæssige ramme. Dette pres kan lede til afværgemekanismer hos socialrådgiveren, i form af automatisering af service, hvor sager behandles ud fra overordnede retningslinjer og politikker, med overfladiske vurderinger og uden at vurdere ud fra den enkelte konkrete sag. Dette kan være tilfældet når begge rådgivere anvender den tidlige forebyggende indsats jf. SEL § 82 b som et afklarende forløb til SEL § 85 (Nielsen V. L., 2007). Denne afværgemekanisme kan resultere i forskelsbehandling, da ligebehandling ifølge det handicappolitiske grundprincip i nogle tilfælde opnås ved at behandle mennesker forskelligt og hensyntagen til de forskellige faktorer, der spiller ind for at opnå ligebehandling for det enkelte menneske, i den konkrete situation (Det Centrale Handicapråd, 2020). Når

socialrådgiveren anvender tommelfingerregler eller rutinerer sagsbehandlingen for at forenkle beslutningstagningen, kan dette medføre, at sager ikke oplyses tilstrækkeligt, og kvaliteten af sagsbehandlingen forringes.

Når begge rådgivere anvender SEL § 82 b som afklarende indsats og som udredning til SEL § 85, kan dette kombineret med tidspres og høje sagstal resultere i, at rådgiverne bevidst eller ubevidst, kommer til at gøre brug af afværgemekanismen kontrol over borgeren. Dette kan ske ved at rådgiverne præsenterer SEL § 82 b, som værende i borgerens egen interesse, hvilket tjener til at retfærdiggøre handlinger, som borgerens måske ikke ellers ville være enige i. Lipsky påpeger, at frontlinjemedarbejdere ofte føler sig presset til at improvisere og finde løsninger på stedet, hvilket kan føre til en uundgåelig udvikling af kontrolmæssige mekanismer. Samtidig er det vigtigt at forstå, at denne kontrol ikke nødvendigvis er motivet for rådgiverne, men snarere en overlevelsesmekanisme inden for et komplekst system. Ligeledes kan dette også føre til brugen af afværgemekanismen, der har til formål at minimere efterspørgslen efter frontlinjemedarbejderens arbejde ved at inkludere begrænset information om de indsatser og muligheder, som er tilgængelige, og gennem lange ventetider. Lipskys perspektiv understreger vigtigheden af at anerkende de strukturelle udfordringer og ressourcebegrænsninger, som frontlinjemedarbejdere står over for, samtidig med at man arbejder hen imod mere effektive og retfærdige systemer, der reducerer behovet for kontrolstrategier og styrker relationen mellem borgere og frontlinjemedarbejdere (Nielsen V. L., 2007).

11.2.3 Magtens rolle

Dette afsnit undersøger anvendelsen af Foucaults magtteori i det moderne velfærdssamfund og dets indflydelse på beslutningstagning inden for socialt arbejde. Det dokumenterer, hvordan ledelsens prioritering af økonomiske hensyn over faglige vurderinger afspejler Foucaults idé om magt som en skabende kraft. Afsnittet identificerer også afværgemekanismer, hvor økonomisk fokus kan resultere i totaliserende magtanvendelse og kompromittere kvaliteten af sagsbehandlingen.

Foucaults idé om magt, kan ses som en integreret del af sociale relationer, og en skabende kraft i det moderne velfærdssamfund. Magt er ikke statisk, den er skabende og konstrueres i interaktioner. Foucaults mener at "magten er produktiv", hvilket afspejler ideen om, at magtens formål er at fremkalde specifikke evner hos borgerne og forme deres adfærd. I interviewet oplever rådgiverne, at de beslutninger som bliver truffet af ledelsen og visitationsudvalget, ofte vægter økonomiske aspekter højere end faglige vurderinger. Denne prioritering afspejler Foucaults pointer om, at magt i moderne velfærdssamfund arbejder gennem

skabelsen af viden, normer og identiteter. Økonomiske aspekter bliver en form for vidensgrundlag og norm, der styrer beslutningsprocessen inden for organisationen. Med det øgede fokus på besparelser og økonomi på området kan socialrådgiveren blive præget heraf, når borgere visiteres til tilbud (Mik-Meyer & Villadsen, 2007). Dette gælder eksempelvis den tidlige forebyggende indsats jf. SEL § 82 b, som er billigere end at bevilge socialpædagogisk støtte efter SEL § 85. Dette begrundes med, at det kan være afklarende og den mindst indgribende indsats. På trods af dette udtaler rådgiver 2, at næsten alle alligevel ender med at få bevilget socialpædagogisk støtte jf. SEL § 85, efter et forløb i den tidlige forebyggende indsats jf. SEL § 82 b. Foucaults perspektiv åbner op for en forståelse af, at beslutningskompetencen og det handlingsmæssige råderum ikke blot er begrænset af formelle strukturer og regler, men også af magtens kompleksitet (Mik-Meyer & Villadsen, 2007). Rådgiver 2 oplyser at: *... man skal også passe på at borger ikke lider last i det her, det skal ikke kun være for at spare penge...*

Denne konstante afvejning mellem faglige hensyn og økonomiske interesser, er et eksempel på, hvordan magtens produktive karakter kommer til udtryk. Socialrådgiverne står ikke blot over for en repressiv kraft, men de navigerer i et felt, hvor magt forsøger at påvirke borgeres adfærd og samtidig opretholde organisatoriske normer og mål (Mik-Meyer & Villadsen, 2007).

Forskning inden for socialt arbejde har påvist, at mødet mellem klienten og socialrådgiveren ofte udvikler sig til en situation, hvor klientens individuelle træk og unikke livssituation bliver overskygget af administrative problemkategorier, hvilket i Jammerbugt Kommune kan være forårsaget af det oplevede økonomiske og tidsmæssige pres, som begge rådgivere italesætter. Således kan klientens særlige behov overses eller undermineres, grundet et økonomisk og tidsmæssigt pres, hvilket kan resultere i, at hjælpen eller støtten ikke baseres på borgerens egne, oplevede behov, men snarere på forebyggende indsatser, som kræver mindre sagsbehandlingstid og tilgodeser organisationens fokus på besparelser. Rådgiverne kan således komme til at have et uhensigtsmæssigt fokus på brugen af forebyggende indsatser. Dette kan komme til udtryk gennem afværgemekanismen kontrol over borgeren, hvor rådgiveren lader borgerens individuelle træk og unikke livssituation overskygge et fokus på de aspekter af borgerens liv, der passer ind i målgruppen for forebyggende indsatser. Samtidig udelukkes andre aspekter, idet sagen ikke oplyses tilstrækkeligt. Dette kan medføre, at borgere bliver presset ind i generelle kategorier, som muligvis ikke er de bedst muligt kompenserende for deres funktionsnedsættelse (Nielsen V. L., 2007).

Hvis denne form for totaliserende magt anvendes i det sociale arbejde og præger den hjælp som borgeren bevilges, kan det være forårsaget af at socialrådgiveren gør brug af afværgemekanismer som rationalisering af service, begrænsning af efterspørgslen og automatisering af service, der kan bidrage til effektivisering af

arbejdet og tidsforbruget. I relation til den generelle anvendelse af SEL § 82 b kan socialrådgiveren, i stedet for at oplyse sagen tilstrækkeligt til at kunne vurdere borgerens individuelle og konkrete behov for hjælp, indlede med at tilbyde en tidlig forebyggende indsats i henhold til SEL § 82 b, da denne indsats betragtes som en afklarende foranstaltning, der kan påbegyndes øjeblikkeligt. Derved kan socialrådgiveren nå at sagsbehandle flere borgere, da de bruger mindre tid på hver enkelt borger. Begrænsning af efterspørgsel kan ske, ved at begrænse adgangen til information, hvilket både vedrører den information, der er tilgængelig for borgerne, og den information, der er påkrævet for sagsbehandling. Når socialrådgiveren oplever høje sagstal, kan afværgemekanismen automatisering af service forekomme gennem indførelse af overordnede procedurer og retningslinjer, da det kan blive nødvendigt at standardisere kvaliteten af service. Denne kvalitet oplever begge rådgivere i interviewet dog ikke at være tilfredse med. Dette opnås ved at tildele en bestemt og ensartet indsats i alle situationer, hvilket i Jammerbugt Kommune kan komme til udtryk ved at SEL § 82 b bevilges fremfor SEL § 85.

11.2.4 De økonomiske rammers betydning

Økonomien spiller en afgørende rolle inden for voksenhandicapområdet i kommunerne. Budgetmæssige begrænsninger og ressourceallokering påvirker direkte kommunernes evne til at tilbyde de nødvendige tjenesteydelser til borgere med handicap og funktionsnedsættelser. En stram økonomisk styring kan resultere i prioriteringer og ressourcefordeling, der påvirker kvaliteten og tilgængeligheden af de handicapkompenserende ydelser. Derfor er det afgørende for socialrådgivere på voksenhandicapområdet at navigere inden for de økonomiske rammer og sikre, at ressourcerne udnyttes mest hensigtsmæssigt for at imødekomme behovene hos udsatte voksne og voksne med handicap. Dette afsnit afdækker den komplekse balance mellem socialrådgivernes ønske om kvalitet, og de økonomiske begrænsninger, de står overfor.

Socialrådgiveren må, i sit arbejde på voksenhandicapområdet, balancere mellem egne intentioner for arbejdet og den økonomiske og organisatoriske begrænsninger, som skaber krydspres og deraf afledte afværgemekanismer, der fremgår af begge interviews. Rådgiverne udtrykker et ønske om flere ressourcer og en prioritering af kvalitet. Dette indikerer erkendelse af, hvordan manglende ressourcer og økonomiske begrænsninger kan påvirke kvaliteten af deres arbejde. Rådgiver 1 udtaler, at de der råber højest prioriteres, samt de sager hvor der akut er brug for hjælp og handling. Dette kan afspejle anvendelsen af afværgemekanismen, rationering af service rationeres i form af prioritering af arbejdsopgaver. Prioriteringen kan baseres på forskellige kriterier, herunder socialrådgiverens beslutning om at prioritere

opgaver, der kræver afgørelse eller handling fra borgeren, i stedet for at investere tid i mere præventive eller generelle opgaver. Dette kan føre til forskelsbehandling, og afspejler et forsøg på at håndtere krydspres og ressourcebegrænsninger, hvilket er uhensigtsmæssigt, da dette kan være i strid med de juridiske principper, der foreskriver ligebehandling af borgere. Dette kan have konsekvenser i form af utilstrækkelig sagsbehandling, hvilket rådgiverne også er bevidste om, idet de oplever, og italesætter forringelsen i kvaliteten af sagsarbejdet og forlænget sagsbehandlingstid. Problematikken herved er rådgiver 1 bevidst om idet hun udtaler:

Det er jo også det det faktisk taler meget imod alle principper og så videre, men når man sidder i det pres hele tiden, at du faktisk burde have en tredjedel sager, så du er nødt til at håndtere en ting ad gangen og det er altså at slukke ildebrand.

Begge rådgiver i interviewet giver udtryk for, at de økonomiske hensyn kan spille en større rolle end de sociale faglige vurderinger, når der skal træffes beslutninger. Rådgiver 2 fortæller:

... men økonomien i kommunen er der ikke, så der hvor vi så har kigget lidt på det i forhold til at prioritere. Det er vi nødt til at gøre når du sidder med så en sagsstamme, du kan ikke nå at køre dem alle sammen igennem, så er vi nødt til at prioritere meget...

Ifølge den tidligere nævnte undersøgelse fra Dansk Socialrådgiverforening, har 81 procent af de adspurgte socialrådgivere oplevet, at de økonomiske hensyn i høj eller nogen grad spiller en større rolle end den socialfaglige vurdering, som ikke nødvendigvis tilgodeser borgerens behov. Ligeledes fortæller cirka 40 procent af socialrådgiverne at de har oplevet situationer, hvor der ikke var økonomisk råderum til at bevilge den nødvendige foranstaltning, på trods af at socialrådgiverne vurderede den som nødvendig. Derudover varer to ud af tre socialrådgivere, at fokus omkring økonomien, reducerer muligheden for at sikre handicappedes rettigheder, hvilket både er i strid med serviceloven, handicapkonventionen og de forvaltningsretlige principper (Dansk Socialrådgiverforening, 2011).

Det økonomiske fokus oplever rådgiver 1 også i forbindelse med, at den tidligere fagkoordinator blev sparet væk, på trods af at hun og teamet oplevede at det var godt givet ud, i form af faglig sparring. Rådgiver 1 udtaler, at hun har et ønske om at få tilført ekstra ressourcer, da det ellers kan komme til at skade arbejdsmiljøet, skabe et øget arbejdspress og forringe kvaliteten, hvortil hun siger:

... Jeg tror noget af det det at jeg er allermest ked af ved det her område det er faktisk kvaliteten, det er svært at opretholde den når man har så mange sager. Så kvalitetsforringelse det er nok noget af det jeg er rigtig ked af på det her område, for jeg tror faktisk vi kunne komme ufatteligt langt også med forebyggende arbejde generelt...

... Så kvaliteten synes jeg også er en rigtig given faktor som man ikke rigtig tænker så meget over på det her område desværre fordi der er så meget besparelser.

Lipskys teori fremhæver, at politik først træder i kraft, når den har en konkret indvirkning på borgerne. Frontlinjen er derfor et politisk sted, hvor borgerne konfronteres med den praktiske virkelighed af politiske beslutninger. Socialrådgiveren omsætter derved politik til praksis blandt andet gennem skøn, men disse skøn er ikke fuldstændig frie, da de er begrænset af rammerne, som det også kommer til udtryk i ovenstående udtalelser (Nielsen V. L., 2007). Ovenstående citater belyser hvordan rådgiverne oplever at økonomien påvirker det handlingsmæssige råderum. Endvidere kan der, af udtalelserne, udledes at socialrådgiverens handlingsmæssige råderum er defineret ved en kompleks balancering af de givne rammer, som socialrådgiveren er underlagt, når de forsøger at levere kvalitet.

11.2.5 Forråelse

Ved at anvende Lipskys teori om afværgemekanismer kan der gennem analysen opnås forståelse og forklaring af de handlingsmønstre, som potentielt kan føre til forråelse hos socialrådgiveren. Forråelse kommer som følge af afmagt og kan være skabt af blandt andet moralsk stress, omsorgstræthed og pseudoarbejde, hvorfor socialrådgivere også er i risiko for at blive ramt af forråelse, ifølge psykolog og forfatter Dorte Birkmose (herefter Birkmose). Birkmose mener at det, at udstille sin egen afmagt, tvivl og sårbarhed kan være for svært, hvorfor man i stedet for at italesætte egen faglige afmægtighed i en svær situation, tyer til forråelsen, som en menneskelig forsvarsmekanisme. Forråelse opstår ikke som følge af individuelle fejl, men snarere som en respons på pressede arbejdsbetingelser, hvor manglende tid, og behovet for at gå på kompromis med faglighed, skaber en risiko for, at rådgivere tyer til forråelse. Konflikter, gentagne små belastninger og følelsen af afmagt kan blive en daglig realitet, hvilket den ovenstående analyse bekræfter. Ved forråelse risikeres en mere rå og uempatisk tilgang til borgeren, hvilket er i kontrast til den sædvanlige professionelle rolle, der indebærer omsorg, forståelse og empati. De udfordringer og modsatrettede krav, som belyses i ovenstående analyse, skaber en risiko for, at forråelse bliver en strategi i arbejdet med borgere, hvilket kan ses hos socialrådgiveren som et forsøg på at håndtere

følelsen af afmagt. Gennem brugen af forråelse som strategi kan arbejdet forekomme mere overkommeligt for socialrådgiveren, men samtidig medføre en øget distance i interaktionen med borgere. Birkmose karakteriserer forråelse som en overlevelsestrategi, der opstår som respons på konflikter og følelsen af afmagt. Dette sker med det formål at håndtere tidsmæssigt og økonomisk pres samt et højt arbejdstempo, hvilket begge rådgivere identificerer som udfordrende, idet de ikke føler, de har tilstrækkelig tid til sagsbehandlingen. Konsekvensen af denne strategi er, at socialrådgiveren kan kompromittere sin faglighed, faglige vurderinger og personlige værdier i forsøget på at navigere i det komplekse krydspres, velvidende at dette ikke nødvendigvis gavner borgerens bedste. Det er derfor essentielt at forstå og håndtere de udfordringer og modsatrettede krav, der bidrager til, at forråelse kan udvikle sig som en strategi i socialrådgivernes arbejde med borgere (Nielsen D. K., 2020).

12. Analysedel 2

Det belyses gennem analysedel 1 at der kan opstå krydspres og konflikter i det sociale arbejde med udsatte voksne og voksne med handicap, hvilket kan føre til brugen af afværgemekanismer. Med afsæt i analysedel 1 vil de belyste konsekvenser af de modsætningsfyldte krav, som socialrådgivere på voksenhandicapområdet møder i deres arbejde, analyseres og fokus rettes på de høje omgørelsesprocenter på voksenhandicapområdet i Jammerbugt Kommune. Det vil undersøges hvilke årsagsforklaringer der hertil kan identificeres, med udgangspunkt i de belyste problematikker i analysedel 1, og hvordan omgørelsesprocenten kan være en indikation på manglende retssikkerhed for borgeren. Retssikkerhed, og mangel herpå, giver anledning til refleksion over faktorer som økonomisk pres, tidspres og høje omgørelsesprocenter, som alle vurderes at påvirke dette. Refleksionerne omkring disse emner indebærer overvejelser om kvaliteten af sagsbehandlingen, borgeres rettigheder og den overordnede velfærd på voksenhandicapområdet. Det findes centralt i forhold til den valgte problemformulering at reflektere over, hvordan de organisatoriske og økonomiske rammer på voksenhandicapområdet i Jammerbugt Kommune, påvirker socialrådgiverens handlingsmæssige råderum, med fokus på den tidligt forebyggende indsats, i henhold til servicelovens § 82 b, og socialpædagogisk støtte i henhold til servicelovens § 85.

12.1 Omgørelsesprocenter og retssikkerhed

De seneste år har været præget af høje omgørelsesprocenter på socialområdet, ikke blot i enkelte kommuner, herunder Jammerbugt Kommune, men på landsplan. Dette kan antyde, at der er generelle udfordringer på området, som kan være relateret til et generelt økonomisk pres, som belyst i problemfeltet og i analysedel 1, ud fra rådgivernes udtalelser. Dette kan komme til udtryk ved brugen af standardiserede

løsninger, som forebyggende indsatser, hvilket, som beskrevet i analysedel 1, kan have konsekvenser for borger, såvel som socialrådgiveren.

Omgørelsesprocenten afspejler andelen af realitetsbehandlede klagesager i Ankestyrelsen, og giver indsigt i validiteten af de kommunale afgørelser, der appelleres til Ankestyrelsen (Social-, Bolig og Ældreministeriet, 2023). Grundet det økonomiske pres, stigende udgifter og høje sagstal findes det relevant at inddrage omgørelsesprocenten på voksenhandicapområdet, og de underliggende årsager der hertil kan være. Borgere har i de fleste tilfælde, mulighed for at indgive klage over kommunens afgørelse, hvilket giver dem mulighed for at få deres sager vurderet af en uafhængig instans. Klageadgangen er derfor afgørende for borgeres retssikkerhed og beskyttelse mod eventuelle fejl i afgørelser. Muligheden for at klage er særligt afgørende for udsatte voksne og voksne med handicap, da de er særligt afhængige af kommunens afgørelser vedrørende den nødvendige hjælp og støtte. Det er derfor bekymrende, at en betydelig andel af sagerne hjemvises, da de ikke er tilstrækkeligt oplyst. Udsatte voksne, og voksne med handicap kan opleve barrierer i forhold til at indgive klager og kan have svært ved at navigere i klagesystemet. Dette kan skyldes en række faktorer, herunder begrænsede ressourcer, mangel på mentalt overskud til at indlede klageprocessen, eller bekymringen for at ende i konflikte med deres sagsbehandler, som de ofte er afhængige af (Rådet for Socialt Udsatte, 2020).

I rapporten "Retssikkerhed for udsatte borgere" (Møller, 2020) er formålet at undersøge behovet for en reevaluering af retssikkerhedsarbejdet, og for at forbedre retssikkerheden for borgere med handicap i deres møde med de offentlige instanser. Rapporten fremhæver behovet for at anerkende eksistensen af et mørketal, vedrørende målingen af fejl og mangler i kommunale afgørelser. Konklusionen er, at den nuværende retssikkerhed i lovgivningen, ikke stemmer overens med den retssikkerhed, der faktisk praktiseres. Det høje sagstal, som begge rådgivere i interviewet oplever, og som på landsplan befinder sig på et højere niveau, end det vejledende sagstal fra Dansk Socialrådgiverforening, medfører, som belyst i analysen, et tidspres. Dette tidspres, samt et uhensigtsmæssigt økonomisk hensyn, som opleves af begge rådgivere, og ligeledes belyses som en generel problemstilling på området, kan argumenteres for at være nogle af årsagsforklaringerne, til høje omgørelsesprocenter i kommunen. Oplevelsen af tidspres samt et uhensigtsmæssigt økonomisk fokus belyses i problemfeltet. Dette problem er ikke begrænset til Jammerbugt Kommune, men udgør en udbredt problemstilling på voksenhandicapområdet. Derfor kan det ligeledes være en af årsagsforklaringerne til de generelt høje omgørelsesprocenter. Endvidere påpeges, at den nuværende lovgivningsmæssige retssikkerhed ikke svarer til den retssikkerhed, der praktisk talt

eksisterer på området. Dette understreges af det faktum, at hele 42 procent af de borgere, der klager over afgørelser, har ret i deres klage. Samtidig indikerer stikprøver fra Ankestyrelsen, at der forekommer næsten lige så mange fejl i de sager, der ikke klages over (Møller, 2020).

Den høje andel af fejl i sagsbehandlingen på området, som ligeledes ikke klages over, understøtter undersøgelsen fra Rådet for Socialt Udsatte, hvor det konkluderes, at sagsbehandlingen ikke tilstrækkeligt imødekommer behovene hos borgere med social udsathed, ligesom klagesystemet ikke identificerer alle aspekter af de opståede problemer og fejl. Dette kan have betydelige konsekvenser for både borgeren, der ikke er tilstrækkeligt beskyttet mod fejl, og for systemet som helhed, der ikke identificerer generelle problemer i forhold til implementeringen af lovgivningen (Rådet for Socialt Udsatte, 2020). Ligeledes stemmer dette overens med flere af udtalelserne fra rådgiverne i interviewene. De fremhæver, at det strider imod grundlæggende principper at opleve et sådant pres på området. Her bør de ideelt set håndtere en tredjedel af sagerne og samtidig være i stand til at håndtere presserende situationer. Dog bliver de nødt til at håndtere mange opgaver samtidig og bliver derfor tvunget til at prioritere i sagerne. Dette indebærer, at de ofte giver fortrinsret til dem, der råber højest, samt dem, der vurderes at have størst behov for hjælp. Dette giver anledning til undren over problematikken ved denne prioritering af sager, da det formodes at alle der er i berøring med voksenhandicapområdet har behov for kompensation og afklaring heraf, hvilket rådgiver 2 understøtter ved udtalelsen:

... man søger ikke medmindre man mener man har et akut behov, det er sjældent nogen de søger forud og siger at jeg får behovet om tre måneder.

Observationen af overvejende fejl i sager som ikke klages over, understøttes ligeledes, da rådgiver 1 udtaler at det ønskes at serviceniveauet var til at hjælpe mennesker, og ikke blot spare penge, hvortil hun oplyser at noget af det hun er allermest ked af ved området, er den kvalitetsforringelse, der sker som følge af højt sagstal. Denne kvalitetsforringelse kan resultere i fejl i sagsbehandlingen, da begge rådgivere også oplever, ikke at have tid til sagsbehandlingen vedrørende den enkelte borger. Det opleves ligeledes af rådgiver 1, at kvaliteten er en vigtig faktor, som der ikke tænkes så meget over på området, grundet mange besparelser. Ud fra dette, kan der ligeledes argumenteres for, at det økonomiske pres også kan forårsage fejl i sagsbehandlingen, da denne skaber et uhensigtsmæssigt økonomisk fokus, som begge rådgiverne italesætter. Baseret på de førnævnte undersøgelser og udtalelserne fra rådgiverne omkring rammerne på området, er det bekymrende, at der ikke er iværksat tiltag fra hverken Folketinget, Kommunernes Landsforening eller Ankestyrelsen for at imødegå de udfordringer, som disse samlet set identificerer

(Møller, 2020).

Klagesystemet er ikke blot en beskyttelse af borgerens retssikkerhed, men udgør også en mulighed for at levere feedback til det politiske niveau om effektiviteten af lovgivningen. Klagemyndighedernes praksis fungerer således som en slags guideline for myndighederne, ved at identificere eventuelle udfordringer med implementeringen af lovgivningen. En høj omgørelsesprocent på voksenhandicapområdet kan derfor tyde på, at de eksisterende rammer ikke sikrer tilstrækkelig sagsbehandling, der er juridisk holdbar (Rådet for Socialt Udsatte, 2020). Endvidere kan der stilles spørgsmålstejn ved, i hvilken grad der iværksættes tilstrækkelige foranstaltninger for at forhindre, at kommunen og herunder socialrådgiveren ikke lever op til forpligtelser, da der træffes fejltagte afgørelser og tilsidesættes grundlæggende retssikkerhedsgarantier. Retssikkerheden er en kompleks og ikke entydigt defineret begrebsmæssig ramme. Den klassiske forståelse heraf indebærer en beskyttelse af individet mod vilkårlige, uforudsigelige og ulovlige krænkelse fra staten. Inden for en forvaltningsretlig ramme kan begrebet retssikkerhed opdeles i to dimensioner. Materiel retssikkerhed vedrører de overordnede krav til lovgivningen og dens anvendelse. Processuel retssikkerhed fokuserer derimod på interaktionen mellem borger og myndighed samt reglerne om sagsbehandling (Eiriksson & Kristensen, 2022). En krænkelse af retssikkerheden opstår, når borgeren ikke modtager den nødvendige kompensation i henhold til lovgivningen. Sikring af borgeres retssikkerhed kan også anses som en måde, hvorpå borgeren opnår anerkendelse. Kommunen, og herunder socialrådgivere, udgør den primære kontaktinstans for borgere inden for socialområdet, og i denne sammenhæng træffer afgørelser, der potentielt kan have betydelig indflydelse på borgernes livskvalitet og fremtidsperspektiver. Borgere med funktionsnedsættelser kan opleve øgede udfordringer med at navigere i det komplekse offentlige system, men er samtidig hyppigere i kontakt med det. Dette kan besværliggøre at borgeren formår at forsvare egne interesser og sikre egen retssikkerhed i sagsbehandlingsprocessen. Som projektet belyser, fremstår det som en bekymrende problemstilling, hvordan udfordringer inden for voksenhandicapområdet påvirker socialrådgiverens arbejde og handlingsmæssige råderum negativt (Eiriksson & Kristensen, 2022).

12.2 Jammerbugt Kommunes udtalelser om omgørelsesprocenter

I Jammerbugt Kommune var omgørelsesprocenten i år 2022 63 procent, hvor 6 ud af 7 sager i forbindelse med SEL § 85 blev hjemvist, hvilket svarer til 85,7 procent. Dette fremgår af tallene præsenteret i nedenstående tabel er fra Ankestyrelsen, tilgængelig på Ankestyrelsens talportal, som belyser klager relateret til kommunale afgørelser på socialområdet.



Ankestatistik Jammerbugt				
	Realitetsbehandlede sager i alt	Stadfæstede sager	Hjemviste sager	Omgørelsesprocent
	2022	2022	2022	2022
Jammerbugt				
Hjemmehjælp § 83	7	5	2	28,6 %
Voksne - længerevarende botilbud - § 108	0	0	0	–
Voksne - midlertidigt botilbud - § 107	2	0	2	100,0 %
Voksne - socialpædagogisk bistand - § 85	7	1	6	85,7 %
I alt	16	6	10	62,5 %
Kilde: Ankestyrelsen (2023)				

(Hentet fra: Ankestyrelses talportal, 2023)

Jammerbugt Kommunes kommentar til omgørelsesprocenten i år 2022 var:

JK får årligt behandlet et mindre antal afgørelser. Årsagen til omgørelserne er forskellig. Der ses ikke generelle mangler i sagsbehandlingen, men sager med forskellig kompleksitet. JK oplever, at flere afgørelser i det væsentligste er stadfæstet, men enkelt-spørgsmål er omgjort. Sagerne fremgår af statistikken som omgørelser i sin helhed. I komplekse sager har borger i 3 af 4 indsendt oplysninger til AST, som JK ikke har været bekendt med, og som har lagt til grund for ASTs omgørelse af sagen (Social-, Bolig og Ældreministeriet, 2023).

Jammerbugt Kommune udtaler i ovenstående citat, at der ikke ses nogle generelle mangler i sagsbehandlingen, hvilket dog kan betvivles, da begge rådgivere udtaler, at de ikke oplever at have tid til sagsbehandlingen vedrørende den enkelte borger, og derfor må prioritere kraftigt i sagerne. Ligeledes udtaler Jammerbugt Kommune at borgere i tre af fire komplekse sager har indsendt oplysninger til Ankestyrelsen, som de ikke var bekendt med, hvilket har lagt til grund for omgørelser af sagerne. Dette kan ligeledes afspejle den manglende tid i sagsbehandlingen, hvor flere sager ikke er blevet tilstrækkeligt oplyst. Det kan dog ikke siges med sikkerhed, at utilstrækkelig sagsbehandling som følge af et tidspres hos rådgiverne, kan være årsagsforklaring til at omgørelsesprocenten i år 2022 var på 63 procent, men ud fra begge rådgiveres udtalelser kan noget indikere at der kan være en sammenhæng, specielt rådgiver 1's udtalelse:

... Jeg tror noget af det det at jeg er allermest ked af ved det her område det er faktisk kvaliteten, det er svært at opretholde den når man har så mange sager. Så kvalitetsforringelse det er nok noget af det jeg er

rigtig ked af på det her område...

I år 2021 var omgørelsesprocenten i Jammerbugt Kommune på 45 procent og deres kommentar hertil var:

Jammerbugt Kommune får årligt behandlet et mindre antal afgørelser på voksenhandicapområdet i Ankestyrelsen. Kommunen følger løbende med i de realitetsbehandlede afgørelser, og søger at inkorporerer viden og læring i den fremadrettede sagsbehandling. Der er forskellige årsager til, at Ankestyrelsen har omgjort sagerne, og der tegner sig ikke et billede af, at der generelt er mangler i sagsbehandlingen, men snare at der er forskellige sager med forskellig kompleksitet (Social-, Bolig og Ældreministeriet, 2023).

Jammerbugt Kommune søger igennem de behandlede sager i Ankestyrelsen, at inkorporere viden og læring i den fremadrettede sagsbehandling. Dette er en opfattelse som rådgiverne deler, hvilket blandt andet kommer til udtryk da rådgiver 1 kommenterer på de omgjorte sager i Ankestyrelsen således:

Jeg tror også nogle gange har man også fra Jammerbugts side ligesom sagt så må vi prøve den i Ankestyrelsen, altså ligesom lagt op til at sige jamen vi vil hellere have et rigtigt svar også

Ligeledes fortæller rådgiver 2 til de omgjorte sager i Ankestyrelsen:

Men det er også læring for os, så man kan sige, det er den eneste måde, for man kan sige vi kan godt klage, som medarbejder kan man sagtens sige, det går ikke og sådan nogle ting, det har man ikke så meget respekt for, men hvis ankestyrelsen siger det, så er der respekt, for så skal vi gøre noget

I ovenstående citat giver rådgiver 2 udtryk for, at der fra ledelsens side kan være manglende respekt for rådgiveren, hvorfor de også ser afgørelser fra Ankestyrelsen som en måde hvorpå, de kan opnå respekt, da det opleves at ledelsen i højere grad har respekt for Ankestyrelsens udtalelser. Dette kommer ligeledes til udtryk da rådgiver 2 også udtaler:

Ja, for så klager de på den vurdering vi har lavet. Der er også nogle gange hvor man siger, det giver god mening, borgeren gør det, fordi det er faktisk deres retssikkerhed i forhold til at sige, og det er også måden jeg skal sige til min leder, okay, den her måde vi gør lige nu, er måske ikke så god, for nu har vi faktisk modtaget tre klager på den, så er det faktisk rigtig rart nogle gange, også som medarbejder at få den i ankestyrelsen, fordi så kan det være vi får den tilbage og får at vide, okay det må vi ikke, godt så lærer vi af

det, og så kan forholdet blive bedre for borger

Rådgiver 1 udtaler til drøftelsen omkring omgørelsesprocenten i Jammerbugt Kommune:

Og jeg tror ledelsen ønsker jo ikke at vi skal have en høj omgørelsesprocent, og det ønsker vi andre selvfølgelig heller ikke, vi ønsker at gøre det rigtigt, men jeg tror også bare det handler om det her med at altså der er flere aspekter i det vil jeg sige. Det kan være godt og det kan være dårligt i forhold til de her omgørelsesprocenter

Jammerbugt Kommunes kommentarer antyder, at kompleksitet i sagerne er årsagen til den høje omgørelsesprocent, mens rådgivernes udtalelser skaber tvivl omkring dette synspunkt. Rådgiverne påpeger tidsmangel og det økonomiske pres som udfordringer, der potentielt kan påvirke sagsbehandlingskvalitet. Rådgiverne ser Ankestyrelsens afgørelser som en mulighed for læring og som ekstern kontrol. De opfatter, at Ankestyrelsens udtalelser respekteres mere af ledelsen end interne utilfredshed. Samlet set retter dette igen et blik på tidsmangel og kompleksitet i sagsbehandlingen og behovet for læring og ekstern kontrol som faktorer, der kan have bidraget til den observerede stigning i omgørelsesprocenten i Jammerbugt Kommune.

12.3 Socialrådgiverens handlingsmæssige råderum

Den betydelige andel af sager, der bliver omgjort og hjemvist, antyder muligvis, at socialrådgiverne ikke lever op til de krav, der er fastsat for sagsbehandling inden for socialområdet. For at socialrådgiveren effektivt kan udnytte sit handlingsmæssige råderum, er det afgørende at undersøge organisationens og socialrådgiverens egne faglige ressourcer som potentielle handlingsinitiativer. Disse kaster lys over muligheder inden for det sociale arbejde samt socialrådgiverens handlingsmæssige råderum og potentielle udfordringer, såsom snitfladeproblematikken mellem SEL § 82 b og SEL § 85.

For at handle inden for de givne rammer har socialrådgiveren behov for grundlæggende viden, og en tryghed i sit professionelle virke. Den høje andel af sagsbehandlingsfejl og utilstrækkelige oplysninger i de omgjorte sager rejser spørgsmål om, hvorvidt socialrådgiveren formår at forvalte dette råderum tilfredsstillende. Årsagerne hertil kan være manglende viden hos socialrådgiveren eller utilstrækkelige ressourcer i form af tid og økonomi. Den kompleksitet, som den høje omgørelsesprocent indikerer, antyder behovet for forbedrede organisatoriske arbejdsforhold, for dermed at mindske presset blandt socialrådgiverne, samt en stærkere sikring af socialrådgivernes kompetencer og evne til at imødegå

udfordringer. Dette kan bidrage til at styrke socialrådgivernes evne til at forvalte og reflektere over det handlingsmæssige råderum (Svensson, Johnsson, & Laanemets, 2009).

Ifølge professionsetikken beskrives socialrådgiverens ansvar således: "Socialrådgiveren har i kraft af sin professionelle kompetence og kontakt med udsatte mennesker et særligt ansvar for at udvise omsorg, samt forebygge, modvirke og afhjælpe, at borgeren lider social nød og arbejde for at borgeren inkluderes i samfundet" (Dansk Socialrådgiverforening, 2011).

13. Konklusion

Projektets problemformulering har til formål at undersøge, hvordan de organisatoriske og økonomiske rammer, som socialrådgiveren er underlagt på voksenhandicapområdet, i Jammerbugt Kommune, påvirker deres handlingsmæssige råderum og sagsbehandlingen, med fokus på vurdering og visitation til den forebyggende indsats jf. servicelovens § 82 b og socialpædagogisk støtte jf. servicelovens § 85 og hvilke snitfladeproblematikker der kan være herved.

Det kan, ud fra analysen, konkluderes, at de økonomiske og organisatoriske rammer risikerer at begrænse socialrådgiverens handlingsmæssige råderum, i forhold til vurderingen af den mest hensigtsmæssige indsats for borgeren. Det kan ligeledes konkluderes, at socialrådgiveren kan befinde sig i et krydspres mellem den socialfaglige vurdering af borgerens ønsker og behov, og kravet om at imødekomme organisatoriske og økonomiske rammer. Dette krydspres kan påvirke sagsbehandlingen og kvaliteten heraf, da brugen af de forskellige afværgemekanismer kan have konsekvenser for borgeren såvel som socialrådgiveren. Der rejser sig derfor tvivl om, hvorvidt der gøres tilstrækkeligt for at undgå fejlafgørelser og tilsidesættelse af grundlæggende retssikkerhedsgarantier fra kommunen. Selvom projektet ikke præsenterer en omfattende og fuldstændig analyse af retssikkerheden og sagsbehandlingen i kommunerne, antyder det generelt en bekymring om, hvorvidt borgernes retssikkerhed og sagsbehandling når et tilfredsstillende niveau på voksenhandicapområdet i Jammerbugt Kommunerne. Derudover indikerer projektet, at samspillet mellem de politiske, økonomiske, organisatoriske og retlige rammer kan udgøre en kompleks udfordring inden for det sociale arbejde på voksenhandicapområdet. Analysen af afværgemekanismer viser, at forråelse blandt socialrådgivere opstår, som en overlevelsestrategi under påvirkning af afmagtsskabende faktorer som økonomisk pres, høje sagstal og tidspres. Konsekvenserne inkluderer en rå og uempatisk tilgang, der strider mod den sædvanlige professionelle rolle.

Ud fra analysen kan det ligeledes konkluderes, at der kan opstå snitfladeproblematikker imellem den tidlige forebyggende indsats jf. SEL § 82 b og socialpædagogisk støtte jf. SEL § 85, og at der ligeledes er en generel

oplevelse af, at det kan være svært at vurdere, hvilken målgruppe borgeren tilhører, da det opleves, at målgruppen for bestemmelserne befinder sig tæt på hinanden. Der er dog en væsentlig forskel, idet der i SEL § 82 b generelt er tale om en målgruppe med lettere, mindre komplekse problemer. Det kan konkluderes, at snitfladeproblematikken mellem bestemmelserne forårsager, at borgere ofte bevilges SEL § 82 b, hvorefter de enten forlænges eller bevilges socialpædagogisk støtte jf. SEL § 85 efter endt forløb i SEL § 82 b. Gennem analysen kan det konkluderes, at der er en tydelig tendens til, at SEL § 82 b anvendes som et afklarende forløb med henblik på at undersøge borgerens funktionsniveau, eller som udredning til SEL § 85. Dette er på trods af, at Ankestyrelsen gør det klart, at kommunen ikke blot skal begynde med at give støtte efter SEL § 82 b, med det formål at afklare borgerens funktionsevne, eller som udredning til SEL § 85. Det er derfor ikke korrekt, at borgeren skal deltage i et tilbud efter SEL § 82 b, inden der foretages visitation til SEL § 85. Hvis borgeren har behov for hjælp efter SEL § 85, skal hjælpen gives efter denne bestemmelse, hvilket også er i overensstemmelse med kompensationsprincippet. Borgerne risikerer derfor, at de ikke tildeles den støtte, som bedst mulig kompenserer deres funktionsnedsættelse.

Omgørelsesprocenten siger noget om validiteten af kommunernes afgørelse og afslører ligeledes, at der eksisterer udfordringer i sagsbehandlingen. Analyseafsnittet belyser, at der generelt er høje omgørelsesprocenter inden for det specialiserede socialområde, og specifikt i Jammerbugt Kommune, som har en omgørelsesprocent på 63 procent i år 2022 på voksenhandicapområdet. Analyseafsnittet belyser også, at en af årsagsforklaringerne til det vedvarende problem kan være et generelt økonomisk pres på området, hvilket bekræftes af rådgivernes udtalelser og den inddragede eksisterende empiri. Det konkluderes i analysen, hvordan høje sagstal og det påviste tidspres, kan have negative konsekvenser for både borgere og socialrådgivere, som oplever ikke at have tid til sagsbehandlingen vedrørende den enkelte borger, og udviser utilfredshed omkring kvaliteten på området. Det er bekymrende, at de høje sagstal og tidspreset er en problematik, der ikke kun er begrænset til en enkelt kommune, men er udbredt på store dele af voksenhandicapområdet. Det observerede fravær af initiativer fra centrale instanser, der sigter mod at håndtere disse udfordringer, fremhæver vigtigheden af en revision af praksis og politikker på området.

Jammerbugt Kommunes kommentarer til omgørelsesprocenten antyder, at kompleksiteten i sagerne er den primære årsag til den høje omgørelsesprocent i kommunen. Dog kaster rådgivernes udtalelser tvivl over dette synspunkt, og peger på tidsmangel som en potentielt afgørende faktor for sagsbehandlingskvalitet. Rådgiverne ser Ankestyrelsens afgørelser som en mulighed for læring og ekstern kontrol, hvilket rejser spørgsmål om tidsmangel, kompleksitet i sagsbehandlingen og behovet for læring og ekstern kontrol,

som potentielle bidrag til en høj omgørelsesprocent i kommunen.

I analysen fremhæves Foucaults magtteori i det moderne velfærdssamfund og dets indflydelse på socialt arbejde. Ledelsens prioritering af økonomiske hensyn over faglige vurderinger afspejler Foucaults opfattelse af magt som en skabende kraft. Rådgivernes påpegede tidsmangel antyder, at økonomiske interesser kan påvirke sagsbehandlingskvaliteten. Magtens produktive karakter, som formes gennem skabelsen af viden og normer, reflekterer beslutningsprocessen inden for organisationen. Dette komplekse magtspil påvirker rådgivernes evne til at balancere faglige hensyn og økonomiske interesser. Totaliserende magtanvendelse risikerer at overskygge borgerens individuelle behov, mens afværgemekanismer som rationalisering og automatisering risikerer at standardisere service og underminere borgernes unikke behov. Det er derfor afgørende at forstå og tackle disse udfordringer i socialrådgivernes arbejde med borgere.

Projektets benyttelse af casestudiet har givet en dybere indsigt i, hvordan de kontekstuelle faktorer i Jammerbugt Kommune påvirker praksis inden for voksenhandicapområdet. Ud fra casestudiets resultater kan der drages bredere konklusioner om, hvordan organisatoriske strukturer og økonomiske begrænsninger kan skabe udfordringer for socialrådgivernes beslutningsproces på tværs af forskellige områder af det sociale arbejde. Resultaterne af dette projekt kan derfor potentielt generaliseres til andre sociale områder, da problematikken omkring organisatoriske og økonomiske rammer, der påvirker socialrådgivernes handlingsmæssige råderum, er en udfordring, der kan have ligheder på tværs af forskellige sociale kontekster. Den kompleksitet og snitfladeproblematikker, der er identificeret inden for voksenhandicapområdet, deler ligeledes fællestræk med andre sociale områder.

13.1 Horisontsammensmeltning

Interessen for emnet opstod på baggrund af tidligere erfaringer og viden fra området. Ud fra denne viden og erfaring var der en bevidsthed omkring, at projektet blev etableret med en kritisk forforståelse om emnets problemstilling. Den kritiske forforståelse er der bevidsthed om, bidrager til et øget fokus på kritiskpunkter. Der er ligeledes bevidsthed om, at forforståelsen kan have indflydelse på de fund der gøres i analysen, og håndteringen heraf. Projektets forforståelser danner grundlaget for valget af den hermeneutiske videnskabsteoretiske tilgang.

Der blev etableret en opmærksomhed på de høje omgørelsesprocenter inden for voksenhandicapområdet, gennem undervisningen og praktisk erfaring, hvilket skabte en undren omkring manglende oplysninger eller fejl i sagsbehandlingen på området. Der fandtes en forforståelse om, at der var en sammenhæng mellem de

høje omgørelsesprocenter og de høje sagstal, travlhed og økonomisk pres på området. Igennem rådgivernes udtalelser og analysen er der opnået en ny forståelse af opfattelsen af den høje omgørelsesprocent. Det fremgår, at de omgjorte sager ikke kun skyldes manglende oplysninger eller fejl i sagsbehandlingen. Rådgiverne anvender disse omgjorte sager fra Ankestyrelsen som en kilde til ny viden og læring, og italesætter derfor omgørelser som værende et positivt bidrag til den fremadrettede sagsbehandling. Dette fungerer også som en strategi til at opnå respekt, idet ledelsen i højere grad respekterer Ankestyrelsens udtalelser.

14. Perspektivering

Dette afsnit fokuserer på relevansen af Axel Honneths teori om anerkendelse i forståelsen af socialrådgiverens arbejde, hvor sociale relationer og anerkendelse spiller en central rolle. Yderligere introduceres kontrolcirklen for at belyse, hvordan socialrådgiveren kan navigere inden for organisatoriske rammer og økonomiske begrænsninger. Det undersøges, hvordan kontrolcirklen kan fungere som et redskab til at håndtere vilkårs-, indflydelses- og kontrolsfæren. Perspektiveringen er udformet med henblik på at anskueliggøre emner i projektet fra en ny vinkel.

14.1 Anerkendelse

Gennem projektet rejses der spørgsmål om, hvorvidt borgerens retssikkerhed sikres i sagsbehandlingen på voksenhandicapområdet. Dette område er præget af et betydeligt økonomisk pres, hvilket indebærer risiko for påvirkning af socialrådgiverens handlingsmæssige råderum. Dette berører evnen til at vurdere, hvilke indsatser der bedst støtter borgeren i at opnå størst mulig selvstændighed. Ydermere kan manglende retssikkerhed også indikere manglende anerkendelse, hvilket næste afsnit vil belyse gennem brugen af Axel Honneths (herefter Honneth) teori om anerkendelse.

En krænkelse af retssikkerheden kan opstå, når borgeren ikke modtager den nødvendige compensation i henhold til lovgivningen. Sikringen af borgerens retssikkerhed kan også ses som en måde, hvorpå borgeren opnår anerkendelse. Anerkendelse er at erkende sig selv i den anden. Ifølge Honneth betragtes anerkendelse som et uundværligt og fundamentalt menneskeligt behov, da det udgør grundlaget for individets udvikling. Anerkendelsen består ifølge Honneth af tre dimensioner: den private, retslige og solidariske sfære. For at opnå selvtilid og selvværd, skal individet opleve anerkendelse inden for alle tre dimensioner, da de opfattes som værende centrale for udviklingen af det hele menneske. Individet opnår anerkendelse i den private sfære gennem kærlighedsforhold, såsom forældre, partner og venner, og det er

her, den basale selvtillid skabes. Selvtillid udvikles i denne sfære, og anerkendelse her danner grundlaget for anerkendelse i de to andre sfærer (Harder , 2013).

Den solidariske anerkendelse, som et unikt individ med egne karaktertræk og evner, kræver andres godkendelse og værdsættelse af dets særegenhed. Det er imidlertid ikke nok at blive anerkendt som en unik person, det er ligeledes afgørende, at individet deler værdier med samfundet eller dets grupperinger. Når det kommer til at opnå anerkendelse i den solidariske sfære, kan socialrådgiveren stå over for udfordringer, da vedkommende repræsenterer en specifik faglig rolle. Dette kan gøre det svært at anerkende borgere som unikke individer adskilt fra andre. Begge rådgivere udtaler, at de oplever ikke at have tid til den enkelte borger. Derfor kan der være tvivl om, hvorvidt de formår at anerkende den enkelte borger som et unikt individ med egne værdier og visioner, der adskiller sig fra andre. Dog angiver en af rådgiverne, at for at navigere optimalt inden for de eksisterende rammer, anser hun det som afgørende at engagere sig fuldt ud under mødet med borgeren, og lytte opmærksomt i den tilgængelige tidsramme (Harder , 2013).

Den retslige sfære refererer til de juridiske relationer, hvor individet forsøger at blive anerkendt som borger, og det er her, socialrådgiveren skal støtte og fremme anerkendelse i arbejdet med målgruppen. I den retlige sfære anerkendes individet gennem legitime krav og rettigheder, hvilket bidrager til udviklingen af selvagtelse. Mennesker har grundlæggende samme rettigheder, og alle har ret til at blive anerkendt som lige og frie. Undersøgelsen anvendt i projektets analyse viser, at den nuværende lovgivningsmæssige retssikkerhed ikke harmonerer med den faktiske retssikkerhed på området. Dette understreges af, at 42 procent af klager over afgørelser viser sig at være berettigede. Samtidig antyder stikprøver fra Ankestyrelsen, at der forekommer næsten lige så mange fejl i de sager, der ikke klages over. Disse fund, kombineret med udsagnene fra rådgiverne i analysen, rejser tvivl om tilstrækkeligheden af retssikkerheden på området. Dette rejser også spørgsmål om, hvorvidt socialrådgiveren formår at anerkende borgeren tilstrækkeligt inden for den retlige sfære, hvis retssikkerheden ikke overholdes på området (Harder , 2013). I den ideelle situation oplever borgeren anerkendelse inden for alle tre sfærer. Hvis individet ikke opnår anerkendelse, kan det føre til tab af selvtillid, selvagtelse eller selv værdsættelse, og disse tab kan betegnes som krænkelse. Disse krænkelse kan give anledning til social konflikt, da individet, der er blevet krænket, vil forsøge at opnå anerkendelse på alternative måder (Harder , 2013). Målgruppen opnår blandt andet anerkendelse gennem FN's handicapkonvention, der sigter mod at sikre, at personer med funktionsnedsættelse integreres på lige fod med andre i samfundet. Lovgivningsmæssigt har SEL § 81 også til formål at støtte voksne med nedsat funktionsevne og sikre en sammenhængende indsats, der

imødekommer den enkeltes behov. Når dette ikke efterleves, kan der forekomme et fravær i anerkendelse inden for den retslige sfære, hvilket indebærer en krænkelse af retssikkerheden for borgeren, særligt når kommunerne træffer fejlagtige afgørelser eller begår fejl i sagsbehandlingen, som tidligere påpeget. En krænkelse af retssikkerheden kan således opstå, når borgeren ikke modtager den nødvendige kompensation i henhold til lovgivningen. Sikring af borgeres retssikkerhed kan også ses som en måde, hvorpå borgeren opnår anerkendelse. I forbindelse med begrebet anerkendelse er det særligt den retlige og den solidariske sfære, der er i fokus inden for det sociale arbejde. I socialt arbejde kan den gensidige anerkendelse udfordres af den asymmetriske relation mellem socialrådgiver og borger (Harder, 2013).

14.2 Kontrolcirklen

Projektets fokus har været socialrådgiverens påvirkning af de rammer og vilkår, som er i organisationen, hvorfor det ligeledes findes relevant at undersøge det ansvar det giver socialrådgivere, og hvordan man som socialrådgiver kan påvirke, og ikke mindst er påvirket af, de mange faktorer der findes i en organisation. Kontrolcirklen kan anvendes til at håndtere de strukturer og vilkår, der påvirker socialrådgiveren. Kontrolcirklen består af tre sfærer: vilkårs-, indflydelses- og kontrolsfæren (Nielsen K. B., 2016).

Vilkårssfæren indeholder det, som socialrådgiveren ikke har kontrol over, og som er udenfor deres indflydelse, herunder lovgivningen, andres reaktioner og tanker, omstruktureringer og skiftende politik eller ledelse. Vilkårene er uforanderlige, men måden, hvorpå de håndteres, har indflydelse på deres påvirkning. Når der tænkes forandring, tænkes det ofte, at forandringen skal begynde med, at andre eller omstændighederne skal forandre sig, men ved at acceptere vilkårene bliver socialrådgiveren i stand til at handle og skabe forandring. Måden hvorpå socialrådgiveren forholder sig til disse vilkår, har derfor en stor betydning for, hvilket ansvar socialrådgiveren evner at tage i det sociale arbejde. Vilkårssfæren kan være udfordrende for socialrådgiveren at håndtere, og svær at acceptere på grund af manglende kontrol. Problematikken opstår, når de politiske og organisatorisk vedtagne politikker påvirker socialrådgiverens handlingsmæssige råderum, hvilket kan resultere i, at socialrådgiveren risikerer at overse, hvad der er bedst for borgeren. For at undgå dette, er det vigtigt at socialrådgiveren tager stilling til vilkårene og sikre overholdelsen af både borgerens og egne professionsetiske værdier. Det er derfor afgørende at forholde sig til vilkårene, identificere potentielle udfordringer og handlemuligheder, for dermed at påtage sig et medmenneskeligt ansvar (Nielsen K. B., 2016).

Indflydelsessfæren omhandler daglige interaktioner, som socialrådgiveren har varierende indflydelse på, hvilket kan inkludere ledere, politikere, kollegaer, borgere, samarbejdspartnere og lignende. Variationen i socialrådgiverens evne til at påvirke andre mennesker og situationer, samt måden, hvorpå man udnytter sin indflydelse, kan variere betydeligt. Indflydelsessfæren er kendetegnet ved, at socialrådgiveren ikke har kontrol over udfaldet i en given situation, da vedkommende ikke kan styre andre. Socialrådgiverens opgave består i at udvide sin indflydelsessfære gennem bevidste valg og adfærd. Det er værd at bemærke, at socialrådgiveren ikke kan udføre kontrol over borgerens reaktioner under mødet, men borgeren kan påvirkes af den måde, hvorpå socialrådgiveren faciliterer samarbejdet (Nielsen K. B., 2016). I konteksten af denne opgave kunne man placere vilkårsfæren i kontrolcirklen ved at anerkende, at politiske og organisatoriske politikker er eksterne faktorer, der påvirker socialrådgiverens arbejdsbetingelser. Samtidig er det vigtigt at identificere, hvordan socialrådgiveren kan agere inden for disse rammer, og fortsat bevare fokus på borgerens bedste.

Kontrolsfæren udgør de elementer, som socialrådgiveren har kontrol over, herunder tanker, handlinger og valg. Inden for denne sfære navigerer socialrådgiveren inden for de vilkår og rammer, der definerer deres handlingsmæssige råderum. Dette indebærer blandt andet friheden til medbestemmelse og socialrådgiverens professionelle integritet, der afspejler evnen til at handle selvstændigt, ærligt og i overensstemmelse med professionsetiske principper. Det er specielt inden for denne sfære, at etiske principper og dilemmaer for socialrådgiveren kommer i spil, og det er afgørende, hvordan man vælger at håndtere disse. Selvom der kan være betingelser, der ikke kan ændres, har socialrådgiveren fortsat kontrol over deres reaktioner og handlinger i relation til disse forhold (Nielsen K. B., 2016). For at håndtere vilkårsfæren og de givne rammers påvirkning af denne, effektivt inden for kontrolsfæren, kan socialrådgiveren fokusere på at identificere de områder, hvor de har handlekompetence og mulighed for at påvirke positiv forandring. Dette kan indebære at udnytte professionelle færdigheder, aktivt samarbejde med andre aktører og kontinuerligt reflektere over, hvordan man bedst kan imødekomme borgerens behov inden for de givne rammer.

15. Litteraturliste

15.1 Kilder

- Ankestyrrelsen. (2020a). *Kompensationsprincippet skal inddrages i vurderingen af hjælp til borgere efter serviceloven*. Hentet fra Ankestyrrelsen: <https://ast.dk/social/artikler/hjaelp-til-handicappede-og-aeldre/kompensationsprincippet-skal-inddrages-i-vurderingen-af-hjaelp-til-borgere-efter-serviceloven>
- Ankestyrrelsen. (2020). *Kommunernes brug af servicelovens §§ 82 a-c*. Ankestyrrelsen.
- Ankestyrrelsen. (u.å.). *Afgørelsestyper og omgørelsesprocent*. Hentet fra Ankestyrrelsen: <https://ast.dk/tal-og-undersogelser/tal-fra-ankestyrrelsen/statistik/begreber-fra-statistikken>
- Antoft, R., & Salomonsen, H. H. (2007). Det kvalitative casestudium. Introduktion til en forskningsstrategi. I R. Antoft, M. H. Jacobsen, A. Jørgensen, & S. Kristiansen, *Håndværk og horisonter. Tradition og nytænkning i kvalitativ metode* (s. 29-57). Syddansk Universitetsforlag.
- Birch, S. (1. december 2021). *Travlhed og presset økonomi går ud over borgere med handicap*. Hentet fra Dansk Socialrådgiverforening : <https://socialraadgiverne.dk/travlhed-og-preset-oekonomi-gaar-ud-over-borgere-med-handicap/>
- Blæsbjerg, S. (4. Oktober 2022). *"Mindst indgribende foranstaltning" er et ulovligt kriterium i sager om handicapkomenserende ydelser*. Hentet fra Dansk Socialrådgiverforening: <https://socialraadgiverne.dk/faglig-artikel/jura-mindst-indgribende-foranstaltning-er-et-ulovligt-kriterium-i-sager-om-handicapkomenserende-ydelser/>
- Blæsbjerg, S. (2020). *Det kommunale selvstyre*. Hentet fra kompendium fra undervisningen: https://www.moodle.aau.dk/pluginfile.php/2239005/mod_resource/content/9/Det%20kommunale%20selvstyre%20kapitel%202.pdf
- Bundesen, P. (2015). Hvad er sociale problemer? I P. Bundesen, A. B. Christensen, & T. Rasmussen (red.), *Sociale problemer* (s. 24-44). Hans Reitzels Forlag.
- Bundesen, P. (2019). Handlingsrationaler og styringsprincipper. I P. Bundesen, C.-A. Hansen, & (red.), *Kommunal økonomisk styring - på det sociale område* (s. 55-87). København: Hans Reitzels Forlag.
- Christensen, A. B. (2021). *Socialrådgiveren i frontlinjen*. Hans Reitzels Forlag.

- Dansk Erhverv. (22. november 2022). *Danskere i berøring med handicapområdet bekymrer sig om fremtidens velfærd*. Hentet fra Dansk Erhverv : <https://www.danskerhverv.dk/politik-og-analyser/analyser/2023/januar/danskere-i-beroring-med-handicapområdet-bekymrer-sig-om-fremtidens-velfard/>
- Dansk Socialrådgiverforening . (1 . december 2021). *Travlhed og presset økonomi går ud over borgere med handicap*. Hentet fra Dansk Socialrådgiverforening : <https://socialraadgiverne.dk/travlhed-og-preset-oekonomi-gaar-ud-over-borgere-med-handicap/>
- Dansk Socialrådgiverforening. (marts 2011). *Undersøgelse af økonomi og faglighed på handicapområdet*. Hentet fra Dansk Socialrådgiverforening: <https://socialraadgiverne.dk/wp-content/uploads/2017/07/2011-03-16-Oekonomi-og-faglighed-handicap.pdf>
- Dansk Socialrådgiverforening. (oktober 2023a). *Dansk Socialrådgiverforenings vejledende sagstal*. Hentet fra Dansk Socialrådgiverforening: <https://socialraadgiverne.dk/wp-content/uploads/2023/10/12-10-2023-vejledende-sagstal-dansk-socialraadgiverforening.pdf>
- Dansk Socialrådgiverforening. (2023). *Sagstal i kommunale forvaltninger - Undersøgelse af socialrådgivernes sagstal i kommunale forvaltninger*. Hentet fra Dansk Socialrådgiverforening : <https://socialraadgiverne.dk/wp-content/uploads/2023/10/rapport-sagstalsundersoegelse-2023.pdf>
- Det Centrale Handicapråd. (2020). *Nye Kommunale Handicappolitikker - Inspiraton til at udvikle handicappolitk*. Hentet fra Det Centrale Handicapråd: https://dch.dk/sites/dch.dk/files/media/document/Nye%20kommunale%20handicappolitikker_3.pdf
- Eiriksson , B. A., & Kristensen, M. F. (2022). *Retsikkerhed i kommunerne*. Hentet fra Justitia: https://justitia-int.org/wp-content/uploads/2022/12/Analyse_Retsikkerhed-i-kommunerne_22122022.pdf
- Engen , M., & Nielsen, V. B. (2022). Anvendt kvalitativ metode. I M. Engen, P. Østergaard, C. F. Svensson, & V. B. Nielsen (red.), *Problembaserede undersøgelser - på socialrådgiveruddannelsen* (s. 147-158). Hans Reitzels Forlag.
- Flyvbjerg, B. (2010). *Fem misforståelser om casestudiet*. Hentet fra Academia: https://www.academia.edu/3426290/Fem_misforståelser_om_casestudiet
- Guldager, J. (2015). *Videnskabsteori - en indføring for praktikere*. Akademisk Forlag .

- Harder , M. (2013). Anerkendelse, empowerment og brugerinddragelse. I S. J. Hansen (red.), *Sociologi i socialrådgivning og socialt arbejde* (s. 159-177). Hans Reitzels Forlag.
- Høybye-Mortensen, M., Brøcker, M. K., Iversen, K., Nøhr, K., & Pedersen, H. S. (2016). *Styring med standarder - Undersøgelse af kommunernes brug af kvalitetsstandarder på socialområdet*. København: KORA - Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Indenrigs- og sundhedsministeriet. (u.å.). *Kommunernes styrelse*. Hentet fra Indenrigs- og sundhedsministeriet : <https://im.dk/arbejdssomraader/kommuner-og-regioners-styrelse/kommuner-og-regioners-styrelse/kommunernes-styrelse>
- Ingemann, J. H., Kjeldsen, L., Nørup, I., & Rasmussen, S. (2018). *Kvalitative undersøgelser i praksis - viden om mennesker og samfund*. Samfundslitteratur.
- Jacobsen , D. I., & Thorsvik, J. (2014). *Hvordan organisationer fungerer - en indføring i organisation og ledelse*. Hans Reitzels Forlag.
- Jammerbugt Kommune. (2012). *Jammerbugt Kommunes Handicappolitik*. Hentet fra Jammerbugt Kommune: https://www.jammerbugt.dk/media/fnl10tzt/handicappolitik_2012.pdf
- Jammerbugt Kommune. (2022). *Styrelsesvedtægt for Jammerbugt Kommune*. Hentet fra Jammerbugt Kommune: <https://www.jammerbugt.dk/media/wcyknkyx/styrelsesvedtægt-for-jammerbugt-kommune.pdf>
- Jammerbugt Kommune. (2023a). *Budget 2023*. Hentet fra Jammerbugt Kommune: <https://www.jammerbugt.dk/media/4f0herzj/budget-2023-bind-1.pdf>
- Jammerbugt Kommune. (2023). *Kvalitetsstandard for Sundhed-Handicap*. Hentet fra Jammerbugt Kommune: <https://www.jammerbugt.dk/media/m1cfoiw3/kvalitetsstandard-for-sundhed-handicap-2023.pdf>
- Jammerbugt Kommune. (8. september 2023b). *Budgetaftale 2024 for Jammerbugt Kommune* . Hentet fra Jammerbugt Kommune: <https://www.jammerbugt.dk/media/5ntjckda/budgetaftaletekst-2024.pdf>
- Jørgensen , T., & Benjaminsen , L. (2018). *Når udsatte borgere møder velfærdssystemet* . København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Kommunernes Landsforening . (2020). *Hvad driver udgifter på det specialiserede socialområde?* Hentet fra Kommunernes Landsforening : <https://www.kl.dk/oekonomi-og-administration/oekonomi-og->

styring/omstilling-og-udvikling/nyhedsbrevet-raaderum/2020/nr-18/hvad-driver-udgifter-paa-det-specialiserede-socialomraade

Kommunernes Landsforening. (18. Januar 2023). *Tunge skyer hviler over de kommunale budgetter*. Hentet fra Kommunernes Landsforening: <https://www.kl.dk/forsidenyheder/2023/januar/tunge-skyer-hviler-over-de-kommunale-budgetter>

Lysen, N. H., & Christensen, M. (2021). Skabelse og anvendelse af videnskabelig viden. I M. Christensen, E. R. Jørgensen, N. H. Lysen, & C. Rosenberg (red.), *Videnskabsteori og socialt arbejde - en grundbog* (s. 19-50). Forfatterne og Samfundslitteratur.

Møller, S. (2020). *Retssikkerhed for udsatte borgere*. Hentet fra Advokatsamfundet : https://www.advokatsamfundet.dk/media/zgsijmk1/2020-retssikkerhed-udsatte-borgere_final.pdf

Müller, M. (2022). Undersøgelsens teoretiske og empiriske elementer - anvendelse af forliggende undersøgelsesresultater. I M. Engen, P. Østergaard, C. F. Svensson, & V. B. Nielsen (red.), *Problembaserede undersøgelser - på socialrådgiveruddannelsen* (s. 97-109). Hans Reitzels Forlag.

Mik-Meyer, N., & Järvinen, M. (2016). Kvalitative analysetraditioner i samfundsvidenskabelig forskning. I N. Mik-Meyer, & M. Järvinen (red.), *Kvalitativ analyse – syv traditioner*. Hans Reitzels Forlag.

Mik-Meyer, N., & Villadsen, K. (2007). *Magtens former*. Hans Reitzels Forlag.

Nielsen, D. K. (20. oktober 2020). *Forråelse kan ramme alle*. Hentet fra Dansk Socialrådgiverforening: <https://socialraadgiverne.dk/wp-content/uploads/2020/10/2020-10-Socialraadgiveren-2.pdf>

Nielsen, K. B. (2016). *Sagsbehandler på rette kurs*. Akademisk Forlag.

Nielsen, K., & Madsen, G. (2011). *Menneske, handicap og sociale tilbud*. Socialpolitisk Forlag.

Nielsen, V. L. (2007). *Indbydelse til dans omkring markarbejderadfærdsbegrebet*. Hentet fra SFI – det nationale forskningscenter for velfærd: <https://www.vive.dk/media/pure/3866/334252>

Rådet for Socialt Udsatte. (2020). *Socialt udsattes brug af klagesystemet*. Hentet fra Rådet for Socialt Udsatte: https://udsatte.dk/files/media/document/Socialt%20udsattes%20brug%20af%20klagesystemet_Rådet%20for%20Socialt%20Udsatte.pdf

- Ruge, M., & Houlberg, K. (11. maj 2023). *VIVEs kommunetal 2023.5: Kommunerne overskrider igen budgetterne for udsatte grupper*. Hentet fra VIVE:
<https://www.vive.dk/media/pure/mxjg7gx4/21712128>
- Schultz. (8. november 2023a). *Socialpædagogisk støtte*. Hentet fra Schultz - Socialforvaltning Lovportaler:
<http://socialforvaltning.lovportaler.dk/ShowDoc.aspx?activesolution=http%3a%2f%2fwww.lovportaler.dk&t=%2fv1%2fNavigation%2fKoncept+kommune%2fKoncept+Social%2fSocialforvaltning+pakke%2fAegteskygge+LovGuide+Social+Service+NY%2fVoksne%2fPersonlig+hjaelp%2f&d>
- Schultz. (10. april 2023). *Tidlige forebyggende indsatser*. Hentet fra Schultz - Socialforvaltning Lovportaler:
<http://socialforvaltning.lovportaler.dk/showdoc.aspx?docId=ss--rptvoksne38-full&activesolution=http%3a%2f%2fwww.lovportaler.dk>
- Social-, Bolig- og Ældreministeret . (u.å.). *FN's Konvention om rettigheder for personer med handicap*. Hentet fra Social-, Bolig- og Ældreministeret :
<https://sm.dk/arbejdsomraader/handicap/handicappolitik/fn's-konvention-om-rettigheder-for-personer-med-handicap>
- Social-, Bolig og Ældreministeriet. (23. juni 2023). *Omgørelsesprocenter på voksenhandicapområdet i 2022*. Hentet fra Social-, Bolig og Ældreministeriet:
<https://sm.dk/danmarkskort/2023/jun/omgoerelsesprocenter-paa-voksenhandicapomraadet-i-2022>
- Socialstyrelsen. (2021). *Specialer og specialfunktioner på det specialiserede social- område*. Hentet fra Socialstyrelsen:
<https://admin.sbst.dk/media/14456/Specialer%20og%20specialfunktioner%20på%20det%20specialiserede%20socialområde.pdf>
- Svensson, K., Johnsson, E., & Laanemets, L. (2009). *Handlingsmæssigt råderum i socialt arbejde*. Akademisk Forlag.
- Thagaard, T. (2010). *Systematik og indlevelse - En indføring i kvalitativ metode*. Akademisk Forlag .

15.2 Retskilder

15.2.1 Love

Lov om social service (serviceloven), lov nr. 573 af 24/06/2005, jf. LBK nr. 1089 af 16/08/2023, som senest ændret ved lov nr. 754 af 13/06/2023

Lov om kommunernes styrelse (kommunalstyrelsesloven), lov nr. 223 af 31/05/1968, jf. LBK nr. 47 af 15/01/2019, som seneste ændret ved lov nr. 888 af 21/06/2022

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven), lov nr. 453 af 10/06/1997, jf. LBK nr. 1109 af 24/08/2023 som senest ændre ved lov nr. 1769 af 28/12/2023

15.2.2 Lovforarbejder

L 140 2011-2012. Forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Som vedtaget med lov nr. 596 af 18. juni 2012

L 150 2016-2017 Forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om socialtilsyn og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Som vedtager med lov nr. 660 af 8. juni 2017

15.2.3 Principmeddelelse

Ankestyrelsens principmeddelelse 51-18

16. Bilagsliste

Bilag 1: Interviewguide til interview af rådgivere i Jammerbugt Kommune

Bilag 2: Transskribering af rådgiverinterview 1 i Jammerbugt Kommune

Bilag 3: Transskribering af rådgiverinterview 2 i Jammerbugt Kommune