

Aalborg Universitet

Institut for sociologi og socialt arbejde

Speciale

4. semester - Kandidatuddannelsen i socialt arbejde

Titel: Hvordan problemrepræsentationer i "Børnene Først" påvirker betingelserne for udførelsen af det socialfaglige skøn

Udarbejdet af: Julie Aagaard Poulsen, studienr. 20230844

Vejleder: Stella Mia Sieling-Monas

Afleveret d. 28. maj 2025

Antal tegn i specialet: 148208

Indholdsfortegnelse

Abstract	1
Indledning	2
Problemfelt	3
Problemformulering	6
Videnskabsteoretisk afsæt	6
Moderat socialkonstruktivisme	6
Anvendt metode	8
WPR-tilgang	9
Deduktiv tilgang	14
Overvejelser om brug af generativ AI	15
Anvendt teori	15
Foucault	15
Michael Lipsky	19
Analysestrategi	23
Analysedel 1	25
Problemet repræsenteret som et familieproblem	25
Problemet repræsenteret som et bureaukratisk problem	30
Problemet repræsenteret som et individuelt problem	36
Opsummering	41
Analysedel 2	41
Hvad efterlades tavsgjort og uproblematisk i problemrepræsentationerne?	42
Opsummering	46
Analysedel 3	47
Frembragte effekter af problemrepræsentationerne	47
Alternativ problemrepræsentation	52

Opsummering.....	54
Diskussion.....	54
Diskussion af betingelser for udøvelse af det socialfaglige skøn	55
Opsummering.....	60
Konklusion.....	61
Litteraturliste.....	63

Abstract

This thesis examines how the political reform “Børnene Først” and subsequently adopted Barnets Lov frames and legitimizes its proposed solutions to the challenges facing vulnerable children and young people in Denmark. “Børnene Først” claims to promote better conditions through increased rights, child participation, and the framing of out-of-home placements as preventive measures. This thesis investigates how these proposed solutions are closely linked to the way the underlying ‘problem’ is represented within the reform.

Using Carol Bacchi’s “What’s the Problem Represented to Be?” (WPR) approach as a policy analysis tool, this thesis identifies three dominant problem representations in “Børnene Først”: the problem represented as a family problem, a bureaucratic problem and as an individual problem. These representations are historically rooted and continue trends found in earlier political reforms, such as “Barnets Reform” and “Anbringelsesreformen”. Drawing on Foucault’s concepts of subjectification and governmentality, the analysis reveals how the reform reshapes the subject positions of children and parents, often with the child cast as an autonomous individual and the parents redefined as being less of a resource in preventing the child’s exposure to social problems in their upbringing.

This thesis further discusses how policy discourses and problem representations shape the conditions for professional discretion among street-level bureaucrats. Through Lipsky’s understanding of the street-level bureaucracy, the thesis explores how increasing procedural demands may lead to coping mechanisms that affect the discretionary conditions in social work practice.

The analysis concludes that “Børnene Først” produces discursive, subjective, and lived effects that not only influence how children, young people, and parents are understood and categorized, but also shape the actions of street-level bureaucrats with statutory responsibilities. By shifting terminology in supporting measures, “Børnene Først” and Barnets Lov promotes a form of pastoral power aimed at guiding children’s self-perceptions. Lastly, this thesis suggests that by representing the problem as a welfare problem rather than a family, bureaucratic, or individual one, it is possible to envision a more socially contextualized and relational understanding of child vulnerability.

Indledning

Den politiske reform ”Børnene Først” fra 2021 lover bedre opvækstbetingelser for udsatte børn og unge gennem tildeling af flere rettigheder, mere inddragelse og at en anbringelse kan være en forebyggende indsats. Dette er blot nogle af de løsninger, der fremstilles i reformen, som senere dannede grundlag for Barnets Lov, der trådte i kraft den 1. januar 2024.

Inspireret af undervisningen på studiet er jeg blevet særligt interesseret i, hvad der sker, når børn, unge og familier møder den socialfaglige frontlinje. Herunder også, hvordan politikker er med til at konstruere praksis. Min interesse for den betydning konkrete policy-løsninger kan have for de implicerede udspringer også af min egen arbejdsmæssige erfaring som myndighedssocialrådgiver på børne- og ungeområdet.

Mit interesseområde er også den primære årsag til fremkomsten af dette speciale. For at forstå de løsninger ”Børnene Først” påstår at have, fokuserer jeg på, hvordan ’problemet’ fremstilles i reformen, som kan legitimere disse initiativer. I forståelsen heraf også, hvordan diskurs understøtter, at et ’problem’ repræsenteres på en særlig måde.

Når dette er af væsentlig betydning i dette speciale, er det med udgangspunkt i, at politik har betydning for bestemte grupper af mennesker – både med det politikkens gør og dét, den ikke gør. Dette perspektiv danner grundlag for, at der i specialet skabes plads til en diskussion af, hvilke betingelser frontlinjemedarbejdere med myndighedsfunktion har for at udføre det socialfaglige skøn. Diskussionen af skønsvilkår sker i forlængelse af en analyse af diskurs og problemrepræsentationer identificeret i ”Børnene Først”.

Det analytiske grundlag og efterfølgende diskussion af analysens fund, sker på baggrund af en undring over, hvad ’problemet’ egentligt er, hvis ”Børnene Først” påstår at være løsningen.

Empirien i dette speciale er den politiske aftaletekst ”Børnene Først”. Reformen vil metodisk indgå i en analyse af policy på baggrund af en ’What’s the Problem Represented to Be’-tilgang.

Det teoretiske grundlag til brug for analysen er inspireret af klassiske Foucaultske begreber som lægger vægt på, hvordan individet kan gøres til et selvledende subjekt. Diskussionen af skønsvilkårene sker med udgangspunkt i Lipskys fremlægning af street-level bureaucracy samt hvilke afværgemekanismer, der kan risikere at udspille sig i praksis.

Som en overordnet forståelsesramme tager jeg afsæt i en moderat socialkonstruktivistisk videnskabsorientering, i besvarelsen af dette speciales problemformulering.

Problemfelt

”Alle børn har ret til en god start i livet. Derfor skal vi hjælpe sårbare og udsatte børn og familier bedre. Vi skal sørge for, at hjælpen gives tidligere og med den rette indsats fra start” (Social- og Ældreministeriet, 2021). Under dette overordnede princip blev Regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Alternativet i 2021 enige om reformen ”Børnene Først”.

På baggrund af reformen blev Barnets Lov vedtaget og trådte i kraft den 1. januar 2024. Barnets Lov erstattede de betingelser i Lov om social service omhandlende børn og unge, der har behov for særlig støtte.

Som illustreret gennem ovenstående citat fra den politiske aftaletekst portrætteres løsningen til at sikre børns ret til en god start i livet ved, at der skal gives tidlig hjælp og at indsatsen til dette skal være rigtig. At fokusere på den tidlige støtte til børn og familier i udsatte og sårbare positioner er dog ikke nyt og var allerede en del af den lovgivningsmæssige ramme via Lov om social service, som myndighedssocialrådgivere navigerede i før, at Barnets Lov trådte i kraft. I forhold til den tidlige indsats fremgår det således af formålsparagraffen i Lov om social service:

Støtten skal være tidlig og helhedsorienteret, så problemer så vidt muligt kan forebygges og afhjælpes i hjemmet eller i det nære miljø. Støtten skal i hvert enkelt tilfælde tilrettelægges på baggrund af en konkret vurdering af det enkelte barns eller den enkelte unges og familiens forhold (Bekendtgørelse af lov om social service, § 46, stk. 2, 2022).

Nærmest enslydende beskrives formålet vedrørende tidlig indsats i Barnets Lov således: *”Hjælp og støtte efter denne lov skal ske tidligt og være helhedsorienteret, så problemer så vidt muligt kan forebygges og afhjælpes i hjemmet eller i det nære miljø”* (Barnets Lov, § 2, stk. 3, 2023).

Hvis løsningen for at skabe udvikling og trivsel for børn og unge i udsatte positioner synes at være den samme i henholdsvis Lov om social service og Barnets Lov gennem en helhedsorienteret og

tidlig indsats, hvordan kan det så være, at der er behov for at repræsentere problemet og målsætningen gennem en ny lov?

Min interesse for at undersøge problemfremstillingen nærmere blev særligt skærpet igennem formuleringer i reformen vedrørende, at Barnets Lov skulle bidrage med at tidssvarende børnesyn der skulle være med til at sikre i både lovgivning og praksis, at børn mødes i deres ret og får flere rettigheder, samt at barnets stemme vægtes højere i sagsbehandlingen (Social- og Ældreministeriet, 2021).

Bengtsson og Henze-Pedersen (2022) beskriver, hvordan det at inddrage børn og unge relevant i egen sag længe har været en opgave, der har været besværlig at realisere. Ydermere beskriver Bengtsson og Henze-Pedersen, at reformen ”Børnene Først” blev skabt som en løsning på udfordringer med børns manglende inddragelse i egen sag i myndighedssammenhæng. I takt med at børn både samfundsmæssigt og socialfagligt set anskues som aktive individer med rettigheder og pligter fremfor passive og umyndiggjorte, var der politisk behov for at manifestere børn og unges position i den lovgivning, der praktiseres. Konkret skal inddragelsen af børn og unge i egen sag sikre, at barnets perspektiv i sagsbehandlingen skriftligt dokumenteres og at der med Barnets Lov skal være fokus på at beskrive barnets problemer i stedet for at beskrive barnet som problemet. Argumentet for denne ændring af fokuseringen i myndighedssocialrådgivernes skriftlighed er, at det vil være med til at kvalificere den generelle sagsbehandling (Rasmussen, 2025).

En helt central ændring i reformen er, at børn opnår selvstændig partsstatus ved det 10. år. Tidligere har børn opnået partsstatus som 12-årige (Bengtsson & Henze-Pedersen, 2022). Dette ses at være en tydelig ændring af den subjektposition som børn får i mødet med det sociale system, hvilket er i tråd med den magtudøvelse, der finder sted i moderne socialt arbejde, som aktivt søger at konstituere bestemte former for subjektivitet hos individet. Muliggørelsen af dette sker på baggrund af et sammensat praksisfelt, som trækker på forskellige vidensformer indenfor blandt andet psykologien, sociologien, jura og psykiatri. Herigennem rummer det sociale arbejde flere subjektiveringsstrategier (Villadsen, 2004, s. 615).

En anden markant ændring, der synes at være i reformen er forståelsen af de indsatser, der iværksættes overfor børn og unge med særlige behov for støtte. Eksempelvis fremgår det af aftaleteksten, at omsorgssvigt forebygges ved, at der iværksættes støtte, der traditionelt har været højere på ’indsatstrappen’. En anbringelse kan derfor være forebyggende og et udtryk for tidlig støtte og ikke som noget, der bør iværksættes som sidste udvej, når alle andre støttemuligheder er

udtømte (Social- og Ældreministeriet, 2021). Disse forsøg med at skabe bedre trivsel for børn og unge gennem forebyggende indsatser inden en anbringelse iværksættes, kan ikke ses af lovteksten i hverken Lov om social service eller Barnets Lov og må derfor forstås som et udtryk for den generelle praksis på myndighedsområdet. Social- og indenrigsministeriet (2020) beskriver, at forud for en anbringelse er der i de fleste tilfælde forsøgt med forebyggende indsatser, som omfatter aflastningsordning eller støtte i hjemmet. Derudover beskrives det også, at 80% af de førstegangsanbragte børn og unge i alderen 3-17 år havde modtaget en form for forebyggende støtte frem til at anbringelsen udenfor hjemmet blev effektueret.

Med disse ændringer, som reformen ”Børnene Først” lægger op til sker der herved en ændring både diskursivt og i myndighedspraksis, der må antages at have betydning for praksisfeltet og skønsudøvelsen. Dette er i tråd med, hvordan socialpolitiske tiltag historisk er blevet vedtaget, samt hvordan moralske sonderinger indlejres i politikker. Hvordan dette udtrykkes, sker særligt gennem, hvordan individer kategoriseres i forhold til, om de er berettigede til at modtage bestemte sociale ydelser eller ej (Nielsen, 2019).

Læsning af ”Børnene Først” efterlader mig med indtrykket af, at politikerne har haft ambitioner, når det gælder en opprioritering af børns rettigheder og at børns egne perspektiver er et værdifuldt bidrag i sagsbehandlingen. Barnets stemme bliver en stor del af vurderingsgrundlaget, når der skal tages stilling til, om børn i udsatte positioners livsvilkår og livsbetingelser er tilstrækkelige for at opnå trivsel og udvikling. Dette nye fokus gennem en ny borgerkategorisering kan ses som et udtryk for et paradigmeskifte i det sociale arbejde med udsatte børn og unge (Pedersen, 2023).

Med reformen ”Børnene Først” og efterfølgende Barnets Lov ses en ændring i, hvordan der politisk skabes rammer for en nyfortolkning af tilgangen til de udfordringer børn, unge og familier i udsatte og sårbare positioner har, på baggrund af børns ændrede subjektposition samt en ændret retorisk fremstilling af, hvad forebyggende indsatser er. For at kunne tydeliggøre disse nye perspektiver ind i det sociale arbejdes felt på myndighedsområdet er det nærliggende at kræve en ny forståelse af, hvordan problemerne repræsenteres politisk. Hvordan et problem repræsenteres, er afgørende, når der i henhold hertil skal skabes legitime løsningsforslag – både politisk og i myndighedspraksis. Disse problemrepræsentationer er også afgørende i en diskussion af de skønsmæssige betingelser, som frontlinjemedarbejdere med myndighedsfunktion har, da løsningen på udfordringerne med den ændrede lovgivning på området overordnet ikke synes at have ændret sig markant.

Problemformulering

Hvordan påvirker diskurs og problemrepræsentationer der fremsættes i den politiske reform ”Børnene Først” betingelserne for det socialfaglige skøn, som myndighedssocialrådgivere udøver i sager med udsatte børn og deres familier?

Begreberne diskurs og problemrepræsentation må i besvarelsen af problemformuleringen forstås som to begreber med et gensidigt afhængighedsforhold, men alligevel med en vis distinktion. Den diskursive fremstilling af et problem er det, der muliggør en efterfølgende repræsentation af problemet og tilhørende løsningsforslag. Det er dét jeg vil undersøge med udgangspunkt i ”Børnene Først”. Tilgangen hertil uddybes yderligere i kommende metodeafsnit.

Betingelserne for udøvelse af det socialfaglige skøn vil på baggrund af de analytiske fund i undersøgelsen af diskurs og problemrepræsentationer i reformen blive diskuteret ud fra en teoretisk præmis, som Michael Lipsky fremsætter om afværgemekanismer. Frontlinjemedarbejdere kan praktisere afværgemekanismer, når forskellige hensyn i bureaukratisk sammenhæng skal balanceres. Ligeledes uddybes dette nærmere i kommende teoretisk afsnit samt analysestrategisk afsnit.

Videnskabsteoretisk afsæt

Formålet med dette afsnit omkring min videnskabsteoretiske positionering er at tydeliggøre den for forståelse jeg har haft for at undersøge problemformuleringen.

Moderat socialkonstruktivisme

For at besvare problemformuleringen i nærværende speciale omhandlende både diskurs og problemrepræsentationer i den politiske reform ”Børnene Først”, samt en efterfølgende diskussion af, hvordan disse kan påvirke udøvelsen af det socialfaglige skøn, har jeg gjort mig flere overvejelser. Disse overvejelser beror på, hvordan videnskabsteoretisk positionering både kan udfordre og understøtte min egen forståelse om socialt arbejde som en konstrueret praksis.

Mit afsæt i den moderate socialkonstruktivisme har været medvirkende til at forme min erkendelsesinteresse ind i det sociale arbejdes felt og måden min undersøgelse heraf er forfattet i problemformuleringen. Mit videnskabsteoretiske ståsted muliggør en ramme, hvorfra det er muligt at forstå og afhøre, hvad der i en samfundsmæssig kontekst går forud for reformen. Herunder også, hvorfor det har særlig betydning for måden særligt italesættelsen af børns rettigheder og det socialfaglige skøn udtrykkes i reformen. Dette også som grundlag for efterfølgende vedtaget lovgivning, "Børns Lov", som trådte i kraft den 1. januar 2024 (Social- og Boligstyrelsen, 2024) og erstattede betingelserne fra Lov om Social Service vedrørende børn og unge, som tidligere udgjorde grundlaget for det fagprofessionelle ansvar på tværs af professioner og myndighedspersoner.

Den moderate socialkonstruktivisme bliver dermed også en ramme til at afhøre fastlagte sandheder repræsenteret i "Børnene Først", da en afgørende socialkonstruktivistisk pointe er, at viden om virkeligheden bygger på konstruktion af begreber og ideer. For at forstå fænomener, der udspiller sig i virkeligheden, bliver sproget af afgørende betydning. Mit eget udgangspunkt for at kunne undersøge dette er funderet i en forforståelse af, at fænomener eksisterer uagtet, om de er blevet begrebsliggjort eller ej. Et eksempel herpå i relation til mit undersøgelsesfelt er begrebet psykisk mistrivsel. "Børnene Først" appellerer til tidlig indsats og at fagprofessionelle omkring barnet hurtigere skal kunne få øje på mistrivselstegn. Psykisk mistrivsel kan indtage forskellige adfærdsmæssige udtryk hos barnet og det kan være udfordrende at skelne, hvornår en negativ følelse og reaktion i barnet er et udtryk for en naturlig del af dets udvikling, eller om det er et udtryk for en mere kritisk psykisk belastning, hvor barnet kan have behov for støtte (Børns Vilkår, u.å.).

Jeg tager hermed også afstand fra den mere relativistiske og ekstreme socialkonstruktivisme, som udtrykker, at et fænomen ikke har virkelig eksistens før, at det er blevet opdaget og italesat (Guldager, 2015, s. 177-181).

Med mit ståsted i den socialkonstruktivistiske orientering, ønsker jeg altså særligt at opnå en forståelse for tiltagene i forhold til at løse udfordringer med børns mistrivsel og omsorgssvigt, samt bevæggrundene herfor med udgangspunkt i den politiske aftaletekst "Børnene Først". Et vigtigt analytisk forbehold for at opnå denne forståelse er forholdet mellem magt og viden. Juul og Pedersen (2012, s. 407) forklarer, at viden altid udtrykkes ud fra et bestemt perspektiv og at dominerende diskurs er et resultat af magt-viden-forhold, der er blevet fremhersket.

På baggrund heraf muliggøres det, at jeg i specialet kan forholde mig kritisk til, hvordan problemer udtrykkes og repræsenteres i ”Børnene Først”. Derudover forholder jeg mig også til problemrepræsentationerne med en interesse for, hvordan problemet diskursivt fremstilles. Dette da der i diskurs er flere forhold, der bliver gjort tavst, da forholdet mellem magt og viden er afgørende for, hvordan viden produceres. Den dominerende diskurs understøttes herigennem af nogle konceptuelle logikker, hvis argumenter derfor kan begrundes i forholdet mellem magt og viden (Juul & Pedersen, 2012, s. 407).

Med den moderate socialkonstruktivistiske videnskabsteoretiske forståelsesramme, bliver mit mål i dette speciale altså ikke at identificere eller definere noget, som værende hverken sandt eller falskt. Mit mål bliver i stedet at problematisere og afhøre de specifikke sandhedsfremstillinger i ”Børnene Først”, som begrunder praksis på børne- og ungeområdet. Herved også en anerkendelse af, at diskurs i en Foucaultsk forståelse opstår i samspillet mellem magt og viden og er et udtryk for en interessekamp mellem forskellige aktører (Guldager, 2015, s. 190).

Mit vidensbidrag med udgangspunkt i mit videnskabsteoretiske afsæt går altså helt særligt på at klarlægge de tavsheder, der bliver taget forgivet, når et problem repræsenteres som sandt. Dette muliggør, at jeg analytisk bliver i stand til at demonstrere alternativ repræsentation af ’problemet’, da problemets berettigelse som værende sand er nært beslægtet med dominerende diskurs, som betinges af forholdet mellem viden og magt.

Anvendt metode

I dette afsnit viser jeg, hvordan jeg metodisk har tilgået mit empiriske grundlag for analyse, som er den politiske reform ”Børnene Først”.

Mit mål med ”Børnene Først” har været at uddrage de sandhedsfremstillinger, som reformen tilskriver som løsning på børn, unge og familiers udsathed.

Til det formål har jeg benyttet mig af WPR-tilgangen som metodisk grundlag. Derudover har jeg tilgået ”Børnene Først” deduktivt.

WPR-tilgang

I min analyse af den politiske reform ”Børnene Først” har jeg valgt at benytte mig af Carol Bacchis: ”What’s the Problem Represented to Be”-tilgang (WPR). WPR-tilgangen tilbyder en ramme, hvori policy kan afhøres på baggrund af de politiske problemkonstruktioner, som policy hævder at kunne finde løsninger på.

Ifølge Bacchi hviler enhver problemrepræsentation på specifikke ontologiske og epistemologiske antagelser, som er formet gennem en diskursiv sandhed skabt af de aktører, der har været involveret i udformningen af den givne policy. Der kan indgå flere forskellige repræsentationer ’problemet’ i den samme policy. Disse politiske og ikke nødvendigvis konsistente konstruktioner bidrager til at skabe ulighed og bør derfor både undersøges og genforhandles (Bacchi, 2009, s. 33).

Denne centrale pointe er grundlæggende i min analyse af ”Børnene Først”, da den fordrer, at intet bør tages forgivet, da politiske intentioner og efterfølgende implementeringer kan have utilsigtede konsekvenser, da det repræsenterede problem eller problemer fremsat i politikken ikke nødvendigvis er den reelle udfordring.

Metodologisk læner Bacchis WPR-tilgang sig op af en Foucaultsk forståelse vedrørende magt-viden-forhold, hvilket også bliver de problemrepræsentationer, der bliver indlejret som problematiseringer i pågældende policy. Dette skaber en præmis vedrørende, at identificeringen af magt-viden-dynamikker og problemrepræsentationer tilsigtes og bør afhøres. For at undersøge dette tilbyder Bacchi en ramme af seks spørgsmål:

1. Hvad er ’problemet’ repræsenteret til at være i en bestemt politik?
2. Hvilke forudsætninger eller antagelser ligger til grund for denne fremstilling af ’problemet’?
3. Hvordan er denne fremstilling af ’problemet’ opstået?
4. Hvad efterlades uproblematisk i denne problemrepræsentation? Hvor er tavshederne? Kan ’problemet’ tænkes anderledes?
5. Hvilke effekter frembringes af denne fremstilling af ’problemet’?
6. Hvordan/hvor er denne fremstilling af ’problemet’ blevet produceret, formidlet og forsvaret?
Hvordan kunne det stilles spørgsmålstejn ved, forstyrres og erstattes? (Bacchi, 2009, s. 12).

Hvad hvert spørgsmål konkret indeholder og hvordan spørgsmålene besvares i analysen vil blive præciseret nedenfor. Ved gennemgangen af hvert spørgsmåls indhold tydeliggøres det, at de har forskellige vægtning og fokus, hvilket også konkret vil komme til at afspejle sig i analysen.

Spørgsmål 1: Hvad er 'problemet' repræsenteret til at være i en bestemt politik?

Det første spørgsmål handler om at afdække det repræsenterede problem i policy, som i dette speciale er med udgangspunkt i reformen "Børnene Først". Bacchi (2009, s. 4) forklarer, at målet med spørgsmål 1 er at identificere underforståede problemrepræsentationer i specifikke politikker eller politiske forslag. Dette da Bacchi argumenterer, at politikker oftest er placeret i et net af relaterede eller indbyrdes forbundne analyser (Bacchi, 2009, s. 4).

For analytisk at kunne besvare første spørgsmål i Bacchis WPR-tilgang vil forudgående politiske forslag og lovgivning frem til reformen "Børnene Først" blive inddraget. Jeg har afgrænset de forudgående reformer til kun at omhandle "Anbringelsesreformen" og "Barnets Reform". Dette da også disse reformer lægger vægt på inddragelsen af barnets perspektiv i egen sag. Denne historiske afgrænsning er med til at klarlægge de 'sandheder' der går forud for konstruktionen af det sociale problem i "Børnene Først" og hvordan søger at repræsentere 'problemet' på en ny måde.

Spørgsmål 2: Hvilke forudsætninger eller antagelser ligger til grund for denne fremstilling af 'problemet'?

Det andet spørgsmål omhandler, hvilke forudsætninger der ligger til grund for problemrepræsentationerne. Altså hvilke antagelser, hvad der bliver taget for givet, og hvad der ikke bliver sat spørgsmålstegn ved som den forståelse, der ligger til grund for det identificerede problem. Bacchi kalder dette de konceptuelle logikker. Udtrykket 'konceptuel logik' henviser til de betydninger, der fremsættes i en bestemt problemrepræsentation, for at den kan hænge sammen eller give mening (Bacchi, 2009, s. 5).

Analysen af de konceptuelle logikker har rod i kulturelle værdier, som fungerer som en social bevidsthed, der er med til at understøtte problemrepræsentationen eller problemrepræsentationerne, som nogle grundlæggende eller fundamentale verdensanskuelser. Dette omhandler også politiske styreformer, som kan rationalisere den fremsatte problemrepræsentation. I forlængelse heraf følger ifølge WPR-tilgangen et fokus på diskurs (Bacchi, 2009, s. 5-6).

Ifølge Bacchi (2009, s. 7), har diskursanalyse to overordnede mål. Det første er at afsløre underliggende antagelser og forståelser i problemrepræsentationerne. Det andet mål er at identificere og reflektere over tavsheder.

For at lykkes med diskursanalysens formål bør binære forhold, nøglekoncepter og kategoriseringer indtænkes. Opgaven i WPR-tilgangen i forhold til de binære forhold, nøglekoncepterne og kategoriseringerne er ikke at acceptere noget som givet, men at undersøge, hvordan de bidrager til den fremsatte problemrepræsentation. Her er der stor sammenhæng med mit videnskabsteoretiske ståsted for undersøgelse, hvor jeg heller ikke ønsker at definere noget som værende sandt eller falskt.

De binære forhold kan være med til at afsløre, hvad der driver de konceptuelle logikker og understøtter en forenklet forståelse af problemet. Binære forhold indtager et A/ikke A-forhold. Der er et hierarki i det binære, hvor den ene side er privilegeret og anskues mere værdifuldt end den anden side (Bacchi, 2009, s. 7-8).

Nøglekoncepter er begreber, der synes at have en indlysende forståelse, da de er solidt funderet i både kulturelle og historiske sammenhænge. Hvilken betydning der gives til begreberne, er afgørende i en WPR-tilgang (Bacchi, 2009, s. 8). I relation til "Børnene Først" vil analysen af nøglekoncepterne primært centrere sig omkring begreberne 'forebyggelse' og 'rettigheder', samt 'skønnet' som nøglekoncept i en diskussion i forlængelse af analysens fund.

Kategorier er afgørende for at forstå, hvordan styring foregår, og hvordan kategoriseringer giver særlig betydning til problemrepræsentationerne. At kategorisere er en måde at organisere adfærd og mennesker på, som ikke altid har eksisteret på tværs af tid og rum. Ligeledes har personkategorier betydning for, hvordan mennesker kommer til at tænke om andre og om sig selv (Bacchi, 2009, s. 9).

Bacchis beskrivelse af kategorier bliver et centralt analytisk nedslag. Børns ændrede position i relation til det sociale system, hvor de bliver part i egen sag som 10-årige efter "Børnene Først" er med til at udfordre praksis og hvordan, der formelt vægtes et fokus på børns rettigheder til inddragelse.

Spørgsmål 3: Hvordan er denne fremstilling af 'problemet' opstået?

Spørgsmål tre har et genealogisk fokus. Genealogien leder til at finde ud af, hvordan et problem optog en bestemt form. Fokusset i bevarelsen af dette spørgsmål er på processen, og hvordan bestemte problemrepræsentationer er opstået over tid. Formålet med spørgsmål tre i WPR-tilgangen

bliver derved at fremhæve de forhold, der tillader en bestemt problemrepræsentation eller flere problemrepræsentationer at tage form og indtage dominans (Bacchi, 2009, s. 10-12).

Spørgsmål 4: Hvad efterlades uproblematisk i denne problemrepræsentation? Hvor er tavshederne? Kan 'problemet' tænkes anderledes?

Spørgsmål fire har til formål at analysere og diskutere de perspektiver, der bliver gjort tavst i de identificerede problemrepræsentationer.

Den overordnede antagelse er, at regeringer hele tiden griber ind i individers hverdag både med det de gør, og dét, de ikke gør. Derfor kan tavsheder også hjælpe med at understøtte, hvorfor noget bliver et problem i en situation og ikke nødvendigvis i andre (Bacchi, 2009, s. 12-14).

Jeg ønsker derfor i besvarelsen af spørgsmål fire at fremhæve de forhold, der giver plads til bestemte problemrepræsentationer i "Børnene Først", mens andre repræsentationer af et givent problem må tie.

Spørgsmål 5: Hvilke effekter frembringes af denne fremstilling af 'problemet'?

En overordnet antagelse i WPR-tilgangen til policy analyse er, at nogle problemrepræsentationer skaber vanskeligheder for medlemmer af nogle sociale grupper mere end for medlemmer af andre grupper. På baggrund heraf argumenterer Bacchi, at for at kunne udføre vurderingen af dette bør fokus være på de effekter, der følger problemrepræsentationerne. Bacchi har identificeret tre overordnede effekter, som er indbyrdes forbundet og overlapper hinanden. Det er også disse tre effekter, på baggrund af problemrepræsentationerne, jeg i analysen vil fokusere på. Effekterne kan være diskursive, subjektiverede eller levede (Bacchi, 2009, s. 16-18).

De diskursive effekter fremkommer særligt af, hvilke antagelser og forudsætninger et problem har for at blive repræsenteret. Det er diskursen der ligger til grund herfor, samt de tavsheder, diskursen også rummer.

Den grundlæggende ide bag subjektiveringseffekter er, at subjekter formes gennem de måder, hvorpå politikker opretter sociale relationer og subjektets position i dem. Det er en opbygning, der foregår i diskursen, hvorfor diskurser er medvirkende til at danne bestemte subjektpositioner.

Subjektiveringseffekter kan forstås i sammenhæng med Foucaults begreb vedrørende 'dividing practices', hvor politikker skaber en opdelingspraksis, hvor grupper af mennesker sættes i opposition til hinanden. Jeg uddyber begrebet 'dividing practices' yderligere under teoriafsnittet, men begrebet er af særlig væsentlig betydning for børns subjektposition efter reformen "Børnene Først".

De levede effekter forstås ud fra den materielle påvirkning, som fremsatte problemrepræsentationer, har for forskellige grupper af mennesker. Det betyder altså noget, hvordan bestemte individer placeres indenfor forskellige velfærds kategorier i forhold til deres adgang til ressourcer, som kan have både følelsesmæssige og materielle konsekvenser (Bacchi, 2009, s. 16-18).

Ifølge Bacchi er analysen af effekterne en afgørende del af metoden, da WPR-tilgangen er med til at påvise, at problemrepræsentationerne rammer forskellige grupper af mennesker ujævnt. Det overordnede mål i det femte spørgsmål er at sige, hvilke aspekter af en problemrepræsentation, der kan have skadelige virkninger for nogle og derfor bør genovervejes. Derudover er hensigten med spørgsmålet også at fremsætte et middel for at kunne overveje de langsigtede effekter af politiske interventioner i form af sociale forandringer. Netop her bliver WPR-tilgangen særligt relevant for socialt arbejde i praksis.

Bacchi (2009, s. 18) advokerer, at følgende underspørgsmål må betragtes som en integreret del af spørgsmål fem:

- Hvad vil sandsynligvis ændre sig med denne fremstilling af 'problemet'?
- Hvad vil sandsynligvis forblive det samme?
- Hvem vil sandsynligvis drage fordel af denne fremstilling af 'problemet'?
- Hvem vil sandsynligvis blive skadet af denne fremstilling af 'problemet'?
- Hvordan påvirker dette de personer, der udpeges som ansvarlige for 'problemet', samt resten af samfundets opfattelse af, hvem der bærer skylden?

Spørgsmål 6: Hvordan/hvor er denne fremstilling af 'problemet' blevet produceret, formidlet og forsvaret? Hvordan kunne det stilles spørgsmålstejn ved, forstyrres og erstattes?

Det sjette og sidste spørgsmål i Bacchis WPR-tilgang omhandler, hvordan problemrepræsentationer opnår legitimitet og når deres specifikke målgruppe. Altså hvilke individer, grupper eller sociale klasser, der har adgang til en bestemt form for diskurs.

Diskurser ses som en ressource til noget, der kan reproblematiseres. Målet i besvarelsen af spørgsmål seks bliver derfor for mig at være opmærksom på, hvordan problemrepræsentationer formidles og hvordan de bliver dominerende. Herunder også, hvordan de problemrepræsentationer der vurderes at være skadelige kan udfordres og hvordan en alternativ problemrepræsentation muliggøres (Bacchi, 2009, s. 19).

Deduktiv tilgang

Mit analytiske grundlag er i høj grad teoristyret og udarbejdet på et deduktivt metodisk grundlag. Den deduktive tilgang understøtter en begrebslig og teoretisk betragtning af den politiske aftaletekst ”Børnene Først”. Dette muliggør, at jeg kan forholde mig til, hvordan de forskellige teoretiske forklaringsmodeller kan ses udspille sig og giver mig et fundament, hvorfra både analyse og diskussion kan lade sig gøre (Aagerup & Nielsen, 2018, s. 40).

Dermed ikke sagt at en mere induktiv tilgang til det valgte empiriske materiale ikke ville kunne bidrage med en analyse, som både viser forholdet mellem magt og viden, fremtrædende diskurser i praksisfeltet og problemforståelser og repræsentationer. Jeg vil argumentere, at den induktive tilgange i højere grad ville kunne belyse skønsbetingelserne, end den deduktive tilgang kan, hvorfor betingelserne for skønnet også vil indgå som en teoretisk funderet diskussion på baggrund af analysens fund. Dette da den induktive tilgang er mere åben overfor at undersøge, hvordan forholdet ses udspille sig mellem frontlinjemedarbejdere og det at udføre skønnet (Aagerup & Nielsen, 2028, s. 40).

Der er fordele og ulemper ved både den deduktive og induktive metode. Når den deduktive metode er særligt relevant som en del af min databearbejdning og kompleksitetsreducering af ”Børnene Først” er det af to årsager. Den første grund er, at dette speciale ikke meddrager empiri indhentet fra praksisfeltet. Den anden grund er i relation til min videnskabsteoretiske position. Jeg søger med socialkonstruktivismen ikke at indtage en forklarende position, men mere at betragte aftaleteksten med et kvalitativt fokus som grobund for analysen, der tillader at kunne have fokus på den meningskonstruktion der sker i policy. Herunder også hvordan kampe om viden og magt kan være medvirkende til både at forandre, men også fastholde den sociale konstruktion af virkeligheden, som vi befinder os i (Järvinen & Mik-Meyer, 2017, s. 10-12).

Overvejelser om brug af generativ AI

Måden generativ AI har været anvendt i dette speciale har primært været som understøttende i tekst- og begrebsforståelser. Jeg har brugt AI til at hjælpe med at oversætte komplicerede tekster. Brugen af AI har aldrig stået alene og har udelukkende været brugt som hjælp til et forståelsesgrundlag.

Anvendt teori

Den anvendte teori i dette speciale er inspireret af to centrale teoretikere i relation til forståelsen af det sociale arbejdes felt.

Til brug i analysen er teorien med afsæt i Foucaultske begreber og forståelser af subjektet. Denne Foucaultske teori orientering sammenholdes som analytisk grundlag med Bacchis WPR-tilgang.

I diskussion af de skønsmæssige betingelser frontlinjemedarbejderen med myndighedsfunktion har, inddrages Lipskys forklaring af de afværgemekanismer der kan udspille sig i praksis.

Diskussionen bygger på analysens fund og brugen af teorien bliver derfor todelt.

Foucault

Jeg har i forlængelse af valgte moderate socialkonstruktivistiske ståsted samt anvendte metodiske WPR-tilgang fundet det nærliggende at inddrage dele af Foucaults begrebsramme i mit analytiske arbejde med problemformuleringens indhold.

Magt og viden

Foucaults forståelse af magt og viden er relevant at inddrage i analysen af ”Børnene Først”, da Foucault argumenterer, at magten er produktiv og forsøger at fremelske, opdyrke og stimulere bestemte evner hos borgerne. Magten bliver herved skabende, som virker ved, at individer gør sig selv til bestemte subjekter (Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 17).

Denne produktive magt er af særlig betydning, når børn ned til 10 år får partstatus i ”Børnene Først”. Herved opstår en ny personkategorisering, som på den ene side er totaliserende, da den opdeler børn i en overgribende kategori og derigennem også stiller krav og forventninger. På den

anden side er staten også individualiserende ved, at den gennem denne personkategorisering interesserer sig for den enkelte borgers/barns personlighed, selvopfattelse eller psykiske konstitution (Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 17).

Det særlige ved staten som individualiserende er, at den læner sig op ad en pastoral magtform, hvis formål det er at lede individet til en erkendelse eller sandhed om, hvem det er. Individets egne ord fastholdes som en sandhed, som vedkommende selv har udsagt sig om. Pastoralmagten ophørte ifølge Foucault ikke med kirkens reducering, men har institutionaliseret sig i den moderne velfærdsstat ved at lede individet mod en bekendende sandhedsproduktion (Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 18).

Denne forståelse af pastoral ledelse antager jeg at have stor betydning for socialt arbejde generelt og til brug i besvarelsen af problemformuleringen i nærværende speciale, og når betingelserne for udførelsen af det socialfaglige skøn i myndighedssammenhæng, på baggrund af ”Børnene Først”, skal afdækkes.

I forhold til børns partstatus i egen sag som 10-årige læner det sig op af et filosofisk spørgsmål vedrørende, hvorvidt barnet har en fri vilje, er myndige og selvansvarlige til at kunne træffe beslutninger på egne vegne. Herunder også hvorvidt egen erkendelsesproces om, hvem det er, er upåvirket og dermed frit. Her bliver især fokus på governmentality af betydning i undersøgelsen af magtteknologier og diskurser indenfor staten, som liberal styring benytter til at opdele, kategorisere og forme borgerne. Herunder også ’dividing practices’, som opdeler individer og skaber opdelinger inden i individet (Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 19).

Governmentality

Governmentality-tankegangen skal forstås som en måde at forsøge at lede menneskelige adfærd. Den overordnede tanke fra dem der søger at styre er, at menneskelig adfærd er noget, der kan kontrolleres, reguleres, formes og rettes imod bestemte mål. Styring anskues som en moralsk proces, da styring både i sine politiske og praktiske dimensioner på baggrund af specifikke former for viden hævder at vide, hvad der er passende, god, dydig og ansvarlig adfærd for både individer og kollektiver (Dean, 2006, s. 44-45).

I denne tankegang defineres begrebet ’government’ ved hjælp af udtrykket ’conduct of conduct’. Conduct betyder at føre eller dirigere mod noget bestemt og kalkulere hvordan dette skal foregå.

Den moralske dimension inddrages, når det vedrører 'to conduct oneself', som omhandler den passende form for selvledelse individet udviser i forskellige situationer. Dette kan eksempelvis være på arbejdet, hjemme eller i institutioner. Den artikulerede del af den menneskelige adfærd forstås også under 'conduct' og relaterer stadig tilbage til den form for selvledelse, der sker i de forskellige situationer mennesker kan befinde sig i. Anskuelsen af adfærden er typisk funderet i en normativ opfattelse af passende adfærd i bestemte situationer, som det forventes, at individet kan leve op til. Styring kan herigennem forstås som samspillet mellem individualitet på den ene side og kollektivitet på den anden side. Mere præcist udtrykkes styring som 'conduct of conduct' således:

Styring kan være en hvilken som helst form for kalkuleret og rationel aktivitet. Den udføres af en mangfoldighed af teknikker og vidensformer og søger at forme vores adfærd ved at operere gennem vores ønsker, interesser og overbevisninger. Styring udøves med henblik på specifikke, men skiftende mål og har relativt uforudsigelige konsekvenser, effekter og resultater (Dean, 2006, s. 44).

Særligt relevant bliver denne form forståelse af, hvordan styring foregår i et governmentalityperspektiv i analysen problemrepræsentationer fremstillet i "Børnene Først". Dette da reformen fremsætter flere manifeste og normativt forankrede opfattelser af, hvad der er et respektabelt børneliv og hvad forældre skal kunne for at varetage omsorgen for at sikre dette. Disse vil blive uddybet i analysen.

Dividing practices

Når jeg finder det relevant at uddybe begrebet 'dividing practices' i forlængelse af styring og governmentality, er det grundet, at begrebet henviser til de diskurser og teknologier, som liberal styring bruger til at kategorisere, opdele og forme borgere. Teknologier refererer til både magtteknologier og selvteknologi.

Magtteknologier objektiverer subjektet ved at søge at bestemme over individets adfærd og underkaste dem bestemte former for disciplin, kontrol og mål. En magtteknologi der har særlig relevans i dette speciale er samtaleteknologien og styringsredskaber som eksempelvis børnefaglige undersøgelser. Et overordnet mål med samtaleteknologien er, at individet i samtale kan stilles til ansvar og gøres til autoritet for deres udsagn (Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 29).

Selvom jeg i specialet ikke inddrager empirisk materiale fra praksisfeltet vedrørende samtaler mellem borgere og frontlinjemedarbejdere med myndighedsfunktion, anser jeg alligevel denne magtteknologi som væsentligt, når børns nye rettighedsbeføjelser grundet ændringen af alder for partstatus skal afdækkes. Dette perspektiv anser jeg også som særligt interessant i sammenhold med Bacchis WPR-tilgang.

Foruden magtteknologier er begrebet 'selvteknologi' også af stor betydning i analysen af "Børnene Først" og problemformuleringens indhold. Selvteknologier kan defineres som det, der:

Tillader individer, ved egen hjælp eller med hjælp fra andre, at udføre en bestemt række operationer på egen kroppe og sjæle, tanker, adfærd og eksistensmåde, for at transformere sig selv med henblik på at opnå en bestemt tilstand af lykke, renhed, perfektion eller udødelighed (Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 30).

Dette anser jeg som et særligt væsentligt aspekt, når der i "Børnene Først" appelleres til, at sociale foranstaltninger og hvordan disse er forebyggende retænkes, særligt i forhold til spørgsmålet om, hvornår der er anbringelsesgrundlag for et barn eller ej.

Både magtteknologier, selvteknologi og diskurs former gensidigt hinanden. Ifølge Foucault skal diskurs forstås som en selvstændig struktureret praksis og indeholder både subjekter og objekter og søger ikke at fremsige noget som værende sandfærdigt, hvilket også er i tråd med mit videnskabsteoretiske afsæt. Bacchis forståelse af diskurs er tilsvarende med Foucaults, hvor det omhandler at overveje, hvad der gør forud for diskursen, altså hvad der betinger den, samt hvad diskursen indeholder af tavsheder, som ikke bliver lagt frem. Diskurs er altså mængden af fremsatte udsagn, der frembringer både objekter og etablerer nye subjektpositioner (Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 24-25).

Genealogi

Genealogi er et tilsvarende vigtigt begreb for at kunne anvende Bacchis WPR-tilgang. Genealogi skal i dette speciale forstås i relation til socialt arbejde og hvilket afhængighedsforhold, der har været mellem stat og individ. Et genealogisk undersøgelsesfokus bliver for mig at forstå, hvad der går forud for "Børnene Først" og hvordan individet som subjekt er repræsenteret gennem tidligere socialpolitiske forståelser af, hvordan individets problemstillinger bør iagttages og behandles. Dette for at kunne forstå, hvilken betydning den mere nutidigt repræsenterede socialpolitiske diskurs som

omhandler, at der skal tages udgangspunkt i borgerens egne ønsker, når der skal skabes forandring. Livskvalitet eller velfærd får en mere individuel dimension og handler ikke længere om at få tilfredsstillet sine behov, men at få opfyldt sine ønsker (Villadsen, 2004, s. 243).

Panoptisme

I sammenhold med Bacchis WPR-tilgang samt hvilke subjektiveringseffekter der må antages at kunne uddrages på baggrund af problemrepræsentationer i ”Børnene Først”, bliver Foucaults begreb vedrørende panoptikon også relevant at inddrage som teoretisk ramme.

Panoptikon er det blik, der søger indsigt og vækker opsigt. Panoptikon er prototypisk i fængslet, men genfindes i det øvrige samfund. Panoptismens præmis er at gennem potentiel overvågning, bliver individet i stand til at overvåge sig selv og derigennem korrigere adfærd. Panoptikon har dermed et disciplinerende sigte og søger ”at gøre normalt”. I velfærdssamfundet kommer dette til udtryk som den produktive disciplinering og overvågning og indsamling af viden kan ske gennem evalueringer, skemaer og opfølgninger. For en yderligere præcisering af disciplinerings formål bør frontlinjemedarbejdere indtænkes i denne vidensproduktion. *”Disse vidensproducerende sagsbehandlere og menneskeeksperter udspænder et apparat af overvågning, disciplinering og normalisering, der strukturelt ikke adskiller sig fra pesten”* (Jensen, 2002, s. 13).

Michael Lipsky

Selvom dette speciale i udgangspunktet holder fokus på policy analyse funderet i ”Børnene Først”, er de politiske intentioner som er indlejret i pågældende policy alligevel interessante at forstå ud fra et street-level bureaucracy perspektiv. Street-level-bureaukraten oversættes populært til frontlinjemedarbejderen.

Michael Lipskys forståelse af frontlinjemedarbejderes funktion og udøvelse af skønnet er særligt interessant i forhold til, hvad der sker, når politik møder praksis. Selvom jeg ikke benytter mig af indsamlet empiri, som understøtter frontlinjemedarbejderes holdninger til udøvelsen af det socialfaglige skøn, kan Lipsky alligevel være med til at belyse mange af de betingelser, der danner rammerne for skønnet i et myndighedsperspektiv.

Dele af Lipskys begrebsramme samt de potentielle afværgemekanismer der kan være, blandt frontlinjemedarbejdere vil indgå i en diskussion på baggrund af de analytiske fund. Dette skal forstås vedrørende, hvordan policy kan have nogle ikke intenderede konsekvenser, som afværgemekanismerne bliver et udtryk for i socialt arbejdes praksis, når det socialfaglige skøn skal udøves.

Lipsky argumenterer, at den socialfaglige frontlinje er politisk, da frontlinjemedarbejdere har en aktiv rolle vedrørende, hvordan de administrerer politik, men har også en rolle i forhold til, hvordan politikken udmønter sig i praksis. Det er frontlinjemedarbejdernes skøn og handlinger, der får betydning for, hvordan politikken faktisk er. Lipsky definerer skønnet således: *”Skøn handler om det valg som frontlinjemedarbejdere træffer, når de beslutter hvad, hvordan, hvor meget, hvilken kvalitet og hvilken sanktionering som skal leveres* (Christensen, 2021, s. 16)”

Herigennem bliver Lipsky også relevant i en socialkonstruktivistisk kontekst samt i forlængelse af både Bacchi og Foucaults forståelsesramme. Dette da det her kan argumenteres, at skønnet kan forstås som en socialt konstrueret praksis.

For Lipsky anses skønnet som værende både individuelt og situationelt, mens det samtidigt er både rammesat og styret. Således kan der fremkomme mønstre i måden, hvorpå skønnet udføres. Et eksempel på en socialfaglig praksis, der både bestemmes af frontlinjemedarbejderen rammer og skønnet er kategorisering. Hvordan borgere kategoriseres, begrundes ud fra eksisterende handlemuligheder, og borgere som unikke individer omformes i mødet med systemet til særlige kategorier, som der kan gives en mere standardiseret indsats (Christensen, 2021, s. 17-18).

Kategoriseringsprocessen er særligt relevant i forhold til ”Børnene Først”, da der netop i forbindelse med børns partstatus i egen sag som 10-årige oprettes en ny personkategori, der gør, at frontlinjemedarbejdere i deres skønsmæssige vurdering, i højere grad end tidligere, aktivt skal medinddrage børneperspektivet sammen med de andre oplysninger, som sagen indeholder. Her bliver Lipskys argumentation vedrørende, at frontmedarbejdere varetager udfordrende jobs med stor kompleksitet særligt anvendeligt. Dette gør, at der i frontlinjen kan udvikles nogle praksisrutiner for, hvordan arbejdet udføres, samtidigt med, at der psykologisk sker en simplificering af borgere og deres udfordringer. Dette anser jeg som et væsentligt bidrag ind i den sociale konstruktion, der er med til at udgøre betingelserne for udførelsen af et socialfagligt skøn (Lipsky, 1980, s. xi-xii).

Den store kompleksitet som frontmedarbejdere skal forholde sig til, kan resultere i anvendelsen af afværgemekanismer som rationering, prioritering og kontrol af klienter, når frontlinjemedarbejdere med myndighedsfunktion skal håndtere deres arbejde.

Rationering

Rationering kendetegnes ved forsøget på at rationalisere efterspørgslen fra borgere. Eksempler på rationalisering kan være, at det er borgere, der skal henvende sig til frontlinjemedarbejdere og det derved er borgerne, der pålægges et stort tidsmæssigt forbrug. Et andet eksempel er måden, hvorpå frontlinjemedarbejdere omgås information, da det kan resultere i, at borgere har utilstrækkelige oplysninger om deres rettigheder. Et tredje eksempel omhandler de psykiske omkostninger det kan have for borgere at lade sig interviewe og indgå i grundige undersøgelser, da elementer heri for borgeren kan opleves krænkende (Christensen, 2021, s. 19-20).

Analytisk finder jeg det særligt interessant at sammenholde rationeringseksemplet vedrørende frontlinjemedarbejderes pålægning af psykiske omkostning hos borgere og sammenholde det med de problemrepræsentationer, som jeg vurderer, der fremgår i "Børnene Først". Dette for at opnå større forståelse for betingelserne for skønnet. Jeg vurderer, at dette kan etableres uden inddragelse af primær empiri fra praksisfeltet, men på baggrund af de politiske idealer og intentioner, der udtrykkes i aftaleteksten "Børnene Først".

Prioritering

Prioritering handler om, hvordan frontlinjemedarbejdere håndterer borgeres sager. Ifølge Lipsky sker prioritering særligt under to forhold, som er *creaming* og *worker bias*.

Creaming refererer til, at der prioriteres i borgerne således, at indsatser og ressourcer prioriteres til de borgere, der formodes at være lettest at hjælpe, eller hvor der er størst chance for at opnå succes med en iværksat indsats. *Creaming* oversættes til "at skumme fløden" og prioriteringen af borgernes sager kan enten ske på baggrund af bureaukratiske regler og procedurer, mens prioriteringen andre gange kan foregå gennem frontlinjemedarbejderens skøn i samarbejde med borgeren selv (Christensen, 2021, s. 21).

Worker bias har en mere subjektiv dimension og henviser til, hvordan frontlinjemedarbejdere allokerer ressourcer og indsætter, som går udover standardindsatsen til nogle borgere. Dette kan være på baggrund af eksempelvis klassemæssige, kønsmæssige eller kulturelle vilkår, som frontlinjemedarbejderen særligt identificerer sig med. Dette er et worker bias, der er til borgerens fordel, men bias kan også vise sig modsat. Dette kan ske ved, at en borgers sag nedprioriteres, hvis frontlinjemedarbejderen finder pågældende borger særligt usympatisk eller uværdig til at modtage særlige indsætter. Dog argumenterer Lipsky også, at bias særligt opstår på baggrund af de organisatoriske og strukturelle arbejdsbetingelser, som frontlinjemedarbejdere i deres arbejde må navigere i (Christensen, 2016, s. 21).

Både begreberne "creaming" og "worker bias" er væsentlige at anvende i besvarelsen af problemformuleringen omhandlende, hvordan diskurs og problemrepræsentationer i "Børnene Først" påvirker frontlinjemedarbejderen med myndighedsfunktions kønsmæssige råderum. Væsentligheden begrundes særligt af de to begrebers mulighed for at understøtte differentieringen mellem politiske ambitioner for skønnet og den faktiske udførelse. Lipsky kan være med til at påvise, hvordan nogle socialfaglige praksisser ubevist kan medføre, at nogle borgere bliver diskrimineret i mødet med systemet. Begreberne bliver særligt anvendt i analysen vedrørende, hvilke afledte effekter der kan være for borgere på baggrund af problemrepræsentationerne.

Kontrol af klienter

Den tredje afværgemekanisme som Lipsky nævner omhandler kontrol af klienter. På grund af den måde, hvorpå bureaukratier er indrettet, er bureaukratiet med til at forme borgere til at opføre sig lovmedholdeligt og forudsigeligt. Denne adfærd hos borgerne muliggør, at procedurer og rutiner indenfor bureaukratiske rammer opretholdes og bidrager til, at organisationens omkostninger reduceres. Kontrollen af borgere sker eksempelvis gennem, hvordan møder struktureres bureaukratisk, så der er kontrol med mødets længde og mødets indhold. Møder gennemføres efter rutiner og procedurer, som sikrer at data indsamles ud fra organisatoriske typificeringer. Kontrol af borgere kan udtrykke sig ved frontlinjemedarbejderens muligheder for i flere tilfælde at kunne sanktionere en borger, hvis der ikke udvises den ønskede adfærd. Sanktionering kan have forskellige grader af konsekvenser for de borgere, der oplever at blive sanktioneret. Ligeledes kan sanktionering virke adfærdsregulerende (Christensen, 2021, s. 22).

En nærliggende forståelse af Lipskys definition af, hvordan borgere kontrolleres af bureaukratiske metoder, læner sig op ad den Foucaultske beskrivelse af, hvordan velfærdssamfundet benytter forskellige magt- og styringsteknikker med et disciplineringsøjte for øje. Til analytisk brug kan både kontrol og disciplineringsformål benyttes til at belyse, hvordan ønsket 'to govern' bestemte grupper af mennesker samt enkeltindivider indlejres i politisk policy.

Lipskys definering af det socialfaglige skøn og hvordan det udøves, samt afværgemekanismer er med til at give Bacchis WPR-tilgang til policy analyse en særlig forståelsesdimension, da betingelserne for skønnet må læses ind i nogle konkrete kontekster, uagtet hvordan det fremstilles i givne politik.

Analysestrategi

Analysens afsæt følger Bacchis (2009) WPR-tilgang. Konkret betyder det, at de seks spørgsmål til policy analyse, vil agere omdrejningspunkt for analysens indhold. Jeg har identificeret tre fremtrædende problemrepræsentationer i "Børnene Først", som jeg vurderer at være 'problemet' repræsenteret som henholdsvis et familieproblem, et bureaukratisk problem og et individuelt problem.

Det er disse problemrepræsentationer, analysens indhold vil kredse omkring for at besvare problemformuleringen. For at sikre analysens sammenhæng ser jeg ikke grund til at besvare de seks af Bacchis spørgsmål med individuelle afsnit. Jeg beskriver i det metodiske afsnit, hvordan de forskellige spørgsmål har forskellig vægtning og at dette også afspejler sig analytisk. Af samme grund har jeg valgt at besvare flere af spørgsmålene i samme afsnit.

Analysen struktureres således:

Spørgsmålene et og to vedrørende hvordan 'problemet' er repræsenteret til at være i en bestemt politik og hvilke forudsætninger eller antagelser der ligger til grund for denne fremstilling af 'problemet' besvares samles.

Spørgsmål tre og fire vedrørende hvordan fremstillingen af 'problemet' er opstået samt hvad der efterlades uproblematisk og tavsgjort i problemrepræsentationerne i "Børnene Først" får også et selvstændigt analyseafsnit.

Det sidste analytiske afsnit besvares med udgangspunkt i Bacchis spørgsmål fem og seks vedrørende effekter der frembringes med den specifikke fremstilling af problemerne samt hvordan denne fremstilling er blevet produceret, formidlet og forsvaret. Dette afsnit indeholder også bud på alternativ problemrepræsentation på baggrund af, hvordan de identificerede problemrepræsentationer kan sættes spørgsmålstegn ved, forstyrres og erstattes.

På baggrund af analysen af den politiske reform ”Børnene Først”, vil jeg diskutere med udgangspunkt i Lipskys begrebsramme og afværgemekanismer, hvordan diskurs og problemrepræsentationer kan have betydning, når det socialfaglige skøn skal udøves.

Underforstået i relation til Bacchis spørgsmål, vil jeg analytisk lægge vægt på den diskursive præmis fremsat i ”Børnene Først”, samt hvordan forholdet mellem magt og viden understøtter denne. Derudover også hvordan dette er medskabende i forhold til hvilke betingelser frontlinjemedarbejdere med myndighedsfunktion har for at udøve det socialfaglige skøn, når politiske ambitioner i aftalegrundlaget og lovgivning granskes.

Jeg har i analysen arbejdet med nogle faste prædefinerede begreber og forståelsespositioner. Dette ud fra Foucaults teoretisering af kategoriseringsprocesser, forholdet mellem magt og viden samt disciplinering i et governmentality-perspektiv. Derudover har jeg i diskussionsdelen aktivt arbejdet med de rammevilkår, som det socialfaglige skøn har, når frontlinjemedarbejdere i myndighedsfunktioner, skal udøve det i henhold til Lipskys teori heraf. Med udgangspunkt i teorien kigger jeg altså efter, hvordan afværgemekanismer i det sociale arbejdes felt også opstår.

Mit analytiske ideal bliver derfor at inddrage valgte teori som en afgørende rettesnor for i henhold til det metodiske grundlag af WPR-tilgangen at identificere og afhøre de problemrepræsentationer, der fremsættes i aftaleteksten ”Børnene Først”.

Mine betingelser for at definere ovenstående problemrepræsentationer som værende henholdsvis et familieproblem, et bureaukratisk problem og et individuelt problem, er sket med udgangspunkt i Kvale og Brinkmanns (2015, s. 269-270) analysemetode. Første fase heri er kodning. Her har jeg reduceret aftaleteksten til mindre enheder og temaer. I anden fase, som omhandler meningskondensering, har jeg med baggrund i de mest fremtrædende temaer været i stand til at reducere temaerne yderligere til en konkret meningsforståelse af temaerne. Sidste fase omhandler meningsfortolkning. I denne fase kunne jeg sammenholde sammenhænge i det løsningsforslag, som policy fremsætter. På baggrund heraf er de tre problemrepræsentationer blevet udledt.

Analysedel 1

Analysens første del er en problemrepræsentationsanalyse af henholdsvis familieproblemet, det bureaukratiske problem og det individuelle problem identificeret i ”Børnene Først”. Disse problemrepræsentationer skal forstås ud fra det samfundsmæssige problem med børn og unges udsathed og mistrivsel, som reformen forsøger at løse.

Problemrepræsentationerne analyseres individuelt og der er i hver repræsentation fokus på, hvordan diskursen muliggør denne fremstilling af problemet.

Problemet repræsenteret som et familieproblem

Forud for fremkomsten af den politiske reform ”Børnene Først”, er det analytisk værd at fokusere på, hvad der er gået forud for reformen. Som tidligere beskrevet argumenterer Bacchi (2009, s. 4), at for at kunne identificere problemrepræsentationer, er det nødvendigt at forstå den forudgående kontekst, som en given politik er rundet af. Med andre ord er dette nødvendigt for at forstå hvordan problemforståelser og løsninger hertil har ændret sig over tid. For at kunne dette er særligt ”Anbringelsesreformen” fra 2007 og ”Barnets Reform” fra 2011 i et genealogisk perspektiv relevante til formålet.

Det fremgår af ”Anbringelsesreformen”, at den tidlige indsats har fokus på at være mindst indgribende overfor barnet eller den unge og at den tidlige indsats skal være medvirkende til at forhindre, at problemerne ikke vokser sig så store, at de ikke kan afhjælpes i hjemmet eller det nære miljø (Servicestyrelsen, 2007, s. 16).

Ligeledes er der i den tidligere politiske reform ”Barnets Reform” fokus på den tidlige indsats, som dækker over både opsporing og forebyggelse, som omhandler fagpersoners opmærksomhed på bekymrende adfærd eller forhold omkring barnet og hvordan problemerne kan understøttes så tidligt som muligt for at undgå, at de opstår (Servicestyrelsen, 2011, s. 69).

Begge perspektiver fra både ”Anbringelsesreformen” og ”Barnets Reform”, hvor fokus er på den tidlige indsats og at problemer bør afhjælpes i hjemmet, ses at være integreret i tidligere gældende lov, Lov om social service. Af formålsparagraffen i Lov om social service fremgår det, at *”støtten skal være tidlig og helhedsorienteret, så problemer så vidt muligt kan forebygges og afhjælpes i hjemmet eller i det nære miljø”* (Bekendtgørelse af lov om social service, § 46, stk. 2).

Det forebyggende perspektiv i ”Børnene Først” har ændret sig i forhold til de tidligere reformer. Deskriptivt i reformen er forebyggelse af sociale problemer ikke længere noget, der kun anses at kunne tage afsæt i hjemmet. Herved sker der også en distinktion i, hvordan problemet i de tidligere reformer er blevet repræsenteret i forhold til, hvordan problemerne repræsenteres i ”Børnene Først”. I ”Børnene Først” er der sammenhæng mellem beskrivelse af manglende forældreevner og manglende tilbud om tidlig, forebyggende indsats. Forældrenes udfordringer kan være mangfoldige og spænder over flere kategoriseringer af omsorgssvigt som vold, misbrug og overgreb. Der lægges i reformen vægt på, at de mest udsatte børn, unge og familier skal have bedre og tidligere hjælp, end det tidligere er set for at undgå, at udsathed bliver noget barnet eller den unge bærer med sig ind i deres voksne liv. Nedenstående citat fra reformen illustrerer med beskrivelsen vedrørende, at en anbringelse kan være en forebyggende indsats overfor de mest udsatte børn særligt et brud i forhold til tidligere forståelser af familiemæssige problemer.

For udsathed skal ikke gå i arv, og vi vil sikre, at færre udsatte børn bliver udsatte voksne. Det kræver, at udsatte børn og deres familier opdages i tide og hjælpes ud fra princippet om den rette hjælp til den rette tid. En anbringelse er i den sammenhæng ikke sidste udvej, men kan være den rette forebyggelse for de mest udsatte børn (Social- og Ældreministeriet, 2021, s. 1).

Når ”Børnene Først” stadfæster en ændret opfattelse af, hvad den tidlige og forebyggende indsats er og at indsatsen ikke bør tage afsæt i hjemmet, kan dette være et udtryk for, at det ikke er lykkedes med de politiske ambitioner, som blev udmøntet i Lov om social service. Der sker herved et opbrud med den ’sandhedsopfattelse’ som frem til reformen har hersket i udøvelsen af, hvordan forebyggende indsatser bør effektueres overfor udsatte børn og familier. Det vil sige, at der over tid ses en forandring i, hvordan indsatser målrettet børn, unge og deres familier vurderes at være af forebyggende karakter.

Det er muligt at hævde, at ”Børnene Først” har en mere konsekvent orientering mod, hvad forebyggelse skal forestille sig at være. Når en eventuel anbringelse af et barn ansues som den rette hjælp til den rette tid og ikke som sidste udvej som hidtil, kan dette analyseres til også at være et skift i opfattelsen af, hvad der er et respektabelt og sundt børneliv i en familiemæssig ramme og hvor længe børn bør blive i denne familiekonstitution.

Den konceptuelle logik bag problemet repræsenteret som et familieproblem bliver altså, at tidligere reformer og lovgivning med fokus på forebyggelse i hjemmet og det nære miljø ikke har været

tilstrækkeligt til at sikre børns trivsel og udvikling, hvorfor indsatsen i stedet bør fokuseres udenfor hjemmet.

Diskursen der driver den konceptuelle logik bag repræsentationen som et familieproblem i ”Børnene Først” indtager binær forståelse af, at det er bedre for børn i udsatte positioner at blive anbragt udenfor hjemmet end det er, at der arbejdes med udfordringerne i hjemmet i samarbejde med barnet og forældrene. I henhold til Bacchis (2009, s. 7-8) forståelse af binære forhold i diskursen som medvirkende til at forenkle problemstillingen, ses det i reformen udtrykt således:

Kvalitet i anbringelsen er, når der er voksne omsorgspersoner, som forstår ens behov og kan støtte en i hverdagen. Derfor skal vi skabe bedre forhold og bedre støtte til plejefamilier. Kvalitet er også, når de forældre, der ikke formåede at give deres børn tilstrækkelig med omsorg, får hjælp til at blive bedre forældre for deres anbragte barn. Derfor skal vi understøtte, at der laves handleplaner for forældre til anbragte børn (Social- og Ældreministeriet, 2021, s. 14).

Paradoksalt fremstår anbringelse som indsats i ovenstående citat fra ”Børnene Først” ikke med det forebyggende sigte, som ellers også portrætteres i reformen. I stedet fremstår anbringelsen af barnet som en mere permanent løsning i og med, at der i citatet lægges vægt på, at forældrene skal have hjælp til at blive bedre forældre for deres anbragte børn. Derudover også fokuseringen i, at det er plejefamilien, og ikke forældrene, der skal have bedre forhold og støtte til at kunne være relevante omsorgspersoner til at forstå barnets behov. Igennem dette ændres altså også forståelsen af begrebet ’forebyggelse’ som nøglekoncept i socialt arbejde, da ”Børnene Først” tilføjer ny betydning til begrebet, som hverken ”Anbringelsesreformen” eller ”Barnets Reform” overvejede. Den indlysende forståelse af, hvad forebyggelse i en familiemæssig kontekst er afviger i ”Børnene Først” fra en kulturelt funderet opfattelse og indskrives i en ny historisk sammenhæng (Bacchi, 2009, s. 8).

Dette paradoks tillader også, at der kan rejses spørgsmålstejn ved den rolle barnets biologiske familie har i både ”Børnene Først” og ”Barnets Lov”. På baggrund af ovenstående citat kan det argumenteres, at ressourcefokuseringen har ændret sig væk fra den biologiske familie til i stedet at fokusere på at skabe bedre vilkår og betingelser for plejefamilierne, der i stedet bliver en del af barnets primære omsorgs- og opvækstmiljø.

Når tidligere reformer og lovgivning har fokuseret på at give støtte i hjemmet for at undgå, at et barn bliver anbragt uden for hjemmet, kan det ses som et politisk udtryk for, at forældreevnerne

vurderes at være utilstrækkelige – også selvom man har forsøgt at styrke dem gennem indsatser i hjemmet (Servicestyrelsen, 2011, s. 69).

Dette underbygger, hvordan biologiske forældre til anbragte børn i myndighedssammenhæng kategoriseres anderledes end tidligere, hvor det var Lov om social service, der udgjorde vurderingsgrundlaget. Tidligere har jeg beskrevet, at Bacchi (2009, s. 9) argumenterer for, at kategoriseringsprocesser er afgørende for at forstå, hvordan styring foregår og at kategoriseringen af individer er afgørende for, hvordan mennesker kommer til at tænke om sig selv og andre.

Med denne nye kategorisering af anbragte børns biologiske forældre i ”Børnene Først” – særligt i forhold til vurderingen af deres forældrekompetence til at varetage barnets primære omsorg – kan ses som et udtryk for, at der velfærdsstatsligt sker en distinktion mellem normalitet og patologi. Når børns mistrivsel politisk repræsenteres som et familieproblem, sker der dermed en normaliserende disciplinering, hvor visse forældrepositioner placeres uden for det, der betragtes som normalt.

Denne distinktion mellem normalitet og patologi forklarer Villadsen (2024, s. 624) med udgangspunkt i en Foucaultsk forståelse af magt og styring, hvordan normafvigelser er et udtryk for ekspertdrevet objektivt fremstillet diskurser. Ydermere beskriver Villadsen, hvordan det velfærdsstatslige sociale arbejde søger at integrere normafvigelserne gennem adfærdskorrigering på baggrund af problemer som fremstilles som objektive. Strategien er at disse objektivt fremstillede problemer subjektiveres og bliver en del af individets selvforståelse.

I relation til ”Børnene Først” bliver familieproblemet, når det bliver repræsenteret i reformen, særligt objektiviseret gennem portrættingen af biologiske forældres manglende evne til at varetage omsorgen for deres barn. Dette kan resultere i, at barnet anbringes udenfor hjemmet, hvis forældrenes omsorgsevne overfor deres barn af vurderes at være utilstrækkelig. Den objektive problemstilling i forhold til repræsentationen som et familieproblem fremgår af reformen således:

For at vi sikrer de mest udsatte børn i Danmark, hvis forældre ikke kan varetage omsorgen, kræver det, at vi styrker indsatsen for de mest udsatte børn, der i dag hjælpes for sent og for dårligt. Flere børn og unge skal have den rette hjælp og for de mest udsatte et nyt hjem, og de skal have den tidligere end i dag (Social- og Ældreministeriet, 2021).

Måden hvorpå forældrene kommer til at tænke om sig selv på baggrund af den objektive fremstilling af problemet kan særligt forstås gennem anvendelse af magtteknologier. Det objektive

problem vedrørende biologiske forældres manglende evne til at varetage omsorgen for deres børn illustreres, når problemet subjektiveres gennem eksempelvis forældrehandleplaner. I ”Børnene Først” beskrives det, at forældre til anbragte børn skal tilbydes en forældrehandleplan, men at en sådan handleplan kan undlades, hvis det skønnes unødigt. *”Kommunen skal dog undlade at fastsætte en forældrehandleplan, hvis det er åbenlyst, at det er unødigt, men så skal det fremgå af sagen”* (Social- og Ældreministeriet, 2021).

Ovenstående citat er med til at understrege, hvorfor det er muligt at definere, at problemet i ”Børnene Først” repræsenteres som et familieproblem. Retorisk illustrerer citatet diskursivt, hvordan forældre til børn med anbragte børn indtræder i en ny personkategori, hvor forældrene kategoriseres med manglende udviklingsmuligheder. Dette adskiller sig fra tidligere tilgang til målgruppen.

Når citatet beskriver, at kommunen kan undlade at fastsætte en forældrehandleplan, hvis det åbenlyst er unødigt, er det med til at belyse, at individets adfærd underkastes disciplineringsformål. Som jeg tidligere har beskrevet i teoretiske afsnit, kan magtteknologier, som i dette tilfælde er forældrehandleplaner, være med til at skabe ’dividing practices’, som bruges til at forme og kategorisere borgere (Villadsen & Mik-Meyer, 2007).

Det afgørende i problemrepræsentationen som et familieproblem er, at disse ’dividing practices’ på baggrund af citatet, kan være med til at vise, at der i nogle tilfælde er så lidt tiltro til forældre til anbragte børns kompetencer, at udvikling af disse skønnes uden for rækkevidde, hvorfor anvendelsen af forældrehandleplan som magtteknologi i disse tilfælde bliver overflødig. Kategoriseringen af familier og deres manglende forældreevner i ”Børnene Først” har i debatter rejst spørgsmålet om skrøbelige og sårbare familier i reformen bliver glemt og derigennem får kompromitteret deres retsstilling (Breindahl, 2024). Dette er med til at underbygge, hvordan forældrene i ”Børnene Først” indtræder i en ny kategorisering, som kan medføre at ikke bliver relevant at tilbyde dem en forældrehandleplan, hvis et barn anbringes udenfor hjemmet.

Den politiske præmis med at nedprioritere forældre til anbragte børn i diskursen i repræsentationen som et familieproblem kan være et udtryk for magt-viden-forhold. Dette da den tidligere ressourcefokusering i ”Barnets Reform” og ”Anbringelsesreformen” overfor forældre til anbragte børn ikke længere anskues som barnets behov. Dette kan være et udtryk for opgivenhed overfor målgruppen på baggrund af tidligere erfaringer.

Dette må antages at rejse nogle moralske spørgsmål vedrørende anskuelsen af forældrenes ressourcer, når de i tidligere reformer er blevet anset til at være i stand til at kunne varetage omsorgen for deres børn, hvis de blev tilbudt støtte til dette. Til at forældrene i ”Børnene Først” får frataget denne mulighed, hvis det er begrundet i sagen. Måden forældrene og familierne kategoriseres anderledes i ”Børnene Først” er altså med til at legitimere, at en ny tids disciplinerende politik kan udbredes (Nielsen, 2019, s. 37).

I stedet for at den produktive magt forsøger at fremelske bestemte evner og ressourcer hos forældrene, ændres fokuset til barnet selv. Magten bliver skabende gennem barnets selvstændige partsstatus som 10-årig, som muliggør at barnet kan gøre sig selv til et bestemt subjekt (Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 17).

Dette perspektiv vil blive analyseret nærmere i afsnittet om problemet repræsenteret som et individuelt problem.

Problemets repræsenteret som et bureaukratisk problem

En anden mulig problemrepræsentation, som det er muligt at udlede af ”Børnene Først” er, at problemet repræsenteres som et bureaukratisk problem. Denne repræsentation af problemet skal forstås i sammenhæng med den diskurs, der muliggør, at problemet også repræsenteres som et familieproblem. Dette er i tråd med Bacchis (2009) beskrivelse af identifikationer af problemrepræsentationer i policy, hvor der kan fremkomme flere repræsentationer af et givent problem på samme tid.

Et centralt sted, hvor repræsentationerne som henholdsvis et familieproblem og et bureaukratisk problem overlapper hinanden er i forhold til nøglekoncepterne: forebyggelse og foranstaltninger.

Som beskrevet i afsnittet vedrørende problemet repræsenteret som et familieproblem fremgår det af både ”Anbringelsesreformen” og ”Barnets Reform”, at der er fokus på den forebyggende indsats med afsæt i familien og hjemme.

Det tidligere lovgivningsmæssige grundlag for at iværksætte forebyggende støtte, Lov om social service, manifesterer at formålet med den forebyggende støtte for så vidt muligt er, at den skal tilbydes i hjemmet. Det fremgår således:

Støtten skal være tidlig og helhedsorienteret, så problemer så vidt muligt kan forebygges og afhjælpes i hjemmet eller i det nære miljø. Støtten skal i hvert enkelt tilfælde tilrettelægges på baggrund en konkret vurdering af det enkelte barns eller den enkelte unges og familiens forhold (Bekendtgørelse af lov om social service, § 46, stk. 2).

Når det af ovenstående citat ses, at der skal fremgå konkret vurdering af barnets, den unges eller familiens forhold kræver det, at der iværksættes bureaukratiske processer med henblik på at frontlinjemedarbejderen kan være i stand til at vurdere disse forhold. Disse vurderinger kan indgå i et governmentality-perspektiv, hvor der er forbindelseslinjer mellem erkendelser og styring. Dette kan også fremlægges som forholdet mellem viden og magt, som er bestemmende for, hvordan den menneskelige adfærd bliver noget, der kan kontrolleres, reguleres og rettes mod bestemte mål (Dean, 2006, s. 44-45).

Ifølge den tidligere gældende Lov om social service, som udgjorde det lovgivningsmæssige grundlag på børne- og ungeområdet, indgik vurderingen af behovet for forebyggende støtte til børn og familier på en sontring. Enten blev støtten iværksat som en del af en tidlig forebyggende indsats, eller også som en foranstaltning på baggrund af en børnefaglig undersøgelse.

Den støtte der blev iværksat som led i den tidlige forebyggende indsats blev iværksat efter § 11 i Lov om social service, hvoraf det fremgår, at den forebyggende støtte enten kan tilbydes som 1) konsulentbistand, herunder familierettede indsatser, 2) netværks- eller samtalegrupper, 3) rådgivning om familieplanlægning og 4) andre indsatser, der har til formål at forebygge et barns eller en ungs eller familiens vanskeligheder (Bekendtgørelse af lov om social service, § 11, stk. 3).

Vurderingen af barnets, den unges eller familiens behov og efterfølgende iværksættelse af støtte efter § 11 i Lov om social service, må antages at have karakter af en forholdsvis enstrengt problemstilling. Når vurderingen af problemstillingens omfang synes at være mere omfattende, skulle der ifølge Lov om social service iværksættes en børnefaglig undersøgelse, hvori der blev taget begrundet stilling til barnet, den unges eller familiens støttebehov, som kunne udmønte sig i en foranstaltning.

Iværksættelsen af den børnefaglige undersøgelse blev i Lov om social service begrundet således:

Hvis det må antages, at et barn eller en ung trænger til særlig støtte, herunder på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal kommunalbestyrelsen undersøge

barnets eller den unges forhold. Undersøgelsen, der betegnes som en børnefaglig undersøgelse, gennemføres så vidt muligt i samarbejde med forældremyndighedsindehaveren og den unge, der er fyldt 15 år. Undersøgelsen skal gennemføres så skånsomt, som forholdene tillader, og må ikke være mere omfattende, end formålet tilsiger (Bekendtgørelse af lov om social service, § 50).

Støtteforanstaltninger blev iværksat på baggrund af vurdering i den børnefaglige undersøgelse af, hvordan barnets, den unges eller familiens problemer eller behov bedst kunne løses og foranstaltningerne kunne være hjælp indenfor flere typer af tilbud. Disse tilbud om hjælp kunne spænde bredt over tilbud med afsæt i hjemmet som eksempelvis familiebehandling, praktisk støtte eller kontaktperson. Vurderingen kunne også lægge vægt på, at problemerne ikke kunne løses i barnet eller den unges hjemlige miljø og rammer, hvorfor tilbuddet om støtte skulle tilbydes udenfor hjemmet i form af døgnophold til barnet eller den unge, som eksempelvis kunne være i en plejefamilie eller et opholdssted (Bekendtgørelse af lov om social service, § 52, stk. 3, nr. 1-9).

Villadsen (2003) argumenterer på baggrund af Foucault og governmentality-litteratur, hvordan den liberale diskurs, der blev formuleret op igennem 1800-tallet, betragtede det frie individ som allerede eksisterende og som et, der kunne skabes gennem rådgivning, uddannelse, bistand og tvang. Målsætningen med dette var at fjerne de barrierer, der forhindrer individet i at realisere sig som frit, myndigt og som et kompetent samfundsmedlem.

Netop denne pointe om, hvordan det frie individ skabes, er muligt at læse ind i tidligere gældende Lov om social service, når loven tilsigter at foranstaltninger om støtte skal være med til at løse et barns, ungs eller familiens problemer og behov. Det bureaukratiske formål kan siges at blive en afdækning af borgerens 'sande jeg' gennem foranstaltninger der enten skal udvikle eksisterende, iboende kompetencer hos borgere, eller kompensere for dem, som eksempelvis ved en anbringelse af et barn udenfor hjemmet. Behovsvurderingen i henhold til Lov om social service kan i bureaukratisk sammenhæng siges at have en magtform, der bygger på en dobbeltiagttagelse af borgerne. På den ene side kræves det, at frontlinjemedarbejdere med myndighedsfunktion møder borgeren som unikt individ uden forudgående kategoriseringer. På den anden side kan borgeren blive anset som et bestemt subjekt med bestemte iboende karaktertræk, når udfordringerne eksempelvis afdækkes i en børnefaglig undersøgelse og vurderingen afføder et tilbud om støtteforanstaltning (Villadsen, 2003).

Et tænkt praksiseksempel i relation hertil kunne være, at kommunen modtager en bekymring vedrørende et barn eller ung, der giver anledning til at træffe afgørelse om iværksættelse af en børnefaglig undersøgelse. I møder med forældrene i forbindelse med undersøgelsen forholder frontlinjemedarbejderen sig åbent til forældrenes udsagn. Udsagnene indgår som en del af vurderingsgrundlaget. Når undersøgelsen er færdig og vurderingen af støttebehovet er afdækket fastholdes forældrene i deres udtalelser som 'sande' og som dét, der kan være medvirkende til at de kategoriseres som bestemte subjekter med udfordringer, der kræver støtte.

Ligesom det i Lov om social service er muligt at tolke, at lovgivningen søgte at fremelske bestemte kompetencer hos barnet, den unge og familierne og gøre dem til bestemte, selvledende, subjekter er det også muligt at læse dette ind i bestemmelserne i Barnets Lov. Der er flere steder, hvor Barnets Lov og Lov om social service i ordlyd og kategorisering af børn, unge og familier minder om hinanden, men også steder, hvor lovene tydeligt adskiller sig og dermed også har betydning for den bureaukratiske proces, som frontlinjemedarbejdere med myndighedsfunktion underlægges.

Eksempelvis fremgår det af formålsparagraffen i Barnets Lov således: *"Hjælp og støtte efter denne lov skal ske tidligt og være helhedsorienteret, så problemer så vidt muligt kan forebygges og afhjælpes i hjemmet eller i det nære miljø (Barnets Lov, § 2, stk. 3).*

Heraf er det muligt at udlede, at den overordnede politiske ambitioner i begge lovgivninger, er at forebygge problemer for senere at undgå støtte, der ikke kan afhjælpes i hjemmet – som for eksempel en anbringelse.

En forskel i lovgivningerne ses umiddelbart at være, at støtte efter Barnets Lov kan iværksættes uden yderligere konkret vurdering af barnets, den unges eller familiens forhold. Også støtte- og foranstaltningsmuligheder ses at være forholdsvis ens i både Lov om social service og Barnets Lov. De tidligt og forebyggende indsatser kan iværksættes med formålet om at afhjælpe problematikker hos barnet, den unge eller familien og den iværksatte støtte kan fuldstændig ligesom i Lov om social service have karakter af følgende tilbud: 1) konsulentbistand, herunder familierettede indsatser, 2) netværks- eller samtalegrupper, 3) rådgivning om familieplanlægning og 4) andre indsatser, der har til formål at forebygge et barns, en ungs eller familiens vanskeligheder (Barnets Lov, § 30). Dette siger noget om, at på trods af italesættelsen af, hvordan forebyggende indsatser har ændret sig, har indsatsmulighederne i lovgivningen ikke ændret karakter.

Et hvor Lov om social service og Barnets Lov tydeligt differentierer sig fra hinanden er, hvordan der bureaukratisk og systemisk sker en kategorisering af de udfordringer, et barn, ung eller en familie måtte have. Som noget nyt skal den kommunale forvaltning, når de modtager en bekymring, screene for problemstillingens omfang. Denne screening kan udmønte sig i en af følgende vurderinger:

- 1) En problemstilling, der ikke kræver yderligere afdækning af barnets eller den unges støttebehov.
- 2) En problemstilling, der kræver yderligere afdækning af et eller flere forhold af betydning for barnets eller den unges støttebehov, jf. § 19.
- 3) En problemstilling, der kræver en børnefaglig undersøgelse af barnets eller den unges støttebehov, jf. §§ 20-22 (Barnets Lov, § 18, stk. 1, nr. 1-3).

Tidligere efter Lov om social service blev støtteforanstaltninger iværksat på baggrund af en konkret vurdering i en børnefaglig undersøgelse. Nu, i henhold til Barnets Lov, kan screeningen af problemstillingen lede til en vurdering af, om der skal udarbejdes en afdækning eller børnefaglig undersøgelse.

Grundlaget for udarbejdelse af en afdækning begrundes i Barnets Lov således:

Vurderer kommunalbestyrelsen på baggrund af en screening efter § 18, at der er behov for at afdække et eller flere forhold af betydning for et barns eller en ungs støttebehov, skal kommunalbestyrelsen foretage den nødvendige afdækning med inddragelse af de fagfolk, som allerede har viden om barnets eller den unges og familiens forhold (Barnets Lov, § 19).

Begrundelsen for udarbejdelse af børnefaglig undersøgelse begrundes i Barnets Lov således:

Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om en børnefaglig undersøgelse i følgende situationer:

- 1) Når der er grund til at antage, at det er en alvorlig eller kompleks sag, herunder hvor der er overvejelser om anbringelse af et barn eller en ung uden for hjemmet efter §§ 46 a eller 47.
- 2) Når et barn eller en ung har været udsat for overgreb eller ved mistanke herom.

3) Når et barn eller en ung har haft ophold i en boform efter §§ 109 eller 110 i lov om social service med en forælder på grund af vold i hjemmet og den pågældende forælder afbryder opholdet for at vende tilbage til et voldeligt miljø med barnet eller den unge (Barnets Lov, § 20, stk. 1, nr. 1-3).

Både en afdækning og en børnefaglig undersøgelse kan resultere i en skønsmæssig vurdering, der lægger vægt på, at tilbud om støttende indsats kan være af væsentlig betydning, når omfanget af problemstillingen skal afhjælpes. Begrebet støttende indsatser er det som i Lov om social service blev kaldt foranstaltninger. På trods af den begrebsmæssige retoriske forskel i lovgivningerne i forhold til, hvad hjælp skal kaldes, kan de støttende indsatser ligesom foranstaltningerne i Lov om social service også både tage afsæt i hjemmet og udenfor hjemmet. Ordet 'foranstaltning' kan signalere, at den hjælp der træffes afgørelse om, er bestemt af den kommunale børne- og ungeforvaltning. Modsat er ordet 'støtte' med til at signalere, at den hjælp der tilbydes, er på baggrund af udfordringer, som forældrene eller barnet selv har erkendt sig om. Derudover er indsatserne med afsæt i hjemmet også centreret omkring indsatser vedrørende eksempelvis familiebehandling, praktisk støtte eller kontaktpersonsordning (Barnets Lov, § 32, stk. 1, nr. 2, 3 & 5).

Den afgørende forskel i indsatstilbud skal findes, når disse iværksættes udenfor barnets eller den unges hjemlige rammer i form af en anbringelse. Som tidligere beskrevet kunne en døgnanbringelse være i enten en plejefamilie eller på et opholdssted. I Barnets Lov er opholdssted som anbringelsesform ændret til at hedde et børne- og ungehjem (Barnets Lov, § 32, stk. 1, nr. 6). Pointen vedrørende, hvordan ændringen af ord i lovgivningen er med til at understøtte erkendelsesproces og medbestemmelse over egne livsforhold hos både forældre og børn er også gældende i forhold til dette eksempel.

Et andet sted, hvor ordlyden ændres, som understøtter opfattelsen af livsbetingelser hos forældre og børn selv er, at indsatsen aflastning i Barnets Lov ændres til at hedde et støtteophold. "Børnene Først" begrundes ændringen med, at der skal være et opgør med stigmatiserende sprogbrug i børne- og ungesager (Social- og Ældreministeriet, 2021).

Denne intention i "Børnene Først" er med til at begrunde problemrepræsentationen som et bureaukratisk problem. Det politiske ønske om at gøre op med stigmatiserende sprogbrug kan tolkes til at være en nytænkning af praksis på børne- og ungeområdet. En ny social konstruktion af praksis, hvor politik er med til at skabe den virkelighedsopfattelse hos frontlinjemedarbejderen med

myndighedsfunktion, at ændret sprogbrug i det sociale arbejdes praksis muliggør, at barnet, den unge eller familien kan ændre egne grundopfattelser (Payne, 2005).

Intentionen i ”Børnene Først” er særligt relevant i anskuelsen af repræsentationen af det bureaukratiske problem i et genealogisk perspektiv, som (Bacchi, 2009) plæderer for er relevant i forståelsen af problemrepræsentationens fremkomst. Dette da der både i lovgivninger og tidligere reformer ses at være flere ligheder, hvor ”Børnene Først” trækker på allerede eksisterende politiske intentioner på børne- og ungeområdet. Alligevel ønsker ”Børnene Først” at distancere sig fra tidligere reformer og lovgivningen, særligt når det gælder sprogbrug og at dette tidligere har været stigmatiserende.

På baggrund heraf er det også muligt at anfægte beskrivelsen i ”Børnene Først” om, at der skal være et opgør med stigmatiserende sprogbrug. Et argument mod dette er, at på trods af forsøget på at skabe et mere inkluderende sprogbrug, ses der i Barnets Lov at være flere overgribende processer, som potentielt kan resultere i større stigmatisering. Frontlinjemedarbejderen skal på baggrund af Barnets Lov i højere grad forsøge at inddæmme problemstillingen og afgøre, hvilken kategori af proces, der bedst kan hjælpe med at belyse problemets omfang, når de med udgangspunkt i en screening, som efterfølgende kan lede til enten udarbejdelse af afdækning eller børnefaglig undersøgelse. Hvis det vurderes, at problemstillingen er af sådan et omfang, at der skal udarbejdes en børnefaglig undersøgelse, kan det argumenteres, at de politiske styringsrationer benytter sig af en særlig sproglig form, der begrebsliggør virkeligheden på en sådan måde, at virkeligheden bliver genstand for politiske styringsambitioner. Dette da det sprog der anvendes, ikke er neutralt i forhold til at beskrive børns, unges og familiers realitet (Villadsen, 2002, s. 81).

Sprogbruget i både ”Børnene Først” og efterfølgende Barnets Lov er altså med til at forme en diskurs, hvor den konceptuelle logik i repræsentation af problemet som et bureaukratisk problem bliver, at det i myndighedsøjemed er afgørende, at hvorvidt et barn er i trivsel eller ej, skal beskrives og dokumenteres gennem flere bureaukratiske og lovgivningsmæssige krav.

Problemet repræsenteret som et individuelt problem

Foruden problemet repræsenteret som henholdsvis et familieproblem og et bureaukratisk problem, er det også muligt på baggrund af ”Børnene Først” at definere en problemrepræsentation som et individuelt problem.

Bacchi (2009) forklarer, at det ofte er muligt at definere mere end en problemrepræsentation i policy. Repræsentationen af problemet som individuelt skal altså forstås i sammenhold med de øvrige problemrepræsentationer af et familieproblem og et bureaukratisk problem for at opnå helhedsforståelse for, hvorfor også denne repræsentation af problemet muliggøres.

Både repræsentationerne af problemet som et familieproblem og et bureaukratisk problem er på sin vis ikke nye repræsentationer, men problemer, som ”Børnene Først” søger at give nye løsninger.

Repræsentationen af det individuelle problem adskiller sig særligt ved at indtænke børns inddragelse i egen sag på en måde, der ikke tidligere er set. ”Børnene Først” og efterfølgende Barnets Lov er blevet beskrevet som et vigtigt paradigmeskifte i arbejdet med udsatte børn og unge (Pedersen, 2023).

Frem til dette såkaldte ’paradigmeskifte’ i arbejdet med udsatte børn og unge, er det nærliggende at fremstille, hvordan synet på børn og unge har været anset i tidligere reformer af

”Anbringelsesreformen” og ”Barnets Reform” og hvordan børnesynet fremstår i ”Børnene Først”.

På baggrund heraf altså, hvordan diskursen har ændret sig og hvad der anses som de konceptuelle logikker, der driver diskursen i ”Børnene Først”.

I ”Anbringelsesreformen” fremgår det, at reformen konkret udvider pligten til at udføre samtaler med børn og unge, og at myndigheden er forpligtet til at tilbyde alle børn og unge en samtale uanset deres alder. Ydermere fremgår det, at formålet med samtalerne med barnet er at inddrage barnets perspektiv, hvor barnet får mulighed for at give udtryk for, hvordan barnet ser, oplever og føler verden. Der lægges i reformen vægt på, at et børneperspektiv ikke behøver at være det samme som et voksenperspektiv på, hvordan det er at være barn (Servicestyrelsen, 2007, s. 32-33).

I tillæg hertil beskriver ”Anbringelsesreformen” således i forhold til barnets position: *”Den udvidede pligt til at tilbyde barnet en samtale, afspejler et børnesyn, hvor barnet anses for at være et aktivt subjekt og medskaber af sin egen virkelighed”* (Servicestyrelsen, 2007, s. 33).

I en Foucaultsk forståelse er det muligt at forstå det frembragte perspektiv i ”Anbringelsesreformen” på børnesynet som en del af magt-viden-forholdet. Barnet positioneres som et aktivt subjekt, der i samtaler kan give udtryk for sin egen livsverden og forståelse af sig selv i den. Hermed bliver barnets perspektiv en del af det vidensgrundlag, som frontlinjemedarbejdere med myndighedsfunktion træffer beslutninger og afgørelser på baggrund af.

Hvorvidt barnet har indflydelse på de beslutninger, som myndigheden træffer, fremgår ikke af reformen. Heraf er det muligt at argumentere, at på trods af portrættingen i reformen af barnet som aktivt subjekt i egen sag er det muligt at indvinde, at barnets udtalelser potentielt i højere grad indgår i et panoptisk perspektiv. Barnets udtalelser indgår altså som en del af vidensgrundlaget i myndighedsregi, som bliver genstand for vurdering på baggrund af normative måleforhold (Jensen, 2002, s. 13).

I ”Barnets Reform” er der ligesom i ”Anbringelsesreformen” fokus på inddragelse af barnets perspektiv. En differentiering i forhold til inddragelse fra ”Anbringelsesreformen” til ”Barnets Reform” er, at ”Barnets Reform” søger at inddrage barnet i et systemisk perspektiv. Det systemiske perspektiv indebærer i samtalen med barnet en afdækning af de relationer og omgivelser, som barnet indgår i. Dette beskrives i reformen således:

Det er ikke blot barn-forældre-relationen, der har betydning for barnets udvikling. Også omgivelserne og omgivelsernes påvirkning af forældrenes kompetencer og evner til at varetage forælderrollen har betydning. Desuden indebærer denne tankegang et børnesyn, hvor forståelsen er, at barnet eller den unge også selv påvirker menneskene omkring sig (Servicestyrelsen, 2011, s. 125).

Anskuelsen af barnets position ses at være ændret fra ”Anbringelsesreformen” til ”Barnets Reform”. Barnet portrætteres i begge reformer som aktivt subjekt, men tillægges en yderligere social dimension i ”Barnets Reform” på baggrund af det systemiske perspektiv, der anvendes i inddragelsen af barnets perspektiv.

En væsentlig pointe vedrørende det systemiske perspektiv er, at det i ”Barnets Reform” (2011, s. 125) beskrives til at være det, der danner grundlag til ICS – Integrated Children’s System. ICS anvendes som metode i sagsbehandling og udredning i sager med udsatte børn og unge. ICS anvendes af hovedparten af danske kommuner (Social- og Boligstyrelsen, u.å).

Når jeg anser dette som væsentligt i forståelsen af inddragelsen af barnet er dette grundet, at ICS med det systemiske perspektiv skal afdække mange forhold vedrørende barnet. ICS-modellen illustreres som en trekant, hvor barnets behov står i midten. Trekantens sider fokuserer på henholdsvis barnets udvikling, forældrekompetencer og familie og netværk. Under barnets udvikling er underkategorierne sundhedsforhold, udvikling og adfærd, dagtilbud, skoleforhold og læring samt fritidsforhold og venskaber. Underkategorierne til trekantens side vedrørende

forældrekompetencer er trygt omsorgsmiljø, stimulering og vejledning samt understøttelse af relationer. Trekantens sidste side omhandlende familie og netværk opererer med underkategorierne familieforhold og baggrund, bolig, beskæftigelse og økonomi samt socialt netværk (Social- og Boligstyrelsen, u.å).

ICS-metoden benytter sig altså af mange kategorier, når barnet og familiens perspektiv skal belyses. På den ene side kan ICS i et systemteoretisk perspektiv være med til at illustrere, indenfor hvilke kategorier, der er orden og harmoni og i hvilke kategorier, der er disharmoni og konflikt i forhold til at imødekomme barnets behov (Høgsbro, 2011, s. 205).

I en mere diskursanalytisk orientering i forhold til det systemiske perspektiv af inddragelse, er det muligt at anse disse kategorier som overgribende idet kategorierne i ICS angiveligt kan indtage binære forståelser om, hvad der er barnets bedste indenfor de bestemte kategorier. ICS som model og værktøj i myndighedssagsbehandlingen er derfor også i tråd med Bacchi (2009) begrundelse for, hvordan binære forhold indtræder i diskursen. I forlængelse heraf er det muligt også at forstå metoden som et yderligere lag af overvågning, der udspændes over barnet, den unge og familien. Dette da beskrivelserne kan indgå i et panoptikon, hvor der søges indsigt i barnets behov ved at belyse de omgivelser, som barnet er en del af, som en del af det at vække opsigt (Jensen, 2002, s. 13).

”Børnene Først” bygger videre på inddragelsesprincipper etableret med både ”Anbringelsesreformen” og ”Barnets Reform”, men en særlig faktor synes at have ændret sig i reformen. Dette er ændringen af, hvornår barnet opnår selvstændig partsstatus. I ”Børnene Først” udtrykkes dette således:

For at styrke barnets stemme i sin egen sag og dermed i afgørende beslutninger vedrørende barnets hverdag er aftalepartierne enige om, at barnet skal have selvstændig partsstatus fra barnet fylder 10 år mod de 12 år i dag. Med selvstændig partsstatus følger også en adgang til at kunne klage over afgørelser, der bliver truffet i barnets sag, ligesom barnet i de særligt indgribende sager får ret til gratis advokatbistand, og kommunen skal gøre barnet bekendt med retten til efter forvaltningsloven at se sagens akter og udtale sig, inden afgørelsen træffes (Social- og Ældreministeriet, 2021).

Begrundelsen for ændring af, hvornår barnet opnår selvstændig partsstatus, ses i ovenstående citat at være, at barnets stemme skal styrkes i egen sag og i de afgørelser der træffes vedrørende barnet.

Citatet understreger også, at barnet indtræder i en ny position, som giver adgang til visse partsbeføjelser. Herigennem også en social konstruktion, hvor barnet omformes til en bestemt indsatskategori, som der kan handles i forhold til. For yderligere illustrering kan den ændrede personkategori af barnet, når det opnår selvstændig partsstatus, anskues således:

Når borgere er i kontakt med frontmedarbejdere, opfatter de sig som unikke individer, der står i en helt konkret situation. Men i mødet med systemet bliver disse borgere omformet til særlige kategorier, som der kan gives en mere standardiseret behandling eller indsats (Christensen, 2021, s. 18).

Den nye ændring af børns kategorisering i ”Børnene Først” anser jeg som værende toneangivende, når det er muligt at identificere, at problemet foruden repræsentation som et familieproblem og et bureaukratisk problem også repræsenteres som et individuelt problem.

Som beskrevet i analyseafsnittet vedrørende familieproblemet klargøres det, hvordan fokuseringen på ressourcer i familien minimeres og ressourcerne allokeres til eksempelvis plejefamilier i stedet. Modsat kan det analyseres til at være, når problemet repræsenteres som et individuelt problem. Her tillægger man børn ressourcer ned til 10-årsalderen, hvor børnene skal være i stand til at kunne udtrykke deres ønsker og behov neutralt. Herigennem er det muligt at antage, at den ændrede alder for børns opnåelse af selvstændig partsstatus, underlægger dem nogle krav i mødet med det sociale system, som det forventes, at de kan honorere (Nielsen, 2019, s. 27).

Nøglekonceptet i både ”Anbringelsesreformen”, ”Barnets Reform” og ”Børnene Først” er i overskyggende grad inddragelse af barnet. Ønsket om inddragelse er tilstedeværende i alle tre reformer, men kommer til udtryk forskelligt. Den konceptuelle logik, der driver diskursen gennem alle tre politiske reformer kan anslås til at være, at barnet er et aktivt subjekt og et selvstændigt individ med iboende ressourcer, der er et værdifuldt bidrag i bureaukratisk sammenhæng og i sagsbehandlingen generelt. Denne diskursive fremstilling af barnet som selvstændigt og medbestemmende forstærkes kun yderligere i ”Børnene Først” i den nye konstruktion af børns partsstatus som 10-årige. Dette underbygger i særlig grad problemet med børns mistrivsel og udsathed som et individuelt problem.

Opsummering

”Børnene Først” og efterfølgende Barnets Lov fremsætter løsninger på børn og unges mistrivsel og udsathed. Denne løsningsorientering i policy kan forstås på baggrund af, hvordan problemet er repræsenteret.

Jeg har defineret repræsentationer af problemet til at være henholdsvis et familieproblem, et bureaukratisk og et individuelt problem.

Alle tre problemrepræsentationer trækker på tidligere politiske reformer af ”Anbringelsesreformen” og ”Barnets Reform”, hvilket skaber grundlag for, hvordan individer og bureaukratiske processer fremstilles i ”Børnene Først”.

Overordnet anses familien ikke længere i samme grad til at være den overvejende ressource i udsatte børn eller unges liv, og forebyggelse af sociale problemer kan modsat tidligere være i form af en anbringelse og ikke med en familieorienteret indsats med afsæt i hjemmet.

”Børnene Først” frembringer også flere bureaukratiske processer i form af flere sagsbehandlingsskridt for frontlinjemedarbejderen med myndighedsfunktion og barnets trivsel skal beskrives og dokumenteres i højere grad end ved tidligere gældende lovgivning på børne- og ungeområdet, Lov om social service.

Gennem inddragelse og børns nye selvstændige partsstatus som 10-årige mod de 12 år som tidligere, skaber dette en ny personkategori, hvor barnet tillægges ressourcer, hvor de kan underlægges kommunale krav, som det forventes, at de kan honorere.

Samlet for problemet repræsenteret som et familieproblem, et bureaukratisk problem og et individuelt problem bidrager ”Børnene Først” til, at kategoriseringer af henholdsvis familien og barnet samt bureaukratiske og lovgivningsmæssige krav for frontmedarbejdere er med til at disciplinere individet som subjekt ved hjælp af magt- og styringsteknikker.

Analysedel 2

Formålet med dette analyseafsnit er at samle de tre problemrepræsentationer som henholdsvis et familieproblem, et bureaukratisk problem og et individuelt problem under en samlet problemforståelse i ”Børnene Først”. Dette for at kunne illustrere, hvad reformen diskursivt

efterlader tavst og uproblematisk for at fremme de løsninger på børns udsathed og mistrivsel, som ”Børnene Først” påstår at have.

Hvad efterlades tavsgjort og uproblematisk i problemrepræsentationerne?

Som beskrevet i metodiske afsnit vedrørende WPR-tilgangen er tavsheder i problemrepræsentationerne samt det, der efterlades uproblematisk med til at illustrere, hvordan regeringer og politikker er med til at gribe ind i individers hverdag – både med det de gør og det, de ikke gør. Hvad der i problemrepræsentationerne efterlades tavst, kan være med til at understøtte, hvorfor et problem er et problem i nogle situationer, men ikke i andre (Bacchi, 2009, s. 12-14).

I analyseafsnittet vedrørende problemet repræsenteret som et familieproblem klarlægges det, at den diskursive fremstilling af familien som ressource for barnet er ændret over tid. Opfattelsen af, hvad forebyggende hjælp og støtte er, anses ikke længere som indsatser der tilbydes med afsæt i hjemmet, men kan også omfatte, at barnet anbringes udenfor hjemmet med den begrundelse, at udsathed ikke skal gå i arv (Social- og Ældreministeriet, 2021).

Anbragte børn og unges mistrivsel er over tid blevet undersøgt og det fremgår, at en relativt stor andel af de anbragte 11-17-årige børn og unge oplever mental mistrivsel og at under halvdelen af de anbragte børn og unge har en høj tilfredshed med livet (Rambøll, 2018).

Denne oplysning ses ikke at indgå i ”Børnene Først”, hvor anbringelse i stedet portrætteres som den mulige forebyggende støtte, der gør, at børn og unge undslipper udsathed og mental mistrivsel på baggrund af deres biologiske forældres manglende evne til at varetage den primære omsorg for dem.

Der ses altså i problemrepræsentationen som et familieproblem i ”Børnene Først” at blive udeladt et ret central vidensforhold i forhold til, hvordan børn og unge oplever at have det efter, at de er blevet anbragt udenfor hjemmet. Denne viden efterlades tavsgjort i reformen. Når en anbringelse portrætteres som en mulig forebyggende løsning, efterlades det uproblematisk i reformen, hvor indgribende en anbringelse udenfor hjemmet er for både barnet, familien, og som derudover også samfundsmæssigt er stærkt ressourcekrævende (SFI, 2009).

I et governmentality perspektiv er der fokus på, at styring retter sig mod at kontrollere og regulere menneskelig adfærd mod bestemte mål (Dean, 2006, s. 44-45). Når børn og unges trivsel i

anbringelsessituationer ikke har et direkte fokus i ”Børnene Først” er dette med til at legitimere fremstillingen af anbringelse, som en forebyggende indsats. I en anbringelse overlades barnets betingelser for trivsel hos professionelle fremfor de biologiske forældre. Muligheden for at kunne forme individet mod bestemte mål om, hvad der er passende og ansvarlig adfærd i varetagelsen af barnet eller den unge må på baggrund af den særlige involvering af professionelle i en forebyggelsesanbringelse anses at være fyldt af færre barriere. Dette da professionelle omkring barnet er underlagt de samme politiske betingelser, som ”Børnene Først” advokerer for.

I analyseafsnittet vedrørende problemet repræsenteret som et bureaukratisk problem beskrives det, hvordan der på baggrund af ”Børnene Først” og efterfølgende Barnets Lov indlægges flere lovgivningsmæssige krav, som frontlinjemedarbejderen med myndighedsfunktion underlægges i vurderingen af, hvilken støtte der skal iværksættes. Reformen beskriver, at Barnets Lov skal understøtte færre bureaukratiske proceskrav, hvilket må siges at være selvmodsigende på baggrund af problemrepræsentationsanalysen. I ”Børnene Først” fremlægges dette således:

Aftalepartierne er enige om, at der med Barnets Lov skal ske en sanering i unødigt bureaukratiske proceskrav. Reglerne skal være mere fleksible og skal i højere grad afspejle, at der er stor forskel på tyngden og kompleksiteten i den enkelte sag. Men aftalepartierne er samtidig enige om, at der ikke skal slækkes på kommunernes forpligtelse til at arbejde forebyggende med familierne, ligesom de retssikkerhedsmæssige principper i serviceloven skal bestå i en ny Barnets Lov (Social- og Ældreministeriet, 2021).

Med udgangspunkt i ovenstående citat er det muligt at udlede, at det politiske incitament er, at Barnets Lov skal understøtte en lettere og hurtigere vurdering og tilrettelæggelse af sagsbehandlingen med henblik på at sætte ind med støtte og hjælp til barnet, den unge og familien. At implementere forandringer i organisationer tager tid, også når forandringen har været planlagt, som ”Børnene Først” har været. Ofte vil der indenfor organisationerne opstå modstand mod at imødekomme forandringer (Jacobsen & Thorsvik, 2022, s. 348-351).

Denne viden tavsføres, når problemet fremstilles som et bureaukratisk problem. Set i sammenhæng med de skærpede krav til vurderingens omfang, som er sket i overgangen fra Lov om social service til Barnets Lov – og som analysen af problemrepræsentationer viser – vidner citatet om, at det efterlades uproblematisk, hvad der kræves for at udføre det socialfaglige skøn.

Når problemet i ”Børnene Først” analytisk udlægges som individuelt, er det særligt på baggrund af den konceptuelle logik, der driver diskursen som barnet værende i besiddelse af ressourcer og ret til selvbestemmelse i eget liv. I reformen ændres det til, at børn opnår selvstændig partsstatus som 10-årige mod de tidligere 12 år. Hovedargumentet er, at gennem inddragelse af barnet, skal det udsatte barns stemme styrkes samt at inddragelsen af barnets perspektiv medfører flere rettigheder.

Foruden, at børn opnår selvstændig partsstatus som 10-årige beskriver ”Børnene Først” også, hvordan børns rettigheder styrkes indenfor andre områder. Som eksempel på rettighed har børn ret til at blive anbragt udenfor hjemmet. Børn opnår også ret til stabilitet i anbringelse og en vurdering vedrørende en hjemgivelse skal indeholde en vurdering af, hvorvidt en hjemgivelse vil være til barnets bedste, og hvorvidt en hjemgivelse vil bidrage med at sikre trivsels- og udviklingsbetingelser for barnet. I forlængelse heraf opnår barnet også ret til at anmode om en permanent anbringelse. Derudover opnår barnet ret til at kunne sige nej til samvær, vælge rammerne for samvær samt ret til psykologbehandling uden samtykke fra forældrene, hvis forældrene har et misbrug. Slutteligt opnår børn bedre adgang til en besidder, ved at kommunen forpligtes til at oplyse barnet eller den unge retten til at lade sig bistå af en bisidder ved samtalen (Social- og Ældreministeriet, 2021).

I forbindelse med, at børn formelt i ”Børnene Først” tildeles ovenstående rettigheder udtrykker reformen også, at rettighederne ikke må resultere i, at barnet ansvarliggøres. *”De styrkede rettigheder for børnene må ikke medføre, at ansvaret lægges over på børnene, men barnets ønsker skal indgå som en central del af det samlede og fagligt velunderbyggede beslutningsgrundlag”* (Social- og Ældreministeriet, 2021).

Selvom den eksplicitte udmelding i citatet vedrørende, at ansvaret ikke må lægges over på barnet, kan der være risiko for, at dette ubevidst sker alligevel. Dansk Psykolog Forening beskriver følgende:

Barnets udtrykte ønsker er ikke altid en afspejling af, hvad der reelt er til barnets bedste. Barnet kan fx være i en loyalitetskonflikt eller under et væsentligt psykologisk pres, eller ønsket kan være midlertidigt eller begrundet i andres behov og ikke barnets egne (Dansk Psykolog Forening, 2021).

Barnets muligheder for at kunne udtale sig frit afhænger i høj grad af, hvilke betingelser barnet udtaler sig under. Så selvom ansvaret ifølge reformen ikke må pålægges det enkelte barn, kan der

være risiko for, at barnets perspektiv inddrages på baggrund af lovgivningsmæssige krav. Dette understreger også sammenkoblingen mellem repræsentationerne af problemet repræsenteret som henholdsvis et bureaukratisk problem og et individuelt problem.

De rettigheder til børn der tilføjes i ”Børnene Først” er overvejende omhandlende anbringelse udenfor hjemmet. Det må derfor også tages i betragtning, at barnet, når det giver udtryk for ønsker og behov, er bevidst om, at der er meget på spil, som kan være svært for barnet at overskue. Dette da barnets udtalelser eventuelt kan blive brugt som vurdering af et anbringelsesgrundlag.

Hvis kommunen allerede ved hjælp af en børnefaglig undersøgelse har indsamlet dokumentation vedrørende, at barnets opvækstmiljø hos barnets biologiske forældre vurderes utilstrækkeligt for at sikre barnets trivsel og udvikling, kan en samtale med barnet med henblik på at inddrage barnets perspektiv, risikere at gøre barnet til gidsel i en situation, der i forvejen er sårbar (Warming, 2002).

For at sikre reel inddragelse af barnet er det afgørende, at den frontlinjemedarbejder med myndighedsfunktion der taler med barnet, er bevidst om, at barnet ofte står i store og komplekse problemer. Muligheden for at barnet kan opleve en aflastende effekt af samtalen og konkret komme til orde kan konflikte, hvis frontlinjemedarbejderens forforståelse om barnets situation bliver styrende i samtalen (Warming, 2022).

Dette kan tolkes til at være en konsekvens af en børnefaglig undersøgelse som magtteknologi. Som tidligere beskrevet skal der træffes afgørelse, om en børnefaglig undersøgelse, når der er grund til at antage at sagen er kompleks eller alvorlig, herunder hvor der er overvejelser om anbringelse (Barnets Lov, § 20). På baggrund heraf må det antages, at der allerede inden samtalen med barnet er grundlag for stort bekymringsniveau for barnets trivselsbetingelser, hvilket potentielt kan påvirke, hvordan samtalen forløber. Frontlinjemedarbejderens rolle når børn inddrages i egen sag bliver altså at sikre et fortroligt rum, hvor barnets privilegerede kendskab til eget liv anerkendes og at barnet har ret til at have indflydelse på netop dette (Warming, 2022).

Det efterlades altså tavst og uproblematisk i ”Børnene Først”, at på trods af intentioner om ikke at pålægge barnet ansvaret, kan udfaldet blive netop det.

Samlet vedrørende problemet i ”Børnene Først” repræsenteret som henholdsvis et familieproblem, et bureaukratisk problem og et individuelt problem er, at de tavsheder og problemforståelser, der efterlades uproblematisk ikke fremgår i de løsninger på problemet, som reformen fremsætter. I stedet kan de udeladelser i problemrepræsentationerne, som analyseret ovenfor, i et genealogisk

perspektiv forstås som et brud med problemforståelsen i både ”Anbringelsesreformen” og ”Barnets Reform”. Problemrepræsentationerne fremsat i ”Børnene Først” er derfor også opstået over tid (Bacchi, 2009, s. 10-12).

Ved at efterlade visse dele af problemet med børn og unges mistrivsel og udsathed tavsgjort og uproblematisk i de forskellige problemrepræsentationer i ”Børnene Først” indtager forholdet mellem magt og viden atter en central position. Da det er størstedelen af Folketingets partier, der har været med til at vedtage Barnets Lov på baggrund af ”Børnene Først” er magtperspektivet bredt repræsenteret. Flere fagprofessionelle med tilknytning til børne- og ungeområdet er blevet hørt i udkastet til Barnets Lov og har gennem høringssvar bidraget med viden i forhold til lovens udformning (Social-, Bolig- og Ældreministeriet, 2023).

Forholdet mellem magt og viden bidrager altså til, at når intentioner i Barnets Lov udføres bliver magten skabende og gør individer til bestemte subjekter indenfor rammerne af ”Børnene Først” og Barnets Lov (Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 17). Tavshederne og de forhold der gøres uproblematisk bliver derfor ikke en del af disciplineringsgrundlaget, da disse ikke formelt eksisterer i reform- og lovgivningssammenhæng.

Opsummering

Hvad der efterlades tavsgjort og uproblematisk i politikker er væsentligt for problemforståelsen. Når bestemte forhold udelades i forhold til, hvordan et problem i politisk sammenhæng portrætteres, er dette et udtryk for indbyrdes magt og viden relationer, der har vundet indpas over tid.

Tavsheder og forhold der i politikker fremstår uproblematisk undertrykkes i diskursen. I ”Børnene Først” udelades central viden om anbragte børn og unges mentale mistrivsel samtidigt med, at en anbringelse fremstilles som en forebyggende indsats til udsatte børn, unge og familier. Dette manglende perspektiv i reformen understøtter særligt den diskursive fremstilling i problemrepræsentationen som et familieproblem.

Løsningen i ”Børnene Først” synes i høj grad at være, at børn og unge har ret til inddragelse i egen sag og at deres perspektiv er vigtigt, når der skal iværksættes støtte. Dog tavsgøres det, hvordan inddragelse kan have utilsigtede konsekvenser, hvis samtalen med barnet udføres med ufølsomhed for den kompleksitet barnet oplever i deres hverdag. Derudover også, hvis barnets perspektiv

udelukkende inddrages med det formål at indsamle yderligere dokumentation til en eksisterende problemstilling. Det kan være konsekvensen af magtteknologier, som den børnefaglige undersøgelse, da iværksættelsen af undersøgelsen allerede indeholder stor bekymring for barnets opvækstmiljø. Dette understøtter repræsentationen som et individuelt problem, hvor barnet utilsigtet pålægges et ansvar for dets udtalelser.

I bureaukratisk problemforståelse efterlades det uproblematisk, at Barnets Lov indeholder flere lovgivningsmæssige krav til frontlinjemedarbejderen med myndighedsfunktion, som gør, at barnet, den unge eller familien konstant underlægges kategoriseringsprocesser, som medfører bestemte for vurderinger.

Analysedel 3

I dette sidste analyseafsnit vil jeg demonstrere, hvilke effekter der kan være for barnet, den unge og forældre på baggrund af problemrepræsentationerne identificeret i ”Børnene Først”.

I forlængelse heraf vil jeg komme med et bud på, hvordan en alternativ problemrepræsentation kan udfordre børnesynet med det formål at bidrage med et mere lighedsfremmende perspektiv.

Frembragte effekter af problemrepræsentationerne

Måden hvorpå problemet med børn og unges mistrivsel og udsathed repræsenteres i ”Børnene Først” forventes at have nogle effekter for de mennesker, der påvirkes af, hvordan politikken udføres. Den overordnede forståelse i Bacchis WPR-tilgang er, at politikker skaber vanskeligheder for nogle sociale grupper i højere grad end for andre sociale grupper. Dette illustreres gennem diskursive effekter, subjektiverede effekter og levede effekter. Vurderingen af effekternes påvirkning laves på baggrund af de identificerede problemrepræsentationerne som henholdsvis et familieproblem, et bureaukratisk problem og et individuelt problem (Bacchi, 2009, s. 16-18).

Som demonstreret i analyseafsnittet vedrørende problemrepræsentationerne i ”Børnene Først” sker der en diskursiv fremstilling af anbringelse udenfor hjemmet som en mulig forebyggende indsats, som kan iværksættes overfor udsatte børn og unge. En diskurs der har ændret sig over tid, hvor man i tidligere reformer med både ”Anbringelsesreformen” og ”Barnets Reform” søgte at løse udfordringer med afsæt i hjemmet.

Yderligere i forhold til forståelsen af forebyggende indsatser i ”Børnene Først” ændrer indsatsen ’aflastningsophold’ navn til et ’støtteophold’ med det argument, at der i Barnets Lov skal gøres op med et stigmatiserende sprogbrug. Dette er også tidligere beskrevet i analyseafsnittet vedrørende problemet repræsenteret som et bureaukratisk problem. Generelt søger ”Børnene Først” gennem ændret sprogbrug at konstruere en socialfaglig praksis, hvor magten udøves produktivt ud fra et individualiserende fokus, som interesserer sig for barnets egen oplevelse af livssituation (Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 17).

Ifølge ”Børnene Først” er et opgør med stigmatiserende sprogbrug det, der muliggør den individualiserende magtudøvelse. Af reformen fremgår det således:

Begreber og ordlyd i lovgivningen må ikke betyde, at udsatte børn får det indtryk, at de er et problem, der skal løses. Derfor er aftalepartierne enige om at luge ud i al stigmatiserende sprogbrug i loven. Det gælder for eksempel begreber som ”Aflastningsfamilie” (Social- og Ældreministeriet, 2021).

Citatet fra reformen viser, hvordan der med ændret sprogbrug i Barnets Lov udvises moralske sondringer i forhold til at kunne ændre forståelsen af, hvad det vil sige for barnet at have behov for særlig støtte. Herunder også, hvordan den moral der portrætteres, afspejler de ambitioner der med ”Børnene Først” og efterfølgende Barnets Lov af, hvordan børn og unge, som individer og subjekter skal opfattes. Dette udtrykkes i reformen således:

Den nye Barnets Lov skal stadfæste et tidssvarende børnesyn, der både i lovgivning og praksis sikrer, at børn ses i deres egen ret, får flere rettigheder, og at rettighederne og barnets stemme får større betydning i sagsbehandlingen. Børn skal høres både når de vigtige beslutninger træffes, men også i den løbende kontakt, f.eks. i kommunernes personrettede tilsyn med anbragte børn (Social- og Ældreministeriet, 2021).

Ovenstående beskrevet børnesyn i lovgivningen sammenholdt med ønsket om et opgør med stigmatiserende sprogbrug i lovgivningen har den diskursive effekt i forhold til barnet, at barnet positioneres på en ny måde i det sociale arbejdes praksis. Denne nye positionering af barnet er også tidligere belyst under analyseafsnittet vedrørende problemet repræsenteret som et individuelt problem.

Med andre ord gør ”Børnene Først” det at tilegne barnet bestemte rettigheder til løsningen på problemet. Denne belysning af rettigheder som ubetinget godt, kan anfægtes med udgangspunkt i en

Foucaultsk forståelse af statens rolle i forhold til individet. Foucault betragtede lovgivning og rettigheder med en skepsis og mente at begge var et magtens redskab, som var et dække over disciplinære institutioner og subtile pastorale anordninger (Dean & Villadsen, 2012, s. 81).

Hvis denne forståelse af rettigheder og lovgivning som et magtens redskab forfølges, bliver magtens rolle altoverskyggende. Herigennem bliver der også et overlap mellem de diskursive effekter og de subjektiverede effekter. Når barnet i ”Børnene Først” formelt opnår rettigheder gennem selvstændig partsstatus som 10-årig, kan dette være udtryk for en disciplinær praksis, hvor barnet i bureaukratisk sammenhæng betragtes gennem en panoptisk linse. På baggrund heraf er det også muligt at sætte spørgsmålstegn ved, hvorvidt barnet først bliver part i egen sag, når det fylder 10 år. Warming anfægter dette børnesyn således:

Man kan ikke gøre børnene til part. De er de allerede. Børn bliver ikke part i en tvist om samvær eller anbringelse, fordi man tager barnet til samtale. De er allerede part i det i og med, at det er dem, forældrene kæmper om og/eller igennem (Warming, 2002).

Ovenstående citat af Warming er med til at understrege, hvorfor det at tilegne børn selvstændig partsstatus og rettigheder er en subjektiveret effekt af reform og lovgivning. I forlængelse heraf kan disciplineringen særligt forstås gennem inddragelse af barnet, hvor samtalen bliver et magtteknologisk redskab til at opnå viden. Jeg har tidligere belyst, hvilke konsekvenser der kan være ved inddragelse, hvis denne udelukkende sker på baggrund af et bestemt fagligt formål. Eksempelvis i udarbejdelsen af en børnefaglig undersøgelse. Også dette er med til at underbygge Foucaults pointe om lovgivning og rettigheder som udtryk for pastoral magtudøvelse. Det kendetegnende ved pastoral magtudøvelse er, at formålet er at lede individet til sandhed om, hvem det er. Der lægges stor vægt på individets egne ord og disse fastholdes som sandhed (Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 18).

Frontlinjemedarbejderen med myndighedsfunktion kommer i denne forståelse altså til at agere som moderne pastor i position til barnet. Der er flere steder i ”Børnene Først”, hvor det er muligt at udlede disse pastorale anordninger. Et klart eksempel herpå er det ændrede sprogbrug i reformen og lovgivningen, med henblik på at undgå stigmatisering. Som jeg tidligere har beskrevet, ændrer ordet ’aflastningsophold’ navn til et ’støtteophold’. Ordet aflastning insinuerer, at der er brug for aflastning fra problemer eller besvær, mens et støtteophold i højere grad kan forstås som den ændrede fokusering af ressourcer ind i barnet. Argumentet i ”Børnene Først” forklares således:

”Samtidig skal formålet med ordningen vendes om, så det ikke handler om at aflaste familien eller

plejefamilien, men at det i stedet er barnets behov, der er udgangspunktet for ordningen” (Social- og Ældreministeriet, 2021).

En analytisk pointe i forhold til de subjektiverede effekter af ”Børnene Først” er, at den pastorale magt udøves gennem den diskursive fremstilling af barnet som værende ressourcestærkt og selvstændigt, som tidligere belyst. Gennem bevidste formuleringer om, at barnet har brug for støtte og ikke aflastning kan frontlinjemedarbejderen med myndighedsfunktion være med til, sammen med barnet, at give indtrykket af, at det er barnets omstændigheder der gør, at der er brug for at barnet indgår i et støtteophold udenfor hjemmet. Dette muliggør, hvis inddragelse sker på barnets præmisser, at der kan ske en sandhedsforståelse hos barnet, hvor barnet ikke oplever sig som et problem. Snarere end at det er familien, der mangler kompetencer til at kunne tage relevant vare på barnets behov for omsorg og tryghed. Dette er i tråd med det teoretiske afsæt om magten som værende produktiv, da det herigennem tydeliggøres, hvordan der forsøges at fremelske bestemte evner hos barnet selv, hvor barnet opnår den selvforståelse, at det aktivt har en rolle, stemme og indflydelse på eget liv (Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 17).

På den anden side kan det også diskuteres, hvorvidt ordet aflastning i sig selv er stigmatiserende. Dette da et argument kan være, at det ligeledes kan være barnet, der har brug for aflastning fra sin familie i stedet for familien, der har brug for aflastning fra barnet. Dette positionerer fortsat barnet som selvstændigt og ressourcestærkt og er lige så meget i tråd med intentionerne om inddragelse af barnets perspektiv i ”Børnene Først”. Derudover også intentionerne om tidlig indsats til børn og unge i mistrivsel, der retorisk fremstår meget eksplicit og stigmatiserende i forhold til forældrenes kompetencer. *”Derfor vil aftalepartierne tydeliggøre i lovgivningen, at en anbringelse for nogle børn kan være den nødvendige indsats til at forebygge mistrivsel, og at anbringelse dermed kan være den rettidige indsats” (Social- og Ældreministeriet, 2021).*

De subjektiverede effekter af ”Børnene Først” skal derfor i overvejende grad forstås som en del af den personkategorisering, som udsatte børn, unge og deres familier underlægges. Derudover også, hvordan sprogbrug er med til at skabe virkelighedsforståelser af barnets situation.

Det er også på baggrund af kategoriseringer, at de levede effekter af ”Børnene Først” skal analyseres. I forlængelse af og sammenholdt med både de diskursive effekter og de subjektiverede effekter frembringer reformen og Barnets Lov nogle processer, der kan have både følelsesmæssige og materielle konsekvenser (Bacchi, 2009, s. 16-18).

Særligt forældrenes og børns ændrede rolle i ”Børnene Først” bliver her interessant. Samlet er disse børn og forældre en socialgruppe, der opfylder målgruppebetingelserne for at opnå særlig støtte. Dog frembringer problemrepræsentationsanalysen helt klare distinktioner mellem, hvor ressourcerne tildeles. Forståelsen af forældrene som en bærende ressource overfor barnet minimeres og forståelsen af barnet med iboende ressourcer, der skal fremdyrkes, maksimeres. Med andre ord en polarisering af de to personkategorier. Staten indtager en virtuel struktur, hvor rettigheder, principper og ydelser afbøjes af politiske intentioner og faglogik (Dean & Villadsen, 2012, s. 113).

De levede effekter kan derfor anskues som en del af et governmentality perspektiv. I relation hertil bliver særligt begrebet ’to conduct oneself’ interessant i forhold til at forstå, hvilke levede effekter der kan fremkomme på baggrund af ”Børnene Først”. Som tidligere redegjort for, refererer ’to conduct oneself’ til, at individet udviser passende selvledelse i forskellige situationer (Dean, 2006, s. 44).

Anskuelsen af hvilken forældreadfærd der er passende, er normativt funderet. Når et barn anbringes udenfor hjemmet, er dette altså et udtryk for, at der er situationer, hvor forældrene har udvist adfærd, som har været modstridende med barnets behov. I dette perspektiv bliver de levede effekter af en anbringelse også et spørgsmål om moral. De følelsesmæssige konsekvenser af en anbringelse kan være voldsomme oplevelser for både børn og forældre. Ved en anbringelse opleves der ofte alvorlig smerte, da anbringelsen altid er forbundet med et tab (Thormann & Guldborg, 1998). Denne smerte må anses for at være en følelsesrealitet hos både børn og forældre uanset, om anbringelsen iværksættes med et forebyggende sigte eller ej.

Udover de følelsesmæssige konsekvenser, er der materielle konsekvenser forbundet med en anbringelse. Forældrene får frataget børne- og ungeydelsen og forældrene skal også bidrage økonomisk til barnets anbringelse gennem en egenbetalingsandel (Social- og Indenrigsudvalget, 2020). For mange forældre er omsorgsevnen direkte relateret til, hvorvidt de oplever et økonomisk pres, der skaber stressede forældre. Manglende økonomiske ressourcer gør, at det bliver udfordrende for forældrene at være omsorgsfulde og nærværende overfor børnene (Nørup & Petersen, 2017).

På baggrund af repræsentationerne som henholdsvis et familieproblem, et bureaukratisk problem og et individuelt vil det sandsynligvis være forældrene der skades mest samt udpeges som ansvarlige for deres børns udsathed og mistrivsel. I forlængelse heraf kan det udledes, at det med størst sandsynlighed bliver politiske beslutningstagere og fagprofessionelle vidensbidragere, der kommer

til at drage fordel af problemets fremstilling. Dette da forholdet mellem magt og viden bidrager til at forældrene bliver placeret i en overgribende kategori med et disciplineringsigte, der indebærer både krav og forventninger, som forældrene i nogle tilfælde ikke kan leve op til.

Alternativ problemrepræsentation

Dette afsnit vil berøre, hvordan repræsentationerne af henholdsvis et familieproblem, et bureaukratisk problem og et individuelt problem har opnået legitimitet. Herunder også, hvordan problemet med børn og unges mistrivsel og udsathed er blevet formidlet, for at bestemte grupper indskrives i diskursen. Diskurser er en ressource, der er fremhersket af dominerende magt-viden-konstellationer, som kan reproblematiseres. Denne reproblematisering kan forstås som grundlag for en alternativ repræsentation af problemet (Bacchi, 2009, s. 19).

I formidlingen af ”Børnene Først” har der været overvejende fokus på, at det er tid til at sætte børnene først, som om denne fokusering fremkommer helt nyt. I problemrepræsentationsanalysen er det illustreret, at dette fokus ikke er nyt, men at der i tidligere reformer af både ”Anbringelsesreformen” og ”Barnets Reform” har været en orientering mod at inddrage barnets perspektiv i sagsbehandlingen. En måde udsagnet om at børnene skal sættes først legitimeres er, at ”Børnene Først” skaber Barnets Lov. En lov der af navn skaber forståelsen af, at dette er en lov, der er tiltænkt barnet.

Heraf fremkommer også, at barnet tilskrives i ny subjektposition med tildeling af selvstændige rettigheder, mens opfattelsen af forældrene i barnets opvækstmiljø minimeres. Denne fremstilling sker på baggrund af de forskellige kategoriseringsprocesser af henholdsvis børn, unge og forældre, som er socialt konstrueret. Der kan argumenteres for, at tidligere analyse af forældrenes ændrede position i både ”Børnene Først” og Barnets Lov stiller forældrene svagere end ved tidligere politiske reformer. Altså at tildeling af ringere livsvilkår til forældrene gør det nemmere at fremstille dem negativt (Larsen, 2015, s. 169).

Ydermere fremstilles det at give alle børn en god start i livet uden omsorgssvigt som et spørgsmål om kvalitet i sagsbehandlingen. Det fremgår således af reformen:

Det faglige skøn hos dygtige medarbejdere skal veje tungere, og der skal i højere grad tages udgangspunkt i det enkelte barns ønsker og behov. Aftalepartierne er derfor enige om at gennemføre regelforenklinger, med den klare intention, at skal sikre mere

fleksibilitet og tillid til sagsbehandlerne med henblik på at skabe højere kvalitet og større nærhed i indsatsen for de børn og familier, der har brug for støtte (Social- og Ældreministeriet, 2021).

Nedslaget i citatet vedrørende det at skabe mere kvalitet i sagsbehandlingen fremstår uklart, men begrundes med, at det er et større socialfagligt skøn og regelforenklinger der forudsætter kvaliteten i sagsbehandlingen. Dette er i modstrid med tidligere analytiske pointer om, at Barnets Lov skaber flere proceskrav, som frontlinjemedarbejdere med myndighedsfunktion underlægges i sagsbehandlingen.

Hvis børnene reelt skal sættes først, er det muligt at placere både repræsentationerne som et familieproblem, et bureaukratisk problem og et individuelt problem med alt, hvad de indebærer af diskursive fremstillinger, tavsheder og effekter under en samlet alternativ problemrepræsentation. Jeg vil som samlebetegnelse argumentere for, at som alternativ repræsentation af problemet, kan alle repræsentationer indgå som en del af problemet, hvis det repræsenteres som et velfærdsproblem.

At alle børn har ret til en tryk barndom og ikke opleve omsorgssvigt bør ikke placeres som et ansvar, som den enkelte er ansvarlig for. Hvis børn og unges mistrivsel samt utilstrækkelige opvækstmiljø hos biologiske forældre i stedet identificeres som et velfærdsproblem betyder det implicit, at løsningen i højere grad er et kollektivt ansvar.

I en velfærds kontekst er det muligt at udvide børnesynet til et mere generelt menneskesyn, som er relevant for problemforståelsen. I en mere filosofisk forståelse af velfærd, er velfærd muligheden for at kunne handle fornuftigt og i tråd med eksisterende normer og dyder. Begrænsninger for at kunne dette kan være forhold som manglende socialisering, økonomiske ressourcer, opdragelse eller uvidenhed (Jensen & Prieur, 2015, s. 147).

Herved kan det også tillægges, at disciplineringsformål bliver mere universelt og som et udtryk for generelt ønsket adfærd i stedet for, at den målrettes bestemte grupper, som det fremgår i analysen af ”Børnene Først”. Foucault argumenterede, at disciplin ikke skal anskues som et monolitisk og invasivt regime. Disciplineringsformål ifølge Foucault er at skabe en bestemt normativitet, der kan stræbes imod. Med problemet repræsenteret som et velfærdproblem som overordnet forståelsesramme rummer disciplineringen herved også konkrete muligheder for at skabe en mere medinddragende og forebyggende praksis af sociale problemer (Dean & Villadsen, 2012, s. 97).

Med andre ord er det, at "Børnene Først" fokuserer på at skabe et nyt børnesyn for unuanceret i forhold til helhedsforståelsen af problemets fremkomst. I en lighedsfremmende praksis bør det generelle menneskesyn være, at mennesket er socialt og indlejret i nogle konstellationer, som det ikke er muligt at løse på baggrund af individuelt fokuserede indsatser og magtteknologier.

Opsummering

Enhver politik efterlader effekter hos dem, der er implicerede af den. Effekterne er både diskursive, subjektiverede og levede. Effekter af "Børnene Først" ses særligt afspejlet i den måde forebyggende indsatser italesættes på. Når et aflastningsophold ændrer navn til et støtteophold, ændrer det måden, løsningen af en problemstilling italesættes. Pastoralmagten udøves på baggrund af bevidste formuleringer med udgangspunkt i personkategoriseringerne af henholdsvis barn eller forældre.

Effekterne ses også udspille sig som konkrete konsekvenser gennem en anbringelse af et barn uden for hjemmet, hvis forældrene ikke har været i stand til at leve op til den form for selvledelse der normativt kræves for at imødekomme barnets behov i et opvækstmiljø.

En alternativ problemrepræsentation appellerer til, at det overordnede problem med børn og unges mistroivsel indtænkes som et velfærdsproblem. Herunder at der ikke kun indtænkes et nyt børnesyn, men et nyt menneskesyn, der indtænker mennesket som et socialt væsen, der formes af de sociale kontekster, det indgår i.

Diskussion

Dette afsnit diskuterer de betingelser frontlinjemedarbejdere med myndighedsfunktion har for at udøve det socialfaglige skøn på baggrund af "Børnene Først" og efterfølgende Barnets Lov.

Diskussionens teoretiske ramme trækker på Lipskys beskrivelse af street-level bureaucracy og hvordan der i praksis kan finde afværgemekanismer sted. Denne forståelsesramme for diskussion muliggøres på baggrund af ovenstående analyses fund gennem problemrepræsentationer, tavsheder og effekter af "Børnene Først".

Diskussion af betingelser for udøvelse af det socialfaglige skøn

Der er flere forhold der gør, at diskurs og hvordan et problem er repræsenteret i en bestemt politik, har betydning for de betingelser frontlinjemedarbejdere med myndighedsfunktion har for at udøve det socialfaglige skøn.

Overordnet opdeles skønnet indenfor to funktioner. Det første skøn er det retlige skøn, som ligger til grund for de afgørelser der træffes. Dette skøn indeholder flere procesmæssige standarder, som frontlinjemedarbejderen med myndighedsfunktion skal følge, for at kunne træffe korrekte og lovlige afgørelser. Afgørelsen indeholder en faglig begrundelse, som lægger vægt på afgørelsens udfald. Inden afgørelsen træffes skal borgerens holdning til afgørelsen inddrages gennem en partshøring, som skal fremgå af afgørelsen (Christensen, 2021, s. 88-89).

Det andet skøn er mere situationelt og omhandler, hvordan frontlinjemedarbejderen skønner at skulle handle i konkrete situationer. De situationer frontlinjemedarbejdere befinder sig i kræver en konstant refleksion af adfærd. Dette skøn udøves på baggrund af faglig viden alt efter situationens kompleksitet, eller om situationen er af mere rutinemæssig karakter (Christensen, 2021, s. 91-92).

Disse definitioner af skønnet synes umiddelbart ligetil og umiddelbare i forhold til forståelsen af den socialfaglige praksis i arbejdet med udsatte børn, unge og deres familier. At udføre skønnet er alt andet end ligetil og ansues som et komplekst praksisfænomen. Skønnet påvirkes af den enkelte frontlinjemedarbejders bias, konkrete interaktioner med børn og forældre, organisatoriske rammer og politiske intentioner, der kan konflikte med det sociale arbejdes praksis (Christensen, 2021, s. 85).

Som belyst i analysen sætter den politiske reform "Børnene Først" og efterfølgende Barnets Lov nye krav til sagsbehandlingen og børn og forældres inddragelse i denne. Skønnet indgår altså i mange processer og overvejelser, hvilket kan afføde forskellige afværgemekanismer hos frontlinjemedarbejdere med myndighedsfunktion. Lipsky definerer tre overordnede afværgemekanismer til at være rationering, prioritering og kontrol af klienter. Hvordan afværgemekanismerne kan tiltænkes at have indvirkning på udførelsen af det socialfaglige skøn i børne- og ungesager vil blive diskuteret nedenfor på baggrund af analysens fund.

Den første afværgemekanisme jeg vil diskutere med udgangspunkt i "Børnene Først" er *rationering*.

Som tidligere analytisk belyst skal frontlinjemedarbejdere med myndighedsfunktion ved screening af en sag tage stilling til, om der skal iværksættes forebyggende støtte, en afdækning eller en børnefaglig undersøgelse. Disse bureaukratiske proceskrav kan diskuteres i forhold til deres påvirkning af, hvorvidt der i praksis er tilfælde, hvor der sker rationering.

Denne stillingtagen til sagens bekymringsgrad er med til at kategorisere børn, unge og forældre i mødet med det sociale system. Disse kategoriseringer danner grundlag for den hjælp og støtte der tilbydes. Jo mere kompleks en sags problemstilling er, jo mere kræver det af den enkelte frontlinjemedarbejder med myndighedsfunktion. Et eksempel der understøtter rationering er, når borgeren påføres psykiske omkostninger ved at skulle indgå i en undersøgelse, hvilket kan være en krævende proces for borgeren at deltage i (Christensen, 2021, s. 20).

Dette kan, som tidligere illustreret være, når der træffes afgørelse om at iværksætte en børnefaglig undersøgelse. Her undersøges mange forhold vedrørende barnet og dets familie. For nogle kan omkostningerne ved at indgå i en sådan undersøgelsesproces være så store, at deltagelsen minimeres (Christensen, 2021, s. 20).

Hvis dette er tilfældet, er repræsentationen af problemet med mistrivsel hos udsatte børn og unge, samt de kategorier børn, unge og deres forældre placeres i på baggrund af problemforståelsen værdifuld for de betingelser det socialfaglige skøn har for udøvelse. Hvis forældre til udsatte børn oplever et overvældende pres til at bidrage til sagens oplysning ved udarbejdelse af en børnefaglig undersøgelse, kan en nærliggende antagelse være, at vurderingen af forældrenes kompetencer foretages på baggrund af rutinemæssig praksis hos frontmedarbejderen samt et allerede besiddende bias. Rationeringshensynet indgår her også som en del af en moralske sontring og vurdering af, hvorvidt et barn skal være hjemme eller ej, næppe er en objektiv vurdering (Lipsky, 1980).

Afværgemekanismen *prioritering* kan diskuteres i forlængelse af eksemplet, hvor der i den socialfaglige praksis kan tiltænkes at ske rationering.

At foretage prioritering indeholder to centrale begreber – *creaming* og *worker bias*.

”Børnene Først” understreger, at der med Barnets Lov skal minimeres overflødige bureaukratiske krav i sagsbehandlingen og at vurderingen af behovet for støtte skal foretages hurtigere (Social- og Ældreministeriet, 2021). Som tidligere belyst skal den børnefaglige undersøgelse iværksættes, når der er særlig stor bekymring for et barn eller ungs trivsel og udvikling, på baggrund af voldsproblematikker eller en anbringelse påtænkes. En klar differentiering fra Lov om social

service, hvor en børnefaglig undersøgelse blev iværksat overfor alle børn og unge, når et eventuelt behov for særlig støtte skulle vurderes.

Et eksempel for at forstå, hvordan creaming udspiller sig i praksis kan være, hvorvidt det lykkedes frontlinjemedarbejdere med myndighedsfunktion at færdiggøre den børnefaglige undersøgelse indenfor den lovgivningsfastsatte tidsfrist på fire måneder. I en rapport fra Ankestyrelsen fra 2020 fremgår det at i en undersøgelse af 330 børnesager, var der 66%, svarende til 219 sager, hvor den børnefaglige undersøgelse ikke var afsluttet indenfor fristen (Ankestyrelsen, 2020).

Da rapporten er fra 2020 afspejler den creamingprocessen, der blev afledt af bestemmelserne i Lov om social service. Hvorvidt dette også er et retvisende aktualitetsbillede på baggrund af initiativerne i ”Børnene Først” er ikke muligt at konkludere, da reformen endnu ikke er blevet evalueret. Der er en igangværende undersøgelse af reformen, som strækker sig fra 1. august 2024 til 31. december 2029 (Vive, u.å.).

Selvom ”Børnene Først” ikke er blevet evalueret er det alligevel muligt at antage, at der også i denne reform er risiko for, at sagerne prioriteres med henblik på at håndtere de mindst komplekse sager først. Lipsky forstår frontmedarbejderen som én, der afleverer politik. Denne position kan sætte frontlinjemedarbejderen i et krydspres mellem politiske ambitioner på den ene side og borgerens behov og ønsker på den anden side (Christensen, 2021, s. 59).

Dette krydspres kan føre til creaming. Derudover skal frontlinjemedarbejderen med myndighedsfunktion også forholde sig til nye opståede subjektpositioner, der er fremkommet på baggrund af ”Børnene Først”. Som analyseret er barnets position blevet forstærket i Barnets Lov, mens forældrenes position i relation hertil ikke i samme grad som tidligere opleves som værende den samme ressource for at sikre barnets trivsel og udvikling. De nye forståelser af problemstillingens omfang, samt barnets og forældrenes nye rolle på baggrund af ”Børnene Først” vil skabe nye muligheder for frontmedarbejderne til at udvikle nye måder at simplificere og skabe rutiner i praksis, for at kompleksitetsreducere de bureaukratiske krav (Lipsky, 1980).

Det andet begreb under afværgemekanismen prioritering, som er relevant at diskutere, er worker bias. Som beskrevet i teoriafsnittet vedrørende dette, omfatter begrebet worker bias, at en sag enten nedprioriteres eller opprioriteres i forhold til standardindsatsen (Christensen, 2019, s. 21).

En måde worker bias kan tiltænkes at blive en afværgemekanisme hos frontlinjemedarbejdere med myndighedsfunktion kan illustreres ud fra det øgede fokus på inddragelse, der fremgår af ”Børnene

Først”. Som analyseret kan der være en faldgrube i forbindelse med inddragelse, hvis inddragelse sker på baggrund af frontlinjemedarbejderens forudindtagede holdning. Altså et bias, der antager at forskelsbehandling i sagsbehandlingen finder sted. Dette er i tråd med Lipskys forståelse, som udtrykkes således:

When work is structured as it is in street-level bureaucracies we come to look for the need to differentiate among clients, so much that it seems as useful to assume bias (however modest) and ask why it sometimes does not occur, than to assume equality of treatment and ask why it is regularly abridged (Lipsky, 1980, s. 111).

Denne skelnen mellem borgere, læner sig op ad Foucaults disciplineringsforståelse. De kategoriseringsprocesser der sker på baggrund af ”Børnene Først” er med til at styre børn og forældre mod bestemte mål og adfærd, hvilket et worker bias kan være med til enten at understøtte eller modarbejde. Således er det muligt at antage, at diskurs og problemrepræsentationer også påvirker det bias, som den individuelle frontmedarbejder risikerer at udvise i sagsbehandlingen, hvilket må antages at have betydning, når skønnet udøves.

Den sidste afværgemekanisme jeg vil diskutere, er *kontrol af klienter*. Denne afværgemekanisme omhandler, hvordan bureaukratiet indrettes, så der kan indsamles information om borgeren og derigennem belyse borgerens adfærd. Denne kontrol gennem indsamling af dokumentation kan resultere i, at borgeren sanktioneres, hvis borgeren ikke udviser den ønskede adfærd (Christensen, 2021, s. 22).

Som analysen viser overvåges børn, unge og familier gennem en panoptisk linse på baggrund af indsamlet dokumentation om barnet, den unge og familiens forhold. Formålet hermed er gennem støttende indsatser at gøre individet til selvledende subjekter, der kan leve op til normative krav, der imødekommer det enkeltes barn eller ungs individuelle behov. Denne analytiske pointe sammenholdt med, hvordan kontrol af klienter kan risikere at blive en afværgemekanisme i den socialfaglige praksis på børne- og ungeområdet, kan netop forstås på baggrund af, hvordan en sag ud fra ”Børnene Først” ønskes belyst. Dette med henblik på at vurdere, hvad der er den rette indsats. Dette fremlægges således:

Aftalepartierne er enige om at sikre en bedre og tidligere indsats til de mest udsatte børn og familier. Familiens problemer, ressourcer og støttebehov skal belyses grundigt, så

børn og forældre får den rette indsats i tide og kvaliteten i sagsbehandlingen styrkes (Social- og Ældreministeriet, 2021).

At skulle belyse en problemstilling grundigt er en tidskrævende proces, der indeholder mange krav om indsamling af dokumentation. Dette kan være med til at fastholde barnet eller forældrene i en bestemt position i mødet med det sociale system. Heraf kan der også rejses spørgsmålet, om belysning af en sag sker med dokumentation for øje.

DUBU, som er det sagsbehandlingssystem, som de fleste danske kommuner på børne- og ungeområdet benytter, blev opdateret i forbindelse med implementeringen af Barnets Lov. Her blev væsentlige intentioner fra ”Børnene Først” automatiseret. Eksempelvis hvornår der skal ske en inddragelse af barnet eller den unge (Pape, 2024).

Herigennem kunne det dokumenteres i sagsbehandlingssystemet, hvorvidt der havde fundet en inddragelse sted. Denne inddragelse er mest af operationel karakter og bidrager ikke med viden om, hvorvidt barnet eller den unge reelt har følt sig inddraget og haft mulighed for at give udtryk for egne synspunkter, behov og ønsker i samtalen med frontlinjemedarbejderen (Pape, 2024).

Hvorvidt sagsbehandlingssystemet i sig selv udspænder nogle procedurer for sagsbehandlingen, er i sig selv en central pointe, når det diskuteres, hvorvidt afværgemekanismen med kontrol af klienter på baggrund ”Børnene Først” kan tiltænkes at udspille sig i praksis. Den dokumentation der indsamles udfyldes i predefinerede rubrikker og kategorier i DUBU (Pape, 2024).

I forhold til de betingelser frontlinjemedarbejderen har for udførelsen af de socialfaglige skøn, må det antages at selve arbejdsmetoden, hvormed en sag belyses har stor betydning. Kontrollen af børn, unge og forældre, bliver altså en del af en kvantificerbarproces, hvor det kan tjekkes, hvorvidt bestemte krav i sagsbehandlingen er overholdt. Dette kan antages potentielt at have en problematisk konsekvens og sætter spørgsmålstejn ved, hvorvidt børns nye rettigheder i forbindelse med ”Børnene Først” er reelle rettigheder, eller om rettighederne tildeles med det formål at styre individer mod bestemte mål. Dette er i tråd med Foucaults pointe om, at rettigheder og lovgivning mest af alt er et udtryk for en disciplinerende praksis og en måde, hvorpå den pastorale magt kan udføres (Dean & Villadsen, 2012, s. 81).

Overordnet er det ikke svært at forestille sig, at kontrol af klienter som afværgemekanisme for frontlinjemedarbejderen med myndighedsfunktion kan ske. Flere vilkår for sagsbehandlingen påvirkes af udestående faktorer, som frontlinjemedarbejderen i sig selv ikke har kontrol over. For at

håndtere det ukontrollerbare i komplekse sager benytter frontlinjemedarbejderen med myndighedsfunktion de arbejdsredskaber, der stilles til rådighed. Herunder sagsbehandlingssystemet. Uundgåeligt leder dette til, at der sker afværgemekanisme med kontrol af klienter, som ud fra ”Børnene Først” er børn, unge og deres forældre.

Afværgemekanismerne kan forstås i forlængelse repræsentationen i ”Børnene Først” vedrørende børn og unges udsathed og mistrivsel som henholdsvis et familieproblem, et bureaukratisk problem og et individuelt problem. Problemrepræsentationer bidrager med en ny diskurs for, hvordan sagsbehandlingen skal udføres for at løse problemet. Problemrepræsentationerne placerer forældre og børn i nye personkategorier, som adskiller sig fra, hvordan det sociale arbejde på myndighedsområdet tidligere blev udført. Som analyseret indeholder diskursen og problemrepræsentationer ulighedsskabende aspekter. Dette overses ofte i praksis, hvor mange frontlinjemedarbejdere er overbeviste om, at de behandler klienter lige (Lipsky, 1980).

Dette er med til at segmentere, at den politiske diskurs og hvordan et problem repræsenteres, har betydning for, hvordan praksis på børne- og ungeområdet er. Herunder også, de betingelser frontlinjemedarbejderen med myndighedsfunktion har for udøvelse af det socialfaglige skøn. Problemrepræsentationer internaliseres i frontlinjemedarbejderen og skønnet udføres på baggrund af nogle dominerende forståelser indenfor feltet. Dette må antages at udspille sig både bevidst og ubevidst hos den enkelte frontlinjemedarbejder med myndighedsfunktion.

Opsummering

Der er flere situationer i praksis, hvor der er risiko for, at frontlinjemedarbejderen med myndighedsfunktion benytter sig af afværgemekanismer i sagsbehandlingen. Dette sker for at opretholde bureaukratiske proceskrav, der er afstedkommet af ”Børnene Først”.

Afværgemekanismerne kan vise sig i frontlinjemedarbejderens rationering af sager, prioritering af sager og hvordan sagsbehandlingen bidrager til kontrol af klienter.

Afværgemekanismerne i praksis er direkte påvirket af diskurs og problemrepræsentationer i ”Børnene Først”, som internaliseres hos den enkelte frontlinjemedarbejder med myndighedsfunktion og påvirker de betingelser, det socialfaglige skøn udøves på baggrund af.

Konklusion

Hvordan løsningerne til børn og unges mistrivsel og udsathed i ”Børnene Først” og Barnets Lov fremstilles er tæt forbundet med, hvordan problemet repræsenteres. Jeg har identificeret tre problemrepræsentationer, som står tydeligt frem. Disse er repræsentationer som henholdsvis et familieproblem, et bureaukratisk problem og et individuelt problem. Disse problemrepræsentationer indeholder også elementer, som ses i de tidligere politiske reformer af både ”Anbringelsesreformen” og ”Barnets Reform”, hvor blandt andet fokuseringen på at inddrage barnets perspektiv i sagsbehandlingen bliver centralt. Problemrepræsentationerne i ”Børnene Først” viderefører altså længerevarende politiske visioner i forhold til, hvordan sociale problemer på børne- og ungeområdet bør løses.

En væsentlig del af ”Børnene Først” er, hvordan reformen indskriver både barnet og forældre i nye subjektpositioner. Forældre anskues ikke længere udelukkende som den primære ressource i barnets liv. I stedet ændres diskursen af forebyggende indsatser og anbringelses ses nu som en legitim forebyggende indsats. Dette understreger, hvordan børns mistrivsel og udsathed kan repræsenteres som et familieproblem.

”Børnene Først” og Barnets Lov fremmer en administrativ praksis, hvor barnets udsathed og støttebehov gennem øgede bureaukratiske proceskrav oftere vurderes. Dette er med til at inddele barnet, den unge og forældrene i overgribende kategorier, som vurderingerne træffes på baggrund af. Dette skaber en ramme for sagsbehandlingen der disciplinerer både barnet, den unge og forældre mod en bestemt adfærd og selvledelse.

Repræsentation som et individuelt problem i ”Børnene Først” fremstår særligt tydeligt gennem barnets nye partsstatus og fokuseringen på at barnets perspektiv skal inddrages i sagsbehandlingen. Dog tavs gør reformen, at inddragelse kan have nogle utilsigtede konsekvenser, hvis inddragelsen af barnet i praksis, bliver en magtteknologi, der tjener som vidensproducering og som en del af et panoptikon, som undertrykker barnets tarv i samtalen. I forlængelse heraf efterlades det også uproblematisk i ”Børnene Først”, at der sker øgede krav til frontlinjemedarbejdere med myndighedsfunktion. I praksis kan det føre til afværgemekanismer, som har betydning for betingelserne for udøvelsen af det socialfaglige skøn.

Ydermere kan det konkluderes, at ”Børnene Først” producerer diskursive, subjektiverede og levede effekter. Disse effekter af reformen er medskabende i forhold til, hvordan barnet, den unge og

forældre forstås og hvordan frontlinjemedarbejderen med myndighedsfunktion handler i relation hertil. Særligt afspejles dette i ”Børnene Først” ved ændret sprogbrug af indsatser. Et aflastningsophold ændrer eksempelvis navn til et støtteophold. Det ændrede navn af indsats har betydning for, hvordan et støttebehov italesættes i samtale med barnet, den unge eller forældre. Det ændrede sprogbrug bidrager til udøvelsen af en pastoral magt, som tilstræber, at barnet opnår en bestemt forståelse af sig selv som et selvstændigt individ, som ikke er ansvarlig for egne livsbetingelser.

Når diskursen i henholdsvis problemrepræsentationerne som et familieproblem, et bureaukratisk problem og et individuelt problem udfordres, er det muligt at samle alle tre repræsentationer af børn og unges mistrivsel og udsathed under en alternativ repræsentation af problemet. Problemet kan her anskues som et velfærdsproblem. Ved denne alternative problemrepræsentation anskues mennesket for at være grundlæggende socialt, som formes gennem sociale kontekster og relationer. Med problemet repræsenteret som et velfærdsproblem forudsættes en ny menneskesynsopfattelse i stedet for udelukkende en ny fremstilling af børnesynet som det ses i ”Børnene Først”.

Samlet kan det konkluderes, at politik skaber den socialfaglige praksis. Når det sociale arbejde med udsatte børn, unge og forældre udføres af frontlinjemedarbejdere med myndighedsfunktion, påvirkes betingelserne for udøvelsen af det socialfaglige skøn af både diskurs og problemrepræsentationer.

Litteraturliste

- Aagerup, L. & Nielsen, T. (2018). Centrale begreber i undersøgelser. I: L. Aagerup & T. Nielsen. *Socialrådgiverens undersøgelsesmetoder*. (1. udgave, s. 32-49). Hans Reitzels Forlag.
- Ankestyrelsen. (Juli 2020). *Børnesagsbarometret 2020*.
<https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/SOU/bilag/321/2225700/index.htm>
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Pearson.
- Barnets Lov, LOV nr 721 af 13/06/2023. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2023/721>
- Bekendtgørelse af lov om social service, LBK nr. 170 af 24/01/2022.
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/170>
- Bengtsson, T.T. & Henze-Pedersen, S. (2022). *Børn og unges inddragelse i myndighedssagsbehandling på børne- og ungeområdet*. Vive.
- Breindahl, J. (10/1-2024). *Socialrådgiver: Bliver familierne glemt i barnets lov?* Kristeligt Dagblad.
Lokaliseret d. 16/5-2025. <https://www.kristeligt-dagblad.dk/debat/socialraadgiver-bliver-familierne-glemmt-i-barnets-lov>
- Børns Vilkår. (u.å.). *Tegn på psykisk mistrivsel hos børn og gode råd til forældre*. Børns Vilkår.
Lokaliseret d. 17/04-2025. <https://bornsvilkar.dk/faa-gode-raad/gode-raad-til-foraeldre-om-psykisk-mistrivsel/>
- Christensen, A.B. (2021). Kapitel 1 Street-level bureaucracy – et teoretisk perspektiv. I: A.B. Christensen. *Socialrådgiveren i frontlinjen. En introduktion til street-level bureaucracy i socialt arbejde*. (1. udgave, s. 13-34). Hans Reitzels Forlag.
- Christensen, A.B. (2021). Kapitel 3 Socialrådgiveren I et krydspres. I: A.B. Christensen. *Socialrådgiveren i frontlinjen. En introduktion til street-level bureaucracy i socialt arbejde*. (1. udgave, s. 59-80). Hans Reitzels Forlag.
- Christensen, A.B. (2021). Kapitel 4 Socialrådgiverens faglige skøn og beslutninger. I: A.B. Christensen. *Socialrådgiveren i frontlinjen. En introduktion til street-level bureaucracy i socialt arbejde*. (1. udgave, s. 81-100). Hans Reitzels Forlag.
- Dansk Psykolog Forening. (2021). Dansk Psykolog Forening om ”Børnene Først”. Det kræver stærk faglighed at forebygge omsorgssvigt og sætte børnenes først. Dansk Psykolog

Forenings anbefalinger til ændringer i udspillet ”Børnene Først”. *Dansk Psykolog Forening*.

Dean, M. & Villadsen, K. (2012). Den moderne stat og vores handlerum. I: *Statsfobi og civilsamfund. Foucault og hans arvingers blik på staten*. (1. udgave, s. 95-104). Nyt fra samfundsvidenskaberne.

Dean, M. (2006). Kapitel 1: Nøglebegreber og centrale temaer. I: M. Dean. *Governmentality. Magt og styring i det moderne samfund*. (s. 41-84). Forlaget Sociologi.

Dean, M. & Villadsen, K. (2012). Statens rolle hos Foucault. I: *Statsfobi og civilsamfund. Foucault og hans arvingers blik på staten*. (1. udgave, s. 81-94). Nyt fra samfundsvidenskaberne.

Dean, M. & Villadsen, K. (2012). Universalismen og den glemte diskurs. I: *Statsfobi og civilsamfund. Foucault og hans arvingers blik på staten*. (1. udgave, s. 105-116). Nyt fra samfundsvidenskaberne.

Guldager, J. (2015). Socialkonstruktivisme. I: *Videnskabsteori – En indføring for praktikere*. (1. udgave, s. 175-189). Akademisk Forlag.

Høgsbro, K. (2011). Socialt arbejde og rehabilitering – når teorier og perspektiver brydes. I: M. Harder & M.A. Nissen. *Helhedssyn i socialt arbejde*. (1. udgave, s. 191-212). Akademisk Forlag.

Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2022). Forandring af organisationer. I: *Hvordan organisationer fungerer. En indføring i organisation og ledelse*. (4. udgave, s. 345-374). Hans Reitzels Forlag.

Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2017). Kvalitative analysetraditioner i samfundsvidenskabelig forskning. I: M. Järvinen & N. Mik-Meyer. *Kvalitativ analyse. Syv traditioner*. (1. udgave, s. 9-26). Hans Reitzels Forlag.

Jensen, A.F. (2008). Indledning. I: M. Foucault. *Overvågning og straf*. (4. oplag, s. 7-14). Det lille Forlag.

- Jensen, P.H. & Prieur, A. (2015). Menneskesyn i social- og kriminalpolitik i USA og i Danmark. I: M. Harder & M.A. Nissen (Red.). *Socialt arbejde i en foranderlig verden*. (1. udgave, s. 145-161). Akademisk Forlag.
- Juul, S. & Pedersen, K.B. (2012). Videnskabsteoretiske retninger i projektarbejder. I: S. Juul & K.B. Pedersen (Red.). *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori. En indføring*. (s. 399-430). Hans Reitzels Forlag.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). Interviewanalyse med fokus på mening. I: S. Kvale & S. Brinkmann (Red.). *Interview. Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. (3. udgave, s. 267-284). Hans Reitzels Forlag.
- Larsen, C.A. (2015). Velfærdsstat, solidaritet og 'bundgrupperne'. I: M. Harder & M.A. Nissen (Red.). *Socialt arbejde i en foranderlig verden*. (1. udgave, s. 163-178). Akademisk Forlag.
- Lipsky, M. (2010). Dilemmas of the Individual in Public Services. Preface. I: M. Lipsky. *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. (s. xi-xx). New York, Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (1980). Controlling Clients and the Work Situation. I: *Street Level Bureaucracy*. (s. 117-139). Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (1980). Rationing Services: Inequality in Administration. I: *Street Level Bureaucracy*. (s. 105-116). Russell Sage Foundation.
- Mik-Meyer, N. & Villadsen, K (2008). Foucault: Den bevægelige velfærdskritik. I: N. Mik-Meyer & K. Villadsen. *Magtens former*. (1. udgave, s. 16-42). Hans Reitzels Forlag.
- Nielsen, M.H. (2019). Optimismens politik. I: M.H. Nielsen. *Optimismens politik – skabelsen af uværdigt trængende borgere*. (1. udgave, s. 18-37). Frydenlund Academic.
- Nørup, I. & Petersen, S.K. (5/1-2017). *I den sociale indsats overser vi, at dårlig økonomi skaber dårligere forældre*. Information. Lokaliseret d. 25/5-2025.
<https://www.information.dk/debat/2017/12/sociale-indsats-overser-daarlig-oekonomi-skaber-daarligere-foraeldre>

- Pape, L. (2024). DUBU: Frister og flueben i et sagsbehandlingssystem. *Uden for nummer*, (48), 36-47.
- Payne, M. (2005). Konstruktion af teorier i socialt arbejde. I: M. Payne. *Teorier i socialt arbejde*. (1. udgave, s. 15-42). Hans Reitzels Forlag.
- Pedersen, V. (2023). *Et paradigmeskifte for udsatte børn og unge*. Socialpædagogerne. Lokaliseret d. 6/4-2025. <https://sl.dk/fag-og-viden/arkiv/2023/8/et-paradigmeskifte-for-udsatte-boern-og-unge/>
- Rambøll. (2018). *Anbragte børn og unges trivsel 2018*.
<https://www.sm.dk/publikationer/2018/dec/anbragte-boern-og-unges-trivsel-2018>
- Rasmussen, T.J. (06/04-2025). *Inddragelse: "Vi skal beskrive barnets problemer – ikke barnet som et problem"*. Dansk Socialrådgiverforening. Lokaliseret d. 17/4-2025.
<https://socialraadgiverne.dk/faglig-artikel/inddragelse-vi-skal-beskrive-barnets-problemer-ikke-barnet-som-et-problem/>
- Servicestyrelsen. (2007). *Håndbog om anbringelsesreformen. Anbringelsesreformen*. Servicestyrelsen.
- Servicestyrelsen. (2011). *Håndbog om barnets reform. Barnets reform*. Servicestyrelsen.
- SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. (2009). *Anbragte børn og unge. En forskningsoversigt*. <https://www.vive.dk/media/pure/4108/271953>
- Social-, Bolig og Ældreministeriet. (2023). *Kommenteret høringsnotat til forslag til barnets lov*. Social-, Bolig og Ældreministeriet.
- Social- og Boligstyrelsen. (u.å). *ICS*. Social- og Boligstyrelsen. Lokaliseret d. 21/5-2025.
<https://www.sbst.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-boern-og-unge/ics>
- Social- og Boligstyrelsen. (2024). *Ny guide til dagtilbud og grundskolen om barnets lov*. Social- og Boligstyrelsen. Lokaliseret d. 7/4-2025. <https://www.sbst.dk/nyheder/2024/-ny-guide-til-dagtilbud-og-grundskolen-om-barnets-lov>
- Social og indenrigsministeriet. (2020). *Velfærdspolitisk analyse*. Social og indenrigsministeriet.

- Social- og Indenrigsudvalget. (2020). *Forældre til anbragte børn om økonomi for udsatte familier*. Social- og Indenrigsudvalget. Lokaliseret d. 25/5-2025.
<https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/SOU/bilag/71/2282928/index.htm>
- Social- og Ældreministeriet. (2021). *Aftaletekst Børnene Først*. Social- og Ældreministeriet.
- Thormann, I. & Guldberg, C. (1998). *Den nænsomme anbringelse – Hvordan børn kan hjælpes til at ændre opholdssted*. Socialpædagogerne. Lokaliseret d. 25/5-2025.
<https://viden.sl.dk/artikler/boern-og-unge/anbringelser-socialpaedagogiske-indsatser/den-naensomme-anbringelse/>
- Villadsen, K. (2003). Det sociale arbejde som befrielse. I: M. Järvinen & N. Mik-Meyer. (Red.). *At skabe en klient*. (s. 192-226). Hans Reitzels Forlag.
- Villadsen, K. (2002). Michel Foucault og kritiske perspektiver på liberalismen – Governmentality eller genealogi som analysestrategi. *Dansk sociologforening*, (3), 77-99.
- Villadsen, K. (2004). Socialt arbejde og subjektivering – Fra velfærdplanlægning til postmoderne socialpolitik. *Psyke & Logos*, (25), 613-640.
- Villadsen, K. (2004). Postmodernistisk socialt arbejde. I: K. Villadsen. *Det sociale arbejdes genealogi. Om kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker*. (1. udgave, s. 232-249). Hans Reitzels Forlag.
- Vive. (u.å). *Evaluerings af Børnene Først*. Vive. Lokaliseret d. 26/5-2025.
<https://www.vive.dk/da/undersogelser-i-gang/evaluering-af-boernene-foerst-5d701g7l/>
- Warming, H. (2002). Børnesamtaler og høring af børn – gidseltagning eller myndiggørelse. *Lov & Ret*, 2002(5), 3-7.