

Speciale på Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde

Aalborg Universitet

November 2012

Implementering af Sociale Handleplaner

- En komparativ diskursanalyse



Udarbejdet af:	Ann-Britt Lærkedahl Larsen og Katrin Leicht Schnohr
Studienummer:	19973392/20100698
Vejleder:	Henning Olsen
Anslag:	237.146

FORORD

Dette speciale er udarbejdet med hjælp fra sagsbehandlere i Hvidovre og Slagelse Kommune. I den forbindelse vil vi gerne benytte lejligheden til at takke for jeres tid og venlighed under de gennemførte interviews. Alle informanter er anonymiserede, men det er muligt, at udsagn vil blive genkendt. I den forbindelse kan vi ikke garantere, at enkelte informanter, kan føle sig unuanceret fremstillet. Vi må derfor pointere, at vi alene bærer ansvaret for, hvad der kunne gå gennem relevanskriteriet for specialets problemstilling, analyse og konklusion.

Tak til vores mænd, som har trukket et større læs, for at få vores familier til at fungere, mens vi i de sidste ni måneder, har brugt størstedelen af alle weekender i selskab med ”Den sociale handleplan”, Fairclough og diskursanalyse.

Samtidig tak til vores vejleder Henning Olsen for stor mængde af tålmodighed gennem hele processen. Tak til dig, for at give rum og plads til ”small talk” og muntre stunder.

Tak til Josephine Schnohr for korrekturlæsning, uden dig havde det set sortere ud, for den danske grammatik. Endelig tak til Alexander Schnohr, for løbende hjælp til de tekniske udfordringer.

God læselyst

Katrin Leicht Schnohr og Ann-Britt Lærkedahl Larsen

INDHOLDSFORTEGNELSE

1	Abstract	5
2	Indledning	6
2.1	Den sociale handleplan - et redskab til sikring af god sagsbehandling	7
2.2	Den sociale handleplan - et redskab til at forbedre borgerens retssikkerhed	8
2.3	Den sociale handleplan - et redskab til at ansvarliggøre borgeren	9
3	Litteraturstudie	11
3.1	Sammenfatning af litteraturstudie	11
3.2	Mulige problemstillinger	12
4	Problemstilling	15
4.1	Problemformulering	15
5	Videnskabsteori	16
5.1	Valg af videnskabsteori	16
5.1.1	Hermeneutikken	16
5.1.2	Fænomenologi	17
5.1.3	Socialkonstruktivisme	18
5.1.4	Sammenfatning	19
5.2	Socialkonstruktivismen	20
5.2.1	Socialkonstruktivismens ontologi	20
5.2.2	Socialkonstruktivismens epistemologi	20
5.2.3	Socialkonstruktionismen = Kritisk forskning	21
6	Metode og Teori	23
6.1	Overordnede valg af metodologisk spor	23
6.1.1	Teorivalg	24
6.1.2	Endelig problemformulering	25
6.2	Norman Faircloughs kritiske diskursanalyse	26
6.2.1	Faircloughs kritiske diskursanalyses hovedpointer	26
6.2.2	Den tredimensionelle model	28
6.3	Præsentation af tekstanalysebegreber	31
6.4	Komparativ undersøgelse og valg af kommuner	33
6.5	Valg af empiri	34
6.5.1	Datamateriale til belysning af det centralpolitiske niveau	34
6.5.2	Datamateriale til belysning af Frontmedarbejderniveau	35
6.6	Valg af kvalitativ metode til dataindsamling på frontmedarbejderniveau	35
6.6.1	Udarbejdelse af Interviewguide	36
6.6.2	Valg af informanter og Interviewsituationen	37
6.6.3	Transskribering	37
6.7	Analysestrategi	38
7	Analyse	41
7.1	Analyse del 1 - Tekstanalyse	41
7.1.1	Diskurser på centralpolitisk niveau	41
7.1.2	Tekstanalyse på frontmedarbejderniveau	47
7.2	Analyse del 2 - Diskursiv analyse	63
7.2.1	Diskursorden på centralpolitisk niveau	64
7.2.2	Diskursorden på frontmedarbejderniveau i Slagelse Kommune	67
7.2.3	Diskursorden på frontmedarbejderniveau i Hvidovre KOMMUNE	70

7.2.4	Relationen mellem de tre diskursordner	72
7.3	Analyse del 3 social praksis analyse	75
7.3.1	Lipsky og Street-Level Bureaucracy	76
7.3.2	Den Sociale praksis analyse	79
7.4	Analyse del 4 - komparativ analyse	86
7.4.1	Valg af kontekstuelle delkomponenter	87
8	Konklusion.....	93
9	Litteraturliste	96
10	Figuroversigt	100
11	Bilag.....	101
11.1	Bilag 1 - litteraturstudie	101
11.2	Bilag 2 - interviewguide.....	108
11.3	Bilag 3 - social praksisanalyse på centralpolitisk niveau	109
11.4	Bilag 4 – startkodeliste	112
11.5	Bilag 5 – Handleplanskoncepter.....	113
12	Ansvarsfordeling	126

1 ABSTRACT

This master thesis is covering an analysis of the implementation of social action plans in the Danish government. The purpose of the action plans is to increase the awareness of the social effort bone towards the citizen, secure that the citizen receives a full covering effort and that the citizen is interacting in his or her own case.

The target group of the action plans are citizens receiving social benefit under the Law of Social Service chapter five. This is citizens with reduced physical or mental condition and citizens with social disabilities, whom are not able to obtain a normal life in private homes without social support. This is for instance homeless peoples, addicts and people with learning disorder etc.

Based on our literature studies, we are raising a question if it is possible to live up to the purpose with the social actions plans in governmental practice, since numerous studies have pointed out problems in relation with the implementation of such. Thus, we found it interesting to follow the central, political intention with the social action plans from the top of the democratic system down to employees handling the specific cases and developing the action plans with the respective citizens.

We choose to look at the question through a horizontal perspective, where our focus is on the implementation of social action plan from central political level to the front employee level – the personnel handling the cases and developing the action plans with the citizens. Following, the perspective was made vertically. We presumed that there are variations in how the action plans are implemented in the different, governmental practices. Thus, we followed the studies with a comparative analysis of two government practise working with social action plans. Combined, this gave us a description of how the central political intention behind social action plans are executed in governmental practice and through a comparison of the examined practices, we have been able to identify numerous different factors inflicting on the implementation phase.

The theoretical framework builds on theory by Norman Fairclough Critical Discourse Analysis and his three dimensional model. And Michael Lipsky Street-Level Bureaucracy theory, which focus on how discretionary services, work practices and work conditions interact to influence client outcomes.

Dette speciales omdrejningspunkt er den sociale handleplan, som udarbejdes mellem den kommunale myndighed og borgere, der modtager omfattende hjælp efter voksenparagrafferne i Serviceloven. Målgruppen for den sociale handleplan er for eksempel borgere med handicap og/eller borgere, som er tilknyttet socialpsykiatrien, misbrugsområdet, hjemløse mv. Brug af skriftlige aftaler som handleplaner mellem borger og myndighed blev populært på det sociale område i 1990'erne og blev retsligt stadfæstet i forbindelse med den lille Socialreform 1. juli 1998, hvor Lov om retssikkerhed og administration (Retssikkerhedsloven), Lov om social service (Serviceloven) og Lov om aktiv social politik (Aktivloven) blev politisk vedtaget. Det har resulteret i, at der i dag eksisterer flere forskellige typer af handleplaner indenfor det sociale arbejde. Her kan nævnes: jobplaner, sociale handleplaner, udskrivningsplaner, pædagogiske handleplaner, behandlingsplaner mv. (Holm m.fl. 2001: 7 og Ramian og Adolph 2001: 13).

Den sociale handleplan adskiller sig fra andre planer ved at være et tilbud til borgeren frem for et obligatorisk redskab. De politiske intentioner med den sociale handleplan omfatter tre grundlæggende formål. For det første et ønske om at sikre den kommunale sagsbehandling. Det kommer til udtryk ved, at den sociale handleplan tvinger myndighederne til at arbejde skriftligt i forhold til den enkelte borger og at udspecificere de enkelte ydelser, og hvad der er aftalt med borgeren. Derudover er det muligt med den sociale handleplan at sikre en koordinering af indsatsen i de sociale sager, da der stilles krav om et helhedsperspektiv på borgerens problemkompleks, så hjælpen bliver mere sammenhængende. For det andet bidrager den sociale handleplan til at forbedre borgerens retssikkerhed, da borgeren får en skriftlig, kontraktlignende plan for hvilken hjælp, der kan forventes af det offentlige, og at borgeren dermed kan holde systemerne ansvarlige, hvis ikke man får den lovede hjælp. Endelig tydeliggøres en forventning om, at borgeren har retssikkerhed til at handle som frie og ansvarlige medborgere. Herved bliver handleplanerne et redskab til, at borgeren tager ansvar for eget liv og selv er aktive i løsning af egne problemer (Serviceloven § 141 & Bjørn, 2008 13 - 14).

Motivationen for at skrive om sociale handleplaner er et ønske om at undersøge, hvordan de politiske intentioner med den sociale handleplan er slået igennem i den kommunale praksis efter at have været et lovkrav siden 1998. Vi er særlig nysgerrige efter, om den sociale handleplan er blevet et velintegreret redskab i den kommunale praksis, og om det reelt er muligt at realisere de centralpolitiske formål.

For at blive mere klar på vores fokus vil vi indledningsvist uddybe de tre, ovenstående centralpolitiske formål ved at inddrage eksisterende undersøgelser og relevant baggrundslitteratur. Herefter følger et litteraturstudie, hvor vi vil redegøre for hvilke undersøgelser, evalueringer og forskningsprojekter, der allerede eksisterer om emnet Sociale handleplaner.

2.1 DEN SOCIALE HANDLEPLAN - ET REDSKAB TIL SIKRING AF GOD SAGSBEHANDLING

Den sociale handleplan bliver, som nævnt, fremhævet som et redskab til at sikre en bedre sagsbehandling i praksis. I Serviceloven § 141 slås det fast, at handleplanen skal indeholde alle de indsatser, der er sat i værk for borgeren og, at den kommunale sagsbehandler, der er i besiddelse af myndighedsfunktion, har det overordnede, koordinerende ansvar. På den måde anses den sociale handleplan som et vigtigt redskab i forhold til koordination af indsatserne. Derudover skal den sociale handleplan indeholde et formål, hvilken indsats, der er nødvendig for at opnå målet, og et bud på den forventede varighed af indsatsen samt andre særlige forhold for eksempel behandling, dagtilbud eller anden støtte. Det forventes derfor, at den sociale handleplan kan forbedre kvaliteten af sagsbehandlingen i kommunerne, fordi den er med til at skabe systematik og synlighed i sagsbehandlingsforløbet og en helhedsorienteret indsats (Vej. nr. 12 af 15/02/2011 & Benjaminsen, 2009 s. 309).

Standardiserede metoder og værktøjer som den sociale handleplan er en tendens, der præger den offentlige forvaltning. Udgangspunktet er effektivisering af den offentlige sektor igennem øget systematisering, kontrol, evaluering og dokumentation. Ideerne er hentet fra den private sektor, som opfattes som bedre og mere effektiv end den offentlige sektor. Disse ideer går blandt andet under betegnelsen New public management, der har præget den offentlige forvaltning siden 1990'erne (Steen, 2011:30). Brugen af standardiserede metoder og værktøjer er derfor blevet en tilbagevendende diskussion i det sociale arbejde. Diskussionen omhandler vægningen mellem det administrative arbejde og relationsarbejdet til borgeren. Socialarbejderne fremhæver generelt bløde værdier som menneskelighed, engagement og evnen til at indgå i selve relationen med den enkelte borger som centrale forudsætninger for udviklingen af godt socialt arbejde (Meeuwisse, 2007: 156ff). I forlængelse af denne forståelse giver implementering af generelle metoder og redskaber i praksis mindre mening. Flere aktører inden for socialt arbejde har sat spørgsmålstegn ved den voksende brug af standardiserede metoder. Blandt andet viser undersøgelser fra Dansk Socialrådgiverforening, at medarbejderne oplever, at administrationsarbejdet tager tid fra kontakten med borgerne (Dansk Socialrådgiverforening 2011 & 2012). Michael Lipskys Street- Level

Bureaucracy teori peger på, at en succesfuld implementering af nye tiltag i praksis afhænger af om frontmedarbejderen tager ejerskab over tiltagene (Lipsky, 2010). Det kan derfor være vanskeligt at få opkvalificeret det sociale arbejde ved indførelse af en social handleplan, hvis socialarbejderne anser handleplanen for begrænsende for relationsarbejdet.

2.2 DEN SOCIALE HANDLEPLAN - ET REDSKAB TIL AT FORBEDRE BORGERENS RETSSIKKERHED

Med den lille Socialreform 1. juli 1998 blev retssikkerhed centralt placeret i den offentlige debat (Hielmcrone & Schultz, 2009: 114). En del af bestemmelseernes direkte sigte er at øge borgernes retssikkerhed gennem indførelse af sagsbehandlingsprincipper, der konkretiserer borgernes rettigheder såsom brugerinddragelse, medbestemmelse, helhedsvurderinger og synlighed i sagsbehandlingen (Hielmcrone & Schultz, 2009 93 - 94). Den sociale handleplans formål er at operationalisere disse sagsbehandlingsregler i praksis.

Retssikkerhedsbegrebet har været genstand for en del debat i den juridiske litteratur (Hielmcrone & Schultz, 2009: 94). Med indførelsen af Retssikkerhedsloven kan der argumenteres for, at der er sket et skift i retssikkerhedsforståelsen. Fra en mere traditionel forståelse, hvor objektivitet tilstræbes, til en nyere retssikkerhedsforståelse, hvor uobserverbare begreber som etik og retfærdighed bliver fremhævet (Nyboe & Ehrenrich, 2004: 11). Med indførelsen af Retssikkerhedsloven blev den processuelle side af retssikkerheden styrket, og etikken tilføjes som dimension i retssikkerhedsforståelsen. Retssikkerhed og den ”korrekte afgørelse” bygger ikke alene på, at sagsbehandlingsreglerne er overholdt, og de formelle retsregler er fulgt, men borgerens oplevelse af afgørelsen bliver fremhævet. Udgangspunktet for retssikkerhedsforståelsen er, at borgerens formelle rettigheder og muligheder i loven først slår igennem i praksis, når borgerens sag foregår på en måde, så det også for borgeren opleves som reelle rettigheder. Det etiske ansvar om at sikre ”den gode afgørelse” bliver hermed fremhævet. Lovgivningens intention er derfor ikke kun at sikre retssikkerheden i forhold til selve den formelle afgørelse og klagemulighederne efterfølgende, men retter sig også mod det første møde mellem systemet og borgeren (Nyboe & Ehrenrich, 2004: 27ff). I forslaget til Retssikkerhedsloven står: *”Meget væsentlige forudsætninger for et godt samspil mellem borgeren og forvaltningen handler om forhold, som ikke kan reguleres direkte ved lovbestemmelser. Det drejer sig f.eks. om en god dialog mellem borgeren og sagsbehandleren og om at behandle borgeren hensynsfuldt.”* (Rambøll, 2004: 17). Derfor bliver sagsbehandlerens og borgerens indbyrdes kommunikation og adfærd, herunder borgerens mulighed for aktiv inddragelse og indflydelse, inddraget i forståelsen af retssikkerhed.

Der kan med henvisning til Lipskys teori om implementering af politik i praksis sættes spørgsmålstejn ved, om lovændringer har haft en reel indvirkning på praksis. (Dalberg-Larsen, 2010:190). Det kræver, som nævnt, at frontmedarbejderne tager ejerskab over tiltagene. Retssikkerhedsforståelsen i de sociale love fra 1998 er som udgangspunkt forenelige med den herskende, professionelle fagidentitets værdier og normer, der præger det sociale arbejde. Det socialfaglige princip om borgerens aktive medindflydelse er sammenfaldende med reglerne om medindflydelse i Retssikkerhedsloven § 4, og det socialfaglige princip om helhedssyn er identisk med reglerne om helhedsvurdering i Retssikkerhedslove § 10 (Hillgaard og Keiser, 1979 og Hielmcrone & Schultz, 2009 107ff). Sagsbehandlingsreglerne er således udtryk for normer og principper, der allerede er indlejrede i det socialfaglige værdigrundlag. Flere undersøgelser viser dog, at retssikkerhedsreglerne ikke efterleves i praksis (Hielmcrone & Schultz, 2009: 94, Højlund, 2005, Rambøll, 2004, Nyboe & Ehrenrich, 2004, Ankestyrelsen 2000). Dette fremstår umiddelbart som et paradoks. Men undersøgelserne peger på, at hensynet til borgerens retssikkerhed ikke er det eneste hensyn, som bliver vægtet i mødet mellem sagsbehandler og borger, idet hensyn som effektivitet og økonomi medfører, at retssikkerhed bliver nedprioriteret. (Hielmcrone & Schultz, 2009: 95, Dalberg-Larsen, 2010: 197, Højlund, 2005 kap. 3ff).

2.3 DEN SOCIALE HANDLEPLAN - ET REDSKAB TIL AT ANSVARLIGGØRE BORGEREN

Der blev for alvor sat fokus på borgerens rettigheder i forbindelse med den lille Socialreform 1998. Man ønskede et opgør med de klassiske roller om den sociale klient og den magtfulde myndighed. Derfor blev medinddragelse og medbestemmelse af borgeren for eget liv centralt. Herved blev klientrollen ændret fra en passiv til en mere aktiv rolle. De sociale handleplaner kan forstås som et redskab og et værktøj til at sikre medinddragelse af borgeren, der selv eller med hjælp fra det offentlige skal være med til at løse egne problemer (Benjaminsen m.fl. 2009: 161).

En del litteratur er dog kritisk over for ”ansvarliggørelsen” og peger på, at det har medført en øget individfokusering som årsagen til sociale problemer (Järvinen & Mik-Meyer, 2004: 12). Derudover peges der på, at det at aktivere og ansvarliggøre borgeren i egen sag ikke handler om at ligestille borgeren og den magtfulde myndighed. Borgerens problem i mødet med systemet bliver oversat til ”systemsprog” af sagsbehandler. For at kunne løse problemet ud fra den institutionelles forståelsesramme (Järvinen & Mik-Meyer 2003: 10). ”Ansvarliggørelsen” ved øget fokusering på medinddragelse og medbestemmelse er derved begrænset af, at borgerens ønsker til eget liv skal være i overensstemmelse med myndighedens forståelse af det gode liv (ibid.: 12). I forlængelse af

dette kan det være relevant at inddrage Niels Ågerstrøm Andersen forståelse af handleplaner i socialt arbejde. Niels Ågerstrøm Andersen sammenligner handleplanen med en kontrakt og er kritisk overfor påstanden om, at handleplanen kan give borgeren ansvaret for eget liv tilbage. Niels Ågerstrøm Andersen argumenterer for, at handleplanen i virkeligheden gør det modsatte. Normalt indgås kontrakter af ligestillede, som frivilligt indvilger i at forpligte sig. Men hvis borgeren ikke vil skrive under på handleplanen, sender borgeren et signal om ikke at ville være med til at løse egne problemer, hvilket ifølge Niels Ågerstrøm Andersen giver myndigheden mandat til at handle på borgerens vegne. Derudover påpeger han, at det, man forsøger at regulere i handleplanerne, er borgerens måde at tænke, følge og handle på. Tidligere gik myndighedens magt over borgeren ved ydre materielle forhold omkring borgeren. Med indførelse af handleplanen har myndigheden fået øget magt i form af magt over borgerens identitetsdannelse (Andersen, 2003).

Diskussionen om, hvor grænsen mellem den enkeltes ret til medinddragelse og medbestemmelse og samfundets ansvar går, er interessant i forhold til ansvarliggørelse. Der kan for eksempel opstå et dilemma om, hvorvidt borgerens ønsker reelt er til hans eller hendes bedste, hvis der for eksempel er tvivl om, borgeren kan tage vare på sig selv. Personlige barrierer hos borgeren kan endvidere være en hindring for borgerens mulighed for at tage ansvar for eget liv. For eksempel vil mange i målgruppen have vanskeligt ved fysisk og/eller psykisk at formulere sine oplevelser, erfaringer og meninger. Man kan derfor sætte spørgsmålstegn ved, om det overhovedet er muligt at sikre, at borgeren bliver inddraget som en ligeværdig part i egen sag, når de sociale handleplaner også retter sig mod de svageste borgere. I undersøgelsen "Metoder i socialt arbejde" peges der netop på, hvor vanskeligt det kan være at inddrage de mest resourcesvage borgere, og konsekvensen kan herved blive yderligere udelukkelse af denne gruppe (Thorsager m.fl. 2007: 106). Endvidere fastslår Flensted-Jensen i en artikel fra tidsskriftet Uden for nummer, at inddragelse og medbestemmelse kun er for de borgere "*... som faktisk formår at udnytte den*". I artiklen argumenteres for, at indførelsen af handleplaner på det sociale område har resulteret i en ny form for medborgerskab, der stiller krav til borgerens individuelle kommunikations-, handle- og planlægningssevner, og det er netop den evne til at kommunikere, planlægge og handle, der bliver adgangsbillet til de økonomiske, politiske og sociale arenaer (Flensted-Jensen 2005: 7). Herved er medinddragelse og indflydelse begrænset til den gruppe borgere, der besidder disse ressourcer.

3 LITTERATURSTUDIE

Med sociale handleplaner som hovedtema har vi gennemgået tidligere undersøgelser og evalueringer på området for at få et overblik over eksisterende viden og for at tegne et landskab over den samlede forståelsesramme for specialet. Formålet med litteraturstudiet har i øvrigt været at indkredse vores problemfelt samt at underbygge relevansen af at undersøge sociale handleplaner i kommunal praksis.

Vi har valgt at afgrænse litteraturstudiet til danske undersøgelser, evalueringer og forskningsprojekter. Dette valg blev truffet på baggrund af, at vi ønsker at koncentrere os om at lave en undersøgelse af danske kommuners arbejde med de sociale handleplaner. Afgrænsningen afspejles i vores søgestrategi. Vi har søgt bredt på Danbib.dk, bibliotek.dk og Google.dk og benyttet de danske søgeord: 'sociale handleplaner', 'handleplaner', 'individuelle handleplan', 'serviceloven § 111', 'serviceloven § 141', 'retssikkerhed' og 'koordinerende sagsbehandling' i kombination. Vi vil kort gengive temaer, der går igen i undersøgelserne af sociale handleplaner. Der er både lavet undersøgelser, hvor den sociale handleplan er omdrejningspunktet, men også undersøgelser, hvor handleplanen indgår som et delement. Derfor har vi valgt både at inddrage undersøgelser, som har den sociale handleplan som hovedtema, men også undersøgelser, der har et andet afsæt. Disse undersøgelser tager udgangspunkt i en konkret kontekst, som et behandlingssted, botilbud eller en bestemt borgergruppe, og her er handleplanen ikke det centrale, men et af elementerne i undersøgelserne. Litteraturstudiet kan findes i bilag 1.

3.1 SAMMENFATNING AF LITTERATURSTUDIE

Litteraturstudiet viser, at der er gennemført en del undersøgelser og evalueringer omkring arbejdet med sociale handleplaner i praksis. Undersøgelserne inden kommunalreformen peger generelt på, at både borgerne og medarbejderne har meget forskellige opfattelser af handleplanens betydning. Dog bliver især relationsarbejdet og borgerens mulighed for, at være med i hele processen for handleplanen generelt fremhævet som en nødvendighed for at handleplansarbejdet kan blive en succes. Derudover peges på, at ledelsen skal spille en synlig rolle i hele processen omkring at opbygge et fællessprog om den sociale handleplan. For eksempel igennem uddannelse og kurser både til borgerne og medarbejderne. Endvidere peger undersøgelserne både inden og efter kommunalreformen på vanskeligheder med at implementere de politiske formål. Særligt to temaer går igen. For det første, at intentionen om, at handleplanen skal være et redskab til at sikre en

helhedsorienteret og koordinerede indsats for borgeren, ikke er slået igennem i praksis. For det andet viser flere undersøgelser, at det er vanskeligt, at medinddrage borgeren tilstrækkeligt i handleplansarbejde.

Vores nysgerrighed om den sociale handleplan, og om hvorvidt den er blevet et velintegreret redskab i den kommunale praksis, har ikke ændret sig i vores søgen efter relevante undersøgelser og forskningsresultater. Størstedelen af undersøgelserne er lavet før kommunalreformen og få år efter, handleplanen blev politisk vedtaget. Disse undersøgelser har et andet fokus, da handleplanerne inden kommunalreformen bærer præg af, at handleplanen oftest blev udarbejdet af medarbejderne på botilbuddene. Derfor er det relevant at undersøge, hvilken indflydelse det har haft, at handleplanerne nu bliver udarbejdet af myndighedssagsbehandleren i kommunerne. Handleplansarbejdet efter kommunalreformen er især blevet belyst med en survey undersøgelse fra 2009. Men efter vores vurdering er emnet underbelyst ved brug af kvalitative metoder.

3.2 MULIGE PROBLEMSTILLINGER

På baggrund af litteraturstudiet er vi blevet opmærksomme på flere paradokser og dilemmaer, som kunne være relevante at afdække yderligere:

1. Er den sociale handleplan reelt borgerens dokument, eller er den sociale handleplan blevet reduceret til kommunernes interne dokument?

Af litteraturstudiet ses tendenser til, at den sociale handleplan i praksis ikke bliver anvendt som et procesredskab til at fremme borgerens medinddragelse i eget liv. Flere undersøgelser viser, at borgeren enten kun er med i startfasen, hvor målene bliver udarbejdet, eller når handleplanen bliver underskrevet. Den sociale handleplan har ingen reel indflydelse på borgerens dagligdag. I stedet peges på, at udarbejdelsen af handleplanen bliver målet i sig selv. For at den sociale handleplan kan blive et procesredskab, er det nødvendigt, at den sociale handleplan bliver et dynamisk dokument, der løbende bliver afstemt og udviklet i dialog med borgerne og de involverede aktører omkring målene og indsatserne i den sociale handleplan. Vi finder det derfor relevant at undersøge, om den sociale handleplan efter kommunalreformen har status som et procesredskab, eller den sociale handleplan blot er et statisk dokument i sagen for at sikre, at sagsbehandleren overholder de formelle sagsbehandlingsregler. Derudover finder vi det interessant at undersøge, om den sociale handleplan er et tilbud til borgeren, som loven foreskriver eller, om den sociale handleplan er blevet et obligatorisk redskab, som sagsbehandlerne skal udfylde i alle sager, hvor der er bevilliget ydelser

efter Serviceloven. Herved er der risiko for, at udfærdigelsen af handleplanen og indhentelsen af underskriften fra borgerne bliver et mål i sig selv snarere end selve processen.

2. Hvad betyder det for borgerens medinddragelse, at det efter kommunalreformen er myndighedssagsbehandleren i kommunen, der har ansvaret for at udarbejde den sociale handleplan?

Inden kommunalreformen var det generelt det daglige pædagogiske personale, der havde ansvaret for udarbejdelsen af handleplanerne. I undersøgelserne før kommunalreformen fremhæves relationsarbejdet som en klar forudsætning for et godt handleplansarbejde. For at sikre borgerinddragelsen fremhæves vigtigheden af, at borgeren er med i hele processen også i valget af metode. Vi sætter spørgsmålstegn ved, om dette er muligt, når handleplansarbejdet er blevet flyttet fra de medarbejdere, der har den daglige kontakt med borgeren til myndighedssagsbehandleren i kommunen. Derudover sætter vi spørgsmålstegn ved borgerens mulighed for at præge metodevalget, når evalueringen fra 2009 viser, at de fleste kommuner arbejder med fastlagte skabeloner og ikke har klare retningslinjer for, hvordan borgerne skal inddrages. Vi vil dog her fremhæve, at vi er klar over, at medarbejderne på de enkelte tilbud fortsat udarbejder en pædagogiske handleplan. Men evalueringen fra 2009 viser, at kun halvdelen af kommunerne har retningslinjer for, hvordan den pædagogiske plan og den sociale handleplan skal spille sammen.

3. Bliver den sociale handleplan den overordnede koordinerende plan for borgeren i praksis?

Af litteraturstudiet fremgår, at den sociale handleplan i praksis ikke har status som et koordineringsredskab, men er en plan i mængden af mange planer, som bliver udarbejdet for borgeren. De undersøgelser, der er lavet inden kommunalreformen viser, at der er stor uenighed mellem aktørerne om, hvad en social handleplan er, og hvem der har ansvaret. I undersøgelsen af Århus Kommune fortæller de interviewede sagsbehandlere, at de kun indhenter delplaner fra de forskellige indsatser og lægger dem i sagen for at overholde loven, men en reel koordinering imellem indsatserne bliver ikke iværksat. I forlængelse af ovenstående problematik omkring den manglende koordinering i praksis kunne det være relevant at se på, hvordan kommunalreformen rent organisatorisk og lovgivningsmæssigt har haft indflydelse på det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde omkring den sociale handleplan i praksis. Her tænker vi på etableringen af ydelseskontorer, jobcentre og social- og myndighedscentre, hvor det er tydeligt, at tanken bag

handler om en adskillelse af sociale problemer fra forsørgelsesmæssige problemer. Derved bliver indsatserne for borgeren også opdelt, og borgerens relationer til systemet bliver fordelt på flere professionelle aktører.

4. Er den sociale handleplan et redskab til at øge borgerens retssikkerhed eller et disciplineringsredskab?

En del af baggrundslitteraturen sætter spørgsmålstegn ved, om den sociale handleplan er med til at sikre retssikkerhedsprincipper. Niels Ågerstrøm Andersen argumenterer for, at handleplanen som koncept i socialt arbejde har den modsatte effekt og i stedet umyndiggør borgeren. Järvinen og Mik-Meyer har fokus på magtfordelingen i socialt arbejde og argumenterer for, at borgeren aldrig reelt bliver medinddraget på egen præmisser, da borgerens livshistorie bliver reduceret til standardiserede kategorier og indsatser. Herved bliver det systemets forståelse af det gode liv. I forlængelse af disse betragtninger er det relevant at inddrage vores litteraturstudie. Undersøgelser peger på vanskelighederne ved at inddrage de mest resourcesvage borgere, da det stiller krav til borgerens kommunikative ressourcer og evnen til at forholde sig til sig selv. Herved er der risiko for, at borgerens medinddragelse bliver en pseudo medinddragelse, hvor det er andre, der ”fortolker” borgerens ønsker. Endvidere viser undersøgelsen fra Århus, at den sociale handleplan er indbygget som et obligatorisk samarbejdsredskab, der skal anvendes, hvis borgeren vil have hjælp. Herved er der risiko for, at den sociale handleplan får status som en kontraktlignende plan mellem myndighed og borger, som ses på aktiveringsområdet, hvor jobplanerne er et obligatorisk redskab. I planen står borgerens udviklingsmål, som angiver, hvad borgeren og myndigheden skal gøre for at opnå målene. Dog ligger sanktionsmulighederne kun hos myndigheden. Herved bliver handleplanerne nærmere et disciplineringsredskab, hvor borgeren forventes at tage aktivt ansvar for løsningen af egne problemer frem for et redskab til at sikre borgerens retssikkerhed. Vi finder det interessant at undersøge, hvordan kommunerne har omsat intentionen om retssikkerhed i praksis, hvordan arbejdes der med at sikre, at de svageste i målgruppen til den sociale handleplan reelt bliver medinddraget. Endvidere er vi blevet nysgerrige efter at undersøge, hvilken status den sociale handleplan har i kommunal praksis?

Fællestrækket ved de nævnte dilemmaer er, at det sætter spørgsmålstegn ved, om de centralpolitiske formål, der var med den sociale handleplan, reelt er blevet implementeret i de kommunale praksisser. Dette har ført os frem til følgende problemstilling.

4 PROBLEMSTILLING

Dette projekt handler om kommunernes arbejde med den sociale handleplan efter kommunalreformen 2007. På baggrund af vores litteraturstudie rejser vi tvivl om, det er muligt at leve op til de grundlæggende formål med den sociale handleplan i kommunal praksis. Derfor finder vi det interessant at følge disse intentioners vej igennem det demokratiske system fra det centralpolitiske niveau ned til frontmedarbejderne, som udarbejder handleplanen med borgeren i den enkelte kommune. Desuden vil projektet belyse frontmedarbejdernes oplevelse og opfattelse af den sociale handleplan, og om der er overensstemmelse mellem det centralpolitiske niveau's intentioner og frontmedarbejdernes opfattelser og derved et fælles sprog. Vi har en formodning om, at de centralpolitiske intentioner bliver omsat, så de passer til den enkelte kommunale praksis, hvorfor arbejdet med den sociale handleplan kan være forskelligt, alt efter hvilken kommune vi undersøger. Vi ønsker derfor at lave en komparativ undersøgelse af en række udvalgte danske kommuners arbejde med handleplanerne. Undersøgelsen sigter mod at kortlægge, hvorledes de centralpolitiske intentioner bliver omsat i de enkelte kommuner og via en sammenligning af kommunernes praksis analysere på ligheder og forskelligheder med henblik på at indkredse praksis med den sociale handleplan.

4.1 PROBLEMFORMULERING

Hvorledes implementeres centralpolitiske intentioner med sociale handleplaner i forskellige danske kommuner, og hvilke oplevelser og opfattelser har sagsbehandlerne af handleplanen i forskellige danske kommuner?

5 VIDENSKABSTEORI

I dette kapitel vil vi redegøre for projektets videnskabsteoretiske udgangspunkt. Formålet er at beskrive vores erkendelsesteoretiske betragtninger, hvor vi vil introducere vores antagelser om viden og sandhed, individ og samfund. Dette er centralt, da vores videnskabsteoretiske udgangspunkt er grundlag for valg af teori og metode. Vores problemformulering er et redskab til at afgrænse det videnskabsteoretiske udgangspunkt. Vi har valgt at undersøge, hvordan oplevelser og opfattelser af den sociale handleplan kommer til udtryk i praksis. Derfor finder vi det nærliggende at vælge et fænomenologisk, kritisk hermeneutisk eller socialkonstruktivistisk perspektiv, da de alle har fokus på subjektets oplevelser og erfaringer med fænomener. Vi vil kort præsentere hovedtrækkene ved de tre forskellige, videnskabsteoretiske perspektiver og belyse, hvilke konsekvenser hver af de tre retninger vil få for projektet og dets udformning. Herefter vil vi træffe vores videnskabsteoretiske valg.

5.1 VALG AF VIDENSKABSTEORI

5.1.1 HERMENEUTIKKEN

Inden for hermeneutikken findes forskellige retninger, som alle tager udgangspunkt i grundprincippet om den hermeneutiske cirkel: ”Delen kan kun forstås, hvis helheden inddrages, og omvendt kan helheden kun forstås i kraft af delene” (Højberg, 2004: 312). Dog adskiller de hermeneutiske retninger sig i deres forståelse af den hermeneutiske cirkel. På baggrund af, at vores litteraturstudie viste tendenser i retning af, at den sociale handleplan kan blive et redskab til at kamuflere, at der reelt ikke er tale om inddragelse af borgeren samt, at der kan være risiko for, at borgerens problemer bliver individualiseret, vil den kritiske hermeneutik være et relevant bud, fordi den har fokus på at undersøge ulige magtforhold i samfundet. Vi har valgt at tage udgangspunkt i den kritiske hermeneutikker Jürgen Habermas. Han deler den filosofiske hermeneutiks ontologiske syn på den hermeneutiske cirkel. Den forstås som cirkelbevægelsen mellem fortolkeren og fortolkningsobjektet, hvor fortolkeren (fortolker og) forstår på baggrund af sin begrebsverden. I denne proces spiller fortolkeren en aktiv rolle, da udlægningen vil være præget af bevidste eller ubevidste forudsætninger. Fortolkning er derfor ikke en metode, men en måde at være på. Det vil sige en menneskelig betingelse for erkendelse (Ibid.:320). Habermas adskiller sig dog ved at kritisere den filosofiske hermeneutik for ikke at tage højde for ideologiens og magtens undertrykkende funktion i fortolkningen af virkeligheden, og at denne optik derfor mangler et

kritisk perspektiv. Ifølge Habermas er denne forståelse samfundsbevarende og åbner ikke op for identificering af skjulte strukturer, der undertrykker de underprivilegerede. Indenfor den kritiske teori, ser man det ikke muligt at reducere menneskelig interaktion til blot at være et spørgsmål om dialog og sproglighed, fordi magten og ideologien altid er meningsskabende i samfundet (Højberg, 2007: 334ff). En dialog kan være præget af magtspil, ideologi og undertrykkelse, hvorfor Habermas fremhæver ” den herredømmefri dialog” som det normative ideal. Den kritiske hermeneutiks udgangspunkt er netop at identificere de steder, hvor bestemte grupper bliver undertrykt eller overset i samfundet.

Valg af et kritisk hermeneutisk perspektiv i vores projekt vil derfor kræve en anerkendelse af, at en kritik tager udgangspunkt i et normativt ideal om, hvordan samfundet bør være. Derudover at vi aktivt bruger vores egen forståelseshorisont overfor analyseobjektet. Sandhed forstås som en proces, som både forskeren og analyseobjektet er en del af (Jørgensen, 2008: 235). Formålet med undersøgelsen bliver derved at afdække eksisterende forståelseshorisonter omkring den sociale handleplan ved blandt andet at sætte vores egne forforståelser og fordomme i spil.

5.1.2 FÆNOMENOLOGI

Fænomenologien er repræsenteret af flere centrale personer. Denne beskrivelse af fænomenologien er især inspireret af Edmund Husserl (Zahavi, 2003:7).

Fænomenologi betyder læren om det, der viser sig. Et af de centrale principper i fænomenologien er, at virkeligheden er afhængig af subjektivitet, som giver den mening. Subjektets erfaring af verden spiller derved en central rolle (Zahavi, 2003: 12ff). I modsætning til hermeneutikken, som tager sit afsæt i, at vores fortolkninger af et givent fænomen gøres på baggrund af tidligere erfaringer, har fænomenologien et andet udgangspunkt. Fænomener skal ikke umiddelbart fortolkes, men beskrives ud fra, hvordan mennesker oplever dem. Fænomener giver derved umiddelbart mening ud fra, hvordan mennesker fortæller om dem. Husserl afviser dog ikke, at vores tidligere erkendelser vil præge vores forståelse af fænomener. Men han ønsker at udvikle en filosofi, der ikke godtager en forudgiven eller dogmatisk indstilling til verden (Zahavi, 2003:20-21). Udgangspunktet skal derfor være en åben og fordomsfri tilgang overfor de fænomener, den belyses. Husserl sigter mod at sætte vores naive eller dogmatiske antagelser om verden i parentes. Denne metodiske manøvre kaldes en epoché (ibid.). Det er centralt i den fænomenologiske tilgang, at det er den empiriske erfaring, der bestemmer teorierne og ikke omvendt. Dette betyder ikke, at undersøgelsen

ikke kan have et teoretisk udgangspunkt, men blot at dette må sættes i parentes for at afprøve deres gyldighed. Det teoretiske udgangspunkt bliver derfor ikke fastlagt før mødet med den empiriske virkelighed (Jørgensen, 2008: 235).

Et fænomenologisk perspektiv vil ikke nødvendigvis betyde, at vi absolut skal have en ren induktiv tilgang uden forforståelse, da fænomenologien anerkender, at vi har en erkendelsesvirkelighed, der har betydning for, hvordan vi giver verden mening. Men denne skal sættes i parentes. Derfor vil vores endelige valg af teori være styret af mødet med empirien. For det andet vil fænomenologien sætte grænser for, hvorledes vi kan tolke på medarbejdernes oplevelser af arbejdet med den sociale handleplan i praksis. For fænomenologer handler det om at bevare klar sammenhæng mellem det, informanterne siger og de begreber, der anvendes. Formålet med fænomenologien er således at give en fordomsfri beskrivelse af individernes direkte oplevelse af fænomener, som de fremtræder for dem. Fænomenologien er derfor præget af en åben og fordomsfri tilgang til analysegenstanden.

5.1.3 SOCIALKONSTRUKTIVISME

Det kan være svært at lave en samlet karakteristik af socialkonstruktivismen, da der er tale om en heterogen gruppe af teoretikere (Jørgensen, 2002: 25). Vi har valgt at tage udgangspunkt i Vivian Burrs fremlæggelse af socialkonstruktivismen. Vivian Burr peger på fire grundprincipper, som de forskellige retninger inden for socialkonstruktivismen til dels er enige om. For det første en kritisk indstilling overfor selvfølgelig viden. For det andet er viden historiske og kulturelt specifik, hvilket betyder, at forskellige forståelser af verden vil fremkomme under forskellige konkrete betingelser. Derfor er den ene form for viden ikke bedre end en anden. For det tredje produceres viden i social interaktion. Og for det fjerde er der en sammenhæng mellem viden og social handling (Burr, 1995: 34-35). Vi har endvidere valgt at inddrage Marianne Winther Jørgensens beskrivelse af socialkonstruktivismen, som peger på en femte præmis - sammenhængen mellem magt og viden. Dog er der delte meninger omkring koblingen mellem magt og viden, men enighed om, at viden kan defineres som magt, der får os til at tænke og handle på bestemte måder frem for andre (Jørgensen, 2002: 26ff).

Socialkonstruktivismen kendetegnes ved, at den lige som andre videnskabelige retninger, anskuer virkeligheden som menneskeskabt. Al menneskelig erkendelse er socialt konstrueret. De sociale konstruktioner er tæt knyttet til den sproglige dimension, fordi virkeligheden skabes gennem sproget. ”Viden og forståelse kan ikke eksistere uden (sproglig) interaktion mellem andre

mennesker” (Burr 1995:5ff). Det betyder en afstandtagen til en objektiv virkelighed, men i stedet en relativistisk og subjektivistisk tilgang, som afhænger af hvilke øjne, der ser. Socialkonstruktivisterne mener, at der findes mange virkeligheder, der er socialt, lokalt og erfaringsmæssigt funderet (Burr, 1995:3ff).

Ved valg af et socialkonstruktionistisk perspektiv kan den sociale handleplan forstås som en social konstruktion, der er præget af den specifikke kulturelle og sociale kontekst, den eksisterer i. Konstruktionen af den sociale handleplan kan ske fra mange forskellige perspektiver. Det betyder, at der vil eksistere forskellige forståelser af sociale handleplaner. Fokus vil være på at dekonstruere selvfølgelig viden ved at undersøge sammenhængen mellem viden, magt og handling. Det er afgørende at undersøge hvilke konventioner, der eksisterer om den sociale handleplan, da de sandheder, som den sociale handleplan tillægges i en bestemt kontekst, vil have indflydelse på den sociale handling.

5.1.4 SAMMENFATNING

Valget af videnskabsteori må findes via vores problemfelt og problemformulering: Hvad ønsker vi at undersøge? Vores problemformulering knytter sig til ønsket om at afdække, hvorledes centralpolitiske intentioner om sociale handleplaner bliver implementeret i kommunal praksis og et fokus på sagsbehandlernes opfattelser og oplevelser. Som nævnt vil både det fænomenologiske, kritiske hermeneutiske og socialkonstruktivistiske perspektiv være anvendelige, men som ovenstående beskrivelser indikerer, vil de tre perspektiver medføre forskellige former for fokus. Den kritiske hermeneutiske tilgang søger ”den dybere mening” af empiriske begreber. Det fænomenologiske mål er at ville undersøge tingene, som de viser sig for os i deres umiddelbarhed, hvorimod socialkonstruktionismen træder et skridt tilbage og ser på den sociale konstruktion af de selvfølgeligheder, der betragtes som ”objektive facts”. Vi er særligt optaget af, hvorledes centralpolitiske intentioner bliver implementeret i praksis og sagsbehandlernes oplevelser og opfattelser. Herved har vi fokus på italesættelserne og diskurserne omkring den sociale handleplan. Derudover har vi gennem vores litteraturstudie dannet os den opfattelse, at praksis er præget af divergerende opfattelser af sociale handleplaner, og at der i praksis arbejdes forskelligt i kommunerne. Herved har vi en antagelse om, at det ikke er ligegyldigt, hvordan den sociale handleplan bliver italesat, da det har betydning for hvilke sociale fakta, der kan dannes konvention om, og hvordan sociale handleplaner anvendes i praksis. Vi kan derfor ikke forstå sociale handleplaner som fænomen uden om sproglige italesættelser og konstruktioner af denne. Herved

lægger vi os op ad et socialkonstruktivistisk perspektiv, som tager udgangspunkt i, at forskellige sociale verdensbilleder fører til forskellige sociale handlinger, og at den sociale konstruktion af viden og sandhed får derved konkrete sociale konsekvenser.

5.2 SOCIALKONSTRUKTIVISMEN

Valget af socialkonstruktivisme vil have indflydelse på vores forskningsproces: Hvordan vi opbygger vores analytiske ramme, hvordan vi indsamler og analyserer empirien og afslutningsvis hvilken status vi anser vores undersøgelsesresultater vil have. I dette afsnit vil vi derfor uddybe den socialkonstruktionistiske position for at sætte rammen for vores senere teori og metodevalg.

5.2.1 SOCIALKONSTRUKTIVISMENS ONTOLOGI

En karikeret udgave af socialkonstruktivismen er, at virkeligheden er, som man siger den er. Principielt er udsagnet ud fra en socialkonstruktionistisk forståelse korrekt. En del teoretikere inden for socialkonstruktivismen erkender, at der både eksisterer en social og fysisk virkelighed, men betydningen af virkeligheden skabes gennem sproglige processer (Jørgensen, 2002: 88ff). Den mening, man tillægger sig selv og omverdenen, har betydning for, hvordan vi forstår og handler (Jørgensen, 2002: 226). Disse betydninger skabes, som nævnt, gennem sproget og er derved foranderlige. Problematikken ved en sådan flydende social verden bliver, at det er svært for os at fremhæve konkrete resultater af vores undersøgelse på grund af kontingens forbundet til resultaterne. Det betyder, at de diskurser, vi identificerer om sociale handleplaner i princippet kan se anderledes ud. Men der findes mange retninger indenfor socialkonstruktionismen, der anerkender, at de fleste betydninger ligger ret fast, og den enkelte kun begrænset har mulighed for at manipulere med dem. Forandringer forstås som kollektive sociale processer. Det vil sige, at der skal opnås kollektiv accept, hvilket peger i retning af en mindre flydende social verden. Socialkonstruktionismens ontologi bygger derfor på en antagelse om, at vores adgang til virkeligheden altid går gennem sproget, idet vi kun kan give den materielle verden betydning på grundlag af de sproglige strukturer, der betinger vores tænkning.

5.2.2 SOCIALKONSTRUKTIVISMENS EPISTEMOLOGI

Når udgangspunktet for socialkonstruktionismen er, at al viden er skabt igennem sprog og derved kontekstuel og foranderlig, afvises muligheden for at opnå absolut eller universel viden. Dette præmis er også gældende for forskningen - der findes ikke kontekstfri forskning (Jørgensen, 2002:

222). Det betyder, at vi må forholde os til, at de resultater, vi kommer frem til, aldrig vil være neutrale. Socialkonstruktivismen er blevet kritiseret for, at dette udgangspunkt medfører, at den viden, der produceres, både bliver videnskabelig og politisk ubrugelig. Videnskabeligt, da den ikke kan afgøre, hvad der er rigtig eller forkert viden. Politisk ubrugelig, da den ikke kan sige, hvad der er godt og dårligt for samfundet. Hvis man som socialkonstruktivismen peger på, at samfundet skal ændres, vil det jo bare være et udtryk for ens egen mening (ibid.: 223). Indenfor socialkonstruktivismen findes forskellige bud på, hvordan videnskaben skal håndtere vidensproduktion (ibid.). Nogle socialkonstruktivister drager den konklusion, at viden forstået som repræsentationen af verden er umulig. Derfor er det ikke forskningens formål at forsøge at komme med bud på, hvordan verden er (Ibid.: 232). De fleste mener dog, at forskningens opgave er at producere så gode repræsentationer af verden som muligt og gennem refleksivitet at inkorporere grundtanken om, at den viden, de producerer, altid er socialt og kulturelt funderet. Vi har valgt at læne os op af de socialkonstruktionister, der påpeger, at den viden, der produceres ikke kan udråbes til en bedre viden end andre typer af viden, men den må være genstand for forhandling (ibid.:224). Vores speciale skal derfor ses som et indspark i en større samfundsdebat, hvor flere perspektiver er med til at udvide feltet.

5.2.3 SOCIALKONSTRUKTIONISMEN = KRITISK FORSKNING

Socialkonstruktionismen forstår kritik som en afdækning af dominerende og selvfølgelige forestillinger om virkeligheden (Burr, 2003:178ff). 'Det selvfølgelige' er det, som man slet ikke tænker på at problematisere (Jørgensen, 2002: 240). Udgangspunktet for kritikken er at afdække det, som ellers tages for givet, og vise de negative konsekvenser af bestemte konventioner (Ibid.: 227). Det, som anses for objektivt og naturgivent, skal dekonstrueres, så det tydeliggøres, at virkeligheden altid vil kunne være artikulert anderledes og derved foranderlig (ibid.:237). Socialkonstruktionismen bliver kritiseret for at være ukonstruktiv og kan rettes mod hvad som helst, fordi dens syn på virkeligheden og viden betyder, at kritikken ikke må være forankret i et normativt ideal om, hvorledes samfundet bør være. Craig Calhoun fremhæver i sin kritik af Socialkonstruktionismen: *"at det afskriver muligheden for at se forskellen på de udspil, der vil forbedre verden, og de, der ikke vil, og kritikken bliver derfor ukonstruktiv rettet mod hvad som helst"* (ibid.:238-239). Udgangspunktet for Socialkonstruktionismen er, at vore repræsentationer af verden er kontigente. De kunne have været anderledes, og når vi tager noget for givet, så glemmer vi i samme omgang netop, at det kunne have været anderledes. Det selvfølgelige indsnævrer feltet

af tanke- og handlemuligheder. Udpegningen af det selvfølgelige bliver derved selve målet med forskningen, da det sikrer, at vi konstant sætter spørgsmålstejn, udfordrer og diskuterer de konventioner, der findes i samfundet (ibid.:240). Det betyder, at vi vil have en kritisk tilgang til feltet, hvor vores fokus vil være på at identificere de selvfølgeligheder, der eksisterer omkring den sociale handleplan.

6 METODE OG TEORI

I dette kapitel gør vi rede for vores valg af teori og metode samt undersøgelsens design. Vi vil redegøre for vores valg af empiri og præsentere hvilke metodiske overvejelser, der knytter sig til vores dataindsamling og behandling.

6.1 OVERORDNEDE VALG AF METODOLOGISK SPOR

Dette speciale vil bygge på kvalitativ metode og analyse. Vores socialkonstruktivistiske optik gør brug af kvalitative metoder, da det er sproget og italesættelsen som diskursive konstruktioner, der er meningsgivende, og disse er svære at indfange kvantitativt (Antoft m.fl. 2007). Der findes ikke kun en måde at gennemføre en kvalitativ analyse på. For eksempel er der stor uenighed blandt forskere, om man skal vælge et induktivt kontra et deduktivt perspektiv eller en kombination af begge. Endvidere er der inden for disse perspektiver forskellige fremgangsmåder. Den kvalitative metodelitteratur er derfor meget flertydig. Dog er der generelt enighed omkring vigtigheden af at reflektere og eksplicitere sin analysestrategi, hvilket vi vil bestræbe os på. (Olsen, 2003:72ff).

Som socialkonstruktivister anerkender vi, at virkeligheden ikke kan forstås uden om sproget. På den baggrund finder vi det relevant at lægge et diskursanalytisk perspektiv. Diskursteorien anser det sociale som en diskursiv konstruktion. En diskurs kan kort defineres som: *”en bestemt måde at tale om og forstå verden på”* (Jørgensen & Phillips, 2010:9). Det, som forstås som sandhed, skabes diskursivt. Derved er diskurserne med til at sætte grænser for, hvordan virkeligheden forstås i samfundet (ibid.:22). Den ”sandhed”, som en bestemt begivenhed tillægges, vil være retningsgivende for, hvordan vi kan handle, og den får dermed sociale konsekvenser. Når man ikke kan nå virkeligheden udenom diskurserne, er det diskurserne, der bliver genstand for analysen i specialet. Vi vil derfor arbejde med det sagte eller skrevne om sociale handleplaner for at se, hvilke mønstre der er i udsagnene og i forlængelse heraf, hvilke sociale konsekvenser forskellige udsagn får. Socialkonstruktivisterne er optaget af at dekonstruere det, som bliver anset for selvfølgeligt i samfundet, da det selvfølgelige indsnævrer tanke- og handlemulighederne (Jørgensen, 202 & 236). Forskeren er en del af samfundets sociale processer og derfor en del af samfundets selvfølgeligheder. I den forbindelse er vi nødsaget til at reflektere over, hvorledes det er muligt at afdække selvfølgeligheder om sociale handleplaner, når vi selv er en del af disse selvfølgeligheder (Jørgensen, 2002:227). Indenfor socialkonstruktionismen findes forskellige bud på, hvordan forskeren kan få øje på det selvfølgelige (ibid.: 240ff). Diskursteoretikerne påpeger, at vi må

distancere os fra disse selvfølgeligheder igennem en diskursanalyse, som åbner op for at se det empiriske materiale på en anden måde og få andre betydninger ud af empirien, end den selv stiller i forgrunden. Vi vil overordnet arbejde deduktivt med afsæt i en diskursiv teoretisk analyseramme, men vil også inddrage induktive elementer. Dette vil vi uddybe nærmere i vores analysestrategi.

6.1.1 TEORIVALG

Der findes flere relevante diskursanalytiske tilgange. Her kan kort nævnes Saussure, Lacan og Foucault (Juul & Pedersen, 2012: 238ff). Vi har imidlertid valgt at fremhæve to centrale diskursanalytikere som er Ernesto Laclau og Chantal Mouffes diskursteori og Fairclough kritiske diskursanalyse. Begge retninger giver os analytiske redskaber til at arbejde med det sagte eller skrevne om sociale handleplaner og undersøge hvilke mønstre, der er i udsagnene og i forlængelse heraf, hvilke sociale konsekvenser forskellige udsagn får. De to analysetilgange har flere ligheder, men vi vil forsøge at fremhæve forskellene på de to retninger for at tydeliggøre, hvilken vi finder mest anvendelig i forhold til vores problemstilling.

Laclau og Mouffes ser på diskursive kampe. Det vil sige at se på de kampe, som foregår mellem forskellige diskurser, som hver især repræsenterer en bestemt måde at tale om eller forstå den sociale verden. Norman Faircloughs formål er at afsløre diskurser, som enten medfører forandringer eller som reproducerer allerede eksisterende magtforhold. Vi ønsker at undersøge hvilke diskurser, der anvendes af politikere i forbindelse med vedtagelsen af den sociale handleplan 1998, og hvilke forandringer og/eller reproduktioner implementeringsprocessen medfører til det frontmedarbejderniveau i Kommunerne.

De to retninger er endvidere uenige om diskursernes rækkevidde (Jørgensen & Phillips, 2008). Laclau og Mouffes er af den opfattelse, at diskurser konstituerer den sociale verden i dens betydning, og diskursen omformes konstant i kontakten med andre diskurser, hvorimod Fairclough skelner mellem diskursive og sociale praksisser, der gensidigt konstituerer hinanden. Dermed er der tale om et dialektisk forhold, hvor de to praksisser konstant påvirker hinanden. Vi positionerer os moderat socialkonstruktivistisk og ser diskurs som et af flere aspekter af social praksis. I forhold til vores problemformulering vil det ikke være fyldestgørende udelukkende at lave en analyse af, hvorledes sprog konstituerer fænomenet sociale handleplaner. Vi ønsker at undersøge, hvorledes de centralpolitiske intentioner om sociale handleplaner implementeres i den kommunale praksis. I den forbindelse finder vi det nødvendigt både at inddrage aktørernes italesættelser, men også de

politiske, økonomiske og organisatoriske rammer. For at forstå forholdet mellem rammer og italesættelser er Faircloughs tværgående perspektiv relevant, fordi diskursanalysen kombineres med social analyse.

Vi har på baggrund af ovenstående valgt at anvende Norman Faircloughs kritiske diskursanalyse. Norman Fairclough pointerer, at hans kritiske diskursanalyse både er en teori og en metode, som indeholder retningslinjer for, hvordan den kan udføres fra problemformulering over analyse til resultater. Det medfører, at Faircloughs kritiske diskursanalyse vil skinne igennem i de følgende metodiske overvejelser og analysestrategi.

6.1.2 ENDELIG PROBLEMFORMULERING

For at tydeliggøre vores valg af socialkonstruktivisme og herunder, at vi ønsker at lave en diskursanalyse, har vi valgt at ændre vores problemformulering, så det bliver eksplicit, at vores fokus er på den kollektive proces, hvor betydninger om sociale handleplaner skabes i kommunal praksis.

Hvorledes implementeres centralpolitiske intentioner med sociale handleplaner i forskellige danske kommuner, og hvilke diskurser trækker sagsbehandlerne på om sociale handleplaner i forskellige danske kommuner?

Vi vil belyse vores problemformulering ved både at anlægge et horisontalt perspektiv, hvor vores fokus er på implementeringen af sociale handleplaner fra centralpolitisk niveau til frontmedarbejderniveau (sagsbehandlerne). Efterfølgende vil vi anlægge et vertikalt perspektiv, hvor vi vil lave en komparativ undersøgelse af forskellige kommunernes praksis med sociale handleplaner. Vi har udarbejdet følgende underspørgsmål, der skal hjælpe os med at besvare vores problemformulering.

- Afspejles de centralpolitiske diskurser med diskursordenen på frontmedarbejderniveau?
- Hvorledes påvirker den kommunale sociale praksis diskursordenen omkring sociale handleplaner?
- Hvilke ligheder og forskelle kan identificeres i kommunernes praksis med sociale handleplaner.

6.2 NORMAN FAIRCLOUGHS KRITISKE DISKURSANALYSE

Vi ønsker at undersøge, om de diskurser, der eksisterer på centralpolitisk niveau om handleplanen, forandres eller reproduceres i forbindelse med implementeringen i kommunerne. Norman Faircloughs kritiske diskursanalyse er en lingvistisk tilgang, som fokuserer på diskurserne i samfundet (Fairclough, 2008: 9). Lingvistik beskæftiger sig med ordets struktur og opbygning.

Målet med en kritisk teori og metode i socialvidenskaben diskursanalyse er ifølge Fairclough at skabe mulighed for at bidrage til mere demokrati, lighed og frigørelse (Fairclough, 2008:14). Fairclough lægger vægt på, at diskurserne er med til at skabe den sociale verden. Men diskurser er kun én blandt flere aspekter, der har betydning for den sociale praksis (Fairclough, 2008:17). Fairclough mener, at der eksisterer en materiel virkelighed af sociale praksisser, der rækker ud over det diskursive. Derfor skelner han mellem ”diskursiv” og ”social praksis”. Fairclough fokuserer både på forandring og reproduktion af diskurser. Betydninger etableres i tidligere struktureringer og adopteres af nye diskurser. Gennem nye diskursive sammensætninger opstår forandring. Fairclough anser derfor diskurser som værende både konstituerede af samfundet og konstituerende for samfundet (Fairclough 2008: 17ff).

Fairclough tilbyder os en analysemodel, som kan bidrage til at afdække, hvilke diskursive praksisser, der indgår i behandlingen og vedtagelsen af den sociale handleplan på centralpolitisk niveau, og hvilke diskurser sagsbehandlerne, der udarbejder handleplanerne med borgerne, trækker på samt analysere det dialektiske forhold mellem diskurserne og social praksis. Herved kan vi få et billede af forandrings- eller reproduktionsprocesser i implementeringen. Vi vil først beskrive, hvilke hovedpointer Faircloughs kritiske diskursanalyse indeholder, og hvordan vi forholder os til dem. Efterfølgende vil vi gennemgå hans tredimensionelle diskursanalytiske model, hvor vi vil beskrive, hvorledes modellen bliver anvendt.

6.2.1 FAIRCLOUGHS KRITISKE DISKURSANALYSES HOVEDPUNKTER

6.2.1.1 DISKURS, DIALEKTIK, FORANDRING OG REPRODUKTION

Faircloughs kritiske diskursanalyse tager, som nævnt, udgangspunkt i, at: *Sociale og kulturelle processer og strukturer har en delvist lingvistisk -diskursiv karakter (...) og at diskurs er både konstituerende og konstitueret* (Jørgensen & Phillips, 2010:73 & 74). Fairclough har både en snæver og en bred definition af begrebet diskurs. Han beskriver for det første diskurs som: ”måder,

hvorpå man giver betydning til erfaringsområder fra et perspektiv” (Fairclough, 2008: 150). Diskurserne udpeger forskellige ytringer og handlinger som mulige og relevante i situationen. Det vil sige, at en diskurs er en måde at tale på, der giver betydning til oplevelser ud fra et bestemt perspektiv. Sprogbrug, som sagsbehandlerne forbinder med arbejdet med handleplanerne. Alle diskurser bidrager til at konstruere verden på bestemte måder, som dermed udelukker andre perspektiver (Fairclough, 2008: 150). For det andet beskriver Fairclough diskurs abstrakt som: *”Sprogbrug som social praksis”* (Jørgensen og Phillips, 2012: 97). Diskurs er en form for social praksis, der står i et dialektisk forhold til andre former for sociale praksisser. Faircloughs fokus er, at diskurs, som nævnt, er en vigtig form for social praksis, som både bidrager til reproduktion og forandring i verden. Samtidig pointerer Fairclough, at det sociale ikke kun er diskurs, idet der eksisterer en materiel virkelighed af sociale praksisser: *”produktionsapparater, kulturelle omgangsformer og værdier (...)”* (Fairclough, 2008: 10). Den materielle virkelighed rækker udover den diskursive praksis. Således bidrager diskurs om sociale handleplaner ikke kun til at forme og omforme sociale strukturer og processer, men afspejler dem også. Vi vil både anvende Faircloughs snævre og abstrakte definition af diskurs. Vi har, som nævnt, valgt at fokusere på implementeringen af sociale handleplaner. Med vores diskursanalytiske fokus antager vi, at det i denne proces ikke er ligegyldigt hvilke italesættelser og selvfølgeligheder, de implicerede aktører trækker på om sociale handleplaner, da det har betydning for, hvorledes sociale handleplaner anvendes i praksis. I den forbindelse vil vi anvende den snævre definition af diskurs til at undersøge, hvilke ytringer og handlinger aktørerne trækker på om sociale handleplaner. Men implementeringsprocessen er også påvirket af strukturer og processer som økonomi, kommunale organisatoriske rammer mv. Derfor anvender vi Faircloughs abstrakte forståelse af diskurs til både at have fokus på de diskursive og ikke diskursive praksisser.

6.2.1.2 IDEOLOGI OG HEGEMONI

Et andet hovedkarakteristika ved Fairclough kritiske diskursanalyse er hans reference til den marxistiske ideologikritik (Fairclough 2008, 12, 87 & Jørgensen, 2002: 230). Fairclough bevarer ideologikritikkens grundtanke om, at folks verdensbilleder ikke altid stemmer overens med virkeligheden, og at det er forskningens opgave at opstille bedre verdensbilleder som alternativ. Ved brug af lingvistiske begreber er Faircloughs fokus at afdække sociale problemer skabt af globaliseringen og kapitalismen, hvor målet med kritikken er at skabe mere demokrati, lighed og frigørelse (Fairclough, 2008:14). Med valg af Faircloughs kritiske diskursanalyse vil et naturligt

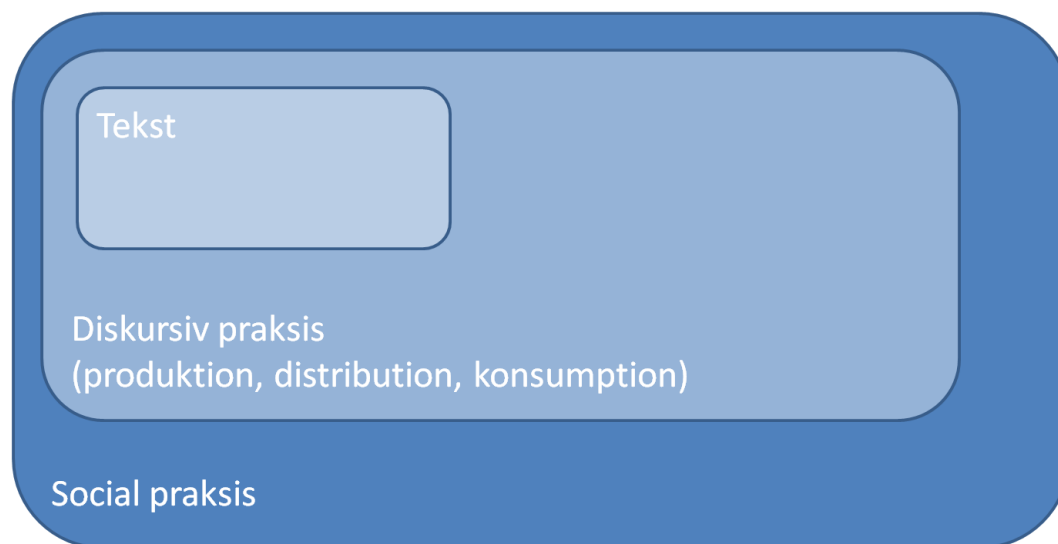
afsæt derfor være, at vi forstår visse diskurser om den sociale handleplan som medproducerende af sociale problemer i form af ulige magtforhold i samfundet. Som følge af vores litteraturstudie blev vi opmærksomme på flere kritikpunkter om den sociale handleplan, som kan forstås som bidragende til at fastlåse folk i en magtesløs og uligeværdig situation. For eksempel nævnes, at intentionerne om, at den sociale handleplan skal være et redskab til at sikre, at borgeren ikke klientliggøres, og at borgeren bliver en aktiv medspiller i eget liv, ikke altid lykkes i praksis. Litteraturstudiet peger blandt andet på, at brugen af handleplaner kan øge risikoen for, at borgerens problemer bliver individualiseret, hvorfor løsningen på den enkeltes sociale problemer bliver borgerens eget ansvar. Endvidere fremhæves i litteraturstudiet, at målgruppen for den sociale handleplan generelt er ressourcесvag og derfor ikke har kommunikative kompetencer til at indgå i en ligeværdig dialog om udarbejdelsen af handleplanen. Herved er der risiko for, at den sociale handleplan kan være med til at usynliggøre det ulige magtforhold, der er mellem myndighed og borger. Litteraturstudiet peger derfor i retning af, at der kan sættes spørgsmålstegn ved om den sociale handleplan er et redskab, der sikrer borgerens medinddragelse.

Med sin reference til ideologikritikken anser Fairclough ideologi som centralt i den diskursive praksis. Fairclough forstår ideologier som betydningskonstruktioner, der bidrager til produktion og reproduktion af de dominansrelationer, der skabes i samfundet på baggrund af klasser og køn. Diskurser kan være mere eller mindre ideologiske forstået på den måde, at ideologier kan få status som selvfølgelig viden, hvilket gør dem mere effektive til at opretholde bestemte magtforhold (Fairclough, 2008: 46). Diskurser er herved ideologiske, hvis de bidrager til at opretholde dominansrelationer, og som sådan skal de bekæmpes med moddiskurser, hvilket afføder hegemoniske kampe. Fairclough definerer hegemoni som forhandlingskampe, der skaber betydningskonsensus. Vi vil anvende ideologi- og hegemonibegrebet i forhold til at undersøge hvilke magtrelationer, der påvirker implementeringsprocessen af sociale handleplaner, idet ideologiske diskurser bidrager med at opretholde eller transformere magtrelationer.

6.2.2 DEN TREDIMENSIONELLE MODEL

I analyse af diskurs skal man ifølge Fairclough for det første fokusere på en kommunikativ begivenhed. Det kan for eksempel være en avisartikel, et interview eller lign. (Jørgensen & Phillips, 2010: 79-80). For det andet skal man identificerede diskurstyper, der anvendes inden for samme sociale domæne (diskursorden). Hver kommunikativ begivenhed fungerer som en form for social praksis, idet den reproducerer eller udfordrer diskursordenen. Det betyder, at den kommunikative

begivenhed former og formes af en bredere social praksis gennem dens forhold til diskursordnen. For analytisk at sammenkæde den diskursive praksis med den større sociale praksis har Fairclough udviklet en tredimensionel model:



Figur 1: Faircloughs tredimensionel model

Den består af tekst, diskursiv praksis og den sociale praksis. Tekst er tale, skrift, visuelle udtryk eller en blanding heraf (Fairclough 2008, 29ff). Den diskursive praksis defineres som processen af tekstens produktion, distribution, og hvorledes en tekst bruges (ibid.). Den sociale praksis beskrives som forskellige typer af sociale elementer såsom individer, sociale relationer, interaktioner og diskurser (Fairclough 2008: 29ff). En kommunikativ begivenhed kræver en analyse af alle tre dimensioner, da de er dialektisk forbundne. Fairclough vil gennem sin tredimensionelle analysemodel belyse, at sproglige og samfundsmæssige forandringer er kædet sammen. Første dimension introducerer teksten, og tredje dimension introducerer samfundsmæssige strukturer og processer, og ved hjælp af anden dimension diskursiv praksis skabes bindeleddet mellem de to andre dimensioner. Derfor skal opdelingen i de tre dimensioner ses som en analytisk opdeling (Fairclough, 2008: 124ff).

6.2.2.1 TEKSTER

Tekstanalysen dækker over traditionelle former for lingvistisk analyse. En analyse af tekstens egenskaber herunder analyse af ordvalg og grammatik. Ved at anvende bestemte redskaber kan man kortlægge, hvordan diskurserne iværksættes (Fairclough, 2008:29ff). I dette speciale er den tekstnære dimension repræsenteret ved Betænkning over forslag til lov om sociale service nr. 20 og

21 (Lovbetænkning L 229), Vejledningen om Servicelovens formål og generelle bestemmelser (vej. nr. 12 af 15/02/2011 pkt.121 - 129) og på frontmedarbejderniveau anvendes fokusgruppeinterviews med sagsbehandlere, der udarbejder handleplanerne. Valg af empiri og tekstanalysebegreber vil blive gennemgået senere i metodeafsnittet.

6.2.2.2 DEN DISKURSIVE PRAKSIS

Den diskursive praksis er den dimension, der forbinder teksten med den sociale praksis, idet både produktion af teksten og fortolkningen af teksten foregår i denne dimension. Analysen af diskursiv praksis er derfor en analyse af, hvordan tekstforfattere trækker på allerede eksisterende diskurser og genrer for at skabe en tekst, og hvordan tekstmodtagere også anvender forhåndenværende diskurser og genrer i fortolkningen af teksten (Fairclough, 2008: 29ff). Selv om det er vigtigt analytisk at skelne mellem de tre dimensioner, hænger diskursiv praksis som nævnt tæt sammen med den tekstmære dimension. Når man beskæftiger sig med den tekstmære dimension beskæftiger man sig også med produktions- og konsumptionsprocesser og omvendt (Jørgensen & Phillips 1999). Vi har valgt at lægge vores fokus på selve tekstanalysen. Derfor vil vi ikke lægge særlig vægt på, hvordan vores udvalgte tekster er blevet produceret og distribueret. Dog er vi opmærksomme på, at en tekst er en del af en historik – en tekst trækker altid på tidligere tekster. Den diskursive praksis kommer i spil ved en analyse af, hvorledes teksterne trækker på allerede eksisterende diskurser, også kaldet interdiskursivitet.

6.2.2.3 DEN SOCIALE PRAKSIS

Formålet med kritisk diskursanalyse er at beskrive diskursive praksissers rolle i forbindelse med opretholdelse og/eller forandring af den sociale praksis. En analyse af den sociale praksis indeholder to aspekter. For det første relationer mellem diskursiv praksis og den diskursorden, som den diskursive praksis indgår i. For det andet, at man forsøger at kortlægge de delvist ikke diskursive sociale relationer, der skaber rammen for de diskursive praksisser. Disse aspekter kan ikke besvares med diskursanalyse alene. Vi vil derfor belyse relevante ikke diskursive elementer i vores analyse med inddragelse af anden relevant teori. Valg af teori afhænger af hvilke diskurser, der identificeres i empirien og hvilke forhold af ikke diskursiv karakter, som vi ud fra empirien, kan identificere. Derfor forekommer valg af anden teori ved bearbejdelsen af empirien og teoripræsentationen kommer i selve analysen.

6.3 PRÆSENTATION AF TEKSTANALYSEBEGREBER

Fairclough anvender en lang række lingvistiske begreber til brug for tekstanalyse. Nogle af begreberne beskriver delvist eller udelukkende, hvordan en tekst er konstrueret på overfladen. Hvorimod andre analysebegreber giver mulighed for at undersøge tekstens indhold og betydning.

Vores kriterier for udvalg af tekstanalysebegreber er, at vi har udvalgt de begreber, som vi finder er obligatoriske for at kunne identificere diskurserne i teksterne. Dog vil vi ikke på forhånd udelukke, at andre af Faircloughs analysebegreber kan være anvendelige at inddrage, hvis empirien åbner op for at inddrage flere. Derfor vil vi være åbne for at anvende hele Faircloughs pakke af begreber.

Vi har på forhånd udvalgt følgende af Faircloughs begreber: **Ordforråd** (Vocabulary/Wording) beskæftiger sig med ord, og hvordan de bruges frem for andre alternativer. Overført til specialet er det en analyse af hvilke ord, der vælges til at benævne aktører, begreber eller handlinger i de udvalgte tekster om sociale handleplaner (Fairclough, 1992: 77). **Ords betydning** (Word meaning) beskæftiger sig med ords potentielle betydninger. Den betydning, der tillægges et ord, afhænger af den sociale kontekst de indgår i (ibid., 1992: 185ff). For eksempel har politikerne, der har udarbejdet L229, haft en række muligheder for at benytte et ord eller formulere en mening, og modtageren eksempelvis sagsbehandleren i kommunen har en række muligheder for at fortolke (interpret) ord, som lovgiver har anvendt. Disse muligheder og valg er en del af sociale og kulturelle processer. **Grammatik** (Grammar) er studiet af de regler, der styrer sproget. Et studie af grammatik deles normalt op i fonetik, som er en undersøgelse af hvilke lyde, der anvendes i sprog, hvilke egenskaber disse lyde har, og hvordan de frembringes. Morfologi, som beskæftiger sig med ordets struktur for eksempel, hvorledes ordet er gradbøjet. Og Syntaks, der fokuserer på, hvordan sammensætningen af ord konstruerer ledsætninger og sætninger (ibid., 1992: 77). I vores tekstanalyse vil vi hovedsageligt se på morfologien og syntaksen i teksterne til at undersøge, hvordan virkelighedsopfattelsen konstrueres rent grammatisk. For eksempel hvordan grammatiske former, aktiv, passiv etc. kan være med til at minimere eller maksimere fokus på nogle begivenheder frem for andre. **Transitivitet** (Transitivitet) undersøger, hvordan begivenheder og processer forbindes med subjekter og objekter, Det vil sige om nogle forhold eller personer fremhæves mere end andre. Begrebet kan også anvendes til at belyse hvilke aktører, der tillægges aktiviteter, som foregår, og hvem teksten generelt er centreret omkring. Grammatik og transitivitet finder vi anvendelige i forhold til at undersøge, hvordan tekstens grammatiske opbygning kan belyse, hvilke aktiviteter aktørerne tillægges i teksterne, og hvem er teksten generelt centreret om

(ibid., 1992: 177ff). **Metafor** (Metaphor) er et sprogligt billede, hvor karakteristika ved et objekt overføres på et andet objekt. Oftest bliver et objekt beskrevet som et andet objekt, men disse er oftest urelateret. Billedsprog benytter sig for eksempel af farver, figurer eller andre grafiske elementer. Begrebet metafor kan bruges til at undersøge, hvordan producenten opfatter og strukturerer virkeligheden, fordi anvendelse af metaforer oftest bruges til at beskrive noget og herunder være med til at beskrive den følelse, producenten tillægger sit udsagn. Begrebet giver os mulighed for at undersøge, hvordan afsenderen af teksten gennem billedsprog udtrykker sig, således vi kan undersøge deres opfattelser og tilslutninger, hvilket vil være behjælpeligt i forståelsen af, hvordan sociale handleplaner italesættes. Tilsammen skal disse analysebegreber hjælpe os med at identificere de diskurstyper, der anvendes inden for samme sociale domæne (diskursorden - se tidl. gennemgang af begrebet i teoriafsnittet).

For at identificere hvor høj tilslutning, der er til de enkelte diskurser anvender vi begrebet **Modalitet**. Modalitet omhandler de mange forskellige måder, man kan udtrykke sin holdning til en udtalelse. Det kan være graden af sikkerhed eller tvivl, mulighed, nødvendighed, tilladelse, osv. (Fairclough, 2003:165). I enhver form for interaktion forsøger man at skabe identitet i forhold til dem, man interagerer med. I denne henseende belyser modaliteten, hvordan man identificerer sig i forhold til omverden (Fairclough, 2003:166). Vi vil i analysen se på **Sandhedsmodalitet**, hvor afsenderen tilslutter sig fuldstændig sit udsagn, og fremsætter det italesatte som en sand og uomtvistelig viden. **Kategorisk modalitet**, der understreger en fuld tilslutning. Disse peger i retning af høj modalitet. Hvorimod intonation hvor for eksempel en tøvende tone kan lægge afstand til det udtalte, eller ved at udsagnet modereres ved f.eks. at anvende ”**forbehold**” peger i retning af en lav modalitet. Fairclough arbejder med forskellige grammatiske begreber til brug for at identificere modalitet. 1)Modalhjælpeverber: Verber som skulle, kunne, måtte, burde. 2)Tidsangivelse: Anvendes nutid eller datid? 3)Modaladverbier: Adverbier som måske, selvfølgelig. 4)Forbehold: Sådan lidt, en lille smule. 5)Subjektivitet det betyder afsenderens egen grad af affinitet bliver tydeligt ved for eksempel at bruge ”jeg synes” eller ”jeg tvivler på” 6)objektivitet afsenderen bliver mere usynlig samt er det uklart, om det er et forsøg på at gøre egne perspektiver universelle, eller der tales på vegne af andre enkeltpersoner eller grupper. Objektiv modalitet involverer ofte en form for magt samt fremmer autoritet. Faircloughs ovenstående grammatiske begreber kan derfor både fungerer som styrkemarkører ”selvfølgelig” eller svækkende markører ”måske”.

Vi anvender hovedsageligt de tekstnære analysebegreber ordvalg, grammatik og modalitet (herunder markør), da vi finder disse mest anvendelige til at identificere diskurser og bestemme afsender og informanternes tilslutning. De øvrige begreber anvendes mere ad hoc, hvor vi finder deres egenskaber anvendelige ift. empirien.

6.4 KOMPARATIV UNDERSØGELSE OG VALG AF KOMMUNER

Med henvisning til vores problemformulering ønsker vi at undersøge hvilke diskurser sagsbehandlere, der udarbejder handleplanerne med borgeren trækker på i forskellige danske kommuner. Derfor har vi valgt at gennemføre en komparativ undersøgelse af hvordan forskellige kommuner omsætter centralpolitiske intentioner til kommunal praksis. En komparativ undersøgelse kræver, at vi afdækker forskelle og ligheder i kommunernes arbejde med den sociale handleplan. Vores kriterium har været, at vi ikke vil overskride et antal af kommuner, som vi ikke selv kunne håndtere analytisk indenfor perioden for specialeskrivningen. Vi har derfor besluttet at lave en komparativ undersøgelse af to kommuners praksis med den sociale handleplan.

Vores valg af kommuner er sket ud fra en kombination af et tilgængelighedsprincip (Thagaard, 2004:56) og strategiske overvejelser i forhold til vores problemstilling. Vi vil gennemføre en komparativ analyse blandt andet af det skriftlige materiale, som kommunerne har omkring deres arbejde med den sociale handleplan. Et udvælgelseskriterium har derfor været, at de valgte kommuner har udarbejdet skriftligt materiale om den sociale handleplan. For eksempel i form af arbejdsgangsbeskrivelser, resultat mål, kvalitetsstandarder, skabeloner m.v. På baggrund af vores socialkonstruktionistiske perspektiv anerkender vi, at den betydning, som den sociale handleplan tillægges i en given kontekst, vil have indflydelse på hvordan, der arbejdes med den sociale handleplan. Et andet kriterium har derfor været, at de to kommuners arbejde med den sociale handleplan skal adskille sig på en række punkter, som vi allerede inden undersøgelsen er opmærksomme på. Disse punkter er blevet udvalgt på baggrund af den viden, vi har opnået igennem vores litteraturstudie. I litteraturstudiet ses en tendens til, at nogle kommuner vælger at anvende den sociale handleplan som et obligatorisk visitationsredskab, der skal udarbejdes i alle sager frem for et åbent tilbud til den enkelte borger. Undersøgelsen fra Århus peger på, at det kan betyde, at medarbejderne opfatter den sociale handleplan som et statisk administrativt redskab, der bare skal udfyldes for at få en bevilling igennem frem for et dynamisk samarbejdsredskab mellem borger og kommune. Derfor har vi valgt strategisk, at de to kommuner skal adskille sig ved, at den ene kommune anvender den sociale handleplan som et obligatorisk visitationsredskab, og den anden

kommune anvender den sociale handleplan som et tilbud til borgeren. I forlængelse af dette peges der generelt på, at for at den sociale handleplan kan blive et dynamisk redskab, som får reel indflydelse i dagligdagen for borgeren, skal relationsarbejdet vægtes højt frem for fokus på udarbejdelse af standardiserede værktøjer. Derfor finder vi det relevant, at de to kommuner adskiller sig ved, at den kommune, der bruger den sociale handleplan som et obligatorisk visitationsredskab, har et meget omfattende standardiseret handleplanskoncept og den anden kommune, som anvender den sociale handleplan som tilbud, har mere løse retningslinjer, der giver mere metodefrihed for den enkelte medarbejder.

Vejen frem til de to kommuner er startet med en gennemlæsning af undersøgelsen ”handleplansarbejdet i kommunerne - status efter kommunalreformen” (Hansen, 2009), som giver et billede af, hvordan de enkelte kommuner generelt arbejder med den sociale handleplan, men den indeholder samtidig citater fra de enkelte kommuner. Herved har vi kunnet få en pejling på, om de har skriftligt materiale til rådighed, om de anvender den sociale handleplan som obligatorisk redskab eller ikke, og om de har et omfattende standardiseret koncept eller ej. Vi har opdelt kommunerne i to kategorier og har derefter researchet på de enkelte kommuners hjemmesider. Herefter har vi taget skriftligt kontakt til de kommuner, der opfyldte kriterierne. Vi kontaktede Københavns Kommune, Ballerup Kommune, Lolland Kommune, Slagelse Kommune og Hvidovre Kommune. Vi fik positiv respons fra Slagelse og Hvidovre Kommune.

6.5 VALG AF EMPIRI

Vi har som nævnt udvalgt tekster, der fungerer som kommunikative begivenheder på centralpolitisk niveau og på frontmedarbejderniveau, som vi skal bruge til at identificere, hvilke diskurser vi kan finde på de to niveauer. Vi vil her kort redegøre for vores valg af empiri.

6.5.1 DATAMATERIALE TIL BELYSNING AF DET CENTRALPOLITISKE NIVEAU

Potentielt kunne debatindlæg og kronikker i skrevne og trykte medier omkring sociale handleplaner være relevant empiri. Men vi har valgt at afgrænse vores afsøgning af datamateriale til Folketingets hjemmeside, da vi med afsæt i vores problemformulering specifikt ønsker at undersøge politikernes italesættelser af de sociale handleplaner. Som nævnt i litteraturstudiet blev der gennemført lovændringer i Serviceloven, hvilket medførte, at den sociale handleplan ændrede paragraf nr. fra § 111 til § 141. Den sociale handleplan gennemgik dog ingen substantielle ændringer i den forbindelse, hvorfor vi har valgt at fokusere på L229 vedtaget 1998, hvor det blev

politisk besluttet at indføre sociale handleplaner. Udskrift af Folketingets forhandlinger kunne være et bud som valg af empiri. Det er i folketingssalen, at de overordnede politiske drøftelser foregår, og det er her, at de formelle beslutninger træffes. Alle Folketingets medlemmer har mulighed for at komme til orde, og derfor vil forhandlingerne give os et godt grundlag for at identificere begreber og italesættelser, som de forskellige politikere har lagt vægt på og anvendt i deres forhandling, og det vil derved også være muligt at identificere evt. diskursive kampe. Vi må naturligvis her være opmærksomme på, at der kan være bagvedliggende hensigter, som det ikke vil være os muligt at gennemskue på baggrund af det tekstmateriale, der ligger i Folketingets forhandlinger. Et andet bud på datamateriale er det lovtekstmateriale, der eksisterer omkring den vedtagne L299, Lovbetænkningen, Serviceloven og Vejledningen til Serviceloven. Fordelen ved at anvende dette materiale er, at det bliver muligt at identificere hvilke diskurser, der formelt politisk er blevet flertal om. I forhold til vores problemformulering finder vi det mest oplagt at tage udgangspunkt i det datamateriale, som belyser den endelige lov. Vores fokus er hovedsageligt på det kommunale frontmedarbejderniveau, og hvorledes Folketingets intentioner bliver implementeret i praksis, hvorfor det er relevant at tage udgangspunkt i det materiale, som der blev politisk konsensus om. Vi har i den forbindelse valgt at afgrænse os til at benytte Betænkning til loven nr. 20 - 21 (Lovbetænkning L229) og gældende Vejledning (vej. nr. 12 15/02/2011) som indeholder de endelige vedtagne formål og retningslinjer med den sociale handleplan.

6.5.2 DATAMATERIALE TIL BELYSNING AF FRONTMEDARBEJDERNIVEAU.

Datamateriale på dette niveau skal bruges til at belyse hvilke diskurser, der eksisterer på frontmedarbejderniveau blandt sagsbehandlerne, der udarbejder handleplanen med borgeren. Til at belyse dette niveau kan forskellige former for empiri være relevant. For eksempel skrevne handleplaner, observation af udarbejdelsen af handleplaner eller interview med sagsbehandlere og borgere. Vi har valgt at anvende fokusgruppeinterview med sagsbehandlere i udvalgte kommuner. Følgende valg vil blive uddybet i næste afsnit valg af kvalitativ metode.

6.6 VALG AF KVALITATIV METODE TIL DATAINDSAMLING PÅ FRONTMEDARBEJDERNIVEAU

Der findes en del forskellige kvalitative metoder. Vi har truffet vores valg efter hvilken metode, der vil være hensigtsmæssig til at besvare problemformuleringen (Kvale & Brinkmann 2009:136-137). Formålet med dataindsamlingen i specialet er at indhente viden omkring, hvilke diskurser sagsbehandlerne trækker på om sociale handleplaner. Her tages, som nævnt, udgangspunkt i

Faircloughs snævre definition på diskurs: hvorledes sagsbehandlerne giver betydning til et socialt fænomen eksempelvis handleplaner. Dette er kvalitative interviews velegnet til: *”Interview er særligt velegnede til at undersøge menneskers forståelse af betydningen i deres livsverden, beskrive deres oplevelser og selvforståelser og afklare og uddybe deres eget perspektiv på deres livsverden”* (Kvale & Brinkmann 2009: 137). Der findes forskellige former for interviewmetoder. Vi har valgt at gennemføre fokusgruppeinterview. Vi forstår fokusgruppeinterview som en kombination af gruppeinteraktion og forsker-bestemt emne-fokus (Halkier, 2008:9). Fokusgruppeinterview er gode til at producere data, der belyser normer for gruppers praksisser og fortolkninger. Derfor finder vi fokusgruppeinterview særligt anvendelige til at undersøge, hvordan intentionerne med de sociale handleplaner italesættes i praksis. Styrken ved fokusgruppeinterview er, at den sociale interaktion, der opstår i gruppen, er kilde til data. Idet man kan sammenligne deltagerens erfaringer og forståelser i processen og derved producere viden om kompleksiteterne i de sociale praksisser. Det er muligt for deltagerne at spørge om hinandens erfaringer og forståelser ud fra en helt anden kontekstuel forforståelse, som vi som udefra kommende aldrig vil have mulighed for (Halkier, 2008:14). Svagheden ved at anvende fokusgruppeinterview er, at vi som undersøgere er nødt til at tage hensyn til de gruppe-effekter, der kan opstå i social interaktion. Et afgørende forbehold ved fokusgruppeinterview er konformitet og polarisering, da det kan lægge en dæmper på deltagerens forforståelser og erfaringer. Derudover vil den enkelte deltager ofte få sagt mindre end ved et individuelt interview, da et fokusgruppeinterview ikke giver mulighed for at belyse ind den enkeltes forståelse. Dette er vigtigt at være opmærksom på ved det efterfølgende analysearbejde, så datamaterialet anvendes hensigtsmæssigt. Da vi arbejder indenfor en diskursiv ramme, er vi særligt opmærksomme på det spil, der kan være imellem deltagere og diskurserne. Vi vil forsøge at skærpe deltagerens opmærksomhed på de forskellige diskurser under interviewet (Kvale og Brinkmann, 2009:176ff). Man kan sige, at vi betragter interviewet som en samtale, som vi bliver en del af, og at vores interviewpersoner bliver en slags ”medforskere”.

6.6.1 UDARBEJDELSE AF INTERVIEWGUIDE

Vi har udarbejdet en interviewguide til at strukturere interviewforløbene. En interviewguide kan være mere eller mindre detaljeret (Kvale & Brinkmann, 2009: 151ff). Et fokusgruppeinterview bør foregå i en balancegang mellem at være en relativt ustruktureret samtale, så interviewdeltagerne kan supplere og stimulere hinanden, hvor vi undgår at lægge ord i munden på deltagerne. Samtidigt skal samtalen være afgrænset inden for emnet sociale handleplaner (Halkier, 2008: 35ff). Vi bestræbte

os derfor på ikke at lave en for detaljeret spørgeguide, da vi ønskede at lægge mere op til fri debat. Vi har ikke lavet et egentligt skema med spørgsmål, men en kort liste over emneområder, som vi ønskede at berøre. Emnerne er udarbejdet på baggrund af vores viden fra vores litteraturstudie og med henblik på at få viden omkring hvorledes sagsbehandlere italesætter praksis omkring sociale handleplaner. Emneområderne danner rammen for interviewene. Vores interviewguide er vedlagt som bilag 2.

6.6.2 VALG AF INFORMANTER OG INTERVIEWSITUATIONEN

Vi fik kontakt til informanterne i de to kommuner gennem to gate-keepere. Vi havde ikke direkte mulighed for at være med til at sammensætte gruppen af informanter i de to kommuner. Dog havde vi sat som kriterium, at deltagerne havde indgående kendskab fra praksis med at udarbejde handleplaner, så grupperne havde nogenlunde samme baggrund og kendskab til emnet. For at skabe en behagelig stemning startede vi interviewet med en kort briefing omkring formålet med interviewet. Herefter praktisk information som anonymisering, brug af diktafon, tidsramme og efterfølgende transskription af interview og spurgte ind til, om informanterne havde spørgsmål til interviewet. Under selve interviewsituationen havde vi delt arbejdsopgaverne op imellem os. Vi havde som nævnt ikke lagt os fast på en stringent rækkefølge af emnerne, fordi vi ønskede en naturlig dialog med informanterne. Derfor havde den ene af os til opgave at sørge for, at vi kom rundt om alle de overordnede emner indenfor tidsrammen. Den anden af os fungerede som moderator og forsøgte at skabe plads til alle informanternes perspektiver og vinkler. Interviewsituationen blev afsluttet med en debriefing, hvor vi forsøgte at runde af med nogle af hovedpunkterne eller noget, vi havde fundet særligt interessant. Derudover gav vi plads til, at sagsbehandlerne kunne komme med feedback på, hvordan de havde oplevet situationen (Kvale og Brinkmann, 2009: 148). Fokusgruppeinterviewene varede ca. 2 timer og blev gennemført over en periode på ca. 1 måned. Der deltog 3 - 5 deltagere ved fokusgruppeinterviewene. Navne refereres i analysen med et tilfældigt bogstav for at sikre anonymitet. Informanterne er blevet tilbudt et eksemplar af specialet.

6.6.3 TRANSSKRIBERING

Vi valgte at optage begge interviews på diktafon og transskribere dem til brug i analysen. Vi er bevidste om, at transskriptionsprocessen er en fortolkningsproces, men vi har forsøgt at være så tro mod interviewet som muligt og har efterstræbt en så stor detaljegråd og nøjagtighed, blandt andet

ved at transskribere interviewene ordret. Vi har forsøgt at angive, når interviewer og informanterne tøver, holde pauser, griner eller omformulerer sig. Det er sket i form af punktummer, som angiver pauser, udskrivning af ”øh” og angivelse af interviewkommentarer i transskriptionen. I forhold til, at datamaterialet skal bruges til en detaljeret diskursanalyse, er det endvidere væsentligt, at vi har så detaljerede transskriptioner som muligt, da informantens formuleringer og måden at udtrykke sig på er yderst vigtig. At fokusere på detaljer i transskriptionsprocessen har endvidere hjulpet os med at skærpe vores opmærksomhed på nuancer, samspillet og vores interviewpåvirkning (Kvale og Brinkmann, 2009:204). Generelt har vi været tilfredse med kvaliteten af vores optagelser, der har sikret et tydeligt og brugbart materiale.

6.7 ANALYSESTRATEGI

Følgende analysestrategi indeholder en introduktion til hovedelementerne i vores strategi, der ligger til grund for selve analysen af det empiriske materiale. Formålet er at give et overblik over forholdet mellem teori og indsamlet empiri herunder hvorledes vi vil bearbejde vores empiri ved hjælp af vores udvalgte analysebegreber.

Vi har valgt at strukturere vores analyse efter Faircloughs tredimensionelle model, hvor der er et dialektisk forhold mellem diskursiv praksis og social praksis. Derfor vil vores analyse både indeholde tekstanalyse af italesættelser om sociale handleplaner og en analyse af, hvordan disse italesættelser afspejler den sociale praksis og omvendt.

ANALYSE DEL 1 - TEKSTANALYSE OG INTERTESKTUELANALYSE

Formålet med dette analyseafsnit er at identificere hvilke diskurser, der findes på centralpolitisk niveau og frontmedarbejderniveau i de to kommuner. Da vi med udgangspunkt i Faircloughs snævre definition af diskurs antager, at den betydning, frontmedarbejderne tillægger sociale handleplaner, vil have indflydelse på implementeringsprocessen.

For at kunne identificere diskurserne er det nødvendigt at inddrage både en beskrivende tekstanalyse (1. dimension i den tredimensionelle model) og en mere fortolkende diskursiv praksis analyse (2. dimension i den tredimensionelle model). Vi vil trække på Faircloughs begreber *intertekstualitet* og *interdiskursivitet* (se tidl. gennemgang af begreberne i teoriafsnittet) til at afdække hvilke diskurser, der blev trukket på, da teksten blev produceret og hvilke spor, der er af dem i teksten. I tekstanalysen anvendes de før nævnte analysebegreber. Begreberne kan forstås som værktøjer til understøttelse af den mere fortolkende diskursive praksisanalyse. Vi arbejder

overvejende deduktivt, idet vi på forhånd har udvalgt nogle af Faircloughs analysebegreber, som vi finder obligatoriske for at kunne lave en tekstnær lingvistisk analyse. Vi vil både bryde teksten op ved at benytte begreber som blandt andet *ordvalg* og *ords betydning*, der koncentrerer sig om enkelte ord, men også have fokus på konstruktionen af helheder ved at benytte begreber som eksempelvis *transitivitet* og *grammatik*, der fokuserer på sætningskonstruktioner. Dette tilsammen danner grundlag for, at en formulering fremstår som en betydning fra et bestemt perspektiv - en diskurs. Endvidere vil vi anvende begrebet *modalitet* til at undersøge i hvilket omfang, afsenderne på henholdsvis centralpolitisk niveau og frontmedarbejder niveau tilslutter sig diskurserne. Denne proces vil fremstå som en præsentation af diskurser, som vi har identificeret i datamaterialet samt en beskrivelse af, hvilken betydning der ligger i diskurserne. På den måde får vi indblik i de diskurser, der udgør diskursordenen (se tidl. beskrivelse i teoriafsnittet) på centralpolitisk niveau og i de to kommuner. Som nævnt er vi overvejende deduktive i denne fase, men vil samtidigt arbejde induktivt, idet vi vil være åbne overfor at lade empirien afgøre, om andre begreber skal inddrages end de allerede udvalgte, når vi laver selve tekstanalyserne.

ANALYSE DEL 2 - DISKURSORDEN

Efter tekstanalyserne vil vi med begrebet diskursorden forsøge at afgrænse vores analytiske genstandsfelt og indkredse en gruppe af diskurser for analyse på centralpolitisk niveau og på frontmedarbejderniveau i de to kommuner. I denne del af analysen vil vi anvende hegemoni- og ideologibegreberne (se tidl. beskrivelse i teoriafsnittet) til at identificere diskurser, der har status som ideologiske og derfor er hegemoniske.

Herefter vil vi analysere forholdet mellem forskellige diskursordner, som vi identificerer på de tre niveauer for eksempel om, der er overlap af diskurser mellem diskursordnerne eller, om de er skarpt afgrænsede. Endvidere giver Faircloughs diskursordensbegreb os mulighed for at undersøge grænserne mellem de diskurser, der eksisterer på centralpolitisk niveau, og dem, der figurerer på frontmedarbejderniveau. Herved får vi mulighed for at besvare vores problemformulering, om hvorledes diskurserne på centralpolitisk niveau bliver implementeret i kommunal praksis på frontmedarbejderniveau.

ANALYSE DEL 3 - SOCIAL PRAKSIS

I denne del af analysen sætter vi fokus på Faircloughs sidste dimension - social praksis, hvor den kommunikative begivenhed konstrueres. Vi vil se på sociale processer og ikke-diskursive processer, som skaber rammerne for den diskursive praksis og omvendt. I denne del af analysen inddrages

anden teori for at forklare den sociale praksis om sociale handleplaner. Valget af anden teori foretager vi i udarbejdelsen af denne del af analysen på baggrund af empirien og viden fra tidligere analysepunkter. Vi arbejder således induktivt i forhold til at afgøre valg af anden teori. Der vil være en kort præsentation af teori i selve afsnittet, som anvendes i forhold til at forklare rammerne for den diskursive praksis.

ANALYSE DEL 4 - KOMPARATIV ANALYSE

I denne analysedel vil vi sætte fokus på anden halvdel af vores problemformulering og lave en komparativ analyse af Slagelse og Hvidovre Kommunes praksis med sociale handleplaner, hvor vi vil undersøge forskelle og ligheder. Som socialkonstruktivister kan vi ikke undersøge kommunernes praksis uafhængigt af deres kontekst, hvilket vi vil være opmærksomme på i vores komparative analyse. Derfor lader vi os inspirere af Per H. Jensens artikel kontekstuelle og tværnationale komparative analyser og vil forsøge at udvikle en kontekstualiseret komparativ analysemodel. Dette vil blive uddybet nærmere i selve analysen.

7 ANALYSE

7.1 ANALYSE DEL 1 - TEKSTANALYSE

Analyseafsnittet er opdelt i fire mindre analysedele og indeholder to tekstanalyser på centralpolitisk niveau og to tekstanalyser på frontmedarbejderniveau fra Slagelse og Hvidovre Kommune.

7.1.1 DISKURSER PÅ CENTRALPOLITISK NIVEAU

Vi har udvalgt Lovbetænkning til sociale handleplaner og udsnit af Vejledningen til Serviceloven, som vores tekster på centralpolitisk niveau. Dette valg indeholder, som nævnt, begrænsninger i forhold til konkret at kunne beskrive, hvorledes teksterne er blevet produceret (diskursiv praksis). Vi kan redegøre for hvorledes lovgivningsprocesser generelt forløber frem til konstruktionen af Lovbetænkningen, men ikke den konkrete lovgivningsproces. Vi ved derfor ikke, om der var bred politisk opbakning til indførelsen af sociale handleplaner, om der var forskel på, hvilke diskurser de politiske aktører trak på samt, om andre aktører blandede sig i debatten. Lovbetænkningen og Vejledningen er den endelige konstruktion, der har været politisk flertal for. Men vores fokus er på det kommunale frontmedarbejderniveau og, hvorledes de centralpolitiske diskurser omkring sociale handleplaner bliver omsat i kommunal praksis, hvorfor der kan argumenteres for, at en diskursanalyse af Lovbetænkningen og Vejledningen giver os et billede af hvilke diskurser, der blev flertal for, og som man ønskede at implementere i praksis. Vi vil i følgende afsnit illustrere med empiriske eksempler fra Lovbetænkningen og Vejledningen, hvilke diskurser vi har identificeret ved hjælp af Faircloughs tekstanalysebegreber.

7.1.1.1 LOVBETÆNKNINGEN

”Styrkelse af sagsbehandlingen diskurs”: Der trækkes på en ”styrkelse af sagsbehandlingen diskurs”, som omhandler en forståelse af, at indførelse af handleplaner vil medføre en styrkelse af sagsbehandlingen, fordi myndigheden bliver forpligtet til at beskrive indholdet af indsatsen og tydeliggøre målet med indsatsen. Derudover tydeliggøre handleplanen myndighedens forpligtigelse til, at myndigheden skal tilbyde en sammenhængende og helhedsorienteret indsats samt danne grundlag for systematisk kvalitetssikring af sagsbehandlingen.

”Ændringsforslaget om et obligatorisk tilbud om udarbejdelse af en plan i disse typer af sager betyder en væsentligt styrkelse af sagsbehandlingen, idet den indebærer, at myndighederne skal beskrive indholdet af den tildelte ydelse. En sådan specifikation medvirker tillige til at give et bedre

grundlag for ankemyndighedernes prøvelse af, om kommunen eller amtskommunen lever op til de krav, der er angivet i planen. Selv om amter og kommuner i vid udstrækning må forventes at udarbejde handleplaner for de nævnte grupper - sådan som de i de seneste år har gjort på stofmisbrugs- og hjemløshedsområderne - vil en pligt i loven til at give et tilbud herom øge retssikkerheden for de pågældende brugere og sikre, at indsatsen følges mere kvalificeret op, og at de berørte myndigheder i højere grad bindes op på deres forpligtelser” (Lovbetænkningen L229).

Ordvalgene ”væsentlig kvalificering af sagsbehandling” ”indsatsen følges mere kvalificeret op” viser, at der trækkes på diskursen. Der anvendes **styrkemarkører** som ”væsentlig” ”bedre” ”i højere grad” og ”mere”, der vidner om, at man på centralpolitisk niveau tilslutter sig den kendsgerning, at processuelle regler som sociale handleplaner forbedrer sagsbehandlingen.

I samme passage ses endvidere, at **Retssikkerhedsdiskursen** italesættes, som omhandler en forståelse af, at handleplanen vil være med til at sikre borgerens retssikkerhed, fordi der dannes grundlag for bedre opfølgning og en større tydeliggørelse af sagsbehandlingsforløbet. **Ordvalget** ’retssikkerhed’ indgår i passagen. Endvidere fremgår det af sætningen: ”(...)bedre grundlag for ankemyndighedernes prøvelse af, om kommunen eller amtskommunen lever op til de krav, der er angivet i planen”, at handleplanen forbedrer borgerens retssikkerhed i forbindelse med, at borgeren afprøver sine rettigheder ved en domstol. Angående **transiviteten** i passagen har man **grammatisk** valgt at ændre fra passiv form, når der tales om tidligere praksis: ”Selv om amter og kommuner i vid udstrækning må forventes (...)”. Hvorimod ny praksis, hvor sociale handleplaner bliver en pligt understreges budskabet ved at ændre til nutid: ” vil en pligt i loven til at give et tilbud herom øge retssikkerheden”. Derudover fremhæves aktørerne ’hjemløse og misbrugere’ og der refereres til gode erfaringer med at udarbejde handleplaner for denne del af målgruppen. Dette kan fortolkes som en understregning af, at hvis kommunerne har gode resultater med nogle af de svageste i personkredsen, vil en pligt i loven forbedre retssikkerheden for hele personkredsen.

Aktiv diskurs: På centralpolitisk niveau trækkes på en aktiv diskurs, som omhandler en forståelse af, at alle borgere har ressourcer, hvad enten de er passive eller aktive. Derfor skal den sociale indsats blandt andet bygge på borgerens egne ressourcer og motivation for at aktivere ressourcerne. Og der skal arbejdes på at få borgeren tilbage på arbejdsmarkedet.

”Det gælder tillige for disse grupper, at tilbuddene til dem i højere grad end for andre grupper nøje bør tilrettelægges ud fra den enkeltes særlige vilkår. Det vil sige, at arbejdet med brugerens

motivation og matchning mellem pågældendes behov og tilbuddene er afgørende". Erfaringerne fra et projekt med støtte til unge - mellem 16 år og 30 år - med svære fysiske handicap har vist, at disse unge har mange uudnyttede ressourcer, som kan udnyttes gennem opsøgende, koordinerende sagsbehandling, som inddrager de unges perspektiv" (Lovbetænkningen L229).

Ordvalgene 'den enkeltes særlige vilkår', 'uudnyttede ressourcer' og 'motivation' viser, at aktivdiskursen italesættes. Der anvendes **sandhedsmodalitet** omkring de uudnyttede ressourcer, som målgruppen har: "erfaringerne fra et projekt med støtte til unge - mellem 16 år og 30 år - med svære fysiske handicap har vist, at disse unge har mange uudnyttede ressourcer". De sætter ikke spørgsmålstejn ved de uudnyttede ressourcer på trods af deres svære handicaps og der anvendes **styrkemarkøren** 'mange'. Endvidere fremgår det af passagen, at der trækkes på diskursen "Styrkelse af sagsbehandlingen", da måden, hvorpå disse uudnyttede ressourcer kan gøres aktive, er ved: "(...)opsøgende, koordinerende sagsbehandling". Yderligere trækkes på **Medinddragelsesdiskursen**, som italesætter, at borgeren skal medinddrages og have indflydelse på egen sag: "inddrager de unges perspektiv".

"Det bør tillige i denne forbindelse overvejes, om brugeren vil kunne indgå i et forrevaliderende eller aktiverende tilbud eventuelt med sigte på en eller anden form for beskæftigelse" (Lovbetænkningen L229).

Ordvalgene 'forrevaliderende' 'aktiverende' og 'beskæftigelse' viser, at der trækkes på Aktivdiskursen. Der kan argumenteres for **lav modalitet** og derved ringe tilslutning til diskursen, da man i Lovbetænkningen har valgt at benytte modalhjælpeverbet 'bør' og 'overvejes', som nærmere udtrykker et ønske frem for 'skal', som udtrykker et krav. Herved efterlades et råderum, hvor modtageren for eksempel frontmedarbejderen kan fortolke, om det skønnes hensigtsmæssig overfor borgeren. Dog kan der samtidigt argumenteres for **høj modalitet** i forhold til den kontekst, den indgår i. Diskursen får lov til at optræde i en Lovbetænkning, der ikke er rettet mod beskæftigelsesområdet, men Lov om Social Service, hvis personkreds er de svageste grupper i samfundet, og som indeholder formelle regler omkring, hvorledes denne gruppe kan modtage hjælp fra kommunerne.

7.1.1.2 VEJLEDNINGEN

I vejledningen har vi identificeret diskursen ”**Styrke sagsbehandlingen**”.

”Baggrunden for kravet til kommunalbestyrelsen om at tilbyde at udarbejde en handleplan for indsatsen er at klargøre målet med indsatsen, at sikre en sammenhængende og helhedsorienteret indsats og at tydeliggøre forpligtelsen for alle involverede personer, instanser og forvaltningsgrene” (vej. nr. 12 af 15/02/2011)

”At arbejde med handleplaner indebærer endvidere, at der skabes et grundlag for en systematisk evaluering af indsatsen og et udgangspunkt for en kvalitetssikring af indsatserne”.

”Som det fremgår af § 141 stk. 3 skal der i planen angives formålet med indsatsen for den pågældende borger, hvilken indsats, der er nødvendig for at opnå formålet, den forventede varighed af indsatsen samt andre særlige forhold om boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler m.v.” (vej. nr. 12 af 15/02/2011).

Vi har identificeret ”Styrkelse af sagsbehandling diskurs” i ovenstående passager fra vejledningen. Dette ses blandt andet i følgende sætninger: *”(...) er at klargøre målet med indsatsen, at sikre en sammenhængende og helhedsorienteret indsats”, ”der skabes et grundlag for en systematisk evaluering af indsatsen og et udgangspunkt for en kvalitetssikring af indsatserne”.* Herved italesættes, at handleplanen kan være med til at styrke sagsbehandlingen, fordi beskrivelse og mål af indsatsen tydeliggøres, så der dannes grundlag for en helhedsorienteret indsats.

Retssikkerhedsdiskursen bliver italesat i vejledningen ved, at der refereres til to principafgørelser, hvor manglende handleplaner har haft betydning for den materielle del af afgørelsen: *”Ankestyrelsen har i to principafgørelser taget stilling til betydningen af, at en kommunalbestyrelse ikke havde udarbejdet en handleplan: (...)En funktionsevnevurdering foretaget i forbindelse med en ansøgning om personlig og praktisk hjælp til en person med betydelig nedsat funktionsevne, opfyldte ikke kravene til den handleplan, der skulle udarbejdes forud for afgørelsen. (..) Den manglende handleplan var så væsentlig en fejl, at afgørelsen om personlig og praktisk hjælp var ugyldig. Det kunne ikke afkræftes, at manglen havde påvirket afgørelsens resultat.« (...)»Udarbejdelse af en handleplan for den fremtidige indsats var en garantiforskrift. Manglende udarbejdelse heraf i forbindelse med en kommunes standsning af tilskud til en hjælpeordning var derfor kritisabelt (...).* (Vej. nr. 12 af 15/02/2011)

De udvalgte principafgørelser i Vejledningen referer til, at handleplanen er et vigtigt redskab i forhold til at sikre borgerens retssikkerhed. Ankestyrelsen har en særlig opmærksomhed i forhold til, om de processuelle regler er opfyldt forud for den materielle afgørelse: ” *Den manglende handleplan var så væsentlig en fejl, at afgørelsen om personlig og praktisk hjælp var ugyldig. Det kunne ikke afkræftes, at manglen havde påvirket afgørelsens resultat.*» (...)»Udarbejdelse af en handleplan for den fremtidige indsats var en garantiforskrift. **Ordvalget** ’garantiforskrift’ omkring handleplanen indikerer, at handleplanen har stor processuel betydning forud for en materiel afgørelse. Hvilket også understreges med **ordvalget** ’ugyldig’ om afgørelsen, som følge af manglende handleplan. Derudover anvendes **styrkemarkør** som ’væsentligt’, der understreger budskabet.

I vejledningen trækkes endvidere på **Medinddragelsesdiskursen**: ”*Samtidig bidrager udarbejdelse af en handleplan til at styrke borgerens indflydelse på sagsbehandlingen, idet handlingsplanen er en fælles plan for borgeren og kommunen om indsatsen over for den enkelte*” (vej. nr. 12 af 15/02/2011).

Med **ordvalgene** ”borgerens indflydelse” trækkes der på Medinddragelsesdiskursen. Næste sætning kan fortolkes som en modifikation af borgerens indflydelse. **Transiviteten** i sætningen viser, at både Borgeren og Kommunen bliver fremhævet som subjekter i forhold til begivenheden: at udarbejde en handleplan. Dette bliver endvidere understreget med ordvalget ”*Fælles plan*”, frem for ”borgerens plan”. Ovenstående passage viser, at borgerens indflydelse fremhæves, men samtidigt understreges, at kommunen har en lige så stor andel i handleplanen som borgeren. Herved kan der argumenteres for, at der trækkes på Medinddragelsesdiskursen, da det tydeliggøres, at der er tale om en inddragelse i handleplansarbejdet.

”*En handleplan danner rammen for en samarbejdsproces med borgeren, hvor mål for indsatsen afstemmes med borgerens ønsker og forudsætninger for nærmere at kunne fastlægge de konkrete tilbud*” (vej. nr. 12 af 15/02/2011).

Ordvalget ’samarbejdsproces’ viser, at der trækkes på diskursen og ligesom i før nævnte passage ses der igen, at det ikke kun er borgerens udgangspunkt. Samarbejde sender et signal om, at både borgeren og myndigheden skal udfærdige handleplanen. Dette fremgår endvidere i følgende citat: ”*Hvor mål for indsatsen afstemmes med borgerens ønsker og forudsætninger*”. **Ordet** ’afstemmes’ betyder at få noget til at passe med andres opfattelse (foruden med éns egen). Det betyder, at borgeres perspektiv er vigtigt, men dette perspektiv skal ikke stå alene, men skal også være i overensstemmelse med kommunens.

”I skønnet skal borgerens eventuelle ønsker om at få en handleplan indgå med vægt, og det er derfor vigtigt, at borgeren er orienteret om muligheden for at få en handleplan” (vej. nr. 12 af 15/02/2011).

”Det skal af sagen fremgå, at kommunen har vurderet spørgsmålet om udarbejdelse af en konkret handleplan, herunder om borgeren har udtrykt ønske om, at der bliver udarbejdet en handleplan” (vej. nr. 12 af 15/02/2011).

I ovenstående to passager kan Medinddragelsesdiskursen også identificeres. Hvor borgerens perspektiv fremhæves som vigtigt: *”skal borgerens eventuelle ønsker om at få en handleplan indgå med vægt”* og *”herunder om borgeren har udtrykt ønske om”*. I første sætning bruges **metaforen** *”med vægt”*. Her anvendes et billedsprog, hvor der refereres til en vægt, hvor der er noget, der vejes tungt. Det vil sige, at der italesættes, at borgerens perspektiv skal have stor indflydelse. Der er hovedsageligt anvendt **nutid** i de to sætninger, hvilket viser **kategorisk modalitet** og hermed understreger vigtigheden af at medinddrage borgeren. Samtidig ses der igen i disse sætninger, at andre aktører har indflydelse på indholdet af handleplanen. **Metaforen** med vægt illustrerer, som nævnt, at borgeren skal have indflydelse, men åbner samtidig op for, at det ikke kan stå alene. I anden sætning anvendes sætningen *”(...) herunder om borgeren”* hvilket viser, at borgerens indflydelse er et underpunkt til andre hensyn.

”Endvidere forudsætter bestemmelsen, at planen udarbejdes ud fra borgerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne”. (vej. nr. 12 af 15/02/2011)

”Handleplanen bør udarbejdes ud fra borgerens forudsætninger og i samarbejde med denne, jf. stk. 4. Hvis brugeren ikke selv – eller kun vanskeligt – kan indgå i en dialog om udarbejdelse af en handleplan, skal tilbuddet fremsættes over for den, der varetager pågældendes interesser, som f.eks. nære pårørende eller en støtte- og kontaktperson, værge, bisidder eller andre” (vej. nr. 12 af 15/02/2011)

I følgende passager ses igen ordvalg som *”samarbejde”*, der illustrerer, at der trækkes på Medinddragelsesdiskursen. Samtidig ses også, at diskursen **”Borgeren er svær at medinddrage italesættes”**, som omhandler en forståelse af, at borgeren som følge af sine fysiske eller psykiske funktionsnedsættelse ikke er i stand til aktivt at tage ansvar og selvforvalte sit liv. Derfor italesættes borgerne som svær at medinddrage i udarbejdelsen af handleplanen. Det italesættes på centralpolitisk niveau, at handleplanen skal udarbejdes efter *”borgeres forudsætninger,”* og det

italesættes, at nogen vil have svært ved/kan ikke medinddrages: ”Hvis brugeren ikke selv – eller kun vanskeligt – kan indgå i en dialog om udarbejdelse af en handleplan”.

7.1.1.3 SAMMENFATNING

Vi har på baggrund af Lovbetænkningen og Vejledningen identificeret, at diskursordenen om sociale handleplaner på centralpolitisk niveau indeholder, Aktivdiskurs, ”Styrkelse af sagsbehandlingen diskurs”, Retssikkerhedsdiskurs, Medinddragelsesdiskurs og ”Borgeren er svær at medinddrage diskurs”. Vi vil redegøre nærmere for diskursordenen herunder, hvorledes diskurserne positionerer sig i forhold til hinanden i Analyseafsnit 2.

7.1.2 TEKSTANALYSE PÅ FRONTMEDARBEJDERNIVEAU

I denne del af analysen har vi, som tidligere nævnt, valgt at konstruere vores eget tekstmateriale ved hjælp af fokusgruppeinterview af sagsbehandlere, som udarbejder handleplanerne med borgeren i de to respektive kommuner Hvidovre og Slagelse. Vi vil i følgende afsnit illustrere med empiriske eksempler fra fokusgruppeinterviewene og Faircloughs tekstanalysebegreber, hvilke diskurser vi har identificeret.

7.1.2.1 SLAGELSE KOMMUNE

Medinddragelsesdiskurs: Frontmedarbejderne trækker på en medinddragelsesdiskurs, som omhandler en forståelse af, at borgeren skal medinddrages og have indflydelse på egen sag.

L: ja men jeg syntes hele tiden, at vores tanke i Slagelse Kommune det har været, at når vi har lavet en handleplan også da vi lavede de gamle handleplaner, så var det i samarbejde med borgeren, altså så sad man og lavede det sammen med borgen (...) Så jeg syntes vi har arbejdet meget med, at det skulle være borgerens plan for, hvor det her skulle rykke hen” (Slagelse Kommune: 7.4)

H: Før kunne der f.eks. stå, at du skal arbejde med struktur på din hverdag, og det kan jo være

L: mange måder at gøre det på

H: ja, og det er jo også der, hvor vi oplevede rent lavpraktisk, at nogle af problemerne i forhold til det at skulle tage medansvar og ejerskab til sin egen handleplan, at de havde jo en hel anden holdning til, hvad struktur på din hverdag var. I forhold til hvad personalet tolkede, hvad var struktur og hvad, nu kalder jeg det myndighed, definerede som struktur. Da her er det meget mere

specifikt, og der er meget mere ja på en eller anden måde, kan man også bedre sikre kvaliteten (Slagelse Kommune 7:11)

Ovenstående udvalgte dialog viser, at frontmedarbejderne trækker på Medinddragelsesdiskursen, hvilket følgende **Ordvalg** illustrerer: *'i samarbejde med borgeren', 'borgerens plan', 'medansvar' og 'ejerskab'*. Der anvendes **subjektiv modalitet** *"jeg synes"* og *"kalder jeg det"* som viser affinitet til udsagnene. Samtidig anvender informanterne pronomen *'vi'*, hvilket kan fortolkes som, at informanterne ønsker at fremstille, at der er enighed omkring udsagnet. Endvidere anvendes **styrkemarkører** som *'hele tiden'* og *'meget mere'*. Dialogen illustrer høj modalitet og, at der blandt informanterne ses konsensus til Medinddragelsesdiskursen, hvilket kan argumenteres for høj tilslutning til diskursen.

L: "Det, der var sværest for ham, det var at skulle tage de offentlige transportmidler. Så er det, der vi sætter fokus på som det første", fordi det er det, der fylder mest for ham, det er det, der giver mest mening at arbejde med." (Slagelse Kommune: 14.4).

Ordvalgene *"fordi det er det, der fylder mest for ham, det er det, der giver mest mening at arbejde med."*, viser at diskursen italesættes, som tager udgangspunkt i, at indsatsen skal tage afsæt i borgerens perspektiv. Derudover kan fremhæves, at informanten igen anvender pronomen *'vi'*, hvilket signalerer en fællesskabsfølelse. Der anvendes **styrkemarkør** som *'mest'*, og budskabet understeges yderligere ved, at frontmedarbejderen skifter til **nutidsform**, som viser **kategorisk modalitet**. Tilsammen peger det i retning af en høj tilslutning til udsagnet.

T "jeg syntes faktisk, at vores borgere er gode til at tage ejerskab, det syntes jeg faktisk. Øh og de ser det (handleplanen) ikke som et magtmiddel, altså det tænker jeg ikke, de gør." (Slagelse Kommune: 20.15).

Ordvalget *"borgere tager ejerskab"* viser, at diskursen italesættes. Informanten anvender **modalhjelpeverbet** *'er'*, som er en **styrkende markør**. Hvis informanten havde anvendt verbet *'kan'*, ville det skabe et **forbehold** til udsagnet. Sidste sætning kan fortolkes som et **forbehold** ved, at informanten først italesætter en konstatering, som der ikke kan sættes spørgsmålstejn ved *"de ser det ikke som et magtmiddel"*, men herefter bliver det gradbøjet *"altså det tænker jeg ikke de gør"*. Herved åbnes op for, at andre kan have en anden holdning. Det kan dog også fortolkes som høj modalitet ved, at informanten anvender **subjektiv modalitet**, da afsenderens egen grad af affinitet bliver tydelig *"det tænker jeg ikke de gør"*, som understreger, at informanten tilslutter sig sit

udsagn. Tilsammen kan der altså både argumenteres for, at informanten har høj og lav tilslutning til udsagnet.

Medinddragelsesdiskursen har været gennemgående i fokusgruppeinterviewet. Derudover har vi identificeret, at når medinddragelses diskursen bliver italesat, bakker de andre informanter op om udsagnet. **Ordet** ”Borgerens plan” frem for ”fælles plan”, som anvendes på centralpolitisk niveau taler for, at Medinddragelsesdiskursen på frontmedarbejderniveau trækker i retning af, at borgerens synsvinkel vægtes i modsætning til den måde Medinddragelsesdiskursen på centralpolitisk niveau, hvor handleplanen i talesættes som en fælles plan mellem borgeren og myndighed.

Informanterne italesætter endvidere medinddragelse i følgende udvalgte passager, men da vi ser, at de anlægger et andet perspektiv på medinddragelse, har vi valgt at definere det som en selvstændig diskurs. Dette vil vi uddybe nærmere i analysedel to.

”Borgeren er svær at medinddrage diskurs”: Frontmedarbejderne i Slagelse Kommune italesætter en forståelse af, at borgeren som følge af sine fysiske eller psykiske funktionsnedsættelse ikke er i stand til aktivt at tage ansvar og selvforvalte sit liv. Derfor italesættes borgerne som svære at medinddrage i udarbejdelsen af handleplanen.

L: ” Der er, der har rigtigt svært ved at samarbejde omkring den, og jeg tror også, at vi kommer til at se flere, der har svært ved at samarbejde omkring den ved, at den bliver så konkret, som den gør nu, så bliver det sværere at forholde sig til det for nogle af dem, der har været i systemet i mange år. (Slagelse Kommune 11:1).

Informanten anvender pronomen ’nogle’, når der refereres til borgere. Herved italesættes, at det ikke gælder for alle borgere, men en del af borgerne. Dog understreges i næste sætning, at der kommer til at være flere, der får det svært. Der anvendes **styrkemarkører** som ’rigtig svært’, og der anvendes **modalhjælpeverbet** ’er’. Herved sættes der ikke spørgsmålstegn ved udsagnet (**sandhedsmodalitet**).

L: ”Men der tror jeg igen, der er forskel på, om det er handicap området, eller det er psykiatriområdet og hvilken gruppe af borgere, det er. Inden for handicapområdet altså af de er meget svært udviklingshæmmede, jamen de har jo ikke forståelsen for, hvad det her handler om, det er nede på det mest lavpraktiske omkring ”hvad vil jeg gerne have at spise” og ”jeg vil godt have lov til at sove længe”” (Slagelse Kommune, 11:23)

Passagen holdes konsekvent i **nutid**, hvilket viser kategorisk modalitet. Der anvendes **modalhjelpeverbet** 'er' og 'har' som **styrkemarkører**, som viser, at der ikke sættes spørgsmålstegn ved udsagnet (**sandhedsmodalitet**). I forhold til **transiviteten** i teksten kan fremhæves brugen af pronomen 'de' og aktørgruppen 'svært udviklingshæmmede'. Herved gøres de omtalte til en samlet gruppe frem for enkelte individer med forskellige ressourcer og forudsætninger, som er med til at understøtte budskabet om, at der er tale om et generelt fænomen. Dette understreges endvidere med **styrkemarkøren** 'meget'

Ovenstående udsagn bliver bekræftet af anden informant T, som udtrykker enighed til udsagnet. T: *"Det har du nok ret i"* (Slagelse Kommune, 12,1).

Samlet set kan der identificeres høj modalitet i udsagnene. Derudover har vi identificeret, at der var konsensus om diskursen blandt informanterne, da de responderede positivt og gav udtryk for enighed. Dog identificerede vi kun få passager, hvor diskursen blev italesat.

Styringsdiskurs: Frontmedarbejderne trækker på en styringsdiskurs, som omhandler en forståelse af, at der i det sociale arbejde er indført styringsredskaber for at sikre kvaliteten af det sociale arbejde og, at handleplanen er ét af disse redskaber. Handleplanen anvendes som et redskab til at vurdere, om der er sket en positiv udvikling for den enkelte borger. Derudover anvendes det også som et internt redskab i forhold til at sikre, at sagsbehandlere lever op til de politiske målsætninger i Kommunen.

T: *"Det (handleplanen) skal bruges som et måle redskab i forhold til, hvor borgeren er henne, hvordan er det, når vi starter med borgeren, hvor er borgeren henne på en skala, og så vil vi også kunne bruge det som et måleredskab: rykker det her? Der er simpelthen særskilt sat ind, det der hedder en gas skala, hvor man kan se, hvor rykker borgeren (...) vi vil også kunne bruge det som et målingsredskab, for at se, om vi laver den rigtige indsats for borgeren"* (Slagelse Kommune:5.22)

Ordvalgene "en gas skala hvor vi kan se hvor rykker borgeren" og 'måleredskab' er med til at konstruere en sandhed omhandlende, at handleplanen er et styringsredskab. I første del af passagen italesætter informanten handleplanen som et styringsredskab i forhold til borgeren: *"Hvordan er det når vi starter med borgeren, hvor er borgeren henne på en skala (...)".* I sidste del af passagen udvider informanten handleplanens funktion som styringsredskab til at styre myndigheden: *"vi vil også kunne bruge det som et målingsredskab for at se, om vi laver den rigtige indsats for borgeren"*. Der er høj tilslutning til udsagnet. Informanten anvender **modalhjelpeverbet** 'skal',

som er med til at understrege, at udsagnet ikke kan gradbøjes. Angående **transiviteten** i teksten anvendes pronomen 'vi' sammen med begivenheden måleredskab. Pronomen 'vi' fremhæver en fællesskabsfølelse blandt informanterne.

T: "Det, vi bliver målt på, det er i hvert fald, at hvornår har vi sidst mødt borgeren, hvornår har vi snakket med borgeren, hvornår har vi været ude og fulgt op. Hvornår har vi været ud og lave det person relateret tilsyn i forhold til at se, jamen er borgeren velplaceret, er der de ting, der skal til for at borgeren har det godt. Så selvom det er et tilbud (handleplanen) så det vi bliver målt på det, hvornår har vi været ude og lave en opfølgning på den her borger. Det har der i hvert fald været, meget af. Det har været på opfordring i forhold til vores politikere, som jo selvfølgelig også bliver målt på i forhold til det, der sker i andre kommuner" (Slagelse Kommune:11.8)

Passagen illustrer, at informanten fremstiller handleplanen som et internt styringsredskab: *"selvom at det er et tilbud (handleplanen) så det vi bliver målt på det, hvornår har vi været ude og lave en opfølgning på den her borger"*. Der anvendes **modalhjælpeverber** som 'er' og 'har', som understreger, at der ikke kan sættes spørgsmålstegn ved udsagnet. Informanten anvender igennem **styrkemarkører** som *"i hvert fald"* og *"det har der været meget af"* til at understrege budskabet. Informanten fremhæver aktørgruppen 'vores politikkerne', som referer til det lokalpolitiske niveau og, at det er dem, der anvender handleplanen som et styringsredskab.

L: "Der har egentlig ikke været så meget diskussion om det, som jeg husker det. Det er, fordi at man kan sige, at der står, når borgere modtager en ydelse, så skal der ligge en § 141 handleplan også er det for at sikre, at det sker" (Slagelse Kommune, 23,4)

Informant T responderer følgende på ovenstående udsagn:

T: "Altså hvis revisionen går i vores sager, så er det jo noget, at de vil kunne klandre sagsbehandlingen på, så der er jo ligeså meget ledelsens styringsredskab på, at vi gør vores sagsarbejde rigtigt, fordi hvis der kommer revision, så er det første de kigger efter det er, ligger der en handleplan (Slagelse Kommune: 23.7)

Første informant italesætter i denne passage, at der er truffet beslutning om i Slagelse Kommune, at når borgeren modtager en ydelse, skal der udarbejdes en § 141 handleplan. Ved at informanten anvender **modalhjælpeverbet** 'skal' understreges, at handleplanen anvendes som et obligatorisk redskab hvorimod, hvis informanten havde anvendt **modalverbet** 'kan', kunne det i stedet være

blevet fortolket som et tilbud til borgeren, som det er beskrevet i loven. Med sidste sætning ”også er det for at sikre at det sker” italesættes, at sagsbehandlerne bliver kontrolleret, om handleplanerne bliver udarbejdet. Passagen er holdt i **nutid**, hvilket viser **kategorisk modalitet**. Dog ses også tegn på **forbehold** f.eks. ”der har egentligt ikke” og ”man kan sige”, som er med til at gradbøje udsagnet.

Anden informant responderer ved at fortsætte med at italesætte styringsdiskursen. Informanten anvender **Ordet** ’styringsredskab’ om handleplanen. Passagen er holdt i **nutid (kategorisk modalitet)**, og der bruges **modalhjælpeverbet** ’er’, som understreger, at der ikke kan sættes spørgsmålstegn ved udsagnet.

Vi har endvidere identificeret, at informanterne trækker på **økonomidiskursen** som én af forklaringerne på, at der er brug for styringsredskaber i den kommunale praksis. Økonomidiskursen omhandler en forståelse af, at der er brug for mere styr på økonomien.

L: ”der er rigtig stor fokus på, og der har det jo været et ønske et politisk ønske omkring, at vi bliver simpelthen nødt til at have noget mere styr på det her område også qua økonomien i det og se, hvordan kan vi kvalificere det” (Slagelse Kommune: 10.8).

Ordvalgene ”qua økonomien i det” viser italesættelse af økonomi diskursen. Der anvendes generelt **nutidsform**, som viser **kategorisk modalitet** og **modalhjælpeverberne** ’er’ og ’har’, som er med til at fremhæve, at der ikke kan sættes spørgsmålstegn ved udsagnet. Derudover anvendes **styrkemarkører** som ’rigtig stor’, ’simpelthen’ og ’mere’, der viser høj tilslutning til udsagnene. Endvidere anvendes pronomen ’vi’ om sagsbehandlergruppen, hvilket fremhæver en fællesskabsfølelse og kan fortolkes som en understregning af, at det ikke kun er politikerne, der ønsker mere styr på økonomien, men at der opbakning fra hele kommunen.

T ”Man kan vel sige, at den politiske retning bære jo handleplanen altid præg af, altså man kan sige, at kommunerne er rigtig meget økonomiske trængte. Man kan sige, der får vi jo ligesom nogle hints og præg om, hvor er det vores indsats skal være, og der har jo ikke været tvivl om, at Slagelse kommune deres intention har været. Kig på; Er borgeren velplaceret? Bor det rigtige steder? Er der noget vi kan gøre for, at vi måske får intensiveret processen, så de kan komme i nogle mindre omfattende tilbud?” (Slagelse Kommune: 24.20)

I anden udvalgte passage anvendes igen **ordvalg**, der viser tilslutning til økonomidiskursen '*økonomisk trængte*'. Der anvendes igen pronomenerne 'vi', som trækker på en fællesskabsfølelse. Derved markeres, at interessen for, at pengene ikke ødsles væk gælder '*os alle*', som peger i retning af høj tilslutning til diskursen. Samtidigt understreges længere nede i passagen ved brug af **styrkemarkører** "*og der har jo ikke været nogen tvivl om hvad Slagelse kommunes deres intention har været*". Her anvendes **modalhjælpeverbet** 'har', som understreger en konstatering af budskabet. Sætningen er holdt i **nutid**, og der anvendes formuleringen '*ingen (...) tvivl*', der tilsammen kan fortolkes som **sandhedsmodalitet**, hvor der ikke kan sættes spørgsmålstegn ved udsagnene. Dog ses også anvendelse af **forbehold** ved **modalhjælpeverbet** 'kan', som er med til at frembringe en forståelse af, at der ikke er tale om en konstatering. Derudover kan fremhæves **transiviteten** i den udvalgte passage. Informanten skifter fra "*vores indsats*" - her refereres til sagsbehandlergruppen til "*deres intention*" (Slagelse Kommune). Herved vælger informanten at tage afstand til sit eget udsagn, da det ikke længere italesættes som '*vores*'

Informant L vælger at respondere på ovenstående passage med følgende citat: L: "*Ja der er meget fokus på, at den skal kunne, arbejde hen imod at kunne afsluttes, hvis der er muligt*" (Slagelse Kommune, 24:31). Her ses, at anden informant er enig i ovenstående betragtninger.

Styringsdiskursen er én af de diskurser, vi har observeret flest gange i Slagelse. Derudover har vi som ovenstående udvalgte passager illustreret, at der ses, at informanterne har konsensus omkring diskursen, og at den sociale handleplan italesættes som et styringsredskab både i forhold til at styre borgeren, men også i forhold til frontmedarbejdergruppen selv. Tilsammen kan der derfor argumenteres for, at der generelt er høj tilslutning til diskursen. Endvidere har vi identificeret, at nogle af informanterne trækker på økonomidiskursen som argument for, at der er brug for et ledelsesstyringsinstrument. Vi ser dog, at den ene informant italesætter diskursen, men tilslutter sig den ikke.

Aktiv diskursen: På frontmedarbejderniveau trækkes på en aktiv diskurs, som omhandler en forståelse af, at alle borgere har ressourcer, hvad enten de er passive eller aktive. Derfor skal den sociale indsats blandt andet bygge på borgerens egne ressourcer og motivation og sigte mod at skabe arbejdsmuligheder for den enkelte.

T: "*vi går faktisk meget i dialog med dem, hvordan er det, vores indsats kan understøtte en jobplan for man kan sige, at formålet med, at de sender en borger over til os fra jobcentret er jo at bringe*

dem tilbage på arbejdsmarkedet, så det vi prøver at sikre i forhold til det er, at jamen hvad er det vores indsats kan gøre for at bringe dem tilbage på arbejdsmarkedet øh også for at kvalificere og sikre, at borgeren ikke bare bliver opbevaring (...) (Slagelse Kommune: 17.1)

Ordvalgene *'jobcenter'* og *'tilbage på arbejdsmarkedet'* viser, at diskursen italesættes. I forhold til **transiviteten** i teksten anvendes pronomenerne *'vi'*, som kan forstås som en henvisning til *'vi'* som informanterne, og *'dem'* referer til samarbejdspartnerne på jobcenteret. Derved skabes et billede af et lige forhold mellem *'os som myndighed'* og *'de'* (Jobcenter) og det samarbejde, som de to parter skal have omkring fælles løsning af borgerens problemer - ledighed. Der anvendes i øvrigt **metaforen** *'opbevaring'* som et billede på passivitet, at *"gemme noget væk"*. Det bliver samtidigt fremstillet som noget, der skal undgås, hvilket understreges ved at tilføje **ordet** *'ikke bare'*.

Anden informant L responderer på ovenstående passage: *L: jo, også nemlig det udvikling, der giver mening for borgeren, altså at man ikke bare sumper rundt på må og få. Og det, som jeg også synes, der er vigtigt at være meget opmærksom på, det er at vores normer ikke går ind og tager over. Altså, vi kan godt have nogle holdninger til, hvordan man skal leve, men det er jo borgerens ønske, og de krav de møder af andre, altså man kan sige de møder tit krav fra jobcentret, som de skal leve op til, så er det vores opgave at sætte en støtte på der kan hjælpe dem til det. For nogle af dem f.eks. pensionister, der er det vigtigt at have respekten for deres valg, hvordan deres liv skal se ud"* (Slagelse Kommune, 17:10). Passagen viser, at informanten er enig med første informants udsagn.

Informanten trækker på aktivdiskursen. Dette viser hun ved at anvende **metaforen** *"sumper rundt"*, som giver et billede af en borger, der sidder fast i en sump og derved er fastlåst. Dette forstærker billedet af, at aktiv er godt og passiv er negativt. Informanten forsøger at forstærke aktivdiskursen ved også at trække på medinddragelsesdiskursen. Dette ses ved udsagn som *"borgerens ønske"*, *"respekten for deres valg"* og *"vores normer ikke går ind og tager over"*. Dog kan der identificeres modsigelser i passagen, da informanten efterfølgende italesætter jobcentrets mål som værende i fokus i handleplanen: *"de møder tit krav fra jobcentret, som de skal leve op til, så er det vores opgave at sætte en støtte på, der kan hjælpe dem til det."*

Der responderes igen af informant T: *"Et eks. kunne jo være for der har jeg en borger, jamen han er på kontanthjælp, og han skal tilbage på arbejdsmarkedet et af de problemer der i øjeblikket netop til ham, det er at han har rigtig rigtig svært ved at stå op og rigtig svært ved at holde sig selv i gang. Hygiejne, og der er nogle af de barrierer, der er for, at han kan komme tilbage til arbejdsmarkedet,*

det kan vi jo godt gå ind og arbejde med borgeren om (...)"(Slagelse Kommune, 17:17).

Igen trækkes der på aktivdiskursen med udsagnet: *"han skal tilbage på arbejdsmarkedet"*. **Modalhjelpeverbet** 'skal' anvendes, hvilket giver indtryk af, at der ikke kan sættes spørgsmålstegn ved udsagnet. I aktivdiskursen trækker på forståelsen om, at det er muligt at ændre borgeren fra passiv til aktiv. Informanten italesætter, at selvom: *"Han har rigtig svær ved"* (...) er det muligt at ændre dette: *Det kan vi godt gå ind og arbejde med (...)*

Vi har kun fundet aktivdiskursen i følgende tre passager af fokusgruppeinterviewet. På trods af det fortolker vi tilslutning til diskursen. Der er høj modalitet i udsagnene, og der kan identificeres konsensus blandt informanterne, hvilket kan fortolkes som tilslutning til diskursen.

7.1.2.2 SAMMENFATNING

Diskursordenen i Slagelse kommune indeholder Aktivdiskurs, Medinddragelsesdiskurs, Økonomidiskurs, Styringsdiskurs og diskursen "Borgeren er svær at medinddrage. Følgende vil blive uddybet nærmere i analysedel 2.

7.1.2.3 HVIDOVRE KOMMUNE

"Borgeren er svær at medinddrage" og ekspertdiskurs: Frontmedarbejderne i Hvidovre Kommune tilslutter sig en forståelse af, at borgeren som følge af fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse ikke er i stand til aktivt at tage ansvar og selvforvalte sit liv. Samtidig fremhæves sagsbehandlergruppen som eksperter i forhold til at vurdere, om borgeren kan deltage i udarbejdelsen af handleplanen.

C: *"(...)Hos en mand, der altså virkelig var psykotisk, der endte det faktisk med efter det tilsynsbesøg, han ville gerne have en handleplan, men de blev simpelthen nødt til at lade være. Der var ikke noget som helst, du kunne putte i en kommunes handleplan. Det var så langt ude, så det var ikke hensigtsmæssigt at begynde at skrive hans tanker ned på en handleplan, det var forkert, de valgte faktisk, det kan vi ikke, vi kan ikke lave en handleplan her. Altså, man kunne ikke føre en normal samtale med ham ik' "*" (Hvidovre Kommune, 10:17)

I denne passage ses tilslutning til diskursen "borgeren er svær at medinddrage" og ekspertdiskursen. Frontmedarbejderen fremhæver et eksempel, hvor en borger ønsker en handleplan *"han ville gerne have en handleplan"*, men 'de' (sagsbehandlergruppen) vurderede, at borgerens ønske var: *"ikke*

hensigtsmæssig” (...) *”der var ikke noget som helst du kunne putte i en handleplan”*. Herved italesættes, at det er de professionelle (sagsbehandlergruppen), der vurderer, hvad der kan stå i en handleplan, og hvad der ikke kan stå, og det er sagsbehandlerne, der vurderer, hvornår der ikke kan udarbejdes en handleplan. Dette understreges endvidere ved sætningen *”i en kommunes handleplan”*. Her italesættes, at det er kommunens handleplan og ikke borgerens. I denne passage fremhæves endvidere, at for en del af målgruppen kan der ikke laves handleplaner: *”Altså man kunne ikke føre en normal samtale med ham ik.”* Udsagnet gradbøjes ikke ved alternativt at anvende **ordvalg** som *”det var svært”* i stedet konstateres *”man kunne ikke”*. Passagen indeholder **styrkemarkører** som *’virkelig’, ’faktisk’, ’simpelthen’* og *”så lang ude”*, der er med til at understrege budskabet om, at dele af målgruppen til sociale handleplaner ikke kan deltage i handleplansarbejdet, fordi de er for ressourcetsvage

”Ja altså det er jo en vurdering vi går ud og gør, hvad der er bedst for borgeren, de kan jo selv sige nej, og hovedsageligt beder vi folk om at, altså spørger vi folk først, men der er simpelthen nogle, som er så dårlige øh som.. hvor personalet simpelthen siger til os,, inden det må I endelig ikke begynde på fordi de er....og så tager vi den så på en anden måde på deres præmisser, men det er jo klart, at de får ikke deres egen plan øh for det, og det kan de heller ikke overskue, det her er jo mennesker hovedsageligt skizofrene med meget meget svær skizofreni øh det er jo de aller dårligste, der er ude på bostederne (...) (Hvidovre Kommune: 15.16)

Med første sætning *”det er en vurdering vi gør”* refereres til, at det er sagsbehandlerne, der har ekspertisen til at vurdere, hvad der er bedst for borgeren. **Ordvalget** *’for’* borgeren frem for *’med’* borgeren viser, at borgeren ikke bliver inddraget i denne beslutning, men at vurderingen ligger hos sagsbehandlergruppen. Derudover italesættes en anden professionel aktørgruppe *’personalet’*, som dem, der bliver rådført om borgeren skal have udarbejdet en handleplan frem for borgeren selv. Endvidere kan fremhæves sætningen *”hovedsageligt beder vi folk om (...) men der er simpelthen nogle som er så dårlige”*. Herved fremhæves, at hovedreglen er, at borgeren bliver spurgt, om de vil have en handleplan. Men nogle gange bliver det frie valg tilsidesat, og denne vurdering er sagsbehandlerens alene. Herved ses tilslutning til diskurserne, hvor en del af målgruppen til sociale handleplaner fremstilles, som får dårlige til at træffe beslutninger om eget liv, hvorfor de professionelle må tage over. Der er **høj modalitet** i passagen. Der anvendes **styrkemarkører** som *’simpelthen’, ’meget meget svær’* og *’rigtig svært’*, der er med til at understrege budskabet om, at denne målgruppe ikke kan deltage i handleplansarbejdet. Endvidere er passagen generelt holdt i

nutid, hvilket viser **kategorisk modalitet**. Passagen indeholder også sætninger, der viser **sandhedsmodalitet** såsom ”*det er jo klart(...)*” og ”*det kan de jo heller ikke overskue*”, som peger i retning af, at der ikke sættes spørgsmålstegn ved budskabet.

Som uddybende argumentation for, at de andre informanter også italesætter og tilslutter sig behandlerdiskursen inddrages følgende citater:

C: ” (*...der er helt klart steder, som jeg også sagde før, hvor jeg nogle gange tænker jamen, det er jo fuldstændig ligegyldigt med en handleplan her, (...) så det kan godt være lidt irriterende at skulle lave en handleplan, hvor du ikke rigtig har nogle oplysninger altså netop fordi, og der er jo igen med de dårligste, men hvis de bare sidder og ikke rigtig siger noget, og hvis personalet har godt fat i dem, så kan det sgu godt være lidt...*)”

Informanten trækker både på ekspertdiskursen og på ”borgeren er svær at medinddrage diskursen” ved at fremhæve, at ”*hvor jeg nogle gange tænker jamen det er jo fuldstændigt ligegyldigt med en handleplan her (...)*” Informanten anvender **subjektiv modalitet** med ”*jeg tænker*”, hvilket illustrerer, at informanten fremhæver sig selv som eksperten i forhold til at vurdere om de kan tilbydes en handleplan. Som argumentation for, at informanten trækker på, ekspertdiskursen ses ved anvendelse af ord som ’fuldstændig ligegyldig’ samtidig trækkes der på, ”borgeren er svær at medinddrage diskursen” med udsagnet ”*hvis de bare sidder og ikke rigtig siger noget*”, Informanten forsøger på at godtgøre sit udsagn ved at forklare sit udsagn med ”*fordi nogle borgere for dårlige*”.

Informant G bakker op om ovenstående udsagn: ”*Det er nok sværere at lave for sådan en*”

C: ”*Ja det er pisse svært, hvis der er mange ting i, så er det jo nemt nok. Men sådan det der medfinde på nogle kreative ord for ligesom, at ja for at kunne overhovedet udfylde den, det kan være sådan lidt, det kan være rigtigt svært faktisk, og det er jo også derfor, at mine kollegaer, der jamen de kunne slet ikke gå ind og lave den handleplan for ham, der var så syg, fordi de overhovedet ikke kunne forstå, hvad han mente, og der var ikke nogen sammenhæng i det, og hvordan skriver du hans tanker ned i en handleplan, og er det forsvarligt, at vi sidder giver ham ret, og siger jamen det skal vi arbejde på. Der er sådan mange spørgsmål, der lige blev rejst der*”. (Hvidovre Kommune, 27:11)

I passagen trækkes der på borgeren er svær at medinddrage diskursen. Informanten understreger sit eget udsagn ved: ”*Ja det er pisse svært*”. Informanten vælger at gentage samme historie, som hun

har fremført tidligere om manden, der var for psykotisk at medinddrage: *"(...) de kunne slet ikke gå ind og lave den handleplan for ham, der var så syg (...)".* Derudover kan der argumenteres for, at informanten også trækker på ekspertdiskursen med udsagnet: *(...) og er det forsvarligt, at vi sidder og giver ham ret (...).* Med dette spørgsmål åbnes op for, at det ikke altid er hensigtsmæssigt at overlade det til borgeren at beslutte, om der skal laves en handleplan.

Ekspertdiskursen og "borgeren er svær at medinddrage diskursen" bliver italesat gennemgående af informanterne igennem fokusgruppeinterviewet. Der er endvidere generelt konsensus omkring udsagnene, om at en del af målgruppen er for resourcesvage til at få udarbejdet en handleplan. Og informanterne fremhæver frontmedarbejderne som eksperterne i forhold til at vurdere, hvornår der kan udarbejdes en plan. Derudover er der høj modalitet i udsagnene, som vidner om høj tilslutning til diskursen.

Kontraktdiskurs: Frontmedarbejderne tilslutter sig en kontraktdiskurs, hvor handleplanen bliver italesat som et kontraktlignende redskab for at sikre, at samarbejdspartnere og borgeren overholder de aftaler, der er indgået med kommunen.

D: "Der hvor jeg syntes, den har været rigtig effektiv, kan man sige, det er jo på de der midlertidige botilbud efter § 107, hvor man kan sige, hvor opholdstedet skal sørge for noget nogle aftale, vi indgår nogle aftaler fx. at blive skrevet op til egen bolig, øh og man kan sige, at borgeren skal sørge for nogle ting og få det fældet ned i korte ord, der gør ligesom så for man holdt hinanden op på de aftaler, der er, der syntes jeg, den er god." (Hvidovre kommune, 5:7).

I denne passage trækkes der på kontraktdiskursen. Der anvendes **Metaforen** *"så får man holdt hinanden op på"*. Her tegnes der et billede af, at man fysisk kan holde nogle op på en aftale, at have den fulde kontrol med hvilke aftaler, der er indgået, og at man ikke kan løbe fra den aftale. Dette kan fortolkes som, at der bliver indgået nogle bindende aftaler, som de forskellige aktører skal leve op til. Dette understreges endvidere ved anvendelsen af pronomen 'vi' (borgeren, bostedet og myndigheden), som skaber et billede af, at der bliver indgået aftaler mellem forskellige parter. Der ses **forbehold** i passagen som for eksempel *"man kan sige"*, som er med til at gradbøje udsagnet. Dog anvendes styrkemarkører som *'rigtig effektiv'* og *"der synes jeg den er god"* – her anvendes **modalhjelpeverbet** 'er', frem for 'kan' være god, som er med til at understrege **kategorisk modalitet**. **Modaliteten** i passagen er subjektiv *"jeg synes"* og *"der synes jeg den er god"* viser, at

frontmedarbejderen tilslutter sig sit eget udsagn. Tilsammen kan der argumenteres for, at frontmedarbejderen har høj tilslutning til diskursen.

Anden informant C responderer følgende på ovenstående udsagn, som viser, at hun er enig:

C: *"Og den er jo også super god i forhold til næste tilsynsbesøg og se, hvad planlagde vi sidst, og hvad skal vi snakke om, hvordan går det nu, skal vi lave noget om, hvordan følger vi op på det. Der er den super god (...)"* (Slagelse Kommune 5:12).

D: *"jeg har haft brugt sådan en handleplan som at få en gut genindskrevet på et sted, hvor han havde, boede for år tilbage, øh hvor de gik med til, det bosted der, ja men hvis vi laver en social handleplan og vi får ham til at skrive under på i samarbejde med mig, at han vil deltage i noget aktivering. så ville de gerne tage ham, så der kan man sige, at der banede den vej for, at han kunne komme derind igen."* (Hvidovre Kommune, 10:7)

G: *"Jo og han ønskede at komme tilbage"*

D: *"og han ønskede rigtig meget det sted"* (Hvidovre kommune, 10,11)

Ordvalgene *"vi får ham til at skrive under på (..) at han vil deltage"* viser, at der er tilslutning til kontraktdiskursen. Handleplanen bliver italesat som et kontraktlignende redskab, hvor borgeren i dette tilfælde skal skrive under på, at han vil deltage i aktivering for at få et sted at bo. Endvidere ses i den udvalgte dialog, at der er konsensus omkring budskabet, hvilket peger i retning af høj tilslutning.

Vi har identificeret, at hver gang kontraktdiskursen bliver italesat er der fuld opbakning fra de øvrige informanter. Derudover bliver kontraktdiskursen gentagne gange italesat gennem hele fokusgruppeinterviewet. Tilsammen kan der argumenteres for tilslutning til diskursen.

Styringsdiskurs: Frontmedarbejderne trækker på en styringsdiskurs. Som tidligere beskrevet omhandler diskursen en forståelse af, at der i det sociale arbejde er indført styringsredskaber for at sikre kvaliteten af det sociale arbejde, og at handleplanen er ét af disse redskaber. Handleplanen italesættes her som et redskab til at vurdere, om der er sket en positiv udvikling for den enkelte borger.

D: *"ja men det er bare et meget godt styringsværktøj, det kan jeg godt li ved det, det giver mig overblikket i hvert fald"* (Hvidovre Kommune, 12:1)

Ordvalget 'styringsværktøj' omkring den sociale handleplan, viser italesættelse af diskursen. Der ses **subjektiv modalitet** i sætningen "*det kan jeg godt lide*", som viser, at frontmedarbejdere tilslutter sig sit udsagn. Derudover anvendes der **styrkemarkører** 'meget' og 'i hvert fald', og sætningen er holdt i **nutid**, hvilket viser **kategorisk modalitet**. Vi har kun identificeret styringsdiskursen i et citat så selvom, der ses høj tilslutning til udsagnet, bliver den ikke italesat af de andre informanter. Med den begrundelse kan der argumenteres for lav tilslutning til diskursen. Dog kunne vi også forklare den lave tilslutning til diskursen ved, at andre temaer har fyldt i fokusgruppeinterviewet, samt kan der argumenteres for, at styringsdiskursen trækker på nogle af de samme italesættelser som kontraktdiskursen, hvilket vi vil vende tilbage til i anden analysedel.

Bureaukratidiskurs: Frontmedarbejderne tilslutter sig en bureaukratidiskurs, da de italesætter handleplanen som dobbeltarbejde. Herved trækkes på en forståelse af, at handleplanen er et bureaukratisk tiltag, som ingen reel indflydelse har på kvaliteten af sagsbehandlingen.

G: "*ja men jeg tror også nogen gange, så når vi laver vores almindelige journaler, de er faktisk også ret tit meget udførlige, og der skriver vi også aftaler, vi skriver alt inden i den så altså nogen gange så syntes man også, at det vil blive dobbelt arbejde at lave den i den der handleplan, og så jeg tror mange gange, så gør vi faktisk det samme i vores journal, tror jeg, opstillingen er bare ikke det samme,*" (Hvidovre Kommune, 13:23).

C: "*ja lige præcis*" (Hvidovre kommune, 13,27)

Ordvalget 'dobbeltarbejde' og "*så gør vi faktisk det samme*" omkring handleplanen viser, at der er tilslutning til bureaukratidiskursen. Der anvendes **subjektiv modalitet** i passagen "*jeg tror*", som viser affinitet til udsagnet. Endvidere anvender informanten pronomen 'vi', som kan forstås som et forsøg på at inkludere hele sagsbehandlergruppen. "*vi skriver alt ind i den (journalen)*" laver udførlige journaler. Der anvendes **forbehold** i passagen for eksempel "*jeg tror*", "*nogen gange*", som er med til at gradbøje udsagnet. Det er ikke altid, at journalen kan sidestilles med handleplanen. Dog anvendes længere nede i passagen **styrkemarkører** som "*mange gange*" og "*så gør vi faktisk det samme*", som er med til at fremhæve, at handleplanen er dobbelt arbejde. Endvidere ses i den udvalgte dialog, at en anden informant C er enig i udsagnet.

Dog vælger informant G som respons på eget udsagn efterfølgende at italesætte **retssikkerhedsdiskursen og medinddragelsesdiskursen**.

G: ”men selvfølgelig er det jo også borgerens retssikkerhed og alt muligt andet, at handleplanen og medinddragelse så man kan se hvad der står i' det er ikke altid, at de får spurgt om aktindsigt, men ja”(Hvidovre Kommune, 14:1)

Kombinationen af **ordvalgene** 'retssikkerhed' og *medinddragelse* viser, at diskurserne bliver italesat. Der anvendes **styrkemarkører** som, **modaladverbiet** 'selvfølgelig, og **modalverbet** 'er', som er med til at understrege udsagnet. Dog anvendes også **forbehold** som; ”*det er ikke altid (...)*”, som er med til at gradbøje udsagnet.

Citatet fremstår som en respons på en italesættelse af bureaukratidiskursen og kan derfor fortolkes som en moddiskurs. Hvorledes denne italesættelse kan fortolkes som en moddiskurs uddybes i anden analyse del. Ovenstående passage er det eneste citat, vi har identificeret, hvor retssikkerhedsdiskursen er blevet italesat, hvorfor der kan argumenteres for, at der er lav tilslutning til diskursen.

Anden informant C vender endvidere tilbage til bureaukratiseringsdiskursen som respons på ovenstående citat:

C: Nu har vi jo ikke haft de tilsynsbesøg tidligere, hvor vi jo hovedsagligt bruger det, men umiddelbart så bruger vi jo handleplanen, ligesom vi ville gå ud og spørge dem om, hvad der skulle ske, og hvad de havde af ønsker, det er jo så det er jo noget vi jo automatisk ville gøre på et tilsynsbesøg, for vi skal finde ud af, er borgeren glad, har de lyst til noget andet og altså, så du kommer automatisk igennem de mål, som der er i handleplanen, som du siger, så skriver man det jo ind i et journalnotat, og så har man jo den der ik'

Dette citat vælger første informant G at bakke op omkring:

G: ”jeg er så bare i tvivl, om borgeren får en bedre service fra mig af, om jeg skriver det i en handleplan, eller om jeg skriver det i en journal det, at han kan se, hvad det er jeg arbejder med og holde os op på nogle aftaler som vi laver, det er der er forskel for borgeren, men for mig og mit arbejde, der er der ikke forskel, og min behandling af borgeren har de heller ikke, gør det heller ingen forskel”(Hvidovre Kommune, 14:13)

Med sætningen ”*jeg er så bare i tvivl, om borgeren får en bedre service fra mig af, om jeg skriver det i en handleplan*” italesætter frontmedarbejderen, at hun sætter spørgsmålstegn ved handleplanens funktion. Frontmedarbejderen fremhæver dog, at ”*det er der en forskel for*

borgeren”, men afslutter passagen med, at *”min behandling (...) gør det heller ingen forskel”*. Sætningen er holdt i **subjektiv modalitet** *”jeg er så”*, *”men for mig og mit”*, som viser, at frontmedarbejderen tilslutter sig sit eget udsagn. Endvidere anvendes **sandhedsmodalitet** i sidste sætning *”gør det heller ingen forskel”*, som viser, at der ikke sættes spørgsmålstegn ved udsagnet. Herved ses høj tilslutning til diskursen.

En tredje informant E vælger følgende respons på ovenstående citater, hvor bureaukratidiskursen bliver italesat. Men her ses tegn på moddiskurs i form af **medinddragelsesdiskursen**: som fremhæver vigtigheden af, at borgeren inddrages i egen sag og beslutninger, der vedrører borgerens liv m.v.

E: jeg tror bare, at det vigtige der, da det startede der i 1998, fordi der var der jo nogle steder sådan nærmest euroforisk stemning, fordi det der med handleplanerne kom, det var specielt Vestsjællandsk amt der var helt oppe på de høje nagler, og det var den der fokusering på, at borgere skal inddrages, og der er borgerindflydelse, det drejer sig om, og det har været godt, syntes jeg, det har været rigtigt godt, fordi det kan man stadigvæk mærke, der er jo stadig efterdønninger, og det tænker vi jo stadigvæk på alle sammen, og det er jo blandt andet, tror jeg, handleplanerne der har været med til at sætte fokus på det. Ikke så meget papiret, men holdningerne. (Hvidovre Kommune 14:18).

Informanten bruger **ordvalg**ene *”borgere skal inddrages”* og *’borgerindflydelse’*, som viser, at medinddragelsesdiskursen bliver italesat. Der ses høj modalitet til udsagnet ved brug af **styrke markør** som *”rigtig godt”* samt anvendes **subjektiv modalitet** *”synes jeg”*, som viser affinitet til udsagnet. Dog trækker informanten samtidig også på bureaukratidiskursen ved i sidste sætning at fremhæve *”(...) og det er jo blandt andet, tror jeg handleplanerne, der har været med at sætte fokus på det. Ikke så meget papirarbejdet, men holdningerne”*. Her fremhæves, at det er ikke selve det, at handleplanen blev udfyldt, men de holdninger til samarbejdet med borgeren, der fulgte med indførelsen af handleplanen. Herved kan argumenteres for, at informanten tilslutter sig udsagnet om, at handleplanen er bureaukratisk, men fremhæver samtidig, at handleplanen har været med til at rette fokus på medinddragelse af borgeren.

Italesættelsen af bureaukratidiskursen bliver bakket op af resten af gruppen af frontmedarbejdere under fokusgruppeinterviewet:

C: "det ligger bare i en, at ens journalnotater de skal være så udførlige som muligt, og du skal komme rundt om borgeren, og du behøver jo ikke, syntes jeg ikke at have en plan, hvor det står handleplan på for at kunne komme rundt om borgerne," (Hvidovre Kommune, 21:11)

E: " Jeg synes jo også, at vi inddrager borgeren alligevel, de er jo til samtaler, og vi indkalder borgeren, og vi prøver at holde helhedssynet og komme hele vejen rundt, så jeg synes, at de bliver meget godt inddraget, det står bare ikke i en handleplan vel (Slagelse kommune 21:15) opfølgning

C: "nej" (Slagelse kommune 21:19)

C: "Vi skriver det i journalen i stedet for, og det er jo også der, hvor vi måske føler, at det ville være lidt spildt, altså at vi skulle bruge ekstra tid på faktisk at skrive det samme, bare over i en anden plan" (Hvidovre Kommune, 29,8)

Bureaukratidiskursen er den diskurs, som bliver italesat flest gange igennem fokusgruppeinterviewet. Der ses generelt høj modalitet til udsagnene, og der kan identificeres konsensus blandt informanterne om, at handleplanen er tidskrævende og reelt har en lille indflydelse på kvaliteten af sagsbehandlingen. Dog ses også, at andre diskurser bliver italesat samtidigt med bureaukratidiskursen (medinddragelsesdiskursen og retssikkerhedsdiskursen). Sammenhængen mellem diskurserne vil vi nærmere belyse i anden del af analysen. På baggrund af, at bureaukratiseringsdiskursen er den diskurs, vi har identificeret flest gange, og at der generelt ses høj modalitet i udsagnene samt konsensus blandt informanterne, vurderer vi, at det er høj tilslutning til diskursen.

7.1.2.4 SAMMENFATNING

Vi har identificeret følgende diskurser på frontmedarbejderniveau i Hvidovre Kommune: Medinddragelsesdiskurs, Retssikkerhedsdiskurs, Styringsdiskurs, Kontraktdiskurs, Bureaukratidiskurs, Ekspertdiskurs og diskursen "Borgeren er svær at medinddrage". Følgende vil nærmere blive uddybet i analyse del 2.

7.2 ANALYSE DEL 2 - DISKURSIV ANALYSE

Vi vil nu bevæge os til 2. dimension af den tredimensionelle model - det diskursive praksisniveau. For at tydeliggøre hvorledes forståelsen af handleplanen bliver konstrueret på centralpolitisk niveau og på frontmedarbejderniveau i de to kommuner, hvor vi vil gennemgå hvilke tre diskursordner, vi

har identificeret. Her vil vi undersøge relationerne mellem diskurserne inden for de tre diskursordner for at se på, hvornår de deler betydning, og hvor de adskiller sig fra hinanden. Derudover vil vi undersøge om, der kæmpes hegemoniske kampe om konstruktionen af praksis herunder, hvordan de positionerer sig i forhold til hinanden. Herefter vil vi lave en analyse af relationen mellem de tre diskursordner, som vi skal bruge til at besvare første del af vores problemformulering.

7.2.1 DISKURSORDEN PÅ CENTRALPOLITISK NIVEAU

Vi har på baggrund af Lovbetænkningen og Vejledningen identificeret, at diskursordenen om sociale handleplaner på centralpolitisk niveau indeholder; Aktivdiskurs, ”Styrkelse af sagsbehandlingen diskurs”, Retssikkerhedsdiskurs, Medinddragelsesdiskurs og ”Borgeren er svær at medinddragediskurs”. Vi vil i følgende gennemgang belyse, hvorledes diskurserne positionerer sig i forhold til hinanden herunder, om de sammensmelter og, om der kan identificeres diskursive kampe.

Diskursen ”Styrkelse af sagsbehandlingen” konstruerer en forståelse af, at handleplanen er et redskab til at sikre myndighedens forpligtelse til at beskrive indholdet og til at sikre en sammenhængende og helhedsorienteret indsats, der danner grundlag for systematisk kvalitetssikring af sagsbehandlingen. Dette kan umiddelbart fortolkes som, at handleplanen konstrueres som et internt styringsredskab, der har til formål at styre myndighedernes sagsbehandling. Dog har vi identificeret, at der på centralpolitisk niveau trækkes på Retssikkerhedsdiskursen, Medinddragelsesdiskursen og Aktivdiskursen som argumentation for at handleplanen vil styrke sagsbehandlingen: *”Erfaringerne fra et projekt med støtte til unge - mellem 16 år og 30 år - med svære fysiske handicap har vist, at disse unge har mange uudnyttede ressourcer, som kan udnyttes gennem opsøgende, koordinerende sagsbehandling, som inddrager de unges perspektiv.”*(Lovbetænkningen L229) I dette citat ses hvorledes, der argumenteres for, at de unges uudnyttede ressourcer kan udnyttes (Aktivdiskursen) med opsøgende, koordinerende sagsbehandling (”styrke sagsbehandlingen” diskursen), som inddrager den unges perspektiv (medinddragelsesdiskursen). I følgende passage illustreres, hvorledes der på centralpolitisk niveau trækkes på retssikkerhedsdiskursen som argument for ”styrkelse af sagsbehandlingsdiskursen”: *”Ændringsforslaget om et obligatorisk tilbud om udarbejdelse af en plan i disse typer af sager betyder en væsentligt styrkelse af sagsbehandlingen, idet den indebærer, at myndighederne skal beskrive indholdet af den tildelte ydelse. En sådan specifikation medvirker tillige til at give et bedre*

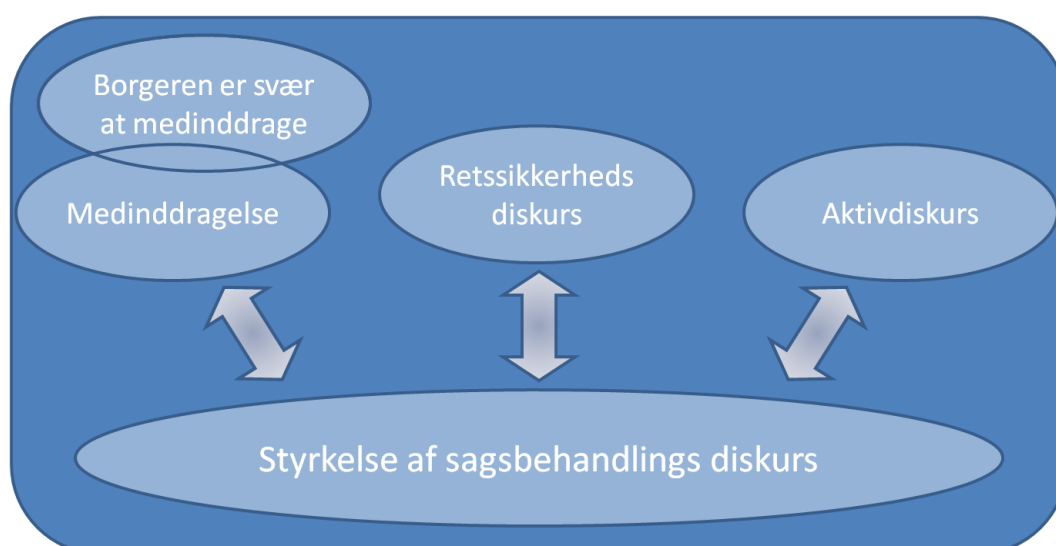
grundlag for ankemyndighedernes prøvelse af, om kommunen eller amtskommunen lever op til de krav, der er angivet i planen. Selv om amter og kommuner i vid udstrækning må forventes at udarbejde handleplaner for de nævnte grupper - sådan som de i de seneste år har gjort på stofmisbrugs- og hjemløshedsområderne - vil en pligt i loven til at give et tilbud herom øge retssikkerheden for de pågældende brugere og sikre, at indsatsen følges mere kvalificeret op, og at de berørte myndigheder i højere grad bindes op på deres forpligtelser (vej. nr. 12 af 15/02/2011)

Her kobles diskursen ”Styrkelse af sagsbehandlingen” sammen med Retssikkerhedsdiskursen for at skabe en forståelse af, at handleplanen vil styrke sagsbehandlingen, der igen vil øge retssikkerheden for den enkelte borger. Medinddragelsesdiskursen, Aktivdiskursen og Retssikkerhedsdiskursen adskiller sig fra hinanden, men der kan argumenteres for, at de alle deler forståelsen af, at den sociale handleplan er et redskab til gavn for borgeren. I medinddragelsesdiskursen italesættes, at handleplanen skal skabe grundlag for, at borgeren bliver inddraget og for et godt samarbejde mellem borgeren og myndigheden. Aktivdiskursen italesætter, at borgerens uudnyttede ressourcer kan udnyttes ved, at handleplanen lægger op til en mere helhedsorienteret og koordinerende indsats. Endelig italesættes handleplanen i Retssikkerhedsdiskursen som et redskab til at sikre borgerens retssikkerhed, fordi sagsbehandlingsforløbet bliver tydeliggjort for borgeren. Koblingen mellem ”styrkelse af sagsbehandlingsdiskursen” og de tre andre diskurser skaber derved en konstruktion af, at handleplanen skal bruges som et dialog redskab, der kan sikre, at sagsbehandlingsforløbet og den valgte indsat tydeliggøres overfor borgeren og klargør hvilke ønsker, behov og krav borgeren har til indsatsen fra det sociale system. Derved sikres, at handleplanen tager udgangspunkt i borgerens perspektiv.

Der ses ikke tegn på hegemoniske kampe på centralpolitisk niveau. Men der tegner sig et billede af, at nogle af diskurserne trækker på hinandens italesættelser. ”Borgeren er svær at medinddragediskursen” har vi ligeledes identificeret på centralpolitisk niveau, som indeholder en forståelse af, at nogle borgere er svære at medinddrage. Herved tager både Medinddragelsesdiskursen og ”Borgeren er svær at medinddragediskursen” udgangspunkt i medinddragelse. Vi har dog valgt at adskille dem i to selvstændige diskurser, fordi vores omdrejningspunkt er konstruktionen af handleplanen, og her adskiller de sig fra hinanden. I Medinddragelsesdiskursen fremhæves handleplanen som et dialog redskab, der kan sikre medinddragelse af borgeren. Hvorimod ”Borgeren er svær at medinddragediskursen” problematiserer, at borgeren kan have svært ved at indgå samarbejdet ved udarbejdelsen af handleplanen på grund af manglende forudsætninger. Herved skabes en ny konstruktion af

handleplanen. Hvis borgeren ikke har forudsætningerne for at indgå i udarbejdelsen, italesættes handleplanen som meningsløs. Derfor har vi kategoriseret dem som to selvstændige diskurser. Vi vil dog argumentere for, at de to diskurser sammensmeltes, fordi de italesætter samme emne 'medinddragelse' og anvender hinanden som argument herfor: *"Handleplanen bør udarbejdes ud fra borgerens forudsætninger og i samarbejde med denne, jf. stk. 4. Hvis brugeren ikke selv – eller kun vanskeligt – kan indgå i en dialog om udarbejdelse af en handleplan, skal tilbuddet fremsættes over for den, der varetager pågældendes interesser som f.eks. nære pårørende eller en støtte- og kontaktperson, værge, bisidder eller andre"*

På baggrund af ovenstående analyse kan diskursordenen på centralpolitisk niveau illustreres ud fra følgende model:



Figur 2: Diskursorden centralpolitisk niveau

"Styrkelse af sagsbehandlingsdiskursen", Medinddragelsesdiskursen, Retssikkerhedsdiskursen og Aktivdiskursen fremstår alle med høj modalitet, hvilket taler for høj tilslutning til diskurserne på centralpolitisk niveau. Endvidere ses tegn på, at udsagnene indeholder kategorisk modalitet og sandhedsmodalitet, hvilket umiddelbart peger i retning af, at diskurserne kan fremstå som ideologiske. Det er dog nødvendigt at være opmærksom på, hvorledes lovtekster generelt bliver produceret herunder hvilket sprog der anvendes. Dette har betydning i forhold til vores mulighed for at identificere om diskurser kan betegnes som ideologiske.

Lovtekster er en særlig genre. Loven påvirker de fleste aspekter af det moderne samfund, for eksempel familieforhold, arbejdsmarkedsforhold, ejendomsret, sundhedsvæsen, transport mv.

Loven er derfor både kompleks og en magtfuld institution. Lovtekster er baseret på magt, hvilket sproget i lovteksterne manifesterer. Et vigtigt mål for sproget i en lovtekst er at undgå at åbne op for utilsigtet læsning for derved at undgå alternative fortolkninger. Lovtekster adskiller sig derfor fra almindelig dagligtale på flere parametre. Dagligtale er ofte kontekstualiseret. Sproget referer til bestemte deltagere og aktiviteter omkring den, der taler. Almindeligvis kender samtaleparterne ofte hinanden i dagligdagstale. Samtalen er derfor uformel og afslappet, og parterne behandler hinanden som ligesindede. Lovtekster er derimod dekontekstualiseret. Lovtekster er formelle og upersonlige, hvilket viser sig ved, at sproget distancerer sig fra at referere til tid og sted. Derudover adskiller lovtekster sig fra deres tekniske opbygning ved ofte at være skrevet i kancellisprog med lange sætninger og kompleks sætningsbygning. (Gibbons, 2004: 1ff). Lovtekster vil ofte være skrevet i objektiv modalitet, indeholde få forbehold samt udsagn, hvor der kan identificeres kategoriskmodalitet og sandhedsmodalitet, hvilket har været tilfældet med Lovbetænkningen og Vejledningen. Med den begrundelse kan vi ikke udlede, at diskurserne på centralpolitisk niveau er ideologiske. Men med afsæt i den bredere sociale praksis som Lovbetænkningen og Vejledningen er blevet udarbejdet i, kan argumenteres for, at Medinddragelsesdiskurs, Aktivdiskurs og Retssikkerhedsdiskurs, der anvendes som argumentation for ”Styrkelse af sagsbehandlingsdiskursen”, er ideologiske. Ifølge Fairclough iværksættes diskurser ikke i et socialt tomrum, men i samspil og modspil fra tidligere relationer, erfaringer, traditioner og sociale strukturer (3. dimension i den tredimensionelle model). Disse bliver over tid indlejret i vores samfund og udvikler sig til selvfølgelig viden, der ikke sættes spørgsmålstejn ved (ideologiske diskurser). Vi har derfor som argumentation for ideologiske diskurser lavet en kort socialpraksis analyse, hvor vi har beskrevet historikken bag diskurserne, hvorledes de er blevet til selvfølgelig viden og indlejret i strukturer i samfundet. På baggrund af, at det ikke er det centralpolitiske niveau, der er vores hovedfokus i forhold til problemformuleringen, vil analysen af social praksis på centralpolitisk niveau være at finde i bilag 3, hvor vi nærmere redegør for, hvorfor vi finder diskurserne ideologiske. I de følgende analyser vil vores udgangspunkt være, at diskurserne på centralpolitisk niveau fremstår som ideologiske.

7.2.2 DISKURSORDEN PÅ FRONTMEDARBEJDERNIVEAU I SLAGELSE KOMMUNE

Vi har identificeret følgende diskurser på frontmedarbejderniveau i Slagelse Kommune, Aktivdiskurs, Medinddragelsesdiskurs, Økonomidiskurs, Styringsdiskurs og diskursen ”Borgeren er svær at medinddrage.

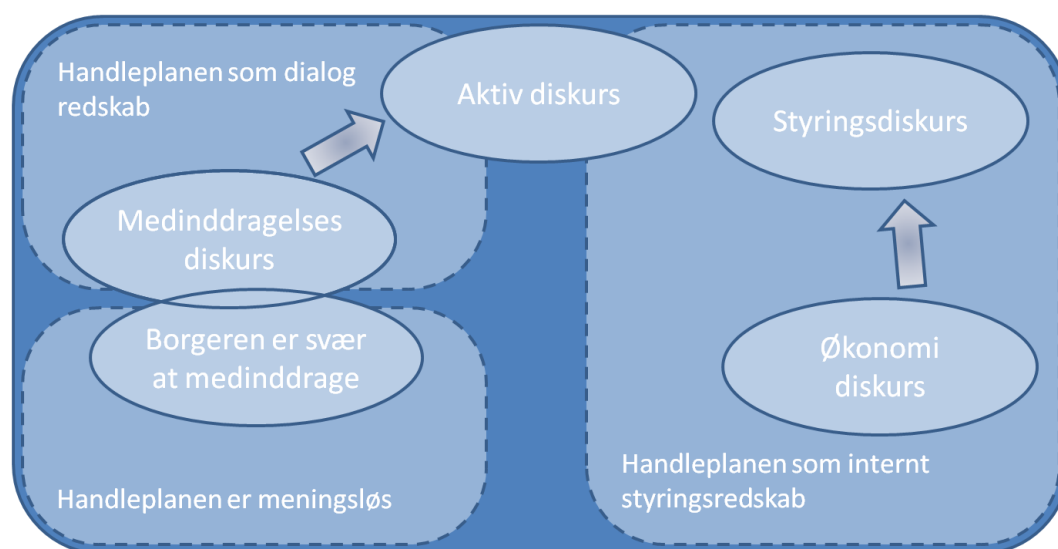
Styringsdiskursen er den diskurs, som vi har identificeret oftest igennem fokusgruppe interviewet. Derudover har vi identificeret høj tilslutning til diskursen. Når Styringsdiskursen bliver italesat ses endvidere, at andre diskurser bliver inddraget. For eksempel trækkes der på økonomidiskursen, som argument for, at der er brug for 'styring': *L: "der er rigtig stor fokus på og der har det jo været et ønske, et politisk ønske omkring, at vi bliver simpelthen nødt til at have noget mere styr på det her område også qua økonomien i det og se, hvordan kan vi kvalificere det"* (Slagelse Kommune: 10.8). Disse to diskurser skaber tilsammen en forståelse af handleplanen som et redskab til at styre, at den sociale indsats er økonomisk ansvarlig: *T "man kan vel sige, at den politiske retning bærer jo handleplanen altid præg af, altså man kan sige at kommunerne er rigtig meget økonomiske trængte. Man kan sige der får vi jo ligesom nogle hints og præg om hvor er det vores indsats skal være, og der har jo ikke været tvivl om, at Slagelse kommune deres intention har været. Kig på; Er borgeren velplaceret? Bor det rigtige steder? Er der noget vi kan gøre for, at vi måske får intensiveret processen, så de kan komme i nogle mindre omfattende tilbud?"* (Slagelse Kommune: 24.20). Herved får handleplanen status som internt styringsredskab, hvor borgerens perspektiv træder i baggrunden.

Medinddragelsesdiskursen bliver generelt anvendt igennem hele fokusgruppeinterviewet, og der ses høj tilslutning blandt informanterne. Diskursen indeholder italesættelser af handleplanen som et redskab til at sikre samarbejdet mellem borgeren og frontmedarbejderen og sikre, at borgerens perspektiv bliver inddraget i forhold til sagsbehandlingsforløb og valg af indsats. Herved konstrueres handleplanen som et redskab til at sikre dialogen mellem myndighed og borger. Dog har vi også identificeret, at en anden diskurs trækker på italesættelser om medinddragelse, men i denne diskurs bliver handleplanen konstrueret anderledes. Diskursen "Borgeren er svær at medinddrage" fremhæver, at nogle borgere har svært ved at indgå i samarbejdet om handleplanen, hvorfor handleplanen snarere får status som meningsløs. Dog skal det fremhæves, at diskursen ikke italesættes med samme tilslutning som de øvrige.

Aktivdiskursen har vi identificeret med høj tilslutning fra frontmedarbejderne. Aktivdiskursen indeholder en forståelse af, at alle borgere har ressourcer, og det er frontmedarbejdernes opgave at hjælpe med at gøre passive ressourcer (uudnyttede) til aktive. Når diskursen italesættes ses tegn på, at Medinddragelsesdiskursen inddrages som argument for, at handleplanene er et godt redskab til at sikre, at borgerens ressourcer aktiveres: *jo også nemlig det udvikling, der giver mening for borgeren, altså at man ikke bare sumper rundt på må og få. Og det som jeg også synes, der er*

vigtigt at være meget opmærksom på, det er, at vores normer ikke går ind og tager over. for deres valg, hvordan deres liv skal se ud”. Herved bliver handleplanen igen konstrueret som et redskab til at sikre dialog mellem borger og myndighed. Dog ses også tegn på italesættelser af det modsatte, hvor borgerens perspektiv ikke bliver italesat i forbindelse med aktivdiskursen: *Altså, vi kan godt have nogle holdninger til, hvordan man skal leve, men det er jo borgerens ønske og de krav, de møder af andre, altså man kan sige de møder tit krav fra jobcentret, som de skal leve op til, så er det vores opgave at sætte en støtte på, der kan hjælpe dem til det.* I disse italesættelser får handleplanen status som et internt styringsredskab til at sikre, at jobcenterets mål bliver overholdt.

Diskursordenen kan illustreres således:



Figur 3: Diskursorden på frontmedarbejderniveau i Slagelse Kommune

Selvom diskurserne adskiller sig i indhold og perspektiv, kan der argumenteres for, at der i diskursordenen i Slagelse Kommune kan identificeres tre net af italesættelser om den sociale handleplan. Et net, der fremhæver handleplanen som et dialogredskab og borgerens handleplan. Et net, der fremhæver handleplanen som et internt styringsredskab, hvor borgerens perspektiv falder i baggrunden og afslutningsvist et net, hvor handleplanen fremhæves som et meningsløst redskab. Frontmedarbejderne, som trækker på Medinddragelsesdiskursen og til dels Aktivdiskursen fremhæver, at borgeren skal inddrages i udarbejdelsen af handleplanen og tage aktivt ejerskab over indholdet. Herved får handleplanen status som et dialogredskab, der har til formål at tydeliggøre, hvilke ønsker, behov og krav borgeren har til hjælpen fra det sociale system og derved sikre, at den tager udgangspunkt i borgerens perspektiv.

Det andet net af diskurser består af Styringsdiskursen, Økonomi- og til dels Aktivdiskursen, som tilsammen kan beskrives som diskurser, der italesætter handleplanen som et internt redskab. I disse diskurser fremhæves borgerens medinddragelse ikke. I stedet fremhæves handleplanen som et styringsredskab både overordnet i forhold til økonomien, men også som et styringsredskab i forhold til den enkelte sagsbehandler og borger.

Grunden til, at vi har placeret Aktivdiskursen i begge grupper er, at der i forbindelse med italesættelser af denne diskurs ikke tages udgangspunkt i borgerens perspektiv, men jobcenterets og kommunens målsætninger om at få borgeren i arbejde. Dog er vi også opmærksomme på, at Aktivdiskursen kombineret med Medinddragelsesdiskursen giver en anden konstruktion af handleplanen.

Det tredje net i diskursordenen fremhæver handleplanen som meningsløs i forhold til en del af målgruppen, fordi de ikke er i stand til at tage vare på eget liv (Diskurs ”Borgeren er svær at medinddrage”). I diskursen får handleplanen derved ”lav status”, da det ikke anses for muligt reelt at medinddrage borgeren.

På baggrund af fokusgruppeinterviewet har vi ikke empirisk belæg for, at én af diskurserne skulle være hegemonisk, da andre moddiskurser fremstår med samme styrke igennem interviewet. Der kan argumenteres for, at informanterne særligt tilslutter sig de to første net af diskurser, hvor handleplanen konstrueres som et dialogredskab og et internt redskab. Deres forståelse af brugen af den sociale handleplan i praksis indeholder modsætninger, hvilket viser, at informanterne ikke har en entydig konstruktion af handleplanen.

7.2.3 DISKURSORDEN PÅ FRONTMEDARBEJDERNIVEAU I HVIDOVRE KOMMUNE

Vi har identificeret følgende diskurser på frontmedarbejderniveau i Hvidovre Kommune: Medinddragelsesdiskurs, Retssikkerhedsdiskurs, Styringsdiskurs, Kontraktdiskurs, Bureautidiskurs, Ekspertdiskurs og diskursen ”Borgeren er svær at medinddrage”.

Kontraktdiskursen var der tilslutning til på frontmedarbejderniveau i Hvidovre Kommune. I denne diskurs bliver handleplanen konstrueret som en kontrakt, som myndigheden kan bruge til at sikre, at både samarbejdspartnere og borgere indgår bindende aftaler. I denne kontekst får handleplanen herved status som et internt styringsredskab.

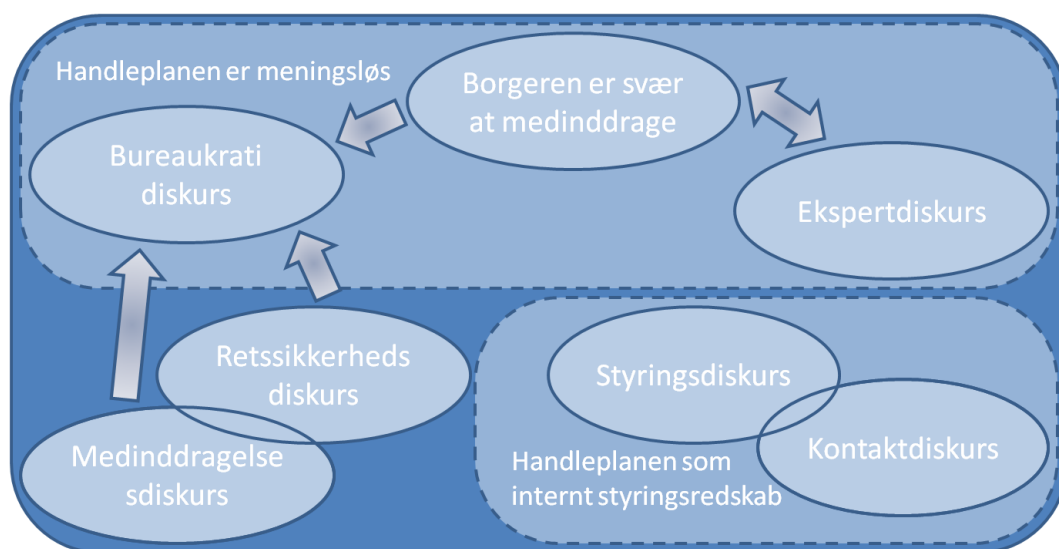
”Borgeren er svær at medinddragediskursen” og Ekspertdiskursen, er der høj tilslutning til i Hvidovre Kommune. De konstruerer tilsammen handleplanen som et meningsløst redskab i forhold til en del af borgergruppen, fordi de ikke har ressourcer til at indgå i samarbejdet om udarbejdelsen af handleplanen.

Bureaukratidiskursen er den diskurs, som vi identificeret flest gange i fokusgruppeinterviewet, og der var høj tilslutning til diskursen blandt alle informanter. Handleplanen italesættes som bureaukratisk, fordi informanterne fremhæver, at handleplanen ikke indeholder noget nyt: *”Vi skriver det i journalen i stedet for, og det er jo også der, hvor vi måske føler at det ville være lidt spildt, altså at vi skulle bruge ekstra tid på faktisk at skrive det samme, bare over i en anden plan”* (Hvidovre Kommune, 29,8). I Bureaukratidiskursen ses tegn på, at Retssikkerhedsdiskursen og Medinddragelsesdiskursen bliver inddraget. Dog bruges italesættelserne til at fremhæve, at medinddragelse af borgeren ikke er blevet mere kvalificeret af, at det skrives ind i en handleplan, *E:”Jeg synes jo også, at vi inddrager borgeren alligevel, de er jo til samtaler, og vi indkalder borgeren, og vi prøver at holde helhedssynet og komme hele vejen rundt, så jeg synes, at de bliver meget godt inddraget, det står bare ikke i en handleplan vel* (Slagelse Kommune 21:15). Derfor konstrueres en sandhed omkring handleplanen, det vil sige at det er et meningsløst redskab.

Selvom diskurserne adskiller sig i indhold og perspektiv kan der argumenteres for, at der i diskursordenen i Hvidovre Kommune kan identificeres forskellige net af diskurser, som deler samme forståelse af den sociale handleplan. Et net, som fremhæver handleplanen som et internt styringsredskab, hvor borgerens perspektiv falder i baggrunden, og et andet net, hvor handleplanen fremhæves som et meningsløst redskab. Det første net af diskurser, der ses i diskursordenen, er Kontraktdiskurs og Styringsdiskurs som tilsammen italesætter handleplanen som internt redskab. I disse diskurser fremhæves handleplanen ikke som en måde at tilsikre borgerens medinddragelse. I stedet italesættes handleplanen, som et styringsredskab både i forhold til de samarbejdspartnere, som kommunen har ”købt” en ydelse hos (f.eks. et botilbud,), men også overfor den enkelte sagsbehandler og borgeren. Det andet net af diskurser, der har lighedstegn i deres forståelse af handleplanen, er Bureaukratidiskursen, Ekspertdiskursen og diskursen ”borgeren er svær at medinddrage”. Denne gruppe fremhæver handleplanen som meningsløs både, fordi en del af målgruppen ikke er i stand til at tage vare på eget liv, hvorfor sagsbehandleren bliver ekspert, men også fordi handleplanen bliver italesat som bureaukrati uden mening i forhold til relationen til borgeren. I disse diskurser får handleplanen derved lav status. Vi har også set tegn på en tredje net

af diskurser, som fremhæver handleplanen som et dialogredskab. Her tænkes på Medinddragelsesdiskursen og Retssikkerhedsdiskursen, men denne gruppe bruges i forhold til at fremhæve budskabet i Bureautratidiskursen, hvorfor deres italesættelser af handleplanen som et dialogredskab ikke har stor tilslutning på frontmedarbejder i Hvidovre Kommune.

Ovenstående viser, at to net af diskurser er herskende i Diskursordenen i Hvidovre Kommune. Konstruktionen af handleplanen som et internt styringsredskab og som meningsløs. Frontmedarbejderne italesætter diskurser, som vi også identificerede på centralpolitisk niveau, som Medinddragelses- og Retssikkerhedsdiskurs, men frontmedarbejderne trækker på diskurserne til at konstruerer en anden mening om handleplanen. Diskursordenen i Hvidovre Kommune kan illustreres således:



Figur 4: Diskursorden på frontmedarbejderniveau i Hvidovre Kommune

7.2.4 RELATIONEN MELLEM DE TRE DISKURSORDNER

Vi har valgt at gennemføre en diskursanalyse for at undersøge, om der er sammenhæng mellem diskurser, der findes på centralpolitisk niveau og kommunalt frontmedarbejderniveau for at besvare den del af vores problemformulering, der omhandler: *Hvorledes omsættes centralpolitiske intentioner med sociale handleplaner i forskellige danske kommuner?* I den forbindelse er det relevant at sammenligne de tre identificerede diskursordner. Det er i den sammenhæng nødvendigt at fremhæve, at de udvalgte tekster på centralpolitisk niveau adskiller sig fra teksterne på frontmedarbejderniveau. Som tidligere nævnt er lovtekster en særlig genre, som er skrevet i et særligt kancellis sprog. Hvorimod fokusgruppeinterview er dagligtale. Dette giver os nogle

udfordringer i forhold til at sammenligne diskursordnerne, hvorfor vi må tage forbehold. Samtidigt kan der argumenteres for, at årsagen til, at lovtekster er skrevet i et særligt uformelt sprog, netop er for at fremhæve deres magtposition som lovgivende magt samt, skal sproget sikre, at der ikke kan forekomme andre fortolkninger af lovteksterne. Frontmedarbejderne er som myndighedsudøvere forpligtede til at forvalte loven i praksis, hvorfor det er relevant at undersøge, hvorledes lovteksterne omsættes i praksis.

Vi har i den diskursive analyse argumenteret for, at diskursordenen på centralpolitisk niveau indeholder en konstruktion af handleplanen som dialogredskab. På frontmedarbejderniveau har vi i Slagelse Kommune identificeret tre net af diskurser, som indeholder tre forskellige forståelser af handleplanen: Et net, som trækker på en forståelse af handleplanen som et dialogredskab. Et, som italesætter handleplanen som et internt styringsredskab og afslutningsvis et net, som fremhæver handleplanen som meningsløs. Samtidigt har vi fremhævet, at særlig to net fremstår hegemoniske i diskursordenen. Nettene der italesætter handleplanen som dialogredskab og som internt styringsredskab. I forhold til relationen mellem det centralpolitiske niveau og frontmedarbejderniveau, ses tegn på, at konstruktionen af handleplanen som dialogredskab er blevet implementeret i Slagelse Kommune, men konstruktionen af handleplanen som et styringsredskab fremstår ligeså hegemonisk.

På frontmedarbejderniveau i Hvidovre Kommune har vi identificeret to net af diskurser, som synes lige hegemoniske. Et net, der italesætter handleplanen som meningsløs og et andet, der forestiller handleplanen som internt styringsredskab. Derudover trækkes på diskurser fra centralpolitisk niveau som Medinddragelsesdiskursen og Retssikkerhedsdiskursen, men disse fremstår ikke så stærkt og bliver anvendt i en anden kontekst, hvorfor der skabes en anden konstruktion af handleplanen.

På baggrund af tekstanalyserne kan der derfor argumenteres for, at konstruktionen af handleplanen som dialogredskab ikke er blevet implementeret på frontmedarbejderniveau i Hvidovre Kommune.

På baggrund af ovenstående kan der argumenteres for, at på trods af, at diskurserne på centralpolitisk niveau fremstår som ideologisk er de ikke direkte blevet omsat i de to kommunale praksisser, vi har undersøgt. I Hvidovre Kommune ses tendenser til diskursive kampe, hvor de centralpolitiske diskurser bliver italesat som moddiskurser, men de andre net af diskurser fremstår mere hegemoniske. Frontmedarbejderne bakkede op omkring Retssikkerhedsdiskursen og Medinddragelsesdiskursen, men anser ikke handleplanen som bidragende til at sikre retssikkerhed

og medinddragelse. I Slagelse Kommune ses tendenser på, at de centralpolitiske diskurser bliver italesat, men nettet ”handleplanen som internt styringsredskab” fylder ligeså meget i diskursordenen. På frontmedarbejderniveau i de to kommuner ses, at frontmedarbejderne ikke tilslutter sig en entydig forståelse af den sociale handleplan, men trækker på og tilslutter sig diskurser fra forskellige net af diskurser.

På baggrund af analysen af relationen mellem diskursordnerne, undrer vi os over, hvorfor de ideologiske diskurser fra centralpolitisk niveau får en anden status på frontmedarbejderniveau. Vi finder det derfor relevant at inddrage Faircloughs definition af ideologi og aktør. Fairclough refererer til den marxistiske strukturalist Louis Pierre Althusser, som han fremhæver som faderen til begrebet ideologi (Fairclough, 2008: 45). Fairclough tilslutter sig Althusseres opfattelse af, at diskurser, der har opnået status som ideologi, er styrende for individers handling, fordi hverdagens betydningskonstruktion (ideologi) har en vigtig rolle i opretholdelse af den sociale orden (Fairclough, 2008:46). Dog tager Fairclough afstand fra Althusseres forståelse af ideologi som en altomfattende størrelse, hvor aktører gøres til passive ideologiske subjekter. Fairclough fremhæver, at Althusser underkender aktørens handlemuligheder. Betydning skabes ifølge Fairclough via kollektive processer, og fænomener er åbne overfor flere fortolkninger. Individer er derfor i stand til at handle kreativt og skabe egne forbindelser mellem de diskurser og ideologier, som de præsenteres for i deres praksis (Fairclough, 2008: 51). Faircloughs beskrivelse af forholdet mellem ideologi og aktør kan således forklare, at frontmedarbejderne tilslutter sig modsatrettede diskurser, og at der kan opstå både hegemoni og kampe i konstruktion af praksis omkring sociale handleplaner, fordi ideologiske diskurser udfordres ved italesættelse af nye diskurser indenfor diskursordnen på kommunalt niveau.

På baggrund af ovenstående finder vi det relevant at undersøge, hvorfor frontmedarbejderne også trækker på og tilslutter sig andre net af diskurser i konstruktionen af praksis omkring handleplanen. I den forbindelse er det relevant at inddrage Faircloughs dialektiske forståelse af diskurs. Diskurs er en form for social praksis, der står i et dialektisk forhold til andre former for sociale praksisser. Faircloughs fokus er, at diskurs er en vigtig form for social praksis, som både bidrager til reproduktion og forandring i verden. Samtidig pointerer Fairclough, at det sociale ikke kun er diskurs, idet der eksisterer en virkelighed af sociale praksisser: ”*produktionsapparater, kulturelle omgangsformer og værdier (...)*” (Fairclough, 2008: 10). Den materielle virkelighed rækker udover diskursiv praksis. Således bidrager diskurs om sociale handleplaner ikke kun til at forme og omforme sociale strukturer og processer, men afspejler dem også. Som nævnt pointerer Fairclough,

at det er nødvendigt at inddrage anden teori til forståelsen af ikke diskursiv praksis. Vi vil derfor i næste analyse del redegøre for valg af teori, der kan hjælpe os med at forstå de kommunale sociale strukturer, som fundne diskurser afspejler.

7.3 ANALYSE DEL 3 SOCIAL PRAKSIS ANALYSE

I denne analyse har vi fokus på den bredere sociale praksis, som diskursordenen indgår i. Fairclough understreger, at det er nødvendigt at inddrage anden teori til at undersøge social praksis. Faircloughs kritiske diskursanalyse kritiseres for ikke at forholde sig til kriterier for valg af teori, der kan anvendes i analyse af social praksis. Derfor finder vi det nødvendigt at tydeliggøre vores kriterier for valg af teori. Vi har ovenfor identificeret andre net af diskurser på kommunalt frontmedarbejderniveau end på centralpolitisk niveau. Med afsæt i dialektisk forståelse af diskurs forudsætter vi, at dette blandt andet kan skyldes, at diskurserne ikke kun konstituerer social praksis, men også konstitueres af de strukturelle rammer, som diskurserne indgår i. Vi finder det derfor relevant at undersøge, hvorledes organisatoriske forhold påvirker diskursordnerne i de to kommunale praksisser. Det er centralt i organisationsteori at forstå hvad der foregår i organisationer og hvordan forskellige organisationer fungerer. Men organisationsforskningen adskiller sig i deres fokus. Eksempler på fokusområder er organisationskultur, beslutningsprocesser, kommunikation, mål og strategier mv. (Jacobsen og Thorsvik, 2010). Vi ønsker at undersøge implementeringsprocessen fra centralpolitisk niveau til frontmedarbejderniveau og har derved fokus på implementerings – og beslutningsprocesser. Teorierne kan adskille sig ved enten at anlægge et top-down eller bottom-up perspektiv. Top-down tager udgangspunkt i de formelle politiske beslutninger, der træffes og de hierarkiske strukturer ned igennem organisationen. Bottom-up tager udgangspunkt i frontmedarbejderniveauet og deres indflydelse på implementeringsprocessen. Vi har valgt at anvende den amerikanske organisations- og implementeringsforsker Michael Lipsky og hans teori Street-Level Bureaucracy. Lipskys teori har et bottom-up perspektiv, der fokuserer på organisatoriske forhold, som frontmedarbejdere arbejder under. Dette er et relevant perspektiv, da vi vil undersøge hvorledes de organisatoriske forhold påvirker frontmedarbejdernes italesættelser af handleplanen. Ved inddragelse af Lipsky anlægges vi en anden vinkel på specialets problemstilling. Tidligere arbejdede vi ud fra et diskursanalytisk perspektiv med fokus på det sagte, men nu inddrages organisatoriske betingelser, som vi mener, har en indflydelse på diskursordnerne i kommunerne.

7.3.1 LIPSKY OG STREET-LEVEL BUREAUCRACY

Michael Lipsky tager afsæt i, at de virkelige politiske beslutningstagere er ”street-level bureaucrats”. Det er frontmedarbejdere, som politifolk, socialarbejdere, pædagoger mv., der i deres daglige arbejde har direkte kontakt med borgere (Lipsky, 2010:3ff). Lipsky pointerer, at lovgivningen ikke har social eksistens, før den er leveret videre til borgerne, og at gennemslagskraften er afhængig af, hvad frontmedarbejderen foretager sig under implementeringen. Dette skyldes, at frontmedarbejderen udøver skøn i deres daglige arbejde og har relativ autonomi i forhold til organisationens ledelse, hvormed de kan sætte et personligt præg på udførelsen af den offentlige politik (Lipsky 2010: 13). Ifølge Lipsky er der i offentlige organisationer diskrepans mellem, hvad ledelsen ønsker, og hvad frontmedarbejderen ønsker. Ledelsen er interesseret i at opnå resultater i overensstemmelse med organisationens mål, hvorimod frontmedarbejderen er interesseret i at udføre arbejdet i overensstemmelse med egne interesser og på den måde opnå størst mulig autonomi. Det medfører, at frontmedarbejderen kun implementerer ledelsens politiske målsætninger, såfremt de finder dem legitime og meningsfulde. Derfor har ledelsen kun begrænset magt over frontmedarbejderne (Lipsky, 2010: 16ff).

Lipskys tager endvidere afsæt i en betragtning om, at frontmedarbejderen konstant oplever, at ressourcerne er utilstrækkelige i forhold til opgaver, som de skal udføre (Lipsky, 2010: 29). Udover det organisatoriske pres oplever frontmedarbejderne et pres fra borgerne, der modtager serviceydelserne, da de stiller krav til stadig mere effektivitet og respons fra frontmedarbejderne (Lipsky, 2010: 4). På baggrund af ovenstående pointerer Lipsky, at frontmedarbejderne oplever et krydspres. Overført til vores speciale betyder det, at frontmedarbejderne i de to kommuner stilles i en modsætningsfyldt arbejdssituation mellem krav fra organisationen og borgeren.

Lipsky peger på, at den primære årsag til frontmedarbejderens dilemmaer er det skønsmæssige ansvar, der følger med arbejdet. Et typisk dilemma er som oftest det organisatoriske behov for at skabe resultater og indfri politiske målsætninger, hvilket ledelsen har ansvaret for at sikre. Hvis ledelsen oplever, at medarbejderne vægter borgernes behov højere end organisationens behov for effektivitet og lave omkostninger, reagerer de ofte ved at indskrænke medarbejdernes evne til at udøve skøn. Dette foretages ved, at medarbejderne gøres ansvarlige for, at de varetager opgaver i overensstemmelse med organisationens politik og retningslinjer. Herved sker der reelt en proces, hvor der udvikles handle-mønstre til at skabe forudsigelighed i arbejdet (Lipsky 2010: 159ff). Lipsky pointerer imidlertid, at en sådan indskrænkning af medarbejdernes skøn kan være problematisk, da

essensen af det arbejde, der skal udføres, netop kræver, at der kan udøves skøn i forhold til den individuelle borgers behov. Ved at indskrænke frontmedarbejdernes handlemuligheder kan det underminere og systematisk mindske kvaliteten af de ydelser, der leveres. Frontmedarbejderne stilles hermed i et dilemma, da de forventes både at være ansvarlige overfor politiske målsætninger og borgernes krav (Lipsky, 2010:160ff).

For at gøre det lettere at leve op til krydspreset påvirker de implementeringen af lovgivningen ved at benytte afværgemekanismer (Lipsky, 2010: 81ff). En afværgemekanisme kan være, at frontmedarbejderne forsøger at reducere efterspørgslen af arbejdet ved enten at lade borgerne vente, ved at gøre det vanskeligt for borgerne at komme til eller ved at begrænse informationen om den service, der tilbydes (Lipsky, 2010: 90ff). En anden form for mekanisme er at rationere arbejdet. For eksempel ved at opprioritere særlige typer af borgere eller opgaver. I den forbindelse fremhæver Lipsky frontmedarbejderens tendens til creaming-effekt. Det betyder, at de stærkeste borgere bliver opprioriteret, hvor der er størst mulighed for at opnå succes (Lipsky, 2010: 107ff). Overført til specialet kan det betyde, at frontmedarbejderne vælger at opprioritere borgere, der har flest ressourcer for at indgå i et samarbejde om at udarbejde de sociale handleplaner og nedprioritere udarbejdelsen af handleplaner for borgere, der som følge af funktionsnedsættelse ikke kan indgå i en dialog.

Udover at frontmedarbejderen influerer på borgerens situation gennem forskellige afværgemekanismer, påpeger Lipsky ligeledes, at det er afgørende for relationen mellem borgeren og frontmedarbejderen, at borgerens position ikke er frivillig. Borgere, som modtager velfærdsydelser, har ofte ingen alternative indkomstkilder, hvorfor deres forhold til frontmedarbejderne er præget af ufrivillighed og afhængighed (Lipsky, 2010: 54ff). Denne ufrivillighed vil præge interaktionen, fordi borgeren vil acceptere flere omkostninger, da borgeren ikke kan trække sig ud af forholdet. Frontmedarbejderen har derfor stor kontrol over borgeren og kan potentielt udnytte sin position og behandle borgeren dårligt uden, at borgeren kan gengælde dette. Dog påpeger Lipsky, at frontmedarbejderen er nødsaget til at overholde sociale normer for god opførsel, hvilket afgør de grænser, der sættes op for, hvad borgeren kan udsættes for (Lipsky, 2010: 56ff).

Ifølge Lipsky bliver borgerne, der modtager velfærdsydelser, konstrueret som klienter. Lipsky beskriver konstruktionen som en social proces, hvor borgerne placeres i kategorier, som ikke tager højde for deres individuelle forskelle for eksempel i forhold til livserfaring og personlighed.

Klienterne begynder efterhånden at betragte sig selv ud fra disse kategorier. Forholdet mellem frontmedarbejdere og klient er meget ulige, hvorfor der ofte er stor forskel på, hvordan frontmedarbejderne og klienterne opfatter situationen. Klienterne forventer ofte en individuel behandling, hvorimod frontmedarbejderne kategoriserer klientens behov efter det, som tilfredsstiller flest mulige arbejdshensyn snarere end den enkeltes behov. Lipsky konkluderer, at den sociale konstruktion og kategoriseringen af klienter er problematisk, fordi den sjældent bygger på objektive fakta, da den er den åben for fordomme og stereotyper (Lipsky, 2010: 66, 69ff).

7.3.1.1 ANALYSESTRATEGI

Formålet med analyse 3 er at besvare vores underspørgsmål til problemformuleringen: Hvorledes påvirker den kommunale sociale praksis diskursordenen omkring sociale handleplaner? Med valget af Lipsky bestræber vi os på at forstå de kommunale organisatoriske rammer, som de identificerede diskurser afspejler. Vi vil anvende Lipsky til at belyse den sociale praksis i arbejdet med sociale handleplaner. Vi har valgt dele af Lipskys teori, som vi finder relevante i forhold til at undersøge de organisatoriske forholds påvirkning af diskursordnen. Vi tager udgangspunkt i, at en succesfuld implementering af handleplanerne kræver, at frontmedarbejderne finder planerne legitime. I den forbindelse vil vi undersøge, om vi kan identificere krydspres, da handleplanerne både skal give mening i forhold til kravene fra organisationen og borgeren. Derfor vil vi lede efter italesættelser, hvor frontmedarbejderne giver udtryk for, hvilke organisatoriske arbejdsvilkår de har, herunder om de føler, at deres arbejdsopgaver med handleplanen giver mening. Endvidere vil vi lede efter udtagelser, hvor frontmedarbejdere italesætter borgerens perspektiv, og hvilken rolle handleplanen har for relationen til borgeren. Vi vil undersøge, om empirien indeholder udtagelser, der indikerer, at frontmedarbejderen gør brug af afværgemekanismer. For eksempel om de ikke tilbyder handleplanen til bestemte målgrupper eller rationerer arbejdet ved at kategorisere borgerne, herunder ”creaming-effekt”.

For at kunne benytte vores data i analysen af social praksis har vi valgt at reducere datamaterialet gennem kodning. Det betyder, at vi har begrebsliggjort og kategoriseret empirien. Kodning kan enten være begrebsstyret eller datastyret. Begrebsstyret kodning betegnes også som lukket kodning, hvor kodningen foretages på baggrund af på forhånd definerede begreber. Ved datastyret kodning også kaldet åben kodning udvikles kodningen på baggrund af materialet (Kvale & Brinkmann, 2009:224). Som følge af, at vi har lagt os fast på en teoretisk forståelsesramme er vores tilgang begrebsstyret. Vi har derfor på baggrund af ovenstående udvalgte temaer udarbejdet en

startkodeliste (Bilag 4). Denne startekodeliste tager udgangspunkt i den teoretiske gennemgang af udvalgte centrale temaer fra Lipskys teori og kategoriserer datamateriale efter nøglebegreberne; legitimitet, krydspres, kategorisering og afværgemekanismer.

Kode	Definition	Operationalisering
Legitimitet	Lipsky definerer, at frontmedarbejderne skal finde politikken legitim i deres arbejde i praksis før en succesfuld implementering er mulig.	Vi vil lede efter steder i datamateriale, hvor informanterne giver udtryk for: 1. At handleplanen giver mening i praksis. Det betyder, at vi vil lede efter udsagn, hvor informanterne giver positivt udtryk for arbejdet med handleplanen 2. At handleplanen er meningsløs. Det betyder, at vi vil lede efter udsagn hvor informanterne kommer med negative udsagn om handleplanen.

Figur 5 - Udsnit af startkodeliste

Vores datamateriale sætter begrænsninger i forhold til at anvende Lipsky, da vi ikke har haft direkte fokus på borgerens oplevelse og opfattelse af handleplanen. Derfor vil borgerens perspektiv kun blive inddraget i det omfang, det er muligt på baggrund af frontmedarbejdernes udtagelser.

Som empirisk supplement til tekstanalyserne, har vi valgt at inddrage de to kommuners handleplanskoncepter (Bilag 5). Vi vil ikke fokusere på de kommunikative begivenheder i koncepterne (sproget, italesættelserne), men anvende dem som et ikke diskursivt element, der kan illustrere, hvorledes kommunerne har valgt at strukturere arbejdet med handleplaner. Begrundelsen for dette, er vores ændret fokus fra diskursiv praksis til social praksis, herunder de organisatoriske rammer, som påvirker diskursordnerne.

7.3.2 DEN SOCIALE PRAKSIS ANALYSE

Vi har opdelt den sociale praksisanalyse i to dele, idet vi først gennemfører en analyse med fokus på Hvidovre Kommune og efterfølgende på Slagelse Kommune. Rammen for analyserne er Lipskys udgangspunkt i, at frontmedarbejderne oplever et krydspres i forhold til ledelsens målsætninger og borgerens krav, hvilket kan påvirke implementeringen.

7.3.2.1 SOCIAL PRAKSIS - HVIDOVRE KOMMUNE

I Hvidovre Kommune er vi kommet frem til, at diskursordenen på centralpolitisk niveau ikke er blevet implementeret på frontmedarbejderniveau. Der ses tegn på, at diskurser fra centralpolitisk niveau bliver italesat, men frontmedarbejderne trækker på dem i forbindelse med konstrueringen af handleplanen som bureaukratisk frem for et dialogredskab. I følgende analyse ønsker vi at undersøge om den sociale praksis er årsag til, at to andre net af forståelser af handleplanen italesættes - henholdsvis det net, der italesætter handleplanen som meningsløs, og nettet, som italesætter handleplanen som internt styringsredskab.

I empirien fra Hvidovre Kommune er der udtalelser, som viser, at informanterne oplever et pres fra ledelsen ved, at de har fået nye arbejdsopgaver: *”Altså vi har fået en ny opgave, vi skal simpelthen ud i landet og på forskellige bosteder og besøge vores borgere, og før i tiden var det den kommune, de boede i, som havde det personlige tilsyn, så det er nogle nye opgaver (...) handleplanen en del af opgaven”* (Hvidovre Kommune, 6:1). Her er et eksempel, hvor informanten udtaler, at handleplanen kom på dagsordenen i forbindelse med en lovændring, hvor alle kommuner hjemtog handleforpligtigelsen for borgere, der var bosiddende i andre kommuner. Informanten fremhæver, at der er kommet en udvidelse af arbejdsopgaver. I forhold til ledelsens krav påpeger Lipsky, at medarbejderne ofte føler, at de har for få ressourcer til at løse arbejdsopgaverne, hvilket vi har identificeret i Hvidovre Kommune: *”(...) jeg syntes det er rigtig svært at få skabt det der, arrangere tværfaglige møder, hele vejen rundt - jeg syntes, det er så tidskrævende. (...) det er jo fuldstændig ligegyldigt med en handleplan her, det er simpelthen, det er nærmest sådan, at vi skal sidde og finde på fyld for at få det frem, som de kom med, og det er måske overhovedet ikke relevant.(...). Det virker lidt som tidsspilde, (...), og det kan tage rigtig lang tid og lave sådan en sag færdig, for først laver du et udførligt journalnotat, så skal du lave handleplanen, og så skal du lave et skema omkring tilsynsbesøg,(...) så det kan godt være lidt irriterende at skulle lave en handleplan hvor du ikke rigtig har nogle oplysninger, altså netop fordi, og der er jo igen med de dårligste* (Hvidovre Kommune, 27:6ff). Ovenstående citater illustrerer, at Frontmedarbejderne giver udtryk for, at de bliver presset over nye arbejdsopgaver, som de finder er ressourcekrævende og tidsspilde. På den måde kan det bidrage til forklaring af hvorfor frontmedarbejderne trækker på diskurser, som konstruerer handleplanen som bureaukratisk. Hvidovre Kommunes handleplanskoncept kan forstås som en illustration på hvordan ledelsen forsøger at præge frontmedarbejdernes arbejde med handleplanen. Konceptet indeholder en vejledning til, hvorledes frontmedarbejderen skal kombinere

tilsynet med udarbejdelse af handleplanen, så det kan foregå på ét møde. Endvidere er vedhæftet en interviewguide med fokus på tilsynsbesøg i forhold til at sikre, at frontmedarbejderen kommer rundt om alle relevante spørgsmål (Bilag 5). Dette kan fortolkes som forsøg på at mindske frontmedarbejderens mulighed for skøn ved at udstikke retningslinjer, der ensarter frontmedarbejdernes handlemønstre ved møderne, og som tydeligt beskriver fokuspunkter, som frontmedarbejderen skal have.

Lipsky understreger, at frontmedarbejderne ikke kun stilles krav fra ledelsens og organisationens side, men også det direkte møde med borgeren har en indflydelse på implementeringen. I fokusgruppeinterviewet spurgte vi om, hvilken respons de havde fået fra borgerne, når der er blevet udarbejdet en handleplan: *”G: ikke nogen. C: Næ, ikke det store altså. G: Vi oplever ikke den store interesse fra borgerens side altså. C: Nej, slet ikke ude fra bostederne det er de færreste, der ønsker det, og nogle siger bare ja ja hvis du vil det, så kan vi da godt.”*(Hvidovre Kommune, 30:19) og *”G: Måske er det også derfor, at vi ikke bruger det så meget, fordi vi ikke føler, at der er nogen interesse fra borgeren, og hvorfor gør vi det så?”* (Hvidovre Kommune, 31:1ff). Dialogen illustrerer, at informanterne er enige om, at de ikke får respons på de udarbejdede handleplaner. Lipsky pointerer, at succeskriteriet for, at politik bliver implementeret er, at det giver mening for frontmedarbejderne. På baggrund af Lipsky kan det derfor udledes, at informanternes følelse af, at borgerne udviser ligegyldighed overfor handleplanerne, vil påvirke frontmedarbejdernes forståelse af handleplanen. Det giver mindre mening for frontmedarbejderen at udarbejde planen, når de bliver mødt med ligegyldighed fra borgeren. Frontmedarbejderne oplever et krydspres forstået som, at ledelsen har udstukket nye retningslinjer om, at alle nye sager, hvor handleforpligtigelsen er blevet hjemtaget, skal borgeren have et tilsynsbesøg, og der skal tilbydes en handleplan. Dette fremhæver informanterne som en ny opgave, der er tidskrævende og undertiden tidsspilde, fordi en gruppe af borgerne er for resourcesvage. Samtidig beskriver informanterne, at de møder ligegyldighed blandt borgerne i forhold til at få udarbejdet en handleplan. Koblingen af dette, kan give informanterne en følelse af meningsløshed, hvilket påvirker diskursordenen.

Lipsky beskriver, at frontmedarbejderne benytter forskellige afværgemekanismer for at lette krydspreset. I Hvidovre Kommune anvendes afværgemekanismerne til at tillægge handleplanen en ny betydning, så arbejdet med planen bliver legitimt. Informanterne trækker på afværgemekanismen ”begrænsning af mængden af information om serviceydelser”: *”Det er ikke sådan, at vi retter henvendelse til alle, der får pension, og så kan vi sætte os ned og lave en samlet plan., (...) man får*

virkelig banket ind i hovedet, at handleplaner øh men det er ikke ligeså ekstremt i virkeligheden, og det syntes jeg egentligt er fint nok, så altså man gør det ligesom når der er mening med det ik' (Hvidovre Kommune, 2:10). I passagen fortæller informanten, at de ikke tilbyder handleplanen til alle. Samtidigt fortæller informanten, at hun er klar over, at borgeren skal tilbydes en handleplan, men vælger bevidst ikke altid at tilbyde den. I Serviceloven § 141 om handleplaner beskrives to målgrupper. En gruppe borgere, hvor det er myndighedens pligt at tilbyde en plan. En anden gruppe borgere, hvor myndigheden skal skønne, om der skal udarbejdes en handleplan. I forhold til sidstnævnte gruppe understreges, at borgerens eget ønske om en handleplan skal vægtes højt. Af citatet fremgår det, at frontmedarbejderen kun tilbyder handleplanen, når det giver mening. Ved at frontmedarbejderen ikke informerer om handleplanen, får borgeren ikke mulighed for at komme med sin holdning, hvilket er et eksempel på, at information begrænses.

Informanterne benytter sig også af afværgemekanismen *Creaming-effekt*, hvor frontmedarbejderne opprioriterer nogle borgere frem for andre for at lette arbejdsmængden. Creaming-effekt hænger tæt sammen med Lipskys beskrivelse af, at frontmedarbejderne kategoriserer borgerne. I datamaterialet ses en tendens til, at borgeren i forhold til handleplanen bliver inddelt i to kategorier: En gruppe, hvor det giver mening at udarbejde en handleplan. Her fremhæves de borgere, som bor i midlertidige botilbud, og hvor de på sigt skal i egen bolig. En anden kategori, er borgere, der bor i permanente botilbud, og som karakteriseres som ressourcetsvage. I følgende citater nævntes begge kategorier: ”C: (...) vi skal tilbyde dem en handleplan, men der er mange, der simpelthen er så dårlige, så de kan ikke forstå, hvad det er, vi vil have dem til (...) men der er jo også flere, hvor at det giver rigtigt god mening, hvis de for fremtiden gerne vil flytte i egen bolig, (...), men det er sådan en vurderingssag (Hvidovre Kommune 3:6). Ovenstående citater illustrerer, at informanterne inddeler borgerne i to kategorier, når de skal tage stilling til, om der skal udarbejdes en handleplan. Borgere i midlertidige botilbud, bliver opprioriteret, fordi medarbejderne finder det meningsfuldt at udarbejde handleplanen.

Lipskys fremstilling af, at frontmedarbejderne er udsat for krydspres og derfor anvender forskellige afværgemekanismer, kan hjælpe til at forstå, hvorfor italesættelser af handleplanen som et dialogredskab næsten ikke eksisterer på frontmedarbejderniveau i Hvidovre Kommune, og hvorfor informanterne trækker på diskurser, der konstruerer handleplanen som meningsløs og internt styringsredskab. Nettet af diskurser, som italesætter handleplanen som et bureaukratisk og meningsløst redskab kan være en kombination af, at arbejdet føles ressourcekrævende, og fordi

frontmedarbejderne føler, at borgerne er ligeglade med handleplanen. Der kan opstå frustration over at skulle bruge ressourcer på en handleplan, som i sidste ende ikke har borgerens interesse. Frontmedarbejderne finder det ikke legitimt at anskue handleplanen som et dialogredskab, når borgere ikke deltager aktivt.

Konstruktionen af handleplanen som internt styringsredskab kan fortolkes som et forsøg på at give handleplanen en anden form for legitimitet for at leve op til ledelsens krav. Handleplanen konstrueres som et internt styringsredskab, der kan anvendes overfor en del af målgruppen. Herved ses Creaming-effekt, hvor ressourcetsvage borgere i permanente botilbud nedprioriteres, da handleplanen er meningsløs. Til fordel for borgerne i midlertidige tilbud, hvor handleplanen kan bruges som styringsredskab (en kontrakt) til at sikre overgangen til mindre indgribende tilbud ved at handleplanen anvendes til at holde borgere og samarbejdspartnere op på aftalerne for indsatsen.

7.3.2.2 SOCIAL PRAKSIS - SLAGELSE KOMMUNE

På frontmedarbejderniveau i Slagelse Kommune har vi i højere grad end i Hvidovre Kommune identificeret, at der bliver trukket på diskurser, som konstruerer handleplanen som et dialogredskab. Derudover har vi identificeret, at handleplanen bliver italesat som et internt styringsredskab både i forhold til samarbejdspartnere og borgere, men også som et ledelsesmæssigt redskab i forhold til frontmedarbejderne selv. Vi har også fundet tegn på, at handleplanen bliver italesat som meningsløs som følge af, at borgerne er for ressourcetsvage, men ikke i samme grad, som de to øvrige. Vi vil i følgende delanalyse fokusere på at undersøge, hvorfor frontmedarbejderne både trækker på italesættelser af handleplanen som et dialogredskab, samtidigt med, at der ses tegn på andre konstruktioner af handleplanen.

Lipsky fremhæver, som nævnt, at politik skal være meningsgivende for frontmedarbejderen, før en succesfuld implementering opnås. Krydspresset, som frontmedarbejderen er udsat for, medfører, at det både skal kunne legitimeres overfor de krav, der stilles fra ledelsen og borgeren. I datamaterialet har vi fundet eksempler på udtagelser, hvor informanterne italesætter hvilke organisatoriske krav, der stilles til frontmedarbejderne. For eksempel fremhæver informanterne organisatoriske ændringer i Slagelse Kommune som årsag til, at handleplanen kom mere på dagsordenen *T: "det vi var lidt op imod, var jo, at vi jo også skulle nedbryde en kultur i forhold til, at de tidligere havde været selvvisiterende (f.eks. personalet på botilbuddene)(...) Slagelse Kommune havde valgt at lave en modificeret BUM-model (...) altså vi skulle opbygge et helt nyt område, hvor man ligesom skilte*

tingene ad, fra at de selv var selvvisiterende, så kom vi sådan set ind som ekstra led og skulle være myndighed og være de bevilligende og sætte nogle rammer for det (Slagelse Kommune, 3:1). Informanten fortæller, at der er sket en organisatorisk ændring til BUM-modellen, som opdeler organisationen i en bestillerdel og en udførerdel. Endvidere fremhæver Informanterne, at handleplanen kom på den politiske dagsorden som et redskab til at få mere styr på indsatserne overfor borgerne (det udførende led): ”L: (...) overordnet politisk havde man behov for at sige; ja men hvad er det vi får for pengene, men også kunne kigge på jamen er budgetterne ude på bostederne, (...), svarer de til det den jobmængde eller den tyngde, i gåseøjne, der er på stederne. Så det var simpelthen for at få lavet noget udredning på de enkelte borgere, så alle borgere faktisk udredes. Anden informant bakker op omkring ovenstående udtagelser og supplerer med T: men det er også vigtigt at sige her, at den nye form for handleplaner, der er det også meningen, at det skal bruges som et måleredskab i forhold til, hvor borgeren er henne, hvordan er det, når vi starter med borgeren, hvor er borgeren henne på en skala, og så vil vi også kunne bruge det som et måleredskab, rykker det her (..) (Slagelse Kommune, 5:2). Endvidere beskriver informanterne, at handleplanen bliver brugt som et obligatorisk visitationsredskab (internt styringsredskab): ”Jamen, det er et tilbud, men man kan sige, vi har haft den kultur hos os, at alle der bor på et bosted skal have en handleplan, hvis de ikke selv ønsker at deltage i den, så laver vi hvert tilfælde en handleplan i forhold til, hvad er det for nogle intentioner, at man som kommune har med at lave den her boplacerings og så giver den til bostedet (...) (Slagelse Kommune, 10:24).” Ovenstående citater viser, at informanterne beskriver handleplanen som meningsgivende i forhold til at leve op til organisationens krav om at arbejde efter BUM-modellen. Handleplanen får status som en kontrakt, et måleredskab og et økonomisk styringsredskab. BUM-modellen medfører, at frontmedarbejderne skal udføre en ny rolle overfor udførerne, hvor det er dem, der udstikker retningslinjerne for indsatsen og har kompetencen til at afgøre kvaliteten af indsatsen. Herved får handleplanen mening som internt styringsredskab, fordi det bruges som et visitationsredskab, hvor målene for indsatsen tydeliggøres overfor det udførende led.

Slagelse Kommunes måde at organisere sig på afspejles i kommunens handleplanskoncept. Kommunen har valgt at integrere den sociale handleplan med de pædagogiske handleplaner på botilbuddene (bilag 5). Det fremgår tydeligt af konceptet, at den sociale handleplan er myndighedens plan og den skal udstikke retningslinjerne for udførernes arbejde. Den pædagogiske plan skal derfor bakke op omkring de overordnede retningslinjer.

Ovenstående tolker vi som, at frontmedarbejderne har accepteret de organisatoriske mål med handleplanen. Frontmedarbejderne har status som bestiller, herved bliver handleplanen et meningsfuldt styringsredskab. Det kan forklare hvorfor frontmedarbejderne tilslutter sig konstruktionen af handleplanen som et internt styringsredskab

Datamaterialet indeholder flere udtagelser, hvor arbejdet med at gøre handleplanen meningsgivende for borgeren fremhæves: *"men vi tænker også, at måske kan det også give rigtig god mening for nogle borger, (...) når man sidder og har dialogen med dem, så siger de også jamen, der sker ikke noget, jeg udvikler mig ikke, der sker ikke noget det hele er lige meget, og så kan man sige, prøv at se her fra dengang vi startede, så har du faktisk rykket dig (...)"* (Slagelse kommune, 5:2). Informanterne fremhæver, at det er altafgørende, at handleplanen giver mening for borgeren og italesætter derved handleplanen som et dialogredskab. Citatet kan fortolkes som, at handleplanen blandt andet kan bruges som et redskab til dialog omkring borgerens udvikling og hvilke mål, der skal nås. I den forbindelse er det relevant at inddrage hvorledes borgerne i Slagelse kommune bliver kategoriseret *"L: men der, tror jeg igen, der er forskel på, om det er handicapområdet, eller det er psykiatriområdet og særligt, hvilken gruppe af borger er det.(...) nogle af de meget svært udviklingshæmmede jamen de har jo ikke forståelsen for, hvad det her handler om, (...) T: Der er jo også nogle, der stiller krav, og det er jo også rigtig godt. L: ja ønsker at flytte - ja de har måske haft et ønske om at flytte i mange år, men de har ikke haft nogle at sige det til"* (Slagelse kommune, 16:24). Dialogen illustrerer, at informanterne ligesom i Hvidovre Kommune, opdeler borgerne i to kategorier. De ressourcetsvage, der ikke kan indgå i en dialog omkring udarbejdelsen, og de mere ressourcestærke, der har de kommunikative evner til at indgå i samarbejdet. Kategoriseringen af borgerne trækker herved både på handleplanen som et dialogredskab i forhold til de ressourcestærke borgere. Men den kan også samtidigt forklare, hvorfor frontmedarbejderne også trækker på italesættelser af handleplanen som meningsløs i forhold til de ressourcetsvage. Ovenstående kan også fortolkes som, at frontmedarbejderne benytter sig af creaming-effekt ved at opprioritere de borgere, der nemmere kan indgå i handleplansarbejdet.

Lipskys beskrivelse af, at frontmedarbejderne er udsat for et krydspres og derfor både skal leve op til organisationens og borgerens krav kan forklare, hvorfor informanterne i Slagelse Kommune både trækker på italesættelser af handleplanen som et dialogredskab og et internt styringsredskab samt, hvorfor der i mindre grad ses italesættelser af handleplanen som meningsløs. Forklaringen på, at handleplanen bliver italesat som et internt styringsredskab kan forstås som en afspejling af, at

Slagelse Kommune arbejder efter BUM-modellen og har struktureret samarbejdet mellem bestiller og udfører ved blandt andet at anvende handleplanen som et visitationsredskab. Samtidigt skal handleplanen også være meningsfuld i forhold til borgeren. Herved ses eksempler på, at handleplanen som et styringsredskab også bliver italesat som meningsfuld for borgeren, fordi borgerens udviklingspotentiale bliver tydeliggjort. Herved sammenkobles italesættelserne af handleplanen som både et internt styringsredskab og et dialogredskab. I forlængelse af dette er det også relevant at fremhæve kategoriseringen af borgerne. Lipsky fremhæver, at frontmedarbejderne kategoriserer klienterne, så de passer ind i organisationen. Dette kan forklare hvorfor frontmedarbejderne inddeler borgerne i to kategorier. De mere ressourcestærke, der kan indgå i en relevant dialog omkring deres udviklingspotentiale og målsætninger. Og dem, der er for ressource svage, og hvor handleplanen italesættes som meningsløs.

Ovenstående to analyser viser, at de organisatoriske rammer, afspejles i kommunernes diskursordner. Vi er bevidste om, at andre faktorer påvirker diskursordnerne, men kan konkludere, at de organisatoriske forhold er en af årsagerne til, at der findes andre diskurser på frontmedarbejderniveau. Derfor finder vi det relevant at sammenligne de to kommuners organisatoriske rammer, for at indkredse praksis med sociale handleplaner nærmere.

7.4 ANALYSE DEL 4 - KOMPARATIV ANALYSE

I denne analyse vil vi besvare anden del af vores problemformulering: hvilke ligheder og forskelle er der i diskurser, som frontmedarbejderne trækker på om sociale handleplaner i kommunerne. Derfor vil vi gennemføre en komparativ analyse af de to kommuners konstruktion af praksis om sociale handleplaner. Med vores socialkonstruktivistiske udgangspunkt analyserer vi sociale fænomener afhængigt af deres kontekst. Slagelse og Hvidovre Kommune kan derfor ikke fungere som startpunkt for en komparativ analyse uden, at der tages højde for, at de er ganske forskellige (Jensen, 2000). Dette har vi allerede slået fast i tredje analysedel om social praksis, hvor vi med afsæt i Faircloughs dialektiske forståelse af diskurs tog udgangspunkt i, at diskurser ikke kun forandrer den sociale praksis, men også afspejler de sociale strukturer, som den indgår i. Ved hjælp af Lipsky redegjorde vi for, at forskellene i de organisatoriske krav spiller en rolle for, hvorledes praksis om handleplanerne italesættes i de to kommuner. Vi har valgt at læne os op af Per H. Jensens artikel om kontekstbaserede komparative analyser (Jensen, 2000), da han kritiserer den komparative forskning for ikke at tage højde for sociale fænomeners kontekstafhængighed. Derfor påpeger han nødvendigheden af, at kontekstualisere komparative analyser og kommer med et bud

på, hvorledes man kan udvikle en passende analysemodel (Jensen, 2000: 30ff). Per H. Jensen slår fast, at: *Som en generel regel må dog gælde, at såfremt man ønsker at udvikle en kontekstuel forståelses- og forklaringsramme (...), så må konteksten fungerer med en forpligtigende og tvingende logik, der skal organisere og strukturere vort forståelse af egenskaber, der er under observation* (Jensen, 2000:35). Per H. Jensens artikel tager afsæt i en tværnational komparativ analyse af kvinders erhvervsdeltagelse i Danmark og Italien. Her slår han fast, at det ikke er muligt at sammenligne kvinders erhvervsdeltagelse i to forskellige lande, uden at forstå erhvervsdeltagelse i deres samfundssystemer. For at kunne håndtere dette analytisk pointerer han, at det er nødvendigt at opdele de to samfundssystemer i delelementer. I den forbindelse trækker Per H. Jensen på Pierre Bourdieu og konstruerer forskellige idealtyper af delelementer, der skal sammenlignes (Jensen, 2000: 33). For eksempel sammenlignes kvinders erhvervsdeltagelse i Italien og Danmark ved at opdele samfundene i idealtyper om familien, velfærdsstaten og arbejdsmarkedet. Vores komparative analyse af hvilke diskurser, som frontmedarbejderne trækker på i de to kommuner, må derfor tage udgangspunkt i kommunernes særpræg.

7.4.1 VALG AF KONTEKSTUELLE DELKOMPONENTER

Som tidligere nævnt, har vi valgt to kommuner, der adskiller sig på en række punkter. Vi ønskede, at den ene kommune skulle have et simpelt handleplanskoncept og anvende handleplanen som et tilbud til borgeren. Hvidovre Kommune lever op til de udvalgte parametre. Derudover ønskede vi, at den anden kommune havde et mere omfattende handleplanskoncept og brugte den som et obligatorisk visitationsredskab, hvilket Slagelse Kommune opfylder. Dette valg traf vi på baggrund af vores litteraturstudie, som indikerede, at disse var vigtige parametre for forståelsen af praksis med sociale handleplaner (jf. afsnittet om komparativ analyse). Litteraturstudiet pegede på, at det kan være problematisk, hvis kommunerne anvender handleplanen som et visitationsredskab, da det kan medføre, at sagsbehandlerne opfatter den sociale handleplan som et statisk redskab, der bare skal udfyldes for at få en bevilling igennem frem for et dynamisk samarbejdsredskab mellem borger og kommune. Endvidere pegede litteraturstudiet på, at for, at den sociale handleplan kan blive et dynamisk redskab, som får reel indflydelse for borgeren, skal relationsarbejdet vægtes højt frem for fokus på udarbejdelse af standardiserede værktøjer. Vores kritiske diskursanalyse viser, at selvom Slagelse Kommune anvender handleplanen som et obligatorisk redskab og har det mest omfattende handleplanskoncept trækker informanterne i højere grad end i Hvidovre Kommune på diskurser, der konstruerer handleplanen som dialogredskab. På baggrund af, at vi ikke har haft fokus på borgerens

perspektiv kan vi ikke udtale os om, at borgerne i Slagelse Kommune føler sig mere medinddraget end i Hvidovre Kommune. Men vi kan ikke som undersøgelser fra vores litteraturstudie konkludere, at der for eksempel er sammenhæng mellem at anvende handleplanen som et obligatorisk redskab og mindre fokus på relationsarbejdet til borgeren. For at forstå hvorfor der er forskel på diskursordnerne i de to kommuner, er vi nødsaget til at finde flere parametre at sammenligne forskelle og ligheder mellem de to kommuners praksis. Derfor har vi på baggrund af datamaterialet fra fokusgruppeinterviewene og vores kritiske diskursanalyse fundet frem til andre kontekstuelle delelementer, som vi finder relevante at sammenligne i forhold til praksis med sociale handleplaner.

Vores sociale praksisanalyse viser, at frontmedarbejderne i Slagelse Kommune finder arbejdet med handleplanen mere legitimt end i Hvidovre. Derudover viser analysen, at frontmedarbejderne i Slagelse Kommune oplever, at handleplanen også giver mere mening for borgerne end frontmedarbejderne i Hvidovre Kommune giver udtryk for. På baggrund af vores sociale praksis analyse mener vi, at det skyldes den måde kommunerne har valgt at organisere sig på. Analysen viser tegn på, at måden kommunerne har organiseret samarbejdet på mellem myndighed og udførende personale samt sagsbehandlingernes mulighed for tæt dialog med personale på botilbud spillede en rolle. Derfor har vi valgt følgende parametre ud: Måden kommunerne har organiseret samarbejdet mellem myndighed og udførende personale og kommunernes organisering i forhold til botilbud efter Serviceloven §§ 107 og 108.

7.4.1.1 KOMMUNERNES ORGANISERING I FORHOLD TIL BOTILBUD EFTER SERVICELOVEN §§ 107 OG 108

Frontmedarbejderne i Hvidovre Kommune fremstiller kommunen, som køber kommune: *”og så er Hvidovre jo også sådan en typisk køber kommune, det vil sige, at vi har ikke ret mange, vi har nogle få bofællesskabspladser så det vil sige, der har jo ikke været så frygtelig meget kontakt til botilbud rundt omkring (...)* (Hvidovre Kommune, 6:14). Med det menes, at de er nødsaget til at købe en del botilbud i andre kommuner. Via Hvidovre Kommunes hjemmeside har vi fundet frem til, at Hvidovre Kommune har fire bofællesskaber, som hører under Servicelovens § 107. Det vil sige, at der er tale om midlertidige botilbud, hvor der er en forventning om, at borgeren på sigt kan komme i mindre indgribende tilbud. Kommunen har ingen længerevarende botilbud efter Servicelovens § 108, hvilket medfører, at disse tilbud må købes i andre kommuner. I forbindelse med en lovændring i januar 2011 hjemtog de fleste kommuner, som nævnt, handleforpligtigelsen for borgere bosiddende i andre kommuner. Sagsbehandlingernes italesætter det som en ny opgave, der er

ressourcekrævende, fordi Hvidovre Kommune har mange borgere placeret i andre kommuner og det blev politisk besluttet, at alle nye borgere skulle have et tilsynsbesøg og tilbud om handleplan. Dette ses f.eks. indlejret i Hvidovre Kommunes handleplanskoncept, hvor skemaet til handleplanen er integreret med skabelonen/interviewguiden for nye tilsynsbesøg (Bilag 5). Ved at sagsbehandlerne ikke tidligere har haft handleforpligtigelsen over de hjemtagne borgere, betyder det, at sagsbehandlerne i Hvidovre Kommunen ikke har en nær relation til en stor del af borgerne og ikke tidligere har haft forpligtigelsen i forhold til at udarbejde handleplaner. I vores møde med informanterne i Hvidovre Kommune giver de udtryk for hvorfor det er svært at få handleplanen til at give mening: *”Næ, bare i det hele taget, altså de er ligeglade med det, altså hvad skal jeg bruge det til, (...) altså de forholder sig til pædagogerne og pædagogerne arbejder videre med det der ligesom er øh, så jeg føler ikke, at det er noget, som de syntes er noget specielt altså”* (Hvidovre Kommune, 31:10). Sagsbehandlerens italesætter indeholder både en fortælling om, at borgerne ikke kan relatere sig til handleplanen. Samtidig forholder borgeren sig til pædagogerne og ikke myndighedssagsbehandlerne. Herved bliver handleplanen ikke et dynamisk redskab, der bliver anvendt i dagligdagen, og derved får den ingen indflydelse for borgeren.

Slagelse Kommune har i modsætning til Hvidovre en lang række interne botilbud i Kommunen, både længerevarende botilbud efter Servicelovens § 108 og midlertidige efter Serviceloven § 107 (jf. Slagelse Kommunes hjemmeside og tilbudsportalen). Informanterne fortæller, at Kommunen har arbejdet meget med at skabe et godt samarbejde mellem myndighedssagsbehandlerne og det pædagogiske personale, for at handleplanen skal give mening for borgeren: *”der var mange udfordringer i det, der var også i forhold til at få tilliden til hinanden (...) jamen blandende man sig så for meget i det pædagogiske arbejde, eller hvad, hvor overordnet skulle man være, hvor detaljeret skulle man være, før at det gav mening, og det syntes jeg, at det har været noget, at det der har kendetegnet arbejdet, også efterfølgende”* (Slagelse Kommune, 4:4). Endvidere fremhæver informanterne vigtigheden af, at handleplanen bliver respekteret pædagogisk, for at det kan blive et meningsfuldt redskab for borgeren: *”men jeg tror også at respekten omkring handleplanen, fordi det er borgeren plan, den går helt ud til det yderste led her. Så hvis man oplever en, der ikke rigtig forstår værdien af, eller har fanget, hvad går det her ud på (...) som den største opgave at motivere dem til at have en holdning til det her tilbud, så kan det godt være, at det sker via en pædagogisk handleplan, (...) når de har forstået værdien af den og når de har set i praksis, når det er det de forstår, vi skal, jamen så er det ikke så farligt, det er især de paranoides tolkningen kan man sige, hvor der er rigtig meget pædagogisk motivationsarbejde ind i det. (...) Jeg syntes, at helt ud til det*

yderste led, er man meget optaget af det (Slagelse Kommune, 12:13). Informanten italesætter, at Slagelse Kommune har brug en del ressourcer på at etablere samarbejdet mellem den sociale handleplan og den pædagogiske plan og har forholdt sig til, hvorledes de kan spille sammen. Samtidig italesættes vigtigheden af, at det pædagogiske personale arbejder med de sociale handleplaner i daglig praksis for at sikre, at borgeren tager ejerskab over handleplanen. Dette ses også i Slagelse Kommunes handleplanskoncept, hvor man har fokuseret på at sammenkoble den sociale handleplan med den pædagogiske handleplan (Bilag 5).

Ovenstående beskrivelse af Hvidovre og Slagelses Kommunes måde at organisere sig på i forhold til botilbud kan være med til at forklare forskellene i de to kommuners diskursordner. Som beskrevet i tredje analyse oplever frontmedarbejderne i Hvidovre Kommune et krydspres, fordi ledelsen stiller krav om udarbejdelse af handleplaner, som frontmedarbejderne ikke føler, er meningsfuldt for borgeren. Herved mister handleplanen legitimitet. En årsag, som informanterne i Hvidovre Kommune fremhæver, er at borgerne ikke kan relatere sig til handleplan, da de forholder sig til det pædagogiske arbejde. Hvidovre Kommunes forudsætninger for at lave et tættere samarbejde med det pædagogiske personale er begrænset, fordi de er nødsaget til at købe en del af deres tilbud i andre kommuner. Det betyder begrænset mulighed for at have indflydelse på, at handleplanen bliver et redskab, som det pædagogiske personale anvender i dagligdagen med borgeren. Analysen af social praksis i Slagelse Kommune viser, at Slagelse Kommune i højere grad finder handleplanen legitim i deres daglige arbejde blandt andet, fordi handleplanen bliver fremhævet som meningsfuld for borgerne. Derudover har Slagelse Kommune på baggrund af deres mange interne botilbud bedre mulighed for at skabe et samarbejde med det pædagogiske personale og udvikle en rød tråd mellem den sociale handleplan og den pædagogiske handleplan.

7.4.1.2 MÅDEN KOMMUNERNE HAR ORGANISERET SAMARBJDET MELLE MYNDIGHED OG UDFØRENDE PERSONALE

Informanterne fortæller, at Slagelse Kommune arbejder efter BUM-modellen: *"man kan sige, det vi var lidt op imod var jo, at vi jo også skulle nedbryde en kultur i forhold til, at de tidligere havde været selvvisiterende, og vi skulle indføre en model om, hvor man i Slagelse kommune havde valgt at lave en modificeret BUM model"* (Slagelse Kommune, 3:14). Dette ses blandt andet indlejret i deres handleplanskoncept, hvor bestillerdelen og udfører delen opdeles, og roller og kompetencer i forhold til handleplanen tydeliggøres (Bilag 5). Endvidere ses det ved, at social praksis er struktureret efter, at handleplanen er et obligatorisk visitationsredskab, som bruges til at tydeliggøre

overordnede målsætninger, som myndigheden forventer udførerne arbejder efter. Dette redegjorde vi for i analysen af social praksis, hvor vi kom frem til, at det havde betydning for, hvorfor handleplanen blev italesat som et internt styringsredskab.

Informanterne i Hvidovre Kommune fortæller, at de skal til at arbejde efter en ny metode (BUM-modellen), men at den ikke er trådt i kraft endnu: *men nu skal vi så overgå til BUM-modellen, det bliver spændende at se, hvordan den ser ud, altså jeg har ikke helt styr på, hvordan den ser ud* (Hvidovre Kommune, 20:8). Det fortolker vi som, at de ikke pt. arbejder efter BUM-modellen. Dog nævner informanterne, at det kunne være ønskværdigt, at den sociale handleplan blev den overordnede handleplan, frem for den pædagogiske plan, så det er myndigheden, der udstikker retningslinjerne for indsatsen: *"det er jo fint nok, at vi få de der oplæg i de pædagogiske handleplaner, men i princippet er det jo os som kommune, der skal sige, vi vil gerne have, at I arbejder sådan og sådan ikke ned i detaljen for det er pædagogen, der skal gøre det. Det skal jo faktisk være sådan, at vi siger, vi kunne godt tænke os, at I arbejdede sådan, og så laver de nogle pædagogiske handleplaner, og så får vi noget, og så kører den bare videre på den måde ik."* (...) (Hvidovre Kommune 4,9). Her giver informanterne i Hvidovre Kommune udtryk for, at praksis pt. er, at det er den pædagogiske handleplan, der er styrende i forhold til indsatsen. Men at man ønsker, at det var handleplanen, der var den overordnede plan, som den pædagogiske plan tog udgangspunkt i. Dette kan forklare hvorfor informanterne også trækker på diskurser, der fremstiller handleplanen som et internt styringsredskab i form af blandt andet Kontraktdiskursen, fordi der ønskes mere styr på de indsatser, der er købt uden for kommunen.

7.4.1.3 SAMMENFATNING

Vi har i ovenstående komparativ analyse valgt at sammenligne de to kommuners måde at organisere sig på i forhold til BUM-model og antal interne botilbud i kommunerne. Vi vil ikke udelukke, at andre parametre kunne være relevante at sammenligne i forhold til praksis med sociale handleplaner, men mener, at ovenstående kan være med til at belyse, hvorfor kommunernes diskursordner er forskellige i deres konstruering af praksis om sociale handleplaner. Hvidovre Kommune har organisatoriske udfordringer ved, at de er nødsaget til at købe botilbud i andre kommuner. Herved har de ikke på samme måde mulighed for et tæt samarbejde med det pædagogiske personale på botilbuddene. Dette har indflydelse på, hvorledes handleplanen bliver implementeret. Hvilket både medfører, at den sociale handleplan ikke får status som den overordnede plan, der skal udstikke retningslinjer for det pædagogiske arbejde, og handleplanen

bliver meningsløs for borgeren. Herved mister handleplanen sin legitimitet. Sagsbehandlerne efterspørger, at det bliver dem, der udstikker retningslinjerne i forhold til den indsats, som det pædagogiske personale udfører. Det kan være én af grundene til, at der er høj tilslutning til Kontraktdiskursen. I modsætning til Hvidovre Kommune har Slagelse bedre grundlag for at skabe et tæt samarbejde med personalet på botilbuddene, fordi mange borgere er bosiddende i interne tilbud. Kommunen har haft fokus på at skabe en rød tråd mellem den sociale handleplan og de pædagogiske handleplaner, hvilket betyder, at det pædagogiske personale i højere grad anvender handleplanen i dagligdagen, hvilket gør handleplanen mere meningsfuld for borgeren. Handleplanen fremstillet som et dialogredskab bliver herved mere legitim. Slagelse Kommune trækker også på Styringsdiskurs til konstruktion af praksis om sociale handleplaner. Dette kan forklares som følge af, at kommunen arbejder efter BUM-modellen, hvor der er en klar opdeling i bestiller og udfører. Herved bliver handleplanen relevant som internt visitationsredskab.

En komparativ analyse tydeliggør, at praksis om sociale handleplaner er kompleks og at de strukturelle rammer og måden, kommunen er organiseret på, spiller en afgørende rolle for hvilke diskurser sagsbehandlerne trækker på og hvorledes praksis om handleplanerne bliver konstrueret.

Undersøgelsen sigtede mod at kortlægge, hvorledes de centralpolitiske intentioner med sociale handleplaner bliver omsat i de enkelte kommuner. Via en komparativ analyse af kommunernes arbejde med sociale handleplaner, ønskede vi at indkredse kommunal praksis med handleplanen.

Vores problemformulering indeholdte et horisontalt perspektiv, hvor vi med afsæt i litteraturstudiet satte spørgsmålstejn ved, om de centralpolitiske intentioner blev implementeret i kommunal praksis. Derfor fandt vi det interessant at undersøge handleplanens vej ned gennem det politiske system, for at blive klogere på hvad, der påvirker implementeringsprocessen. Endvidere indeholdte problemformulering et vertikalt perspektiv, da vi forudsatte, at kommuners forskellige praksisser vil have en betydning for hvorledes handleplanen implementeres.

Vi valgte en diskursanalytisk teoretisk ramme, da vi gennem vores litteraturstudie dannede os den opfattelse, at praksis er præget af divergerende opfattelser af sociale handleplaner, og at der i praksis arbejdes forskelligt i kommunerne. Herved havde vi en antagelse om, at det ikke er ligegyldigt, hvordan den sociale handleplan bliver italesat, da det har betydning for hvilke sociale fakta, der kan dannes konvention om, og hvordan sociale handleplaner anvendes i praksis.

På centralpolitisk niveau viste vores diskursanalyse, at handleplanen bliver konstrueret som et dialogredskab, der skal sikre borgerens retssikkerhed, medinddragelse og at borgerens uudnyttede ressourcer bliver aktiveret. Handleplanen bliver fremstillet som et sagsbehandlingsredskab, der sikre, at borgeren får en helhedsorienteret indsats og hvor rammerne og målene for indsats tydeliggøres. Analysen pegede endvidere på, at diskurserne på centralpolitisk niveau er ideologiske.

Vores diskursanalyser på frontmedarbejderniveau i de to kommuner viser, at selvom diskurserne på centralpolitisk niveau fremstår som ideologisk, er de ikke direkte blevet omsat i de to kommunale praksisser. Frontmedarbejderne i Hvidovre Kommune bakker op omkring Retssikkerhedsdiskursen og Medinddragelsesdiskursen, men anser ikke handleplanen som bidragende til at sikre retssikkerhed og medinddragelse. I Slagelse Kommune ses tendenser på, at de centralpolitiske diskurser bliver italesat, men nettet ”handleplanen som internt styringsredskab” fylder ligeledes i diskursordenen. Diskursanalysen viser, at handleplanerne ikke bliver fuldt ud implementeret i kommunal praksis og at frontmedarbejderne i de to kommuner ikke tilslutter sig en entydig forståelse af den sociale handleplan, men trækker på og tilslutter sig diskurser, der indeholder modstridende forståelser af handleplanen.

På baggrund af vores diskursive analyse kan vi derfor bekræfte vores indledningsvise formodning om, at de centralpolitiske intentioner ikke bliver implementeret i praksis. For at forstå nærmere hvorfor, at der sker en forandring fra centralpolitisk niveau til frontmedarbejderniveau trak vi på Faircloughs dialektiske forståelse af diskurs. Fairclough forudsætter, at diskurser forandrer de strukturelle rammer de indgår i, men strukturerne afspejles samtidigt i diskurserne. Vores sociale praksisanalyse på kommunalpolitisk niveau viser, at både de organisatoriske rammer og frontmedarbejdernes opfattelse af borgerens perspektiv på handleplanen påvirker implementeringsprocessen.

Vores sociale praksisanalyse i Hvidovre Kommune viser, at frontmedarbejderne er udsat for krydspres, der medfører, at handleplanen som et dialogredskab mister sin legitimitet. Nettet af diskurser, der italesætter handleplanen som et bureaukratisk og meningsløst redskab kan være en kombination af, at arbejdet føles ressourcekrævende, og frontmedarbejderne føler, at borgerne er ligeglade med handleplanen. Frontmedarbejderne finder det ikke legitimt at anskue handleplanen som et dialogredskab, når borgere ikke deltager aktivt. Analysen viser, at frontmedarbejderne benytter afværgemekanismer, for at legitimere arbejdet med handleplanen. Handleplanen konstrueres som et internt styringsredskab, der kan anvendes overfor en del af målgruppen. Herved ses Creaming-effekt, hvor ressourcestærke borgere opprioriteres i handleplansarbejdet.

Vores sociale praksisanalyse i Slagelse Kommune kan forklare, hvorfor frontmedarbejderne både finder handleplanen legitim som et dialogredskab og et styringsredskab. Handleplanens italesættelse som et internt styringsredskab kan forstås som en afspejling af, at Slagelse Kommune arbejder efter BUM-modellen. Handleplanen skal legitimeres overfor borgerne, hvorfor frontmedarbejderne fremhæver, at borgerens udviklingspotentiale bliver mere tydeligt for borgeren selv, med handleplanerne. Herved sammenkobles italesættelserne af handleplanen som både et internt styringsredskab og et dialogredskab.

Vi kan på baggrund af vores kritiske diskursanalyse besvare første del af vores problemformulering, om hvorledes handleplanerne omsættes i forskellige kommunale praksisser. Diskurserne på centralpolitisk niveau bliver i implementeringsprocessen indlejret i en kommunal diskursorden, hvor sammensmeltningen med andre diskurser giver handleplanen en anden betydning. Særligt så vi dette i Hvidovre Kommune, hvor Medinddragelsesdiskursen og Retssikkerhedsdiskursen ikke anvendes til at konstruerer handleplanen som et dialogredskab, men i kombination med Bureaukratidiskursen får handleplanen status som meningsløs.

For at indkredse praksis med sociale handleplaner ønskede vi at blive klogere på, hvilke kommunalorganisatoriske vilkår handleplanen indgår i. Vores komparative analyse viser, at de kontekstuelle vilkår som frontmedarbejderne arbejder under påvirker diskursordenen. Hvidovre Kommunes organisatoriske rammer sætter begrænsninger for frontmedarbejdernes mulighed for et tæt samarbejde med det pædagogiske personale. Dette har indflydelse på, hvorledes handleplanen bliver implementeret. Det medfører både, at den sociale handleplan ikke får status som den overordnede plan, der skal udstikke retningslinjer for det pædagogiske arbejde. Samtidig bliver handleplanen meningsløs for borgeren, fordi den ikke bliver anvendt i borgerens dagligdag. Herved mister handleplanen sin legitimitet. Frontmedarbejderne efterspørger, at det bliver dem, der udstikker retningslinjerne i forhold til den indsats, som det pædagogiske personale udfører. Det kan være én af grundene til, at der er høj tilslutning til Kontraktdiskursen. I Slagelse kommune viser den komparative analyse, at de har et bedre grundlag for et tæt samarbejde med personalet på botilbuddene. Derudover har kommunen fokus på at skabe en rød tråd mellem den sociale handleplan og de pædagogiske handleplaner, hvilket betyder, at det pædagogiske personale i højere grad anvender handleplanen i dagligdagen. Handleplanen fremstillet som et dialogredskab bliver herved mere legitim. Tilslutning til Styringsdiskursen kan forklares som følge af, at kommunen arbejder efter BUM-modellen, hvor der er en klar opdeling i bestiller og udfører. Herved bliver handleplanen relevant som internt visitationsredskab.

Vores analyse viser, at implementeringsprocessen er kompleks. Vi kan konkludere, at frontmedarbejdernes forståelse af handleplanen har en afgørende betydning for hvorledes handleplanen bliver omsat i praksis. Med vores komparative analyse kan vi ligeledes konkludere, at de organisatoriske rammer har en stor indflydelse på hvorledes handleplanen bliver oplevet af frontmedarbejderne, og om de finder de centralpolitiske intentioner legitime. Vi kan på baggrund af vores undersøgelse udlede, at der ikke findes én løsning til at sikre, at de politiske intentioner med handleplanen bliver implementeret i kommunal praksis. Derfor er det vigtigt at være opmærksom på, når god praksis med handleplaner skal udarbejdes, at handleplanskonceptet skal have øje for de organisatoriske udfordringer, der vil påvirke mødet mellem sagsbehandler og borger.

- Barnes, Colin & Mercer, Geof**, (2003). *Disability politics*. Routledge London.
- Bengtsson, S. m.fl.** (2003). *Handicap, kvalitetsudvikling og brugerinddragelse*. AKF
- Benjaminsen, L., Andersen, D. og Sørensen, M.** (2009). *Den sociale stofmisbrugsbehandling i Danmark*. Hovedrapport. Schultz Grafisk A/S. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Bjørn, Runa** (2008). *Sociale handleplaner – hvordan virker de? – sociale handleplaner som evalueringsværktøj i Århus Kommunes socialforvaltning*. Masterprojekt fra Master i Evaluering
- Born, A og Jensen, H. Per** (2008). *Jobplaner og medborgerskabet – et nyt dispositiv?* Uden for nummer 15/2008. Dansk Socialrådgiverforening
- Burr, Vivian.** (1995). *An Introduction to Social Constructionism*. Routledge
- Campbell, Jane & Oliver, Mike**, (1996). *Disability – towards an enabling Society*. Sage.
- Cohen, M. and K. Ramian**, (red) (2001). *HAPLA - Handleplaner og fremtidsarbejde*. Rapporter fra et videnskabende netværk om handleplanernes metodik. 2001, Videnscenter for Social-psykiatri: København.
- Dalberg-Larsen, J.** (2010). *Lovene og livet – en retssociologisk grundbog*. Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Dansk Socialrådgiverforening**, (2011). *11 minutter i timen til borgerkontakt i børne- og ungeforvaltninger*. Dansk Socialrådgiverforening.
- Dansk Socialrådgiverforening**, (2012). *Tidsundersøgelse bland socialrådgivere på handicapområdet*. Dansk Socialrådgiverforening
- Ejler, Nicolaj.** (2004). *Undersøgelse af Retssikkerhedslovens § 4*. Socialministeriet, København.
- Eplov, L. F m.fl.** (2010). *Psykiatrisk & psykosocial rehabilitering*. Munkgaard, København
- Fairclough, Norman** (1992) *Discourse and Social Change*. Polity Press. USA

- Fairclough**, Norman (2003): *Analysing discourse – textual analysis for social research*. Routledge. New York
- Fairclough**, Norman, (2008). *Kritisk diskursanalyse – en tekstsamling*. Hans Reitzels Forlag. København
- Flensted-Jensen**, M. (2005). *En ny forståelse af retssikkerhed på det socialpolitiske område – også for de ”uelskelige”*. Uden for nummer 11/2005. Dansk Socialrådgiverforening
- Fristrup**, Tine (2005). *Individuelle handleplaner – interpreterende konstruktioner og konstruerende interpretationer*. Nordiske udkast Årg. 33, nr. 1.
- Gibbons**, John m.fl. (2004). *Language in the law*. Orient Longman Private Limited. New Delhi.
- Hansen**, Jens. (2009). *Handleplansarbejdet i kommunerne - status efter kommunalreformen*. Center for kvalitetsudvikling. Århus.
- Holm**, N., **Lenzig**, E. og **Skrumsager**, M. (2001). *Det juridiske grundlag for sociale handleplaner*, i Mahs, B.M., Rachlitz, A. (red.) 2001: Jeg har planer eller har jeg? FOKUS. Det Kommunale Momsfond.
- Hielmcrone**, N og Schultz, T (2007). *Større retssikkerhed i socialt arbejde?* Uggerhøj, L. (red). Magt og forandring i socialt arbejde. Akademisk forlag.
- Højlund**, P og **Juul**, S. (2005). *Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag. København
- Jensen**, Per H. (2000). *Kontekstuelle og tværnationale komparative analyser*. Dansk Sociologi 3/00.
- Juliussen**, Finn Blickfeldt (2004). *Forudsætninger for godt handleplansarbejde – erfaringer fra handleplansnetværket*. Videnscenter for Socialpsykiatri, København K.
- Järvinen**, M og Mik-Meyer, N. (2004). *At skabe en klient – Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag. København
- Jørgensen**, Marianne Winter, og **Phillips**, Louise (2008). *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg C. Roskilde Universitetsforlag.

- Jørgensen**, Marianne Winther. (2002). *Refleksivitet og kritik socialkonstruktionistiske subjektpositioner*. Roskilde Universitetsforlag.
- Kvale**, Steinar og **Brinkmann**, Svend. (2009). *Interview – introduktion til et håndværk* 2. udgave. Hans Reitzels Forlag. København.
- Lassen**, D., D. **Nørgaard**, et al. (2001). *Evaluering og udvikling af handleplan i "Nettet"*. HAPLA-et praksisforskningsprojekt om handleplaner. K. Ramian and M. Cohen. København, Videnscenter for Socialpsykiatri.
- Lipsky**, Michael. (2010). *Street-level Bureaucracy - Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundations.
- Mahs**, Michael. (2001). *Jeg har planer eller har jeg?*. Forum for kvalitet og udvikling i offentlig service. Århus.
- Mik-Meyer**, N. (2005). *Omsorgens herredømme*, i Järvinen, M., Larsen J. E. og Mortensen, N. (red.) 2002. *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus Universitetsforlag.
- Mitchell**, Dean (2006). *Magt & styring i det moderne samfund*. Forlaget Sociologi, Frederiksberg.
- Nielsen**, B. S. og Uggerhøj, L. (2005). *Mellem nærhed og magt: om retlig regulering af borgerens medvirkning i børne- og ungesager*. UFC Børn og Unge.
- Nyboe**, J og **Erhrenrich**, D. (2004). *Lov til et bedre liv – Retssikkerhed for udsatte*. VFC, Socialt Udsatte. Frederiksberg trykkeri.
- Ramian**, K. og Adolph, E. (2002). *Handleplansprocessen*, i Mahs, B.M., Rachlitz, A. (red.) 2001 *Jeg har planer, eller har jeg? – Sociale handleplaner og praksis*, FOKUS. Det kommunale Momsfond.
- Ramian**, K. (1998). "Kvalitet i handleplaner." *Socialpsykiatri* 1(6): 16-22.
- Ramian**, K. (2001). "Handleplaner - magi eller håndværk?" *Socialpsykiatri*(3): 13-14.
- Ramian**, K. and **Adolph**, E. (2001). *Handleplansprocessen. Jeg har planer, eller har jeg? - sociale handleplaner og praksis*. B. M. Mahs. Kbh., Fokus: 13-21.

Ramian, K. and Cohen, M. (2001). *"Handleplaner i de mange planers verden: Et redskab til sammenhæng og helhed."* Socialtpsykiatri 3: 15-19.

Ramian, K. (2007). *"Handleplansledelse er også medarbejdernes ansvar."* Socialpsykiatri

Ramian, K. (2007). *Hvad har vi lært om ledelse af handleplansarbejde.* LEPLA-projektets afslutningskonferencer 12 & 14 juni. Roskilde og Vejle, Videnscenter for Socialpsykiatri.

Ramian, K. (2008). *Billetter til fremtiden. Kvalitet i arbejdet med handleplaner og status.* Resultater fra et auditforløb. Vejle, Psykiatridelingen, Vejle Kommune.

Ramian, K. (2010). *Et oplæg om udredningerne i handleplansarbejdet dem findes der rigtig mange typer af.* SIP- socialpsykiatri

Sandø og Gruber (2006), *Handleplaner og ledsageordning – en undersøgelse blandt beboere på botilbud for yngre fysisk handicappede.* Ringsted.

Serup, A. og Løkke, S. M. (2011). *Brugerinddragelse i arbejdet med behandlingsplaner – En kvalitativ undersøgelse af hvordan socialarbejderne anvender behandlingsplanen i stofmisbrugsbehandlingen med fokus på brugernes inddragelse.* Speciale fra Kandidat i Socialt Arbejde. Aalborg Universitet.

Steen, J. J. og Munkøe, M. (2011). *Velfærd med et menneskeligt ansigt – Fremtidens styringsparadigmer i den offentlige sektor.* Frydenlund.

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

Thorsager, L. m.fl. (2007). *Metoder i Socialt Arbejde – Begreber og problematikker.* Socialforskningsinstituttet

Willer, Jens og Hamre, Bjørn (2007). *"Handleplaner som en del af socialpædagogisk dokumentation.* National videnscenter for inklusion og eksklusion.

Zahavi, Dan (2003). *Fænomenologi.* Roskilde Universitetsforlag.

10 FIGUROVERSIGT

Figur 1: Faircloughs tredimensionel model	29
Figur 2: Diskursorden centralpolitisk niveau	66
Figur 3: Diskursorden på frontmedarbejderniveau i Slagelse Kommune	69
Figur 4: Diskursorden på frontmedarbejderniveau i Hvidovre Kommune	72
Figur 5 - Udsnit af startkodeliste.....	79

11.1 BILAG 1 - LITTERATURSTUDIE

UNDERSØGELSER HVOR HANDLEPLANER ER HOVEDTEMAET

Den sociale handleplan, som blev vedtaget i 1998, er blevet ændret og har fået nyt paragrafnummer i Serviceloven. Den sociale handleplan fra 1998 hed oprindeligt 'den individuelle handleplan § 111'. I lovens bestemmelser var det ikke formelt fastsat, om det var kommunen eller de tidligere amter, der havde det overordnede ansvar for handleplanen. I forbindelse med kommunalreformen blev den individuelle handleplan § 111 omdøbt til den sociale handleplan § 141, og forpligtelsen til at tilbyde og udarbejde den sociale handleplan blev ved nedlæggelserne af amterne placeret udelukkende hos myndigheden i kommunerne. Vi har i dette litteraturstudie valgt at inddrage undersøgelser og evalueringer, som er lavet både inden og efter kommunalreformen. En af de store forskelle på undersøgelserne inden og efter kommunalreformen er, at undersøgelserne inden kommunalreformen oftest tager afsæt i, at det var det daglige pædagogiske personale, der udarbejdede handleplanen sammen med borgeren. Borgerne omtales oftest i undersøgelserne som "brugere", hvilket vi har valgt at videreføre, når vi referere til disse undersøgelser. Derudover har vi valgt begrebet "medarbejder" om personalet, der udarbejdede handleplanerne. Efter kommunalreformen blev ansvaret, som nævnt, fastsat til myndigheden i kommunerne, hvorfor undersøgelserne derfor har skiftet fokus. I disse undersøgelser vil vi benytte begreberne "borger" og "sagsbehandler".

Videnscenter for Socialpsykiatri og Center for Evaluering står for hoveddelen af de undersøgelser og evalueringer, der er lavet omkring den sociale handleplan både inden og efter kommunalreformen. Vi har valgt at gengive et stort udsnit af deres undersøgelser og evalueringer, som vi finder dækkende for deres generelle pointer omkring handleplansarbejdet. Derudover inddrager vi andre større og mindre undersøgelser, der er relevante for vores emne.

UNDERSØGELSER INDEN KOMMUNALREFORMEN

I perioden 1998-2000 dannede Videnscenter for Socialpsykiatri (VISP) i samarbejde med Center for Evaluering (CEPS) netværket HAPLA (**H**andle-**PL**Aner). Resultatet var blandt andet rapporten: "HAPLA - et praksisforskningsprojekt om handleplaner" udgivet 2001. Rapporten indeholder otte projekter på otte tidligere amtslige institutioner, som beskriver forskellige aspekter af arbejdet med handleplaner. Formålet med rapporten er at indsamle erfaringerne om, hvordan man opnår kvalitet i arbejdet med handleplaner med særligt fokus på den brugeroplevede kvalitet. Rapporten

konkluderer blandt andet, at kvaliteten styrkes, hvis målsætningerne i handleplansarbejdet er gensidigt forpligtende. Derfor skal fokus ikke kun være på brugernes forpligtelser, men også medarbejderens forpligtelser i samarbejdet om at opnå de aftalte mål. For det andet fremhæver rapporten, at handleplansarbejdet fungerer særligt godt i de tilfælde, hvor brugerne har haft indflydelse på selve udviklingen af handleplansredskabet, og hvor brugernes ressourcer i handleplansarbejdet bliver anvendt. Derudover pointeres nødvendigheden af at skabe troværdighed og tillid i mødet med brugeren både forud og under handleplansarbejdet. Derfor er relationsarbejdet en klar forudsætning for et kvalitativt handleplansarbejde (Cohen & Ramian, 2001).

I 2002 - 2003 blev HAPLA-projektet fulgt op PLANET-projektet. Formålet med projektet var at finde nye metoder til vidensudvikling og udveksling af erfaringer i forhold til handleplansarbejdet. PLANET-projektet bestod af fem lokalprojekter som fordybede sig i forskellige aspekter af arbejdet med handleplaner. I 2003 udkom en samlede rapport. Rapporten peger for det første på, at der mangler afklaring af, hvad man vil bruge handleplanerne til. For det er let at forfalde til, at handleplansarbejdet alene blev et spørgsmål om at udfylde skemaer. For det andet peger rapporten på, at det er vanskeligt at finde metoder til brugerinddragelse. Et tredje gennemgående element er, at handleplansarbejdet tager meget tid både i forhold til relationsarbejdet med den enkelte bruger og i forhold til faglig dialog med kollegaer. For det fjerde fremhæves vigtigheden af, at brugerne inddrages fra start, både i forhold til metodevalg og spilleregler for handleplansarbejdet. For det femte bliver det påpeget, at både medarbejderne og brugerne skal have efteruddannelse og kurser rettet mod handleplansarbejdet. Afslutningsvist understreges det, at ledelsen aktivt skal prioritere handleplansarbejdet (Juliussen, 2004).

I 2001 lavede Rambøll en evaluering af handleplansarbejdet, som viser, at de centralpolitiske målsætninger med handleplanen ikke er slået igennem i praksis. Resultaterne peger på, at der hersker stor uklarhed og forskellige fortolkninger af, hvad den sociale handleplan er, og hvad den skal anvendes til. Evalueringen peger også på, at planerne kun i yderst begrænset omfang bliver brugt som redskab til at sikre koordinering mellem professionelle aktører. Endvidere viser evalueringen, at brugernes ønsker er svære at genfinde i den sociale handleplan, og at inddragelsen af brugerne i handleplansarbejdet ofte kun sker i målsætningsfasen, mens brugerne i ringe grad bliver inddraget i det daglige arbejde og opfølgning. I det hele taget viser evalueringen, at den sociale handleplans rolle i det daglige er meget begrænset. De få steder, hvor arbejdet med den sociale handleplan fungerer, er, hvor ledelsen arbejdede intenst med at implementere den sociale

handleplan i praksis, og hvor der lokalt er udarbejdet et fællessprog i forhold til den sociale handleplan (Rambøll, 2001).

En Rapport fra 2001 ”Jeg har planer eller har jeg” udarbejdet af Forum for kvalitet og udvikling i offentlig service (Fokus) belyser de tidligere amters arbejde med at udvikle og implementere handleplaner på voksenområdet. Rapportens særlige fokus er de handleplaner, der udarbejdes sammen med de mest udsatte brugere i de tidligere amters servicetilbud. Rapporten ønsker at belyse den praksis og mangfoldighed af metodeudvikling og tanker, der er gjort omkring det at lave planer, og som gør det muligt, at brugerne oplever at have indflydelse på sit eget liv. Rapporten indeholder blandt andet tre artikler, der belyser tre forskellige praksisser med den sociale handleplan (Mahs, 2001). Den første artikel er fra socialpsykiatrien i det tidligere Fyn amt og beskriver den sociale handleplans implementeringsfase i socialpsykiatrien, og hvilke overvejelser, problemer og erfaringer man stødte på undervejs. I erfaringsopsamlingen beskriver medarbejderne, at de i begyndelsen havde en stor skepsis til handleplanen, fordi der blev stillet større krav til skriftligheden. Derudover blev der peget på, at handleplansarbejdet var tidskrævende og medførte en nedprioritering af andre aktiviteter. Medarbejderne pegede endvidere på, at indførelsen af handleplanen gav en følelse af ekstra kontrol, fordi det blev tydeligt hvilke aftaler, der blev indgået med brugerne, og det blev forventet, at der blev arbejdet med målelige resultater. Kravet om øget systematik og skriftelighed medførte større efterspørgsel på kurser og videreuddannelse. De positive tilkendegivelser fra medarbejderne var, at indførelsen af handleplanen målrettede den socialfaglige indsats, som gav en større klarhed i opgaveløsningen. Derudover var handleplanen et godt fælles fagligt afsæt til indbyrdes sparring og gensidig inspiration. Artiklen peger endvidere på, at hvis medarbejderne havde en positiv indstilling til handleplanen, havde det en positiv afsmittende effekt på brugerne. De positive tilkendegivelser fra brugerne var, at det tydeliggøres, hvad medarbejdernes opgave er, og hvad der kunne forventes af medarbejderne. Dog peger brugerne også på negative oplevelser, som følelsen af afmagt, fordi de ikke har kunnet leve op til de mål, de selv har været med til at stille, og nogle er blevet konfronteret med, hvor lidt de kunne klare selv. Artiklen konkluderer, at de steder, hvor medarbejderne og brugerne har været med i udarbejdelsen af materialet, har vist størst interesse i handleplansarbejdet (Olesen i Mahs, 2001). Den anden artikel gennemgår det tidligere Storstrøms Amt Social- og Psykiatriudvalgs vedtagelse af ”den skriftlige plan”. Når handleplanskonceptet læses igennem ses det, at intentionen med handleplanen i det tidligere Storstrøms Amt ikke kun er, at den skal være et samarbejdsdokument mellem borger og

kommune, men at handleplanen også har status som et redskab til at indsamle ledelsesinformation (Thøfner & Laigaard i Mahs, 2001).

Den tredje artikel omhandler et udviklingsprojekt fra det tidligere Vestsjællands Amt. Projektet havde ikke et ønske om at udarbejde skabeloner eller skemaer til brug ved handleplansarbejdet, men i stedet fokuserede projektet på processen og indholdet af handleplanen. Argumentet for det var, at det ikke giver mening at arbejde med sociale handleplaner ud fra et standardkoncept omkring, hvordan planen skal udarbejdes. Udfordringen lå i at udarbejde metoder til at medinddrage brugeren, da arbejdet med planen skal tilrettelægges ud fra brugerens forudsætninger for at kommunikere. Projektet viste, at det var tidskrævende og ressourcekrævende at sikre medinddragelsen i handleplansarbejdet. Blandt andet blev det fremhævet, at det var svært for mange at gå væk fra klientstatus til brugerstatus, da mange har levet det meste af deres liv i en institutionel tilværelse og ikke er vant til at tilkendegive holdninger og meninger. Derudover er handleplansarbejdet vanskeligt uden handleevne og personlige evner som samarbejdsevner og selvstændighed, da det herved er svært at leve op til intentionen om tage ansvar for eget liv (Andersen i Mahs, 2001).

I en rapport fra 2007 (før kommunalreformen) "Handleplaner som en del af socialpædagogisk dokumentation" fra National Videnscenter for inklusion og eksklusion undersøges og analyseres handleplansarbejdet som led i dokumentation for socialpædagogisk praksis. Rapportens særlige fokus er på brugerinddragelse og på handleplansarbejdets muligheder og begrænsninger i den socialpædagogiske praksis. Rapporten er et komparativt studie af to institutioners praksis med sociale handleplaner og bygger på interviews og gennemgang af 2 X 10 handleplaner fra de to institutioner. Rapporten peger på, at handleplanerne er et dårligt redskab til dokumentation af den pædagogiske indsats. Handleplanerne får det pædagogiske arbejde til at træde i baggrunden, da væsentlige dele af det pædagogiske relationelle arbejde udelades i handleplanerne. Det pædagogiske arbejde fremstår i stedet som socialforvaltningens forlængede arm, hvor fokus er på at gennemføre målsætningerne fra socialforvaltningen. Dette ses for eksempel ved, at handleplanen identificerer problemer, som systemet har et tilbud til eller kan afhjælpe, og at handleplanen ikke fokuserer på den psykiske trivsel, men på materiel overlevelse. Endvidere påpeger rapporten, at brugerinddragelsen i handleplansarbejdet har karakter af ansvarliggørelse. Herved sker der en individualisering i forståelsen af borgerens problemkompleks.

UNDERSØGELSER EFTER KOMMUNALREFORMEN

I 2009 gennemførte Center for Kvalitetsudvikling en stor kvantitativ survey undersøgelse om status på handleplansarbejdet i socialpsykiatrien efter kommunalreformen. Undersøgelsen er dels rettet mod bestillermyndighedens arbejde med § 141-handleplaner og dels mod tilbuddenes arbejde med pædagogiske planer. Undersøgelsen består derfor af to spørgeskemaer, som er sendt til alle landets kommuner. Begge undersøgelser har en deltagelse på 70 % af alle kommuner. I denne gennemgang fremlægges kun resultaterne omkring § 141 handleplanen, som er vores fokus.

Undersøgelsen viser, at der udarbejdes § 141-handleplaner i 84 % af kommunerne. To tredjedele af kommunerne har beskrevet arbejdsgange for arbejdet med § 141-handleplaner, og 80 % af kommunerne anvender standardiserede redskaber eller skabeloner i handleplansarbejdet. En fjerdedel af kommunerne har opstillet resultat mål eller kvalitetsstandarder for arbejdet med § 141-handleplaner. 61 % af kommunerne angiver, at de altid inddrager borgerne i udarbejdelsen af § 141-handleplanerne, men kun 10 % svarer, at de har en vejledning omkring brugerinddragelse. Der ses et forskelligt billede af, hvilke andre aktører kommunerne har lavet koordineringsaftaler med. Blandt andet har kun halvdelen af kommunerne truffet ledelsesmæssige beslutninger om, hvordan der sikres sammenhæng mellem § 141-handleplanerne og tilbuddenes pædagogiske planer. Undersøgelsen viser derfor, at der generelt bliver udarbejdet handleplaner i den kommunale praksis, og der bliver anvendt standardiserede skabeloner. Derudover viser undersøgelsen, at kommunerne tilkendegiver, at de inddrager borgerne, men har ikke udviklet formelle vejledninger i forhold til medinddragelse. Afslutningsvist viser undersøgelsen, at der arbejdes forskelligt med, hvordan den sociale handleplan bliver et koordineringsredskab i praksis (Hansen, 2009).

En mindre kvalitativ evaluering af Århus kommunes handleplanskoncept fra 2008 peger på, at de centralpolitiske ideer bag den sociale handleplan meget vel kan blive en anden i kommunerne, da det er nødvendigt at oversætte og tilpasse disse centralpolitiske ideer til den lokale kontekst. Rapporten peger på, at der er flere faldgruber, der gør det vanskeligt at få sociale handleplaner integreret i kommunen. For eksempel har mange kommuner valgt at anvende sociale handleplaner for alle sager, hvor der skal bevilliges en ydelse via visitationen. Svagheden ved dette er, at den politiske intention om, at den sociale handleplan skal være et tilbud til borgeren og ”borgerens dokument” i stedet bliver myndighedens redskab for at få en bevilling igennem. Herved er der risiko for, at udfærdigelsen af handleplanen og indhentelsen af underskriften fra borgerne bliver et mål i sig selv snarere end selve processen. Medarbejderne i Århus kommune giver udtryk for, at de

finder det svært at leve op til de centralpolitiske intentioner om, at den sociale handleplan skal være et koordinerede redskab for alle borgerens igangværende indsatser i kommunen. Medarbejderne oplyser, at de primært indsamler delhandleplanerne fra udførerne (pædagogiske personale mv.), hvorefter de registrerer dem, således, at dokumentationen er i orden, hvis nogen skulle spørge. Derudover fortæller medarbejderne, at de for det meste først fremlægger den sociale handleplan for borgeren den dag, den skal underskrives. Den sociale handleplan er herved ikke medvirkende til, at borgerens retssikkerhed forbedres og er ej heller med til at sikre et bredere tværfagligt koordinerende indsats (Bjørn, 2008). Dog skal det her pointeres, at interviews med medarbejderne i Århus kommune er lavet, inden Århus kommunes nye handleplanskoncept er blevet igangsat i kommunen. Rapportens pointer hviler derfor hovedsageligt på teoretiske betragtninger (Bjørn, 2008).

UNDERSØGELSER HVOR HANDLEPLANEN INDGÅR SOM ET DELEMENT

Som tidligere nævnt, har vi valgt at udvide vores litteratursøgning og inddraget undersøgelser, hvis omdrejningspunkt ikke er den sociale handleplan, men hvor handleplanen indgår som et element. I en rapport fra 2004, som opsamler erfaringer fra 4 kommunale projekter omkring sikring af retssikkerhed for de svageste, beskrives blandede erfaringer med den sociale handleplan. I flere af projekterne udviser både brugerne og medarbejderne modstand mod at bruge handleplaner. De oplever, at det for nogle brugere kan det virke skræmmende at udfærdige en social handleplan, og at medarbejderne oplever det meget tidskrævende at anvende den sociale handleplan i deres arbejde (Nyboe og Ehrenrich, 2004:19).

I en anden undersøgelse fra 2005, som tager udgangspunkt i et konkret botilbud for voksne med diagnosen autisme, peges blandt andet på, at det, at den sociale handleplan er tiltænkt de svageste borgere, i sig selv er et problem, da en forudsætning for, at et menneske skal kunne deltage aktivt i eget liv er, at borgeren kan forholde sig til sig selv (Frstrup 2005:66).

I en tredje rapport ”ung med handicap” fra 2002/1999 beskrives, at de unge i projektet savnede en form for kontinuitet og gensidighed i dialogen om deres sociale handleplan. De unge oplevede, at strukturen omkring den sociale handleplan ikke var synlig. Det var ikke tydeligt hvem, der havde ansvaret for at koordinere støtten og for at realisere de ønsker og drømme, de havde for deres udvikling (Høgsbro, 1999).

En fjerde undersøgelse fra 2006 af UFC handicap om brugen af handleplaner og ledsageordning i botilbud for yngre fysisk handicappede belyser brugernes synspunkter og vurderinger i forhold til arbejdet med handleplaner og i ledsageordningen. Formålet med undersøgelsen var endvidere at opnå undersøgelsesmetodisk viden og erfaring, der kan bidrage til en øget inddragelse af denne målgruppe. I denne gennemgang vil vi kun fremlægge brugernes synspunkter omkring handleplanerne. Det primære datagrundlag var en spørgeskemaundersøgelsen blandt 180 beboere på botilbud, men undersøgelsen byggede endvidere på en spørgeskemaundersøgelse blandt ledelsen på botilbuddene og udvalgte, kvalitative interviews med brugerne og medarbejderne på botilbuddene. Resultaterne af undersøgelsen var følgende. Lederne fra botilbuddene angav, at 96 % af brugerne havde en handleplan, mens 62 % af brugerne angav, at de havde en handleplan. Til spørgsmålet omkring om brugerne selv kan vælge, om de vil have en handleplan svarede 50 % ja. Godt 25 % angiver derimod, at de ikke selv kan vælge, om de vil have en handleplan, og yderligere knap 25 % ved ikke, om de kan vælge handleplanen fra. Blandt de medarbejdere og ledere, som har medvirket i undersøgelsens kvalitative interview, er der flere, som fortæller, at brugerne ikke selv kan vælge, om de vil have en handleplan, da det tidligere amt forlanger, at der udarbejdes handleplaner på samtlige brugere. Til spørgsmålet om handleplanen har betydning for indflydelse på eget liv svarer knap 70 % af brugerne, at handleplanen har stor betydning. Af de kvalitative interview fremgår det, at nogle af brugerne mener, at handleplanerne kan være et godt redskab. For dem er handleplanerne et redskab, der kan sikre, at de får indflydelse på deres eget liv og en mulighed for at diskutere mål og midler med medarbejderne og/eller deres sagsbehandler. Andre brugere er mere negativt stemte over for handleplansarbejdet. Det skyldes blandt andet, at de opfatter handleplanen som et bureaukratisk krav, der udelukkende har til formål at dokumentere og kontrollere deres liv. Til spørgsmålet om sagsbehandler deltager i handleplansmødet svarer knap 30 % af brugerne, at sagsbehandlerne deltager i handleplansmøderne. Et lignende billede fås i besvarelserne af spørgeskemaerne til lederne. Heraf fremgår det, at de kommunale sagsbehandlere aldrig eller næsten aldrig deltager i handleplansmøderne. Til spørgsmålet om handleplanen løbende ændres og tilrettes, når det skønnes nødvendigt, svarer op mod 80 % af brugerne, der angiver at have en handleplan, at deres handleplan absolut eller som oftest ændres, når det er nødvendigt (Sandø og Gruber, 2006).

11.2 BILAG 2 - INTERVIEWGUIDE

INTRODUKTION

Kort introduktion af projektet og formålet med interviewet. Her forklares, hvordan selve interviewet vil komme til at foregå, og hvilken rolle henholdsvis moderatoren og observatøren har. Det er vigtigt at gøre klart for respondenterne, at der ikke findes rigtige eller forkerte svar. Samtidig skal det påpeges at vi er interesseret i deres erfaringer, oplevelser og fortællinger og ikke bare deres holdninger.

PRÆSENTATION

Indledningsvist præsenteres moderator og observatør. Efterfølgende skal respondenterne præsentere sig selv med navn og alder, uddannelsesbaggrund samt erfaringsgrundlag i arbejdet med handleplaner jf. servicelovens § 141.

TEMAER

1. Hvordan har I som medarbejder gruppe oplevet implementeringsprocessen af handleplanerne?
 - 1.1. De handleplankoncepter I anvender i Kommunen, hvordan er de blevet udarbejdet?
 - 1.2. På hvilken måde oplever I ledelsens involvering i handleplanskonceptet?
2. Hvordan oplever I borgerens medinddragelse i handleplansarbejdet?
 - 2.1. Er det jeres oplevelse at retssikkerhedslovens principper kan efterleves når det handler om at udarbejde handleplaner jf. SSL § 141?
 - 2.2. Er det jeres oplevelse at I indgår i et samarbejde med borgeren og de relevante aktører i udfærdigelsen af handleplanen.
3. Hvordan anvendes handleplaner i jeres arbejde?
 - 3.1. Anvendes handleplanerne, som et standartværktøj i alle jeres sager?
 - 3.2. Har borgeren mulighed for at vælge handleplanen fra? På hvilken måde?
4. Tværfaglighed?
5. Afrunding.

11.3 BILAG 3 - SOCIAL PRAKSISANALYSE PÅ CENTRALPOLITISK NIVEAU

Vi vil argumentere for, at Retssikkerhedsdiskursen, Medinddragelsesdiskursen og Aktivdiskursen har status som ideologiske i det danske samfund. Vi laver en kort social analyse, hvor vi vil inddrage historikken bag diskurserne, hvorledes de er indlejret i strukturerne i samfundet og blevet naturaliseret.

RETSSIKKERHEDSDISKURS

I det 19. århundrede opstod der krav fra borgerne om frihed, lighed og demokrati, der medførte, at enevældet blev afløst af en demokratisk stat. I stedet for kongen blev folket magthaver (Dalberg-Larsen, 2010:178). For at kunne opretholde en demokratisk retsstat, er det nødvendigt, at borgerne har grundlæggende politiske og borgerlige rettigheder. Disse grundlæggende rettigheder ses nedskrevet i Grundloven fra 1849, og omhandler ytringsfrihed, foreningsfrihed, ejendomsret mv. Men også borgernes beskyttelse overfor staten selv blev en rettighed, for eksempel mod overgreb og vilkårlighed i udøvelsen af statsmyndigheden. Dette ses indlejret i den bredere sociale praksis ved, at samfundet er struktureret efter en lovgivende, udøvende og dømmende magt, hvilket giver borgerne adgang til at få deres rettigheder afprøvet ved uafhængige domstole.

Retssikkerhedsdiskursen har siden sin oprindelse adopteret italesættelser fra andre diskurser, hvilket har medført forandringer i forståelsen af retssikkerhed. For eksempel 1970ernes politiske og sociale protestbevægelser kritiserede velfærdsstaten og dens evne til at umyndiggøre borgerne medførte, at retssikkerhedsbegrebet kom til debat. (Dalberg-Larsen, 2005:303). Frem til i dag har debatten rykket sig til et fokus på en mere reflektiv ret med øget fokus på midler og rammer frem for målene (ibid.: 306ff). Dette ses blandt andet med indførelsen af Retssikkerhedsloven, hvor den processuelle side af retssikkerheden blev styrket. Lovgivningens intention er derfor ikke kun at sikre retssikkerheden i forhold til selve den formelle afgørelse og klagemulighederne efterfølgende, men retter sig også mod det første møde mellem systemet og borgeren (Nyboe & Ehrenrich, 2004: 27-32). Handleplanen kan forstås som reflektiv retssikkerhed, og er et redskab som er blevet indlejret på næsten alle områder indenfor socialt arbejde. Selvom Retssikkerhedsdiskursen har ændret sig over tid, er borgerens retssikkerhed fortsat en forudsætning for at kunne opretholde demokratiet. Vi har struktureret vores samfund efter, at vi er en demokratisk retsstat og vores rettigheder i Grundloven, sættes der ikke længere spørgsmålstejn ved, hvorfor der kan argumenteres for, at Retssikkerhedsdiskursen har udviklet sig til ideologisk.

AKTIVDISKURS

Med afsæt i Fairclough har vi tidligere slået fast, at diskurser opstår ikke i et socialt tomrum, men diskurser trækker altid på betydninger, der allerede er etableret i tidligere diskurser. For at kunne forstå Aktivdiskursen er det nødvendigt at inddrage andre diskurser. Aktivdiskursen indeholder blandt andet elementer fra Empowerment og Nyliberalistiske diskurser, der tilsammen konstruerer en kritik af velfærdsstaten. Kritikken indeholder en forståelse af, at velfærdsstaten gør befolkningen afhængige af sociale ydelser, for at opretholde sin eksistens og at velfærdsstaten på den måde afføder *systemafhængighed* og *langtidsledige* (Dean, 2010:114). Herved opstod en italesættelse af, at en udvikling af det sociale system, hvor nye former for socialpolitik skabes, er nødvendig. Der argumenteres for en mere aktiv socialpolitik, hvor ledige skal modtage et aktiveringstilbud og sociale tilbud om rehabilitering skal gives til de, der ikke umiddelbart kan aktiveres, da alle har uudnyttede ressourcer. Elementer fra Empowermentdiskursen såsom ansvar for eget liv bliver fremhævet til at understøtte argumentet om, at borgere på trods af deres behov for støtte og hjælp har uudnyttede arbejdsmuligheder. Disse italesættelser ses blandt andet indlejret i samfundsstrukturen ved indførelsen af Lov om Aktiv Socialpolitik, hvor beskæftigelsesindsatsen blev fjernet fra Socialministeriet og Beskæftigelsesministeriet blev indført. Et andet eksempel er indførelsen af jobcentre, hvor arbejdsløse skal henvende sig og melde sig til rådighed for arbejdsmarked for at kunne modtage kontanthjælp. Resultatet er i dag at grundtanken om, at alle har uudnyttede ressourcer, der blot skal aktiveres er blevet til selvfølgelig viden i samfundet, der ikke sættes spørgsmålstegn ved.

MEDINDDRAGELSESDISKURS

Medinddragelsesdiskursen trækker på nogle af de sammen italesættelser som borgerretsbevægelser Empowermentdiskurs (Eplov mfl. 42 - 43 & 22-26). Der findes i dag mange forskellige definitioner af empowerment og for at tydeliggøre hvilken diskurs vi har identificeret i teksterne har vi valgt at kalde den for Medinddragelsesdiskurs. Medinddragelsesdiskursen deler snitflade med Empowermentdiskursen i forhold til kritikken af de professionelles klientgørende tilgang til borgerne. Det fremhæves, at borgeren bliver forhindret i at ”handle aktivt i udformningen af egen tilværelse”. Den enkelte skal tage kontrol over sit eget liv og hjælpen skal bygge på borgerens egne ressourcer og motivation. Men hvor borgerretsbevægelserne havde et kollektivt udgangspunkt har medinddragelsesdiskursen et mere individuelt udgangspunkt. Endvidere er Empowermentdiskursen mere vidtgående i deres forståelse af den professionelles rolle. Empowermentdiskursen italesætter, at den professionelle helt skal opgive sin ekspertrolle, hvorimod Medinddragelsesdiskursen

italesætter, at de professionelle skal træde i baggrunden til fordel for et samarbejde, der har til formål at bistå borgeren. Tankerne bag borgerretsbevægelsernes kollektive empowerment blev udviklet til metoder som anvendes i professionelt socialt arbejde i dag, hvor fænomenet medinddragelse er blevet en forudsætning for godt socialt arbejde.

En redegørelse for hvordan Medinddragelsesdiskursen, Aktivdiskursen og Retssikkerhedsdiskursen er indlejret i samfundets strukturer og herved fremstår som ideologiske ville kræve en mere uddybende analyse. Vi er bevidste om, at ovenstående kunne udfoldes mere, men da vores fokus er på det kommunale frontmedarbejderniveau har vi valgt ikke at uddybe det yderligere. Vi mener dog at ovenstående kort historisk gennemgang er med til at illustrer hvorledes diskurserne er blevet en integreret del af samfundet, der ikke sættes spørgsmålstegn ved og derved fremtræder de som ideologiske.

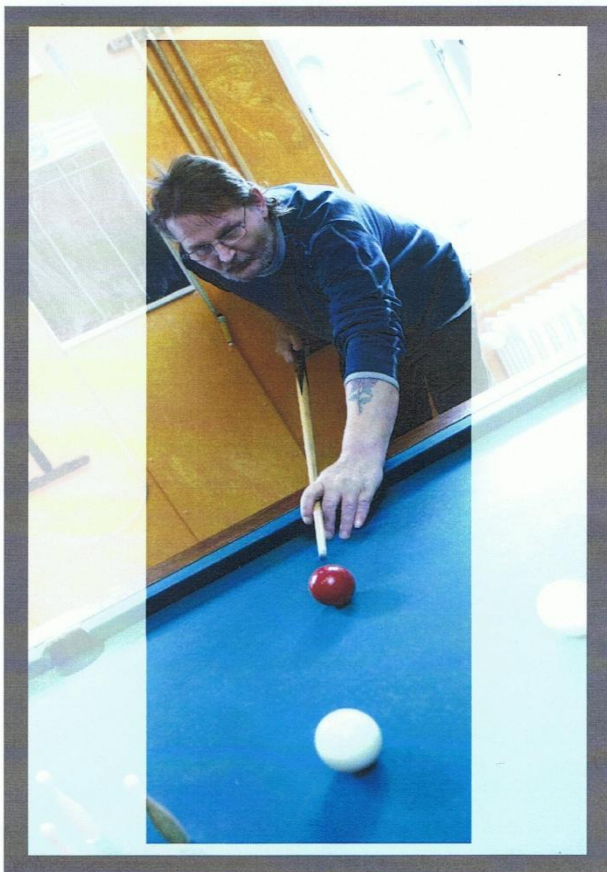
11.4 BILAG 4 – STARTKODELISTE

Kode	Definition	Operationalisering
Legitimitet	Lipsky definerer, at frontmedarbejderne skal finde politikken legitim i deres arbejde i praksis før en succesfuld implementering er mulig.	Vi vil lede efter steder i datamateriale, hvor informanterne giver udtryk for: 3. At handleplanen giver mening i praksis. Det betyder, at vi vil lede efter udsagn, hvor informanterne giver positivt udtryk for arbejdet med handleplanen. 4. At handleplanen er meningsløs. Det betyder, at vi vil lede efter udsagn hvor informanterne kommer med negative udsagn om handleplanen.
Krydspres	Lipsky definerer, at frontmedarbejderne er udsat for et krydspres fra organisationen og borgerne, som de forsøger at leve op til.	Vi vil lede efter udsagn, hvor frontmedarbejderne udtaler sig om krav fra organisationen og borgerne. I forhold til organisationen vil vi for eksempel lede efter udsagn hvor de giver udtryk for ressourcepres, ledelsens retningslinjer for arbejdsgangsprocedurer og organisatoriske forhold, der påvirker arbejdet med handleplanen. I forhold til borgerne vil vi lede efter udsagn, hvor borgerens meninger omkring handleplanerne bliver italesat af frontmedarbejderne.
Kategorisering	Ifølge Lipsky bliver borgerne, der modtager velfærdsydelser konstrueret som klienter. Lipsky beskriver konstruktionen som en social proces, hvor borgerne placeres i få mulige kategorier, som ikke tager højde for deres individuelle forskelle, for eksempel i forhold til forskellig livserfaring og personlighed.	Vi vil lede efter udtagelser, hvor informanterne beskriver borgerne og samarbejdet omkring handleplanen. Her vil vi kigge efter om frontmedarbejderne beskriver karaktertræk ved borgeren, der enten kan vanskeliggøre eller fremme arbejdet med handleplanen.
Afværgemekanismer	En afværgemekanisme kan være, at frontmedarbejderne forsøger at reducere efterspørgslen af arbejdet, ved enten at lade borgerne vente, ved at gøre det vanskeligt for borgerne at komme til eller ved at begrænse informationen om den service, der tilbydes. En anden form for afværgemekanisme er at rationere arbejdet. For eksempel ved at opprioritere særlige typer af borgere eller opgaver, mens andre nedprioriteres. I den forbindelse fremhæver Lipsky frontmedarbejderens tendens til creaming-effekt. Det betyder, at de stærkeste borgere bliver opprioriteret, hvor der er størst mulighed for at opnå succes	Vi vil lede efter udsagn, hvor informanterne giver udtryk for, at de for eksempel ikke tilbyder borgeren handleplanen eller prioritere at udarbejde handleplanen med en bestemt målgruppe frem for andre.

11.5 BILAG 5 – HANDLEPLANSKONCEPTER

SLAGELSE KOMMUNE

Pædagogisk handleplan i et recovery perspektiv



Socialpsykiatrisk Center Slagelse



Indholdsfortegnelse

Vejledning i udarbejdelse af pædagogiske handleplaner i SCS	3
Basisoplysninger:	8
Samtykkeerklæring	9
Hvem er du som person? Hvad kendetegner dig?	10
Hvad kan du lide at lave? Hvad betyder noget for dig?	11
Netværk og kontakt til andre.....	12
Fremtidsønsker: Hvad er dine håb og drømme for dit liv?	13
Barrierer og problemstillinger: Hvad forhindrer dig i at opnå det du gerne vil?	14
Skema til problemafdækning.....	15
Checkliste pædagogiske handleplaner § 85.....	16
Checkliste pædagogiske handleplaner § 107/108.....	17
Statusredskab: Pædagogisk handleplan.....	19
Ugeskema	23



SCS

PSYKIATRIK

Side 2/24

Konceptet er udviklet i april 2009 i samarbejde med ergoterapeut og MSA Inge Degn Johansson
© Socialpsykiatrisk Center Slagelse og Inge Degn Johansson

Socialpsykiatrisk Center Slagelse



Begrebsafklaring, det juridiske grundlag og ansvarsfordeling

I arbejdet med at støtte borgere med – eller med mistanke om – en psykiatrisk lidelse i deres recoveryproces eksisterer der mange planer: Behandlingsplaner, udskrivningsplaner, koordineringsplaner, § 141- handleplaner, jobplaner, planer for misbrugere, planer for kriminelle, pædagogiske planer m.m. I Socialpsykiatrisk Center Slagelse har vi valgt at betegne de planer, der udarbejdes af kontaktpersonen i samarbejde med borgeren, for pædagogiske handleplaner.

Den pædagogiske handleplan skal relatere sig til § 141- handleplanen, som er udfærdiget af Myndighed i Center for Handicap og Socialpsykiatri, Slagelse Kommune. § 141- handleplanen angiver formålet med indsatsen i forhold til den enkelte borger, hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet, den forventede varighed af indsatsen samt andre særlig forhold. Denne type handleplan opstiller det, man kan kalde retningsgivende mål. Mål der mere overordnet angiver den retning, der skal arbejdes efter uden at gå for meget i detaljer med, hvordan der præcis skal arbejdes med målene. Lovgivningen fastlægger, at det er Kommunalbestyrelsen, der har forpligtelsen til at tilbyde og udarbejde handleplanen. Der er dermed tale om en myndighedsbeføjelse, hvilket bl.a. indebærer, at ansvaret for at tilbyde og udarbejde § 141- handleplanen ikke kan viderregives til eksempelvis et botilbud eller dagtilbud.

Den modificerede BUM-model angiver overordnet de rammer, der skal arbejdes indenfor. En Bestillerenhed (Myndighed) bestiller en opgave, som en Udførerenhed (et tilbud under SCS) udfører til gavn for en Modtager, som i dette tilfælde er enkelte borgere. Den pædagogiske handleplan er en del af udførers arbejde og skal som tidligere nævnt relatere sig til Myndigheds alias Bestillers § 141- handleplanen. Det vil f.eks. sige, at den skal beskrive og dokumentere den indsats, der ydes den enkelte borger for at støtte denne i at nå de mål, der er aftalt at arbejde med. Den pædagogiske handleplan skal således indeholde oplysninger om mål, midler, metoder og varighed af indsatsen.

Serviceoven foreskriver følgende om § 141- handleplanen:

§ 141. Når der ydes hjælp til personer under 65 år skal kommunalbestyrelsen som et led i indsatsen skønne, om det er hensigtsmæssigt at tilbyde at udarbejde en handleplan for indsatsen. Ved den vurdering skal der tages hensyn til borgernes ønske om en handleplan samt karakteren og omfanget af indsatsen.

Stk 2. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde at udarbejde en handleplan, når hjælpen ydes til

1. personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller
2. Personer med alvorlige sociale problemer, der ikke eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig, eller som i øvrigt har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder.

Stk 3. Handleplanen skal angive

1. formålet med indsatsen
2. hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet,
3. den forventede varighed af indsatsen og
4. andre særlig forhold vedrørende boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler m.v.

Stk 4. Handleplanen bør udarbejdes ud fra borgerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

Formålet med at tilbyde at udarbejde en handleplan for indsatsen er:

- at klargøre målet med indsatsen.
- at sikre en sammenhængende og helhedsorienteret indsats.
- at tydeliggøre forpligtelsen for alle involverede personer, instanser og forvaltninger.
- At styrke borgerens indflydelse på sagsbehandlingen og dermed bidrage til at øge retssikkerheden.

Planen har overordnet fire funktioner:

- For det første er den en del af borgerens recoveryplan, der skal sikre, at der arbejdes ud fra borgerens ønsker og drømme med håbgivende aktiviteter.
- For det andet er den en samarbejdsaftale mellem medarbejderne og borgeren, hvor gensidige forventninger er afstemt inden for rammerne af det eksisterende service-niveau, der er beskrevet i Kvalitetsstandarderne.
- For det tredje er den et koordineringsredskab, der skal sikre, at alle medarbejdere arbejder efter den samme målsætning.
- For det fjerde skal planen dokumentere det arbejde, der udføres i relation til den enkelte borger. Planen skal derfor angive målet med indsatsen, hvilke konkrete ydelser og tiltag der er iværksat og hvordan de har virket i en given periode.

Den pædagogiske handleplan skal altså tage udgangspunkt i borgerens ønsker, drømme og behov, og den skal så vidt muligt udføres i samarbejde med denne. Det vil sige, at det er medarbejdernes ansvar at sørge for, at borgeren inddrages i så mange af handleplanens enkelte delprocesser som muligt. Borgerens funktionsniveau vil naturligvis være afgørende for, hvor meget han eller hun konkret kan involveres i selve formuleringen af planen og i aftaler om gennemførelse og opfølgning. Ikke desto mindre er det vigtigt, at der tilstræbes at opnå en dialog om handleplanens indhold og at målene afspejler borgerens ønsker. I nogle tilfælde kan det være nødvendigt eller gavnligt at anvende alternative kommunikationsmidler som billeder eller tegninger eller der kan være behov for, at medarbejderne tolker borgerens kropssprog eller adfærd. Uanset hvilke redskaber eller kommunikationsformer der anvendes er hovedtanken, at **borgerens "stemme"** skal være så tydelig som mulig i planen. Medarbejderne skal derfor udvise respekt, accept og loyalitet i forhold til borgerens synspunkter og indarbejde disse i planen som en "stemme" evt. i form af et citat, selvom de nogle gange kan forekomme irrelevante eller urealistiske. Omvendt kan medarbejderen også komme til orde med sine synspunkter i planen, hvis der er behov for det f.eks. i forhold til omsorgsforpligtigheden.

Borgerinddragelse er således et centralt element i handleplansarbejdet, men ikke alle borgere ønsker at indgå i arbejdet. Samarbejdet om handleplanen er derfor et tilbud, som borgeren kan takke nej til. Borgerens nej skal respekteres, men det betyder ikke, at der ikke af den grund skal udarbejdes en pædagogisk handleplan. Medarbejderne skal i denne situation i stedet udarbejde en plan for den faglige indsats over for borgeren, som samtidig dokumenterer indsatsen. Planen udleveres til borgeren.

Handleplansprocessens faser

Når et tilbud i SCS har sagt ja til at modtage en ny borger, skal der ved nogle af de allerførste indledende samtaler indsamles nogle **basisoplysninger** og en **samtykkeerklæring** skal underskrives. Basisoplysningerne indskrives på skemaet: "Basisoplysninger".

I løbet af de første tre måneder skal der yderligere udarbejdes en pædagogisk handleplan. **Hvor omfattende den pædagogiske handleplan skal være afhænger imidlertid af støttens omfang:**

- Ydes der fra ½ time til 4 timers støtte om ugen skal som minimum de felter, der er markeret med ★ i statusredskabet for den pædagogiske handleplan udfyldes. I nogle tilfælde kan det dog være hensigtsmæssigt, at der udarbejdes en mere omfattende

pædagogisk handleplan, selvom om borgeren kun modtager relativ få støttetimer om ugen. Det er alene støttens karakter, der betinger dette.

- Ydes der 5 timers støtte eller mere om ugen, udfærdiges der altid en fuld handleplan.

Handleplanen revideres minimum én gang om året, men ved betydelige ændringer f.eks. i forhold til boplacerings eller støttebehov kan der være behov for at formulere en ny handleplan tidligere, som sendes til Myndighed, der så tager stilling til, om der er behov for at sagen revisiteres.

En gang årligt skal tilbuddet sende en statusbeskrivelse i relation til den enkelte borger. Denne statusskrivelse kan med fordel indarbejdes i den pædagogiske handleplan, således, at der ikke opstår dobbeltarbejde med for mange dokumenter i omløb. Myndighed vurderer, om der er behov for at indkalde til et handleplansmøde for at drøfte den beskrevne indsats og de resultater, der er opnået samt målsætningen for det kommende år. Borgeren kan dog også bede om, at der indkaldes til møde, hvis f.eks. behovet for støtte eller støttens karakter har ændret sig væsentligt.

Den pædagogiske handleplan skal være aktiv i spil i hverdagens samarbejde, hvorfor arbejdet med målsætningen løbende evalueres hver 2.-3. måned sammen med borgeren. Handleplansarbejdet kan skitseres på følgende måde:



Dataindsamling

Arbejdet med den pædagogiske handleplan begynder med det, der kan betegnes som en **dataindsamling**. I dialog med borgeren identificeres dennes interesser/præferencer, ressourcer, netværk og ønsker og drømme for fremtiden. Til dette formål kan følgende skemaerne med fordel anvendes for at systematisere de data, der indsamles:

- "Hvem er du som person? Hvad kendetegner dig?"
- "Hvad kan du lide at lave? Hvad betyder noget for dig?"
- "Netværk og kontakt til andre"
- "Netværkskort"
- "Fremtidsønsker: Hvad er dine håb og drømme for fremtiden?"

Den næste opgave består i at identificere de mulige barrierer og problemstillinger, der kan forhindre borgeren i at forfølge sine mål. Til dette formål kan følgende skemaer med fordel anvendes:

- "Barrierer og problemstillinger: Hvad forhindrer dig i at opnå det, du gerne vil?"
- "Skema til problemafdækning". (Hvert problem beskrives på et skema for sig).
- "Checklisten for problemområder" kan anvendes for at undgå, at noget lades ude af betragtning.

Dataindsamlingen kan forløbe over en længere tidsperiode. I processen er det vigtigt at borgeren "stemme" kommer til orde og er synlig i teksten, hvorfor medarbejderen så nøje som muligt skal gengive borgerens synspunkter og udsagn. Gerne ordret som cita-

ter, hvis det er muligt. Bedst er det naturligvis, hvis borgeren selv kan nedskrive sine synspunkter. Det er også vigtigt at sondre mellem hvad borgeren mener og hvad medarbejderne mener, hvis der er tale om en uoverensstemmelse. Det er af større betydning at alle kommer til orde, end at der opnås en enighed om det, der nedskrives. Angiv blot, hvem der mener hvad. Medarbejderen skal imidlertid hele tiden huske på, at den pædagogiske handleplan er en del af borgerens recoveryplan, hvorfor planen først og fremmest er borgeren egen plan for en ønsket udviklingsproces. Medarbejderens udsagn skal derfor primært angå forhold, som der kan være behov for at dokumentere for at sagen ikke bliver fortegnet beskrevet eller hvis der er grund til bekymring i henhold til omsorgsforpligtigheden.

Skriveproces

Når al relevant data er indsamlet er det tid til at skrive dem ind i en mere systematisk form i skabelonen: "Pædagogisk handleplan i SCS - Statusskabelon". Indledningsvis indskrives basisoplysningerne. I afsnittet "Status" under underoverskriften "Kort beskrivelse af borgeren nuværende situation" beskrives mere overordnet baggrunden for støttebehovet og grundlaget for henvisningen til støttetilbuddet, ligesom der redegøres for en eventuel udviklingsproces eller omstændigheder, der har ført til tilbagefald eller stagnation. Behov for støtte eller yderligere udredning kan ligeledes beskrives overordnet og kortfattet. Det er de store linjer, der tegnes i dette afsnit, hvorfor man skal passe på ikke at fortabe sig i detaljer. Ofte vil det være en god idé, at skrive afsnittet som noget af det sidste, så det mere får karakter af et opsamlende resumé.

Hvis handleplanen er en opfølgende handleplan evalueres sidste års målsætning under overskriften af samme navn, ligesom der redegøres kortfattet for, hvordan der har været arbejdet med målene.

I afsnittene "Ressourcer", "Mine håb og drømme for fremtiden" og "Barrierer" beskrives de data, der blev identificeret på skemaer under dataindsamlingen.

Samarbejdsaftale

Nedskriv i afsnittet "Samarbejdsaftale/tildeling af hjælp" hvad borgeren selv gør og hvad der ydes hjælp til. Beskriv gerne mere uddybende på hvilken måde eller på hvilket niveau hjælpen ydes. Er der f.eks. tale om støtte, praktisk hjælp eller kompenserende tiltag? Det er vigtigt at beskrive disse forhold mere indgående, idet det er resultatet af den forventningsafstemning og forhandling om ansvarsfordeling, der har fundet sted. Det er således også her, at serviceniveauet bliver synliggjort.

Som et bilag til den pædagogiske handleplan kan det på skemaet "Ugeskema" noteres hvilke ugedage og i hvilket tidsrum en given aktivitet udføres sammen med borgeren.

Målsætning

I det afsluttende afsnit "Målsætning for det kommende år" formuleres i samarbejde med borgeren hvilken målsætning han eller hun ønsker at arbejde med i det kommende år. Målsætningen er et udtryk for en præcisering og prioritering af, hvad der skal være fokus på. Det er en god idé maksimalt at formulere 3 mål samt at formulere disse så konkret og målbart som muligt. Målbart vil sige at der skal foregå en drøftelse af, hvordan det vil være synligt, at borgeren har nået sine mål. Disse kendetegn beskrives under overskrifterne "Resultater på kort sigt" og "Resultater på lang sigt". Der beskrives også valg af metode, d.v.s. hvordan der vil blive arbejdet med målene samt hvem der gør hvad.

Godkendelse og sparring

I arbejdet med den skrevne handleplan er det ofte givtigt løbende at stoppe op og præsentere teksten for borgeren og teamet for at sikre, at alt er fyldestgørende beskrevet. Særligt inden arbejdet med valg og formulering af mål er det hensigtsmæssigt at stoppe op og danne sig et overblik over præferencer, interesser, ressourcer og barrierer. - Afslutningsvis skal den pædagogiske handleplan godkendes og underskrives af såvel borgeren som kontaktpersonen. En kopi sendes til Myndighed og andre relevante samarbejdspartnere.



01.07.2011
(Løbenr. 192395. Sag 11/25591)

§ 141 – handleplaner og det personrelaterede tilsyn

1. Handleplaner

- ✓ Generelt
- ✓ Før mødet
- ✓ På mødet
- ✓ "Eftermødet" med tilbuddet
- ✓ Efter mødet

2. Det personrelaterede tilsyn

- ✓ Generelt
- ✓ Skabelon

Handleplansmødet

Serviceovens §141

Stk.1.

Når der ydes hjælp til personer under folkepensionsalderen, jf. §1a i lov om social pension, efter afsnit V, skal kommunalbestyrelsen som led i indsatsen skønne, om det er hensigtsmæssigt at tilbyde at udarbejde en handleplan for indsatsen, jf. dog stk. 2. Ved denne vurdering skal der tages hensyn til borgerens ønske om en handleplan samt karakteren og omfanget af indsatsen.

Stk.2.

Kommunalbestyrelsen skal tilbyde at udarbejde en handleplan, når hjælpen ydes til

- 1) personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller
- 2) personer med alvorlige sociale problemer, der ikke eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig, eller som i øvrigt har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder.

Stk.3.

Handleplanen skal angive

- 1) formålet med indsatsen,
- 2) hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet,
- 3) den forventede varighed af indsatsen og
- 4) andre særlige forhold vedrørende boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler m.v.

Stk.4.

Handleplanen bør udarbejdes ud fra borgerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

Handleplaner efter Serviceovens § 141 har som overordnede mål at skabe gennemskuelighed og sammenhæng i de tilbud, der er til borgeren, og at målrette indsatsen efter borgerens ønsker og behov, så denne får de rigtige tilbud.

Borgerinddragelse, individuel tilrettelæggelse af indsatsen, helhedsorienteret indsats og kvalitetskontrol med henblik på styrkelse af borgerens retssikkerhed er derfor centrale begreber i handleplanen.

Serviceoven betoner, at udarbejdelse, brug og opfølgning af § 141 – planer, så vidt det overhovedet er muligt, skal ske i samarbejde med borgeren.

Handleplanen skal være en integreret del af det daglige arbejde sammen med borgeren, og kvalificeret planlægning og opfølgning er derfor af stor betydning i arbejdet med handleplaner.

Fokuspunkter i forbindelse med handleplansmødet

Før mødet

Borgerens rolle og inddragelse

Inddrages borgeren på en rimelig og hensynsfuld måde?
Er fokus på borgerens ønsker og mål?
Skal der anvendes kommunikationshjælpemidler (hvis behov)?

Sagsbehandlerens rolle på mødet

F.eks. være parat til at gribe ind, hvis mødet tager en uheldig retning.
Send evt. listen over ting vi generelt gerne vil spørge til på mødet.

Skriftligt materiale til mødet

Er der en dækkende beskrivelse af borgerens funktion/ressourcer/vanskeligheder?
Har der været arbejdet med at afdække borgerens ønsker og opstille konkrete mål?
Er målene fra sidste år evalueret?
Hvis der har været magtanvendelser, er de så blevet indberettet og hvordan er der blevet arbejdet med at undgå dem i fremtiden (plan for dette)?

Emner på "eftermødet"

Botilbuddet bør inden mødet orienteres om de spørgsmål, der ønskes besvaret på "eftermødet", så svarene kan undersøges på forhånd, og/eller relevante personer (f.eks. ledere) kan være til stede på "eftermødet".

Ydelser

Hvilke ydelser modtager borgeren på og udenfor bostedet?
Er ydelserne i overensstemmelse med de bevilgede ydelser?

Revisitation

Er borgeren velplaceret i bo - og dagtilbud m.v. (borgers, personales og evt. pårørendes vurdering)?

Hjælpemidler

For borgere som man ved har mange/store hjælpemidler orienteres udførerchef Bettina Hardt – Madsen om datoer for planlagt deltagelse i handleplansmøder/tilsyn.

På mødet

Fokus på de punkter, der er nævnt oven for under *Før mødet*

"Eftermøde" med botilbuddet

(i forlængelse af det egentlige handleplansmøde men uden borgeren)

Økonomi og indhold i tilbuddet

Hvad koster tilbuddet?
Hvad betaler vi som kommune? Hvad betaler borgeren for? Hvordan er borgerens egenbetaling ift rådighedsbeløb?
Hvilke ydelser får borgeren for taksten?
Betaler vi for ekstraydelser af nogen form? Hvad er grunden? Er det for en periode eller varigt?
Skyldes ekstraydelserne at borgeren faktisk ikke passer i tilbuddets målgruppe? Kan/bør der ses efter et andet tilbud, hvor borgeren kan passe i målgruppen?

01.07.2011
(Løbenr. 192395. Sag 11/25591)

Ledsageordning (Ordningen omfatter ikke borgere med nedsat funktionsevne som følge af sindslidelse eller af sociale årsager)
Hvis der er en ledsageordning: Hvilken leverandør anvendes? Hvad er prisen? Kunne vi selv levere et alternativ?
OBS! Vær opmærksom på, at Hvidovre Kommunes niveau for ledsageordning til borgere, som bor i botilbud el. lign., er 12 timer pr. måned.

Hjælpe midler

Udveksling af oplysninger, hvor det er relevant

Vedligeholdende træning

Er der vedligeholdende træning på stedet (hvis der er tale om tilbud, hvor det er relevant)

Evt andre spørgsmål vedr. det personrettede tilsyn

Efter handleplansmødet

Efter et handleplanmøde er der ting der skal følges op på og evt. træffes afgørelser om. Information til borger og samarbejdspartnere i kommunen er også en del af dette.

Handleplan

Der skal udarbejdes en §141-handleplan (fælles skabelon), evt. i form af opfølgning på en allerede eksisterende.

Afgørelse

Der skal skrives og sendes afgørelse med klagevejledning til borgeren, når der sker væsentlige ændringer i de bevilgede ydelser til borgeren.

Besked til ØA

ØA-skabelonen "Bevillinger/betalingstilsagn, Dag/døgntilbud, støtteforanstaltninger" sendes til ØA med oplysningerne om visitationen, pris og periode (hvis der er nyt/ændringer).

Besked til "Køberenhed"

For de nye hjemtagne handlepligt-sager: En mail til køberenheden (Lotte) om, at der har været handleplanmøde hos x borger (og skal tilføjes/ændres i overblik-excel-arket). Hvis der som følge af handleplanmødet er ændringer i bevillingen –sendes ovennævnte skablon (ØAs) med som bilag.

Er der ellers generelle bemærkninger (noget vi sammen bør følge op på vedr. pris/ekstraydelser osv. kan det noteres samtidig).

Ved overvejelser/ønsker om revisitation skal der naturligvis arbejdes videre med dette

Ledsageordning – hjælpemidler – vedligeholdende træning

Evt. tilbagemeldinger, hvor det er relevant

Det personrelaterede tilsyn

Serviceovens §148

Stk. 1:

Kommunalbestyrelsen i den kommune, der har pligt til at yde hjælp efter denne lov, jf. §§ 9-9 b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, fører tilsyn med de tilbud, som kommunalbestyrelsen i denne kommune i forhold til den enkelte person har truffet afgørelse om, jf. § 3, stk. 1. Tilsynet omfatter ikke det generelle driftsorienterede tilsyn, jf. § 148 a.

Stk. 2:

Kommunalbestyrelsen i den kommune, der har pligt til at yde hjælp efter denne lov, jf. §§ 9-9 b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, skal løbende følge de enkelte sager for at sikre sig, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. Kommunalbestyrelsen skal herunder være opmærksom på, om der er behov for at yde andre former for hjælp. Opfølgningen skal ske ud fra modtagerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

Den personrelaterede tilsyn skal foretages af handlekommunen, mens det generelle driftsorienterede tilsyn foretages af den kommune, tilbuddet ligger i.

Handleplansmødet med tilhørende bilag er en væsentlig del af det personrelaterede tilsyn. Yderligere nødvendige oplysninger f.eks. i forhold til ydelser, økonomi og magtanvendelser indsamles primært på "eftermødet" med tilbuddets personale.

I visse situationer kan det også være hensigtsmæssigt at læse tilbuddets aktuelle tilsynsrapport. Se i øvrigt nedenfor.

01.07.2011
(Løbenr. 192395. Sag 11/25591)

Fokuspunkter for det personrelaterede tilsyn

(Der findes skabelon med samme tekst som nedenfor)

Sagsbehandleren varetager som myndighed det personrelaterede tilsyn. Det gennemføres som udgangspunkt i forbindelse med handleplanmøder, hvor sagsbehandleren ud over opfølgning på borgerens handleplan eller indsatsplan skal sikre, at der følges på nedenstående centrale emner i forbindelse med tilsynet.

Tilsynet dokumenteres ved, at der registreres et kort svar (ja/nej), ligesom der kan tilføjes yderligere kommentarer. Sagsbehandleren skal samlet se konkludere, om der er forhold, der giver anledning til, at der skal påtales forhold overfor leverandøren af ydelser til borgeren.

Det personlige tilsyn er gennemført den:

Gennemført af:

Borgerens navn:

Borgerens cpr.nr.:

Sagsbehandleren kan som led i tilsynet bekræfte at:

Tilsynsemne	Bekræftelse (ja/nej) samt evt. uddybning
Borgeren får de ydelser, der er forudsat ved bestillingen. Det gælder ift ydelser som omsorg, støtte, aktiviteter m.v.	
Ydelserne har den rette kvalitet	
Der er løbende inddragelse af borgeren i det daglige	
Dialogen med borgeren foregår på en hensigtsmæssig og respektabel måde	
Der er fokus på magtanvendelsesreglerne og indberetninger af evt. episoder	
Opsamling:	
Forhold der skal samles op på efter tilsynet	
Evt. borgers/værges/pårørendes kommentar	
Følgende er kun relevant ved BPA:	
APV afholdt (årstal er tilstrækkeligt)	
MUS samtaler afholdt (årstal er tilstrækkeligt)	

Følgende afsnit er skrevet i fællesskab:

Kapitel 1: Indledning, Kapitel 2: Litteraturstudiet, Kapitel 3: Problemstilling, Dele af kapitel 5: Metode og Teori herunder analysestrategi, Dele af kapitel 6: Analyse og Kapitel 7: Konklusion

Katrin Leicht Schnohr er ansvarlig for følgende afsnit i specialet:

Dele af kapitel 4: Videnskabsteori

Afsnit: 4.2, 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3.

Dele af kapitel 5: Metode og Teori

Afsnit: 5.2.2, 5.3, 5.5, 5.5.1, 5.5.2.

Dele af kapitel 6: Analyse

Afsnit: 6.1, 6.1.2, 6.2.1, 6.2.3, 6.2.4, 6.3, 6.3.2 (Hvidovre), 6.4, 6.4.1.

Ann-Britt Lærkedahl Larsen er ansvarlig for følgende afsnit i specialet:

Dele af kapitel 4: Videnskabsteori

Afsnit: 4.1, 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 4.1.4.

Dele af kapitel 5: Metode og Teori

Afsnit: 5.2, 5.2.1, 5.4, 5.6, 5.6.1, 5.6.2, 5.6.3.

Dele af kapitel 6: Analyse

Afsnit: 6.1.1, 6.2.2, 6.3.1, 6.3.2 (Slagelse), 6.4, 6.4.1.