

PRAKSISNÆR PROBLEMLØSNING

Af Tommy Dalegaard Madsen
& Bodil Øster

Et feltanalytisk blik
på hvilke
dominansforhold
der udgør
betingelserne
for det sociale
arbejde.

Gennem tiden er socialt arbejde blevet udført på forskellige måder og under forskellige betingelser. Den dominerende forståelse af hvad der er 'godt socialt arbejde', ændrer sig, blandt andet i takt med at måden man regulerer det sociale arbejde på ændres. I denne artikel synliggøres det hvordan den såkaldte modernisering af den offentlige sektor på det sociale område har betydet at værdiorienteringen i det sociale arbejde ændres, så socialarbejderne anspores til at varetage forvaltningens interesser frem for klienternes.



..... ELLER 'IMPLEMENTERING' AF TEORETISKE MODELLER?

 verordnet set kæmpes der i feltet for det sociale arbejde om hvilke hensyn der skal være de primære i det sociale arbejde. En position i kampen, der tidligere har stået stærkt, repræsenterer et synspunkt om at de sociale institutioner skal indrettes under hensyn til målgrupperne – det vil sige klienterne. En anden position, som står stærkt i kampen i dag, repræsenterer et synspunkt om at det sociale arbejde skal indrettes som en effektiv 'serviceproduktion' der billigst muligt producerer 'service' til (for-)brugerne'. Hvor hensynet til klienterne står i centrum i den første position, er hensynet til forvaltningens funktionsdygtighed det primære i den anden position.¹⁾

En tydelig forskel på de to positioner er at de repræsenterer forskellige opfattelser af kvalitet i det sociale arbejde – hvad man kunne kalde en socialfaglig over for en forvaltningsfaglig kvalitetsopfattelse. Men begrundelserne for det aktuelle styrkeforhold mellem de to opfattelser skal findes i de bagvedliggende forandringer i betingelserne for det sociale arbejde. Opfattelsen af hvad der er 'godt socialt arbejde', har ikke bare ændret sig som en 'naturlig' følge af 'udviklingen'. Derimod er forandringen et resultat af en konsekvent effektiviserings- og rationaliseringsindsats, gennemført i de sociale institutioner og forvaltninger.

Vores hensigt er at vise hvordan foran-

dringer i betingelserne for det sociale arbejde betyder at nogle måder at udføre det sociale arbejde på bliver mere legitime (og lettere at praktisere) end andre. Dermed adskiller vi os fx fra magtudredningsbidraget *Det magtfulde møde mellem system og klient* (Järvinen m.fl. 2002) ved at vi retter vores blik mod rammerne for det sociale arbejde og ikke mod socialarbejderne som 'systemrepræsentanter'.²⁾

To måder at forbedre 'kvaliteten' på

I 1998 udgiver Socialministeriet rapporten *Den Gode Balance* som en del af 'Projekt Socialforvaltning' der er iværksat af daværende socialminister Karen Jespersen i 1996. Rapportens hovedpointe er at ledelsen i socialforvaltningerne er for usynlig og tilbageholdende, ligesom målformuleringer, kvalitetsstyring og kvalitetsudvikling ikke bliver brugt tilstrækkeligt. Rapporten anbefaler blandt andet at der indføres teamorganisering, og at der satses mere på synlig ledelse, synlige kvalitetsmål, vejledende normer og 'bedste praksis' (Socialrådgiveren³⁾ 1998, 25).

Umiddelbart lyder rapportens anbefalinger tilforladelige – hvem vil ikke gerne forbedre kvaliteten i det sociale arbejde? Men med 'moderniseringen' af Københavns Kommunes Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning som eksempel vil vi synliggøre den værdiorientering som anbefalingerne i praksis repræsenterer.

'Kvalitetsmål' fastsat af direktionen

Gennem 90'erne gemmenføres omfattende omorganiseringer og decentralisering af det økonomiske ansvar i Københavns Kommune. Forandringerne har netop til formål at 'kvalitetsstyre' det sociale arbejde. De iværksættes og styres uden undtagelse af den centrale forvaltning (den stærke/synlige ledelse).

Et eksempel på den topstyrede omorganisering er indførelsen af 'teamorganiseringen' i 1998. I Københavns Kommune forvaltes det sociale område decentralt af 15 lokalcentre. Med teamorganiseringen inddeles hvert center i et 'serviceteam', et 'børnefamilieteam', et 'team for voksne med særlige behov' og et 'teknisk-administrativt team'. Processen forløber ved at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens direktion iværksætter såkaldte dialogmøder med lokalcentrenes medarbejdere. Her fremlægger direktionen en omfattende kritik af de 'bureaukratiske' socialcentre der "holder fast på klienterne" (FAcetten⁴ 1998,4B). Direktionen forklarer at teamorganiseringen skal afhjælpe problemerne og vil frigøre en masse energi, blandt andet ved at de såkaldt 'glatte' sager skal behandles hurtigere. Formændene for de to socialarbejderfagforeninger i kommunen (socialrådgiverne og de kommunalt uddannede assistenter) er imidlertid på ingen måde begejstrede. De understreger at de 'glatte' sager allerede går så hurtigt som de kan og beklager at medarbejderne ikke har haft indflydelse på beslutningerne. Medarbejdernes ønsker om flere ansatte bliver ikke imødekommet: "I stedet bliver de bare taget til gidsler på ønskerne om at arbejde på en anden måde" (FAcetten 1998,4A). Også på de omtalte 'dialogmøder' er der en oplevelse af at direktionen ikke er lydhør over for medarbejdernes synspunkter.

Det synes påfaldende at omfattende 'decentraliseringer' iværksættes fra centralt hold og gennemføres uden inddragelse af de medarbejdere som ansvaret decentraliseres til. Det illustrerer hvordan det blot er ansvaret for økonomien og opgavevaretagelsen der decentraliseres, og ikke indflydelsesmulighederne. En social-

arbejder i et børnefamilieteam fortæller:

"Direktionen holder møder med cheferne, men det er altid med pegefingeren. De har ikke selv forstået den teamstruktur som de har været så vilde med at få indført, og som medfører øget medbestemmelse. De kører stadigvæk efter et hierarkisk system, men de har indført noget helt andet på lokalcentrene."

Det 'hierarkiske system' fungerer med andre ord i bedste velgående parallelt med at centralforvaltningen har pålagt medarbejderne 'øget medbestemmelse' gennem teamstrukturen.

Forandringsretningen fremgår endnu tydeligere af det forvaltningsteknologiske styringsværktøj *Strategisk udvikling i Social- og Sundhedsforvaltningen i København mod en kvalitets- og økonomistyret socialfaglig indsats* fra 1994. Her beskrives det hvordan det sociale arbejde skal styres efter 'kvalitetsmål' fastsat af direktionen og tilpasset de økonomiske betingelser. Medarbejderne forventes at deltage i processen ved at 'styre' deres eget arbejde i overensstemmelse med de centralt fastsatte mål. Samarbejdsudvalg eller andre former for medarbejderindflydelse nævnes slet ikke i rapporten. Værktøjet lægger således ikke op til udveksling af synspunkter medarbejdere og ledelse imellem, men sigter eksplicit på at medarbejderne skal tilpasse sig og underordne sine faglige standarder de 'kvalitetsmål' og økonomiske rammer ledelsen i centralforvaltningen beslutter. Desuden fremgår det at direktionen i processen vil afholde møder med ledere i central- og lokalforvaltning med henblik på at justere hvordan kvalitetsmålene nås. Det vil sige at forskellige ledelsesniveauer involveres på hierarkisk vis i vedtagelse og 'implementering' af de centralt fastsatte mål. Ingen socialfaglige medarbejdere inddrages i beslutningsprocessen. Målet med 'kvalitetsstyringen' er i højere grad at styre end skabe kvalitet (i socialfaglig forstand). Dermed sikres det at forvaltningens ledelse kan opsætte mål som socialarbejderne hurtigt og effektivt kan tilpasse deres aktiviteter til.

Værdiorienteringen i den stærke ledelse (managementorienteringen) i det sociale

arbejde repræsenterer dermed en mulighed for hurtigt og effektivt at flytte socialarbejdernes fokus hen på de områder som ledelsen (politikere og forvaltere) oplever som mest presserende (fx. fordi der er høj mediebevågenhed om dem). Tankegangen er at 'efterspørgslen' skal styre det sociale arbejde – en tankegang som er forankret i en økonomiseret modeltænkning med forestillingen om den 'responsive servicevirksomhed' som konkret ideal.

Den socialfaglige kvalitetsopfattelse er knyttet til konkret praksis

Konkret udformes 'kvalitetsstyringen' sådan at de teknisk-administrative team i lokalcentrene skal kontrollere de andres arbejde. Blandt andet skal der laves statistikker over antal fejludbetalinger, antal sager hvor lovgivningens krav om sagsopfølgning er fulgt og antal klagesager (Den brugerrettede forvaltning. Københavns Kommune 1998). Det interessante spørgsmål er hvilke parametre der med denne forståelse tages i anvendelse for at måle kvaliteten af det sociale arbejde – og hvordan det adskiller sig fra en socialfaglig forståelse af kvalitet.

Samtaler med socialarbejdere ansat i forskellige team i kommunen mere end antyder at de parametre der måles på, ikke har nogen sammenhæng med kvaliteten (i socialfaglig forstand) af det sociale arbejde. Målinger af antallet af skriftlige handleplaner er et eksempel der kan illustrere det. En tilbagevendende problemstilling er at der fx for en sagsbehandler i et børnefamilieteam ikke er tid nok til at udføre arbejdet tilfredsstillende. Under de betingelser må indsatsen prioriteres. Det betyder at den ekstra tid der går med at optælle nedskrevne handleplaner – og efterfølgende skriftliggøre handleplaner i de sager hvor det ikke er gjort – må tages fra den tid der bruges på undersøgelsesarbejdet, det vil blandt andet sige fra kontakten med klienterne. Så længe 'kvalitetsmålingerne' på den ene side ikke giver plads til socialfaglige skøn og vurderinger og på den anden side ikke ses i relation til betingelserne for arbejdet, er målingerne i

bedste fald meningsløse (i socialfaglig forstand) og i værste fald med til at styre det sociale arbejde i retning af mere teknisk eller bureaukratisk sagsbehandling (i forvaltningsfaglig forstand).⁵⁾

Det er da også karakteristisk at kvantitative kriterier primært tages i brug af forvaltningens ledelse, og at de på mange måder repræsenterer en forvaltningsfaglig forståelse af kvalitet (og af socialt arbejde). Når socialarbejdere derimod taler om at forbedre kvaliteten i det sociale arbejde, fremhæves forhold som fælles opgavevaretagelse, faglig støtte og supervision. Hvor den forvaltningsfaglige kvalitetsopfattelse er knyttet til abstrakte, kontekstafhængige måleparametre, er den socialfaglige kvalitetsopfattelse knyttet til den konkrete socialfaglige praksis. Det vil sige at forbedring af det sociale arbejde med et socialfagligt synspunkt kræver en evne til at kunne analysere og håndtere konkrete problemer i konteksten – og at kunne reflektere over praksis sammen med socialfaglige kolleger. Det er kvalitetsparametre som i modsætning til de forvaltningsfaglige kvalitetsparametre ikke kan kvantificeres eller løsrives fra den aktuelle sammenhæng.

Det fremhæves yderligere ofte af socialarbejdere at manglende resurser, stort arbejdspress og dårlige arbejdsforhold betyder at der langt fra er tid og overskud til den socialfaglige kvalitetsudvikling. Dermed synliggøres endnu en forskel i værdiorienteringen i de to måder at forbedre 'kvaliteten' på. Den forvaltningsfaglige 'kvalitetsstyring' søger at begrænse udgifterne til det sociale arbejde. Øget effektivitet, rationalisering og reduktion af forvaltningens udgifter betragtes som forbedring af 'kvaliteten'. Den socialfaglige kvalitetsudvikling orienterer sig derimod efter kvaliteten af aktiviteten. Det indebærer at en socialfaglig kvalitetsforbedring kan betyde øget resurseforbrug – og dermed være i direkte modstrid med dét som forvalterne forstår som forbedret kvalitet.

Forskellen på de to kvalitetsopfattelser illustreres blandt andet af to socialarbejdes kritik af en konsulentrapport som er blevet lavet for at dokumentere deres socialcenters tidsforbrug i arbejdet i forbin-

delse med indførelsen af teamorganiseringen. Socialarbejderne har selv skullet tage tid på opgaver inden for nogle på forhånd definerede kategorier. Men kategorierne har ikke passet til de uforudsigelige arbejdsopgaver, og konsulentfirmaet har ikke haft tilstrækkelig forståelse for det sociale arbejde:

”Når DIOS [konsulentfirmaet] har skullet vurdere tidsforbruget i en sag, har de ikke forstået, at det er os, der er nederste trin på stigen – og at vi ikke bare kan sige fra over for folk, fordi de ikke gør dét, som vi synes er det fornuftigste” (FAcetten 1998,3).

Det er med andre ord i forståelsen af relationen til klienten at ’tidsforbrugsvurderingen’ ikke formår at indfange de væsentlige forhold. Socialarbejderen er orienteret mod klientens behov, uanset at denne ikke nødvendigvis har forudsætninger for at handle sådan som ’systemet’ forventer. I en vurdering af tidsforbruget vil dette synes ineffektivt, men hvis ønsket er at give klienten lige netop den hjælp der kan afhjælpe vedkommendes problemer, kan det i høj grad være ’godt socialt arbejde’ ud fra en socialfaglig kvalitetsopfattelse.

Vita* er uddannet socialrådgiver og arbejder som sagsbehandler i et børnefamilieteam i Københavns Kommune. Dette er Vitas første arbejdsplads siden hun forlod Den Sociale Højskole i 2000. Mødet med en kommunal forvaltning har været en barsk oplevelse, og Vita har i en periode været sygemeldt på grund af stress. Blandt andet oplever Vita de kvantitative målinger af hendes arbejde som et pres der kan være svært at håndtere fordi det dels ikke tager højde for hendes travle hverdag, dels ikke måler på de forhold som hun finder socialfagligt vigtige.

Interviewer: *Du siger at I bliver bedt om at lave statistik. Hvem beder jer om det?*

Vita: Det gør direktionen, altså inde i Bernstorffsgade. De skal have noget de kan måle på. De kommer jo ikke ud og kigger på det arbejde vi laver. De vil fx måle handleplansfrekvenser: ”Hvor mange af vores sager har vi lavet handleplaner på inden anbringelsen?” Så skal vi grave frem, i alle vores anbringelsessager, hvornår der har været lavet handleplaner. [...] Efter at de har fået frekvenserne, så skal vi rette op: ”Nu skal der laves handlingsplaner!” Så må man jo se at få lavet den handlingsplan. Det som er frustrerende, og som jeg opfatter som mistillid ovenfra, er når de mener at man kan måle kvaliteten af vores arbejde på hvor mange handlingsplaner vi har lavet. Så får jeg det sådan lidt: ”rend mig i røven”, fordi jeg har virkelig lavet et godt stykke arbejde i nogle sager hvor jeg ikke har fået lavet den fordomte handlingsplan. Jeg vil da gerne måles på mit arbejde; I må gerne komme ud og give kritik. Men jeg gider ikke blive målt på noget... Jeg ved godt at det står i loven, og at jeg ikke må sige det fordi det er et lovkrav. Men det der skulle følges op på, er der blevet fulgt op på. [...]

Interviewer: *Hvem er det der står for målingerne?*

Vita: Det er nogle embedsmænd af forskellig art. Så sidder de der og gør sig kloge på hvordan vi skal gøre vores arbejde, men jeg har fx aldrig mødt nogen af dem. Der er aldrig nogen af dem som har været ude at snakke med os om vores arbejde.

* De interviewede socialarbejdere i denne artikel er anonymiserede. De navne som forekommer, er opdigtede af forfatterne.

En forudsætning for den forvaltningsfaglige kvalitetsopfattelse

Det socialfaglige syn på kvalitet får svært ved at finde plads i en forvaltning der konsekvent styres efter forvaltningsfaglige kvalitetsparametre. Og forandringen er langt fra gjort med indførelsen af måleinstrumenter som vejledende normer, 'kvalitetsmål' og 'bedste praksis'. Parallelt hermed sker der en voldsom specialisering og differentiering af det sociale arbejde. På mange måder er disse omorganiseringer en mindre synlig, men yderst betydende forudsætning for at den forvaltningsfaglige kvalitetsopfattelse kan sættes igennem.

I Københavns Kommune har man givet teamorganiseringen navnet 'den brugerrettede forvaltning'. Betegnelsen skal udtrykke at funktionsopdelingen af det sociale arbejde indrettes så det 'retter' sig efter 'brugerne'. Allerede midt i firserne ser man de første ansatser til at indføre specialiserede afdelinger i socialforvaltningerne. I Københavns Kommune inddeles socialcentrene i denne periode i et omsorgsafsnit, et sikringsafsnit og et bistandsafsnit. Tidligere har intentionen været at sikre at borgerne kun skulle henvende sig et sted, og at socialforvaltningen skulle tage hele klientens situation i betragtning i den socialfaglige vurdering (fx. både materielle, økonomiske og psyko-sociale forhold). Princippet var at den sociale forvaltning skulle være enstrengt. Med specialiseringen kan man som borger i praksis risikere at høre ind under forskellige afsnit i sit socialcenter.

For socialarbejderne betyder funktionsopdelingen at deres arbejde specialiseres. Flere socialarbejdere betragter det som en potentiel dequalificering, idet specialiseringen betyder at man kun beskæftiger sig med den samme type af sager og dermed ikke får opdateret sin viden inden for de øvrige dele af fagområdet.

Rationalet bag specialiseringen kommer tydeligt til udtryk da man indfører teamorganisering i Københavns Kommunes socialcentre i 1998. Opgaverne deles i overensstemmelse med tidligere organiseringsformer i tre funktioner: service, tunge problemer og teknik/administration.

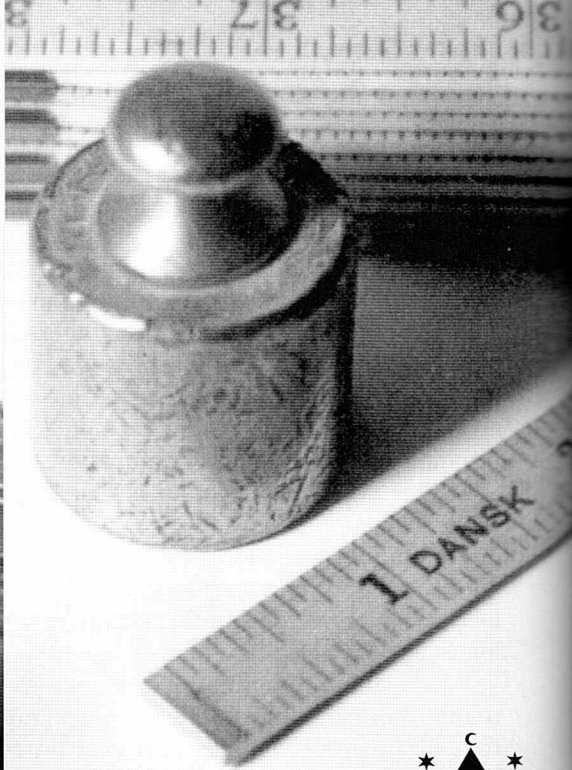
Kategorien 'tunge problemer' inddeles yderligere til varetagelse i forskellige team, og disse underinddeles i specialiserede grupper. For eksempel kan et service-team være opdelt i en pensionsgruppe, en integrationsgruppe og en kontanthjælpsgruppe. Sidstnævnte kan yderligere være inddelt i en nysagsgruppe og en opfølgingsgruppe.

Specialiseringen sker både i forhold til målgrupper (fx. oprettes der fire handicapcentre i Københavns Kommune) og i forhold til forskellige typer af hjælp (fx. behandles en families hjælp til forsørgelse i serviceteamet, mens den mere adfærdsorienterede hjælp hører under børnefamilieteamet).

Selvom 'helhed i opgavevaretagelsen' stadig fremføres som målsætningen, er det tydeligt at man som klient kan få behandlet forskellige 'dele' af sin 'sag' af forskellige socialarbejdere, som i visse tilfælde sågar er placeret på forskellige adresser. Det synliggør at begreberne 'helhed' og 'helhedsorienteret' i dag langt fra er entydige. I bistandslovens tid repræsenterede 'helhedsorientering' en praksis hvor man tog hensyn til klientens hele (samlede) livssituation, det vil fx sige både til økonomiske, materielle og psyko-sociale forhold. Det blev understøttet af at forvaltningen var enstrengt organiseret. Når man ved indførelsen af teamorganiseringen taler om 'helhed' repræsenterer det imidlertid snarere et ønske om at sikre en forvaltningsmæssig helhed, så hensynet til forvaltningens funktionsdygtighed og økonomiske interesser inddrages i den sociale opgavevaretagelse.⁶⁾ Denne form for helhed sikres blandt andet gennem en differentiering af det sociale arbejde.

Klienterne inddeles i kategorier

Vicedirektøren i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen Carsten Stæhr Nielsen forklarer i et interview, at man med teamorganiseringen ønsker at skabe et mere fleksibelt system med plads til forandringer. Specialiseringen begrundes med henvisning til en 'generel individualisering' af samfundet:



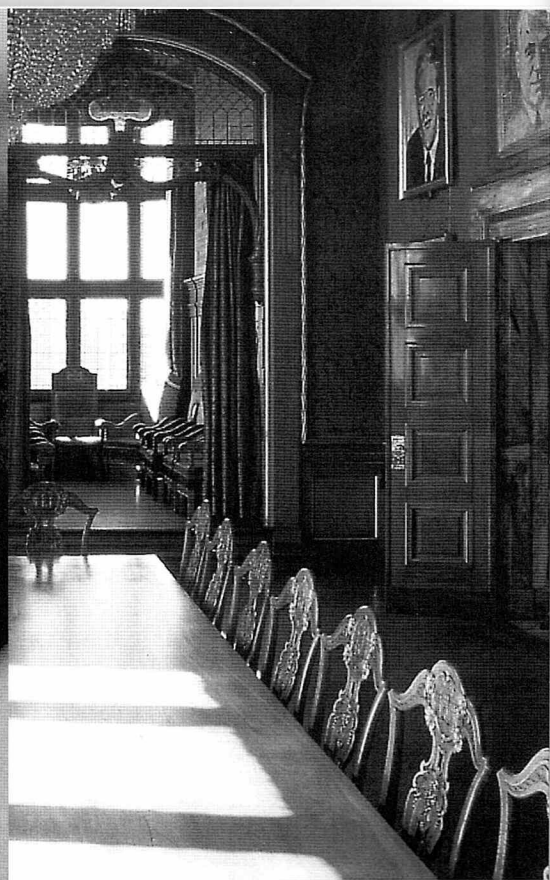
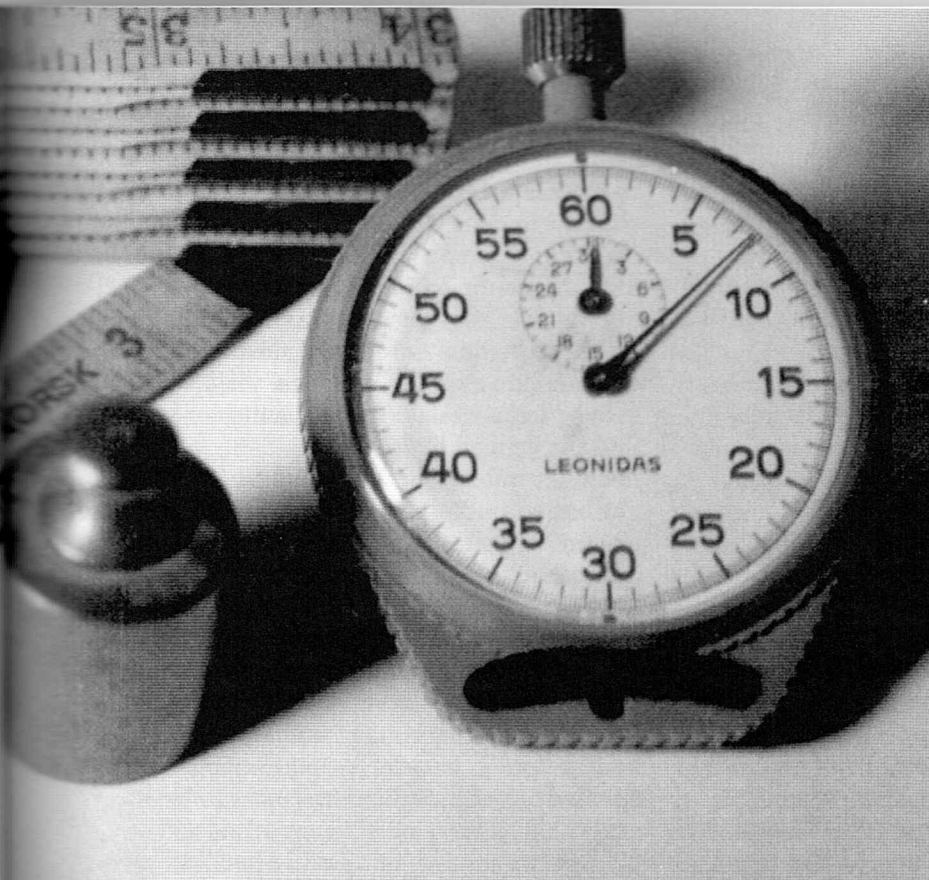
”Problemerne bliver anskuet meget individuelt, det betyder, at man som medarbejder skal gå ud og møde individet meget specifikt. Derfor er det nødvendigt med mere specialisering” (FAcetten 1998,2).

Omvendt omtales den brede, ikke-specialiserede faglighed som intuitiv og dermed som noget man ikke kan forvente af medarbejderne – til trods for at det netop var det man forventede af det socialfaglige personale under bistandsloven.

Denne retorik er forankret i en særlig opfattelse af socialfaglighed og en særlig klientforståelse. Det er en væsentlig pointe at organiseringsformen faktisk ikke er fokuseret på det enkelte menneske eller individ (hensynet til den enkelte klient), men derimod er *kategori*-orienteret. Det vil sige at man i den såkaldt ’brugerrettede’ forvaltning inddeler det sociale arbejde, og dermed klienterne, efter forskellige kategorier af ’afvigelse’ fra ’normaliteten’. Alligevel legitimeres forvaltningsformen med det ’specifikke’ (til forskel fra det specialiserede) møde med den enkelte klient. Dertil kommer at problemforståelsen ind-

ividualiseres (”Problemerne bliver anskuet meget individuelt”), hvilket henviser til en individ-orienteret opfattelse af det sociale arbejde, hvor klienten gøres til objekt for problemidentifikationen i det sociale arbejde – det er hos klienten fejlene skal findes. Denne individorientering står i skarp kontrast til et synspunkt om at søge indsigt i de overordnede sammenhænge og betingelser og om at forstå sociale problemer som sociale og samfundsmæssige og *ikke* individuelle.

De organiseringsforandringer der fortløbende gennemføres af forvaltningens stærke ledelse, repræsenterer et individualiseret syn på det sociale arbejde og på klienterne. Det indebærer en tilbøjelighed til at betragte de sociale problemer som ’individuelle fejl’ ved klienterne, fejl der skal rettes. Tendensen anspejles yderligere af den sammenkobling mellem arbejdsmarkeds politik og socialpolitik som er blevet gennemført med de seneste ændringer i sociallovgivningen. Her synliggøres ’tidsåndens’ stærkt normative fremstilling af arbejdsmarkedstilpasning og selvforsørgelse som den ’rette’ vej for alle. Tendensen til at



arbejdsmarkedstilknytning er den eftertragtede norm, forstærkes i Københavns Kommune af 'den brugerrettede forvaltning' tilbøjelighed til at have 'arbejdsmarkedsparethed' som det primære kriterium for indplacering i forvaltningens enheder. Det betyder blandt andet at når en klient henvender sig til serviceteamet for at få hjælp til forsørgelse, er det første der vurderes, klientens evner i forhold til at kunne indtræde på arbejdsmarkedet.

De klienter der ikke vurderes at være 'arbejdsmarkedsparete', kategoriseres efter hvordan de afviger fra normen om 'det gode liv'. 'Problemet' defineres som det der er 'galt' med klienten – fx den 'afvigelse' der gør at vedkommende ikke kan få et arbejde (det kunne være 'alkoholmisbrug' eller 'manglende villighed til at tage dårligt betalt arbejde'). Næste skridt er at søge at kompensere for afvigelsen ved at 'omprogrammere' klienten (det kunne være gennem afvænnning, tvungen aktivering eller samtaleterapi).

Den klient-kategoriserende og individualiserede indretning af de sociale institutioner repræsenterer på den måde en norm

om at 'det gode liv' opnås gennem arbejdsmarkedstilknytning. 'Helheden' retter sig her efter på den ene side arbejdsmarkedets behov og på den anden side det individuelle menneskes evner (og mangel på samme) til at leve op til hvad der er 'normalt'.

En rent psyko-social forståelse af godt socialt arbejde

Den anden form for specialisering (efter forskellige former for hjælp) har en interessant oprindelseshistorie. Skellet mellem materielt-social og psyko-social hjælp kan ses i relation til socialrådgivernes kamp under den tidligere sociallovgivning, bistandsloven, for også at yde psyko-social hjælp til klienterne (frem for alene at yde støtte omkring de økonomiske forhold).

Op gennem 80'erne ændres kravet om at yde helhedsorienteret hjælp til et ønske om at adskille administrationen af økonomiske ydelser fra det rådgivende og vejledende sociale arbejde. På den måde forandres socialarbejdernes værdirationale til fordel for en rent psyko-social forståelse af

hvad godt socialt arbejde indebærer. For eksempel fortæller en socialarbejder i et serviceteam at han oplever at arbejdet med "almindelige kontanthjælpsmodtagere på et almindeligt lokalcenter [...] ikke bliver defineret som socialt arbejde". Derimod indeholder fx børnesager og rådgivning hvad 'man' forstår som "sociale problemstillinger".

Med andre ord domineres feltet for det sociale arbejde af forestillinger om at 'godt socialt arbejde' beskæftiger sig med psyko-sociale problemstillinger. Samtidig er der sket en organisatorisk udskillelse af det psyko-sociale hjælpearbejde som selvstændigt element i det sociale arbejde, blandt andet som resultat af et tovtrækkeri hvor socialrådgivere har kæmpet for i højere grad at komme til at varetage de psyko-sociale elementer i det sociale arbejde.

Det har fået den betydning at den måde at forstå det sociale arbejde på der vægter psyko-sociale indsatser højt, sætter udsynet for mange socialarbejdere. Socialarbejderne begrundet blandt andet denne vægtning med et ønske om at kunne imødekomme klienternes behov på det psyko-sociale delområde frem for at skulle forstå sig selv som forvaltningsrepræsentanter (der primært kontrollerer klienternes økonomiske forhold). Men som vi skal se understøtter udskillelsen af de psyko-sociale elementer i det sociale arbejde faktisk den dominerende (administrative og kategoriserbare) opfattelse af hvordan det sociale arbejde skal tage sig ud.

Arbejdet reduceres til kategorisering af klienter

Både adskillelsen af psyko-sociale og materielt-sociale elementer i det sociale arbejde og differentieringen af arbejdet efter målgrupper gør det muligt at specialisere, kategorisere og dermed rationalisere det sociale arbejde. Til trods for at socialrådgiverne gennem forskellige specialiseringsstrategier søger at beskytte deres socialfaglighed over for forvaltningsfagligt pres, er specialiseringen med til at gøre de (psyko-)sociale elementer i arbejdet administrerbare. Gennem omorganiseringer

reduceres arbejdet groft sagt til kategorisering af klienter med henblik på at 'matche' dem til nogle standardiserede tilbud af fx arbejdsfunktioner og boligformer.

Samtidig betyder specialiseringen af det sociale arbejde at socialarbejderne mister det samlede overblik over den sociale indsats og fagområdet. To socialarbejdere illustrerer med hver sin arbejdsfunktion hvad det indebærer. For en sagsbehandler i et børnefamilieteam betyder specialiseringen at socialarbejderen fraskriver sig ansvaret for familiernes økonomiske forhold med henvisning til at det må andre tage sig af – til trods for at hun oplever at de økonomiske forhold er det der optager klienterne mest. For en sagsbehandler i et serviceteam der primært 'administrerer' kontanthjælp, betyder specialiseringen omvendt at socialarbejderen konkluderer at det han laver slet ikke er socialt arbejde. Det begrundet han med at der ikke er tilstrækkeligt med psyko-sociale elementer i arbejdet – til trods for at han faktisk kobler hensynet til klienternes behov sammen med hjælpen til forsørgelse. Begge forhold de sig primært til de "accepterede betingelser", som en af dem kalder det. Det kan blandt andet være det manglende overblik over den sociale hjælp som klienterne får (og ikke får), der gør at de to ikke stiller spørgsmålstejn ved specialiseringen.

Andre kriterier end socialfaglige tillægges værdi i det sociale arbejde

Når det sociale arbejde opdeles i administrerbare enheder og reduceres til at være klient-kategorisering, fremmer det en generaliseret socialfaglighed der vægter teknisk opgavevaretagelse frem for bredt funderede helhedsløsninger. Denne tendens forstærkes af det man i forbindelse med teamorganiseringen i Københavns Kommune kalder en øget tværfaglighed.

I en reportage fra den første 'teamtræning' fremhæves det at grænserne mellem de forskellige faggrupper skal oplødes (FAcetten 1999,2B). Forestillingen er at de ansatte i de forskellige team i højere grad skal kunne varetage forskellige funktioner,

så 'brugeren' ikke skal "skifte kontakt på grund af faggrænser, procedureregler eller andre interne forhold" (Den brugerrettede forvaltning. Københavns Kommune 1998:16). Det synes noget påfaldende at finde denne argumentation som en del af begrundelsen for en organiseringsform hvor man fx adskiller en families hjælp til forsørgelse fra hjælpen til 'familieaktiviteter'.

Forvaltningens ledelse ønsker tilsyneladende at opløse grænserne mellem de forskellige personalegruppers arbejdsopgaver inden for de specialiserede team og grupper, og ikke på tværs af enhederne. Det indebærer en mulighed for at personale uden socialfaglig baggrund varetager socialfaglige funktioner. En socialarbejder fremhæver sagsbehandling som et problematisk tværfagligt funktionsområde på grund af andre faggruppers manglende systematik. Også rådgivnings- og vejledningsopgaver (vedrørende såvel økonomi som 'adfærdsregulering') kan i tværfaglighedens navn udlægges til ikke-socialfagligt personale. Dermed kan vejen banes for at andre kriterier end socialfaglige tillægges værdi i det sociale arbejde. Når 'effektivitet' og 'systematisk sagsbehandling' i forvejen belønnes i socialforvaltningen, er det nærliggende at opløsningen af faggrænser er en strategi til at presse det socialfagligt uddannede personale til at tage mindre hensyn til klienternes behov og interesser.

I forlængelse af det er strategien med at opløse faggrænserne inden for de specialiserede områder også med til at spille medarbejderne ud mod hinanden. Når forskellige professioner skal varetage samme arbejdsfunktioner, giver det mulighed for at sammenligne de forskellige professioners arbejde ud fra generelle og ikke nødvendigvis kontekstafhængige parametre som 'effektivitet' og antal sager. Dermed har man en særdeles virkningsfuld styringsmekanisme over for professioner som har andre vurderingskriterier end de dominerende. En socialarbejder i et serviceteam fortæller at sagsbehandlerne bliver målt på antallet af sager de 'ekspederer'. I en anden sammenhæng fortæller han at nogle sagsbehandlere er mere tilbøjelige til at varetage 'tunge' og dermed

tidskrævende sager end andre. Effektivitetsmålingerne tager ikke hensyn til den type forskelle idet der måles sagsantal pr. tidsenhed uden hensyn til sagernes indhold og 'tyngde'. På den måde opmuntres socialarbejderne på den ene side til at forsøge at sikre sig de 'lette' sager og på den anden side til at behandle sagerne overfladisk uanset deres 'tyngde'.

En mistænkeliggørelse af socialfaglige vurderinger

Udvisningen af faggrænser kan være med til at styrke det administrativt uddannede personale i relation til det socialfagligt uddannede personale. Blandt andet må det formelt ligestillede alternativ til socialrådgiveruddannelsen der opstår med socialformidleruddannelsen (en overbygning på Forvaltningshøjskolen for kommunalt uddannede), formodes at kunne opleves som en trussel i forhold til administrative sagsbehandleropgaver.

At det socialrådgiver-uddannede personale som reaktion herpå søger at skille sig positivt ud fra socialformidlerne ved at fremhæve deres styrker, er forståeligt. Socialrådgiverfagets ønske fra 80'erne om også at yde psyko-social hjælp til klienterne er som nævnt blevet til et forsøg på at skabe sig en niche i de rent psyko-sociale funktionsområder. Det kan ses som et forsøg på at styrke deres position når socialrådgiverne fokuserer på den funktion som de kan argumentere for at være bedst uddannet til – og i øvrigt er begyndt at betragte som mest interessant og prestigefyldt. Det fremgår af planen for indførelse af teamorganiseringen i Københavns Kommune at 'dialogmøderne' med medarbejderne har inspireret til at udskille ansvaret for forsørgelsesydelse fra børnefamilieteamets arbejdsområder (Den brugerrettede forvaltning. Københavns Kommune 1998). Det specificeres ikke hvilke medarbejdere der har ønsket udskillelsen. Men med viden om at socialrådgiverne i dag er stærkt repræsenteret i børnefamilieteamet (i modsætning til fx i serviceteamet), er det mere end sandsynligt at vi her ser et eksempel på socialråd-

givernes forsøg på at skabe et arbejdsområde som de har de bedste forudsætninger for at varetage.⁷⁾

I modsætning til den tilsyneladende intention styrker udskillelsen af de psykosociale elementer i det sociale arbejde faktisk den forvaltningsfaglige position over for de socialfaglige positioner. Differentieringen imellem funktionsområder øger alt andet lige muligheden for at gøre de enkelte delområder administrerbare – det vil sige at gøre det muligt at styre delområderne ud fra en administrativ (og ofte økonomisk) logik. Det er helt i overensstemmelse med værdiorienteringen i forvaltningsteknologier som 'kvalitetsstyring', 'effektmåling' og andre standardiserede kontrolforanstaltninger der netop er udviklet for at kunne evaluere og styre det sociale arbejde. Det vil sige at med differentieringen af det sociale arbejde bliver det nemmere at opsætte kvantificerbare 'kvalitetsmål' – også for de arbejdsområder der primært er psykosociale. I et børnefamilieteam måles fx antallet af handleplaner og klager, og i et serviceteam måles antallet af klienter der sendes direkte i aktivering. På den måde kommer socialrådgivernes strategi i sidste ende til at rumme en tilpasning til en overordnet organiseringsform der sigter mod at gøre alle delområder kontrollerbare og administrerbare.

Ønsket om at kunne dokumentere 'effekten' af det sociale arbejde indeholder en mistænkeliggørelse af socialfaglige vurderinger. Det kommer blandt andet til udtryk i chefen for Center for Aktivering og Beskæftigelses udtalelse om 'svage grupper' behov:

"Vi kan ikke længere bare have vores egne meninger om, hvorvidt det er godt eller skidt – nu skal det bevises [med tal og eksempler]" (FAcetten 1999,2A).

Socialarbejderne skal altså nu kunne dokumentere statistisk at de udfører 'godt socialt arbejde'. Forståelsen bygger på at socialarbejderne ikke kan vurdere den enkelte klients behov, men for at have gennemslagskraft må henvisne til statistikker over fx aktiveringens effekt. Statistikker der vel at mærke beregnes ud fra aktive-

ringens effekt i forhold til at få folk i arbejde (og altså ikke i forhold til om det lykkes at tage hensyn til hele klientens livssituation – hvad der må formodes at være umådelig svært at måle og kvantificere).

Særlige positioner inden for det sociale arbejde tilgodeses

Den kombinerede specialisering, differentiering og tværfaglighed betyder, at en mere generaliseret forståelse af socialfaglighed, som vægter evnen til at håndtere forskellige differentierede arbejdsområder systematisk (en forvalterdomineret socialfaglighed), med skræmmende hastighed vinder terræn i feltet for det sociale arbejde. Når kontrol og 'kvalitets'-kriterier indføres som styringsværktøjer, vil det alt andet lige være en fordel for socialarbejdere hvis egne kvalitetskriterier stemmer overens med rationalerne i de valgte måleparametre. Socialarbejdere der formår at foretage hurtig sagsbehandling uden at det indbringer klager, og at påvirke klienten til at gøre hvad systemet forventer (eventuelt ved at true med at fratage forsørgelsesgrundlaget), vil således ikke komme i karambolage med værdiorienteringen i 'kvalitetsmålingerne'.

Socialarbejdere der omvendt er opmærksomme på at klienten ikke har andre steder at gå hen for at få hjælp, og som derfor søger at tilpasse systemet til klientens behov, kan derimod få problemer med at leve op til de officielt anerkendte standarder for 'kvalitet'. Dermed også sagt at de socialfaglige positioner som vægter helheden og hensynet til klienten stadig findes, men betingelserne taget i betragtning bliver der mindre rum til at praktisere det.

Fra et synspunkt der vægter hensynet til klienten i det sociale arbejde, synes det i høj grad problematisk at styrkeforholdet mellem de socialfaglige positioner har ændret sig. Hvor den dominerende måde at forstå og praktisere socialt arbejde på tidligere kunne karakteriseres som behovs- og helhedsorienteret interessevaretagelse, repræsenterer den i dag snarere en kategoriseret og individualiseret

Jon blev uddannet socialrådgiver i 1999. Siden har han været ansat som sagsbehandler i et serviceteam på et af lokalcentrene under Københavns Kommunes Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning. Jon beskæftiger sig i arbejdet primært med nye henvendelser angående kontanthjælp og revalidering. I vores samtaler med Jon kom vi blandt andet til at tale om hvordan man kan forstå 'godt socialt arbejde'.

Godt socialt arbejde hænger sammen med at man tager folks problemer alvorligt

Interviewer: Jeg har set en socialchef udtale om de forskellige forvaltningsområder at det er paradoksalt at socialcheferne har det største resortområde, hvad der normalt er prestigefyldt, men fordi det er det sociale område, skal man bøje nakken. Så betyder det at man har en baghave med store sociale problemer.

Jon: Sådan ville jeg ikke sige det.

Interviewer: Hvordan ville du sige det?

Jon: Det kan være at man var de bedste på området, fordi man gjorde en aktiv og målrettet indsats og havde fat i folk.

Interviewer: De bedste i forhold til...?

Jon: Det kommer selvfølgelig an på ens sociale indgangsvinkel. Jeg synes at godt socialt arbejde hænger sammen med at man tager folks problemer alvorligt og prøver at gøre noget ved dem – motiverer, men også skubber på nogle gange. Det kan tage tid og gøre at ens sagsstamme bliver større. Man kan også vælge Farummodellen og sige at vi ikke har nogen kontanthjælpsmodtagere, for vi spytter hele lortet ud med løntilskud som kommunen betaler. Så kan man måle det mod nabokommunen og sige at vi gør et pissegodt stykke arbejde heroppe. Men det er kommunen der betaler alligevel, så hedder det bare ikke kontanthjælp. Hvis jeg gør det fuldstændig overdrevet, kunne jeg næsten bringe min sagsstamme ned på nul i løbet af ingen tid. Det kan jeg ikke fordi jeg bliver ved med at tage nye sager, men hvis jeg satte den på pause et øjeblik, kunne jeg gøre dem til nul på ingen tid.

Interviewer: Så kunne du få afviklet dem eller få kørt dem videre i systemet, sådan så de ikke figurerede hos dig? (Ja.) Og hvorfor er det du ikke gør det?

Jon: Jeg ville nok få dem mangfoldigt tilbage igen. Der bliver målt og vejet meget på effekten af fx aktivering og af hvor meget de gør på aktiveringsstederne. Hvor stor en succesrate de har. Vi bliver nogle gange målt på hvor mange vi henviser dertil, og hvorfor vi ikke henviser resten. Det er meget farlige måleparametre, for jeg kunne bare henvise alle mine til aktivering. Skide højt og flot på om de sagde de havde ondt i knæ eller ryg. Det kunne være min løsning. Jeg kunne oversende alle sagerne og måneden efter få hele lortet retur fordi de sagde, "det går altså ikke". Man kunne godt vælge det som en strategi på et center. Hvis det var det man ville. Jeg synes man skal måle på kvaliteten af den kontakt der er, hvis man skal måle på noget. Lige så vel som du kan afvikle de fleste af dine sager, kan du også have opfølgning i dem lige så tit det skulle være. Det kommer an på hvordan man vægter resurserne. Jeg synes det er mere afgørende at prøve at måle kvaliteten af den kontakt der er. Det er til gengæld rigtig svært at måle.

opdragelse eller tilpasning til den dominerende forståelse af 'det gode liv'. Det er udtryk for en ret markant forandring i forståelsen af relationen mellem klient og

socialarbejder. Positionen der taler for at socialarbejderen er klientens 'socialadvokat' over for forvaltning og det øvrige samfund, er ved at blive udgrænset. I stedet

styrkes en position hvor socialarbejderen er forvaltningens 'forlængede arm' der skal sikre at klienten opfylder de krav og betingelser der stilles, og som skal kategorisere klienten efter forvaltningens organisatoriske enheder. En særlig variant er socialarbejdernes forsøg på at skabe sig en niche hvor de kan arbejde under hensyn til klienternes psyko-sociale behov, og dermed både imødekomme den øgede specialisering af det sociale arbejde og muligheden for at bevare en vis frihed til at vurdere og lindre klientens behov for (psyko-social) hjælp.

Det betyder alt i alt at der bliver længe imellem agenter der påtager sig at varetage klienternes interesser i bred forstand. Man kan sige at professionens etiske forpligtigelse, forstået som en opmærksomhed på hvad det indebærer at være en del af en velfærdsaktivitet der historisk set er etableret fordi mennesker med behov for hjælp skulle have et sted at gå hen, bliver sværere at få øje på – og sværere at føre ud i livet i fald man tager den alvorligt. I stedet styrkes positioner der formidler specifikke adfærdsnormer og ændrer socialarbejderens funktion til at være 'trivselsterapeut' der kan tilføre klienterne den 'rigtige' adfærd på vegne af forvaltning, politikere og den dominerende 'tidsånd'. Groft sagt er der med det aktuelle styrkeforhold i feltet risiko for at reducere professionsetikken til en kategoriseringsvenlig og individualiseret psykologisering af det sociale arbejde, der fungerer i overensstemmelse med værdiorienteringen i de nyliberale moderniseringsbestræbelser.

På den måde har de sociale institutioners (dominerende) funktionsrationale forandret sig, så det i dag betragtes som en selvfølge at institutionernes aktiviteter udgør en manøvredygtig og billig 'serviceproduktion' som skal være 'responsiv' i forhold til akutte problemer.

Når dette fra vores (og klienternes) synspunkt nedslående billede er tegnet, skal det understreges at for socialarbejdere (og andre) der ønsker at vægte hensynet til klienten højt i det sociale arbejde, har vi også vist at der er meget at kæmpe for.

Den helhedsorienterede socialfaglighed er en position det stadig er muligt at ska-

be tilslutning til. Velfærdsstatens 'venstre-hænder' (velfærdsarbejderne) har den fordel at de er i kontakt med målgrupperne for velfærdsinstitutionerne – i modsætning til forvaltningens administrative embedsmænd ('velfærdsstatens højre hånd').⁸⁾ For socialarbejdernes vedkommende betyder det at de er i kontakt med klienterne. De hører og ser hvem (nogle af) klienterne er, og det giver dem en enestående mulighed for at få blik for hvilke interesser og behov klienterne har både hver især og kollektivt. Socialarbejdere har om nogen mulighed for at få indblik i hvad fragmentering, kontrol, tvang og elendige økonomiske og materielle forhold betyder for klienterne. Og socialarbejderne har fælles interesser med klienterne i at skabe bedre arbejdsforhold for det helhedsorienterede socialfaglige arbejde. Fælles interesser som kan imødekommes ved at kæmpe for at de sociale institutioner indrettes, så det bliver muligt at tage hensyn til klienternes forskellige livssituationer og behov.

Den opmærksomhed vi har set nogle socialarbejdere have, på at det sociale arbejde er det 'nederste sikkerhedsnet' for klienterne, er vigtigt at holde fast i. Viden om at de sociale velfærdsinstitutioner er det sted hvor mennesker med behov for hjælp kan søge hen, ansporer til at tage klienternes behov alvorligt. Og det er måske det vigtigste skridt på vejen til at varetage klienternes interesser i bred forstand – og dermed tage professionens etiske forpligtigelse alvorligt.



Tommy Dalegaard Madsen er adjunkt ved Hovedstadens Pædagog-seminarium og Bodil Øster er fuldmægtig i Københavns Amts psykiatri- og socialforvaltning.

NOTER:

1. Også andre positioner end de to nævnte gør sig gældende i feltet. Blandt andet den arbejdsmarkedsorienterede positions centrale placering er blevet cementeret med aktivloven fra 1998 – og på mange (men ikke alle) måder spiller det sammen med hensynet til forvaltningens funktionsdygtighed. Vi har af pladshensyn valgt at fokusere denne artikel på modstillingen mellem det socialfaglige og det forvaltningsfaglige. For en mere nuanceret fremstilling af feltet henvises til vores specialeafhandling: *Socialt arbejde: velfærd eller service?* Roskilde Universitetscenter 2003.
2. Vi finder det nyttigt at anskueliggøre det asymmetriske magtforhold mellem socialarbejder og klient som er til stede i det sociale arbejde. Men når analysen alene anskuer socialarbejderen som 'systemrepræsentant', er der en risiko for dels at placere ansvaret for undertrykkelsen ensidigt på socialarbejdernes skuldre, dels at magten 'naturaliseres' (ontologiseres) i en forståelse af at den er uundgåelig.
3. *Socialrådgiveren* er Dansk Socialrådgiverforenings medlemsblad.
4. *FAcetten* er Københavns Kommunes Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltnings medarbejderblad.
5. Det skal nævnes at de skriftlige handleplaner udgør et vigtigt retssikkerhedsэлемент for klienterne. Fra et klientsynspunkt er det derfor på ingen måde hensigtsmæssigt at handleplanerne nedprioriteres. Pointen er at de forvaltningsfaglige kvalitetsmålinger er blinde for at der i nogle tilfælde ikke er tid til både at lave et grundigt undersøgelsesarbejde og en skriftlig handleplan.
6. En tredje forståelse af 'helhedsorienteret' der for tiden er meget populær, er orienteringen mod 'det hele menneske' – en forståelse som ofte anvendes til at fokusere sociale indsatser på psyko-sociale aspekter og i nogle tilfælde på 'hverdagslivet'. Fx tilbyder mange frivillige sociale projekter aktiviteter med henblik på at give arbejdsløse et 'livsindhold' på trods af økonomisk elendighed. 'Helhedsorienteret socialt arbejde' i bistandslovens (og vores) forstand betyder omvendt at afhjælpe (eller begrænse) såvel økonomisk som psyko-social elendighed.
7. Dermed vel at mærke ikke sagt at socialrådgiverne ikke har gode forudsætninger for at varetage 'service-opgaver'. Samtaler med en socialrådgiver ansat i et serviceteam synliggør at det netop gør en stor forskel i hvor høj grad socialarbejderne i serviceteamet er tilbøjelige til at 'få øje på' problemer hos klienterne og er indstillet på at prøve at afhjælpe dem.
8. Adskillelsen mellem statens venstre og højre hånd er inspireret af Pierre Bourdieu. For en uddybning af distinktionen se bl.a. *Acts of Resistance* 1998A:1-10, *Den maskuline dominans* 1998:112-113, og *The Weight of The World* 1999: særligt afsnittet "Abdication of the State" og fortællingerne "Impossible Mission" og "Double Binds".
9. Som bilag til specialeafhandlingen findes en registrant over socialpolitiske diskussioner og beslutninger, forvaltningsmæssige ændringer, socialfaglige debatter samt lokalpolitisk tovtrækkeri om hvordan det sociale arbejde 'bør' tage sig ud, og hvordan det konkret organiseres i Københavns

Kommune. Her findes nærmere oplysninger om de indlæg der er refereret i artiklen. Specialeafhandling med registrant kan findes på hjemmesiden www.sopper.dk/socialarbejde

REFERENCER

- Bourdieu, Pierre 1998: *Den maskuline dominans*. Tiderne Skifter.
- Bourdieu, Pierre 1998A: *Acts of Resistance – Against the Myths of our Time*. Polity Press. Cambridge.
- Bourdieu, Pierre et al. 1999: *The Weight of the World – Social Suffering in Contemporary Society*. Polity Press, Cambridge.
- Den brugerrettede forvaltning*. ('Sommerfugle-rapporten' i daglig tale) Københavns Kommune, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen 1998.
- FAcetten 1998 nr. 2: *På borgernes præmisser*. Af Helle Rasmussen. Københavns Kommune.
- FAcetten 1998 nr. 3: *På vej i Ryvang*. Af Helle Rasmussen. Københavns Kommune.
- FAcetten 1998 nr. 4A: *Dobbelt portrætteret. Linda og Lise i søgelyset*. Af Helle Rasmussen. Københavns Kommune.
- FAcetten 1998 nr. 4B: *Vi skal vende op og ned på hele bøtten – men vi kan bare det der*. Af Susanne Sekjær. Københavns Kommune.
- FAcetten 1999 nr. 2A: *Arbejdspladser på kontrakt*. Af Helle Rasmussen. Københavns Kommune.
- FAcetten 1999 nr. 2B: *Fagligheden skal bevares – faggrænserne skal oplødes*. Af Susanne Sekjær. Københavns Kommune.
- Järvinen, Margaretha, Jørgen Elm Larsen og Nils Mortensen (Red) 2002: *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus Universitetsforlag.
- Madsen, Tommy Dalegaard og Bodil Øster 2003: *Socialt arbejde: velfærd eller service?* Specialeafhandling. Roskilde Universitetscenter10. Specialeafhandlingen kan findes elektronisk på www.sopper.dk/socialarbejde.
- Socialrådgiveren 1998 nr. 25: *Autonome socialrådgivere og usynlige ledere*. Af Martin Gram. Dansk Socialrådgiverforening.
- Strategisk udvikling i Social- og Sundhedsforvaltningen i København mod en kvalitets- og økonomistyret socialfaglig indsats*. Københavns Kommune, Social- og Sundhedsforvaltningen 1994.