

Handlemuligheder i socialt arbejde

– et casestudie om kommunal frontlinjepraksis
på beskæftigelsesområdet

af

Dorte Caswell

Ph.d.-afhandling. April 2005

Institut for Samfundsvidenskab & Erhvervsøkonomi,
Roskilde Universitetscenter og akf

akf forlaget
april 2005

Forord

Denne afhandling handler om hvordan kommunale sagsbehandlere på forskellige måder håndterer kontanthjælpsmodtagerne indenfor en fælles overordnet politisk ramme, der handler om at få de arbejdsløse i beskæftigelse. Afhandlingen skriver sig ind i to sammenflettede politiske områder, hhv. det socialpolitiske område og det arbejdsmarkedspolitiske område. Der er i den offentlige debat og i nogle kommuner en tendens til, at manglen på socialfaglige kompetencer nærmest betragtes som en kvalifikation for at arbejde på kommunernes beskæftigelsesområde. Denne antagelse vil jeg gerne sætte spørgsmålstegn ved. Vi står over for gennemførelsen af en kommunalreform med implementeringen af et enstrengt system, hvor den samlede gruppe af arbejdsløse, hvad enten de er forsikrede, dagpengemodtagere eller ikke-forsikrede kontanthjælpsmodtagere, nu skal til at gå igennem »en indgang«. Der kommer til at ske markante organisatoriske ændringer på dette område, og det sociale arbejdes rolle vil efter al sandsynlighed blive yderligere udfordret. Samtidig skal frontlinjemedarbejdere fra to forskellige systemer, i højere grad end tilfældet er i dag, samarbejde om at løfte opgaven med at fremme de arbejdsløses integration på arbejdsmarkedet. Afhandlingen søger at forstå den kompleksitet, der er i socialt arbejdes praksis, og at forstå, hvordan denne praksis både rummer et vist handlerum, som socialarbejderne kan udfylde på forskellig vis og må ses i lyset af organisatoriske faktorer og kontekstuelle betingelser. Afhandlingens tema og problemstilling er aktuel, ikke mindst fordi de kommende forandringer udfordrer praksis og understreger behovet for at forstå, hvordan arbejdet for at fremme en inklusionsorienteret logik, der både tilgodeser intentionerne om at bringe flere kontanthjælps-

modtagere ud af det offentlige system og ind på arbejdsmarkedet og samtidig gør dette med udgangspunkt i en lydhørhed over for klienternes behov og ønsker – en lydhørhed, der er fagligt forankret i det sociale arbejde.

Tak!

Afhandlingen er baseret på kvalitativt empirisk materiale. Derfor må de første til at modtage en tak naturligvis være de personer, som har stillet sig til rådighed for samtaler, interview og observationer. Tak til socialarbejdere, ledere og klienter i de to kommuner: uden jeres svar på de mange spørgsmål, forklaringer og deltagelse ville studiet ikke have været muligt.

Ved opstarten af mit afhandlingsarbejde stod jeg over for et »worst case scenario«: tre år alene på et kontor. Jeg vil gerne takke mine mange faglige og sociale sparringspartnere her og der for, at denne skrækvision *aldrig* blev virkelighed. Den sikreste strategi ville sikkert være »ingen nævnt ingen glemt«, men jeg vil vove pelsen og nævne en række af de folk, som har støttet mig fagligt og socialt igennem processen, og håbe på, at I, som læser dette og med rette føler, I burde optræde på listen, vil tilgive mig!

Først og fremmest vil jeg gerne takke min vejleder Professor John Andersen for sit store engagement i mit projekt, for at være min allierede undervejs i processen og for mange konstruktive diskussioner, samt min bivejleder og min sparringspartner i stort og småt Docent Leena Eskelinen, hvis indgående kendskab til området og til det empiriske materiale har været en styrke, tryghed og inspiration undervejs. Jeg vil også gerne takke både Ida Schultz og Lotte Grove, som begge på forbilledlig vis har udfyldt rollen som både ven og akademisk sparringspartner igennem mange år – may it continue to blossom!

Mit afhandlingsarbejde har været finansieret af både Institut VIII på RUC og akf. Det har også betydet, at jeg igennem hele processen har været tilknyttet begge institutioner. En sådan dobbelt institutionel tilknytning kunne godt have medført en grad af skizofreni og en risiko for, at der blev »gjort krav på mig« fra to sider. Jeg vil gerne takke mine kolleger i begge institutioner for, at dette aldrig blev tilfældet. Tværtimod har det været en styrke for mig at have adskillige gode kolleger begge steder, der har fået

mig til at føle, at de ville mig det bedste. Jeg har nydt mit arbejde begge steder. Dels undervisningen på socialvidenskab i efteråret 2003, hvor mange gode studerende var både inspirerende, diskussionslystne og oprigtigt interesseret i socialt arbejde som forskningsområde. Dels de arbejdsopgaver, jeg har varetaget undervejs på akf, hvor især arbejdet med *Den socialfaglige praksis ved visitation af arbejdsløse* har fungeret i smuk synergi med afhandlingsarbejdet. Tak til det faglige og sociale miljø i akf, der har gjort mit ph.d.-forløb både sjovt og udviklende, især tak til folkene omkring den kvalitative søjle, samt ph.d.-gruppen i og omkring Forskerskolen for integration, produktion og velfærd. Også tak til gruppen omkring forskning i socialt arbejde på RUC, ikke mindst Lektor Catharina Juul Kristensen, som har stillet sig til rådighed for mig med konstruktiv kritik, gode diskussioner og hyggelige stunder undervejs.

Jeg er en af de meget heldige kvinder, som har baglandet i orden. Derfor: sidst, men bestemt ikke mindst tak til min skønne familie, til mine forældre, der altid beredvilligt træder til og tror på mig uanset hvad, og til min elskede mand Mark og vores to dejlige døtre Millie og Stella, for at støtte mig i tykt og tyndt og for at sætte arbejdslivet i perspektiv.

Dorte Caswell
April 2005

Indhold

Sammenfatning	11
1 Problemfelt: Socialt arbejde på beskæftigelsesområdet	15
1.1 Arbejdsmarkedsintegration som velfærd.....	17
1.2 Definition af sociale problemer og socialt arbejde	20
1.2.1 Tre perspektiver på sociale problemer	21
1.2.2 Socialt arbejdes historiske forandring	25
1.2.3 Definitioner og afgrænsninger – med plads til konflikt og omverden .	29
1.3 Socialt arbejde på beskæftigelsesområdet	34
1.3.1 Arbejdsmarkedsdrejning af socialpolitik.....	35
1.3.2 Konstruktion af arbejdsmarkedsparathed	37
1.3.3 Nye redskaber i frontlinjens praksis	38
1.3.4 Dilemmaer i aktivlinjen	41
1.4 Praksis og frontlinje	44
1.4.1 Forståelsen af praksis.....	46
1.4.2 Elementer i en professionsforståelse.....	49
1.5 Praksislogikker på feltet	52
1.5.1 En inklusionsorienteret praksislogik som analytisk pejlemærke	54
1.6 Problemformulering	58
1.7 Afhandlingens opbygning	59
2 Socialt arbejde som felt og frontlinje: teoretisk inspiration til empirisk analyse	61
2.1 Det feltanalytiske niveau	63
2.1.1 Doxa på feltet for socialt arbejde	66

2.1.2	Socialarbejdernes betingede handlerum	71
2.1.3	Kapitaler og handlemuligheder	73
2.1.4	Forsøg på at operationalisere »professionshabitus«.....	76
2.2	Det frontlinjeanalytiske niveau	79
2.2.1	Organisationsteoretisk inspiration	80
2.2.2	Inspiration fra implementeringsforskningen	86
2.3	Det teoretiske perspektiv – hen imod en analyse.....	90
3	Metodisk valg og analysestrategiske overvejelser.....	92
3.1	Den kommunale frontlinje som analytisk enhed	93
3.2	Valg af cases	96
3.3	Kontekstuelle faktorer i de valgte cases	101
3.4	Refleksiv metodisk tilgang og en abduktiv analytisk proces	104
3.5	Kvalitativt empirisk materiale	109
3.5.1	Fokusgruppeinterview og videovignette	113
3.5.2	Deltagerobservation	119
3.5.3	Interview	121
3.5.4	Dokumentanalyse	123
3.5.5	Behandling af empirisk materiale.....	124
4	Kontekstuelle betingelser for socialt arbejde.....	127
4.1	Kommunale strategier	127
4.1.1	Forskningens belysning af mellemkommunale forskelle.....	128
4.2	Organisation og målgruppe.....	135
4.2.1	Politiske og administrative variationer.....	135
4.2.2	Sociodemografiske forskelle	138
4.3	Ressourcer i forvaltningen.....	142
4.3.1	Ledelse og organisation	142
4.3.2	Arbejdskultur.....	147
4.3.3	Kategoriseringsredskaber og fordeling af klienter	151
4.3.4	Uddannelse og anciennitet.....	156
4.4	Konturer af forskellige regimer?.....	159
5	Med arbejdsmarkedet som mål?	162
5.1	Målsætninger og implementering.....	165

5.1.1 Lovens målsætninger	167
5.2 Officielle målsætninger og deres gennemslagskraft i praksis	170
5.2.1 Kommunale målsætninger i Kommune S	170
5.2.2 Kommunale målsætninger i Kommune J	175
5.2.3 Officielle målsætningers gennemslagskraft	181
5.3 Operative målsætninger	183
5.3.1 »Opgaven går på at svare på spørgsmål og afdække«	184
5.3.2 »Hovedopgaven er at få dem ud af kontanthjælpssystemet, men...« ..	189
5.4 Distance mellem officielle og operative målsætninger	194
6 Vurdering af arbejdsmarkedsparathed	199
6.1 En konstrueret position på feltet som udgangspunkt for analyse	200
6.2 Socialarbejderne i Kommune S: interaktion som ramme for handling	203
6.2.1 Hvorfor skaffer du dig ikke bare et job?	203
6.2.2 Den ville ikke være gået hos mig!	204
6.2.3 Ikke en nem klient... ..	205
6.2.4 Handlemuligheder i Kommune S	208
6.3 Socialarbejderne i Kommune J: interne og eksterne handlemuligheder	212
6.3.1 Det primære er selvforsørgelse	213
6.3.2 Med udgangspunkt i ressourcerne	214
6.3.3 Ud på arbejdsmarkedet med hende	216
6.3.4 Handlemuligheder i Kommune J	216
6.4 Et komparativt perspektiv	219
7 Plads til skøn i socialt arbejde	224
7.1 Nuancering af skønsbegrebet	226
7.2 Frontlinjens ustyrlighed eller indskrænkning af handlerum?	228
7.3 »Så kan du se, at jeg har visiteret dig videre«	235
7.4 »Der kan blive behov for, at der er nogle andre ressourcer til rådgivning«	241
7.5 Betinget handlerum i frontlinjen	248
8 Aktivering i åbne eller lukkede universer	251
8.1 Aktivering – muligheder og forbehold	253
8.1.1 Aktiveringsmuligheder i Kommune S	253

8.1.2 Aktiveringsmuligheder i Kommune J.....	257
8.1.3 Viden som del af den kulturelle og sociale kapital.....	265
8.2 Et mere eller mindre lukket aktiveringsunivers?.....	269
8.2.1 Skal Jørgen være arbejdsdreng?	271
8.2.2 Jesper mangler en bolig	275
8.3 Muligheder for åbninger.....	279
9 Praksislogikker i socialt arbejde.....	284
9.1 Heterodoksi i socialt arbejde	284
9.2 Fire forskellige praksislogikker.....	288
Referencer.....	294
English summary.....	309
Noter.....	313

Sammenfatning

Denne afhandling handler om socialt arbejde på beskæftigelsesområdet, om praktikken på området og om forskellige logikker, der ligger til grund for praksis. Samlet set viser afhandlingens teoretiske og empiriske analyser, hvordan socialfaglig praksis kan antage forskellige former, afhængigt af, hvor i den kommunale frontlinje man befinder sig: Socialt arbejde er kontekstafhængigt, flertydigt og præget af konflikter.

Socialt arbejde bedrives overordnet inden for rammerne af to overordnede målsætninger i lovgivningen: For det første at sætte kontanthjælpsmodtageren i stand til at klare sig selv (arbejdsmarkedsperspektiv) og for det andet, at modtageren selv, ud fra sine behov og forudsætninger, skal have mulighed for indflydelse og medansvar ved tilrettelæggelse af hjælpen (medinddragelsesperspektiv). På praksisfeltet kæmpes der om forskellige måder at oversætte den logik, der findes i dette politiske felt, og som fx kommer til udtryk gennem de politiske målsætninger på området, til forskellige praksislogikker i den kommunale frontlinje. Afhandlingen viser, hvordan forskellige kontekstuelle og organisatoriske vilkår kan hæmme eller fremme en socialfaglig indsats, som er rettet mod kontanthjælpsmodtagernes inklusion på arbejdsmarkedet.

Det teoretiske perspektiv henter inspiration fra to steder. Dels hentes der inspiration fra en feltanalytisk tilgang, der primært trækker på den franske sociolog Pierre Bourdieus forfatterskab. Denne tilgang udgør afhandlingens overordnede teoretiske perspektiv. Dels hentes der inspiration fra en frontlinjeanalytisk tilgang, som primært trækker på værker af de amerikanske forskere Michael Lipsky (implementering) og Yeheskel Hasenfeld (organisation). Denne tilgang bidrager med teoretisk inspiration på et me-

soniveau, der mere direkte adresserer afhandlingens specifikke genstandsfelt. Det teoretiske perspektiv vægter en kontekstualisering af frontlinjens praksis, der både har blik for den bredere politiske og samfundsmæssige kontekst, som frontlinjearbejdet foregår indenfor og for den konkrete praksis i frontlinjen (og organisationen). Perspektivet retter sig samtidig mod en forståelse af dilemmaer, konflikter og muligheder, som også inkluderer et blik for mere offensive og reformorienterede principper for frontlinjens praksis. Således er et af afhandlingens helt centrale begreber *handlemuligheder* i det sociale arbejdes praksis. Handlemulighedsbegrebet accentuerer, at praksis i socialt arbejde ikke på forhånd er determineret af overordnede strukturelle vilkår som fx lovgivning, professionel doxa eller lignende. At der er handlemuligheder i socialt arbejde betyder, at praksis udfoldes i et spændingsfelt mellem aktørernes forståelser og handlinger på den ene side, og de strukturelle betingelser – herunder politiske, organisatoriske og socialdemografiske – på den anden side.

Afhandlingens metode er et komparativt casestudie af to meget forskellige kommuner i Danmark. Det empiriske materiale er kvalitativt og består af interview med socialarbejdere og ledere, fokusgruppeinterview med de socialfaglige team i kommunerne, observationer af møder med klienter, kolleger mv., samt skriftligt materiale fra kommunerne. Metoden er valgt med henblik på at nuancere forståelsen af praksis og vise kompleksiteten i det sociale arbejde, der udføres.

De komparative analyser af frontlinjemedarbejdernes praksis viser, at der langt fra er tale om entydighed i praksis. Tværtimod viser analyserne, at der er forskellige måder at forstå og handle i socialt arbejde, og at der er en tæt sammenhæng mellem den konkrete praksis i frontlinjen og de organisatoriske og kontekstuelle betingelser, som arbejdet foregår indenfor. Der er med andre ord forskellige handlemuligheder i socialt arbejde. Afhandlingen orienterer sig imod et analytisk pejlemærke, der handler om mulighederne for en inklusionsorienteret praksis, hvor arbejdsmarkedsperspektivet og klientperspektivet eksisterer parallelt i indsatsen. De empiriske analyser viser, at dette pejlemærke kan genfindes som praksislogik i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet, men at det langt fra er den eneste praksislogik, der præger arbejdet i frontlinjen. Socialarbejderne på feltet kan ikke frit og bevidst vælge en bestemt praksislogik, men udfoldelsen af praksislogikker

er betinget af en række faktorer, der både udspringer af strukturelle faktorer og af faktorer, som har at gøre med den enkelte socialfaglige aktør.

Som konklusion på afhandlingen identificeres der fire forskellige praksislogikker, hhv. en patologiserende, en bureaukratisk, en sanktionerende og en inklusionsorienteret. Inden for en *patologiserende praksislogik* forstås sociale problemer som noget, der udspringer af klientens individuelle svagheder og patologier. Fokus i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet vil typisk være på klientens vilje eller motivation. Indsatsen er baseret på en traditionel case-work tradition, hvor interaktionen mellem klient og socialarbejder udgør kernen i indsatsen, og hvor en »social diagnose« og afklaring af klientens problemkompleks står centralt i arbejdet. I en *bureaukratisk praksislogik* er perspektivet i socialt arbejde præget af et fokus på regler og på administrative logikker. Indsatsen set ud fra en bureaukratisk praksislogik handler om at få »sagerne« kørt igennem systemet så korrekt og problemløst som muligt. Her vil aktiveringsindsatsen typisk basere sig på en »administrativ allokering«, hvor indsatsen afgøres af en på forhånd defineret kobling mellem klientkategorier og indsatsstyper. Fokus i en *sanktionerende praksislogik* er på den modydelse, som klienten skal levere for at modtage kontanthjælpen. Denne logik læner sig op ad en »work-first« tankegang, hvor det primære mål er at få klienten ud af offentlig forsørgelse hurtigst muligt. I bestræbelserne på at sikre dette mål anvendes sanktioner (fx kontrolforanstaltninger, »trusler« om, at klienten kan blive trukket i forsørgelse, faktiske krav om tilbagebetaling af offentlige ydelser). I en *inklusionsorienteret praksislogik* rettes fokus mod koblingen af et arbejdsmarkedsperspektiv og et klientperspektiv. Inden for denne logik, er arbejdsmarkedssinklusion den primære målsætning for indsatsen. Inklusionsperspektivet kan principielt være et langsigtet perspektiv og den uomgængelige klientinddragelse er baseret på en social faglighed, som på baggrund af grundlæggende værdier og principper i socialt arbejde, søger at være lydhør over for den enkelte klients behov og forudsætninger.

Ud over at tjene som konklusion på afhandlingen, bidrager modellen over de fire praksislogikker til en fortsat diskussion af socialt arbejde, rettet mod praksisfeltet såvel som mod forskningen. Dels kan modellen bruges som udgangspunkt for faglige diskussioner og refleksioner omkring socialt arbejde generelt. Dels kan modellen bruges som analytisk ramme for

kommende studier af socialt arbejde, på beskæftigelsesområdet såvel som på andre områder. Dermed kan der fokuseres på det sociale arbejdes handlemuligheder – teoretisk såvel som praktisk.

1 **Problemfelt: Socialt arbejde på beskæftigelsesområdet**

Socialt arbejde på beskæftigelsesområdet udgør et komplekst felt under forandring. Det socialpolitiske og det arbejdsmarkedspolitiske område har gennem en årrække gennemgået en tilnærmelse, så man nu kan tale om, at der eksisterer et beskæftigelsespolitisk felt, der rummer elementer fra både det social- og arbejdsmarkedspolitiske område. Dette beskæftigelsespolitiske felt danner baggrund for kommunale socialarbejderes håndtering af kontanthjælpsmodtagere. Det empiriske udgangspunkt for denne afhandling er kvalitative casestudier af praksis blandt kommunale socialarbejdere, der arbejder med gruppen af kontanthjælpsmodtagere i to forskellige kommuner i Danmark. Tidspunktet er årsskiftet 2002-2003, og den politiske ramme for arbejdet er en aktiv social- og arbejdsmarkedspolitik, der betoner en arbejdsmarkedsorienteret indsats med aktivering som centralt redskab. Fremtidens toner lyder på enstrengt system med sammenlægning af kommuner og AF i beskæftigelsesindsatsen, men disse toner udgør alene et musikalsk bagtæppe for denne praksis.

Den primære opmærksomhed er rettet mod velfærdsstatens frontlinje. Intentionen er at få en bedre forståelse af vilkårene for faglig praksis på dette felt. Med vilkår mener jeg både de kontekstuelle faktorer, som har betydning for arbejdet, eksempelvis kommunens beskæftigelsespolitiske strategi, klientsammensætning og volumen, de lokale aktiveringsforanstaltninger og organiseringen på området. Men analyserne retter sig ikke alene imod disse kontekstuelle betingelser. De retter sig også mod at forstå, hvordan socialarbejdere, som er placeret forskellige steder i det kommunale landskab, tænker og handler i det sociale arbejde. Hvordan anskuer socialarbejderne i de to kommuner arbejdet med kontanthjælpsmodtagerne?

Hvordan udfører de deres arbejde? Antagelsen er, at der er en tæt sammenhæng mellem de to, og at de kontekstuelle betingelser spiller en rolle i forhold til, hvordan det er muligt for socialarbejderne at tænke og handle. Afhandlingen argumenterer for, at der er et handlerum i frontlinjen, og der er mulighed for, at socialarbejderne kan tænke og handle forskelligt. Analyserne er rettet mod, hvad der konkret sker i frontlinjens praksis, og hvordan socialarbejderne i de to kommuner håndterer kontanthjælpsmodtagerne, men samtidig analyseres denne praksis i lyset af de forskellige kontekstuelle betingelser, som gør sig gældende i de to kommuner. Det er altså socialarbejdernes betingede handlerum, der står centralt i afhandlingen. Interessen retter sig imod forskellige måder, hvorpå dette handlerum udfyldes forskellige steder i socialt arbejdes praksis. Den engelske »social work«-forsker David Howe har understreget nødvendigheden af at analysere frontlinjens praksis, som en del af et mere komplekst felt, med organisatoriske og kontekstuelle variabler.

»...the conclusion is that much of social work practice is not defined by front-line practitioners, but many key areas of practice are determined and constructed within welfare organisations« (Howe 1991; 204).

Jeg ønsker i afhandlingen at se socialt arbejde i et perspektiv, der fortolker praksis i forhold til organisatoriske variabler, herunder forvaltningsmæssige og politiske prioriteringer. Jeg anlægger dermed en forståelse af praksis, der sætter fokus på forskelligheder i socialt arbejdes praksis, og til det formål er valget af en metodisk tilgang, der rummer et komparativt perspektiv, der netop kan sætte fokus på forskelligheder og variationer i arbejdets praksis, nødvendig.

En overordnet kontekstuel betingelse, som præger frontlinjens praksis, er lovgivningen. Arbejde bliver i 1990'ernes politiske diskussioner bragt på banen som *den* centrale løsning på sociale problemer hos den enkelte. Social integration kobles i højere grad end tidligere til arbejdsmarkedet. I 1998 blev reglerne i bistandsloven og reglerne i lov om kommunal aktivering samlet i lov om aktiv socialpolitik. Her opstilles integration på arbejdsmarkedet som central målsætning for modtagerne af kontanthjælp, og tilknytningen til arbejdsmarkedet defineres som modpolen til margina-

lisering. I loven er to helt overordnede målsætninger: for det første at sætte kontanthjælpsmodtageren i stand til at klare sig selv, og for det andet at modtageren selv ud fra sine behov og forudsætninger skal have mulighed for indflydelse og medansvar ved tilrettelæggelse af hjælpen. I loven skitseres altså både et arbejdsmarkedsperspektiv og et medinddragelsesperspektiv. Det er i afbalanceringen af disse to målsætninger, at den kommunale frontlinjes udfordring ligger, når loven skal implementeres. Og det er kampene omkring forskellige måder at oversætte den logik der findes i dette politiske felt til forskellige praksislogikker i den kommunale frontlinje, som afhandlingen drejer sig om.

Afhandlingens intention er at undersøge, under hvilke vilkår integration på arbejdsmarkedet kan gå hånd i hånd med, at klientens behov og forudsætninger tages alvorligt, gennem en kvalificeret socialfaglig indsats. Min forskning udgår fra en antagelse om, at en social indsats, der søger at styrke den sociale integration af de arbejdsløse på arbejdsmarkedet, forudsætter en kvalificeret faglighed hos velfærdsstatens frontlinje for at kunne inddrage og være lydhør over for klientens ønsker og behov.

Afhandlingen søger at svare på følgende spørgsmål:

Hvordan påvirker kontekstuelle betingelser socialt arbejdes praksis, og hvordan udfyldes handlerummet i frontlinjen af socialarbejdernes forskellige måder at tænke og handle på?

I dette kapitel præsenteres en lang række af de elementer, der danner baggrund for min forståelse af socialt arbejde og beskæftigelsesområdet. Kapitlet bevæger sig på forskellige niveauer og inddrager en lang række begreber. Dette kludetæppe af delementer har til formål at bibringe læseren en forståelse af, hvordan socialt arbejde som forskningsobjekt anskues og analyseres i afhandlingen.

1.1 **Arbejdsmarkedsintegration som velfærd**

I en lang række vestlige lande taler man om, at der gennem de seneste ca. 20 år gradvist er sket en udvikling fra »welfare« til »workfare«. Mens workfare i eksempelvis USA har orienteret sig i en »work first«-retning,

hvor det helt primære mål er at få folk på offentlig forsørgelse hurtigst muligt ud på arbejdsmarkedet, så har der i Danmark været et mix af workfare og velfærd, der blandt andet har betonet kompetenceudvikling som en vigtig vej til integration på arbejdsmarkedet. Som Larsen m.fl. formulerer det:

»Det er dog »workfare« i en særlig dansk aftapning, hvor de ledige også søges opkvalificeret med udgangspunkt i individuelle forudsætninger og behov samt udstyres med visse rettigheder« (Larsen m.fl. 2001; 19-20).

Et centralt element af denne udvikling er, at der i stigende grad er blevet stillet krav til de arbejdsløse om, at de forventes at deltage i forskellige aktiviteter, i forbindelse med at de modtager ydelser fra offentlig side (Lødemel & Trickey 2001). Selv om der er store forskelle mellem de grundprincipper, de forskellige velfærdsstater er baseret på, går visse elementer i udviklingen dog igen i flere lande. Opdelingen mellem »welfare« og »workfare« kan synes kunstig i et studie, der eksplicit søger at argumentere for, at arbejdsmarkedsintegration som intention og målsætning ikke kan modstilles intentionerne om at bibeholde og udvikle velfærd for samfundets borgere. Bestræbelserne på at udvikle velfærd og udvikle arbejdsmarkedsintegration skal derimod ses som to sider af samme sag. Når »workfare«, begrebet alligevel er anvendt, skyldes det, at så stor en del af litteraturen beskriver udviklingen af workfare i de vestlige samfund, at det synes kunstigt at omgå denne begrebsbrug.

Normalitetsforståelsen i Danmark omkring årtusindskiftet er tæt knyttet til en plads på arbejdsmarkedet. Social integration er ikke længere alene et socialpolitisk anliggende, men i høj grad et arbejdsmarkedspolitisk (Jespersen 1999). I og med at arbejdsmarkedet og beskæftigelsespolitikken indtager en central placering i den socialpolitiske indsats, får det nødvendigvis betydning for det sociale arbejde. De politiske intentioner går blandt andet ud på at styrke det, der kan betegnes som socialt arbejdes samfundsmæssige opgave, som blandt andet indebærer at bidrage til at mindske marginaliseringen i samfundet, at øge integrationen – både den sociale og den arbejdsmarkeds-mæssige – og at øge »træfsikkerheden« i indsatsen¹.

I England, hvor forskningen i socialt arbejde har en længere og mere udbygget tradition, end den endnu har i Danmark, har flere beskæftiget sig med, hvad udviklingen fra welfare to workfare betyder for socialt arbejde, for de opgaver, som socialarbejderne varetager, og for de grundprincipper, som socialt arbejde er baseret på. Konklusionerne er ikke videre opmuntrende. Jordan (2000, 2001) hævder, at det snævre fokus på arbejdsmarkedet som arena for inklusion har degraderet socialt arbejde i den offentlige sektor, og at socialarbejdere i dette paradigme »were thus primarily involved in allocating services and exercising surveillance through systems of rationing and control that made little use of interpersonal skills« (Jordan 2000; 8). En tilsvarende konklusion kan findes hos Jones (2001), der i en empirisk undersøgelse viser, at socialarbejdere er frustrerede og føler, at deres arbejde er blevet transformeret til »...more mechanistic, time limited and regulatory contacts with clients« (Jones 2001; 556), at »...professional support and concern has largely disappeared« (Jones 2001; 552) og at klienternes behov i store træk bliver ignoreret.

De engelske forfattere peger altså på to farer i denne udvikling. For det første at en udbygget og kvalificeret faglighed kan blive truet i workfare-orienteringen, og for det andet at klienternes behov risikerer at blive til-sidesat. Men hvad betyder workfare i »en dansk aftapning« for det sociale arbejde? Mit udgangspunkt er ikke, at socialfaglighed og klientinddragelse er i opposition til et ønske om at orientere den sociale integration mod arbejdsmarkedet, tværtimod. Den danske version sætter i højere grad fokus på opkvalificering, samt individuelle forudsætninger, behov og rettigheder.

Spørgsmålet om, hvad kvalificeret faglighed i socialt arbejde nærmere bestemt betyder, er et omfattende spørgsmål, som den eksisterende forskning langt fra giver entydige svar på. Et element er tilstedeværelsen af professionel støtte og interesse i frontlinjen (Jones 2001). Fook (2002) har peget på, at der er behov for at revurdere opfattelsen af socialt arbejde som beskæftigelse. Frem for alene at se på arbejdet som knyttet til arbejdsstedet eller til de nødvendige færdigheder er det nødvendigt at inddrage processuelle færdigheder, dvs. hvordan arbejdet udføres og organiseres. Det betyder blandt andet, at der er behov for at styrke forståelsen for og formidlingen af de værdier og målsætninger, der ligger bag socialarbejdernes handlinger (både til brug internt blandt socialarbejderne og for at styrke socialt arbejde

udadtil). En nødvendig forudsætning i denne revurdering er styrkelsen af det refleksive element i socialt arbejdes praksis. Som centrale elementer i kvalificeringen af faglighed kan blandt andet peges på udvikling af fælles vidensgrundlag for praksis, samt tilstedeværelsen af fælles begreber og refleksion over metoder og tilgange (Olesen, Eskelinen og Caswell 2005).

1.2 **Definition af sociale problemer og socialt arbejde**

Det følgende afsnit præsenterer forskellige perspektiver på sociale problemer og socialt arbejde og præciserer de forståelser og definitioner, som anvendes videre i afhandlingen. Formålet med præsentationen er at nå frem til en forståelse af socialt arbejde, som giver mening i forhold til afhandlingens teoretiske og metodiske design. Det vil sige en forståelse af sociale problemer og socialt arbejde, som rækker ud over individualiseringen af sociale problemer, og som anskuer socialarbejderen som aktør på et komplekst felt, hvor forskellige interesser og logikker er på spil. I forhold til den gennemgang af begreber og perspektiver, som præsenteres nedenfor, giver det mening at skelne mellem teorier i og teorier om socialt arbejde. Hvor teorier i socialt arbejde handler om, hvordan socialt arbejde udføres, og hvordan socialarbejderen anskuer klienten og sin opgave, så handler teorier om socialt arbejde i højere grad om at anlægge et lidt tilbagetrukket og forskningsmæssigt blik på socialt arbejde. Der er en lang række paralleller mellem »teorier i« og »teorier om«, men den afgørende forskel ligger primært i relationen mellem forskning og praksis. Når jeg trækker på litteratur, der både tilhører kategorien »teorier i« og »teorier om« socialt arbejde, så er det, fordi jeg mener, at der er nødvendigt at reflektere over denne relation mellem forskning og praksis, og fordi jeg har ladet mig inspirere af forskning, der har beskæftiget sig med udviklingen af »teorier i« socialt arbejde (blandt andet Payne 1997, Mullaly 2002, Fook 2002, Adams m.fl. 2002).

1.2.1 Tre perspektiver på sociale problemer

Bag om socialt arbejde ligger nødvendigvis forskellige antagelser om sociale problemers natur. Begrebet »sociale problemer« er ikke skarpt afgrænset i sin anvendelse. Begrebet bruges blandt andet til at beskrive karakteregenskaber eller adfærd hos individer og grupper og relateres i andre tilfælde direkte eller indirekte til misforhold i samfundet (Meeuwisse & Svärd 2004). Overordnet kan man sige, at sociale problemer er relateret til en social tilstand, som fra politisk side defineres som uønsket, og som gøres til genstand for social intervention. Sociale problemer indgår med andre ord i et spændingsfelt af forskellige interesser og må betragtes som sociale konstruktioner, der er resultatet af kampe og fremherskende logikker i det pågældende felt. Winsløw (1984) skelner mellem samfundsmæssige og sociale problemer, hvor førstnævnte er problemer, der »er«, uden det nødvendigvis medfører interventioner, mens sidstnævnte fra samfundets side defineres som noget, der »bør« gøres noget ved og derfor gøres til genstand for social intervention. Bourdieu har flere gange advaret mod, at forskningen ukritisk accepterer de officielt definerede sociale problemer og omformer dem til sociologiske problemer og gør dem til genstand for videnskabelig analyse. »*State bureaucracies and their representatives are great producers of »social problems« that social science does little more than to ratify whenever it takes them over as »sociological« problems*« (Bourdieu & Wacquant 1994;2). Det er nødvendigt at forholde sig kritisk til sociale problemer ud fra antagelsen, at de afspejler bestemte forestillinger på et givet felt, og at selve konstruktionen af sociale problemer derfor er mindst lige så central som forskningsobjekt som problemerne i sig selv.

Mullaly (2002) peger på, at sociale problemer i litteraturen om socialt arbejde forklares ud fra tre forskellige perspektiver. For det første forklares sociale problemer fra *et utilstrækkelighedsperspektiv*. Her henvises til svagheder eller patologier hos det enkelte individ, eksempelvis arbejdsløses manglende vilje eller motivation, eller særlige problemer i visse sociale grupper eller kulturer. En anden forklaring på sociale problemer abonnerer på *et omfordelingsperspektiv*. Her er udgangspunktet, at strukturelle faktorer, såsom samfundets organisering, strukturering og ændring pr. definition medfører sociale problemer, som det er socialarbejdernes opgave at kom-

pensere for gennem distribuering eller redistribuering af samfundets goder eller services. Den sidste forklaring på sociale problemer udspringer af et *konfliktperspektiv*, hvor samfundet defineres som skueplads for vedvarende kampe om fordeling af ressourcer og modstridende interesser. Hvis man anlægger et konfliktperspektiv, udspringer sociale problemer ifølge Mulla-ly (2002) af »...*discriminatory institutions and defective rules that promote the interests of the dominant group*«.

De tre perspektiver er ikke gensidigt udelukkende, og samtidig må de forstås i relation til den konkrete samfundsmæssige kontekst, hvor de sociale problemer forefindes. Der er fx afgørende forskel på, hvordan sociale problemer defineres, og på den samfundsmæssige intervention i en universel velfærdsstat, hvor udgangspunktet er at sikre socialt medborgerskab for alle borgere i samfundet, og hvor målet er »...*to promote an equality of the highest standards, not an equality of minimal needs*« (Esping-Andersen 1990; 27)², og på den anden side en residual velfærdsstat, hvor statens indgriben i sociale problemer er marginal, og hvor ansvaret primært overlades til markedet og de sociale netværk (Andersen & Larsen 1989). I en dansk sammenhæng er det af stor betydning for forståelsen og fortolkningen af socialt arbejde, at en afgørende kontekstuel betingelse er en velfærdsstat, som er bygget op omkring universalistiske tanker om socialt medborgerskab, retten til inklusion og ønsket om at basere indsatsen på de »højeste standarder«. Det betyder både, at modtageren af hjælp ikke blot skal modtage kompensation på et minimalt niveau, men har ret til støtte (»benefits«), der sætter vedkommende på niveau med befolkningen som sådan. Men det betyder også, at det sociale arbejde må tilrettelægges, så indsatsen (»services«) ydes bedst muligt i forhold til den eksisterende viden og de mest kvalificerede metoder og tilgange. Et centralt karakteristika ved en universalistisk velfærdsstatsmodel er koblingen mellem arbejde og velfærd. Retten til arbejde står på lige fod med retten til at få kompensation i tilfælde af arbejdsløshed (Esping-Andersen 1990). Opretholdelsen af en universalistisk velfærdsstat er betinget af høj arbejdsmarkedsdeltagelse. Når mange deltager på arbejdsmarkedet, er der mange til at betale for de, som ikke deltager, og tilsvarende antages andelen af sociale problemer at minimeres gennem inklusion på arbejdsmarkedet³. Der ligger altså implicit

i udgangspunktet for den danske velfærdsstatsmodel en grundlæggende ret til inklusion på arbejdsmarkedet.

Følgende model opstiller en idealtypisk skitse af de to velfærdsstatsmodeller og deres betydning for forståelser af sociale problemer og socialt arbejde.

Figur 1.1 Den residuele og den universalistiske velfærdsstatsmodel i relation til socialt arbejde¹

	<i>Residual velfærdsstatsmodel</i>	<i>Universel velfærdsstatsmodel</i>
Sociale bidrag	Minimale, kompensatoriske og forbundet med stigma	Generøse, udlignende og betragtet som rettighed
Socialt arbejde	Tildeling af ydelser baseret på streng behovsvurdering, indsatsen primært kompensatorisk Sanktionering/disciplinering legitimt	Tildeling baseret på brede rettighedskriterier. Indsatsen baseret på »højeste standarder« Facilitering af inklusion og advocacy for marginaliserede grupper en del af professionsetikken
<i>Arbejdsmarkedsdeltagelse</i>	Nødvendighed	Rettighed

1 Som bemærket i figurens titel skal tabellen læses i et idealtypisk lys med de forbehold for »forsimpleret konstruktion«, der ligger heri. Der er inden for den universalistiske model eksempelvis ikke tale om, at de sociale bidrag reelt udligner sociale forskelle i samfundet.

Mullalys opdeling af tre perspektiver på sociale problemer kan genfindes i flere variationer i litteraturen og i forskellige dele af socialt arbejdes praksis. En bestemt måde at forstå et socialt problem på betyder en bestemt måde at håndtere og søge at løse dette problem på. Det vil altså sige at afhængigt af, hvilket perspektiv man anlægger på sociale problemer, så må definitionen af socialt arbejdes rolle og samfundsmæssige opgave tilpasses det valgte perspektiv. Denne kobling vil jeg søge at vise ved at trække på bl.a. den engelske forfatter Lisa Dominelli (2002).

Hvis vi starter med utilstrækkelighedsperspektivet, så har det rødder langt tilbage i det sociale arbejdes historie. Socialt arbejde har en lang tradition for individuelt orienteret arbejde, den såkaldte »casework-tradition«. Grundlæggeren af casework-traditionen i socialt arbejde, Mary Richmond, skrev helt tilbage i 1917 bogen *Social Diagnosis*, hvor hun anslår de centrale temaer for casework til at være 1) klienterne og deres individuelle problemer og 2) at godt socialt arbejde forudsætter en grundig diagnose (Hutchinson og Oltedal 2002). Utilstrækkelighedsperspektivet kan kobles

sammen med den tilgang til socialt arbejde, som Dominelli betegner »den terapeutiske hjælpetilgang« (Dominelli 2002): Denne tilgang er defineret ved, at den centrale opgave for socialarbejderen er placeret inden for rammerne af interaktionen mellem socialarbejder, og klient og det primære redskab i arbejdet er samtalen med klienten. Det er med andre ord socialarbejderens evner til at stille en diagnose og mere terapeutiske evner, der står centralt. For mig at se er det problematiske i dette perspektiv, at når fokus alene er rettet mod individet, er der en risiko for, at sociale problemer isoleres til individuelle problemer. Denne problematik er ikke mindre væsentlig, når arbejdsløshed udgør det sociale problem. Flere forskere, heriblandt Julkunen (2001) har peget på det nødvendige i at se videre end den arbejdsløses individuelle præstationer og også anerkende de strukturelle faktorer, som hindrer de arbejdsløse i at blive inkluderet på arbejdsmarkedet.

Omfordelingsperspektivet kan placeres inden for den tilgang til socialt arbejde, som Dominelli kalder »vedligeholdelsestilgangen« (Dominelli 2002). Socialarbejderens rolle i dette perspektiv er at sikre, at klienterne kan klare deres liv rimeligt. Denne tilgang til socialt arbejde er pragmatisk og ikke forandringsorienteret. *»Engaging in political issues, particularly those which challenge the existing social order, falls outside the remit of the »maintenance« practitioner, who views society as being basically benign«* (Dominelli 2002; 4). En kritik af denne tilgang til socialt arbejde er, at det i praksis risikerer blot at reproducere de sociale institutioner og kulturelle praktikker, der måtte være grund til ulighederne i første omgang (Mullaly 2002). Socialarbejderens rolle fremstilles her som overvejende teknisk administrativ, og bagom denne forståelse fornemmes en kontekstuel forankring i en type velfærdsstat, som i højere grad henter inspiration fra en residualmodel. Der er derfor værd at anskue canadiske/australske Mullaly (2002) og engelske Dominellis (2002) fremstilling af dette perspektiv gennem et par kritiske danske briller. For i en velfærdsstat, som i udgangspunktet baserer sig på bestræbelsen på at »promovere lighed i forhold til de højeste standarder« (som den danske), har et omfordelingsperspektiv en noget anden klang end i residuale velfærdsstatsmodeller, der i højere grad baserer sig på markedsmekanismer og minimale udligninger af sociale forskelle.

Det tredje perspektiv på sociale problemer er konfliktperspektivet, hvor socialt arbejdes rolle og samfundsmæssige opgave, ifølge Mullaly, er »transformativt« og »frigørende«. Social forandring på både et individuelt og et samfundsmæssigt niveau er centrale elementer i »frigørende socialt arbejde«. Denne tilgang til socialt arbejde har sine rødder i 1970'ernes tanker om »radikalt socialt arbejde«. Hutchinson og Oltedal (2002) peger på, at introduktionen af nye »frigørende« teorier i det sociale arbejde på dette tidspunkt i høj grad hang sammen med en generel tendens til at rette et kritisk søgelys mod etablerede sandheder og med det politiske klima i denne periode. De peger endvidere på, at en egentlig udfoldelse og mere kontinuerlig udvikling af en frigørende tilgang i socialt arbejdes praksis kun i yderst beskedent omfang har fundet sted i en nordisk sammenhæng, mens dette perspektiv i langt højere grad har vundet indpas i bl.a. den engelske »social work«-tradition. Her peger Dominelli (2002) på, at det radikale sociale arbejde, der opstod i 1970'erne, har gennemgået en udvikling over flere faser, der spænder fra 1970'ernes »...*feminist social work to anti-racist social work in the 1980's and to anti-oppressive practice in the 1990's*« (Dominelli 2002; 4). I den engelske⁴ litteratur beskrives socialt arbejdes teori og praksis ikke som et entydigt fænomen. Det radikale sociale arbejde, som eksempel, udgør en selvstændig del af det sociale arbejde, der måske nok udspringer af en konkret historisk og politisk kontekst i 1970'erne, men som efterfølgende er blevet udviklet og rettet sig mod de til enhver tid aktuelle sociale problemer. På samme måde har andre tilgange med andre perspektiver på socialt arbejdes rolle og samfundsmæssige opgave påvirket andre dele af praksisfeltet, parallelt med udviklingen af det radikale sociale arbejde, så feltet for socialt arbejde i litteraturen beskrives som et komplekst og broget felt med mange indbyrdes og ikke nødvendigvis forenelige tilgange og en række forskellige forståelser af klienter, socialarbejdere og samfund (Payne 1997, Adams m.fl. 2002).

1.2.2 **Socialt arbejdes historiske forandring**

Perspektiver på sociale problemer og på socialarbejderens rolle er historisk forankrede og har forandret sig over tid. Formålet med den følgende historiske fremstilling er at synliggøre, at det i Danmark for tiden er en bestemt opfattelse af sociale problemer og socialarbejdernes rolle, der er

fremtrædende i både forskning og den bredere diskurs. Dette fremtrædende perspektiv er utilstrækkelighedsperspektivet og en deraf følgende opfattelse af socialarbejdere som »diagnostikere« og »terapeuter«, hvilket også afgrænser det centrale rum for socialt arbejde til »mødet« mellem socialarbejder og klient. Min intention er at anlægge et perspektiv, der både kan rumme denne forståelse af socialt arbejde, men som samtidig kan åbne op for andre måder at forstå sociale problemer og socialt arbejde på, og som kan have blik for de moddiskurser og kampe om forskellige logikker, der udfolder sig i praksis.

I en dansk sammenhæng har Villadsen (2003) lavet en analyse af det sociale arbejde over tid. Han beskriver, hvorledes man i det han kalder den velfærdsstatslige planlægningsdiskurs i 1960'erne og 70'erne, betoner »indtræffende sociale begivenheder«. Disse sociale begivenheder kan have at gøre med familie, skole, arbejde, økonomi mv. Fælles for dem er, at det er omverdensmæssigheder frem for individuelt betingede forklaringsmodeller, der er udgangspunktet. Rold Andersen⁵, formulerer det i 1973 således »...*det moderne synspunkt derimod siger, at borgeren har et beredskab, der er blevet bygget op gennem hans tilværelse; en psykisk, fysisk og uddannelsesmæssig struktur, som er skabt af de krav, der er stillet til ham, og de muligheder han har haft for at opfylde kravene. I den givne situation udsættes han for påvirkninger, og hans svar afhænger af hans beredskab*« (Rold Andersen citeret fra Villadsen 2003; 145).⁶ Fokus er altså på samfundsmæssige strukturer og sociale systemers funktionsevne. Også de norske forfattere Hutchinson og Oltedal (2002) hævder, at 1970'erne var præget af en forståelse af socialt arbejde, som sætter fokus på strukturelle betingelser. Socialt arbejde udgik derfor primært fra en konfliktteoretisk tilgang, der, som omfordelingsperspektivet, betonedede strukturelle betingelsers betydning for sociale problemer og satte fokus på interessemodsætninger i samfundet.

Ifølge Hutchinson og Oltedal (2002) erstattes konfliktperspektivet af en forståelse af socialt arbejde, som trækker på systemteoretiske forestillinger. Dette perspektiv blomstrer op omkring 1980'erne. Her er det sociale arbejdets fokus rettet mod at afdække, hvilke sociale systemer der ikke fungerer, og arbejdet for at bringe systemerne i balance igen. Det systemteoretiske perspektiv medførte, at socialarbejderne i højere grad anlagde et

»helhedsperspektiv« i deres praksis i den forstand, at bestræbelserne i højere grad gik på at se helheden i klientens tilværelse. Men samtidig betød den økonomisk pressede situation en vis form for resignation i forhold til, hvor meget social lighed var mulig. Det systemteoretiske perspektiv blev i praksis koblet til en uddelegering af ansvar (til organisationer og private) og et argument om, at de professionelles og det offentliges rolle i løsningen af sociale problemer skulle begrænses. Også Villadsen peger på, at der i Danmark i 1980'erne blev sat fokus på civilsamfundets potentiale i løsningen af sociale problemer, gennem eksempelvis styrkelse af lokale fællesskaber, netværk og frivillige organisationer.

Villadsen (2003) hævder videre, at der er sket et afgørende skred fra den måde, klienten blev anskuet på i 1970'erne, til, hvordan klienten betragtes i 1990'erne. Frem for at betone klientens strukturelle betingelser, så som boligvilkår, indkomstforhold, familiemønstre, arbejdsmarkedstilknytning mv., så er det i stedet individuelle faktorer, der sættes i fokus i 1990'ernes klientsyn. Denne diskurs betoner tilstedeværelsen af en »positiv kerne« i mennesker – klienten besidder ressourcer og kompetencer, og det er det sociale arbejdes opgave at bringe disse frem⁷. Villadsens konklusion er, at *den* herskende diskurs i nutidigt socialt arbejde afspejler en tilbagevenden til fortidens filantropi, hvor klienten anskues som moralsk subjekt, hvis vilje er i fokus (Villadsen 2003). Parallelt med Villadsen peger Hutchinson og Oltedal på, at en interaktionistisk tilgang til socialt arbejde igen er blevet fremherskende. Den teoretiske forankring i denne måde at gå til det sociale arbejde på ligger i fænomenologien og den symbolske interaktionisme. En interaktionistisk tilgang til socialt arbejde er rettet mod individet som handlende og meningssøgende subjekt⁸. Derfor tager socialt arbejde ud fra en interaktionistisk tilgang udgangspunkt i metoder, som sætter kommunikationen højt, og som vægter klientcentreret arbejde. Mødet og kommunikationen mellem socialarbejder og klient kommer derfor til at udgøre det centrale omdrejningspunkt i det sociale arbejde.

I flere af de nyere forskningsbidrag inden for forskning i socialt arbejde i Danmark har betoningen af klienten som »moralisk subjekt« og »mødet mellem socialarbejder og klient« stået centralt. Teoretisk har forskningen blandt andet trukket på symbolsk interaktionisme i forsøget på at begrebsliggøre socialt arbejde (bl.a. Sørensen 1995, Uggerhøj 1995, Järvinen

m.fl. 2002, Mik-Meyer 1999, 2004, Järvinen og Mik-Meyer 2003). Forståelsen af sociale problemer handler i høj grad om »utilstrækkelighed« fra klientens side, og det sociale arbejdes praksis bliver fortolket og forklaret inden for rammerne af et interaktionsitisk perspektiv. Forståelsen af socialt arbejde er rettet mod mikro-situationer (mødet mellem socialarbejder og klient), men ser samtidig bort fra mere strukturelt betingede forklaringer på sociale problemer. Hvis vi for et kort øjeblik vender tilbage til Mullalys tre perspektiver på sociale problemer, så læner denne beskrivelse af socialt arbejdes sig kraftigt op af utilstrækkelighedsperspektivet. Altså at sociale problemer ses som udtryk for svagheder eller patologier hos det enkelte individ.

Man kan hævde, at den gennemgående tankefigur, som præger disse forskningsbidrag, vægter entydigheden i socialt arbejde. På et givet tidspunkt i et givet samfund er det sociale arbejde præget af en bestemt forståelse af sociale problemer og en deraf følgende udfoldelse af socialt arbejde i praksis. Den genealogiske diskurstilgang, som Villadsen anlægger, betyder netop, at bestræbelserne går på at lokalisere én primær diskurs på et givet tidspunkt, og som en følge heraf udgrænses de moddiskurser og kampe, der finder sted mellem forskellige rationaler og diskurser. Tilsvarende kan man argumentere, at en entydig forståelse af socialt arbejde gør sig gældende i Järvinens påpegning af, at det sociale arbejde er præget af et gennemtrængende doxa, defineret som selvfølgeligheder blandt socialarbejderne som profession (Järvinen m.fl. 2002, Järvinen 2004a) og i Mik-Meyers kraftige betoning af en psykosocial diskurs som fremherskende blandt socialarbejdere (Mik-Meyer 1999, 2004, samt Järvinen og Mik-Meyer 2003)⁹.

Intentionen i denne afhandling er at anlægge et »både og«-perspektiv frem for et »enten eller«-perspektiv. Jeg mener, at den fremstilling af socialt arbejdes felt, der gør sig gældende i de ovenfor refererede forskningsbidrag, er genkendelig og fortjener problematisering¹⁰. Men intentionen med denne afhandling er at anlægge et metodisk og teoretiske perspektiv, der sætter fokus på de konflikter og kampe, der finder og har fundet sted imellem forskellige måder at anskue sociale problemer og socialt arbejdes opgave på. Jeg ønsker at trække på konfliktperspektivet i forståelsen af sociale problemer og en deraf følgende forståelse af socialt arbejde, der er fler-

tydigt og præget af kampe om fordeling af ressourcer og modstridende interesser på feltet. Udgangspunktet er altså en antagelse om, at der på feltet hersker en række forskellige forståelser af både klienter, socialarbejdere og samfund. At forskellige forståelser måske nok har en kronologi og historisk forankring, men at forskellige forståelser til stadighed er at finde i det sociale arbejdes praksis, og at de er genstand for implicite og eksplicite kampe. Denne måde at forstå sociale problemer og socialt arbejde på hænger i høj grad sammen med det teoretiske perspektiv, som jeg anlægger, hvor Bourdieus feltforståelse spiller en central rolle (jf. kap. 2).

1.2.3 Definitioner og afgrænsninger – med plads til konflikt og omverden

Det er ikke helt ligetil at definere socialt arbejde, men det kan være ganske nyttigt at gøre forsøget, fordi man derved tvinges til at afgrænse og klargøre over for sig selv og læseren, hvad de centrale elementer er. Meeuwisse og Swärd (2002) tager et første skridt i retning af en afgrænsning ved at pege på, at socialforvaltningernes indsats står centralt i forståelsen af socialt arbejde, ligesom socialrådgiverne udgør centrale aktører i det sociale arbejde. Dermed også sagt at herværende afhandlings hovedaktører – de kommunalt ansatte socialarbejdere – er placeret centralt i det sociale arbejde. Men definitionen af socialt arbejde kan hverken afgrænses alene til særlige organisatoriske enheder eller til særlige professioners arbejde. Socialt arbejde er bredere end som så, og derfor volder det ofte problemer at komme med en entydig definition. Også Parton (1996) peger på, at det ikke er nogen let opgave at give en entydig definition på, hvad det sociale arbejde er, og hvor grænserne for det går. Ifølge Parton er en af grundene, at socialt arbejde er flertydigt og til stadighed udgør en kampplads i grænselandet mellem det offentlige og det private. Der vil til forskellige tider i forskelle samfund være forskellige grænsedragninger, som har betydning for, hvilken rolle socialt arbejde spiller og kan spille. Samtidig udfylder socialt arbejde »...*an essentially mediating role between those who are actually or potentially excluded and the mainstream of society*« (Parton 1996; 6). En af de faktorer, der er på spil i definitionen af kamppladsen og det, der kæmpes om, handler om den samfundsmodel, der omgiver det sociale arbejde. Det er fx af afgørende betydning, om ar-

bejdet udfoldes i en universel velfærdsstat, der forpligter sig til at tage hånd om alle samfundets borgere, eller om arbejdet udgår fra en residual velfærdsstat, hvor statens alene forpligter sig til at tage hånd om de mest marginaliserede. En anden faktor ligger i den medierende rolle mellem »os« og »dem«, som skitseret i citatet ovenfor. Her spiller blandt andet samfundsmæssige diskurser om arbejdsløses manglende vilje og motivation og sammensætningen af den gruppe, der potentielt eller reelt er ekskluderet, en rolle for socialarbejdernes arbejde. Men kampene handler ikke bare om de dilemmaer, der ligger som grundlæggende elementer i det at skulle mediere, men også om, hvordan der medieres, dvs. hvilket indhold denne medierende rolle konkret udfyldes med.

Den internationale definition på socialt arbejde (udarbejdet af IFSW – International Federation of Social Workers) lyder:

»The social work profession promotes social change, problem solving in human relationships and the empowerment and liberation of people to enhance well-being. Utilising theories of human behaviour and social systems, social work intervenes at the points where people interact with their environments. Principles of human rights and social justice are fundamental to social work«.

Definitionen skitserer et ideal for socialt arbejde og kan i højere grad siges at udgøre en hensigtserklæring end en definition på den empiriske virkelighed, som kan genfindes i socialt arbejde. Definitionen er dog relevant at inddrage, blandt andet fordi den rummer en række elementer, som har betydning for, hvordan socialt arbejde anskues i afhandlingen. Ifølge definitionen har socialt arbejde til formål at skabe tilsigtet social forandring. Den sociale forandring, der tilsigtes for kontanthjælpsmodtagerne i kommunerne, er orienteret imod at øge klientens muligheder for integration på arbejdsmarkedet. Definitionen åbner samtidig op for forestillingen om, hvilket rum socialt arbejde udspiller sig i. Det er netop ikke alene mødet mellem socialarbejder og klient (og kommunikationen mellem de to), der sætter grænserne for socialt arbejde. Socialt arbejde intervenserer der, hvor mennesker interagerer med deres omgivelser. Inklusionen af et omverdensperspektiv i definitionen af socialt arbejde er vigtig, ikke mindst når indsatsen er rettet mod integration på en arena (arbejdsmarke-

det), der ikke kan rummes i »mødet«, men som forudsætter mulighedsstrukturer og aktører, som er placeret uden for dette møde. Dermed ligger der i definitionen en parallel til det »synspunkt«, som Rold Andersen blev citeret for tidligere: at sociale problemer og deres løsninger må forstås som et samspil mellem individuelle og strukturelle faktorer. Definitionen betoner endvidere menneskerettigheder og social retfærdighed som fundamentale principper i socialt arbejde. Det vil altså sige, at der med denne definition anerkendes, at socialt arbejde baserer sig på et værdimæssigt fundament, som må ekspliciteres og gøres til genstand for refleksion. På linje med grundlaget for en universalistisk velfærdsstatsmodel ligger der i den internationale definition af socialt arbejde en påpegning af, at socialt arbejde må baseres på eksisterende viden (teorier om menneskelig adfærd og sociale systemer) og høje standarder (menneskerettigheder og principper om social retfærdighed).

Hvis vi holder denne definition op imod de tre perspektiver på forståelse af sociale problemer, som blev præsenteret ovenfor (Mullaly 2002), så udelukker denne definition et »utilstrækkelighedsperspektiv« i forståelsen af sociale problemer. Hverken arbejdet for social forandring (i den bredere forstand, det henviser til i definitionen) eller social retfærdighed giver mening i et socialt arbejde, forstår klientens problemer som individuelle patologier, manglende vilje eller motivation.

På linje med ovenstående har Anna Koch i en dansk sammenhæng beskrevet socialt arbejde som noget, der ikke alene er rettet mod klienten som individ:

»Socialt arbejde består af to hovedopgaver med behandlende, revaliderende og forebyggende formål. Den ene som retter sig mod klienten og dennes omgivelser består af at formidle og koordinere individuelle ydelser – regelbundne og skønsmæssige, behandlingsmæssige og økonomiske. Den anden retter sig mod livsvilkårene i samfundet (lokalsamfundet) og består i at dokumentere den førte socialpolitik i forhold til politikere og ledelse i det socialpolitiske bagland.

Socialt arbejde er således ikke alene de metoder der anvendes i socialt arbejde med enkeltpersoner, familie og grupper. Det er også metoder til et samarbejde med politikere om at fremskaffe et grundlag til brug for udvikling og planlægning af socialpolitikken, så den inden for de ideologiske rammer og det mate-

rielle grundlag kan tilpasse sig de til enhver tid kommende opgaver.» (Koch; 1996; 12)

Centrale elementer fra den internationale definition går igen i denne mere empirisk knyttede definition. Kochs definition betoner også socialt arbejdes rolle i at fremme social forandring og inkluderer et omverdensperspektiv i forståelsen af socialt arbejde. Socialt arbejde har ifølge Koch for det første en opgave, der handler om at formidle og koordinere individuelle ydelser til klienten. For det andet har socialt arbejde en opgave, der består i at dokumentere den førte politik i forhold til politikere og ledelse i det social- (og kunne man tilføje) beskæftigelsespolitiske bagland (med henblik på forandring og udvikling). I denne forståelse af socialt arbejde lægges vægt på et samfundsudviklende perspektiv frem for det samfundskonserverende¹¹. Og lige så centralt: denne forståelse af socialt arbejde sætter ikke det ellers ofte fremherskende utilstrækkelighedsperspektiv i centrum, men betoner andre måder at opfatte sociale problemer og socialt arbejde på. Socialt arbejdes samfundsmæssige opgave i Kochs version trækker på både et omfordelingsperspektiv og et konfliktperspektiv. Socialarbejderens opgave i relation til klienten handler primært om at sikre ydelser og at indtage rollen som den, der (re)distribuerer samfundets goder eller service. Men det er vigtigt at huske på, at Kochs definition relaterer sig til en anden overordnet kontekst end den, der implicit ligger bag Mullalys (2002) skitsering af et omfordelingsperspektiv: i Kochs version er det omfordeling af sociale ydelser, som er generøse, udlignende og ret-tighedsbaserede, frem for minimale, kompensatoriske og stigmatiserende.

Men socialarbejderens rolle kan ikke begrænses til omfordeling. Der er også et element i socialarbejderens rolle, som rækker ud over relationen til klienten, og som definerer socialarbejderen som socialpolitisk aktør. Socialarbejderne sidder i kraft af deres placering i frontlinjen af velfærdsstaten inde med værdifulde erfaringer og kendskab til klienternes livsomstændigheder, som kan kvalificere politikens udformning. Socialarbejdernes rolle inkluderer i den forstand en socialpolitisk aktørrolle, hvor socialarbejderne blandt andet har muligheden for at give stemme til klienterne indefra i systemet. Socialarbejderne på beskæftigelsesområdet kan eksempelvis tænkes at gøre brug af den »socialpolitiske aktørrolle« i for-

hold til udvikling af tilbud til klienterne, i forhold til deres interaktion med det administrative og politiske niveau i kommunen og i forhold til påvirkning af de aktører, som bredere set spiller en rolle i bestræbelserne på at styrke klienternes muligheder for integration på arbejdsmarkedet (fx lokale virksomheder, repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter mv.).

I litteraturen om socialt arbejde beskrives opgaven med at »give stemme« til klienterne og agere i en socialpolitisk aktørrolle, ofte inden for rammerne af »advocacy« eller »empowerment«. Advocacy kan deles op i både »case advocacy«, hvor socialarbejderen »giver stemme til« en klient eller en mindre gruppe klienter, og »class advocacy«, hvor socialarbejderen advokerer for en større gruppe klienter, som deler status, behov eller sociale problemer (Weissman, Epstein & Savage 1983). Der er klare paralleller mellem advocacy og empowerment. Leadbetter peger på, at begge er »...concerned with a shift of power or emphasis towards meeting the clients needs and rights of people who otherwise would be marginalised or oppressed« (Leadbetter 2002). Empowerment betegnes af Andersen m.fl. som et socialkritisk normativt begreb, der er »...uløseligt forbundet med kritik af og kamp mod uretfærdige fordelinger af magt og indflydelse og uretfærdige fordelinger af økonomiske, sociale, kulturelle og symbolske ressourcer (...)Empowerment kan defineres som processer, der forbedrer underprivilegerede individers og sociale gruppers evne til at skabe og håndtere mentale, materielle, sociale, kulturelle og symbolsk relevante ressourcer « (Andersen m.fl. 2003; 9).

Hasenfeld (1992) har argumenteret for, at socialt arbejde, der fokuserer på at forøge klientens inklusion og ressourcer (som for eksempel at få en plads på arbejdsmarkedet), forudsætter et skift i orientering fra person-til omverdenscentreret praksis. Han diskuterer netop dette i et empowermentperspektiv, hvor pointen er, at empowerment ikke alene skal forstås som individuel empowerment, men bør forstås som noget, der finder sted på forskellige niveauer. Det første niveau er et klient-socialarbejder-niveau, der er rettet mod at forbedre klientens myndiggørelse. Det andet niveau er et organisatorisk niveau, der er rettet mod at anvende organisationens magtfordel til klienten/ernes bedste. På et tredje niveau må empowerment også finde sted på politisk niveau, således at formulering og vedtagelse af lovgivning bliver påvirket af de, som bliver direkte berørt. Så-

danne strategier forudsætter, at socialarbejderne engagerer sig i politiske aktiviteter, som går ud over deres egne professionelle og organisatoriske rammer (Hasenfeld 1992).

Min definition af socialt arbejde skal kunne rumme en bredere forståelse af sociale problemer, end utilstrækkelighedsperspektivet tillader. Ønsket om at have blik for en konfliktfyldt og uhomogen praksis i socialt arbejde lægger op til i højere grad at forstå sociale problemer ud fra et konfliktperspektiv. Også den teoretiske optik, som beskrives nærmere i næste kapitel, udgår nemlig fra antagelsen om kompleksitet, kampe og modstridende interesser. Socialt arbejde begrænser sig dermed ikke til en særlig relation mellem hjælperen og den, der bliver hjulpet (interaktionistisk forståelse) eller anvendelsen af særlige metoder eller teorier (teknisk forståelse).

Det teoretiske perspektiv, jeg anlægger, nødvendiggør endvidere en nuancering af forståelsen af socialarbejdernes rolle som »omfordeler«. Inspirationen fra Bourdieu gør det nemlig nødvendigt at rette interessen mod, *hvad* socialarbejderne har at fordele (hvilke services og goder er der til rådighed), og *hvordan* der fordeles (hvilke rationaler og logikker ligger bag fordelingen). Mine analyser af socialt arbejdes praksis retter fokus mod elementer, der rækker ud over interaktionens rum. Socialt arbejde ansues som et felt med modsætninger, variationer og dilemmaer, og forståelsen af forskellighedernes art og eventuelle baggrund står centralt i analyserne. I kapitel 4, 5 og 8 bliver en række forskellige kontekstuelle faktorer analyseret og diskuteret i forhold til deres konsekvenser for praksis (herunder blandt andet kommunale strategier, sociodemografiske forhold, kommunal organisering, ledelse og arbejdskultur, målsætninger på forskellige niveauer og aktiveringsmuligheder). I kapitel 6 og 7 handler analyserne om vurdering og skøn og tager i den forstand udgangspunkt i mødet mellem socialarbejder og klient, men samtidig fastholdes interessen for de kontekstuelle betingelsers påvirkning af praksis.

1.3 Socialt arbejde på beskæftigelsesområdet

Inden for socialt arbejdes felt har beskæftigelsesområdet levet en perifer tilværelse. Carstens (1998) har kaldt dette område »1990'ernes nye ele-

ment i dansk socialpolitik» og peger på, at der kan være god grund til at sætte spørgsmålstegn ved den i socialrådgiverkredse udbredte opfattelse, at beskæftigelsesområdet er et mindre socialrådgiverrelevant område end fx børn og unge-området. Tværtimod vil jeg argumentere for, at arbejdsmarkedsområdet er interessant, blandt andet fordi arbejdsmarkedet i stadig stigende omfang bliver bragt på banen som mulig løsning på sociale problemer. Social integration bliver ikke længere alene betragtet som en socialpolitisk målsætning, men er i høj grad også blevet en arbejdsmarkedspolitisk målsætning. Samtidig er beskæftigelsesområdet under stor politisk bevågenhed, med medfølgende ønsker om politisk og administrativ styring af området, der udfordrer socialarbejdernes faglige rolle. Disse generelle vilkår for socialt arbejde på beskæftigelsesområdet gør området centralt i forhold til socialt arbejdes praksis bredere set.

1.3.1 **Arbejdsmarkedsdrejning af socialpolitik**

Det øgede fokus på integration på arbejdsmarkedet er et område, som fylder mere og mere i den socialfaglige praksis. Både i den offentlige debat og i udviklingen på den politiske scene bliver social inklusion i stadig stigende grad forstået som integration på arbejdsmarkedet. Denne udvikling rækker langt ind i andre socialpolitiske områder end den del af socialpolitikken, der har overlap med beskæftigelsespolitikken.

Indtil videre er arbejdsmarkedsområdet som bekendt opdelt mellem to systemer. AF-systemet, som tager sig af de forsikrede ledige (dagpenge-modtagerne), og det kommunale system, som tager sig af de ikke-forsikrede (kontanthjælpsmodtagerne). Den konkrete udformning af aktiveringsområdet er for kontanthjælpsmodtagerne stort set udlagt til decentralt niveau. Men samtidig har der været en styrkelse af den politisk og administrativ styring af området fra centralt niveau, gennem blandt andet krav om udarbejdelse af handleplaner, krav om aktivering inden for en fastsat tidsramme, udpegning af bestemte aktiveringsinstrumenter mv.

Socialministeriet var en af de primære aktører i lanceringen af den såkaldte aktivlinje i dansk politik. Politikområdet blev efter regeringsskiftet i 2001 flyttet fra Socialministeriet til Beskæftigelsesministeriet. Igennem forskellige reformer og lovændringer er denne aktivlinje blevet skærpet op igennem 1990'erne. Gruppen af kontanthjælpsmodtagere er ikke blevet

markant mindre i perioden, til trods for at den har været præget af høj økonomisk vækst og hurtigt faldende arbejdsløshed (Larsen m.fl. 2001). Flere forskere har derimod peget på, at gruppen af kontanthjælpsmodtagere er blevet »svagere« og »tungere« (Larsen m.fl. 2001, Weise & Brogaard 1997, Filges 2000), men at aktiveringsgraden i kommunerne samtidig generelt set er blevet forøget fra 23% i 1994 til 33% i 2000 (Larsen m.fl. 2001; 44).

En af de centrale diskussioner på det arbejdsmarkedspolitiske område i 1990'erne var de passive beskæftigelsessystemers negative betydning (Larsen m.fl. 2001). Med introduktionen af lov om kommunal aktivering i 1993 blev der stillet krav om, at alle, der var under 25 år, »uden problemer ud over ledighed« skulle aktiveres senest efter seks måneder. For gruppen over 25 år var kravet, at aktiveringen skulle igangsættes senest efter 12 måneder. Denne lov blev strammet i 1998 (lov om aktiv socialpolitik), hvor målgruppen for den tidlige aktivering blev udvidet til at omfatte alle ledige mellem 25 og 30 år. Samtidig blev gruppen, der omfattes af aktiveringsforanstaltningerne, udvidet fra kun at rumme personer »uden problemer ud over ledighed« til også at rumme kontanthjælpsmodtagere med »problemer ud over ledighed« (Andersen & Torfing 2004). Lov om aktiv socialpolitik opstiller, som nævnt tidligere i kapitlet, selvforsørgelse og medinddragelse som parallelle målsætninger for indsatsen på området. I kapitel 5 udfoldes en målsætningsanalyse, der differentierer mellem officielle mål på forskellige niveauer og de operative målsætninger, som virker i frontlinjens praksis, men her handler det foreløbigt om de overordnede målsætninger, som ligger i lovgivningen. Reformen i 1998 understreger selvforsørgelsesprincippet og sammenhængen mellem kontanthjælp og aktivering. Det primære sigte med aktiveringen, set gennem lovgivningen, er at støtte kontanthjælpsmodtagerne i at komme i arbejde, mens et sekundært mål er forøgelse af livskvalitet¹². Aktiveringsindsatsen skal ifølge loven udformes i overensstemmelse med klientens behov og forudsætninger, ligesom hjælpen skal tilrettelægges, så klienten får indflydelse og medansvar.

Sammenhængen mellem socialpolitik og arbejdsmarkedspolitik er dog langt fra en ny opfindelse. Damgaard (2003) har i en historisk analyse af social- og arbejdsmarkedssystemerne vist, at »aktivlinjen« har rødder

langt tilbage i det socialpolitiske univers. Men et interessant diskursivt brud sker med revalideringsloven fra 1960, hvor det er muligt at spore et egentligt »aktivt paradigme« i lovens formuleringer og arbejdsmarkedet som centralt forum for integrationsbestræbelser¹³. Denne »aktive linje« tog fart i 1980'erne og 1990'erne i Danmark, hvor principperne om, at de arbejdsløse skulle »yde for at nyde« og »stå til rådighed for arbejdsmarkedet«, for alvor slog igennem. Denne linje blev slået fast af den tidligere socialminister Karen Jespersen, der pointerer, at princippet i aktivering er, at »...alle på kontanthjælp skal lave noget for pengene – medmindre de er syge eller af andre grunde ikke kan arbejde« (Jespersen 1999; 70), og at målet for velfærdspolitikken skal være »selvforsørgelse, personligt ansvar og personlig succes« (Jespersen 1999;14)¹⁴. Hvor man kan sige, at der tidligere i højere grad var tale om universelle ydelser til den arbejdsløse, stilles der inden for aktivlinjen krav til den arbejdsløse om modydelser i form af deltagelse og aktivitet. Torfing (2004) har kaldt skiftet »det stille spor-skifte i velfærdsstaten« og argumenterer for, at skiftet til et aktivt paradigme i en dansk kontekst er foregået overraskende gnidningsløst og uden de store konflikter parterne imellem.

1.3.2 Konstruktion af arbejdsmarkedsparathed

Et springende punkt i arbejdet med kontanthjælpsmodtagere er vurderingen af arbejdsmarkedsparathed. Flere forskere har peget på, at gruppen af kontanthjælpsmodtagere gennem 1990'erne har bevæget sig i retning af at rumme flere problemer ud over ledighed (Larsen m.fl. 2001, Weise & Brogaard 1997, Filges 2000). Bach (2002) har i et survey spurgt kommunerne, i hvilket omfang de skønner, at kontanthjælpsmodtagerne har problemer ud over ledighed. Resultatet viste, at kommunerne samlet set skønner, at 28% af samtlige kontanthjælpsmodtagere under 30 år og 22% af de 30-årige og derover alene har ledighed som problem. Det vil altså sige, at i omegnen af 75% af kontanthjælpsmodtagerne vurderes at have problemer ud over ledighed (Bach 2002; 54). Denne gennemsnitsbetragtning dækker dog over en markant spredning i kommunernes vurdering af arbejdsmarkedsparathed. Larsen m.fl. (2001) har undersøgt denne kommunale variation, og de peger på, at over halvdelen af kommunerne vurderer, at mellem 75-100% af kontanthjælpsmodtagerne har problemer ud

over ledighed, mens en tredjedel af kommunerne vurderer, at mellem 50-75% af deres kontanthjælpsmodtagere har problemer ud over ledighed. De resterende kommuner mener kun, at 0-50% af deres kontanthjælpsmodtagere har problemer ud over ledighed. Der er ingen umiddelbar statistisk sammenhæng mellem vurderingen af kontanthjælpsmodtagerens problemer ud over ledighed og kommunens »...objektive problemtryk og udgiftspres« (Larsen m.fl. 2001; 48).

Der er stor forskel på, hvordan begrebet »arbejdsmarkedsparat« defineres og anvendes rundt omkring i kommunerne. I nogle kommuner er det et meget rummeligt begreb, hvor en stor del af kommunens kontanthjælpsmodtagere kan placeres, mens det i andre kommuner er et smallere begreb, hvor kun en lille del af kontanthjælpsmodtagerne kan være. Men definitionen af, hvem der er »arbejdsmarkedsparat«, har afgørende betydning for, hvilken indsats der kan iværksættes, og konstruktionen af denne kategori er derfor relevant for analyserne. Undervejs i afhandlingens analyser skal vi se nærmere på, hvordan begrebet defineres og anvendes i de to udvalgte kommuner.

1.3.3 Nye redskaber i frontlinjens praksis

Det følgende afsnit kan betegnes som en ekskurs, der ikke stringent indgår i bestræbelserne på at præsentere den forståelse af socialt arbejde som forskningsobjekt, som afhandlingen trækker på. Når afsnittet alligevel er med, er det, fordi implementeringen af nye redskaber og metoder i socialt arbejde spiller en stor rolle og fornemmes meget tydeligt, når man observerer og beskæftiger sig med kommunale socialarbejders praksis. Dermed kan forståelse af disse redskaber og de logikker, der ligger bag implementeringen, være nødvendige brikker i en kontekstualisering af socialt arbejdes praksis.

Implementeringsforskningen har gentagne gange peget på, at et er at vedtage en politik, noget helt andet er om denne politik rent faktisk bliver ført ud i livet og når ud til borgerne (Rothstein 1994, Lipsky 1980). I forsøget på at styrke styringen af denne implementeringsproces har centraladministrationen udarbejdet en række metoder til brug i den beskæftigelsespolitiske frontlinje. En metode med dette formål er Arbejdsevne-metoden. Den er vedtaget ved lov og blev implementeret til brug i den kommu-

nale frontlinje fra januar 2003 i alle sager om revalidering, fleksjob og førtidspension. Efterfølgende har en arbejdsgruppe i Beskæftigelsesministeriet udviklet den såkaldte Visitationsværktøjskasse¹⁵, der retter sig mod håndteringen af samtlige arbejdsløse (både forsikrede og ikke-forsikrede) og ikke alene mod udvalgte indsatsområder, som tilfældet er for arbejdsevne-metoden.

Arbejdsevne-metodens centrale værktøj er den såkaldte »ressourceprofil« (http://www.arbejdsevne-metode.dk/aktorer/), der udpeger fem områder, hvorom der skal samles informationer, i bestræbelserne på at kortlægge den arbejdsløses arbejdsevne. De fem områder er:

- Borgerens eget arbejdsmarkedsperspektiv (herunder arbejdsrelevante ønsker, præstationsforventninger, arbejdsidentitet)
- Faglige og praktiske kompetencer i relation til arbejdsmarkedet (herunder arbejdsmarkedserfaring, uddannelse, interesser)
- Personlige kompetencer til at indgå i sociale og jobmæssige relationer (herunder sociale kompetencer, omstillingsevne, indlæringsevne)
- Helbredsmæssige forhold i relation til arbejdsmarkedet (herunder helbred (!))
- Materielle forhold og netværk i relation til arbejdsmarkedet (herunder bolig og økonomi, sociale netværk)

Tilsvarende rummer visitationsværktøjskassen en såkaldt »dialogguide«, der opridses fem opmærksomhedsområder, som dialogen skal styres efter. Disse fem opmærksomhedsområder er samstemmende med de udpegede områder i ressourceprofilen. Hvor arbejdsevne-metoden retter sig mod en udvalgt del af de arbejdsløse, nemlig de personer, som falder inden for målgruppen til revalidering, fleksjob og førtidspension, så breder introduktionen af en visitationsværktøjskasse (med en dialogguide) målgruppen ud til at gælde alle arbejdsløse, forsikrede såvel som ikke-forsikrede. Introduktionen af disse metoder kan siges at være udtryk for en generel tendens til metodestyring af det sociale område. Olesen (2002) forholder sig kritisk til metodebestræbelserne¹⁶ og peger på en række vigtige problemer i den sammenhæng. Her skal gennemgås de mest centrale.

For det første peger han på, at arbejdsevne-metoden definerer et ensidigt rationalistisk metodebegreb, som øger risikoen for, at metoderne i

praksis bliver anvendt som manualer eller standardiserede rutiner, uden tilstrækkelig kritisk og reflektiv stillingtagen fra socialarbejderens side. For det andet er det problematisk, at ressourcerprofilen præsenteres uden en faglig, historisk og retslig forankring. De fem områder i både ressourceprofilen og dialogguiden kan genfindes i en del af den socialfaglige litteratur, men hverken i materialet omkring den ene eller anden metode forankres opmærksomhedsområderne i en faglig eller historisk tradition, men præsenteres derimod implicit og som »common sense«-kategorier. En tredje relevant kritik er rettet mod den optimistiske tone i metoderne. Der er fokus på ressourcer frem for problemer og på muligheder frem for barrierer. Det kan være ganske fornuftigt at anlægge et positivt og fremadrettet perspektiv i det sociale arbejde¹⁷. Men der er samtidig behov for, at metoderne er anvendelige i en nuanceret og kompleks socialfaglig hverdag, og ikke pr. definition negligerer eventuelle reelle forhindringer for at komme ud på arbejdsmarkedet. Og netop arbejdsmarkedet er i centrum for det fjerde kritikpunkt, fordi arbejdsmarkedsbegrebet kommer til at stå tilbage som en abstrakt størrelse i metodeanvisningerne til frontlinjen. Olesen insisterer på, at viden om arbejdsmarkedet er relevant og nødvendig for socialarbejdere, hvis primære opgave er at gøre en indsats for at bringe arbejdsløse nærmere integration på netop arbejdsmarkedet. *»Der er brug for viden om såvel nedslidnings- og udstødsfaktorer som om kvalifikationskrav, udviklingsmuligheder, jobåbninger og integrationsmekanismer«* (Olesen 2002; 3). Men selv om dette aspekt kan synes åbenbart, så fastholdes arbejdsmarkedet som et abstrakt begreb i beskrivelserne af såvel ressourceprofilen som dialogguiden. Den manglende konkretisering af arbejdsmarkedsbegrebet i disse metoder kan ses i sammenhæng med, at de udspringer af en praksisforståelse, der i udgangspunktet er teknisk rationel. Det vil sige, at socialt arbejde ansues som afkoblet den konkrete kontekst, som arbejdet udføres i, og at redskaber og metoder antages at være mulige at overføre fra en praksissammenhæng til en anden uden problemer. Vi skal vende tilbage til det problematiske i en teknisk rationel forståelse af praksis nedenfor (afsnit 1.4.1) og behovet for at udvikle en praksisforståelse, der betoner kontekstens betydning for praksis, herunder de faktiske mulighedsstrukturer, der findes lokalt, samt de værdimæssige grundlag, som er uomgængelige i praksis.

1.3.4 Dilemmaer i aktivlinjen

Aktivlinjen er ikke en entydig størrelse, og den konkrete implementering af politikken bliver gradbøjet på en lang række forskellige måder rundt omkring i de lokale kommunale verdener. Flere forskere har peget på, at »aktivlinjen« rummer en række indbyggede dilemmaer og modsætninger, hvilket åbner op for forskellige fortolkninger i implementeringen. I den amerikanske debat er den aktive linje blevet sammenkædet med begrebet *nypaternalisme* (Mead 1997). Nypaternalismen er kendetegnet ved, at der er lagt kraftig vægt på tvang og modydelser, og ved, at myndighederne har retten til at afgøre, hvad der er i klienternes interesse. Et modstykke til nypaternalismen er *empowerment*-begrebet, som langt fra er et entydigt begreb (jf. ovenfor), men som blandt andet rummer ideen om hjælp til selvhjælp, ønsket om at styrke den enkeltes selvtillid og herredømme over eget liv, samt bevidstheden om, at det ikke alene er på individniveau, at tingene kan gøres anderledes, men også at samfundets strukturer kan påvirkes og ændres (Starrin og Jönsson 2002, Andersen m.fl. 2003).

Begreberne er interessante, fordi de på hver deres måde findes indlagret i grundlaget for de kommunale socialarbejders praksis over for kontanthjælpsmodtagerne. På den ene side er aktivlinjens fokus på pligter og »yde for at nyde«-tankegangen parallel til den nypaternalistiske tendens, hvor socialarbejderen med den aktive lovgivning i hånden møder den arbejdsløse med krav om, at udbetaling af kontanthjælp forudsætter, at klienten indvilliger i aktiviteter, som ofte er definerede på forhånd. Socialarbejderen vurderer og træffer afgørelser om, hvilke modydelser den arbejdsløse må give for at kunne modtage kontanthjælpen (typisk deltagelse i aktivringstilbud). På den anden side ligger der i den aktive lovgivning et ønske om at øge den arbejdsløses aktivitet i forhold til arbejdsmarkedet – hermed også at medvirke til at styrke den enkeltes forudsætninger og muligheder for dette. Parallelle toner kan findes i to principper for statens myndighedsudøvelse, som Carstens (1998, på baggrund af Rothstein 1994) introducerer. De to principper er henholdsvis *det kommunitære princip*, ud fra hvilket mennesket betragtes som et socialt væsen, som kun kan forstås som del af et fællesskab, og *autonomiprincippet*, ud fra hvilket alle mennesker skal behandles med lige omtanke og respekt (Carstens 1998). Principperne er ifølge Carstens hinandens modsætninger samtidig med, at de eksisterer

parallelt i den lovgivning, som danner baggrund for socialarbejdernes praksis. Det kommunitære princip tager udgangspunkt i et fokus på normer og værdier. Statens opgave, i henhold til dette princip, er at styrke visse kollektive, moralske principper. Dermed indtager staten en ikkeneutral position i forhold til vurderingen af, hvilke værdier er gode og hvilke er dårlige. Autonomiprincippet tager derimod udgangspunkt i, at staten ikke skal vægte bestemte værdier frem for andre. I sin oprindelige form defineres autonomiprincippet ved, at staten forholder sig neutralt til, i dette tilfælde, den arbejdsløses valg af »livsprojekt«. Den eneste opgave, staten har, er at sikre, at den ene persons valg af livsprojekt ikke forhindrer den anden persons valg af samme (Rothstein 1994)¹⁸.

Den kommunale praksis rummer dilemmaer og modsætninger, og det giver sig blandt andet udtryk i, at forskellige kommuner organiserer, anskuer og handler forskelligt på det beskæftigelsespolitiske område. Larsen m.fl. (2001) har i en analyse af den kommunale aktiveringsindsats undersøgt forskellige strategier, som kan lokaliseres inden for aktivlinjen, og som i forskellige blandingsformer og lokale miks kan genfindes rundt omkring i de danske kommuner. Det empiriske materiale, der ligger til grund for kortlægningsundersøgelsen, er surveys kombineret med kvalitative processtudier. De argumenterer for, at man kan tale om to forskellige strategier, hhv. social disciplinering og social integration, som begge ligger implicit i lovgivningen, og som kan gradbøjes og mikses på forskellig vis rundt omkring i den kommunale verden (Larsen m.fl. 2001; 25). Igen er det parallellt til ovenstående begrebspar, hvor den sociale disciplinering læner sig op af det kommunitære princip og nypaternalismen, mens social integration læner sig op af autonomiprincippet og empowerment-tanken. De to strategier inden for aktivlinjen har et fælles overordnet mål om at bringe den arbejdsløse til selvforsøgelse, men hvis man ser på problemdefinition, midler og målorientering, så adskiller de sig markant fra hinanden.

Figur 1.2 Social disciplinering og social integration (Larsen 2005)

	<i>Social disciplinering</i>	<i>Social integration</i>
<i>Problem</i>	Manglende incitament	Manglende kompetencer/kvalifikationer
<i>Midler</i>	Tvang, krav, pligter, øge incitament	Opkvalificering, behovsorientering, aktivering, jobskabelse
<i>Adfærdsændring</i>	Sanktioner	Egen-motivation
<i>Mål</i>	Hurtigt i arbejde	Forbedre erhvervs- og arbejdsevne
<i>Slutmål</i>	Selvforsørgelse	

Larsen m.fl. konkluderer på baggrund af deres empiriske undersøgelse, at på trods af den stærke offentlige diskurs omkring social disciplinering så nedtones disse elementer generelt i kommunernes implementering af aktivlinjen.

Hvis vi vender tilbage til den internationale definition af socialt arbejde, så er det nødvendigt at stille sig kritisk over for en social disciplineringsstrategi, fordi den netop marginaliserer det aspekt, som handler om, at klienten ikke alene må betragtes som individ, men også må ses i forhold til sin omverden. Den forståelse af sociale problemer, som afhandlingen trækker på, betoner nødvendigheden af, at sociale problemer og deres løsninger må forstås som et samspil mellem individuelle og strukturelle faktorer. Hvis vi ser på de to strategier i forhold til de tidligere præsenterede velfærdsstatsmodeller, så placerer den sociale integrationsstrategi sig nærmere ved de idealer, som ligger i en universalistisk velfærdsstat, mens det kan være svært at se det mulige i at fremme en social disciplineringsstrategi og samtidig opretholde forestillingen om, at det danske samfund kan placeres inden for denne velfærdsstatstype. Samtidig kan man spørge, om ikke en strategi, som entydigt trækker på social disciplinering, risikerer at overse lovens målsætning om klientinddragelse og lydhørhed over for klientens behov og forudsætninger?

Ovenstående gennemgang af indlejrede dilemmaer i aktivlinjen og kommunale variationer eller mangel på samme fører frem til følgende slutning: Hvis det skal give mening at tale om vægtninger af forskellige principper indlagret i loven på området, så er det dels nødvendigt at åbne op for en nuanceret analyse af forskellige kommuners forskellige miks og gradbøjninger, dels er det nødvendigt at se nærmere på målgrupperne for indsatsen. Larsen m.fl. peger blandt andet på, at den sociale disciplinerings-

strategi især rettes mod de klienter, som vurderes arbejdsmarkedsparete, mens det »...for de grupper, som vurderes egnet til aktivering, primært handler om den sociale integration. Social integration bliver den dominerende strategi. Det stiller store krav til at gøre indsatsen individuelt tilpasset og behovsorienteret« (Larsen m.fl. 2001;137). Men en social integrationsstrategi stiller ikke blot krav til frontlinjemedarbejderens evne til at kommunikere med klienten. Hvis en social integrationsstrategi skal give mening, må frontlinjemedarbejderens kommunikation med klienten kobles til en langt bredere vifte af redskaber, der nok tager udgangspunkt i, men samtidig rækker ud over samtalen og ind i de konkrete muligheder for handling, den pågældende socialarbejder har. Samtidig understreger tilstedeværelsen af dilemmaer i aktivlinjen og de påviste kommunale variationer i praksis, at der ligger et vist handlerum i implementeringen af politikken. Dette handlerum eksisterer på både et kommunalt og på et frontlinjeniveau.

1.4 Praksis og frontlinje

Jeg sætter fokus på praksis i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet. Men hvordan skal praksisbegrebet forstås, og hvilke konsekvenser har det for mine analyser? I det følgende skal vi se lidt nærmere på, hvad praksis er, og hvorfor praksis er interessant i en samfundsvidenskabelig analyse. I bogen *Rationalitet og magt* (1991) gør Bent Flyvbjerg sig til fortaler for det konkretes videnskab og en forskning, som retter blikket mod samfundets praksisniveau. Han (re)introducerer Aristoteles begreb *phronesis*, der karakteriseres som »...analyse af værdier og interesser med henblik på *praxis*. Pragmatisk, variabel, kontekstafhængig. Orienteret mod handling« (Flyvbjerg 1991, 73). Jeg læner mig op af en sådan forståelse af praksis. Det vil sige, at det analytiske søgelys er rettet mod, hvad der sker i socialarbejdernes konkrete arbejdspraksis, mod måder at vurdere, forstå og handle på i arbejdet og ikke mindst mod den kontekst, som arbejdet finder sted indenfor. I den ovenstående definitionsdiskussion blev det endvidere slået fast, at socialt arbejde, i den version, som jeg anvender, baserer sig på et værdimæssigt fundament, og at socialt arbejde udgør et felt, hvor forskellige interesser er på spil, og socialarbejderne indgår i feltets kampe.

Bourdieu, der udgør en central teoretisk inspirationskilde, har udførligt beskæftiget sig med praksisbegrebet og har udviklet en teori om praksis. Det er ikke helt ligetil at sætte referencer på Bourdieus praksisteori, fordi dette perspektiv gennemsyrrer hovedparten af hans forfatterskab. Derudover har hans praksisbegreb udviklet sig over tid og er til stadighed knyttet til de konkrete empiriske felter, som hans forskning har været rettet mod. Et særligt aspekt af praktisk viden er, at det lagres i aktørerne over tid og ikke nødvendigvis bliver ekspliciteret. Praksis rummer sin egen logik, som medvirker til at fastholde det betingede rum for handling, som aktørerne har. Han skriver »...*this practical knowledge, based on the continuous decoding of the perceived – but not consciously noticed – indices of the welcome given to actions already accomplished, continuously carries out the checks and corrections intended to ensure the adjustment of practices and expressions to the reactions and expectations of the other agents*« (Bourdieu 2002; 10). Den praktiske viden, som Bourdieu beskriver den, er, ligesom det phronetiske praksisbegreb, som Flyvbjerg (re)introducerede, rettet mod handling. Når man interesserer sig for praksis som forskningsobjekt, er det centralt at gøre sig klart, at praktisk viden ikke er det samme som teoretisk viden. Viden om praksis er langt fra det samme som viden i praksis. Bourdieu har gang på gang påpeget denne fare ved at oversætte fra den ene til den anden type viden og den risiko, der ligger i at forveksle den model, som videnskabeligt konstrueres med den virkelighed, som modellen er bygget op over (Bourdieu & Wacquant 1992). Forskning i praksis handler om at have blik for de principper eller underliggende mekanismer, der medvirker til at konstruere praksis, frem for at formidle den selvforståelse, som ligger til grund for praksis.

»*The science of practice has to construct the principle which makes it possible to account for all the cases observed, and only those, without forgetting that this construction (...) is only the theoretical equivalent of the practical scheme which enables every correctly trained agent to produce all the practices and judgements of honour called for by the challenges of existence*« (Bourdieu 2002; 11).

1.4.1 Forståelsen af praksis

Socialt arbejde stilles i stigende grad over for krav om effekt og dokumentation. Det gælder for socialt arbejde på beskæftigelsesområdet, ligesom det gælder socialt arbejde på andre områder. Ønsket er at gøre socialt arbejde bedre, sikre, at den indsats, der gøres, er bedst mulig og er baseret på den eksisterende viden. Disse bestræbelser er i flere sammenhænge blevet præsenteret under overskriften »evidensbaseret socialt arbejde«. Evidensbestræbelserne handler om, at socialt arbejde skal være baseret på viden, men det er ikke hvilken som helst viden, der bliver defineret som »evidens«. Jeg vil i det følgende forholde mig kritisk til »evidensbegrebet«, som det kommer til udfoldelse på det sociale arbejdes felt. For mens jeg stiller mig positivt over for bestræbelserne om at styrke videnselementet i socialt arbejde, så mener jeg, at den fremherskende praksisforståelse i de eksisterende forsøg på at »evidensbasere« socialt arbejde i bedste fald er utilstrækkelig og i værste fald er direkte misvisende.

Schön gør i sin berømte bog om *The Reflexive Practitioner* (1983) op med forestillingen om, at det er muligt at forbedre praksis alene gennem teknisk rationalitet, dvs. at det er muligt gennem tilstrækkelige videnskabelig granskning præcist at regne ud, hvilke konsekvenser en given beslutning eller handling vil få. Dermed kan man betegne Schön som en af de første kritikere af evidens forstået i den snævre definition, som i mange tilfælde gør sig gældende. Dvs. viden baseret på hårde data og randomiserede forsøg, som det eksempelvis promoveres af Nordic Campbell Center (www.sfi.dk) Schön argumenterer for, at nogle praktikere, som eksempelvis socialarbejdere, skal håndtere problemstillinger, der er så komplekse og flertydige, at teknisk rationalitet ikke giver mening (Schön 1983, Payne 2002). I en dansk sammenhæng kan forestillingen om evidensbaseret praksis genfindes i eksempelvis Socialministeriets bestræbelser på at lokalisere »hvad virker og hvad virker ikke i socialt arbejde«. Bag ved dette perspektiv ligger et ønske om og en tro på målbarhed. Rundt omkring på det socialpolitiske område dukker forskellige initiativer op, der tyder på en øget grad af standardisering, rationalisering og ensretning i det sociale arbejde. Fra politisk og organisatorisk hold er ønsket at få en højere grad af målbar effektivitet og resultater (jf. bl.a. Socialministeriets evalueringsprogram 1999-2002).

I England er evidensbestræbelserne længere fremme end i Danmark, og kravet om evidens som basis for socialt arbejde er på flere politikområder skrevet ind i lovgivningen (Smidt 2004). Samtidig udgør forskning i socialt arbejde et langt mere etableret felt i England, hvor der har udfoldet sig en omfattende og kritisk diskussion af evidensbaseret socialt arbejde. I en artikel i tidsskriftet *British Journal of Social Work* kom Webb (2001) med en sønderlemmende kritik af validiteten af evidensbestræbelserne inden for socialt arbejde. Hans argument er, at selv hvis man kunne tro på, at entydige anbefalinger af effektive indsatser var mulige – hvad han ikke gør – så bygger socialarbejderens beslutningsprocesser på en kompleks refleksiv forståelse og ikke på objektiv bevisførelse. Det sociale arbejdes grundlæggende natur betyder altså, ifølge Webb, at den evidensbaserede viden, i den snævre forstand, med krav om objektivitet og effektivitet, ikke kan lægges til grund for det sociale arbejdes praksis.

Krogstrup (2002) stiller sig kritisk over for forestillingen om »det sociale arbejde som standardvare«. Hun problematiserer det rene effektfokus, idet hun hævder, at »...*det sociale arbejdes natur og objekt gør det problematisk at tro på produktrationalitet. Men det er intentionen at bidrage til at »øges træfsikkerheden« i det sociale arbejde.*« Med træfsikkerhed menes, at indsatsen opfylder det eller de tilsigtede mål. Jeg mener hendes perspektiv er interessant, fordi hun på den ene side medgiver kritikerne af det snævre evidensperspektiv (bl.a. Webb 2001, Angel 2003), at det sociale arbejdes natur ikke kan forstås gennem målrationalitet og rationelle aktører. På den anden side fastholder hun en ansvarliggørelse fra forskningens side om at bidrage til at gøre den sociale indsats bedre. Det handler altså ikke om at afvise bestræbelser på at kvalificere og udvikle socialt arbejde. Det giver ganske god mening at fastholde en intention om at øge træfsikkerheden i indsatsen. Men det er nødvendigt at gøre op med den teknisk rationelle forestilling om, at det er muligt gennem videnskabelige forsøg præcist at regne ud, hvilke konsekvenser en given beslutning eller handling vil få. Dermed kan Krogstrup placeres inden for en definition af socialt arbejde, der tilstræber social forandring og en phronetisk forståelse af forskning som forpligtet til at analysere »*værdier – »godt eller dårligt« – som udgangspunkt for handling*« (Flyvbjerg 1991; 73).

Tilley har argumenteret for, at det ikke giver mening at tale om evidensbaseret praksis, men at det i stedet er mere konstruktivt at tale om to forskellige veje, det er muligt at følge i bestræbelserne på at kvalificere praksis gennem implementering af viden (Tilley i Simons 2004). Den ene vej er evidensstyret. Denne vej må antages at føre til implementering af mere rigide og standardiserede metoder i socialt arbejde og initiativer til at begrænse handlerummet i frontlinjens praksis – en vej, som jeg senere vil pege på ikke er særlig farbar. Den anden vej er evidensinformeret. Hvis praksis skal evidensinformeres frem for evidensstyres eller evidensbaseres, åbner det op for en mere interaktiv forståelse af implementering af viden i praksis. En evidensinformeret praksis forudsætter en kvalificeret faglighed hos socialarbejderne, der blandt andet vægter refleksion, dialog og udvikling af fælles begreber.

Hvis vi skal kunne tale om at gøre praksis evidensinformeret, er det nødvendigt at definere, hvad vi mener med praksis? Hvad er professionel praksis inden for socialt arbejde? Simons (2004) kritiserer på linje med en række andre forfattere (Schön 1983, Parton 2000, Webb 2001, Krogstrup 2002) retorikken omkring evidens for ikke at anerkende den helhed, som professionel praksis udgør, og for at negligere kompleksiteten i faglig vurdering, skøn og handling. Hvis ønsket er at kvalificere praksis ved at tilføje ny viden og udvikle anvendelse af eksisterende viden i frontlinjen, er det nødvendigt at gå væk fra en teknisk rationel forståelse af praksis. Praksis defineres af Simons, som »...*an educational, moral, practical activity in which the agency of the person and the socio-political context are integral to the generation and use of evidence to inform practice*« (Simons 2004; 412).

En phronetisk praksisforståelse, der betoner værdimæssige og kontekstuelle forankringer, som jeg i afhandlingen ønsker at abonnere på, må i sagens natur stille sig kritisk over for på den ene side antagelsen om målbarhed og muligheden for at fastlægge definerede standarder til brug i praksis, som uden videre kan overføres fra en kontekst til en anden (McNeece & Thyer 2004). På den anden side tager den praksisforståelse, som jeg arbejder indenfor, også afstand fra de dele af praksisforskningen, der argumenterer for, at praksis må forstås som kunst eller håndværk, og for at praktisk kundskab må opstilles som ideal, og at denne praktiske

kundskab risikerer at blive undermineret af forskningen (Eriksen 1995). Denne del af praksisforskningen peger på, at forskning om praksis alene kan udgå fra praksis (hvilket Schön 1983 også delvist hævder). Bourdieus praksisforståelse og ikke mindst den refleksive fordring om at være sig bevidst om forskellen mellem viden i og viden om praksis gør det nødvendigt at analysere praksis i lyset af de strukturer og logikker, som præger praksis. Den praksisforståelse, som jeg trækker på i analyserne af socialt arbejde, åbner, på linje med Krogstrup og Flyvbjerg, op for muligheden for social forandring og for et værdimæssigt udgangspunkt for handling. Når jeg analyserer praksis i socialt arbejde, interesserer jeg mig både for, hvordan praktikerne anskuer deres praksis(tanke), hvordan de udfører deres praksis(handling) og hvordan denne praksis er organiseret og præget af kontekstuelle betingelser.

1.4.2 **Elementer i en professionsforståelse**

De empiriske analyser er rettet mod de kommunale socialarbejdere. De er i hovedreglen socialfagligt uddannet, typisk med enten en uddannelse som socialrådgiver (fra de sociale højskoler) eller socialformidler (kommunalt uddannet). Socialarbejderne i afhandlingen er dog ikke afgrænset i forhold til deres uddannelsesmæssige baggrund, men primært i kraft af deres arbejdsstedstilknytning – de kommunale socialforvaltninger. Deri ligger også en forståelse af faglighed, som ikke er forankret i uddannelsen alene, men som også konstrueres kontinuerligt i arbejdets praksis, blandt andet gennem de erfaringer, som socialarbejderne får i arbejdet.

Socialarbejderne defineres her som professionelle¹⁹. Sehested (1996) peger på, at der i professionsforskningen har været en tendens til at søge at forklare de professionelles handlinger ud fra to forskellige former for motiver. Et motiv, som bringes på banen er altruisme, altså uegennytte. Et andet motiv er egeninteresse, altså at det først og fremmest er den professionelles egne interesser og behov, der afgør handlingerne i praksis (Sehested 1996). I den internationale definition af socialt arbejde blev socialarbejderens opgave med at »problemløse«, »mægtig/myndiggøre« og »frigøre mennesker med henblik på at forstærke deres trivsel« fremhævet, hvilket læner sig op af en altruistisk forståelse af socialarbejderen. Det betyder ikke, at man bør vende det blinde øje til, at andre motiver end de uegennytti-

ge og altruistiske er på spil i socialt arbejdes praksis. Men det betyder, at altruistiske motiver også spiller en rolle i forhold til forståelsen af praksis, og at det er muligt at rumme dette aspekt også i kritisk forskning. Bourdieu beskriver, at et dilemma, som socialarbejdere møder i praksis, er »...*the antinomy between the logic of social work, which is not without a certain prophetic militancy or inspired benevolence and that of bureaucracy, with its discipline and its prudence...*« (Bourdieu m.fl. 1999; 190). Der er altså basis for at antage, at en fremherskende logik i socialt arbejdes praksis udkæmper sig kamp om forskellige logikker, der her i Bourdieus version opstilles som modstriden mellem »the logic of social work« og »the logic of bureaucracy«.

På feltet for socialt arbejde er socialarbejderne ofte blevet tillagt motiver begrundet i egeninteresse. På beskæftigelsesområdet er tonen ikke mindre skarp, når socialarbejderne i nogle sammenhænge er blevet udpeget som indirekte årsag til, at kontanthjælpsmodtagerne ikke kommer ud af den offentlige forsørgelse og ind på arbejdsmarkedet. Her har bl.a. Torben Berg Sørensen gjort sig til fortaler for, at socialarbejderne i de kommunale forvaltninger i praksis blokerer for, at kontanthjælpsmodtagerne kommer i arbejde (Sørensen 2002), idet han hævder, at socialarbejdernes indsats er baseret på »...*omsorgsorienterede idealer, der sætter fokus på de arbejdsløses problemer*« (Sørensen 2002; 17). Det problematiske i denne kobling mellem omsorg og problemorientering, mener jeg, er, at grundlæggende værdier i socialt arbejde låses fast til en bestemt form for faglighed, nemlig den problemfokuserede.

Sehested peger på, at udviklingen kan ses i et historisk perspektiv. Hvor de professionelle tidligere har stået fagligt autonomt og stærkt som »helte«, bliver de i diskursen nu defineret som skurke (Sehested 2002). Begge dele synes problematisk. Jeg mener, det er nødvendigt at anlægge et mere nuanceret perspektiv, der kan rumme hele det kontinuum, der ligger ind imellem socialarbejderen som »altruistisk helt« og socialarbejderne som »egennyttig skurk«. Også Fook (2002) har påpeget en række aktuelle udfordringer til socialarbejdere som professionelle. Hun peger ligesom Sehested (1996) på, at socialarbejdernes position på flere måder er udfordret, blandt andet i kraft af en devaluering af professionel viden og færdighed,

udgrænsning af professionel diskurs til fordel for en »managerial« (administrativ) diskurs, samt en svækkelse af autonomi og kontrol i arbejdet og underminering af professionel identitet.

Et af de overordnede kontekstuelle vilkår, som har betydning for socialt arbejdes praksis i de danske kommuner, handler om inspirationen fra New Public Management, der blandt andet har medvirket til, at de professionelle er kommet under pres fra både toppen, dvs. den administrative og politiske ledelse, og fra bunden, dvs. brugere og borgere, med krav om lydhørhed og ligeværdig dialog (Sehested 2002). Udviklingen i den offentlige sektor i Danmark har hentet inspiration fra New Public Management (NPM), der betoner uddelegering af beslutninger og ansvar forskellige administrative enheder, brugerdeltagelse, og centrale mål og økonomisk rammestyring (Jørgensen 2002). Sehested (2002) har peget på, at blandt andet kontraktliggørelse er blevet sat på dagsordenen fra slutningen af 1990'erne. At kontraktliggørelse er et mere generelt fænomen i den moderne danske velfærdsstat, der i høj grad også har påvirket relationen mellem klient og frontlinjemedarbejder (i form af fx handleplanssamtaler), har Andersen (2003) understreget, men i Sehesteds udgave handler det primært om, at offentlige og private aktører indgår kontrakter, hvor de fordeler opgaverne mellem sig. Ifølge Sehested beholder det offentlige typisk kontrollen med mål, regulering og økonomi, men accepterer forskellige producenter af service (private aktører). Denne opgavefordeling er også aktuel på beskæftigelsesområdet i kommunerne, hvor aktiveringsindsatsen i varierende grad inddrager private aktører²⁰. Den NPM-inspirerede udvikling af velfærdsstatens organisering har haft betydning for de professionelle i den offentlige sektor, herunder de kommunale socialarbejdere. På baggrund af en empirisk undersøgelse af professioner og offentlige strukturændringer (Sehested 1996) peger hun på, at de professionelles håndtering af omfattende ændringer falder i flere faser. Først reagerer de professionelle med en vis modvillighed. Dernæst tilpasser de sig de nye vilkår ud fra argumenter om, at reformerne er uundgåelige, og fordi de som borgere i samfundet støtter dele af reformernes værdigrundlag. Og sidst men ikke mindst påvirker de professionelle implementeringen af de pågældende reformer i en blødere og mindre radikal retning. Selv om Sehesteds empiriske grundlag er strukturændringer i de danske kommuner i slutningen af 1980'erne og

frem til midten af 1990'erne, så er hendes analyser og konklusioner interessante for mit perspektiv. Dels kan Sehesteds analyser af, hvordan den danske version af NPM har påvirket de professionelle grupper i den offentlige sektor, give en baggrund for, hvilken situation de kommunale socialarbejdere befinder sig i. Dels understreger Sehesteds analyser relevansen af at se nærmere på de professionelles faktiske håndtering af et givet policyområde. De kommunale socialarbejders praksis udgør en vigtig brik i forståelsen af de forandringer, der gør sig gældende på det socialpolitiske og det arbejdsmarkedspolitiske område.

1.5 Praksislogikker på feltet

Frem for at definere feltet for socialt arbejde som entydigt, argumenteres her for, at der er behov for at kunne udkrystallisere forskellige positioner på feltet. Disse positioner betegnes her »praksislogikker«. Med dette begreb er det intentionen at indfange forskelle i måder at *anskue* arbejdet på, måder at *udføre* arbejdet på og måder at *organisere* arbejdet på. Praksislogikker er måder at forstå og handle på i feltet. En praksislogik er altså ikke et diskursivt fænomen og heller ikke et fænomen, der kan knyttes an til en enkelt person i feltet. Disse logikker kan være stærkere eller svagere forskellige steder i feltet. Logikkerne er ikke frit tilgængelige for socialarbejderne, men eksisterer på feltet i blandingsformer, som både må tilskrives feltets historiske udvikling, kontekstuelle faktorer herunder kulturelle, politiske og økonomiske vilkår i organisationen, den pågældende socialarbejders tilgang til arbejdet og den konkrete interaktion med klienten. Inspirationen til at lokalisere praksislogikker på feltet er primært hentet hos Bourdieu (bl.a.1990 og 2002). Praksislogikker eksisterer både i det, feltets aktører gør ubevidst, dvs. i feltets selvfølgeligheder, og i den implicite træghed i feltet. Men praksislogikker kan også fremstå som eksplicite forståelser, der forhandles, diskuteres og underlægges refleksion (denne dobbelthed vil blive diskuteret yderligere i kapitel 2).

Intentionen med at introducere begrebet praksislogikker er at styrke muligheden for, at de empiriske analyser kan have blik for konflikter og forskellige måder at tænke og handle på i den kommunale frontlinje. Samtidig er ønsket at komme væk fra den dikotomiske forståelse, som præger

området markant og hen imod en mere kompleks og nuanceret forståelse af såvel implementeringen af politikken og socialt arbejdes praksis. I den politiske retorik er det især dikotomien passiv >< aktiv, der er fremherskende. Udgangspunktet for denne opdeling var i udgangspunktet ønsket om at gøre den offentlige forsørgelse aktiv frem for passiv, det vil sige at pengene blev brugt i et fremadrettet perspektiv frem for et konserverende perspektiv. Dikotomien passiv >< aktiv gled dog hurtigt over til i stedet at handle om modtagerne af forsørgelsen. Det kom dermed til at handle om, at klienten, der skulle gøres aktiv, og som dermed underforstået tidligere havde været passiv. Et af problemerne med begrebet »aktiv« er, ud over at det altså har udviklet sig i en stærkt individualiserende retning, at forståelsen af at »være aktiv« og at »bruge pengene aktivt« bliver entydigt. Denne forståelse er problematisk i forhold til et komplekst felt med mange forskellige strategier og måder at implementere aktivlinjen på. Aktivt kan dårligt gradbøjes. Enten er man aktiv, eller også er man det ikke. Men hvad hvis nu aktiviteten ikke fører til noget eller direkte er kontraproduktiv? Kan man så stadig tale om det at være aktiv som ideal for indsatsen? Der er med andre ord brug for at lave mere nuancerede og kontekstinddragende analyse på det beskæftigelsespolitiske område. Også Larsen (2003) peger på et sådant behov og hævder, at en ensidig bedømmelse af aktiveringspolitikken som enten frigørende eller disciplinerende, som oftest vil være misvisende eller direkte forkert. I mine analyser inddrages de kontekstuelle betingelser for arbejdet, såsom sammensætningen af gruppen af arbejdsløse, antallet af ledige og lokal udformning og implementering af aktiveringsindsatsen, og samtidig rettes interessen mod variationer i praksis.

Begrebet praksislogikker har altså til formål at bryde med forestillingen om et »aktivt paradigme« som ideal, som står i modsætning til et »passivt paradigme«. Men hvilket ideal er det så muligt at orientere sig mod i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet. For at kunne svare på dette spørgsmål er det først nødvendigt at gøre op med endnu en dikotomi, der også præger forståelsen af socialt arbejde. Det er forestillingen om, at klienterne udgår fra en »livsverden«, og at socialarbejderne repræsenterer en systemverden²¹. Disse to »verdener« har hver deres måde at kommunikere på og hver deres rationalitet. Opdelingen mellem systemverden >< livsverden betyder, at der er et grundlæggende brist i kommunikationen mellem

klient og socialarbejder. At kommunikationen mellem de to parter i udgangspunktet er problematisk om ikke umulig. Socialarbejderen er styret af et systemrationale, som blandt andet i forskningen er blevet betegnet som en institutionel logik (Järvinen & Mik-Meyer 2003²²). På den anden side står klienten forankret i et livsverdensbaseret rationale, som er baseret på grundlæggende andre værdier, kommunikationsformer og principper. Den dikotomiske forståelse betyder, at analysen af socialt arbejde tager udgangspunkt i, at det er noget nært umuligt overhovedet at lave godt socialt arbejde (hvilket da også i store træk er konklusionen på den forskning, der udgår fra denne forståelse). Jeg ønsker at tage afstand fra, at »godt socialt arbejde« er umuligt. Men samtidig er det nødvendigt at slå fast, at socialt arbejde og måden, det udøves på, indeholder modsætninger og dilemmaer, samt at socialt arbejde rummer et element af magt, som ikke kan ignoreres. Jeg ønsker i afhandlingen at søge bort fra en dikotomisk forståelse af socialt arbejde og hen imod en forståelse af socialt arbejde som et komplekst felt med forskellige mulige positioner. De empiriske analyser har til formål at afsøge nogle af de praksislogikker, der gør sig gældende i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet, samt hvilke faktorer der hæmmer og fremmer forskellige logikker.

1.5.1 **En inklusionsorienteret praksislogik som analytisk pejlemærke**

Men hvis »godt socialt arbejde« ikke er umuligt, hvad er det så, og hvordan kan det indfanges? I det følgende skitserer jeg et analytisk pejlemærke for socialt arbejde på beskæftigelsesområdet, som rummer en vis normativitet. Det er ikke intentionen at definere *det* gode sociale arbejde²³. Det normative aspekt skal i denne sammenhæng ikke forstås som et fast defineret ideal. Snarere er ønsket at tydeliggøre, at mit arbejde udgår fra en bestemt forståelse af socialt arbejde, og at jeg dermed ikke påberåber mig objektivitet og neutralitet. Ved at eksplicite den underliggende og delvist normative orientering får læseren muligheden for at forholde sig kritisk til analyserne og det perspektiv, der er anlagt i afhandlingen.

Med udpegningen af et analytisk pejlemærke er ønsket at pege på en mulig praksislogik, som kan rumme både nogle af de grundlæggende værdier og principper i socialt arbejde og en orientering mod arbejdsmarkedet i

den forstand, at det sociale arbejde ikke lukker sig om sig selv og klientens problemer, men reelt arbejder i retning af at øge integrationen i det sociale og økonomiske fællesskab, som arbejdsmarkedet udgør. Jeg betegner denne praksislogik en *inklusionsorienteret praksislogik*.

Hvis vi først tager fat på socialt arbejdes værdimæssige baggrund og principper i praksis, så har Hasenfeld udpeget tre centrale kendetegn ved socialt arbejde: for det første tillægges klienterne i udgangspunktet i socialt arbejde en høj moralsk værdi. For det andet er en grundlæggende tilgang i socialt arbejde intentionen om at tage udgangspunkt i den enkelte og skræddersy indsatsen til de specifikke behov og karakteristika, som den enkelte klient har. For det tredje bygger socialt arbejde grundlæggende på relationer mellem socialarbejder og klient, som er baseret på gensidig tillid. (Hasenfeld 2000a; 185). Parallele elementer, der også betonedede et værdimæssigt grundlag for socialt arbejdes praksis blev præsenteret i de definitioner på socialt arbejde, som blev introduceret tidligere. Her blev der lagt vægt på arbejdet for at skabe social forandring for klienten, arbejdet for at mægtig/myndiggøre klienten i bestræbelsen på at forbedre hans/hendes trivsel og udgangspunktet i sociale rettigheder og social retfærdighed som centrale kendetegn i socialt arbejde. Også Fook (2002) peger på nødvendigheden af at styrke forståelsen for og formidlingen af de værdier og målsætninger, der ligger bag socialarbejdernes handlinger, blandt andet gennem udvikling af refleksion i praksis.

Hasenfeld (2000a) argumenterer for, at sådanne grundlæggende værdier er uomgængelige, fordi socialt arbejde grundlæggende har et forandringsperspektiv («promote social change» jf. definitionen fra IFSW). Socialarbejdere har at gøre med klienter, der befinder sig i sociale situationer, der fordrer ændring. For kontanthjælpsmodtagernes vedkommende handler det blandt andet om at støtte en udvikling i retning af arbejdsmarkedsinklusion. Forudsætningen for at få succes med en given indsats er, at der er opbygget et tillidsfuldt forhold mellem klient og socialarbejder. Og for at skabe en sådan tillid er en række elementer ifølge Hasenfeld vigtige: nær og hyppig kontakt med klienter, etablering af et empatisk forhold, aktiv deltagelse fra klienterne i beslutninger om behandling(indsats), assistere klienterne i at få de ressourcer, de har brug for, advokere på deres vegne

med forskellige serviceudbydere og tilbyde personlig rådgivning og støtte hvis de er i krise (Hasenfeld 2000a; 194).

Men et værdimæssigt grundlag, der tager udgangspunkt i relationen mellem socialarbejder og klient, er ikke tilstrækkeligt. Det er samtidig nødvendigt at inddrage et omverdensperspektiv i skitseringen af et analytisk pejlemærke. Socialarbejderens opgave er ikke alene knyttet til klienten som individ, men må inkludere kontekstuelle elementer. Socialt arbejde foregår der, hvor »mennesker interagerer med deres omgivelser«, og socialarbejderne har en potentiel rolle som »socialpolitisk aktør« på feltet for socialt arbejde. Samtidig tager forståelsen af praksis udgangspunkt i en phronetisk definition, hvor praksis ikke kan løsrives fra sin kontekst.

En anden inspirationskilde til en inklusionsorienteret praksislogik kan findes i Allardts (1975) specificering af behov og livssituation, i begreberne: at elske, at have og at være:

- *»At have vil sige at være i besiddelse af mad, økonomisk tryghed, helbred, arbejde, bolig, uddannelse mv.*
- *At elske vil sige at kende nogen, have kontakt med andre mennesker, have et netværk, være noget for nogen, at give og modtage i et samvær med andre mennesker.*
- *At være vil sige at være af værdi, have et »projekt« med sig selv og sin fremtid, udfolde sig i forhold til interesser og fritid, have evne og muligheder for at påvirke sin egen situation« (Allardt i Egelund og Hillgaard 1993; 54-55).*

I forhold til socialt arbejde er Allardts begreber blevet brugt i argumentet for nødvendigheden af at have et helhedssyn i forhold til klienten. Helhedsbegrebet eller helhedssynet er et klassisk begreb i socialt arbejde (Koch 1982) og handler om at forstå sociale problemer i en større sammenhæng. Koch skriver *»Helhedssynet står i modsætning til den opfattelse, at man ved hjælp af ganske få og enkle forhold er i stand til at sige, hvad der er i vejen, og hvad der skal gøres...«* (Koch 1982; 187). Der kan være frugtbart at skelne mellem helhedssyn og helhedsorienteret indsats. Helhedssyn har at gøre med, at socialarbejderen i arbejdet med klienten er bevidst om helheden i klientens tilværelse og et givet problems sammenhæng med forhold på andre arenaer (arbejdsløshed, boligproblemer, mis-

brugsproblemer mv.). Begrebet om helhedsorienteret indsats henviser derimod til en forestilling om, at der skal interveneres i forhold til det samlede problemkompleks i en sag. Der er en vigtig nuanceforskel på helhedssyn og helhedsorienteret indsats, nemlig at helhedssynet handler om at komme hele vejen »rundt om klienten«, mens den helhedsorienterede indsats nærmere handler om at komme hele vejen »rundt om problemet«²⁴.

En inklusionsorienteret praksislogik betyder ikke nødvendigvis, at socialarbejderen tænker i et traditionelt helhedssyn, men inklusionsorienteringen rækker videre end blot sikringen af klientens aktivitet (deltagelse i aktivering) og nødvendiggør et bredere blik for mulige barrierer i forhold til et arbejdsliv. Dermed kan man sige, at en inklusionsorienteret praksislogik må have blik for helhedsorienteret indsats i forhold til at have et bredt blik for arbejdsløsheden som socialt problem og de forskellige arenaer, som er relevante i relation hertil. Arbejdet med at understøtte kontanthjælpsmodtagernes bevægelse hen imod integration på arbejdsmarkedet kan være en langvarig proces, og en proces, der ikke alene handler om kontanthjælpsmodtageren som individ, men også om, hvilke mulighedsstrukturer der er på arbejdsmarkedet. Når der i herved afhandling tales socialt arbejde, der søger at øge de arbejdsløses integration i det sociale og økonomiske fællesskab, som arbejdsmarkedet udgør, så er det vigtigt at slå fast, at målsætningen ikke nødvendigvis er en »her og nu«-arbejdsmarkedsintegration. Socialt arbejde har at gøre med en bred gruppe af klienter, med vidt forskellige vilkår, behov og ønsker. Derfor er det også nødvendigt at åbne op for en forståelse af integration, som er processuel, som kan bestå af flere faser, og som sigter hen imod en plads på arbejdsmarkedet som et langsigtet, men også holdbart mål.

En inklusionsorienteret praksislogik er inkluderende på flere niveauer. Dels er den inkluderende i forhold til, at klienten må forstås såvel i kraft af individuelle karakteristika som omverdens karakteristika. Dels er den inkluderende i forhold til socialarbejderens orientering mod forandring i individet såvel som forandring i samfundsmæssige eller strukturelle betingelser. At netop en inklusionsorienteret praksislogik defineres som analytisk pejlemærke i afhandlingen, kan næppe overraske, taget i betragtning at definitionen af socialt arbejde jo netop eksplicit søger ud over et utilstrække-

lighedsperspektiv og hen imod både et omfordelingsperspektiv og et konfliktperspektiv.

1.6 Problemformulering

I gennem kapitlet har jeg søgt at præcisere, hvilken forståelse af sociale problemer og socialt arbejde jeg går til analyserne af kommunal praksis på beskæftigelsesområdet med. Blandt de centrale elementer kan nævnes:

- at socialt arbejde handler om tilsigtet social forandring
- at socialt arbejde på arbejdsmarkedsområdet er rettet mod integration på arbejdsmarkedet under hensyntagen til klientens behov, forudsætninger og medansvar for »forandringen«
- at klienten ikke alene kan forstås ud fra et individorienteret perspektiv, men at relevante omverdensfaktorer må inddrages i forståelsen af klientens situation
- at socialt arbejde ikke alene finder sted i interaktionen mellem socialarbejder og klient, men at socialt arbejde også rækker ud over interaktionens rum
- at socialt arbejdes praksis er værdimæssigt forankret og kontekstafhængig
- at socialt arbejde ikke kan betragtes som entydigt, men at der kæmpes på feltet om forskellige praksislogikker

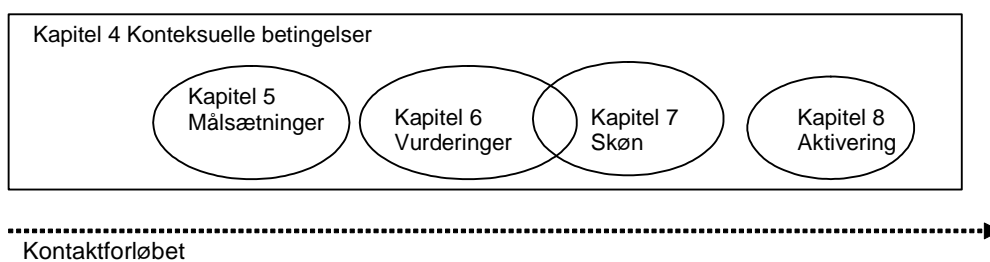
I starten formulerede jeg afhandlingens problemformulering som lød:

Hvordan påvirker kontekstuelle betingelser socialt arbejdes praksis, og hvordan udfyldes handlerummet i frontlinjen af socialarbejdernes forskellige måder at tænke og handle på?

Med udpegningen af et analytisk pejlemærke tilføjes en retningsorientering i afhandlingens interesse for socialt arbejdes praksis. Ovenstående spørgsmål rettes altså mere specifikt imod *mulighederne for, at en inklusionsorienteret praksislogik kan udfoldes i det betingede handlerum i socialt arbejdes frontlinje.*

1.7 Afhandlingens opbygning

Afhandlingen er traditionel i sin opbygning. *Kapitel 1* er en indledende afgrænsning af det problemfelt, som afhandlingen søger at belyse empirisk. Gennem kapitel præsenteres de centrale forståelser af sociale problemer, socialt arbejde og beskæftigelsesområdet som genstandsfelt, som ligger til grund for afhandlingens analyser. Samtidig skitseres et analytisk pejlemærke for afhandlingens forståelse af socialt arbejde på beskæftigelsesområdet, som er retningsgivende for analyserne. *Kapitel 2* beskriver den teoretiske ramme for afhandlingen. Teoretisk trækker afhandlingen især på to perspektiver: et felperspektiv (primært inspireret af Bourdieu) og et frontlinjeperspektiv (primært inspireret af Lipsky, Hasenfeld m.fl.). *Kapitel 3* handler om de metodiske og analytiske overvejelser, hvor centrale kodeord er kvalitativt, komparativt, casestudie og praksisorienteret. Dernæst følger en række empiriske analyser. De empiriske analyser starter med *kapitel 4*, der beskriver og fortolker de forskellige kontekstuelle betingelser, som gør sig gældende i de to kommuner. Dermed udgør kapitel fire et forsøg på at bibringe læseren en forståelse af centrale kontekstuelle vilkår, som gør sig gældende for de to cases, og som de øvrige analyser skal ses i lyset af. *Kapitel 5 til 8* er analyser af det empiriske materiale. Kapitlernes rækkefølge følger kontaktførløbets struktur (dvs. fra en klient kommer i kontakt med den kommunale frontlinjemedarbejder, og til vedkommende igen forlader systemet).



Når en arbejdsløs kommer ind til en samtale med socialarbejderne i kommunen, er der på forhånd en række målsætninger for arbejdet. Nogle af disse målsætninger er officielle, enten defineret centralt eller lokalt, og nogle målsætninger er mere implicite og kommer til udtryk gennem frontlinjens daglige arbejde. Disse målsætninger kaldes operative målsætninger. *Kapitel 5* er en analyse af disse forskellige målsætninger på feltet,

i de to kommuner og blandt frontlinjemedarbejderne. *Kapitel 6* er en analyse af vurderingsprocessen. Når den arbejdsløse møder socialarbejderen, finder der en vurdering sted. Denne vurdering er central for forståelse af socialt arbejde. Kapitellet tager udgangspunkt i den del af det empiriske materiale, som er tilvejebragt gennem fokusgruppeinterview. Vurderingsanalysen udspringer af frontlinjemedarbejdernes vurderinger af en fiktiv klient, som blev præsenteret til dem gennem en konstrueret samtale på video, mellem en »socialarbejder« og en »klient«. Denne metode og dens fordele og ulemper diskuteres i kapitel 3. I *kapitel 7* handler det stadig om den del af kontaktforløbet, som har at gøre med vurdering. Her er fokus på kategorisering af klienten og socialarbejderens muligheder for skøn. Det empiriske materiale, der ligger til grund for analysen, er et bredere udsnit af det kvalitative materiale, dvs. interview og observationer. Det sidste analytiske kapitel, *kapitel 8*, handler om aktivering. Loven på området sætter aktivering centralt som indsats. Aktivering udgør derfor både en ovenfra givet kontekst for det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet og en lokal kontekst, der rummer forskellige muligheder for aktivering. Mens kapitel 6 og 7 især fokuserer på mødet mellem socialarbejderen og klienten, så forsøger afhandlingen at anlægge et bredere perspektiv på socialt arbejde ved at inddrage de bredere betingelser og kontekstuelle vilkår for dette møde. *Kapitel 9* er konklusionen, hvor jeg vil argumentere for nødvendigheden af at forstå socialt arbejdes flertydighed og fokusere på de forskellige handlemuligheder, der findes i praksis. Jeg vil argumentere for, at en inklusionsorienteret praksislogik kan genfindes som praksislogik i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet, men at det langt fra er den eneste logik, der præger arbejdet i frontlinjen.

2 Socialt arbejde som felt og frontlinje: teoretisk inspiration til empirisk analyse

Dette kapitel handler om det teoretiske perspektiv, som jeg anlægger i afhandlingen. Som beskrevet i kapitel 1 er afhandlingen en empirisk afhandling, hvor fokus er på socialt arbejdes praksis. Men analyserne henter inspiration i et teoretisk perspektiv. Intentionen er at lade teoretiske forståelser og empirisk materiale bidrage til teoretisk informerede, empiriske analyser. Det teoretiske perspektiv, som skal præsenteres i dette kapitel, afspejler delvist denne analytiske proces (jf. kapitel 3). Koblingen af de forskellige teoretiske begreber og tilgange er blandt andet fremkommet i mødet med de udfordringer, som det empiriske materiale rummer. I den forstand er det teoretiske perspektiv afhængigt af og koblet til det empiriske materiale²⁵.

Det teoretiske perspektiv, som jeg bringer i spil, rummer to forskellige niveauer, der gensidigt befrugter hinanden i forståelsen af, hvad der sker i socialt arbejdes praksis. For det første tager jeg udgangspunkt i et feltanalytisk niveau inspireret af Pierre Bourdieus teori om felter, og for det andet trækker jeg på et frontlinjeanalytisk niveau primært inspireret af Michael Lipsky og Yeheskel Hasenfeld. I det følgende skal der dels gøres rede for udvalgte dele af disse teorier og dels for, hvordan det teoretiske perspektiv søges udfoldet i de empiriske analyser. Inden vi går nærmere ind i de enkelte teoretiske delelementer, skal det samlede teoretiske design kort introduceres.

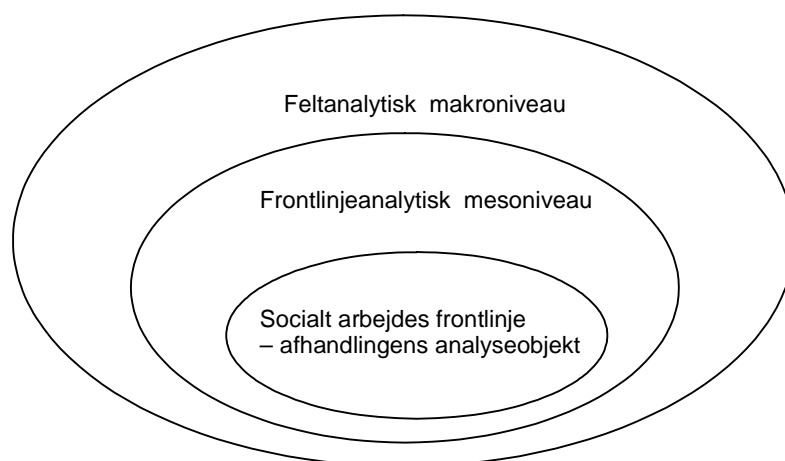
Feltteorien udgør på et overordnet niveau min teoretiske tilgang. Dette teoretiske niveau medvirker dermed til at definere nogle grundlæggende måder at anskue forskningsobjektet på og rammesætter afhandlingens

epistemologiske ståsted. Med den feltanalytiske tilgang følger en grundlæggende antagelse om, at der udfolder sig implicite og eksplicite konflikter og kampe om, hvordan socialt arbejde skal udføres mellem forskellige aktører på feltet. De centrale aktører i mine analyser er de kommunale socialarbejdere, men deres praksis analyseres i relation til et bredere felt med andre aktører (blandt andet repræsentanter fra den administrative ledelse, kommunalpolitikere, aktører på arbejdsmarkedet, medarbejdere på aktiveringsprojekter, og klienterne ikke at forglemme). Samtidig ligger det i den feltanalytiske tilgang, at der i disse kampe eksisterer en række forskellige interesser og anskuespositioner eller praksislogikker²⁶. Det vil sige at socialt arbejdes opgave ikke er entydig, men fortolkes forskelligt afhængigt af, hvorfra man anskuer denne opgave. Denne afhandling skal ikke læses som en stringent Bourdieusk feltanalyse²⁷. Den feltanalytiske tilgang udgør afhandlingens overordnede teoretiske perspektiv, men kombineres i analyserne med teoretisk inspiration hentet fra teorier på et mesoniveau, der mere direkte adresserer det specifikke genstandsfelt, som afhandlingen drejer sig om.

Det frontlinjeanalytiske niveau rummer to delelementer. Dels et element, der bidrager til forståelsen af de kommunale socialarbejdere i den velfærdsstatslige frontlinje, som organisatorisk forankrede i en særlig form for organisation, nemlig en organisation, der har med klienter at gøre. Den organisationsforståelse, som jeg trækker på i afhandlingen, vægter en kontekstualisering af frontlinjens praksis. Det betyder, at jeg interesserer mig for de konkrete og forskellige organisatoriske former, frontlinjen er forankret i, men også for den fælles viden og de kognitive systemer, som eksisterer i en given organisation (der rækker ud over frontlinjen), og som kommer til udtryk gennem frontlinjens ord og handlinger. Det andet element på det frontlinjeanalytiske niveau henter inspiration fra implementeringsforskningen. Implementering omhandler iværksættelse og gennemførelse af politiske intentioner. Den implementeringsteoretiske forståelse, som jeg trækker på, anskuer ikke implementering som en teknisk proces. Derimod finder der i udførelsesleddet, som i dette tilfælde er kommunale socialarbejders arbejdspraksis, en fortolkning og betoning af lovgivningen sted, som er relevant at gå tæt på i analyserne. Dermed bibringer implementeringsperspektivet både et blik for den bredere politiske og samfundsmæssi-

ge kontekst, som frontlinjearbejdet foregår indenfor, og for den konkrete praksis i frontlinjen. Det frontlinjeanalytiske niveau søger dermed blandt andet at placere frontlinjens praksis i forhold til, hvordan politikkers intentioner implementeres, at forstå, hvordan forskellige måder at tænke og handle på er organisatorisk forankrede, at anskue frontlinjen som del af en bredere organisatorisk helhed med særlige ressourcemæssige og kontekstafhængige vilkår mv. Analyserne udfoldes på baggrund af to empiriske cases fra det sociale arbejdes frontlinje (jf. kapitel 3 om de nærmere metodiske og analytiske overvejelser). Det teoretiske perspektiv med de to forskellige niveauer kan ses illustreret i forhold til det empiriske materiale i følgende figur:

Figur 2.1 Afhandlingens teoretiske perspektiv



2.1 Det feltanalytiske niveau

Det *feltanalytiske niveau* udgør den overordnede teoretiske forståelse, som de empiriske analyser finder sted indenfor. Socialt arbejde på beskæftigelsesområdet er et felt under forandring og er præget af flertydighed og variation. Valget af dette empiriske nedslagspunkt hænger sammen med, at dette hjørne af feltet for socialt arbejde i særlig grad er under forandring. Det kan derfor antages, at en analyse af praksis i denne del af feltet har mulighed for at give indblik i nogle af de konflikter og modstridende positioner, der også har relevans for feltet bredere set. Feltforståelsen hentes hos Bourdieu, hvor det konfliktuelle aspekt betones: »...every

field is the site of a more or less overt struggle over the definition of the legitimate principles of the division of the field» (Bourdieu 1985; 734). Med felttilgangen vælges altså samtidig et ønske om at forstå, hvilke kampe der foregår på feltet, og ikke mindst, hvad det er, der kæmpes om. Hvordan defineres, hvilke principper er legitime? Eller med andre ord: hvordan kæmpes der i feltet om forskellige måder at anskue, udføre og organisere socialt arbejde på på beskæftigelsesområdet. I kapitel 1 blev min forståelse af socialt arbejde præsenteret²⁸. Denne forståelse præger min analytiske tilgang. Derfor er det fx interessant at se nærmere på, hvornår det fremtræder som et »legitimt princip« i socialt arbejde at rette fokus mod faktorer i klientens omverden frem for alene mod klientens vilje. Eller det er interessant at søge at finde svar på, hvornår en inklusionsorienteret logik defineres som et »legitimt princip«, hvor socialarbejdernes indsats er orienteret mod arbejdsmarkedet med udgangspunkt i en lydhørhed over for klienten. Valget af felttilgangen er samtidig et valg af en analyseoptik, der retter interessen mod konflikterne, dilemmaerne og forskellighederne i praksis. Det er vigtigt her at understrege, at felttilgangen er en analytisk tilgang. Felter er ikke objektivt forekommende i den empiriske virkelighed, men er et analytisk forsøg på at forklare elementer og mekanismer på et givet empirisk område.

Med valget af en feltanalytisk tilgang vælges samtidig et perspektiv, der betoner de relationelle aspekter. Aktørerne på feltet betragtes ikke som autonome individer, men som knyttet an til de strukturelle betingelser, som feltet rummer. I praksis betyder det, at socialarbejderne ikke betragtes som autonome aktører, der kan handle frit, og eksempelvis vurdere en klient ud fra forgodtbefindende og personlige holdninger. I Bourdieusk forstand betyder en feltanalytisk tilgang, at man som forsker interesserer sig for relationelle aspekter »...to think in terms of field is to think relationally« (Bourdieu & Wacquant 1992; 96). Det betyder, at socialarbejdernes handlinger og udsagn må forstås i forhold til de muligheder, de har for at handle, herunder eksempelvis som personer med egne erfaringer, som del af et fagligt kollektiv, som del af en organisatorisk enhed og som aktører på et område med normative fordringer og stærke offentlige diskurser. Socialarbejderne er »relateret« til feltets logikker og rationaler, og det giver derfor ikke mening at fokusere analysen alene på socialarbejderne som aktører. Det rela-

tionelle aspekt af feltteorien adskiller sig fra en interaktionistisk forståelse af socialt arbejde. Feltoptikken betyder netop, at det primære fokus ikke er på interaktioner og intersubjektive bånd mellem individer, men på relationer, der er forankret i objektive strukturer (Bourdieu & Wacquant 1992). Dette forskningsperspektiv adskiller sig dermed eksplicit fra en del af den nyere danske forskning, der omhandler socialt arbejde, hvor et interaktionistisk perspektiv (bl.a. inspireret af Erving Goffman) har stået stærkt på dette relativt nye forskningsfelt (bl.a. Stax 2003, Mik-Meyer 2004). I et feltteoretisk forskningsperspektiv er det ikke det enkelte individ, der står centralt, men derimod forståelsen af forskellige positioner i feltet, samt de rationaler og logikker, det er muligt at trække på i det pågældende felt, og som kommer til udtryk gennem socialarbejdernes ord og handlinger. Det er med andre ord forskellige måder at udføre og anskue arbejdet på, der kæmpes om, og socialarbejderne går ind i disse (implicite og eksplicite) kampe med forskellige forudsætninger og forskellige ressourcer at trække på. Martin (2003) peger på, at der findes en række forskellige feltteoretiske tilgange, men kalder Bourdieus særlige brug af feltbegrebet for »*fields of organised striving*« (Martin 2003; 20). I Bourdieus empiriske forskning rettes interessen typisk mod at forstå logikkerne bag denne »organiserede strid« på et givet felt. Også i min brug af den feltanalytiske tilgang søges en sådan forståelse af de logikker, som ligger bag om praksis i socialt arbejde. Mit fokus er rettet mod, hvilke logikker der efterstræbes i den kommunale frontlinjes praksis over for kontanthjælpsmodtagere. Og det gøres ud fra en betragtning om, at disse logikker har en sammenhæng med de forskellige organisatoriske og kontekstuelle betingelser, der gør sig gældende for de pågældende grupper af socialarbejdere²⁹.

I forhold til en operationalisering af feltet kan man godt føle sig lidt forladt med Bourdieus feltdefinition. Som (empirisk orienteret) forsker konfronteres man med det problematiske i at afgrænse et felt. Et felt har ifølge Bourdieu »dynamiske grænser«, der er betinget af den stadige kamp, som finder sted i og imellem felterne (Bourdieu & Wacquant 1992). Og hvis man leder efter en mere præcis angivelse af, hvor et givet felts yderste grænse skal findes, leder man forgæves. Ifølge Bourdieu, så er et felts grænser »...situated at the point where the effects of the field cease« (Bourdieu & Wacquant 1992; 100). Der skal ikke her argumenteres for,

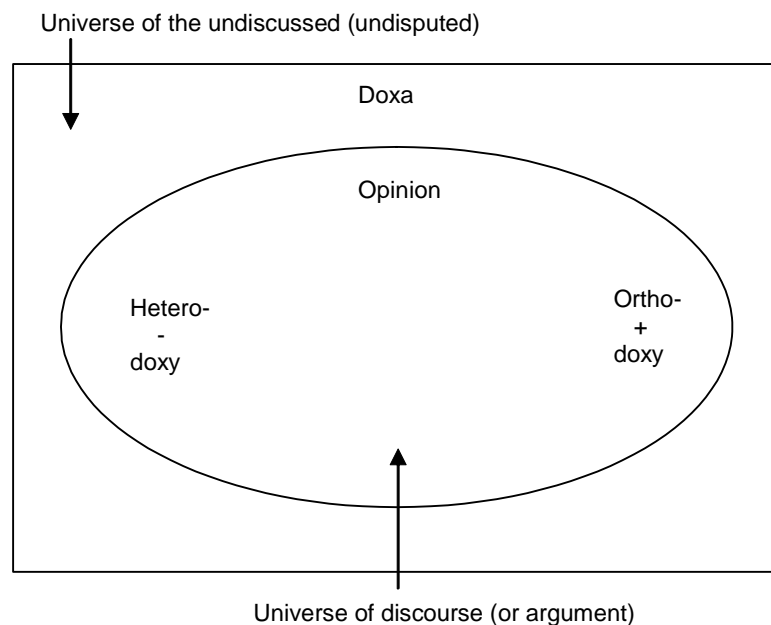
hvor grænserne for socialt arbejdes felt skal trækkes. En sådan argumentation er ikke afgørende i forhold til dette empiriske studie af feltet. Frem for at argumentere for feltets periferi rettes blikket mod centrum af det valgte felt. Udgangspunktet er, at socialarbejderne i de kommunale beskæftigelsesafdelinger udgør centrale aktører på feltet. Den feltanalytiske tilgang handler derfor snarere om at have blik for de relationelle og positionelle vilkår, der gør sig gældende for feltets centrale aktører, end for at definere eksplicite grænser for det pågældende felt. Analyserne finder sted på et institutionelt niveau i feltet. Det empiriske materiale dækker altså ikke feltet bredere set, men tager udgangspunkt i analyser af, hvordan praksis udfolder sig bestemte steder i feltet. Gennem de praksisforankrede analyser søger jeg at bidrage til en forståelse af mekanismer og logikker i feltet som sådan, men empirisk er fokus altså på praksis og på et institutionelt niveau.

2.1.1 **Doxa på feltet for socialt arbejde**

Inden for et givet felt vil der til enhver tid være en række antagelser eller forestillingskomplekser, som ikke diskuteres, men som tages for givet af feltets aktører. Når disse forestillingskomplekser først har grundfæstet sig, rummer de en selvopretholdende og konserverende kraft. Antagelserne eller selvfølgelighederne betegner Bourdieu »...*doxa, so as to distinguish it from an orthodox or heterodox belief implying awareness and recognition of the possibility of different or antagonistic beliefs*« (Bourdieu 2002; 164). Der skelnes altså mellem på den ene side det, som tages for givet, dvs. det, der ikke siges, fordi det er selvsagt (doxa), og på den anden side det, der kan diskuteres, det, der kan underlægges kritisk refleksion og fremstå som eksplicite uenigheder blandt feltets aktører. Diskussionens og meningens univers rummer både konventionelle og anderledes tanker, holdninger og refleksioner. Det centrale er, at det kan gøres til genstand for diskussion, uenighed og eksplicit kritik. Det betyder også, at der på et givet felt udvikler sig et relativt forhold mellem det, der kan siges og diskuteres (universe of discourse), og det, som ikke sættes ord på (universe of the undiscussed). Det kan illustreres ved hjælp af denne figur:

Figur 2.2 Doxa i selvfølghederens univers

2.2



(Bourdieu 2002;168).

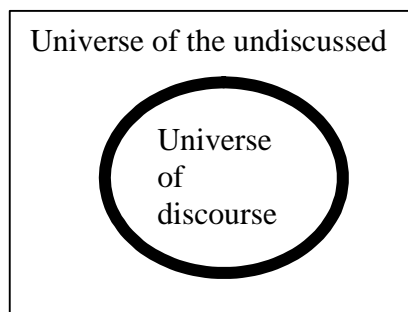
Järvinen (2004a+b, Järvinen m.fl. 2002) har argumenteret for, at for at forstå praksis i socialt arbejde er det nødvendigt at stille skarpt på feltets doxa. Det ligger i ethvert felts logik, at der altid vil eksistere en vis mængde selvfølgheder eller doxiske antagelser i feltet. Spørgsmålet er, hvor meget de doxiske forestillingskomplekser fylder i forhold til de heterodoxe eller ortodokse elementer i feltet, der kan blive og bliver gjort til genstand for diskussion og kritisk refleksion. Argumentet om, at feltet for socialt arbejde i høj grad er præget af doxa, skal her gennemgå en kritisk granskning. Frem for at beskrive socialt arbejde som fastlåst i ureflekterede doxiske strukturer søges en mere dynamisk og offensiv forståelse af praksis i socialt arbejde.

I det teoretiske introduktionskapitel til magtudredningens »Det magtfulde møde mellem system og klient« (Järvinen m.fl. 2002) præsenteres Bourdieus doxa-begreb i forhold til socialt arbejde. Her hedder det, at »Doxa inden for feltet socialt arbejde er fx professionens opfattelse af sine vigtigste funktioner og typiske partnere, dens definitioner af sine klienter, de forståelses- og forklaringsmodeller, det sociale arbejde er baseret på, de problemløsningsmetoder, som tages i anvendelse ved forskellige problemtyper, de prognoser, man opererer med for forskellige klientkategorier

etc.» (Järvinen m.fl. 2002; 16). Denne udlægning af doxa-begrebet betoner nogle særlige perspektiver. For det første betyder eksemplificering af doxa på feltet socialt arbejde, at klientdefinitioner, prognoser og problemløsningskategorier afgrænses fra det, Bourdieu kalder »universe of discourse (or argument)«. Det betyder, at »selvfølgelighederne« og »usagthederne« breder sig ud over praksis og udgrænser det, der kan ekspliciteres og diskuteres blandt det sociale arbejdes praktikere. For det andet betoner denne udlægning af doxa et professionsperspektiv. Hermed er der lagt op til en opfattelse af socialt arbejde, hvor en profession (socialrådgiveren?) er to-neangivende for de centrale læresætninger og antagelser, der hersker i praksis. Järvinen m.fl. (2002) understreger det professionsorienterede perspektiv ved at argumentere for, at fordi professionen har staten i ryggen (i kraft af en statsautoriseret uddannelse), har professionen »...en særlig mulighed for at sætte sine opfattelser igennem som doxa inden for et givet felt« (Järvinen m.fl. 2002; 16).

Der vil altså altid eksistere en vis mængde selvfølgeligheder i ethvert felt, men hvor omfattende er det usagtes univers i forhold til det diskuteres univers – og er der mulighed for at ændre på det relative forhold mellem de to? I Järvinens fremstilling af feltet for socialt arbejde fylder doxa en stor del af feltet. Eller rettere afgrænsningen mellem doxa på den ene side og heterodoxi/ortodoxi i feltet på den anden side er skarpt trukket op og med ringe mulighed for at påvirke hinanden. Denne opfattelse af forholdet mellem »universe of discourse« og »universe of the undiscussed« kan illustreres således:

Figur 2.3 Relation mellem »discourse« og »the undiscussed« (1)



I Järvinens version bredes feltets doxa ud over en række temaer i socialt arbejde, som sagtens kan tænkes at blive diskuteret og gjort til genstand for refleksion i dele af feltet. Blandt de elementer, som Järvinen m.fl. (2002) peger på som doxiske, er elementer, som i mit empiriske materiale ofte gøres til genstand for uenigheder, refleksioner og diskussion, eksempelvis når forskellige fortolkninger af en klients problemer kommer til diskussion blandt socialarbejderne og socialarbejdernes fælles diskussioner af eksisterende aktiveringstilbuds kvalitet. En betoning af doxa som altopslugende medfører samtidig en forståelse af feltet for socialt arbejde som ureflekteret og tavs. Derudover er det et interessant spørgsmål, hvorfra selvfølgelighederne udspringer. På arbejdsmarkedsområdet kan man argumentere, at en af de mest iøjnefaldende selvfølgeligheder i praksis er, at klienterne skal aktiveres, og at det er rimeligt at kræve modydelse, i forbindelse med at klienterne modtager kontanthjælp. Denne selvfølgelighed er trængt ind i praksisfeltet fra det politiske felt og stammer som sådan ikke fra socialarbejdernes profession. Der kan altså være grund til at stille sig kritisk over for antagelsen om, at det er socialarbejdernes profession, der er den primære kilde til doxa.

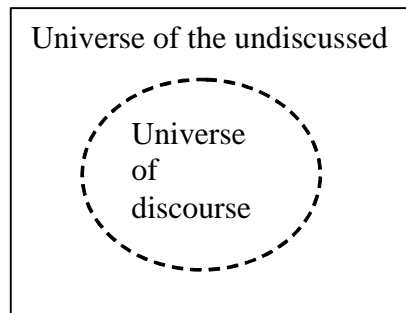
Ifølge Bourdieu er doxa »...a particular point of view, the point of view of the dominant, when it presents and imposes itself as a universal point of view« (Bourdieu 1989;15). Dermed bliver den professionelle (socialrådgiveren?) i Järvinen m.fl.s udlægning, den dominerende på det sociale arbejdes felt, som opretholder det universelle synspunkt. Perspektivet tilskriver dermed socialarbejderen temmelig meget magt. Henriksen & Prieur (2004) stiller sig kritisk over for forståelsen af den magtfulde socialarbejder og peger på, at magtproblematikken i socialt arbejde er mere kompleks end som så. Socialarbejderen er ikke blot udøver af magt, men også underlagt magt ovenfra, i form af krav om implementering af bestemte prioriteringer. Også Bourdieu selv beskriver socialarbejderens position som meget andet end magtfuld. Han har kaldt socialt arbejde »an impossible mission« (Bourdieu m.fl. 1999; 189) i det omfang, arbejdets mission ikke følges op af tilstrækkelige midler (som ikke alene er økonomiske, her menes midler i en bredere forstand). »...they [the socialworkers] often experience as profoundly personal dramas: contradictions between the often endless missions entrusted to them, especially in matters of job and hou-

sing, and the invariably paltry means granted to them« (Bourdieu m.fl. 1999; 184). Samtidig befinder socialarbejderne sig til stadighed i en forhandlingssituation med en lang række forskellige klienter, som i mindre eller større udstrækning er i stand til at gøre deres krav gældende³⁰. Det interessante i diskussionen omkring doxa er måske i højere grad, hvor grænsen går mellem »the universe of the undiscussed (undisputed)«, dvs. doxa, og »the universe of discourse (or argument)«, som både kan rumme diskussioner og refleksioner blandt de konventionelt og de anderledestænkende.

Det er relevant at stille spørgsmålet, om doxa overhovedet skal forstås som fuldstændig afskåret fra refleksivitet? I en artikel i det anerkendte tidskrift *Theory, Culture & Society* kritiserer Myles (2004) Bourdieu for at sætte doxa-begrebet i opposition til refleksivitet³¹. Doxa fremstilles som en praktisk sans, som definerer grænserne for de »...*perceptions and opinions (essentially, orthodoxy and heterodoxy) which have not been subjected to reflective thought*«. (Myles 2004; 94). Når doxa fortolkes som fuldstændig adskilt fra refleksivitetens univers og forstås som det, der begrænser diskursens univers, så medfører brugen af begrebet en betoning af »...*political »pessimism« and »stasis« characterizing the work*« (Myles 2004; 96). Med andre ord så lyder kritikken mod Bourdieus (og dermed også Järvinens) brug af doxa-begrebet, at refleksivitet bliver udgrænset fra de sociale aktørers praktiske handlinger – og i stedet placeres hos den refleksive sociologis forskere. Myles argumenterer for, at det er nødvendigt at betone de forskellige »stages of consciousness«, der ligger mellem doxa og refleksivitet og udvikle en refleksiv sociologi, der kobler refleksivitet med krop og praksis, og som dermed rummer muligheden for at kunne konceptualisere det potentiale, der er for, at refleksivitet kan udspringe af hverdags erfaringer (Myles 2004)³².

Mit udgangspunkt er, at det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet udgør et turbulent og meget politiseret felt under forandring. Denne turbulens kan antages at medvirke til at påvirke og udfordre relationen mellem »the universe of discourse (or argument)« og »the universe of the undiscussed (or undisputed)«. Denne alternative måde at se relationen på kan illustreres på denne måde:

Figur 2.4 Relation mellem »discourse« og »the undiscussed« (2)



Når praksis stilles over for nye krav, varetager nye funktioner, må forholde sig til nye samarbejdspartnere, gennemgår organisatoriske ændringer og tager nye værktøjer i brug, så kan det usagtes og selvfølgelighedens univers få sværere kår. I de kommende empiriske analyser skal vi se nærmere på, hvordan diskussionens og refleksionens univers kan tilkæmpe sig mere eller mindre plads i det sociale arbejdes praksis.

2.1.2 Socialarbejdernes betingede handlerum

Allerede i kapitel 1 slog jeg fast, at afhandlingen forstår socialt arbejdes praksis som både strukturelt betinget (bl.a. i kraft af forskellige kontekstuelle betingelser) og med rum for handling og for forskellige måder at anskue socialt arbejdes opgave på. Dette spænd mellem et strukturelt niveau og et aktørniveau står centralt i Bourdieus teoretiske arbejde. Bourdieu skriver sig kritisk op imod en subjektivistisk epistemologi på den ene side og en objektivistisk epistemologi på den anden. Den subjektivistiske epistemologi kan kritiseres for at »glemme« strukturelle betingelsers betydning, overse skellet mellem praktisk og teoretisk viden og være underlagt en falsk forestilling om at kunne blive et med forskningsobjektet. Den objektivistiske epistemologi kan på den anden side kritiseres for alene at have øje for de strukturelle vilkår og ignorere aktørernes handlemuligheder, forandringspotentialer og muligheder for selv aktivt at konstruere deres liv (Järvinen 1998). Alternativet for Bourdieu er derfor at sammentænke struktur- og aktørperspektivet. Med betegnelsen »social praxeology« er intentionen at sammenvæve en strukturalistisk og en konstruktivistisk tilgang (Bourdieu & Wacquant 1992).

Martin (2003) hævder, at forsøget på at anlægge en »både-og«-tilgang med henblik på én gang for alle fralægge sig diskussionen, om hvad der skyldes struktur, og hvad skyldes aktør, er ufrugtbar, fordi det netop er spændingen mellem struktur på den ene side og aktør på den anden side, der motiverer til teoriudvikling på det sociologiske område. I lyset af denne anskuelse er det interessant at se på den kritik, som Bourdieu ofte bliver mødt med. For selv om han gang på gang har insisteret på, at hans feltteoretiske perspektiv netop udspringer af ønsket om at relatere aktørperspektivet i forhold til et strukturperspektiv (eller omvendt), så er en af de mest klassiske kritikere rettet mod Bourdieus teorikompleks, at det strukturelle perspektiv har forrang i hans konkrete analyser; at der er tendenser til reduktionisme og social determinisme i hans arbejde (Sewell 1992, Prieur 2002). Kritikken er også rettet mod, at habitusbegrebet (dispositioner), der rummer koblingen mellem position (strukturelt betinget) og positionering (aktørernes valg) bliver »...*concieved exclusively as going the one way: from structures to »choice« (which no one really has, inasmuch as they are controlled by the structures), never in the reverse direction«* (Järvinen 1999; 16). Men »ensrettethed« i koblingen mellem struktur og aktør handler om, hvordan koblingen opfattes (og kunne man tilføje: operationaliseres), og, vil jeg hævde, ikke om, at relationen mellem position og positionering endegyldig er fastlåst i det strukturelles forrang. Jeg vil vende tilbage til denne diskussion i argumentationen for professionshabitus nedenfor.

I mine konkrete analyser af socialt arbejdes praksis inddrages de organisatoriske og kontekstuelle begrænsninger for socialarbejdernes handlinger, hvilket i ovenstående argumentation kan forstås som en kobling fra struktur til »valg«. Men samtidig vægtes i analyserne det handlerum, som eksisterer i praksis. Man kan sige, at set fra et feltanalytisk perspektiv har socialarbejderne et betinget handlerum. Analyserne ser nærmere på, hvordan socialarbejderne vurderer og udfolder faglige skøn i deres arbejde. Gennem analyserne søges en nærmere forståelse af, hvordan dette handlerum udfyldes på forskellige måder i forskellige sammenhænge, og der søges en forståelse af forskellige betingelser for handling i socialt arbejde. Der søges med andre ord at opnå en bedre analytisk forståelse af, hvordan koblingen mellem »valg« og struktur foregår. Hvordan socialarbejderne som handlende aktører medvirker til at konstruere (og i nogle tilfælde

transformere) de strukturelle betingelser, som de handler indenfor. Aktørernes påvirkning af strukturelle vilkår berøres også i de definitioner på socialt arbejde, som blev præsenteret i kapitel 1. De rummer blandt andet en orientering mod social forandring, der rækker ud over klienten som individ og hen imod de mulighedsstrukturer, som har betydningen for de mulige løsninger på et givet sociale problem. Også den danske definition (Koch 1996) peger på socialarbejdernes muligheder for at påvirke de strukturelle vilkår for arbejdet, blandt andet ved at gøre brug af en socialpolitisk aktørrolle (jf. afsnit 1.2.3).

2.1.3 Kapitaler og handlemuligheder

I operationaliseringen af Bourdieus begreber har jeg behov for både at have blik for, at struktur opstår ud af folks erfaringer og praksis og sætter grænser for mulige fortolkninger, og samtidig have blik for, hvilke handlinger der er mulige inden for en given kontekst – at socialarbejderne både skaber og er begrænsede af sociale strukturer³³. Når jeg her går nærmere ind i strukturbegrebet, handler det ikke om at udpege strukturelle (og fastlåste) vilkår i det sociale arbejde, men om at nuancere det samspil, der er mellem struktur og aktør i mine analyser. Nuanceringen af strukturbegrebet er altså nærmere en præcisering og operationalisering af, hvordan samspillet mellem strukturelle betingelser for tanke og handling spiller sammen med mulighederne for, at tanke og handling kan udfordre strukturelle elementer.

Den dobbeltsidede strukturforståelse³⁴ handler på den ene side om elementer som »erfaringer« og »fortolkninger«. Denne side af strukturbegrebet betegner Bourdieu de »mentale strukturer«. I prologen til »The State Nobility« uddyber han, hvad han nærmere mener med dette begreb: »*cognitive structures that agents bring to bear in their practical knowledge of the social worlds thus structured (...) the principles of vision and division that agents apply to [different fields]*« (Bourdieu 1996;1). Denne del af strukturbegrebet handler om de strukturer, som er virtuelle og mentale. Man kan sige, at det er en slags kognitive erfaringsmønstre, der rummer bestemte måder at forstå og handle på. Det er samtidig et strukturelt element, som har at gøre med aktørernes principper for, hvad de har blik for (vision), og hvordan de inddeler (division) (Mathiesen 2002; 35). Det

handler i denne sammenhæng blandt andet om de vurderings- og kategoriseringslogikker, socialarbejderne benytter sig af i arbejdets praksis. Man kan tale om, at de mentale strukturer betyder, at der er en form for mulighedsrum i praksis, der medvirker til at sætte grænser for, hvordan det er muligt at forstå og dermed at handle i socialt arbejde. Mulighedsrum i socialt arbejde hænger i høj grad sammen med den habitus, som feltets agenter har, og de habituelle træk, som præger feltet³⁵. Det mentale/kognitive element betyder, at denne del af strukturbegrebet i særlig grad er rettet mod individet. Min tilgang handler om at søge at forstå socialt arbejdes praksis, som det udføres på et mere kollektivt niveau, og mit empiriske fokus er rettet mod socialarbejderne som del af socialfaglige team (jf. kap. 3). I min operationalisering af habitusbegrebet nedenfor søger jeg væk fra en individuel forståelse af de mentale strukturer (hvilket ikke betyder, at jeg ikke anerkender deres eksistens) og hen imod en forståelse af habitus som et mere kollektivt fænomen.

Den anden side af strukturbegrebet, som har til formål at indfange den konkrete og faktisk forekommende del af strukturerne, har Bourdieu betegnet »world of objects« (Bourdieu 2002; 91). Denne del af strukturbegrebet skal ikke forstås som medium for eller resultat af virtuelle og mentale strukturer, men som en simultant forekommende og selvstændig del af strukturbegrebet. Bourdieu retter en kritik mod forskere, der udelukkende retter deres interesse mod de kognitive sider ved klassifikation og klassifikationssystemer: »...they forget that these instruments of cognition fulfil as such functions other than those of pure cognition. Practice always implies a cognitive operation, a practical operation of construction which sets to work, by reference to practical functions, systems of classification (taxonomies) which organize perception and structure practice« (Bourdieu 2002; 97).

Sewell (1992) har arbejdet med at udvikle Bourdieus begreber i en ikke-deterministisk retning. Han operationaliserer den konkrete og faktisk forekommende del af strukturbegrebet gennem begreber om »materielle og immaterielle ressourcer« og understreger, at begge dele kan anvendes »to enhance or maintain power (...) both types of resources are media of power and are unevenly distributed (...) Indeed, part of what it means to con-

ceive of human beings as agents is to conceive of them as empowered by access to resources of one kind or another» (Sewell 1992; 9-10).

De faktiske strukturer kan også indfanges af Bourdieus kapitalbegreber, der i højere grad end begrebet om »world of objects« rækker ud over det rent materielle niveau og også kan indfange mere diffuse typer strukturelle faktorer, som er nødvendige i analysen af det empiriske materiale. Bourdieus kapitalbegreber rummer fire typer kapital: økonomisk, kulturel, social og symbolsk, men disse begreber kan, ligesom de øvrige begreber i Bourdieus teoretiske univers, ikke endegyldigt defineres, men må præciseres og operationaliseres i forhold til det felt, de skal anvendes i forhold til. I min anvendelse af kapitalbegreberne interesserer jeg mig ikke i så høj grad for den enkelte socialarbejders samlede kapital, men i højere grad for de kapitaler, som gør sig gældende i de to socialfaglige team (jf. kap. 3).

I en analyse af socialt arbejde på beskæftigelsesområdet er det blandt andet relevant at se på økonomisk kapital i forhold til kommunens prioriteringer af bestemte tilbud, klienternes sociodemografiske sammensætning, mere eller mindre stramme ressourcetildelingssystemer i organisationen og mulighederne for, at socialarbejderne kan få tildelt ressourcer til fx at udarbejde alternative tilbud til klienterne på baggrund af deres erfaringer med, hvilke behov de møder i praksis. Økonomisk kapital kan ofte sidestilles med materielle ressourcer.

Kulturel kapital på feltet handler blandt andet om socialarbejderes viden og faglighed. Et klassisk element i kulturel kapital er uddannelse, hvilket selvsagt også spiller en rolle i det sociale arbejde (jf. tidligere diskussion af doxa som professionsbestemt). Men som påpeget af Fook (2002), så handler socialt arbejde også i høj grad om »processuelle færdigheder«. Med andre ord så er den kulturelle kapital på feltet for socialt arbejde ikke fastlåst i en bestemt defineret viden og faglighed, men udfordres og udvikles kontinuerligt og forskelligt afhængig af, hvor på feltet aktørerne befinder sig. Et centralt aspekt af den kulturelle kapital bliver derfor tilstedeværelsen af et refleksivt rum i praksis. Men den kulturelle kapital handler også om arbejdets værdimæssige baggrund og de principper, som ligger bag om praksis. Med udgangspunkt i en phronetisk forståelse af praksis (jf. kap.1) må de værdimæssige elementer betones, herunder eksempelvis socialarbejdernes professionsetik.

Social kapital kan forstås i relation til to elementer i socialt arbejdes praksis. For det første gør socialarbejderne brug af social kapital i deres interaktion med klienterne. Evnen til at føre en samtale er et vigtigt arbejdsredskab i socialt arbejde. Jordan (2000) har peget på, at netop brugen af »interpersonal skills« er afgørende for socialt arbejde, men også at disse færdigheder risikerer at blive marginaliserede, hvis kontrolsystemer, disciplineringsstrategier og bureaukratiske logikker får en mere central plads på feltet. Et andet aspekt af social kapital handler om socialarbejderne som del af en organisatorisk enhed, med forskellige arbejds- og faglige kulturer. Begge disse elementer af social kapital vil blive inddraget undervejs i de empiriske analyser. Både kulturel og social kapital kan betegnes som typer af immaterielle ressourcer.

Den sidste kapitaltype er symbolsk kapital. På ethvert felt findes der noget, som aktørerne på feltet tilskriver symbolsk værdi. På feltet for socialt arbejde kan man diskutere, hvilken symbolsk kapital socialarbejderne besidder. Villadsens (2003) analyse kan læses som udtryk for, at den symbolske kapital, som socialarbejderne havde i 1970'erne, stod stærkere og var baseret på en mere vidtgående definition af socialt arbejde, end tilfældet er i dag. Også Sehested (2002) har som bekendt peget på, at socialarbejdernes position på flere måder er blevet udfordret, blandt andet i kraft af at deres professionelle viden og færdigheder er blevet devalueret over tid. Kampen om symbolsk kapital handler i høj grad om autonomi i arbejdets praksis, om definitionsmagt og om mulighederne for at vurdere og skønne på baggrund af logikker, som stammer fra socialarbejdernes egen faglige selvforståelse. Denne diskussion tages blandt andet op i kapitel 7 og forholdes til en analyse af kommunalarbejdernes praksis i de to kommuner.

De forskellige kapitaler er ikke ligeligt fordelt blandt aktører på et givet felt, men distributionen af kapitaler har afgørende betydning for den enkelte aktørs handlemuligheder. Handlemuligheder anvendes i afhandlingen som centralt begreb i forsøget på at indfange de forskellige muligheder, der er inden for socialarbejdernes betingede handlerum.

2.1.4 **Forsøg på at operationalisere »professionshabitus«**

Habitusbegrebet er en meget omdiskuteret størrelse i litteraturen, og en del af kritikken mod Bourdieu er eksplicit rettet mod dette begreb. Habi-

tusbegrebet står centralt i Bourdieus teoretiske univers og er snævert knyttet an til feltoptikken. Habitus defineres med Bourdieus egne finurlige ord, som »...*systems of durable, transposable dispositions, structured structures predisposed to function as structuring structures, that is, as principles which generate and organize practices and representations...*« (Bourdieu 1990; 53) eller mere simpelt »...*a feel for the game*« (Bourdieu & Wacquant 1992; 128). Kritikere peger på, at habitus forstærker determinismen under dække af at ville minimere den (Bourdieu & Wacquant 1992), og at Bourdieu med habitusbegrebet kommer til at stille sig i vejen for at kunne forstå og forklare social forandring. Sewell (1992) argumenterer for, at social forandring er mulig – også inden for en teoretisk forståelse, der læner sig op af Bourdieu – men at Bourdieu selv kører af sporet med sit »...*unrealistically unified and totalized concept of habitus*« (Sewell 1992; 16). Løsningen set fra Sewells vinkel er, som beskrevet ovenfor, at operere med et mere mangfoldigt strukturbegreb, hvor »...*social actors are capable of applying a wide range of different and even incompatible schemas and have access to heterogeneous arrays of resources*« (Sewell 1992; 17). Omvendt stiller Bourdieu sig lidt undrende over for, hvorfor habitusbegrebet har kunnet afføde »...*such reactions of hostility, if not rage, among some intellectuals, and even among sociologists*« (Bourdieu & Wacquant 1992; 132), men forklarer det med, at selve forestillingen om, at individet ikke handler frit, virker truende på de intellektuelles selvforståelse. Andre fortolkere af Bourdieu argumenterer modsat for, at det netop er i habitusbegrebet, at Bourdieus teori sætter sig fri af strukturalismen og giver plads til kreativitet og uforudsigelighed i social handling (Bourdieu & Wacquant 1992). Argumenter for denne læsning af habitus er, at habitus aldrig stopper med at udvikles og til stadighed forandres og påvirkes af erfaringer og omgivelser³⁶.

Habitusbegrebet bliver ofte trukket frem i diskussionen om social arv og uddannelse, fordi dette begreb kan bidrage til en forståelse af, hvad det er børnene/de unge har med hjemmefra, hvilke valg og fravalg de er disponeret for etc. (Munk 2003, Ejrnæs 2003). Habitusbegrebet knyttes typisk an til barndommen og opvæksten. Fx skriver Järvinen, at habitus henviser til »...*de grundlæggende og vanemæssige handlingsdispositioner, som agenternes har »inkorporeret« især gennem starten af deres sociale livs-*

løb« (Järvinen m.fl. 2002). Jeg ønsker at sætte fokus på socialarbejdernes praksis i et nutidsperspektiv og potentielt fremtidsperspektiv frem for et fortidsperspektiv. Ønsket er ikke at udfolde en diskussion af socialarbejderes tidlige sociale livsløb, og »hvad de havde med hjemmefra«³⁷. Interessen for socialarbejdernes færden på feltet er tæt knyttet til feltets egen logik – og udfordringen synes derfor at være at arbejde videre med et habitusbegreb, der i særlig grad er rettet mod en slags sekundær eller en professionshabitus – som dermed afgrænses fra habituelle træk, som stammer fra aktørernes primære erfaringer og erfaringer fra andre felter end netop feltet for socialt arbejde. Dermed betones også den del af habitusforståelsen, som ikke er deterministisk og endegyldig, men som til stadighed forandres under påvirkning fra feltet (-s øvrige aktører).

Habitus skal ikke forstås som snævert knyttet til det enkelte individ, men som indlejret i den logik og de kampe, der foregår på det aktuelle felt.

»Every field is the institutionalization of a point of view in things and in habitus. The specific habitus, which is demanded of the new entrants as a condition of entry, is nothing other than a specific mode of thought (an eidos) the principle of a specific construction of reality, grounded in a prereflexive belief in the undisputed value of the instruments of construction and of the objects thus constructed (an ethos) (in reality what new entrants must bring into the game is not the habitus that is tacitly or explicitly demanded there, but a habitus that is practically compatible of being converted into the required habitus, in short, congruent and docile, amenable to restructuring« (Bourdieu 2000; 99-100).

Det, Bourdieu siger her, er, at når personer indtræder på et nyt felt, så må de kunne falde ind i den måde at tænke og handle på, som gør sig gældende i feltet. Det er dog ikke et spørgsmål om, at personen på forhånd skal være i besiddelse af den habitus, som feltet forventer (eksplicit eller implicit), men derimod er det nødvendigt, at personens habituelle træk er »kompatible«, medgørlige og føjelige for den nødvendige omstrukture-ring³⁸. Når fokus i denne afhandling er rettet mod en komparativ analyse af forskellige handlemuligheder i feltet for socialt arbejde, så må habitusbegrebet nødvendigvis også knyttes an til et kollektivt og transindividuel niveau.

Mit professionshabitusbegreb betoner netop dette kollektive og trans-individuelle perspektiv, som i kraft af det empiriske fokus på socialfaglige team i frontlinjen som analytiske enheder er nødvendig for mit perspektiv. Bourdieu (2000) understreger selv, hvordan habitus medierer mellem den individuelle biologiske krop og det kollektive

»...the notion of habitus makes it possible to account for collective social processes (...) Because the social is also instituted in biological individuals, there is in each biological individual, something of the collective, and therefore properties valid for a whole class of agents (...) Habitus understood as an individual or a socialized biological body, or as the social, biologically individuated through incarnation in a body, is collective, or transindividual - and so it is possible to construct classes of habitus...« (Bourdieu 2000; 156-157).

Undersøgelser af praksis giver i sig selv ikke adgang til en professionshabitus, men analyser af praksis kan lede på sporet af, hvilke mekanismer der medvirker til at strukturere praksis. Professionshabitus udgør en sådan underliggende mekanisme. I den kritiske realisme (Danermark m.fl. 2002) bruges habitusbegrebet som et eksempel på generative mekanismer, der medierer mellem begivenheder (i praksis) og strukturer (Danermark m.fl. 2002; 58, 139). Jeg anvender begrebet i en tilsvarende version: som medierende mellem konkrete, observerbare handlinger i praksis og de mangeartede strukturer – mentale og faktiske, materielle og immaterielle – som eksisterer på feltet for socialt arbejde. Min anvendelse af habitus rettes mod et kollektivt niveau og med fokus på habitus som et fænomen, der er under stadig udvikling og forandring. Samtidig tilstræbes en åbenhed over for aktørernes kapacitet i forhold til at anlægge en bred vifte af forskellige, ja uforenelige skemaer (kollektive forståelsesrammer) og have tilgang til forskelligartede ressourcer (kapitaler) (Sewell 1992).

2.2 **Det frontlinjeanalytiske niveau**

Det frontlinjeanalytiske niveau består som nævnt af to delelementer. Det første element henter inspiration i organisationsteorien, hvor den primære inspirationskilde er Yeheskel Hasenfeld, som siden 1970'erne har udvik-

let en teori om det, der på dansk er oversat til, »*Borgerservicerende organisationer*«. Det andet delelement henter inspiration i implementeringsteorien, hvor det især er inspirationen fra Michael Lipsky, der i 1980 skrev *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, som er blevet til en klassiker på området. Gennem dette mesoteoretiske niveau søger jeg at konkretisere nogle af de teoretiske elementer, som jeg har med fra feltteorien, samt tilføje nye, der har vist sig nødvendige i analysen af det empiriske materiale.

2.2.1 **Organisationsteoretisk inspiration**

Inden for sociologien har studiet af organisationer været et aktivt område inden for de seneste halvtreds år, og området har været gennemsyret af en række forskellige strømninger og orienteringer (Scott 2004). Det organisationsteoretiske perspektiv, som jeg bringer i spil, fokuserer på organisationers meningssystemer og disses konstruktion og rekonstruktion i praksis. Dermed betragtes organisationer ikke primært som funktionelle systemer, og fokus er ikke på organisationen som afgrænset størrelse. Der er derimod de dynamikker, der finder sted i organisationerne, der er af interesse, og som sådan er det et »...*process-based view of organisation*« (Scott 2004; 1). Scott (2000) refererer Silvermans argument, at mening ikke kun udspringer af det enkelte individs sind, men også af organisationen og dennes omgivelser: »...*the environment of an organization needs to be conceptualized not only as a supply house of resources and targets of outputs, but also as a source of meanings for the members of organisations*« (Scott 2000; 42). De kommunale forvaltninger udgør organisatoriske rammer for socialarbejdernes praksis. Betoningen i den organisationsforståelse, som præsenteres i det følgende, er altså på organisationen som andet og mere end et udgangspunkt for tilvejebringelse af ressourcer for praksis, nemlig som kilde til mening for socialarbejderne. Dvs. at organisationsforståelsen interesserer sig for, hvordan kommunen som organisation bidrager til, at socialarbejderne konstruerer »mening«, dvs. forståelser, hensigter og betydninger omkring deres arbejde. Det organisatoriske niveau anskues derfor i analyserne som bidragende til konstruktionen af mentale strukturer og mulighedsrum blandt socialarbejderne. Både i forhold til økonomisk, kulturel og social kapital spiller organi-

sationen en rolle, og særligt de to sidstnævnte kapitalformer hænger nært sammen med, hvordan socialarbejderne forstår deres praksis.

Den type organisation, som jeg fokuserer på, er ikke en hvilken som helst organisation, men en type organisation, som Hasenfeld (1983, Hasenfeld & English 1974) har betegnet »human service organisation«. Denne type organisationer har ifølge Hasenfeld og English (1974) to fundamentale karakteristika: For det første er deres »råmateriale« mennesker, som i organisationen bliver defineret, håndteret og i nogle tilfælde forandret. For det andet er organisationens primære opgave at fastholde eller forbedre menneskers generelle trivsel eller funktion. Set i lyset af de definitioner og afgrænsninger af socialt arbejde, som jeg præsenterede i kapitel 1, hænger denne organisationsforståelse godt sammen med det sociale arbejdes opgave i forhold til fremme social forandring samt styrke menneskers trivsel.

Hasenfelds arbejder med et servicebegreb, der ikke er uproblematisk. Dels er begrebet ikke uafhængigt af den kontekst, det bruges i (amerikansk/dansk), og konnoterer i en eller anden udstrækning en markedslogik. Dels er »service« blevet defineret som ideal for socialt arbejde, i den forstand at socialarbejderne stiller sig til rådighed som serviceydere for brugerne i et ligeværdigt forhold mellem de to parter³⁹. Servicebegrebet bruges her i en betydning, der fraskriver sig en sådan antagelse om ligeværdighed. Derimod antages det at være en forudsætning for, at socialt arbejde kan bidrage til at fastholde eller forbedre menneskers generelle trivsel eller funktion, at relationen mellem socialarbejder og klient søges baseret på gensidig tillid (Hasenfeld 2000).

Hasenfeld og English differentierer mellem »human changing organisations« og »human processing organisations«. Begge typer organisationer eksisterer inden for socialt arbejde på beskæftigelsesområdet, men mit empiriske fokus er på kommunale forvaltninger som »human processing organisations« (Caswell m.fl. 2002b). Menneske-ændrende organisationer er karakteriseret ved at have et eksplicit formål, der går ud på at *ændre* klientens trivsel eller funktion – det kan i denne afhandlings sammenhæng være et aktiveringprojekt, med en målsætning om at få klientens status ændret fra arbejdsløs til arbejdende. Denne type organisationer adskiller sig fra en anden type »human service«-organisationer »... *whose explicit function is not to change the behaviour of people directly but to process them and*

confer public statuses on them« (Hasenfeld & English 1974; 60). Hasenfeld argumenterer for, at der i disse organisationer kan ske en dynamisk udvikling af fælles forståelser mellem medarbejderne »..*human service organizations are likely to experience an internal process of negotiations between conflicting ideologies [som kan føre til]...an emerging definition of the organizational goals as a mixture of, and a compromise between, the various ideologies represented among the staff*« (Hasenfeld & English 1974; 11). I Hasenfelds organisationsforståelse er der fokus på konflikter, kampe og eksisterende dilemmaer i praksis, hvilket hænger godt sammen med det overordnede feltperspektiv, mine analyser. I kapitel 5 gennemføres en analyse af målsætningerne på officielt og operativt niveau, blandt andet med udgangspunkt i Hasenfelds organisationsforståelse. Men også i andre af afhandlingens analyser (især kap. 6 og 7) hentes inspiration i denne organisationsforståelse, i forskellige analyser af socialarbejders vurderinger af klienter, tilstedeværelsen og anvendelsen af skøn og forskellige former for vurderings- og visitationsprocesser.

Et centralt element i denne type organisation er, at opgaven i stor udstrækning går ud på at vurdere og kategorisere de arbejdsløse. Men opgaven er ikke enkel: For det første skal klientens egenskaber og situation vurderes for at afgøre, om han/hun er en legitim modtager af den aktuelle ydelse. For det andet må klientens egenskaber og situation undersøges med henblik på at afgøre, hvilke handlingsalternativer der er passende. For det tredje må socialarbejderne træffe et valg mellem disse alternativer. Og for det fjerde må klientens placering i det nye sociale miljø håndteres (Hasenfeld & English 1974; 61). Disse opgaver stiller en række forskelligartede krav til socialarbejderne og til den organisatoriske kontekst, de handler indenfor. Blandt de interessante spørgsmål, som naturligt følger heraf, er: Hvordan og ud fra hvilke forståelser vurderes klienten? Hvilke handlingsalternativer har socialarbejderen kendskab til og til rådighed? På hvilken baggrund træffes valg om passende handlingsalternativer? Og i hvilken udstrækning følges der op på sagen? Et vigtigt element i det organisationsteoretiske perspektiv er, at socialarbejdernes vurderinger og kategoriseringer ikke foregår i et tomt rum, men relaterer sig i forhold til noget. Eksempelvis hvilke konkrete aktiveringsforanstaltninger den pågældende socialarbejder har til rådighed, hvilke muligheder der forefindes på det aktuelle ar-

bejdsmarked, og hvilken viden socialarbejderen har om dette arbejdsmarked.

Man kan argumentere for, at Hasenfelds institutionelle perspektiv i sin oprindelige version anlægger et noget maskinelt blik på socialt arbejde. Klienterne er »råstof«, og organisationerne benytter sig af »teknologier«. Der kan læses en institutionel fastlåsthed ud af teorien, hvor de iboende intentioner om støtte og hjælp til trods er underlagt en på forhånd defineret proces, hvor klienterne formes gennem den administrative behandling og får tildelt en »offentlig identitet«, hvor der ikke er megen plads til den enkeltes særtræk og medskabelse. Organisationernes professionelle led har i denne forståelse ikke meget rum for handling, ligesom forskellige kontekstuelle betingelser ikke umiddelbart er synlige i det teoretiske perspektiv. Denne determinisme og ensartede fortolkning af socialt arbejdes organisationer nedtones dog kraftigt i Hasenfelds senere arbejde, hvor han blandt andet har beskæftiget sig empirisk med koblingen mellem beskæftigelsespolitik og socialt arbejde i et organisationsteoretisk perspektiv (Hasenfeld 1992, Hasenfeld & Weaver 1996, Handler & Hasenfeld 1997, Hasenfeld 2000a+b). Her åbnes op for en mindre mekanisk og mere varieret forståelse af, hvad det er der sker i de borgerservicerende velfærdsorganisationer. I en artikel fra 1996 (Hasenfeld & Weaver 1996) betones variationen i frontlinjens praksis. Forfatterne peger på, at der kan lokaliseres forskellige måder, hvorpå klienterne håndteres i det sociale arbejde. Den ene yderlighed er, at håndteringen er præget af bureaukratisk rationalitet, hvor afgørelser legitimeres med fokus på regler, procedurer, præcision og effektivitet. Den anden yderlighed er, at klienterne håndteres med mere eller mindre eksplisit henvisning til socialarbejdernes personlige ideologier, tro, overbevisning og moralske normer. En tredje mulighed er, at håndteringen af klienter tager udgangspunkt i professionel behandling, hvor formålet med at indsamle information er at blive bedre informeret om behov og prognose for klienten. Denne sidste tilgang anerkender klientens særkende og argumenterer fakta med professionel vurdering. Hermed åbner Hasenfeld op for socialarbejderne som andet og mere en viljeløse marionetter i et institutionelt maskineri. Betonningen af socialarbejderne som professionelle understøttes af en artikel fra 2000, hvor han understreger, at det er nødvendigt for socialt arbejde på beskæftigelsesområdet, at det tager udgangspunkt i,

at klienterne tilskrives høj moralsk værdi, at håndteringen af klienterne skræddersys til de specifikke behov og karakteristika, som den enkelte klient har, og at relationen mellem socialarbejder og klient er baseret på gensidig tillid (Hasenfeld 2000a;185). Han peger samtidig på, at hvis man standardiserer indsatsen og insisterer på en enøjet »work first«-strategi (selvforsørgelse og hurtigste vej til arbejdsmarkedet) så risikerer man at ignorere den store diversitet, der er blandt modtagerne af hjælp (Hasenfeld, 2000a;188). Pointeringen af klienternes diversitet bløder op for den tidligere mere homogent orienterede forståelse af klienter som »råstof« og anerkender i højere grad klienterne som medproducenter af, hvad der sker i socialt arbejdes organisationer. Det er denne senere version af Hasenfelds forskning, jeg især trækker på.

Hasenfelds tilgang ligger sig i forlængelse af et ny-institutionelt perspektiv, som er blevet kritiseret for, at det angiver »...en meget overordnet forklaringsramme, der ikke i særlig grad giver anvisninger på det konkrete indhold i denne ramme« (Sehested 1996; 79). En lignende kritik påpeges af Jacobsen (2004), som hævder, at »de fleste ny-institutionelle studier anlægger et temmelig højt abstraktionsniveau, som holder sig på behørig afstand af de konkrete aktørers sociale praksis« (Jacobsen 2004; 42). Hasenfeld (2000a) imødekommer denne kritik ved at understrege, at på trods af homogeniserende dynamikker og mekanismer, som påpeget af DiMaggio & Powell (1983) så er organisationernes »moralske systemer«⁴⁰ »highly contextualised, reflecting the particular cultural, political and economic exigencies of the local community in which such work takes place« (Hasenfeld 2000b; 331). Hasenfeld bryder ikke eksplicit med den nyinstitutionelle tilgang, men jeg mener, at man i hans senere arbejde kan lokalisere et markant skift fra det tidligere og mere entydige fokus på homogenisering og konsensus på et institutionelt niveau til et komparativt, kontekstafhængigt og konfliktorienteret fokus i hans forskning. Dermed styrkes muligheden for at tænke nogle af Hasenfelds begreber og empiriske analyser om socialt arbejde og praksis på arbejdsmarkedsområdet sammen med mit feltteoretiske perspektiv i analyserne.

Ud over betoningen af forskellighed i den måde, organisationer betragter og håndterer klienter på, peger Hasenfeld også på, at det ikke er nok alene at se på, hvad der så at sige foregår inden for organisationens »fire

vægge«. Det er nødvendigt at rette blikket mod organisationens kontekst. I en artikel fra 1996 analyserer Hasenfeld og Weaver en række »Welfare-to-Work«-programmer i Californien. Det teoretiske udgangspunkt for artiklen er en interesse for organisatoriske spørgsmåls betydning for implementeringen af en aktiveringspolitik. Artiklens centrale tema er klienternes villighed til at deltage i obligatoriske aktiveringsprogrammer. Hasenfeld og Weavers tese er, at de organisatoriske strukturer, som velfærdsbureaukraterne udvikler for at håndtere deres klienter, påvirker klienternes villighed til at deltage i aktivering. De tre faktorer, som forfatterne trækker frem som centrale, er organisationens målsætninger, ideologier og teknologier. Målsætninger operationaliseres i artiklen til en analyse af, hvorvidt det pågældende aktiveringsprogram har fokus på at få deltagerne placeret i »immediate job placement« (jobtræning), eller hvorvidt fokus snarere er på uddannelsesindsatser. Hvad angår ideologier, så definerer Hasenfeld og Weaver to typer »moralske systemer«, hvor det ene system anskuer individet som moralsk defekt, med manglende vilje til at arbejde, og det andet system har fokus på manglende social kapital hos klienten, såsom mangel på uddannelse og erhvervserfaring, samt miljømæssige mangler, fx mangel på jobmuligheder⁴¹. Den tredje organisatoriske faktor, som forfatterne operationaliserer, handler om den førnævnte skelnen mellem »processing« og »changing organisations« (Hasenfeld 1983, Hasenfeld & English 1974), hvor førstnævnte organisation primært er rettet mod vurdering og kategorisering af klienten, mens sidstnævnte er rettet mod holdningsmæssige og adfærdsmæssige forandringer. Hasenfeld og Weavers artikel er interessant, fordi de her med udgangspunkt i organisatoriske faktorer knytter banded mellem det, der foregår i interaktionen mellem socialarbejder og klient, de organisatoriske former og vilkår for det sociale arbejde og den lokale politiske og økonomiske kontekst for velfærdsorganisationerne (Hasenfeld & Weaver 1996; 241). Hasenfeld og Weavers arbejde har inspireret mig til at udpege nogle af de kontekstuelle faktorer, som var centrale for mine analyser af socialt arbejde på beskæftigelsesområdet, ligesom jeg har kunnet hente argumentation for afgrænsningen af de principielt uendelige kontekster.

Nødvendigheden af at inddrage de kontekstuelle betingelser i analyser af socialt arbejde frem for at begrænse det analytiske blik til de institutio-

nelle logikker (moralske systemer) i sig selv bliver også påpeget af Henriksen & Prieur (2004), der i et review-essay om en del af den nyere forskning i socialt arbejde (Järvinen m.fl. 2002, Järvinen & Mik-Meyer 2003) retter en skarp kritik mod manglen på kontekstualisering. Her peges blandt andet på nødvendigheden af at inkludere forskellige kommuners forskellige størrelse, ressourcer og prioriteringer, på at klientsammensætningen (antal sager, alder, uddannelse mv.) er af afgørende betydning for at forstå det sociale arbejde, som udføres, og på det problematiske i at udelade de bredere økonomiske, retlige og økonomiske betingelser fra analyser af det sociale arbejdes praksis (Henriksen & Prieur 2004; 107-108).

Med inspiration fra bl.a. Hasenfjelds senere arbejde kontekstualiseres praksis blandt socialarbejderne i de to kommuner, som udgør de empiriske cases i denne afhandling. Dette gøres gennem inddragelse af viden om kommunernes kommunale strategier, politiske og administrative faktorer, klientsammensætningen, samt faktorer, som mere direkte påvirker frontlinjemedarbejderne såsom organisation, ledelse, arbejdskultur og faglighed (jf. kapitel 4).

2.2.2 Inspiration fra implementeringsforskningen

Det andet delelement i frontlinjeniveauet henter inspiration fra implementeringsforskningen (Lipsky 1980, Prottas 1979, Sandfort 1999, Olesen 1999, Winter 2002, m.fl.). Udgangspunktet er her, at velfærdspolitikker kun delvist defineres af formelle retningslinjer såsom lovgivning. En substantiel del af indholdet formes i de rutiner og praksisformer, som udspiller sig i den velfærdsstatslige frontline. Dermed er konkret praksis i frontlinjen centralt i studiet af implementering på et givet område.

Lipskys teori om frontlinjebureaukrater betoner de fælles træk ved frontlinjepsikis⁴², herunder de fælles dilemmaer og måder at håndtere disse dilemmaer på – det Lipsky kalder »coping-strategier«, det vil sige strategier for at magte arbejdet (Lipsky 1980). Coping er problematisk, fordi det er »... *dysfunctional in systematically distorting and hampering policy implementation and goal achievement*« (Winter 2002; 3). Winter (2002) peger på, at Lipskys betoning af fællestræk i frontlinjens praksis er paradoksal. Lipskys argument er, at selv om frontlinjemedarbejdere i udbredt grad har mulighed for og gør brug af individuelle skøn, så er frontlinjen i høj

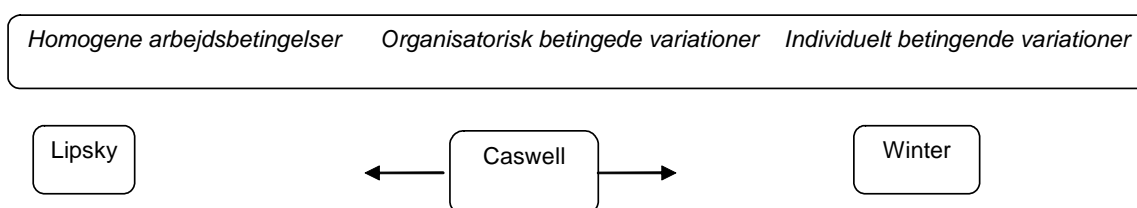
grad præget af fælles arbejdsbetingelser, hvorfor ideologiske forskelle blandt medarbejderne ikke står som en central forklaringsfaktor. Lipsky nedtoner betydningen af individuelle holdninger, idet han hævder, at »...*focusing on the social backgrounds or experiences of workers will not yield a persuasive theory of bias in street-level bureaucracy*« (Lipsky 1980; 141). Winter (2002) argumenterer derimod for, at en langt mere individuelt orienteret tilgang er nødvendig for at forklare de forskellige coping-strategier. Winter har i sit arbejde forsøgt at udvikle en konceptuel model for at kunne forklare variationer i coping-strategier i såvel social- som reguleringspolitik (som han efterprøver på et stort kvantitativt materiale). Resultaterne viser, at mens lokale politikeres policy-præferencer ikke direkte påvirker frontlinjens coping, så er der en indirekte påvirkning gennem »pengenes magt«, fordi højere kapacitet (ressourcer) minsker coping. Set i mit perspektiv handler dette resultat om den økonomiske kapitals betydning for praksis. Winter finder dog, at frontlinjemedarbejdernes egne præferencer er vigtigere for coping end økonomien/kapaciteten, og at oplevet kapacitet/arbejdspres er den mest vigtige forklarende faktor. Winters primære pointe er, at frontlinjemedarbejdere har en mere individuel og værdibasert rolle i, hvordan konkrete politikker reelt implementeres, end Lipsky hævder. Han peger med andre ord på, at den enkelte frontlinjemedarbejders personlige og politiske holdninger er centrale, hvis ønsket er at forklare tilstedeværelsen af de forskellige typer af coping-strategier, der har konsekvenser for implementeringen af en given politik i praksis.

Jeg placerer mig imellem disse to. Lipskys betoning af en række fælles betingelser, som gør sig gældende i frontlinjen, må med Bourdieu i den teoretiske rygsæk ikke i så høj grad handle om »*shared working conditions*« på tværs af institutionelle felter, som Lipsky definerer det som (Lipsky 1980; 75), men i højere grad om logikker og rationaler på bestemte felter, som er forankret i de kampe, som har udspillet sig over tid, og som udgør forskellige måder at forstå og håndtere det sociale arbejde på. Winters påpegning af det paradoksale i at opfatte frontlinjen som en homogen enhed synes samtidig relevant, men jeg ønsker ikke at lægge vægten på socialarbejdernes personlige og individuelle holdninger (eller individuel habitus). Derimod er intentionen i analyserne at undersøge, på hvilke måder organisatoriske former og vilkår har betydning for frontlinjens måde at for-

stå og håndtere arbejdet på. Betoningen af den enkelte socialarbejders holdninger kan i sin yderste konsekvens føre til en tolkning af det sociale arbejde, som afkobler fagligheden og i stedet opstiller personbårne karakteristika som afgørende⁴³. Dermed ikke være sagt, at den enkelte socialarbejders personlige holdninger og stil ikke har betydning for, hvordan socialt arbejde udføres. Mit fokus ligger blot et andet sted. Gennem mine analyser ønsker jeg at synliggøre, hvordan forskellige vægtninger af praksislogikker på feltet hænger sammen med og muliggøres af den konkrete organisatoriske kontekst. Organisationen ses som medproducent i forhold til de mentale strukturer (mulighedsrum), tilgængelige kapitaler og konkrete handlemuligheder, som socialarbejderne har i praksis. Socialarbejderne som frontlinje betragtes som aktører på et fælles felt, men forankret i organisatoriske positioner, der har betydning for deres praksis. De to kommuner fungerer som komparative cases (jf. kapitel 3), der har til formål at illustrere, hvordan forskellige organisatoriske vilkår giver forskellige betingelser for socialt arbejde på beskæftigelsesområdet (Johansson 1992).

Figur Frontlinjens praksis

2.5



Hvis man skal tale om en implementeringsforståelse inden for Bourdieus teoretiske univers, kan man sige, at implementering handler om at oversætte logikker fra det politiske felt til logikker i praksisfeltet (Munk 2002). Denne øvelse er problematisk, blandt andet fordi aktørerne i praksisfeltet mere eller mindre ubevidst modsætter sig de logikker, som søges implementeret. Munk (2002) hævder, at der er en grundlæggende inert i habitus hos disse aktører (blandt andet klienter og socialarbejdere). Men inertien er ikke altoverskyggende – der er plads til variation og brud i forhold til en mere deterministisk diagnose for praksisfeltets handlemuligheder. Nødvendige forudsætninger for, at det kan lykkes at oversætte de politiske logikker til praksislogikker, er tilstedeværelsen af sociale, kulturelle og økonomiske kompetencer hos aktørerne, det vil sige, at de har en

habitus og nogle personlige egenskaber, der kan overkomme den svære oversættelsesopgave. Munk peger altså på individer, og ikke mindst individuelle kapitaler som centrale for denne proces. Jeg vil argumentere for, at en række faktorer på et ikke-individuelt niveau spiller en rolle for implementering (dvs. oversættelse fra politisk logik til praksislogik). Tilstedeværelsen af og udbygningen af kapitaler hos den enkelte socialarbejder må ses i forhold til de organisatoriske betingelser, vedkommende arbejder indenfor. Den økonomiske kapital, som socialarbejderen kan trække på, afhænger af kommunens økonomiske prioriteringer, den kulturelle kapital afhænger blandt andet af den viden (individuel og kollektiv), som socialarbejderen har, og den sociale kapital hos socialarbejderen har også et kollektivt niveau, som blandt andet har at gøre med arbejdskulturen og det kollegiale miljø. I kapitel 5 analyseres de politiske logikker, som kan læses ud af lovgivningen, og analysen søger at give svar på, hvordan og i hvilken udstrækning disse logikker fra det politiske felt giver genklang/bliver oversat i forhold til de forskellige praksislogikker, som hersker på feltets institutionelle niveau.

Lipsky er ofte blevet læst og anvendt i et noget pessimistisk lys som argument for, at frontlinjen dybest set er ustyrlig, fuld af uløselige dilemmaer, og at frontlinjens praksis langt hen ad vejen er udtryk for interesser, der har meget lidt med klienternes og mere med deres egen overlevelse i arbejdet at gøre (Olesen 1999). Der er dog grund til at understrege, som Olesen (1999) også tidligere har gjort det, at dette ikke er udtryk for en fyldestgørende læsning af Lipsky. Det afsluttende kapitel i Lipskys bog hedder »*Support for human services: notes for reform and reconstruction*« (Lipsky 1980; kapitel 13). Her anligger Lipsky et langt mere fremadrettet og konstruktivt blik på frontlinjens praksis. Inspireret af formuleringen af en række principper for professionel praksis i frontlinjen, som opstod i 1960'erne i USA, opstiller Lipsky en række interessante bud på organisatoriske former, der understøtter disse principper (Lipsky 1980; 204).

Disse offensive og reformorienterede principper handler om, at frontlinjens professionelle skal fokusere på de klienter, der har mest behov, de skal respektere klienternes autonomi, de skal bruge professionsmagten til at opnå større social og økonomisk retfærdighed, og de skal fravælge status, hvis det modarbejder disse principper (Lipsky 1980; 204). Lipsky pe-

ger på, at erfaringen viser, at sådanne principper har svære kår i den daglige praksis i frontlinjen, men forsøger samtidig at komme med bud på, hvad der er behov for, for at understøtte de professionelle bestræbelser på at »*maintain high standards and resist the routinization*« (Lipsky 1980; 205).

Følgende elementer understøtter ifølge Lipsky dette:

- bløde evalueringsmål, der ikke kun anerkender mængden af arbejde, men også kvaliteten
- kollegial sparring, der kan kvalificere sagsbehandlingen
- kanaler til klientfeedback, eksempelvis inddragelse af klienter i referencegrupper for at diskutere indsatsen
- synlig ledelse, der både forholder sig aktivt til de gældende reformer og til kvaliteten af sagsbehandlingen.

Disse »notes for reform and reconstruction« fungerer som inspiration for analysen af organisatoriske former og vilkår og bidrager til nuanceringen af det normative pejlemærke, som blev beskrevet i kapitel 1. Samtidig er der synergi mellem en fremadrettet og konstruktiv læsning af Lipsky (ibid.) og diskussionen af doxa i socialt arbejde. De understøttende elementer, som Lipsky fremhæver, bidrager samtidig til at udvikle »the universe of discourse (or argument)« og forbedrer dermed mulighederne for at begrænse selvfølghederne på feltet. Denne diskussion vil jeg vende tilbage til i slutningen af afhandlingen.

2.3 **Det teoretiske perspektiv – hen imod en analyse**

Mit teoretiske perspektiv tager udgangspunkt i en feltanalytisk forståelse af socialt arbejde. Det betyder, at jeg i afhandlingen foretager en række praksisanalyser på et institutionelt niveau i feltet. Det empiriske materiale, som bliver præsenteret i det følgende kapitel, dækker altså ikke feltet bredere set, men tager udgangspunkt i analyser af, hvordan praksis udfolder sig bestemte steder i feltet. Gennem de praksisforankrede analyser søger jeg at bidrage til en forståelse af mekanismer og logikker i feltet som sådan, men empirisk er fokus altså på praksis.

Et af de mest centrale begreber, som er hentet fra det teoretiske perspektiv, og som søges udfoldet i de empiriske analyser, er begrebet om handlemuligheder i det sociale arbejdes praksis. I dette begreb søges indfanget de spændinger, der pågår mellem aktørernes forståelser og handlinger, og de strukturelle betingelser, der gør sig gældende i praksis. Jeg lægger i analyserne særlig vægt på de strukturer, som er knyttet til organisationen og den lokale kontekst i bred forstand. Begrebet om handlemuligheder er snævert koblet an til de forskellige kapitalformer, som findes på feltet, og som har betydning for, hvad socialarbejderne har at kæmpe med, og hvilke logikker de orienterer sig imod i deres praksis. Endvidere vil begreberne om professionshabitus og doxa i socialt arbejde på et mere indirekte niveau blive anvendt i de empiriske analyser. Fra frontlinjeniveauet har jeg dels hentet inspiration til en brugbar organisationsforståelse, der sætter en kontekstualisering af praksis centralt, og dels en forståelse af dilemmaer og muligheder i implementeringen af politikker, som også rækker hen imod nogle principper for »reform and reconstruction« af praksis i frontlinjen.

3 **Metodisk valg og analysestrategiske overvejelser**

Dette kapitel handler om de metodiske valg og de analysestrategiske overvejelser, jeg har truffet undervejs. Afhandlingen er empirisk baseret, og empirien består overvejende af kvalitativt materiale fra to casestudier. Casene består af to strategisk udvalgte kommuner, hvor det primære fokus er den praksis, som udfolder sig blandt frontlinjemedarbejderne på beskæftigelsesområdet.

I kapitlet skal dels gøres rede for, hvordan de to cases er udvalgt, hvad der forstås ved en »case«, hvad det empiriske materiale består af, samt hvordan det er blevet gjort til genstand for analyse. Kapitlet har med andre ord til formål at gøre rede for de »intentioner og proceduremæssige principper«, som er blevet praktiseret i afhandlingsarbejdet (Bourdieu m.fl. 1999).

Afhandlingens perspektiv nødvendiggør en metodisk tilgang, der for det første er rettet mod ord og handling. Det vil sige, at det ikke alene er sproglige udtryk, der udgør empirien, men de sproglige udtryk indgår i et bredere empirisk materiale (det sagte, det usagte, det gjorte og det mulige). For det andet må den metodiske tilgang inddrage de kontekstuelle betingelser, der er for ord og handlinger. For det tredje udgår afhandlingen fra en antagelse om, at der i feltet er nogle forskelligheder, herunder faktorer, som på forskellige måder hæmmer og fremmer forskellige praksislogikker (med den integrationsorienterede som normativt pejlemærke). Interessen for forskellighederne i feltet peger i retning af et komparativt design og sidst, men ikke mindst, ligger der en metodisk udfordring i at lokalisere forskellighederne på et niveau, der ikke betoner individuelle forskelle mellem socialarbejdere, men forskelle mellem de to kommuners socialarbej-

derteam. Det betyder, at det er nødvendigt at vælge metoder, der kan indfange forskelle på caseniveau. Der argumenteres med andre ord for, at et komparativt casestudie af kommunale socialarbejderes praksis giver mulighed for at komme med bud på nogle af de logikker, der eksisterer på feltet for socialt arbejde på beskæftigelsesområdet. Det er den kommunale frontlinje, der danner empirisk fokus, og gennem analyser af de to cases søges indblik i, hvordan der kæmpes om at anskue, udføre og organisere på forskellige måder i det samlede felt.

3.1 **Den kommunale frontlinje som analytisk enhed**

Det forskningsdesign, jeg anlægger, er et komparativt casestudie. Yin (2003) definerer et casestudie, som en empirisk undersøgelse, der

»... investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident« (Yin 2003; 13)

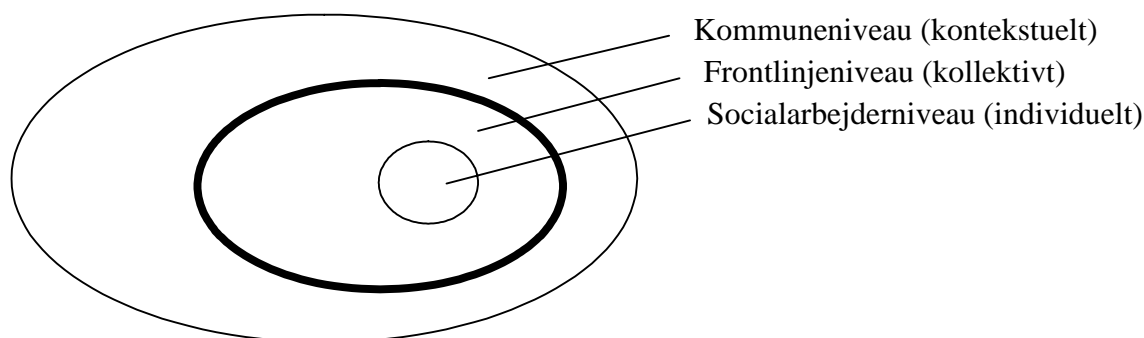
En case vil typisk være struktureret således, at der er flere lag eller niveauer. Udvælgelsen af de to cases blev i udgangspunktet taget på baggrund af de to kommuners beskæftigelsespolitiske indsats.

I Kommune S identificerede vi forud for valget af kommunen som empirisk case et »socialforvaltningsorienteret rationale« som fremtrædende i beskæftigelsesindsatsen. Indsatsen var i høj grad rettet mod at afhjælpe problemer, før aktivering igangsættes, og fokus synes at være individ- og problemorienteret. I Kommune J identificerede vi et mere »arbejdsmarkedsorienteret rationale«, der dannede baggrund for beskæftigelsesindsatsen. Her synes fokus især at være rettet mod at få kontanthjælpsmodtagerne i beskæftigelse og uddannelse.

Kommunen, den deraf følgende kontekst og den konkrete beskæftigelsespolitiske indsats udgør ikke mit primære analyseobjekt, men snarere konteksten for denne. Det vil sige at på spørgsmålet »a case of what?« (Ragin 1994) er svaret, at analyseobjektet i afhandlingen er »udvalgte

frontlinjemedarbejderes praksis over for kontanthjælpsmodtagere set i forhold til den kommunale kontekst«. Dermed også sagt, at afhandlingens analyser afsøger grænserne mellem frontlinjen i praksis og de kontekstuelle vilkår for denne praksis.

Figur 3.1 Tre niveauer i det enkelte case



Frontlinjeniveauet består af individuelle aktører – socialarbejdere – og den socialfaglige praksis og tilgang kan variere mellem disse aktører. Et vigtigt element i denne caseafgrænsning – og et centralt element i den teoretiske tilgang – er, at socialarbejdernes praksis analyseres i lyset af deres organisatoriske kontekst. Der søges sammenhænge i måder at anskue og udføre socialt arbejde på, som er koblet til socialarbejderne organisatoriske og kontekstuelle forankringer. Socialarbejderne i den enkelte kommune, dvs. de socialfaglige team i kommunernes beskæftigelsesafdelinger ansues med andre ord som analytiske enheder. Forståelsen af frontlinjen læner sig op af Sandforts (2000) påpegning af, at frontlinjemedarbejdere i organisatoriske enheder udvikler fælles viden og kollektive overbevisninger gennem deres daglige arbejdspraksis (Sandfort 2000). Analyserne er rettet mod at generere viden om de sociale og mentale strukturer, der gør sig gældende i de socialfaglige team (jf. kap. 2). Disse strukturer kommer selvsagt til udtryk gennem den enkeltes udsagn og handlinger, men intentionen med analyserne er ikke at udpege individuelle forskelle i den socialfaglige praksis, men at fremanalysere mekanismer og betingelser, som giver mening i forhold til feltet bredere set. De individuelle forskelle, der kan tænkes at være mellem socialarbejderne (og som eksempelvis Winter

sætter i fokus, jf. kap. 2) er dermed stort set udgrænset af perspektivvalget i analyserne.

Valget af et analytisk »gruppeniveau« nødvendiggør en række metodiske overvejelser. Det samlede metodiske design må orienteres i retning af »det fælles« og mod socialarbejderne som organisatoriske grupper. Samtidig må de analysestrategiske overvejelser rumme strategier for koblingen mellem et individ niveau og et gruppeniveau. En del af det empiriske materiale, herunder individuelle interview med og observationer af socialarbejdere, tager udgangspunkt i den enkelte socialarbejders udsagn og handlinger. Inspirationen fra Bourdieu spiller også en rolle her, idet jeg har en grundlæggende antagelse om, at den enkelte aktør må forstås i lyset af en lang række interesser, forforståelser og grundlæggende anskuelser, som er koblet til disse aktørers placering i det sociale rum.

»While it is no doubt true that agents construct social reality and enter into struggles and transactions aimed at imposing their vision, they always do so with points of view, interests, and principles of vision determined by the position they occupy in the very world they intend to transform or preserve« (Bourdieu 1996; 2)

Analyserne retter sig imod de forskellige »points of view, interests, and principles of vision«, som gør sig gældende for socialarbejderne i de to kommuners frontlinje. I afsnit 3.5 skal vi se nærmere på de konkrete metoder, der er taget i anvendelse på både individ- og gruppeniveau.

Når det empiriske materiale analyseres, gøres det i lyset af, at materialet kan give værdifuld viden om både det emne, som behandles, og om »*de lokale måder hvorpå disse emner behandles*« (Holstein & Gubrium 1998; 121). I denne sammenhæng er inspirationen hentet fra Holstein & Gubrium (1995, 1998). De argumenterer for en metodisk tilgang, som rummer en »fortolkende praksis«. Denne fortolkende praksis interesserer sig på en og samme tid for *hvad*, og *hvordan*. Målet er: »...to gather information about *what* the research topic is about and to explicate *how* knowledge concerning that topic is narratively constructed« (Holstein & Gubrium 1995; 56). Det vil altså sige, at denne tilgang både stiller spørgsmål ved den substantielle og indholdsmæssige side af, *hvad* forskningsprojektet handler om, og samtidig interesserer sig for, *hvordan* viden om dette emne er konstrueret.

Dermed findes der også to typer resultater fra forskningen: viden om selve »emnet« og viden om, hvordan »emnet« er organiseret i interviewpersonernes eget univers. Interview handler både om, hvad der snakkes om (forskningens tema, fokusområde), om interviewets retning og rammesætning, men også om hvordan denne viden bliver til (hos interviewperson og forsker, samt i relationen mellem de to).

I herværende afhandling retter »hvad«-spørgsmålet sig mod den kommunale frontlinjes praksis over for kontanthjælpsmodtagerne. Feltet, der underligges empirisk analyse, er socialt arbejde på beskæftigelsesområdet. »Hvordan«-spørgsmålet handler blandt andet om, hvordan socialarbejderne på forskellige måder forstår og oplever den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik. Hvordan feltet ser ud fra socialarbejdernes perspektiver – og hvilke forskellige positioner indtager de og kan de indtage? Set i lyset af Gubrium & Holstein rummer de to cases forskellige »narrative konstruktioner«, som kan spores i socialarbejdernes interviewudsagn. Det er vigtigt at understrege, at i udfoldelsen af en »fortolkende praksis«, så retter »hvordan«-spørgsmålet sig ikke alene imod socialarbejdernes konstruktion, forståelse og italesættelse af deres arbejdsmæssige praksis, men også imod disse konstruktioners sammenhæng med de mentale og sociale strukturer, som gør sig gældende på feltet (Bourdieu 1996). Det tilstræbes dermed, med Prieurs ord at »objektivere« socialarbejderne og »at forstå et udsagn fra, hvem der udsiger det, ud fra udsigelsespositionen« (Prieur 2002; 111)⁴⁴. Positionsbegrebet blev allerede præsenteret i foregående kapitel, og her skal det blot understreges, at når socialarbejderne analyseres på et gruppeniveau, så er det ikke socialarbejderne som ansatte i Kommune S eller Kommune J, der udgør positionen. Positionsbegrebet handler om de rationaler og logikker, som kan spores i aktørernes handlinger og tilkendegivelser, og om de interesseorienteringer, som præger praksis i de to cases.

3.2 Valg af cases

Skæringsfladen mellem det socialpolitiske og det arbejdsmarkedspolitiske er, som beskrevet i kapitel 1, politisk turbulent og under konstant forandring. Derfor må de to kommunale cases betragtes som empiriske øjebliksbilleder taget ved årsskiftet 2002-2003. Der er dog tale om øjeblik-

billeder med relevans for området generelt set, også selv om de to kommuner ikke længere præcist kan genfindes i den model, de indtager i mit empiriske materiale. De kommunale cases udgør ikke idealtypiske konstruktioner, men det komparative perspektiv medfører, at forskelle i særlig grad trækkes frem og betones. Når jeg sætter fokus på forskellighederne mellem de to kommuner og den socialfaglige indsats, der udspiller sig i den beskæftigelsespolitiske frontlinje, er ønsket ikke alene at afdække situationen blandt to udvalgte grupper af frontlinjemedarbejdere i det danske kommunale landskab, men at brede denne analyse ud til at give indblik i, hvordan der på feltet udfolder sig forskellige kampe om og konflikter i forhold til, hvordan socialt arbejde på beskæftigelsesområdet skal anskues, udføres og organiseres. Som beskrevet i kapitel 1 er der en række dilemmaer i aktivlinjen, og flere forskere har peget på den variation, der er kommunerne imellem i forhold til, hvordan politikken på dette område implementeres (Damgaard 2000, Larsen m.fl. 2001). Mit analytiske pejlemærke, den inklusionsorienteret praksislogik, gør, at jeg retter en særlig interesse imod måder at anskue, udføre og organisere socialt arbejde på, der giver mulighed for at rette indsatsen mod integration på arbejdsmarkedet under hensyntagen til klientens behov og forudsætninger.

Når man designer sit casestudie, er der en række valg at træffe. Skal det være et single-case studie eller multiple casestudier? Skal casene være tilfældigt udvalgt eller udvalgt i forhold til bestemte forventninger om den information, de kan generere? I fald valget ikke er tilfældigt, hvilke parametre skal casene så vælges ud fra? I det følgende skal der gøres rede for, hvilke overvejelser der ligger bag mit valg af de to cases. Flyvbjerg har med sin afhandling fra 1991 slået et gevaldigt slag for relevansen af at lave casestudier, der har givet genlyd i det meste af det danske samfundsvidenskabelige univers. På linje med Yin, hvis 3. udgave af *Case Study Research* udkom i 2003, argumenterer Flyvbjerg for, at casestudiet som forskningsstrategi fortjener oprejsning og revurdering. Hvis vi tager Yin først, så skriver han: »*The case study has long been (and continues to be) stereotyped as a weak sibling among social science methods*« (Yin 2003; xiii), og fortsætter gennem forskellige overvejelser, hvorfor dette mon er tilfældet. Hans overvejelser munder ud i det, han betegner som en »*intriguing possibility*«, nemlig at »*the stereotype of the case study may be*

wrong» (Yin 2003; xiv). På linje med Yin argumenterer Flyvbjerg (1991) for, at der har hersket en række fejlagtige antagelser omkring casestudiet som forskningsstrategi, herunder at casestudiet ikke egner sig til at generere viden, der kan anvendes uden for det enkelte case, og at casestudiet primært egner sig til eksplorative forundersøgelser. Flyvbjerg peger på det fejlagtige i at hævde, at casestudiet alene kan anvendes til eksplorative forundersøgelser og kun kan generere viden, der giver mening inden for den enkelte case. Grundlaget for at vælge cases vil ofte være forventninger om informationsindholdet i disse cases, og strategisk valgte cases kan række langt videre end til eksplorative forstudier.

Et casestudie er dog ikke blot et casestudie, strategisk valgt eller ej. Stake (2003) identificerer tre typer casestudier:

1. Introvert casestudie (intrinsic case study)
2. Instrumentelt casestudie (instrumental case study)
3. Kollektivt casestudie (collective case study) (Stake 2003; 136 ff)

For et *introvert casestudie* gælder det, at det primære udgangspunkt for forskningen er en interesse i bedre at forstå mekanismer og dynamikker, der er snævert knyttet til det valgte case. Studiet retter sig så at sige indad mod caset selv frem for at søge mere abstrakte, teoretiske og generelle erkendelser. For et *instrumentelt casestudie* gælder det, at erkendelsesinteresserne primært er rettet imod at opbygge viden om et særligt tema, frem for om det valgte case i sig selv. Casestudiet er stadig detaljeret og rettet mod dynamikker i caset, men formålet for forskeren er at forstå et bredere felt. For et *kollektivt casestudie* gælder, at forskeren studerer flere cases for at opnå viden om et særligt fænomen, emne eller generelt vilkår. Ifølge Stake kan man forstå kollektive casestudier som instrumentelle casestudier over flere cases. Casene er valgt ud fra en antagelse om, at hvis man forstår dem, så forstår man bedre, og teoretiserer måske bedre omkring endnu flere cases. Set i forhold til disse tre typer casestudier er den type, som jeg har valgt, tættest på et kollektivt casestudie. Gennem analyser af detaljer og vilkår i de to cases, samt gennem komparation, søger analyserne at pege på dynamikker og mekanismer, der gælder for et bredere felt.

Jeg har valgt et komparativt perspektiv i afhandlingen. Formålet med komparationen er ikke at udpege »best practice« på det beskæftigelsespolitiske område, selv om denne tendens bliver stadig mere fremtrædende i forskningen på området (blandt andet i forskellige benchmarkinganalyser). Intentionen er tværtimod at nuancere forståelsen af praksis og vise kompleksiteten i det arbejde, der udføres, gennem en analyse af to grupper af frontlinjemedarbejdere, som i teorien udfører den samme arbejdsopgave under den samme overordnede lovgivning og med stort set samme uddannelsesmæssige baggrund, to forskellige, men sammenlignelige steder i Danmark. Ifølge Ragin (1994) er betoningen af variation og diversitet centrale elementer i komparativ forskning, hvilket er i modsætning til andre tilgange til samfundsvidenskabelig forskning, der i højere grad har en tendens til at antage generalitet og uniformitet (Ragin 1994;108). Den komparative tilgang har også betydning for valget af cases, idet en ikke-komparativ caseanalyse i princippet kan tage udgangspunkt i et mere tilfældigt casevalg og orientere den analytiske proces imod en afklaring af, hvad caset egentlig rummer (a case of what?). I en komparativ tilgang er forskeren i højere grad nødsaget til at træffe et strategisk casevalg, det vil sige et casevalg, hvor der på forhånd er særlige forventninger til, hvilken information casen kan generere for at kunne optimere mulighederne for komparation (Ragin 1994; 110).

Valget af to cases muliggør komparation, men det er centralt at gøre sig overvejelser over, hvilken rolle det enkelte case skal spille i det samlede metodiske design. Yin (2003) peger på, at hvis det metodiske valg falder på at konstruere et design med multiple casestudier, så må den strategiske udvælgelse overvejes nøje. Casestudier kan, ifølge Yin, ikke vælges på baggrund af et spredningsargument, men bør vælges ud fra kvalificerede antagelser om, hvilken viden det enkelte case kan bibringe det samlede studie. Yin hævder, at det er nødvendigt at vælge casestudier på baggrund af en gentagelses logik (replication logic). »*Each case must be carefully selected so that it either (a) predicts similar results (a literal replication) or (b) predicts contrasting results but for predictable reasons (a theoretical replication)*« (Yin 2003; 47). Valget af flere cases må altså sammenkobles med en bestræbelse på at kvalificere valget gennem forudgående antagelser om indholdet af den enkelte case. Man må på forhånd gøre sig klart, hvil-

ken grad af sammenlignelighed de valgte cases har, og hvorvidt det er forventeligt, at de valgte cases vil bringe ensartede resultater (literal replication) eller forskelligartede resultater, men af forudsigelige grunde (theoretical replication). En del af disse strategiske kriterier og forudgående antagelser må nødvendigvis finde sted forud for casevalget. Men samtidig kan disse metodiske krav til at ekspliciterer overvejelserne omkring, hvad casene består af, hvilken information de rummer, og hvad de bibringer undersøgelsen, med fordel videreføres undervejs i forskningsprocessen, efterhånden som de empiriske studier udbygger mængden af viden om casene.

Mit casevalg må betegnes som »teoretisk gentagende«. Det vil sige, at udgangspunktet har været forventningen om, at de to cases ville bringe forskelligartede resultater, på baggrund deres forskelligartede kommunale strategi i forhold til socialt arbejde på beskæftigelsesområdet (jf. kap. 4). Mine cases er desuden strategisk udvalgte. Erkendelsesinteresserne rækker ud over de to valgte cases og hen imod socialt arbejde på beskæftigelsesområdet anskuet i et feltperspektiv. Casene er også udvalgt på baggrund af forventninger om informationsindhold. Disse forventninger er begrundet i en indledende afsøgning i feltet med blandt andet møder med nøglepersoner, der havde indgående kendskab til det kommunale landskab, samt tidligere forskning på området. De to cases er altså »strategisk« og »informationsorienteret« udvalgt, men de er ikke valgt på baggrund af en forestilling om repræsentativitet. Der er med andre ord ikke tale om »typiske cases«, men om cases, som forventes at kunne give indblik i centrale kampe og konflikter i feltet.

Opsamlende vægter det metodiske design omkring udvælgelse af cases i afhandlingen følgende elementer:

- Strategisk valgte cases, på baggrund af de to kommuners beskæftigelsespolitiske indsats
- Informationsorienteret casevalg, baseret på forventet informationsindhold i de to cases
- Kollektivt casestudie, med fokus på mekanismer og dynamikker i det enkelte case, samt på komparation mellem cases
- Komparativt design, hvor variation og diversitet mellem de to cases betones

- Teoretisk gentagende kriterium for valg af cases, med udgangspunkt i at casene vil generere forskellige resultater af forudsigelige grunde.

3.3 Kontekstuelle faktorer i de valgte cases

I det følgende skal vi se lidt nærmere på de to valgte cases i forhold til en række kontekstuelle faktorer. De to cases udgør på trods af deres forskelligheder nogenlunde sammenlignelige enheder, hvilket udfoldes i det følgende. I valget af disse to cases ligger en antagelse om, at de to cases kan generere viden, der kan give indblik i feltet for socialt arbejde på beskæftigelsesområdet. Af hensyn til et formidlingsmæssigt valg om at tilstræbe anonymitet for de to kommuner begrænses detaljeniveauet i gennemgangen af kommunale karakteristika.

Hvis man holder de to kommuner op imod hinanden, er der en række fællestræk. Begge kommuner er bykommuner. Den ene kommune er en forstadskommune til København (Kommune S – for Sjælland), den anden er en Midtjysk kommune (Kommune J – for Jylland). Begge kommuner er forholdsvis store (ca. 50.000-70.000 indbyggere) Valget af forholdsvis store kommuner var et bevidst valg, da ønsket var at lave kvalitative studier blandt en *socialfaglig gruppe* af medarbejdere, beskæftiget med håndteringen af arbejdsløse. Det forekom derfor mest hensigtsmæssigt at vælge lidt større kommuner med tilsvarende lidt større grupper socialfagligt personale. I begge kommuner bliver samtlige kontanthjælpsmodtagere modtaget i den undersøgte afdeling (hhv. visitationen i Kommune S og aktiverings-/kontanthjælpsgruppen i Kommune J jf. kap. 4), ligesom begge kommuner for nyligt har arbejdet aktivt med at udvikle og implementere metoder og værktøjer i visitationen. Følgende punkter er altså parallelle i de to kommuner:

- begge kommuner er forholdsvis store kommuner
- begge kommuner havde på undersøgelsestidspunktet en ledighedsprocent på mellem 4 og 5%
- begge kommuner har en »traditionel kommunal organisering« af beskæftigelsesområdet, det vil blandt andet sige, at arbejdet er placeret i den kommunale forvaltning, at samtlige kontanthjælpsmodtagere

håndteres »under et tag«, og at visitering til aktivering ligger i kommunen.

- begge kommuner har en forholdsvis stor gruppe socialfagligt uddannede medarbejdere, der arbejder på dette område (7-9 personer)
- begge kommuner har inden for de seneste år sat fokus på området gennem udvikling og implementering af forskellige redskaber og værktøjer til brug i sagsbehandlingen (primært udvikling og arbejde med kategoriseringsværktøj).

Selv om de to kommuner er strategisk udvalgt, fordi de repræsenterer to forskellige beskæftigelsespolitiske tilgange, er der altså en række faktorer, der gør dem sammenlignelige.

En nylig publiceret rapport (Arendt m.fl. 2004) peger i retning af, at en komparativ analyse af de to kommuners indsats på det beskæftigelsespolitiske område kan antages at være frugtbar. I den registerbaserede undersøgelse af kommunale forskelle i kontanthjælpsforløbs varighed og afslutning i perioden 1995-1999 blev de to casekommuner placeret parallelt på flere områder. Undersøgelsen korrigerer for kommunale forskelle, herunder forskelle i sammensætningen af klienter (alder, køn, uddannelse, oprindelsesland mv.) samt forskelle i kommunale grundvilkår såsom ledighedsgrad og erhvervsstruktur (Arendt m.fl. 2004). Materialet indikerer, at de to kommuner ikke adskiller sig afgørende fra hinanden. Begge kommuner er placeret i en midterposition i forhold til kommunerne generelt: i begge kommuner er kontanthjælpsforløbenes varighed lidt lavere end gennemsnittet på landsplan og lidt lavere i praksis, end hvad man kunne forvente for kommunen. Og dog: på et centralt område afviger Kommune J fra Kommune S. Når det handler om, hvordan kontanthjælpsforløb afsluttes, så har Kommune J en markant højere andel af forløb, der afsluttes til beskæftigelse. Kommune J er placeret 45 pladser over Kommune S i listen over samtlige kommuners placering, hvorimod der kun er 10 pladser mellem de to kommuner, hvis man ser på afgang fra kontanthjælp til både beskæftigelse og uddannelse (Arendt m.fl. 2004 tabel B4.11).

Selv om den kvantitative undersøgelse tager højde for forskelle i bl.a. erhvervsstruktur i kommunen, så er det alligevel interessant i denne sammenhæng at se lidt på de forskelle, der er mellem de to kommuners er-

hvervsprofil. De to kommuner er som nævnt geografisk placeret i hhv. hovedstadsområdet (Kommune S) og i Midtjylland (Kommune J). Kommune S har næsten dobbelt så mange arbejdssteder⁴⁵ som Kommune J, men til gengæld en langt højere grad af små arbejdspladser⁴⁶. Hvis vi ser nærmere på, hvordan arbejdsmarkedet er sammensat af forskellige brancher, så er der også forskelle at finde her. Hvis de to kommuner holdes op mod hinanden, så er arbejdsmarkedet i Kommune J kendetegnet ved en forholdsvis højere grad af handel, bygge og anlæg, transport, fremstillingsvirksomhed (herunder landbrug), mens arbejdsmarkedet i Kommune S er kendetegnet ved en højere grad af serviceerhverv og offentlige virksomheder⁴⁷. Denne erhvervs sammensætning har betydning for, hvilke jobåbninger der opstår, hvilket påvirker de handlemuligheder socialarbejderne kan benytte sig af i indsatsen over for klienterne.

Tabel 3.2 Komparation af kontanthjælpsforløb og erhvervsprofil

	<i>Kommune S</i>	<i>Kommune J</i>
<i>Kontanthjælpsforløb: Varighed</i>	Lidt lavere end på landsplan, samt lidt lavere end forventet	Lidt lavere end på landsplan, samt lidt lavere end forventet
<i>Kontanthjælpsforløb: Afsluttet til beskæftigelse</i>	Lavere andel af forløb, der afsluttes til beskæftigelse	Højere andel af forløb, der afsluttes til beskæftigelse
<i>Kontanthjælpsforløb: Afsluttet til beskæftigelse og uddannelse</i>	Lidt lavere andel af forløb, der afsluttes til beskæftigelse og uddannelse	Lidt højere andel af forløb, der afsluttes til beskæftigelse og uddannelse
<i>Erhvervsprofil</i>	Mange små virksomheder Mere vægt på serviceerhverv og offentlige virksomheder	Færre, men større virksomheder Mere vægt på handel, bygge/ anlæg, transport, mv.

Kapitel 4 rummer en mere dybdegående analyse af forskelle mellem de to cases, herunder forskelle i kommunal strategi, i rammebetingelser af betydning for frontlinjens praksis og forskelle på en række centrale elementer i de to socialarbejdergrupperinger, herunder organisation, ledelse, arbejdskultur og faglighed.

Et forbehold ved den registerbaserede tilgang er, at den, i modsætning til min metodiske tilgang, ikke kan tage højde for kommunernes ressourcer på beskæftigelsesområdet, herunder socialarbejdernes uddannelse og viden, normering i beskæftigelsesindsatsen, redskaber i aktivering, det bredere netværk omkring indsatsen, mv. Det vil i princippet sige, at socialarbej-

dernes indsats forbliver en »black box« i denne type undersøgelse, fordi mere detaljerede informationer om faglighed, indsatsstyper, viden og metoder ikke kan medtages i analyserne. På trods af dette forbehold giver det kvantitative materiale et vist indblik i de to kommuners kontekstuelle betingelser. At Kommune J ligger over Kommune S, når man ser på afslutning af kontanthjælpsforløb til beskæftigelse, er interessant i forhold til en analyse af den socialfaglige indsats i kommunerne, fordi det skærper nysgerrigheden over for socialarbejdernes faktiske praksis over for kontanthjælpsmodtagerne. Er der forskelle i de to socialfaglige teams måde at arbejde på, der kan forklare, at den ene kommune i højere grad har klienter, der afslutter kontanthjælpsforløbet ved at få ordinær beskæftigelse? Samtidig er denne forskel mellem kommunerne også interessant i forhold til mit teoretiske perspektiv. Hvordan er sammenhængen mellem den socialfaglige indsats (herunder måder at tænke og handle på i de socialfaglige team) og de faktiske mulighedsstrukturer, der gør sig gældende i de to lokale kontekster?

3.4 **Refleksiv metodisk tilgang og en abduktiv analytisk proces**

Den refleksive metode har forskellige grundelementer. Blandt de mest centrale er for det første, at man som forsker ikke indtager en objektiv tilbagetrukket position, men anlægger et bestemt perspektiv på analysen, og at dette perspektiv må fremlægges i bestræbelsen på at kvalificere og validere forskningen. For det andet at det ikke er muligt at adskille det teoretiske og det empiriske fra hinanden. Teoretisk viden og praktisk viden er grundlæggende forskelligt, og dette grundvilkår må præge forskningsprocessen. En mulig vej frem er at tilstræbe en dialektik, der gør de teoretiske forforståelser og begrebskonstruktioner synlige, og samtidig søge en åbenhed over for empiriens udfordringer til de teoretiske forståelser.

I Bourdieus refleksive sociologi (Bourdieu & Wacquant 1992, Bourdieu m.fl. 1999, Järvinen 1998) understreges det, at der er afgørende forskel på praktisk viden og teoretisk viden, og at forskningsprocessen indebærer en oversættelsesproces fra den ene til den anden type viden. Denne

oversættelsesproces er en central del af forskningen og må derfor underlægges lige så omhyggelig refleksion og lige så megen eftertanke som den resterende forskningsproces. Denne proces er blevet kaldt »objektivering af objektiveringen« (Järvinen 1998; 23). Den refleksive sociologi fordrer, at man som forsker ekspliciterer sin egen rolle i forhold til forskningsobjektet. I sin essens betyder denne tilgang et brud med forestillingen om, at det er muligt for forskeren at betragte forskningsobjektet fra en ekstern position. Som forsker indgår man i en eller anden form for relation til det studerede, og det er nødvendigt at ekspliciterer og reflektere over denne relations betydning for forskningen. Det betyder samtidig et brud med forestillingen om, at det er muligt for forskeren at blive et med feltet. Forskning, der tager udgangspunkt i, at forskeren skal træde ind og blive en del af forskningsobjektet, overser ifølge Bourdieu to centrale elementer: for det første at der er forskel på og afstand mellem forsker og informant (eksempelvis kan forskeren have en anden social position end informanten eller andre sproglige redskaber til sin rådighed). For det andet at der som nævnt er et afgørende skel mellem praktisk og teoretisk viden, og at forskerens oversættelse af den praktiske viden til teoretisk viden pr. definition udgør en videnskabelig konstruktion. Dermed tager den refleksive sociologi også afstand fra subjektivistiske metoder, der stiller krav om, at forskeren, for at opnå kvalificeret viden om forskningsobjektet, må indtræde fuldt og helt i det empiriske univers, som for eksempel Adler og Adler insisterer på: »Our goal should be the integration and full use of ourselves as, simultaneously, complex human beings with unique individual biographies and trained and dedicated researchers« (Adler & Adler 1987; 86). Forskning med dette udgangspunkt risikerer forfejlet at hævde at have adgang til den empiriske virkelighed i en mere sand og autentisk udgave, og begrænse en eventuel refleksion til redegørelser om private oplevelser af forskningen. Denne version af den refleksive fordring er blevet kaldt »the diary disease«: lange udredninger omkring forskeren som subjekt og vedkommendes egen oplevelse af forskningsprocessen (Prieur 2002). Den refleksive sociologi handler ikke om at komme med den slags private redegørelser, men at anvende refleksionen i bestræbelsen på at »vaccinere forskningen« mod fejlfortolkninger, som skyldes ens position som forsker.

Som beskrevet i kapitel 1 anlægger jeg et perspektiv på socialt arbejdes praksis, der både er kritisk og konstruktiv (jf. Olesen, Eskelinen og Caswell 2005). Afhandlingen udgår fra en bestemt forståelse af socialt arbejde og påberåber sig dermed hverken objektivitet og neutralitet. Ved at ekspliciteren den underliggende normative orientering er det intentionen at give læseren mulighed for at forholde sig kritisk til analyserne og det perspektiv, som jeg har anlagt. Analyserne har til formål at identificere barrierer for en inklusionsorienteret praksislogik, hvor det socialpolitiske sigte er både at facilitere kontanthjælpsmodtagerne og arbejde hen imod at bringe disse nærmere en position på arbejdsmarkedet, og i det omfang det er muligt, pege i retning af, hvilke faktorer der kan medvirke til at fremme en sådan praksislogik. På et mere personligt niveau er der også grund til at ekspliciteren, hvor afhandlingen »kommer fra«. Jeg ikke er trådt ind i afhandlingsarbejdet »ren, ny og alene«. Jeg har tidligere beskæftiget mig med beslægtede forskningsfelter (socialt arbejde i Caswell & Schultz 2001 og Eskelinen & Caswell 2003, Olesen, Eskelinen & Caswell 2005, arbejdsmarkedspolitiske problemstillinger i Caswell og Jensen 2001, samt arbejdsløse og aktivering i Eskelinen, Hansen og Caswell 2002, Caswell, Eskelinen og Hansen 2002, Eskelinen & Caswell 2003). Jeg har igennem en årrække været en del af et anvendelsesorienteret forskningsmiljø (akf) og har igennem mit engagement i dette miljø ikke bare fået en generel indsigt i praksis i kommunerne, men er også blevet præget i retningen af, at forskning bør bedrives, så den rækker ud over den akademiske selvtilstrækkelighed og bliver relevant for praksis. Dermed ikke være sagt, at forskningen bør være ukritisk over for praksis. Bourdieus påpegning af nødvendigheden af at bryde med spontanteoretiske diskursiveringer af social praksis er særdeles relevant, ligesom fraværet af teoretisk og kritisk refleksion risikerer at reproducere tingenes tilstand og udtrykke gældende common sense-betragtninger (Bourdieu m.fl. 1999, Järviönen 1998, Egelund 1997). Tilstedeværelsen af kritisk og teoretisk refleksion udelukker dog ikke, at forskningen kan pege i retning af forbedringer i praksis. Jeg søger at anlægge et kritisk, konstruktivt perspektiv, der kan rumme kompleksitet og variation på feltet, og som ekspliciterer et normativt pejlemærke for socialt arbejde på beskæftigelsesområdet.

Afhandlingen er blevet til i en abduktiv proces. Abduktion kan oversættes som »...en tankeoperation, som forudsætter at et bestemt fænomen eller hændelse fortolkes ud fra et en samling generelle ideer eller koncepter« (Danermark m.fl. 2002; 205)⁴⁸. Pointen i en abduktiv analyse er koblingen mellem en begivenhed og noget generelt og strukturelt. Det vil altså sige, at en socialarbejders udsagn eller handling ikke giver mening i sig selv, men må fortolkes og forstås i forhold til mekanismer eller strukturer, der trænger igennem i et bredere felt. Det vil sige, at analyserne søger at fortolke fænomener eller hændelser i empirien i lyset af teoretiske ideer, begreber og forestillinger (Danermark m.fl. 2002). Det betyder, at den enkelte hændelse i det empiriske materiale må fortolkes i forhold til en bredere kontekst, generelle mekanismer, tværgående logikker mv. Men det betyder også, at de empiriske elementer bringes i spil i forhold til de teoretiske forståelser, som forskningen læner sig op ad. Mine analyser afspejler ikke en induktiv proces, hvor teoretiske forståelser og begreber søges udviklet fra empirien, og heller ikke en deduktiv proces, hvor forståelsen af det empiriske materiale udspringer af på forhånd definerede teoretiske forståelser og kategorier. Derimod er analyserne fremkommet gennem en dialektisk proces, hvor teoretiske begreber, ideer og forestillinger har givet inspiration til forståelsen af det empiriske materiale, samtidig med at det empiriske materiale har givet anledning til fortolkninger og forståelser, som har udfordret og stillet krav til det teoretiske perspektiv (Ragin 1994). Ragin (ibid.) har peget på, at netop en komparativ metodisk tilgang i samfundsvidenskaberne virker befordrende for at indtage en mellemposition mellem det deduktive og det induktive, som han forbinder med hhv. det kvantitative og det kvalitative. Det komparative element, som jeg har valgt, understøtter en »*dialogue between ideas and evidence*« (Ragin 1994; 115). En komparativ tilgang virker med andre ord fremmende for udveksling mellem teoretiske forståelser og empiriske analyser og medvirker dermed til at styrke en abduktiv analytisk proces (Danermark m.fl. 2002; 90).

Danermark m.fl. peger på, at en abduktiv proces kræver fantasi og kreativitet. Disse egenskaber kan være nyttige i de fleste forskningsprocesser, men forventningen er ikke, at de skal udspringe af en kilde dybt nede i forskerens sjæl eller sind. Alversson & Sköldberg (2000) har argumenteret for, at samfundsvidenskabelige analyser ikke nødvendigvis bør tage ud-

gangspunkt i et valg mellem enten empirisk baseret teorigenerering eller teoretisk stringente analyser af empirisk materiale. De introducerer begrebet »refleksiv fortolkning«, i forlængelse af den refleksive metodiske tilgang⁴⁹. Den refleksive fortolkning handler om, at forskningsprocessen i praksis glider mere eller mindre bevidst mellem to eller flere af følgende niveauer: håndtering af empirisk materiale, fortolkning, kritisk fortolkning, refleksioner omkring sprog og autoritet (magt) (Alverson og Skjöldberg 2000; 248). Denne fortolkningsproces kan styrkes ved at trække på en række forskellige teoretiske inspirationskilder, der både rummer mere metateoretiske perspektiver og mere empirisk bundne mesoteoretiske redskaber til brug i analyserne. Teorikompleksitet i analyserne kan øge sandsynligheden for, at forskningen giver et mere fyldestgørende, nuanceret og i den forstand reelt billede af forskningsgenstanden. Mit teoretiske perspektiv rummer netop en sådan teoretisk kompleksitet, hvor jeg især har hentet inspiration til det mere overordnede analytiske perspektiv i Bourdieus teori om felter og praksis. Som supplement hertil har frontlinjeteorien, med både organisations- og implementeringsteoretiske elementer, givet inspiration til at tænke det empiriske materiale i forhold til mere empirinære teoretiske begreber.

Det empiriske materiale, som ligger til grund for mine analyser i afhandlingen, er også behandlet i en undersøgelse, som akf gennemførte i 2002-2003, som er formidlet i rapporten *Den socialfaglige praksis ved visitation af arbejdsløse* (Eskelinen & Caswell 2003). Mit afhandlingsarbejde er dermed faldet i to dele. Første del udgjorde en forskningsproces, hvor jeg i samarbejde med Leena Eskelinen (og i nogle af arbejdets faser to studentermedarbejdere) udviklede det metodiske design, udførte de empiriske undersøgelser og analyserede det empiriske materiale. Den første del af det empiriske konstruktions- og analysearbejde var rettet mod fire forskellige cases på det beskæftigelsespolitiske område. I afhandlingen har jeg valgt at gå videre med at analysere to udvalgte cases, som jeg på baggrund af de indledende analyser og kendskabet til empirien samlet set kunne udpege som særlig centrale i forhold til afhandlingens problemstilling. I begge disse to cases udgjorde jeg hovedkraften i empiri-indsamlingen, blandt andet var jeg moderator på fokusgruppeinterviewene, samt udførte en substantiel del af interview og observationer. I samtlige cases har vi dog været mini-

mum to personer i kommunen på samme tid, hvilket gav os god mulighed for at diskutere de empiriske observationer allerede tidligt i forløbet.

Denne proces var teoretisk informeret, men var i høj grad baseret på en systematisk og grundig analyse af det empiriske materiale. Det empiriske materiale blev kodet, analyseret, fortolket og diskuteret i forsknings-teamet⁵⁰. Den anden del af den analytiske proces var i højere grad en teoretisk informeret og fortolkende fase. Her har læsning af litteratur og generel »skrivebordsforskning« spillet en større rolle i fortolkningen af udvalgte dele af det empiriske materiale. Denne proces har især fundet sted i afhandlingsarbejdets sidste år.

Som beskrevet i forrige kapitel udgør feltteorien den metateoretiske indgang til analyserne af praksis. Feltilgangen har fungeret som et overordnet teoretisk perspektiv, der har udfordret fortolkningen og forståelsen af det empiriske materiale. Afhandlingen og analyserne er inspireret af feltperspektivet, men der er ikke tale om, at jeg til fulde udfolder en feltanalyse. Dertil er udfoldelsen af det sociale arbejdes relationer til det overordnede magtfelt for begrænset. I analysens anden fase har feltteorien bidraget til at understøtte den kritiske stillingtagen til de umiddelbare fortolkninger af materialet, som nødvendigvis opstår undervejs i processen, og til at problematisere legitimiteten af de dominerende fortolkningsmønstre (Alverson og Skjöldberg 2000; 253). Samtidig har det mesoteoretiske frontlinjeniveau inspireret analyserne blandt andet gennem introduktion af nye begreber, andres fortolkninger af empirisk materiale på området og uenigheder i litteraturen.

3.5 **Kvalitativt empirisk materiale**

I det følgende skal vi se lidt nærmere på, hvilke elementer det empiriske materiale består af. Som beskrevet ovenfor er mit empiriske udgangspunkt to strategiske udvalgte cases. I hvert case er indsamlet en vifte af kvalitativt materiale, herunder interview med socialarbejderne, interview med lederen af den socialfaglige gruppe, fokusgruppeinterview med det socialfaglige team i hver kommune, observationer af forskellig art, samt skriftligt materiale fra kommunen. Forud for det empiriske arbejde blev der afholdt et informationsmøde med medarbejdere i de to kommuner. Et

af formålene med informationsmødet var aktivt at modarbejde eventuelle uklarheder og misforståelser ved at give rum for afklaring. På introduktionsmødet blev såvel forskere som projekt præsenteret, og i mødet deltog »alle relevante medarbejdere« i den pågældende organisation. Det vil i praksis sige, at vores umiddelbare kontakt gik igennem afdelingens leder, og vedkommende inviterede alle medarbejdere i den valgte afdeling/gruppe. På dette møde fik deltagerne muligheden for at stille spørgsmål om projektet, og vi fik mulighed for at forklare nærmere om, hvor vi kom fra, og hvilke vidensinteresser vi havde med forskningsprojektet. Informationsmødet var også stedet, hvor vi i samarbejde med gruppen af socialarbejdere besluttede, hvem der skulle deltage i interview, observation og fokusgruppeinterview. Nedenfor bliver de enkelte metodiske elementer præsenteret et efter et, men først skal det overordnede metodiske design præsenteres.

Tabel 3.3 En uges ophold i hvert case

Forsker	X		Y		
Medarbejder	A	B	C	D	...
Dage					
1	Observation	Observation	Observation	Observation	
2	Observation	Observation	Observation	Observation	
3	Interview	Interview	Interview	Interview	
4	Interview	Interview	Interview	Interview	
5	Fokusgruppeinterview				

(Eskelinen & Caswell 2003; 36).

I hvert case blev der foretaget en uges feltstudie. Feltstudiet blev udført af to personer (X og Y i figur 1). I hvert case blev der udvalgt et antal personer fra det socialfaglige team, som stillede sig til rådighed for undersøgelsen. De første fire dage var afsat til deltagerobservationer af den daglige praksis blandt udvalgte medarbejdere i det socialfaglige team, samt at lave individuelle interview med disse medarbejdere. I løbet af ugen blev der endvidere gennemført et interview med den faglige/nærmeste leder af afdelingen. Under interviewene blev elementer fra den forudgående observationsperiode aktivt anvendt. Det var især konkrete sager, afgørelser og interaktioner, som blev draget ind i interviewet for at bidrage til at

konkretisere og sætte ord på socialarbejdernes faktiske praksis. Intentionen med denne metodiske tilgang er, ligesom det er tilfældet i konstruktionen af fokusgruppemetoden, at gøre det lettere for socialarbejderne at »sætte ord på« deres praksis og på det sociale arbejdes »tavse viden« (Bergmark & Lundstrøm 2000). På femtedagen blev der gennemført et fokusgruppeinterview, hvor samtlige medarbejdere i det socialfaglige team deltog. Udgangspunktet for fokusgruppeinterviewet var fremvisningen af en video med en visitationssamtale.

I nedenstående skema findes en samlet oversigt over det kvalitative materiale.

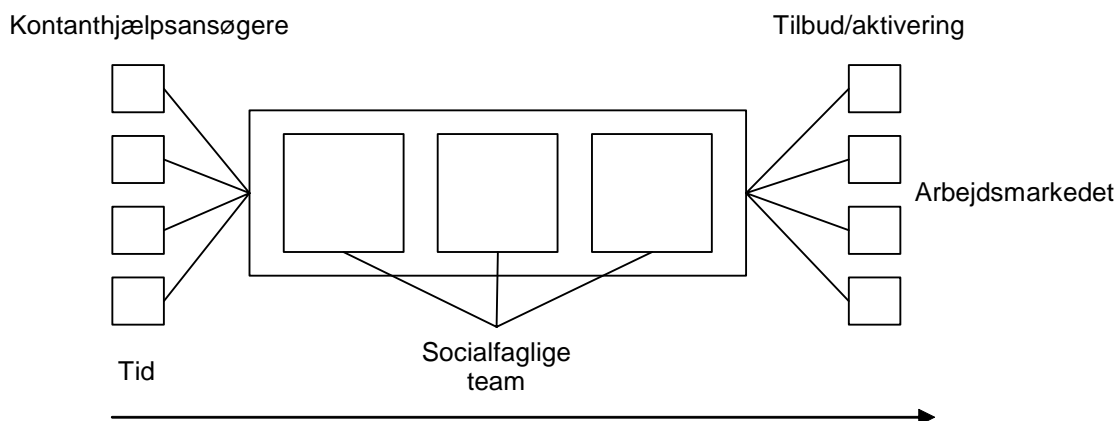
Tabel 3.4 Oversigt over det empiriske materiale

Deltagende observation	Indhold	Case J	Case S
Medarbejdere	Det daglige arbejde	4	4
Samtalesituationer	Medarbejdernes samtaler med de ledige	7	9
Møder	Gruppemøder om klienter	1	2
	Gruppemøde om et fagligt tema	1	-
	Personalemøder (med fagligt indhold)	1	1
Individuelle interview			
Medarbejdere	Visitations-, aktiverings- og øvrige socialfaglige opgaver	5	5
Ledere	Ledelsesopgave, indsats på området	1	1
Fokusgruppeinterview			
Socialfagligt team	Videovignette, gruppediskussion	8	5

Ud over observationer og interview af forskellig art rummer det empiriske materiale også dokumenter og skriftligt materiale fra de to kommuner.

Følgende figur illustrerer i forsimplet form visitationsprocessen, fra en kontanthjælpsansøger kontakter kommunen, til vedkommende potentielt er integreret på arbejdsmarkedet.

Figur 3.5 Visitationsprocessen (sagsflow)



Af formidlingsmæssige hensyn har jeg i nogle tilfælde korrigeret interviewciterne. Det empiriske materiale som det præsenteres i analyserne er dog som hovedregel søgt gengivet i den form og med den sprogbrug, som er blevet anvendt i praksis. Argumentet for de redaktionelle redigeringer, der har fundet sted, er, at analyserne foregår på et tematisk niveau og ikke på et mikro-lingvistisk niveau, hvilket betyder, at eventuelle sproglige justeringer ikke har betydning i forhold til analyserne. Når tekst er indsat i citater i [firkantede klammer], betyder det, at forfatteren har tilføjet ord for at gøre teksten mere meningsfuld for læseren. En parentes med tre prikker (...) indikerer, at noget tekst er udeladt. Citaternes oprindelse er angivet ved en efterfølgende parentes med informationer om hvem har sagt det, og fra hvilken kommune citatet stammer, fx (socialarbejder S, Kommune S) eller (fokusgruppeinterview, Kommune J).

I det følgende bliver de enkelte metodiske dele af det overordnede design præsenteret nærmere. Som beskrevet ovenfor anlægges i analyserne et frontlinjeperspektiv, der sætter de to socialfaglige team i centrum. Valget af frontlinjen som enhed er en analytisk konstruktion, men valget af metoder understøtter i forskellig grad dette perspektiv. Den metode, der mest direkte understøtter indsamlingen af empirisk materiale, der giver indblik i frontlinjens fælles forståelser og kollektive handlingsrum, er fokusgruppeinterview. I modsætning hertil tager de individuelle interview med socialarbejderne ikke umiddelbart udgangspunkt i sådanne fællesforståelser. Bevægelsen fra individ til gruppeniveau må i analysen af interviewmaterialet i højere grad konstrueres analytisk.

3.5.1 Fokusgruppeinterview og videovignette

En central del af det empiriske materiale består af to fokusgruppeinterview – et i hvert case. Dette materiale er interessant af flere grunde. Jeg sætter i analyserne fokus på de socialfaglige team som enheder. Fokusgruppeinterview er en central metode i den forbindelse, fordi materialet, der opstår gennem disse interview, netop udspringer af det pågældende teams fælles diskussioner, refleksioner og forhandlinger. Det er ikke let for socialarbejdere at sætte ord på, hvad de gør. I litteraturen om socialt arbejde findes utallige diskussioner om »tavs viden«, der på den ene side kritiseres for at være tavs (Järvinen 2002) og på den anden side idylliseres og kræves bibeholdt som tavs (Bergmark & Lundstrøm 2000). Men frem for at diskutere viden som tavs, hvad enten det foregår i et kritisk eller idylliserende lys, er intentionen her at sætte ord på og arbejde hen imod en styrkelse af refleksion og eksplicitering i socialt arbejdes praksis. Fokusgruppen har en relationel karakter, hvor både interviewer, som moderator, kan påvirke processen undervejs, og deltagerne i gruppen indgår i diskussion med hinanden. Den aktive fokusgruppediskussion rummer et vigtigt potentiale for blandt andet at få viden om, hvordan socialarbejderne definerer klienterne, og hvordan de oplever handlemulighederne i deres arbejdsmæssige praksis. Fokusgruppens styrke ligger i den fælles dialog, som åbner mulighed for bl.a. at udforske fælles forståelser, fælles sprog og forskellige måder at definere arbejdet på. Fokusgruppeinterviewet giver mulighed for at udforske de eventuelle enigheder og uenigheder, fokusgruppedeltagerne giver udtryk for. Det empiriske materiale, som stammer fra fokusgruppeinterview, er altså særlig egnet til at undersøge de fælles forståelser og fælles referencer, som eksisterer i et givent team. Fokusgruppen rummer det metodiske forbehold, at der typisk træder en dynamik i kraft, som gør, at deltagerne tilstræber konsensus (Kizinger 1994; 109). Dermed kan interessen for frontlinjens fælles viden og kollektive overbevisninger blive forstærket af anvendelsen af fokusgruppen som metode. Processen i fokusgruppen hen imod konsensus kan være mere eller mindre eksplicit. Halkier (2002) sondrer mellem implicit og eksplicit konsensus, hvor implicit er det, som deltagerne tager for givet og ikke behøver at sætte ord på i gruppen. Eksplicit konsensus er den type konsensus, som må forhandles frem, og hvor enigheden er et resultat af

denne forhandlingsproces. I det omfang der opstår konsensus i fokusgruppen, kan det give information om, i hvilken udstrækning fokusgruppens deltagere, som her altså består af det socialfaglige team, deler en mere rutinepræget og tavs viden, eller har rum til en mere italesat refleksivitet⁵¹.

Fokusgruppeinterviewet tog udgangspunkt i fremvisningen af en 20 minutter lang video. Denne video var en samtale mellem en socialarbejder og en arbejdsløs, og videoen var konstrueret til dette formål (Eskelinen & Caswell 2003, Eskelinen & Caswell 2005). Samtalen var en førstegangssamtale, og »skuespillerne« var hhv. en socialrådgiver, med erfaringer inden for det kommunale, beskæftigelsespolitiske område, og en tidligere arbejdsløs, der kunne trække på flere års erfaringer med både rollen som arbejdsløs og kontakten til det velfærdsstatslige sikringssystem. Begge gik til samtalen med en overordnet ramme skitseret af forskerne, men udfyldte rammen ved at trække på egne erfaringer. Videoen udgjorde, hvad man kan kalde en »videovignet«. Brug af vignetter er ikke ukendt i samfundsvidenskabelig forskning, om end det typisk er skriftlige cases, der anvendes. Finch beskriver vignetter som »*short stories about hypothetical characters in specified circumstances, to whose situation the interviewee is invited to respond*« (citeret i Barter & Renold 1999; 1). Videoens samtale mellem en socialarbejder og en arbejdsløs udgjorde en konstrueret samtale, der var genkendelig for fokusgruppen, men som samtidig var konstrueret på en måde, så den provokerede til debat. Først en kort genfortælling af indholdet i videovignetten:

Vivian er en 34-årig enlig kvinde, som bor sammen med sin søster i en andelslejlighed. Hun er faldet ud af dagpengesystemet og møder op til samtale for første gang i sit liv hos en kommunal sagsbehandler. Vivian har tilbragt størstedelen af de seneste fire år i udlandet, mest i Mellemøsten og Østen. Da hun kom hjem, opdagede hun, at hun ikke længere kunne få dagpenge. Hun har været hjemme i Danmark nogle perioder i løbet af de fire år, hvor hun har arbejdet som pakkedame på en brødfabrik, Paaskebrød – primært for at tjene penge til at rejse ud igen. Vivian har en 4-årig kombinationsuddannelse med sprog – i hendes tilfælde fransk – og økonomi fra Odense Universitet, som hun afsluttede for ca. 9 år siden. Hun har arbejdet i en realkreditinstitution med konvertering af lån i et par år, ef-

ter hun blev færdig med studiet. Under rejserne i Østen er Vivian kommet i berøring med »det alternative«. Hun er bl.a. blevet interesseret i healing og kan ikke længere forestille sig at arbejde inden for det område, hun er uddannet til. Hun fortæller, at hun ikke var glad for sit arbejde i realkreditinstitutionen, og at hun faktisk havde oplevet det besværligt at gennemføre studiet. Hun kan slet ikke forestille sig at færdes i den verden og have et kontorjob i fremtiden. Hun forklarer, at en af grundene til, at hun tog ud at rejse, netop var, at hun ikke længere kunne se mening med det, hun havde lavet. Hun ønsker nu at begynde noget nyt, og hun har en fornemmelse af, at hun har noget at byde på inden for det alternative. Men hun er først kommet hjem to uger før samtalen hos sagsbehandleren, og hun ved fx ikke, hvilke uddannelsesmuligheder der er i Danmark på dette område. Vivian fortæller, at hun oplever det svært at komme tilbage til de faste rammer, og at hun måske gerne vil have »noget hjælp«. Det er bl.a. svært for hende at gå ud mellem mennesker. Ellers er hendes helbred fysisk set OK – bortset fra, at der periodevis er problemer med det ene knæ og med hendes ryg. Hun mener dog i høj grad, at det er påvirket af, hvordan hun har det psykisk. Og psykisk har hun det »ikke så fedt« i øjeblikket – hun beskriver, at hun har »sorte huller«. Vivians fremtidsønsker er at være tilfreds med det, hun laver. Hun har ingen ambitioner om at blive rig af sit arbejde. Som egne personlige ressourcer nævner hun, at hun tror, hun har noget at byde på i forhold til at arbejde med mennesker, selv om hun ikke arbejdsmæssigt har prøvet det af i praksis.

Det er i korte træk Vivians fortælling om sin situation til sagsbehandleren, som på denne baggrund tager stilling til, at Vivian skal i straksaktivering med henblik på at få afklaret, hvordan hun kommer videre arbejdsmæssigt. Sagsbehandleren vælger aktiveringsstedet uden at præsentere flere muligheder. Det er et kommunalt projekt, som består af flere aktiviteter, bl.a. et kantinehold, et værksted (med bl.a. reparation af møbler) og et havehold (pasning af pensionisternes haver). Det er dér, Vivian skal tilbringe de næste tre måneder. Ud over at hun skal have tilknytning til en af grupperne, får hun mulighed for at bruge to timer to gange om ugen til at søge uddannelses- og jobmuligheder på internettet. Vivian er ikke særlig begejstret for aktiveringstilbuddet. Hun indgår i en forhandling med sagsbehandleren om, hvorvidt hun skal starte dagen efter, og får overtalt sagsbehandleren til, at hun i stedet kan vente til efter weekenden med at gå i gang. Vivian spørger sagsbehandleren, om der på aktiveringsstedet er personlige konsulenter, som hun kunne trække på. Det er ikke tilfældet – stedet har en jobkonsulent.

Sagsbehandlerens tilbud er, at Vivian kan få en samtale tid hos psykologen i kommunen, hvis hun ønsker det. Derudover tilbyder sagsbehandleren at tage opfølgende samtaler med Vivian i aktiveringsperioden for at vurdere, hvordan det går med hende. Sagsbehandleren opfordrer Vivian til selv at være aktiv og bruge den kommende tid til at finde ud af, hvad hun selv kunne tænke sig.

Videovignetten blev konstrueret, så den rummer noget af den flertydighed og nogle af de aktuelle dilemmaer, som frontlinjen står over for i deres arbejde med klienterne. Vurderingen af Vivian som klient er ikke entydig: hvordan skal man som socialarbejder forholde sig til hendes ønske om at arbejde »inden for det alternative«? Hvad er det for en type »hjælp«, Vivian efterspørger? Og hvilken hjælp har hun brug for? Hvordan vurderes hendes problemer med »faste rammer« og »mennesker«? Har hun faktisk fysiske problemer? Er de psykosomatiske? Eller måske undvigelsesmanøvrer? Videovignettens samtale mellem socialarbejder og klient er fyldt af den slags flertydigheder, den er åben for fortolkning og lægger derfor op til, at fokusgruppen kan forholde sig til den ud fra deres eget perspektiv.

Gennem videoen stillede vi hvert af de socialfaglige team over for et billede på en bestemt type praksis. Denne praksis var konstrueret, så den rummede en del af de dilemmaer, der ligger i aktivlinjen. Videoens sagsbehandler konfronterer Vivian med hendes pligt til at deltage i et efter alt at dømme ikke særligt relevant aktiveringsprojekt, men »undskylder« øjeblikket efter kravet ved at lægge ansvaret over på systemet, med formuleringer som »sådan er det jo«, og »det kan vi jo ikke komme uden om« og ved at præsentere aktiveringsprojektet med ordene »det er et kønt hus... det ligger nede ved en å«. Videoens konstruktion rummer både et element, som giver anledning til, at fokusgruppen kunne diskutere en social disciplineringsstrategi (pligten til at deltage i aktivering, sanktioner »hvis du ikke kommer får jeg jo besked om det«, mv.) og en social integrationsstrategi (hvordan kan man som socialarbejder være lydhør over for Vivians »behov« og »ønsker« blandt andet til opkvalificering og uddannelse på det alternative område og samtidig handle inden for de rammer, som gør sig gældende i den pågældende kommunale kontekst). Videoen udgjorde, hvad man kan kalde en strategisk case, hvor måden, hvorpå vi havde konstrueret

videoen, på forhånd kunne give os forventninger om, hvilken information casen kunne generere. Videocases flertydighed, dilemmaer og åbenhed i forhold til fortolkning af både videoens klient og sagsbehandler gjorde den værdifuld i forhold til at generere viden om vurderinger og handlemuligheder i socialt arbejdes praksis.

Videoens samtale var konstrueret, så den både kunne vække genkendelse (»det kunne godt have været mig«), og så den provokerede til diskussion (»sådan ville jeg aldrig have sagt/gjort«). Samtalen er ustruktureret, og socialarbejderen – fulgt af Vivian – hopper nærmest tilfældigt rundt i de forskellige temaer (tidligere beskæftigelse, uddannelse, sociale netværk, egne ønsker til arbejdsliv, aktiveringstilbud, helbred mv.). Carstens (1998) beskriver idealstrukturen for en førstegangssamtale med følgende faser: velkomst, information fra sagsbehandler til klient, indhentelse af oplysninger fra klient til sagsbehandler, vurdering, pædagogik/motivering, udarbejdelse og underskrift af handlingsplan, iværksættelse, opsummering, afsked (Carstens 1998; 172). Videoens samtale lever ikke op til denne idealstruktur. Aktiveringstilbuddet bliver »langet over bordet« uden diskussion eller argumentation. Socialarbejderen præsenterer tilbuddet uden henvisning til formålet med indsatsen, men forsøger at få tilbuddet til at lyde tillokkende med en formulering om, at aktiveringsprojektet ligger »et kønt sted, nede ved en å«, mens hun griner undskyldende. Videoens socialarbejder giver implicit udtryk for, at hun ikke står inde for det tilbud, hun giver klienten. Alt i alt provokerede videoen til diskussion, men var ikke så langt fra socialarbejdernes egen hverdag, at de ikke kunne diskutere deres egen arbejdspraksis op imod videoens samtale.

Det særlige ved brugen vignet som metode her er, at den viser en samtale mellem en socialarbejder og en klient. Vi valgte at konstruere en videooptaget vignet frem for en skriftlig, og en vignet, der rummer både en klient, en socialarbejder og interaktionen mellem de to. Dermed er vignetten ikke alene en beskrivelse af en klient, som tilfældet typisk er (fx Skytte 2002). Barter & Renold (1999) peger på en række fordele ved brug af vignetter. For det første, at den kan fungere som en isbryder og dermed opmuntre en diskussion mellem deltagerne. For det andet kan vignetten facilitere en eksplicitering af »cultural norms«, »moral codes« og »for tapping into the general imagery of respondents« (Barter & Renold 1999; 2).

Den mest hyppige kritik af denne metodiske tilgang er nærmest oplagt: det uafklarede forhold mellem fiktion og fakta – eller mellem holdninger og handling. Kritikere stiller spørgsmålet: Fordi en socialarbejder peger på, at en given klient i en given vignethistorie bør behandles på en given måde, kan man så derfra slutte, at selv samme socialarbejder ville pege på samme behandling af en tilsvarende klient i virkeligheden? (Barter & Renold 1999, Jergeby 1999 i Skytte 2002). Ejernæs (2004) definerer vignetundersøgelser som »holdningsundersøgelser«. Fokus i vignetmetoden er at få informationer om »handledispositioner« eller »handletendenser«. Han konkluderer, at » ...man kan derfor ikke bruge vignetundersøgelsers resultater til at belyse praksis (handlinger) i socialt arbejde« (Ejernæs 2004; 2). Barter og Renold argumenterer dog for, at afvisningen af vignetten som metodisk tilgang på baggrund af denne kritik er ubegrundet. Forudsætningen er, at kritikken indtænkes i det metodiske design »If the aim of the research centers on the meanings people ascribe to specific context, without making any association with actions, this danger can be avoided« (Barter & Renold 1999; 3).

Metoden står centralt i mine bestræbelser på at forstå de socialfaglige team som enheder og muliggøre komparation mellem de to cases. Den udgør dermed en vigtig brik i afhandlingens fokus på det kollektive niveau (socialfaglige team/frontlinjen). I mit empiriske materiale udgør fokusgruppeinterviewene en delmængde af det samlede materiale. Men det må betegnes som en central del, ikke mindst fordi fokusgruppeinterviewene giver mulighed for at gå ind i to kernepunkter i behandlingen af det empiriske materiale, nemlig frontlinjen som analytisk enhed samt det komparative perspektiv. Videofremvisningen dannede udgangspunkt for refleksion og proces i de socialfaglige team og tydeliggjorde dermed forskellige opfattelser, både internt i gruppen, men i særlig grad grupperne imellem. Fokusgruppeinterviewet gav særlige muligheder for socialarbejderne til at sætte ord på egen praksis, fordi de gennem videovignetten som fælles oplevelse af, hvordan en anden udfører et stykke socialt arbejde, kunne holde denne op i kontrast til deres egen måde at udføre socialt arbejde på.

Hvert fokusgruppeinterview varede ca. 3 timer. Udgangspunktet var som sagt forevisningen af en video (20 minutter). Dernæst kommenterede fokusgruppedeltagerne en efter en videoen, de gav deres mening til kende

og blev opfordret til at forholde videoens samtale konkret til deres egen måde at udføre samtaler på. Denne runde blev opsamlet i en fælles diskussion, hvor videoens samtale set i relation til det pågældende socialfaglige teams egen praksis blev diskuteret. Gruppen blev opfordret til at udforske graden af enighed og uenighed, forskelle og ligheder (Morgan 2002). Herefter holdt vi en kort pause, og fokusgruppeinterviewet blev genoptaget ved præsentation af tre temaer, hhv. gruppen af arbejdsløse, vigtigste roller/opgaver i arbejdet, samt betingelser og vilkår for arbejdet, som gruppen diskuterede. Fokusgruppeinterviewet blev transskriberet og efterfølgende importeret og kodet i N'Vivo.

3.5.2 Deltagerobservation

Observation som kvalitativ metode har ofte været anvendt i studier af organisationer (Silverman 2001), og denne metodiske tilgang udgør også en del af det samlede metodiske design. Observationerne har ikke forrang frem for de øvrige metoder. Snarere kan man sige, at observationerne i høj grad spiller en rolle i kraft af, at de har bidraget til at skærpe spørgsmålene i interviewsituationer og givet adgang til et mere generelt indblik i frontlinjens praksis. I modsætning til flere nyere sociologers afhandlinger, eksempelvis Mik-Meyers afhandling (2004), der tager metodisk udgangspunkt i et længerevarende »feltophold«, og Jacobsens afhandling (2004), hvor en »etnografisk tilgang« udgør kernen i det metodiske design, så indtager observationerne i min afhandling en mindre fremtrædende rolle.

Observationernes styrke er, at de giver indblik i den del af praksis, som ikke alene er sproglig, men også rummer konkrete handlinger. Det overordnede metodiske design inkluderer både observationer og interview og anerkender, at begge metodetyper har sine styrker og svagheder, men at de kan bidrage til indsamlingen af viden på forskellig vis. Data indsamlet gennem deltagende observation anskues i denne forbindelse ikke som mere »rene« og »uberørte« end data indsamlet gennem interview. I behandlingen af det empiriske materiale bliver der ikke skelnet analytisk mellem, hvad folk siger, og hvad de gør (jf. Atkinson og Coffey 2002)⁵². Jeg har med min Bourdieu-inspirerede tilgang den refleksive sociologi i rygsækken, og dermed falder forestillingen om, at der er en afgørende skillelinje mellem *»observational data and data that are an artifact of a research setting,*

usullay an interview« (Silverman 2001) til jorden⁵³. Formålet med observationerne var at indhente viden om de aktiviteter, som finder sted i frontlinjen af den kommunale indsats på beskæftigelsesområdet. Observationerne giver ligesom fokusgruppeinterviewet potentielt adgang til socialarbejdernes fælles diskussioner og refleksioner. I fokusgruppeinterviewet blev denne adgang tilvejebragt gennem en konstrueret situation, mens observationerne i et vist omfang har givet adgang til denne type interaktioner og fælles refleksioner som en del af den daglige praksis. I det omfang det har været muligt, er møder af forskellig slags, såvel faglige møder, formelle og uformelle samlinger blandt socialarbejderne mv. blevet observeret. Derudover rummer observationerne en række observationer af møder mellem socialarbejdere og klienter.

Deltagerobservationerne blev udført som en indledende del af det samlede empiriske arbejde. Observationerne blev gennemført fra en position som »sidelinjeobservatør«, hvor den udvalgte socialarbejders forskellige arbejdsopgaver i løbet af arbejdsdagen blev observeret. I metodelitteraturen optræder begrebet »talking with people« (DeValut og McCoy 2002), hvilket betyder, at uformel snak, spørgsmål, som udspringer af undren her og nu, afklaring af, hvad der egentlig foregår, hører med til dataindsamlingen. Sidelinjeobservationen blev kombineret med »talking with people«, i det omfang det var praktisk muligt. Denne tilgang gav mulighed for at kombinere observationerne med mere aktive interaktioner⁵⁴ (Caswell og Schultz 2001). Det vil sige, at forskeren indgår i relationen som en mere aktiv deltager, der stiller spørgsmål til, hvorfor tingene gøres på den måde, som de gøres (Holstein & Gubrium 1995). Denne aktive rolle må naturligvis i praksis afpasses efter de vilkår, som socialarbejderen arbejder under, så man ikke forstyrrer unødigt (respekten for et »nej tak«). De uformelle samtaler, som i større eller mindre udstrækning har fundet sted i under observationerne, har underbygget muligheden for at udfolde en mere aktiv tilgang til de efterfølgende interview.

Deltagerobservationen foregik med en intensiv notering af det sagte og gjorte. Observationerne er løbende blevet nedfældet i noteform (skriftligt undervejs, i pauser og efterfølgende). Ud fra en erkendelse af, at observationer principielt kan rumme en ubegrænset mængde af informationer, har følgende overordnede temaer været pejlemærker for observationerne.

Aktiviteter, sprog og begreber, eksterne og interne relationer (klienter, kolleger, leder, samarbejdspartnere mv.), fysisk og »socialt« rum, tanker undervejs. Observationsnoterne er blevet implementeret i N'Vivo. Disse observationer er ikke blevet kodet, men er blevet indsat som »memo'er« direkte koblet op til det øvrige materiale. Det vil sige, at observationer om socialarbejde X er blevet indsat som memo i starten af interview med socialarbejder X. Ligeledes er observationer af en samtale mellem socialarbejder Y og en given klient blevet indsat som memo på det sted i interviewet med socialarbejder Y, hvor denne interaktion med klienten er blevet omtalt og uddybet. På denne måde har jeg tilstræbt at skabe fyldighed i materialet og få konkrete situationer belyst gennem forskellige dele af det empiriske materiale.

3.5.3 Interview

En stor del af det empiriske materiale er indsamlet gennem kvalitative interview. Når man anvender interviewmateriale, er det nødvendigt at overveje, hvilken udsagnskraft dette materiale tillægges. I det følgende afsnit skal disse overvejelser præsenteres med inspiration fra både Bourdieus reflektive sociologi (Bourdieu & Wacquant 1992, Bourdieu m.fl. 1999) og Holstein & Gubriums (1995, 1998) diskussioner af interviewet set i et konstruktivistisk lys⁵⁵. Både Holstein & Gubrium og Bourdieu definerer deres forståelse af interview som kvalitativ metode gennem en lettere karikeret beskrivelse af hhv. en objektivistisk forståelse af interview og en subjektivistisk forståelse. Objektivismen kritiseres af forfatterne for at negligere informantens praktiske viden, for at forskeren sætter sig selv i en suveræn position til at afgøre »den objektive mening« med informantens svar (Bourdieu & Wacquant 1992). Oplysningsidealet, som ligger bag om denne position, foreskriver, at interviewerens skal kontrollere sig selv for ikke at forstyrre den viden, som det passive interviewsubjekt besidder og kan bidrage med. Interviewpersonen bliver i denne optik betragtet som »a vessel of answers« (Holstein & Gubrium 1995; 11), altså et kar med svar. Det er interviewerens opgave er at »øse svarene op« uden at skabe for meget røre i karrets overflade. De metodiske anvisninger inden for denne tilgang handler derfor i høj grad om at udvikle forskellige teknikker, der kan minimere de »forstyrrende elementer«. Den anden yder-

position, som både Gubrium & Holstein og Bourdieu skriver sig op imod, er subjektivismen eller socialfænomenologien. Inden for denne position anskues den sociale virkelighed som resultatet af kompetente sociale aktørers konstruktion af den sociale verden. Samfundet fremstår som et produkt af beslutninger og handlinger begået af bevidste individer (Bourdieu & Wacquant 1992). I dette perspektiv bliver interviewet et spørgsmål om at komme så tæt på disse »bevidste individer og kompetente sociale aktører« som muligt. Idealet er et romantisk ideal, der er rettet mod en dybere autentisk værdi af subjektets følelser og forsøget på gennem interview at blottlægge en emotionel kerne hos subjektet. Det gode interview rummer »an emotional wellspring« (Holstein & Gubrium 1995; 12), altså en følelsesmæssig kilde. De metodiske anvisninger inden for dette perspektiv handler derfor om, at interviewer skal »kende sig selv« og indgå i nære venskabsagtige relationer med interviewpersonen for at komme så tæt på denne emotionelle kerne som muligt (jf. bl.a. Adler & Adler 1987). Bourdieu modsætter sig som bekendt eksplicit forestillingen om, at individet kan betragtes som en fritstillet social aktør:

»If it is good to recall, against certain mechanistic visions of action, that social agents construct social reality, individually and also collectively, we must be careful not to forget, as the interactionists and the ethnomethodologists often do, that they have not constructed the categories they put to work in this work of construction« (Bourdieu & Wacquant 1992; 10).

Det alternativ, der opstilles, er interviewet som en konstruktionsproces. Interviewet er først og fremmest en »aktiv« øvelse. Det, der sker mellem interviewer og interviewperson, er ikke indsamling af, men konstruktion af empirisk materiale. Interviewpersonen betragtes som et aktivt subjekt, som siger, hvad han/hun gør, af bestemte årsager. Disse årsager kan være mere eller mindre reflekterede og bevidste, men den vigtigste erkendelse er, at interviewudsagn hverken er objektive data eller udtryk for dybfølte følelser: interviewudsagn er information om »forskningsobjektet« set fra et helt bestemt perspektiv (interviewpersonens), og dermed rummer interviewmateriale information om positioner og positioneringer i det pågældende sociale rum.

Denne forståelse af interviewmaterialet understøtter det analytiske perspektiv, som jeg har anlagt i arbejdet. Socialarbejdernes udsagn, som de fremkommer i interviewet, må fortolkes i lyset af de »sociale realiteter, som konstrueres individuelt og kollektivt«. Disse sociale realiteter konstrueres ikke frit ud fra den enkelte socialarbejders personlige præferencer, men må ses i lyset af de strukturer, der gør sig gældende på feltet. Socialarbejdernes tilkendegivelser i interviewene kan derfor potentielt give adgang til nogle af de rationaler og logikker, der gør sig gældende på feltet, og de forskellige interesseorienteringer, som præger praksis i de to cases⁵⁶.

Interviewene blev gennemført som semistrukturerede interview med anvendelsen af en tematisk interviewguide. Interviewene varede mellem 60 og 90 minutter og blev optaget på bånd, hvorefter de blev fuldt transskriberet, importeret og kodet i softwareprogrammet N'Vivo.

3.5.4 Dokumentanalyse

Som et sidste element i det empiriske design inddrager jeg en bred vifte af skriftligt materiale. Materialet rummer en række forskellige dokumenter, der spænder fra pjecer om lokale aktiveringsforanstaltninger, over kommunale målsætninger og hjemmesider til journaludsnit og vejledninger om administrative regler. Det skriftlige materiale rummer også en lang række dagsordener og referater fra udvalgmøder i og omkring kommunen. Både fra arbejdsmarkeds/socialudvalg og lokale koordinationsudvalg er skriftligt materiale blevet indsamlet og gennemgået for at give indblik i de bredere kontekstuelle betingelser for frontlinjens praksis. Særligt i forhold til de kapitler, der på forskellig vis beskæftiger sig med disse kontekstuelle betingelser (især kapitel 4, 5 og 8), har det skriftlige materiale udgjort en vigtig del af det samlede empiriske materiale og har fungeret i forhold til at uddybe, skabe kontekst og medvirke til at forklare de udsagn og handlinger, som udsprang af de to frontlinjers praksis. Samlet set er en del af materialet baggrundsmateriale, der ikke som sådan indgår i den empiriske analyse. Materiale udgør dog en central brik i forståelsen af de organisatoriske enheder, som de socialfaglige team befinder sig i.

3.5.5 **Behandling af empirisk materiale**

I behandlingen af det kvalitative materiale blev softwareprogrammet N'Vivo benyttet. Anvendelsen af dette tekniske hjælpemiddel har primært været motiveret af ønsker om at sikre systematisk gennemgang af det samlede materiale, at søge begreber, ord og temaer på kryds og tværs af materialet, samt at fastholde det empiriske materiale som helhed. I udgangspunktet blev analytiske temaer identificeret gennem læsning og genlæsning. Samtlige interview blev indlæst i softwareprogrammet, hvor det blev gennemarbejdet og kodet tematisk. Følgende koder blev anvendt i kodningen af materialet (det var temaerne på andet niveau, dvs. det, der ikke står med kursiv, der blev kodet i teksten):

Problem definition/forståelse

Den lediges problem

Definition af problem

Roller/Positioner

Sagsbehandlerens rolle

Den lediges rolle

Konsekvenser af roller

Metoder og redskaber

Redskaber

Metoder og begreber

Klassifikation af de ledige

Prioritering mellem klienter

Vurderinger og skøn

Vurderings indhold

Vurderings begrundelser

Vurderingens konsekvenser

Individuel samtale

Forberedelse

Indhold/struktur

Bløde informationer

Forudsætninger for kontakt

Dokumentation og skriftlighed

Rammer for arbejdet

Lovgivning
Samarbejde eksternt
Organisatoriske forhold
Visitation internt og eksternt
Medarbejderforudsætninger/kompetencer
Uddannelsesmæssig baggrund
Viden om tilbud og arbejdsmarked
Teamets funktion
Arbejdserfaring
Egne styrker og svagheder i arbejdet
Klientens økonomi

Derudover blev en række »free nodes« oprettet ad hoc, herunder »arbejdsmarkedets behov«, »forskelle mellem sagsbehandlerne«, »målsætninger«, »opgavebeskrivelse«, »sagsbehandleres holdninger og normer«.

Noterne fra observationerne i de to kommuner blev ligeledes indlæst i programmet og, hvor det var muligt, koblet til udsagn i interview for at tilstræbe størst mulig fyldighed i materialet. Anvendelsen af N'Vivo styrker muligheden for at bibeholde et overblik og foretage en kontinuerlig bearbejdning af materialet (Weitzman 2003, Seale 2002). Gennem systematisk kodning af det kvalitative materiale var det muligt at foretage en indledende analytisk proces, hvor centrale temaer i materialet kunne udpeges.

Udviklingen af et program som N'Vivo kan ses i sammenhæng med en »grounded theory«-tilgang (Strauss & Corbin 1994, Alversson & Sköldb-berg 2000) til forskningen, hvor udgangspunktet blandt andet er en systematisk gennemgang af det empiriske materiale, en grundlæggende induktiv tilgang og komparation mellem cases. Desuden anvender N'Vivo begreber, som også kan genfindes inden for grounded theory, blandt andet kodning, nodes, memos, mv. Min anvendelse af dette metodiske hjælpemiddel bryder på flere måder med en grounded theory-tilgang. For det første tilstræbes der med systematikken ikke teorigenerering, men overblik, for det andet har min tilgang til kodningen ikke været induktiv, men derimod abduktiv i samspil med en teoretisk forforståelse, for det tredje har intentionen ikke været at generere teori, men substantiel forståelse af det empiriske felt, og for det fjerde betyder inspirationen fra Bourdieus reflek-

sive sociologi, at den antagelse, der implicit ligger i Grounded Theory om, at man kan gå forudsætningsløst til teorien, må forkastes.

I kodningsprocessen var udgangspunktet et kodetræ, der udsprang af både projektets forskningsspørgsmål, teoretiske forankrede antagelser og kendskabet til, hvilke temaer materialet rummede. Dette kodetræ blev først lavet i udkast (tree nodes). Dernæst blev kodetræet udviklet gennem en omhyggelig proces, hvor vi som forskningsteam grundigt gennemlæste og kodede fire interview, samt diskuterede kodningen og udviklingen af kodetræet. Herefter blev det øvrige materiale kodet efter kodetræet. I denne proces benyttede vi os af NVivo's mulighed for at kode materialet efter to typer koder: tree nodes og free nodes. Det kodetræ, vi havde udviklet, udgjorde grundstammen af kodningen, mens free nodes blev anvendt til de øvrige kategorier, som dukkede op undervejs i kodeprocessen, og som vi ikke på forhånd havde indplaceret i kodetræet. Løbende blev kodetræet taget op til overvejelse, ligesom centrale free nodes blev omdefineret til tree nodes, i de tilfælde hvor vi fandt det passende. Arbejdet med tree nodes og free nodes understøttede den abduktive tilgang til kodningen, hvor forforståelser og teoretisk forankrede antagelser kunne kombineres med en åbenhed over for det empiriske materiale (Weitzman 2003; 328). En af de primære forcer ved anvendelse af dette program, ud over samlingen og overblikket, har været, at det til enhver tid er muligt at komme fra udsnit til helhed, dvs. at et givet citat/udsagn ved hjælp af programmet kan føres tilbage til den oprindelige kontekst (fx det oprindelige interview).

4 Kontekstuelle betingelser for socialt arbejde

Dette kapitel beskriver og fortolker en række forskellige kontekstuelle betingelser, der gør sig gældende i de to kommuner. I kapitlet handler det om de lokale kontekster og ikke om de nationale, selv om disse (med elementer som lovgivning, implementering af arbejdsevnet metode og resourceprofil, prioritering mellem forskellige aktiveringsredskaber mv.) selvsagt udgør en vigtig og overordnet ramme for socialarbejdernes arbejde. En forståelse af de lokale kontekstuelle betingelser er dog en forudsætning for at forstå de øvrige analyser i afhandlingen. Kapitlet har tre dele, der gradvist fører os tættere på den socialfaglige frontlinje. Den første del af kapitlet handler om forskellige kommunale strategier, deres betydning for, hvad der sker i frontlinjens praksis, samt om, hvordan forskningen på forskellig måde har påpeget mellemkommunale variationer i forhold til indsatsen på beskæftigelsesområdet. I kapitlets anden del handler det om nogle af de kontekstuelle betingelser, som påvirker frontlinjens praksis. Dels ser vi på de politiske og administrative forskelle, der er på de to kommuner, og dels ser vi nærmere på kommunernes klientsammensætning. Kapitlets tredje og sidste del går helt tæt på frontlinjen og ser nærmere på centrale elementer, såsom organisation, ledelse, arbejdskultur og faglighed.

4.1 Kommunale strategier

Den kommunale struktur i Danmark betyder, at forvaltningen og de kommunale institutioner er underlagt en politisk ledelse, med bl.a. en

kommunalbestyrelse og et antal faste og stående udvalg. Det betyder også, at socialarbejderne i arbejdsmarkedsafdelingerne handler inden for en ramme, som er betinget af den pågældende kommunes politiske og strategiske valg på området. Kommunernes indsats på det socialpolitiske og arbejdsmarkedspolitiske område foregår ikke i et isoleret kommunalt rum. Andersen og Torfing (2004) har peget på, at skiftet i social- og arbejdsmarkedspolitikken i Danmark har medført en styrkelse af »...*relevante parter* deltagelse i tværgående og delvist selvregulerende netværk« (Andersen & Torfing 2004;10). Dermed kan udviklingen ses som en styrkelse af det, der er blevet betegnet »den danske model«, med tradition for inddragelse af arbejdsmarkedets parter og aftalebaserede relationer (Mailand 2001). Blandt nyskabelserne i de lokale netværk er de lokale koordinationsudvalg. Siden 1999 har det været lovpligtigt for alle kommuner at deltage i et koordinationsudvalg. Det står kommunerne frit at vælge, om det skal være et enkeltkommunalt eller et fælleskommunalt udvalg. I udvalgene sidder repræsentanter for centrale aktører på området, der ud over kommunalbestyrelsen blandt andet er Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Landsorganisationen i Danmark (LO), Arbejdsformidlingen (AF), Praktiserende Lægers Organisation (PLO), Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF) og De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI). Udvalgene har til formål at arbejde for at fastholde dem, der har risiko for at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet, og at integrere dem, som har vanskeligt ved at komme ind eller tilbage på arbejdsmarkedet. Hovedparten af udvalgene har dog primært fokuseret på forebyggelse og arbejdsfastholdelse, og i mindre grad på integration af personer, som står helt uden for arbejdsmarkedet (Caswell & Jensen 2001). Kritiske røster har peget på, at denne tradition for inddragelse af arbejdsmarkedets parter, aftalebaserede relationer og decentral styring risikerer at blive løbet over ende af den skærpede centrale styring, der ligger i implementeringen af det enstrengede system (Larsen 2005, Torfing 2005, Andersen & Torfing 2004).

4.1.1 **Forskningens belysning af mellemkommunale forskelle**

Flere undersøgelser har vist, at koordinationsudvalgene samlet set udgør en ressource på området, men at der er betydelige forskelle på, hvordan

koordinationsudvalgene fungerer, og på, hvilke partere der er aktive i arbejdet med lokalt at skabe et mere rummeligt arbejdsmarked (Caswell & Jensen 2001, Andersen & Torfing 2004). Men inden vi skal se på, hvilken rolle koordinationsudvalgene spiller i de to casekommuner, skal vi først en tur omkring begrebet »kommunal strategi«.

Damgaard (2000) har analyseret en række danske kommuner og den aktive socialpolitik med fokus på det lokale samarbejde mellem kommuner og virksomheder omkring den arbejdsmarkedsrettede del af socialpolitikken, herunder også koordinationsudvalgenes rolle. Hendes konklusion er, at på trods af at kommunerne står over for udfordringer, der på papiret synes ensartede, så er der betydelig variation mellem det, hun kalder »kommunale strategier«. Damgaard definerer dette begreb som socialforvaltningen og kommunalpolitikernes måde at implementere den arbejdsmarkedsrettede del af socialpolitikken på. Kommunal strategi er altså »...*summen af de beslutninger og handlinger, som træffes og udføres inden for den arbejdsmarkedsrettede del af socialpolitikken*« (Damgaard 2000;45). De kommunale strategier genspejles blandt andet i kommunernes målsætninger, organisering og samarbejdspartnere. Damgaard har i sit studie især fokus på sidstnævnte, nemlig de lokale virksomheders position som samarbejdspartnere for kommunen. Damgaard opstiller, på baggrund af et case-studie i fire kommuner, tre forskellige kommunale idealtypiske strategier, hhv. marketingmodellen, omsorgsmodellen og netværksmodellen.

Marketingmodellen er karakteriseret ved en udfarende kommune, der aktivt samarbejder med de lokale virksomheder og koordinationsudvalg. Virksomhederne placeres centralt, og kommunens strategi trækker på metoder fra virksomhedernes verden: Opgaven, der består af kommunens arbejdsmarkedsrelaterede sociale opgaver, anskues som en vare, der skal sælges. Dermed antages virksomhedernes interesse i samarbejdet med kommunen at handle om at »købe et produkt« og opretholde et image over for kunder, investorer mv. Et centralt begreb i marketingstrategien er »virksomhedsservice«, med bestræbelser på at servicere virksomhederne mest muligt, ved eksempelvis at prioritere hurtig respons, kontakt gennem en enkelt kommunal medarbejder mv. En anden idealtypisk kommunal strategi, som Damgaard opstiller, er *omsorgsmodellen*. I denne kommunale strategi handler samarbejdet med virksomhederne om specifikke sager. In-

den for omsorgsmodellen er kommunen tilbageholdende med at kontakte virksomhederne, før man har en person, der skal aktiveres, arbejdsprøves eller lign. Samarbejdet med virksomhederne om de mere overordnede retningslinjer er sparsomt og handler i højere grad om enkeltsager med fokus på beskyttelse af den enkelte borger. Den sidste idealtypiske model, som Damgaard konstruerer, er *netværksmodellen*. Denne model placerer sig midt mellem marketingmodellen i den ene ende af kontinuumet og omsorgsmodellen i den anden. Her handler samarbejdet både om specifikke sager, men også om overordnet planlægning af den arbejdsmarkedsrettede del af socialpolitikken. Både hensynet til borgerens og hensynet til virksomhedernes interesse tages i betragtning.

Selv om det kan være formidlingsmæssigt besnærende at skitsere et kontinuum med to yderpoler (hhv. marketing og omsorg) og en blød mellemvare (netværk), som Damgaard gør, så rummer denne fremstilling af området visse problemer. I denne sammenhæng skal to kritikker fremhæves, som begge har at gøre med klientens rolle og socialfaglighedens position i idealtyperne. For det første kan Damgaards omsorgsmodel læses i en forståelse af socialfaglighed og klienthensyn, hvor »hensynet til borgeren« bliver låst fast i en »passiv«, »klientgørende« og »omklamrende« tilgang til borgeren. Omsorg bliver i denne version til et negativt træk ved den kommunale selvforståelse, som står i vejen for mere progressive og arbejdsmarkedsrettede kommunale strategier. Dermed videreføres dikotomien passiv >< aktiv, hvor »passiv« identificeres med et fremtrædende klienthensyn, og aktiv identificeres med et fremtrædende arbejdsmarkedshensyn, som beskrevet i kapitel 1. Dette dilemma føres med over i den model, der i Damgaards typologi fremstår som vejen frem: netværksmodellen. Det forbliver uklart, hvilket klientperspektiv denne model trækker på, idet det blot konstateres, at »hensynet til borgeren« vægtes. Men på hvilken måde og med hvilket formål? Er det fastholdt i en »negativ« omsorgsforståelse?⁵⁷ Må man ikke antage, at der i en netværkstilgang potentielt ligger en grundlæggende anden forståelse af klienthensynet? At »hensynet til borgeren« også kan findes i en progressiv version, hvor hensynet ikke handler om omsorg som beskyttelse, men om omsorg som støtte til integration. Omsorg for klienten behøver med andre ord ikke at være passiviserende og klientgørende, men kan i en positiv version godt være understøttende for

arbejdet i retning af arbejdsmarkedsintegration. Netop koblingen mellem hensynet til klienten og hensynet til arbejdsmarkedet stiller nye krav både til indsatsen over for kontanthjælpsmodtagerne og til de kommunale frontlinjemedarbejdere, herunder en definition på socialt arbejde, som også inddrager elementer ud over individet, samt aktualisering af de socialfaglige principper, som deres arbejde hviler på (jf. kap.1).

De to kommunale cases har forskellige kommunale strategier på beskæftigelsesområdet (jf. kap. 3). Jeg sætter dog ikke primært fokus på socialforvaltningen og kommunalpolitikkerne, som tilfældet er i Damgaards studie af kommunale strategier, men i højere grad på, hvordan de forskellige kommunale strategier kommer til udtryk i frontlinjens praksis. Kommune S har en kommunal målsætning, der retter sig imod »...at behandle borgeren ordentligt« (jf. kapitel 5). Der er ikke i kommunens overordnede formuleringer særligt fokus på arbejdsmarkedsorienteringen af indsatsen. Kommunen har nedsat et enkelt kommunalt koordinationsudvalg. Koordinationsudvalget har til opgave at rådgive kommunen om den sociale arbejdsmarkedsrettede indsats. Sammensætningen af udvalgets medlemmer er i overensstemmelse med den deltagerkare, der er skitseret fra centralt hold, men er udvidet med en repræsentant fra en stor lokal virksomhed (i vedtægterne kan man læse, at intentionen har været at have to sådanne repræsentanter), samt en repræsentant fra hhv. den lokale handelsstandsforening og fra håndværkerforeningen. Derudover deltager tre kommunale konsulenter (misbrugs- og virksomheds-), samt tre repræsentanter fra den administrative ledelse i kommunen i koordinationsudvalgets møder. Koordinationsudvalgets målsætninger handler primært om at arbejde for at øge antallet af fleks- og skånejob, forbedre indsatsen for arbejdsfastholdelse, samt udvikle partnerskaber mellem virksomheder og kommunen. Disse arbejdsopgaver er i stor udstrækning blevet varetaget af de kommunale virksomhedskonsulenter. Der har dog ved flere lejligheder været problemer med at få anvendt de afsatte midler. Inddragelsen af det lokale erhvervsliv i koordinationsudvalgets arbejde genspejler et af de træk, som Damgaard (2000) beskriver i *marketingmodellen*. Billedet af den aggressive og udfarende kommune stemmer dog ikke helt overens med det billede, casestudiet tegner af Kommune S. Også træk fra den mere tilbagetrukne *omsorgsmodel* kan genfindes i kommunens strategi. Mens Kommune S i forhold til

organiseringen af området, med koordinationsudvalgets arbejde for at inddrage virksomhederne i sociale partnerskaber, trækker på marketingmodellen, så er der på målsætningssiden i højere grad lagt op til en kommunal strategi, som mere minder om en omsorgsmodel. I de følgende kapitler vil analyser af frontlinjens praksis vise, at der kan være langt fra en overordnet kommunal strategi til, hvordan de enkelte klient håndteres i praksis.

I Kommune J er den kommunale målsætning »..at bringe kontant-hjælpsmodtageren til selvforsørgelse« (jf. kapitel 5). Også i denne kommune har udgangspunktet været et enkeltkommunalt koordinationsudvalg. Sammensætningen af udvalgets medlemmer er også her i overensstemmelse med den deltagerenskab, der er skitseret fra centralt hold. Udvalget er dog med tiden blevet udvidet med yderligere to mindre kommuner, så de siden 2003 udgør et fælleskommunalt koordinationsudvalg med tre kommuner. Udvidelsen hænger nært sammen med udvalgets arbejdsproces, idet der fra et tidligt tidspunkt har været satset på at bruge en stor del af de afsatte midler på et projekt, der har til formål at rådgive lokale virksomheder om mulighederne for at blive mere rummelige i deres ansættelsespolitik. Dette projekt, RAM, finansieres af koordinationsudvalget, og opgaverne varetages af det lokale erhvervsråd, men rækker i sagens natur ud over de snævre kommunegrænser. Efter en længerevarende proces lykkedes det i 2003 at etablere en fælles formidlingsenhed, som bygger videre på nogle af de samarbejdsrelationer som koordinationsudvalgsarbejdet har medvirket til at styrke. Formidlingsenheden arbejder for at udvikle metoder og samarbejdsrelationer i forhold til implementeringen af den arbejdsmarkedsrettede indsats, samt at bygge bro mellem de mange forskellige parter, som er i spil i forhold til at få arbejdsløse i arbejde (bl.a. den arbejdsløse selv, kommunen/kommunens medarbejdere, virksomhederne) (jf. kap. 8). Koordinationsudvalget fungerer som en slags repræsentantskab for formidlingsenheden⁵⁸. Den kommunale strategi i Kommune J ligger i klar forlængelse af *netværksmodellen*, hvor strategien går på at forsøge at tilgodese såvel den arbejdsløse som virksomheden på en og samme tid. Analyserne af praksis vil søge at konkretisere, hvordan klientens rolle og den socialfaglige position udfoldes inden for denne overordnede kommunale strategi. Som vi skal se, er der både ansatser til understøttende og integrationsorienteret omsorg for klienten, men også dilemmaer og konflikter i arbejdet med bå-

de at tilgodese klienternes behov og tage hensyn til kommunens progressive aktivlinje. Mit overordnede feltperspektiv betyder, at disse konflikter og kampe mellem forskellige praksislogikker i feltet aktivt søges inddraget og udfoldet i de empiriske analyser (jf. kap.1 og 9)

Damgaards (2000) undersøgelse er interessant, fordi den sætter fokus på forskellige måder, hvorpå kommunerne håndterer den aktive socialpolitik. Flere undersøgelser har påvist forskelle mellem kommunerne imellem, når det handler om aktivering og arbejdsmarkedsrettet indsats (Ingerslev 1994, Weise & Brogaard 1997, Harsløf & Graversen 2000). Ingerslev pegede allerede tilbage i 1994 på, at der var forskelle mellem kommunerne, når det kom til aktiveringsindsatsen. Han påpegede en vis sammenhæng mellem centrale faktorer, såsom ledighedsprocent, kommunestørrelse og valg af aktiveringsforanstaltninger. Blandt andet fandt han, at store kommuner med høj ledighed i højere grad anvendte uddannelsesforanstaltninger, at mindre kommuner i højere grad gjorde brug af beskæftigelsesprojekter, og at mindre jyske kommuner, allerede før dette var et krav i loven, i større udstrækning iværksatte foranstaltninger for de over 25-årige.

I 1997 lavede Brogaard og Weise en evaluering af lov om kommunal aktivering. Denne undersøgelse underbyggede Ingerslevs (1994) fund af sammenhæng mellem kommunestørrelse og aktiveringsomfang, i retning af at mindre kommuner i større udstrækning aktiverede personer, som vurderedes at have problemer ud over ledighed.

Også Harsløf og Graversen (2000) har fremhævet de store kommunale forskelle mellem danske kommuner, når det gælder aktiveringsindsats⁵⁹. Overordnet peger undersøgelsen på, at den aktive linje i kommunernes beskæftigelsesindsats er intensiveret. Men de peger samtidig på, at der kan lokaliseres variation i forhold til kommunernes implementering af den aktive socialpolitik. Blandt andet hævdes det i undersøgelsen, at det særligt er i kommuner med mange kontanthjælpsmodtagere, der lægges vægt på betydningen af arbejdsmarkedstilknytningen og borgerens muligheder for at starte på ordinær uddannelse. Larsen m.fl. (2001) har, i et studie baseret på survey kombineret med kvalitative processtudier, videreført argumentet om kommunale variationer. Larsen m.fl. peger blandt andet på store forskelle mellem kommunerne imellem, når det kommer til vurderingen af klienternes arbejdsmarkedsparathed, men også på store forskelle i tilrettelæggelsen af

aktiveringsindsatsen. Også i denne undersøgelse peges der i retning af, at hvis en kommune har mange kontanthjælpsmodtagere (stort problemtryk og udgiftspres), så stiger aktiveringsomfanget. Denne konklusion kan måske pege i samme retning som Graversens og Harsløfs (2000) pointe om, at der i disse tungest belastede kommuner lægges mere vægt på betydningen af arbejdsmarkedstilknytningen, om end der ikke umiddelbart kan drages en parallel mellem »kommuners vægtning af arbejdsmarkedstilknytning« og »omfang af aktivering«. Endvidere påpeger Larsen m.fl. en distance mellem på den ene side en offentlig diskurs med en skærpet tone omkring aktiveringens disciplinerende elementer og en kommunal praksis, der i højere grad end forventet vægter »social integration« (her forstået som de lediges egenmotivation og opkvalificeringselementet). Kun få af disse empiriske undersøgelser har forsøgt at komme nærmere en forståelse af, hvori disse forskelle består. Damgaard bevæger sig, med sin politologiske tilgang, på et overordnet niveau i implementeringsanalysen. Hendes perspektiv udelader en mere dybdegående analyse af frontlinjens praksis og dennes betydning for implementeringen af lov om aktiv socialpolitik og inkluderer kun i meget ringe omfang socialarbejdernes praksis i kontakten med de arbejdsløse⁶⁰.

Forskningen på området har altså på forskellige måder peget i retning af kommunale forskelle. Men hvad forskningen kun i ringe grad belyser, er, hvordan forskellige kommunale kontekster og kommunale strategier hænger sammen med frontlinjemedarbejdernes faktiske praksis og deres måde at anskue og udføre arbejdet på. Hvordan udfører frontlinjen deres arbejde i en kommune, der eksempelvis arbejder efter omsorgsmodellen eller netværksmodellen (om eksistensen af sådanne idealtypiske modeller overhovedet kan genkendes i studiet af frontlinjens praksis)? Er der sammenhæng mellem kommunens strategiske overvejelser og den pågældende frontlinjes måde at forstå og handle på i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet? Damgaards pointe med at betone de organisatoriske variationer i kommunernes indsats på beskæftigelsesområdet er vigtig. Jeg tager det komparative perspektiv videre til analysen af frontlinjeniveauet, hvor den aktive socialpolitik, de kommunale strategier og måder at organisere sig på konfronteres med kontanthjælpsmodtagerne, for at opnå en mere tilbunds-gående forståelse af disse variationers konkrete former i socialt arbejdes

praksis. Det empiriske udgangspunkt er komparative casestudier af to kommuners frontlinje. To kommuner, hvis kommunale strategier er forskellige, både i forhold til målsætninger, samarbejdspartnere og organisering.

4.2 **Organisation og målgruppe**

I det følgende skal vi se nærmere på nogle af de kontekstuelle betingelser, som påvirker frontlinjens praksis. Først præsenteres den politiske og administrative struktur i de to kommuner, og dernæst handler det om kommunernes klientsammensætning

4.2.1 **Politiske og administrative variationer**

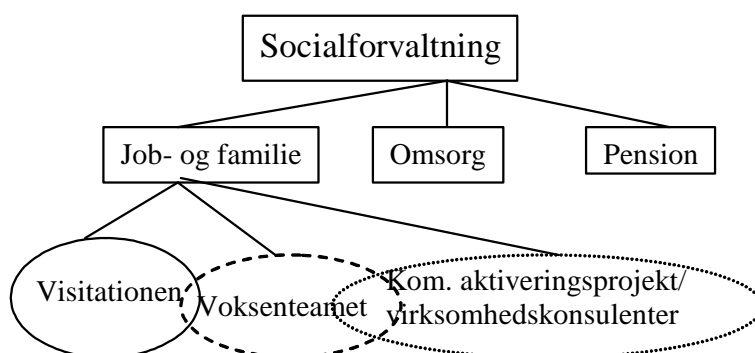
De to kommuner udgør sammenlignelige enheder, men er forskellige på en række punkter. Den politiske sammensætning i de to kommuners kommunalbestyrelser er forskellig. I den jyske kommune er et socialdemokratisk flertal, mens der i den sjællandske er et konservativt flertal. Også gennemsnitsindkomsten i de to kommuner er forskellig, med en højere gennemsnitlig indkomst i den sjællandske kommune. Samtidig er en større andel af kommunens borgere kontanthjælpsmodtagere i den jyske kommune (3,1%) end andelen i den sjællandske (1,7%). Der er altså forskelle på den sociale og den økonomiske profil i de to kommuner.

Hvis vi ser på den politisk-administrative struktur i de to kommuner, så har Kommune S syv stående udvalg, økonomiudvalget, teknisk udvalg, byplanudvalget, bygningsudvalget, socialudvalget, børne- og skoleudvalget, kultur- og fritidsudvalget. Arbejdsmarkedspolitiske problemstillinger behandles i socialudvalget, men en gennemgang af dagsordner og referater fra 2002-2003 viser, at mængden af arbejdsmarkedsorienterede sager, som udvalget har behandlet, ikke fylder meget i den samlede sagsmængde. I Kommune J er der fem stående udvalg: økonomiudvalget, teknik- og miljøudvalget, børne- og ungdomsudvalget, kultur- og fritidsudvalget samt social- og arbejdsmarkedsudvalget. Her indikerer en gennemgang af dagsordner og referater, at arbejdsmarkedsrelaterede emner fylder forholdsvis meget i udvalgets arbejde. Den arbejdsmarkedsrettede indsats kan forventes at være mere presserende i Kommune J, fordi der simpelthen er en stør-

re andel kontanthjælpsmodtagere, der tynger det kommunale budget. Det er derfor af interesse for kommunen at gøre sit for at bringe en del af kontanthjælpsforløbene til ophør til fordel for selvforsørgelse. Denne antagelse underbygges af Harsløf og Graversens undersøgelse fra 2000, der peger på, at det særligt er i kommuner med mange kontanthjælpsmodtagere, der lægges vægt på betydningen af arbejdsmarkedstilknytningen.

Hvis vi vender blikket mod organiseringen i de to kommuner, så har Kommune S en traditionel forvaltning, hvor socialforvaltningen ud over et sekretariat rummer en job- og familieafdeling, en omsorgsafdeling og en pensionsafdeling. Job- og familieafdelingen løser opgaver inden for kontanthjælp, revalidering, aktivering, syge- og barseldagpenge, integration af flygtninge, social rådgivning, det rummelige arbejdsmarked og fleksjob.

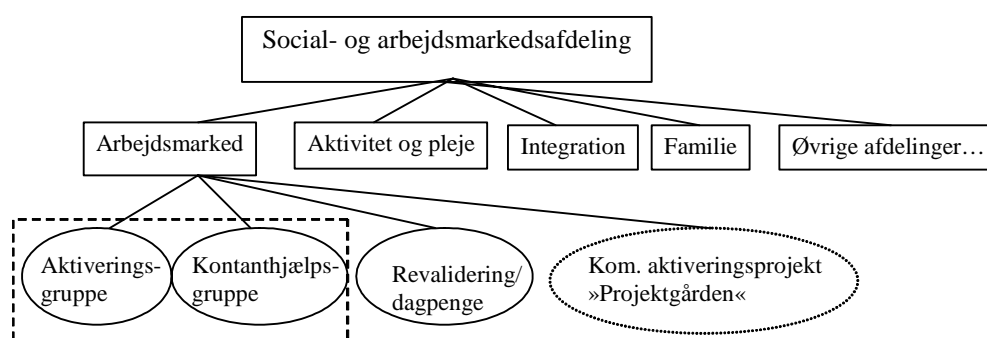
Figur 4.1 Organisering Kommune S



Det er job- og familieafdelingen, jeg fokuserer på i det empiriske arbejde. Job- og familieafdelingen består af to socialfaglige enheder: visitationen og voksenteamet. Visitationen tager sig af alle indgående sager, samt aktivering af klinger, der vurderes arbejdsmarkedsparete (og udgør den frontlinje, hvor hovedparten af empirien til afhandlingen er indsamlet). Voksenteamet tager sig af kontanthjælp, revalidering og aktivering (og indgår som en del af det samlede empiriske materiale). Job- og familieafdelingen rummer også et antal virksomhedskonsulenter og et kommunalt beskæftigelsesprojekt. Afdelingen har i alt ca. 30 medarbejder, hvoraf 7 arbejder i visitationen og 11 i voksenteamet. Som beskrevet i kapitel 3 er det empiriske fokus for analyserne på frontlinjeniveau, og i Kommune S er det i særlig grad det socialfaglige team i visitationen, der gøres til genstand for analyse.

I Kommune J er forvaltningen også forholdsvis traditionel, med en social- og arbejdsmarkedsafdeling, der består af en lang række underafdelinger (jf. figur 4.2). En af afdelingerne er arbejdsmarkedsafdelingen, som jeg fokuserer på i det empiriske arbejde. Denne afdeling varetager en lang række opgaver, herunder kontanthjælp, enkeltydelser og visitation til andre afdelinger, førstegangshenvendelser vedr. rådgivning og vejledning (kendte sager), syge- og barseldagpenge, revalidering, arbejdsfastholdelse, fleksjob, beskæftigelsesmuligheder og uddannelses tilbud for kontanthjælpsmodtagere, drift af kommunale beskæftigelsesprojekter og aktiveringstilbud i øvrigt, administration af puljeforbud/jobtræning, løntilskud til private/offentlige virksomheder, mv. Arbejdsmarkedsafdelingen består af et kontanthjælps-/aktiveringsafsnit, et dagpenge-/revalideringsafsnit samt et kommunalt aktiveringsprojekt.

Figur 4.2 Organisering Kommune J



Kommune J's arbejdsmarkedsafdeling er altså en underafdeling af social- og arbejdsmarkedsforvaltningen. I kontanthjælps-/aktiveringsafsnittet (den stiplede kasse) er der ni socialfaglige medarbejdere samt to administrative medarbejdere (udbetalere) (empirien til afhandlingen stammer fra denne del af den kommunale frontlinje). De ni socialfaglige medarbejdere er fordelt med tre medarbejdere i aktiveringsgruppen og seks medarbejdere i »kontanthjælpsgruppen« (begge socialfaglige team indgår i det empiriske studie). Analyserne på frontlinjeniveau tager altså udgangspunkt i den praksis, som finder sted i de to socialfaglige team i hhv. kontanthjælpsgruppen og i aktiveringsgruppen.

Også i forhold til organiseringen af kommunen slår det igennem, at der i Kommune J er mere fokus på »arbejdsmarkedet« i forhold til den so-

ciale indsats. Betegnelserne på de forskellige enheder i den kommunale organisation gengiver i langt højere grad, end tilfældet er i Kommune S, en arbejdsmarkedesorientering. Gennemgangen af den politisk-administrative struktur i de to kommuner underbygger de umiddelbare udvælgelseskriterier for de to cases, hvor Kommune S blev defineret som en kommune med en »socialforvaltningsorienteret tilgang«, mens Kommune J blev defineret som en kommune med en »arbejdsmarkedsorienteret tilgang« (jf. kap. 3).

Inden vi skal gå et skridt nærmere vilkårene og ressourcerne i frontlinjen, er det nødvendigt at holde de politiske og administrative strukturer op imod de opgaver, som kommunen varetager over for målgruppen for det sociale arbejde, nemlig klienterne. Såvel den politisk-administrative struktur som den konkrete organisering af forvaltningen i de to kommuner hænger nært sammen med de faktiske udfordringer, som kommunen står over for og afspejler sociodemografiske forskelle i de to kommuners klientgrupperinger.

4.2.2 Sociodemografiske forskelle

Sammensætningen af og volumen i klientmassen i de to kommuner har afgørende betydning for det sociale arbejde, som udføres i de to kommuner. Larsen m.fl. (2001) har peget på, at ikke alene kan der være store forskelle på, hvordan klient sammensætningen reelt er rundt omkring i kommunerne, der er også store forskelle på, hvordan kommunerne vurderer deres klienter. Gennemsnitligt vurderer kommunerne, at 65% af kontanthjælpsmodtagerne ikke alene har arbejdsløshed som problem, men dette gennemsnit dækker over en stor variation kommunerne imellem, fra de kommuner, der vurderer, at stort set alle deres kontanthjælpsmodtagere har problemer ud over ledighed, til de kommuner, der mener, at 95% af deres kontanthjælpsmodtagere alene har arbejdsløshed som problem. Men hvordan er sammensætningen af klienter i Kommune J og Kommune S, og hvordan vurderer socialarbejderne deres klienter?

Ledighedsprocenten i de to kommuner er hhv. 4% for Kommune S og 5% for Kommune J. Hvis vi ser på, hvor stor en del af kommunens befolkning der modtager kontanthjælp, så viser tal fra begyndelsen af 2003⁶¹, at i Kommune S modtager 1,7% af kommunens borgere kontanthjælp, mens det tilsvarende tal for Kommune J er 3,1%. Der er altså ret stor forskel på,

hvor mange kontanthjælpsmodtagere kommunerne har relativt set. Hvis vi ser lidt nærmere på, hvordan gruppen af kontanthjælpsmodtagere er sammensat i de to kommuner, så viser det sig, at gruppens sammensætning er lidt forskellig i de to kommuner, når de sammenlignes med hinanden.

Tabel 4.3 Komparation af kommunernes kontanthjælpsmodtagere¹

	<i>Kommune S</i>	<i>Kommune J</i>
<i>Alderssammensætning</i>	Relativt færre yngre (under 30) og flere ældre (over 46)	Relativt flere yngre (under 30) og færre ældre (over 46)
<i>Uddannelse</i>	Relativt flere med lange og mellemlange videregående uddannelser	Relativt færre med lange og mellemlange videregående uddannelser
<i>Indvandrerbaggrund</i>	Relativt færre med indvandrerbaggrund	Relativt flere med indvandrerbaggrund

¹ De statistiske oplysninger stammer fra Danmarks Statistik og er udarbejdet i forbindelse med rapporten *Kontanthjælpsforløbs varighed og afslutning: Forskelle mellem kommuner* (Arendt m.fl. 2004)

Hvis man holder kommunernes klientgruppe op imod hinanden, så er der flere forskelle, der er værd at bemærke, og som potentielt kan tænkes at påvirke den indsats, som kommunens socialarbejdere yder. Set i forhold til Kommune S er Kommune J's klientsammensætning kendetegnet ved at være yngre, lavere uddannet og med flere personer med indvandrerbaggrund. Modsat er klientsammensætningen i Kommune S lidt ældre, med en større andel, der har uddannelse (især mellemlange og lange videregående uddannelser) og med relativt færre klienter med indvandrerbaggrund. Hvor Kommune J ikke ligger langt fra gennemsnittet i samtlige kommuner i forhold til uddannelse og andelen af indvandrere, så ligger Kommune S noget over landsgennemsnittet i forhold til andel af personer med lang eller mellemlang videregående uddannelse, og noget under landsgennemsnittet i forhold til andelen af borgere med indvandrerbaggrund. Der er altså ikke alene forskel på, hvor mange klienter de to frontlinjer relativt set modtager, men også på sammensætningen af gruppen, hvor den højere andel af højtuddannede og lavere andel af indvandrere i Kommune S kan antages at indikere en lavere grad af sociale problemer i klientgruppen (Weise & Brogaard 1997, Filges 2000). I Kommune J har en analyse af kontanthjælpsgruppen iværksat af koordinationsudvalget vist, at antallet af kontanthjælpsmodtagere har været nogenlunde uændret

i perioden fra 1997 til 2003, men at gruppen af kontanthjælpsmodtagere, som primært vurderes at have ledighed som problem, har været faldende. *»Denne udvikling peger umiddelbart i retning af, at gruppen af de mest »tunge« kontanthjælpsmodtagere (gruppe 4 og 5) fylder mere i det samlede billede, og at det er over for denne gruppe, at der skal gøres en særlig indsats«* (Beslutningsreferat fra mødet i Koordinationsudvalget, tirsdag den 18. februar 2003). Denne tendens svarer til, hvordan udviklingen på landsplan har været, hvor gruppen af kontanthjælpsmodtagere ikke er blevet markant formindsket trods faldende arbejdsløshed, men gruppens sammensætning er forandret:

»Kontanthjælpsmodtagerne er generelt blevet ældre, andelen af indvandrere er forøget (op mod 25% af dem, der modtager hjælp er af anden etnisk herkomst), og der er flere med problemer ud over ledighed (sociale, psykiske og helbredsmæssige problemer)... « (Larsen m.fl. 2001; 46).

Forskellene i klientsammensætningen afspejles også i socialarbejdernes beskrivelser af deres målgruppe. En socialarbejder fra Kommune S, der i modsætning til resten af det socialfaglige team kun har et par års anciennitet i denne kommune, sammenligner de klienter, hun kommer i kontakt med her, med, hvad hun tidligere har oplevet i en anden kommune:

»Der er en anderledes sammensætning af klienter i denne kommune, end der var, hvor jeg arbejdede før: i Københavns Kommune på Vesterbro (...) her kommer folk, der længe har holdt facaden, men har måttet lukke deres firma, og hvor banken nu begærer deres store dyre villa på tvangsauktion, og ægtefællen har måske aldrig været ude at arbejde, og det er en nedtur uden lige. Det er nok særegent for kommunen her, så det er den ene del af dem, og den anden del, det kan være folk der går ind og ud af kontanthjælp eller understøttelse. Det kan også være nogle, der har haft et ganske almindeligt liv og bliver lidt uheldige og har glemt at betale til a-kasse eller har haft en holdning om ikke at ville være i a-kasse, fordi det her sker ikke for mig. Og så er der de rigtige dårlige. Det kan være folk, som er dårligt begavede, eller som er lidt afvigende på en eller anden måde. Det går måske ikke så godt på en arbejdsplads, har et misbrugsproblem af den ene eller den anden slags eller...« (socialarbejder B, Kommune S).

Også i Kommune J genspejles det statistiske billede i socialarbejdernes beskrivelser af klientsammensætningen. En socialarbejder, der primært arbejder med de klienter, som vurderes at være arbejdsmarkedsparate, siger følgende:

»Den store gruppe, som jeg har, er de unge under 25, som ikke har problemer ud over ledighed. Der er mange af dem, der har studentereksamen. Tiende klasse og har haft noget ufaglært arbejde. Det er den største gruppe. Der findes også dem helt op til 55, folk, der ikke har meldt sig ind i en a-kasse og så bliver ledige. (...)Det kan være alt, lige fra akademikerne til...« (socialarbejder C, Kommune J).

Mens en socialarbejder, der arbejder med den resterende gruppe kontanthjælpsmodtagere, siger:

»... det er det, vi populært kalder den tungere gruppe. Vi har desværre ikke kunne mønstre et bedre navn til dem, men de er også tunge i rent faglig forstand, for det er misbrugerne, og det er de psykisk syge. Det er dem, hvor man ikke mener, at revalidering ligger lige om hjørnet, for så lå de ovre i vores revalideringsafdeling. Der kan da også være nogle enkelte med nogle fysiske skavanker, men det er meget begrænset, for de vil ligge ovre i revalideringsafdelingen i stedet for. Og så er det dem, der har været på hjælp i mange år, som er gået i stå. Som simpelthen har mistet kontakten til arbejdsmarkedet og troen på, at de kan vende tilbage« (socialarbejder B, Kommune J).

Når de to kommuners kontekstuelle vilkår holdes op mod hinanden, kan man konkludere, at der er forskel på det relative antal klienter i de to kommuner, og der er et større pres på Kommune J i form af flere kontanthjælpsmodtagere. Samtidig viser en nærmere gennemgang af klientsammensætningen i de to kommuner, at Kommune J ikke alene har flere, men antageligt også tungere klienter end Kommune S samlet set. Umiddelbart synes præsentationen at genspejle de konklusioner, som både Graversen og Harsløf (2000) samt Larsen m.fl. (2001) har peget på, nemlig at flere kontanthjælpsmodtagere (med heraf følgende øget problemtryk og udgiftspres) betyder, at aktiveringsindsatsen og arbejdsmarkedsorienteringen bliver mere fremtrædende i kommunen. Der er et mere synligt ar-

bejdsmarkedsfokus på det organisatoriske niveau i Kommune J, mens de arbejdsmarkedsorienterede indsatser synes mindre fremtrædende i Kommune S. I kapitel 8 bliver de forskellige aktiveringsmuligheder i de to kommuner præsenteret nærmere.

4.3 **Ressourcer i forvaltningen**

Blikket skal nu vendes mod de ressourcer og kapitaler (jf. kap. 2), der lokalt eksisterer i forhold til at håndtere de opgaver, som arbejdsmarkedsafdelingerne har. Ressourcebegrebet anvendes her i en bred forstand, hvor der både sættes fokus på materielle ressourcer, som fx antal ansatte og fordeling af sager, og på immaterielle ressourcer i form af ledelse, arbejdskultur og selvopfattelse i de socialfaglige team. Selv om socialarbejderne har en fælles base af faglighed, som består af en ensartet uddannelsesmæssig baggrund (kulturel kapital), kampen for autonomi i frontlinjen (symbolsk kapital), et udgangspunkt i centrale principper og værdier, som er historisk forankret i det sociale arbejde (hvilket blandt andet hænger sammen med den sociale kapital), samt kampen om at opnå status i det bredere sociale rum (økonomisk kapital), så betyder det ikke, at socialarbejdernes faglighed i praksis er homogen. De to socialfaglige team, som mine analyser tager udgangspunkt i, befinder sig forskellige steder i feltet, og grundlaget for indholdsmæssigt at udfylde og udvikle fagligheden er forskelligt. I det følgende skal vi se lidt nærmere på, hvordan de to grupper socialarbejdere opfatter deres faglighed, hvordan fagligheden kommer til udtryk, og hvilke værdiorienteringer der præger socialarbejdernes praksis.

4.3.1 **Ledelse og organisation**

I Kommune S er lederen af socialforvaltningen (socialdirektør) og lederen af job- og familieafdelingen (kontorchef) aktive i forskellige mødeaktiviteter omkring beskæftigelsespolitiske problemstillinger. Blandt andet deltager begge ledere i koordinationsudvalgets møder. Det organisatoriske niveau, der ligger mellem job- og familieafdelingens leder og de socialfaglige team i frontlinjen, har for nylig gennemgået en omfattende omstrukturering. De socialfaglige team befandt sig i et midlertidigt ledelsesmæssigt vakuum umiddelbart forud for det tidspunkt, hvor det empiriske

arbejde fandt sted (årsskiftet 2002-2003). En omstrukturering i løbet af sommeren betød, at hvor der før havde været tre underafdelinger (kontanthjælp, aktivering og revalidering) med hver sin leder, var arbejdsmarkedsafdelingen nu slået sammen til en enhed, og en ny leder af denne samlede afdeling var netop tiltrådt. På det tidspunkt havde visitationens og voksenteamets medarbejdere altså fungeret uden egentlig ledelse i næsten et halvt år. Især medarbejderne i visitationen, der udgør afdelingens mest erfarne og garvede socialarbejdere, har måttet trække et ekstra læs i denne periode. Den nye leder siger:

»De er enormt erfarne, de er dygtige, og de kan køre deres sager selv, men jeg tror også, at der er blevet kørt meget på dem. Man har brugt dem meget, fordi det har været sådan en sikker base i den her omstrukturering, som har gjort, at de har været nødt til at tage ekstra sager. De har ikke fået den ledelsesmæssige omsorg og bevågenhed, som den anden gruppe [voksenteamet] har fået under omstrukturen, og sammenholdt med at de har beholdt sagerne længere, end de egentlig skulle, så tror jeg simpelthen bare, de er kørt godt træet i den« (leder af arbejdsmarkedsafdelingen, Kommune S).

At arbejdet har været præget af et øget arbejdspress og uro som følge af et ledelsesmæssigt vakuum, er også det indtryk, som socialarbejderne selv formidler. *»vi har ikke haft nogen leder i et halvt år (...) det har givet lidt turbulens i gruppen«* (socialarbejder H). Et tema, som bliver diskuteret socialarbejderne imellem, er, hvilken rolle den nye leder skal spille. Hun er jurist af uddannelse og har dermed ikke en socialfaglig baggrund. Der er enighed blandt socialarbejderne om, at hun ikke skal opfattes som en faglig leder. Den nye leder bliver af en af socialarbejderne betegnet som en »personaleleder« og det bliver understreget, at den nye leder ikke er en faglig leder. Derimod identificerer socialarbejderne den kommunale socialretskonsulent som gruppens faglige leder. En gang om ugen afholder visitationsgruppen et fagligt møde med denne socialretskonsulent, hvor det især er socialretslige problemstillinger, der diskuteres. Hvilke afgørelser er korrekte? Hvordan skal lovgivningen fortolkes? Hvilke nye regler er trådt i kraft?

Under et sådant fagligt møde med socialretskonsulenten stiller en socialarbejder (B) spørgsmålet, hvorvidt der findes en overgangsbestemmelse, i forbindelse med at beskæftigelsestillægget falder væk pr. 1/1 2003. Hun begrundet sit spørgsmål med, at hun sidder med en klient, som skulle være startet på det kommunale aktiveringsprojekt, men da de har meddelt, at de ikke har ressourcer til at tage ham før jul, risikerer han miste et tillæg, som han ellers ville være berettiget til. En anden socialarbejder (N) tilføjer »ja, det skal jo ikke komme ham til skade. Kan vi ikke bare bruge vores konduite?« Den socialretslige konsulent udbryder »Nej! Det er enten eller. Hvis aktivering er påbegyndt efter den 1/1, skal det køre efter den nye lov. Man kan ikke bøje reglerne!«. Socialarbejderen (N) kvier sig »...men kan man ikke spørge ham, om han har lyst?«. En tredje socialarbejder (S) blander sig i diskussionen. »Man skal sgu da ikke spørge, om han har lyst!«.

Konkrete afgørelser, kendskab til lovgivningen og regelfølgning bliver i overstående situation fremhævet som ideal for den faglige praksis. Socialarbejderen N giver udtryk for, at hun oplever et dilemma mellem det, der ifølge loven er den korrekte afgørelse, og hensynet til klienten, men overtrumpes af sin kollega S, der slår fast, klientens interesser i denne situation kommer i anden række. Faglighed synes altså at blive defineret omkring det socialretslige og juridiske. Den type faglighed, som tilskrives symbolsk kapital, er altså centreret omkring det socialretslige. I den socialfaglige gruppe giver det anerkendelse fra kollegaerne at »kunne sine paragraffer«.

I Kommune J er den ledelsesmæssige situation noget anderledes. Lederen af social- og arbejdsmarkedsforvaltningen befinder sig et stykke fra socialarbejdernes praksis, i såvel konkret som overført betydning. Til gengæld har lederen af arbejdsmarkedsafdelingen kontor i umiddelbar nærhed af socialarbejderne i både straksaktiveringen og kontanthjælpsgruppen og er tydeligvis nærværende i forhold til arbejdets praksis. Der er for nylig blevet etableret en formidlingsenhed i et flerkommunalt samarbejde med Kommune J som hovedkraften. Formidlingsenheden har til opgave at finde ordinære job til kontanthjælpsmodtagere, til revalidender og sygedagpengemodtagere (herunder job på særlige vilkår, revalidering, jobtræning med løntilskud mv.). Flere kommunale ledere, herunder lederen af arbejdsmar-

kedsafdelingen, har været engageret i planlægningen og etableringen af denne formidlingsenhed⁶².

Den daglige ledelse af de to team varetages dog ikke af afdelingslederen, men af en faglig leder⁶³. Hun er uddannet socialrådgiver og har suppleret sin faglighed ved at tage en diplomuddannelse på et universitet. Hun har et meget nært kendskab til den konkrete sagsbehandling, som socialarbejderne udfører:

»Ud af de 6-800 sager, vi har gang i, der tror jeg ikke, vi kan nævne 50 af dem, som jeg ikke ved, hvem er. Jeg ved nogenlunde, hvad for nogle sager, vi har kørende i afdelingen, selv om det er over 600, plus at jeg kender til alle arbejdsopgaverne, fordi det altid er mig, der introducerer de nye medarbejdere og fortæller dem alt om, hvad vi laver« (faglig leder, Kommune J).

Bestræbelsen på at kunne nikke genkendende til den enkelte klient og vedkommendes sag findes ikke alene hos den faglige leder, men er noget, som også synes at præge socialarbejdernes praksis mere generelt.

I den daglige praksis er der meget både formel og uformel kontakt mellem personalet og den faglige leder. Der er åbne døre og jævnlige drøftelser af stort og småt både i pauserne og i forskellige uformelle gruppesnakke på kontoret. En gang om ugen afholdes et formelt møde i hhv. kon-tanthjælpsgruppen og i aktiveringsgruppen, hvor tvivlsspørgsmål om bestemte sager kan blive diskuteret og afklaret, og hvor orientering og information kan viderebringes.

Under orienteringspunktet på dagsordenen i dette møde mellem kon-tanthjælpsgruppen og den faglige leder fortæller lederen, at hun har fået en henvendelse udefra fra et mindre firma om, at de har brug for en mand til at hjælpe med noget forefaldende malerarbejde. En af socialarbejderne (V) udbryder straks: *»Jeg har en klient (K), som jeg skal have møde med på onsdag!«* Lederen *»Fedt, det var lige ham, jeg tænkte på selv«*. Der bliver ikke redegjort nærmere for, hvorvidt jobbet er et ordinært midlertidigt job – og kommunens medarbejdere dermed indtræder i en regulær jobformidlingsrolle, eller hvorvidt det er en form for privat jobtræning, der er tale om. Socialarbejderen (V) lover at *»anvise«* jobbet til K. Der er enighed

blandt mødedeltagere om, at denne arbejdsopgave er lige noget for pågældende klient.

Kendskabet til den enkelte klients behov og forudsætninger samt viden om jobåbninger tilskrives symbolsk værdi blandt medarbejderne i det socialfaglige team. Den faglige leder peger på to centrale temaer i sin ledelse af området. Dels at sikre ensartethed i sagsbehandlingen, og dels at fremme arbejdsmarkedstænkningen i den socialfaglige praksis. Det socialfaglige team består af ni medarbejdere, som har hver deres måde at gå til sagerne på. Der ligger ifølge den faglige leder en opgave i at implementere nogle hjælpemidler, der kan sikre, at borgerne føler sig retfærdigt behandlet, og samtidig sikre, at socialarbejderne arbejder inden for rammerne af »kommunens politiske holdning«.

Samtidig har den faglige leder oplevet, at da hun blev ansat i 2001 var orienteringen i afdelingen mindre »progressiv i forhold til arbejdsmarkedet«. Der har derfor ligget en arbejdsopgave i at få implementeret en mere arbejdsmarkedsorienteret måde at tænke sociale sager på blandt socialarbejderne.

»Jeg har arbejdet meget med at få integreret den nye tænkning omkring arbejdsmarkedsretningen. Fordi da jeg kom, var der mange ældre socialrådgivere, som havde siddet her i mange år, og som egentlig havde brugt det meste af tiden på at lade folk passe sig selv. Jeg har brugt mange ressourcer på at få vendt nogle problematikker til, at vi egentlig skulle arbejde med lovgivning og med at holde folk aktive, fordi vi netop ikke ville hjælpe dem ved bare at lade dem gå og passe sig selv. Og det koster også mange diskussioner. Og der er stor forskellighed og opfattelser om, hvor vidt man skal arbejde mod arbejdsmarkedet eller man bare skal opgive folk. Jeg synes de faglige diskussioner fylder meget i hverdagen. Folk er enormt engageret i arbejdet« (faglig leder, Kommune J)⁶⁴.

Op til årsskiftet 2002-2003 gjorde arbejdsmarkedsafdelingen en stor indsats for at få gennemført en række pensionssager. Pr. 1/1 2003 blev lovgivningen omkring førtidspensioner ændret, så det blev sværere for en person at blive indstillet til førtidspension. Kommunen havde en række personer, som igennem mange år havde været i det kommunale system, og som havde fået »lov til at gå i fred«. Denne gruppe vurderede ledelsen

i samarbejde med de socialfaglige team ikke, at det var realistisk at få ud på arbejdsmarkedet. Lederen forklarer, at der er sket et skift i opfattelsen af, hvor lang tid det er rimeligt, at folk får lov til at gå passive på overførselsindkomst, og at opfattelsen nu i højere grad betoner tidlig afklaring og indsats.

En socialarbejder betegner denne gruppe af nu pensionerede personer som »en tung gruppe, som op igennem 80'erne bare er blevet ladt i stikken, som ikke er blevet sat til noget, som bare har gået på overførselsindkomst« (Socialarbejder V, Kommune J). Der er altså blandt både ledere og socialarbejdere i kommunen en bevidsthed om et ændret paradigme for, hvordan sociale problemer forstås og håndteres. Der er i højere grad en »positiv vinkel« på vurderinger af klienterne, og det nye paradigme indebærer, at det at være kontanthjælpsmodtager ikke er ensbetydende med, at der ikke antages at være ressourcer til stede. Udgangspunktet er blevet mere positivt og udgår fra en antagelse om, at »der er noget i alle mennesker, der kan bruges til et eller andet« (socialarbejder B, Kommune J). Dette positive, ressourcerorienterede paradigme sættes op over for det tidligere paradigme i forvaltningen, der i højere grad beskrives som »passivt«.

»Lige før jeg kom her til kommunen, havde man været ved at prioritere opgaverne i sin skuffe, med grønne, gule og orange mærker og hvad ved jeg, og dem, der var orange, dem skulle du slet ikke røre ved. Og det var alt fra de virkelig belastede misbrugere til bare nogle børnerige familier. Hvor man bare har tænkt: nej, altså fire børn det nytter ikke, vi kan ikke regne med, at vi får dem ind på arbejdsmarkedet igen« (socialarbejder B, Kommune J).

Organiseringen af arbejdet og det paradigme, som arbejdet udgår fra, har altså ændret sig over tid i Kommune J.

4.3.2 Arbejdskultur

Hvis vi vender blikket mod arbejdskulturen i de to socialfaglige team, er der store forskelle i deres måde at arbejde og bruge hinanden på blandt frontlinjepersonalet. Arbejdskulturen har især at gøre med graden af og karakteren af den sociale kapital, som findes i de to socialfaglige team. Blandt det socialfaglige personale i visitationen i Kommune S kan ar-

bejdskulturen betegnes som forholdsvis individualistisk. Der er ikke tradition for at diskutere sager med hinanden i særlig stor udstrækning, om end nogle gør det mere end andre. En socialarbejder oplever, at den faglige sparring mellem kollegerne i teamet omkring vurderinger af klienter er begrænset.

Interviewer: Så I diskuterer ikke internt jeres vurderinger af klienterne?

Socialarbejder (B): Nej, nej vi diskuterer i det hele taget ikke ret meget her i gruppen. Ja men altså det gør vi jo ikke, og det kunne man jo sagtens have gjort (...) du må ikke spørge mig, hvordan de andre vurderer tingene, fordi vi snakker meget meget lidt om det: Hvordan og hvornår vi giver dem videre. En af mine kollegaer bragte det lige op nu her til morgen, om vi også skulle sende folk i aktivering i projekterne efter de tre måneder, hvad vi andre gjorde. Men det er sådan nogle spørgsmål, det er en gang om året, de bliver stillet på et gruppemøde, det er ikke noget vi snakker om» (socialarbejder B, Kommune S).

Den sociale kapital blandt socialarbejderne er ikke knyttet til interaktionen med kollegaerne, men alene knyttet til interaktionen med klienten. Ifølge Fook (2002) er det nødvendigt at gå bort fra opfattelsen af socialt arbejde som »færdighed« og i stedet styrke en processuel forståelse af arbejdet, der styrker erkendelsen af arbejdets værdimæssige baggrund og arbejdets reflektive element (jf. kap. 1). I forhold til denne udvikling fremstår »lukketheden« eller »privatheden« omkring interaktionen mellem klienter og socialarbejdere i Kommune S som potentielt problematisk.

Det empiriske materiale stammer fra et tidspunkt, hvor teamet på forskellige måder følte sig presset. Omstruktureringen betød, at der på dette tidspunkt var et øget arbejdspress, dels på grund af det ledelsesmæssige vakuum, dels fordi der var ubesatte stillinger i voksenteamet, hvilket hæmmede sagsflowet fra visitationen til voksenteamet, og dels fordi flere af de nyansatte i dette team var nyuddannede og derfor blev forsøgt skånet en smule. Derudover havde visitationens medarbejdere generelt i organisationen et ry for at være »gamle og garvede sagsbehandlere«, der forventedes at kunne trække et ekstra læs, når der er brug for det.

I dagligdagen er der ikke meget kontakt mellem visitationens medarbejdere. En del af dem sidder for lukkede døre, og med enkelte undtagelser inddrager socialarbejderne ikke hinanden i ad hoc-diskussioner omkring enkelte klienter eller sager. Arbejdsdagens pauser holdes ikke samlet i visitationen. Kaffen bliver lavet for enden af gangen, hvor det står en kaffemaskine, men der er ikke stole og borde, hvor man kan sidde og drikke kaffen. De fysiske rammer lægger ikke umiddelbart op til kontakt mellem medarbejderne. Der er ingen officielle kaffepauser, man går bare ud og tager sig en kop, når det passer ind i ens egen arbejdsrytme. Visitationens medarbejdere spiser frokost forskudt og hver for sig/med andre kolleger, dog har enkelte af medarbejderne en stående aftale om at spise frokost sammen. Interaktionen med klienterne opfattes i store træk som udfoldet i et privat rum, som ikke åbnes op i forhold til faglige diskussioner om metoder, tilgange, værdigrundlag mv.

Blandt socialarbejderne i Kommune J er arbejdskulturen langt mere kollektiv. Den faglige leder betegner sin og personalets måde at interagere på som åben, dialogorienteret og bramfri.

»Det er meget åbent, og folk kommer med hvad som helst, og på den måde får man lov til at være dem, man er, så det er et meget godt miljø. I hvert fald som jeg opfatter det. Meget bramfrit, og der er plads til forskellige typer. Men ansvarlighed og noget med, at vi alligevel kræver noget af hinanden, og sagsbehandlere kan jo også blive sure eller irriterede, hvis de føler, at der er nogle af deres kolleger, der ikke lever op til den ansvarlighed. Man forventer en vis kollegial samhørighed. At man selv gør en indsats, og at ens kolleger også gør det« (faglig leder, Kommune J)

Socialarbejderne gør meget brug af hinanden i arbejdet. Det er kutyme at »stikke hovedet ind« hos hinanden og få svar på et spørgsmål eller en »second opinion« på en problemstilling. En socialarbejder peger på vigtigheden i at kunne sparre med kollegerne i forhold til det sociale arbejde, ikke mindst i arbejdet med sager, som ikke er entydige, og klienter, der kan være svære at få hold på:

»Man kan have haft flere samtaler med vedkommende, og man kan bare ikke finde ud af, hvad der er galt med vedkommende, altså der er et eller andet, der er ravsuskende galt, der er noget, der slet ikke hænger sammen her, og hvad er det dog, og så kan man begynde at snakke indhold, at man måske skal begynde at spørge ind til en anden vinkel. Og der er kollegerne jo guld værd at sparre med i den sammenhæng« (socialarbejder B, Kommune J).

Der har også for nylig været en omstrukturering i Kommune J, hvor den tidligere visitation er blevet nedlagt og medarbejderne herfra fordelt mellem kontanthjælpsgruppen og aktiveringsgruppen. Opsplitningen af visitationsgruppen i Kommune J har voldt frustrationer hos medarbejderne, der var glade for at arbejde sammen, men er foretaget bevidst af ledelsen for at sprede den erfaring og ekspertise, som visitationsmedarbejderne sad inde med. Under fokusgruppeinterviewet diskuterer det socialfaglige team – der altså både rummer medarbejdere fra aktiveringsgruppen og kontanthjælpsgruppen, heraf nogle, som tidligere har arbejdet i visitationen – hvordan de bruger hinandens faglighed i hverdagen.

B: I visitationen, dengang vi var der, superviserede vi hinanden. Gav hinanden kollegial supervision en gang om ugen...

N: Hvis der ikke var en syg!

B: Ja, når der ikke var en syg, men vi har i hvert fald forsøgt at give noget supervision, og deri taler man jo meget om mødet med klienten.

N: Det var i øvrigt rigtig godt!

B: Det var rigtig godt!

K: Det er da sådan, at hvis man har en klient og skal have en samtale med en, så kan man godt spørge en, der måske har kendt klienten før: Hvordan skal jeg gribe det her an? Hvad for en attitude eller indgangsvinkel skal man have til det her, skal man være sådan lidt blød og forstående, eller skal man være opmærksom på, at man mere direkte skal pege de ting, som klienten skal. Det har jeg da nogle gange fået nogle gode råd om

C: I aktiveringsgruppen har vi brugt det rigtig meget, også da vi skulle til at bevilge kontanthjælp⁶⁵

N: Men vi har også brugt det meget efter, vi har haft en samtale, lige kom ind og læsse af, hvordan var det? Var det tungt eller var det egentlig okay?

V: Jeg tror oppe ved os, der er vi gode til at gå ind til naboen, hvis vi har en eller anden ting. Vi behøver ikke at holde et møde en gang om ugen, vi tager det løbende. Og snakker sammen om de ting, så går vi lige ind ved siden af

K: Man kommer bare, hvis man har brug for det. Så stikker man bare hovedet ind der, hvor der er en dør åben...

Der er altså enighed om, at man bruger hinanden, men interviewuddraget viser, at der er mange måder at gøre det på. Det socialfaglige team trækker på en fælles social kapital, hvor det er legitimt at benytte sig af hinandens viden og lydhørhed. Den sociale kapital er dog ikke ubegrænset. En forudsætning er, at der er tid og overskud til det. Den mere formaliserede supervision i visitationen var sårbar, når folk var syge, dvs. når afdelingens samlede ressourcer blev begrænset. En form for sparring er at trække på hinandens viden om og kendskab til en given klient. En sådan forhåndsviden kan hjælpe socialarbejderen til at vælge den mest konstruktive tilgang til arbejdet med klienten. En anden form for sparring er, når socialarbejderne hjælper hinanden med administrative udfordringer – hvordan bevilliges kontanthjælp? En tredje form for faglig sparring, som interviewuddraget peger på, er muligheden for at »læsse af« hos hinanden. Den faglige sparring blandt socialarbejderne fungerer for hovedpartens vedkommende på et uformelt plan. Der er en generel accept og anerkendelse af, at »man lige kan stikke hovedet ind«, eller man »lige kan gå ind til naboen«, hvis der er behov for sparring af den ene eller den anden art. Socialarbejderne har ud over den uformelle og formelle sparring også faste pauser sammen. Der er fælles formiddagskaffe, hvor samtlige medarbejdere i både aktiveringsgruppen og kontanthjælpsgruppen sidder fordelt ved to borde i kommunens kantine, ligesom medarbejderne spiser frokost sammen hver dag. Diskussionerne er blandede både faglige og private.

4.3.3 Kategoriseringsredskaber og fordeling af klienter

I både Kommune J og Kommune S har der været arbejdet aktivt med at udvikle og implementere kategoriseringsværktøjer til brug i frontlinjens arbejde med kontanthjælpsmodtagere. Begge steder har de udviklet, hvad man kan betegne som »standardiserede værktøjer«, som anvendes i det

sociale arbejde, og som læner sig op af en overordnet kategoriseringsmodel med fem grundkategorier, som Socialministeriet i udgangspunktet har udarbejdet (Socialministeriet 2001). Fra centralt hold er der blevet udviklet en række værktøjer og redskaber, som er blevet implementeret i den kommunale frontlinje, herunder arbejdsevne metoden (med ressourceprofilen) og senest visitationsværktøjskassen (med dialogguiden)⁶⁶ som beskrevet i kapitel 1. En række af disse værktøjer og metoder har til formål at skabe mere målbarhed og gennemsigtighed i forhold til den indsats, som kommunens socialarbejdere leverer, samt at styrke den politiske styring af området.

Kategoriseringen i begge kommuner finder sted i forbindelse med en samtale mellem en socialarbejder og en klient, og beslutningen om indplaceringen af en klient i en given kategori træffes i reglen af socialarbejderen. Der er forskel på, i hvilken udstrækning kategoriseringsredskabet er knyttet an til konkrete aktiveringstilbud. I Kommune J er klientkategorierne ikke beskrevet direkte i forhold til tilbuddene, mens dette er tilfældet i Kommune S (jf. kapitel 8). Det betyder, at der i princippet findes en relativ stor autonomi hos socialarbejderne i visiteringen af klienten (jf. kap. 6 & 7).

I Kommune S er ca. 600 kontanthjælpsmodtagere (kommunal statistik fra 2001). Fordelingen af klienter fra visitationen til voksenteamet er baseret på to principper. Dels vurderer visitationens medarbejdere, hvorvidt en ny kontanthjælpsmodtager har problemer ud over ledighed og dermed ikke forventes at kunne finde tilbage på arbejdsmarkedet inden for tre måneder. I så fald visiteres klienten direkte til voksenteamet. Dels viderevisiteres klienter, der har modtaget kontanthjælp i mere end tre måneder, fra visitationen til voksenteamet, da disse klienter dermed ikke længere betragtes som »arbejdsmarkedsparate«. Konstruktionen af arbejdsmarkedsparathed kobles i kommunen til en administrativ regel om, at længden på arbejdsløsheden (over eller under tre måneder) definerer graden af arbejdsmarkedsparathed. I kapitel 7 skal vi se nærmere på denne overgang fra at blive vurderet arbejdsmarkedsparat til ikke længere at blive det.

I Kommune S anvendes et kategoriseringsredskab, der betegnes »titelstabelen« af medarbejderne, og som indeholder fem hovedkategorier, hvor nogle kategorier er opdelt i underkategorier.

10'erne er de arbejdsmarkedspare personer

20'erne er de personer, der forventes at kunne blive arbejdsmarkedspare ved begrænset/måltrettet indsats, færre erhvervsmæssige ressourcer

21'erne mangler færdigheder i dansk sprog og kultur

30'erne er de ikke umiddelbart arbejdsmarkedspare personer, resourcesvage personer

31'erne mangler færdigheder i dansk sprog og kultur event. kombineret med sociale problemer

40'erne er de behandlingskrævende/socialt belastede/meget resourcesvage personer, personer med betydelige problemer af personlig og/eller helbredsmæssig art

41'erne mangler færdigheder i dansk sprog og kultur – behandlingskrævende/behandling opgivet

42'erne er sindslidende

43'erne er narkomaner og medicinmisbrugere

44'erne er alkoholikere

50'erne er ikke arbejdsmarkedspare personer, som er sygemeldte, på barselsorlov, over 60 år mv.

Alle kontanthjælpsmodtagere bliver kategoriseret. Kategoriseringen bliver anvendt til at afgøre, hvilken type indsats der skal iværksættes over for borgeren. Dermed er der en direkte kobling mellem kategoriseringen og indsatsen i Kommune S, som ikke er i Kommune J. Organisatorisk sluses samtlige kontanthjælpsmodtagere gennem visitationen videre i systemet. Visitationen arbejder i princippet kun videre med personer, som forventes at kunne være tilbage på arbejdsmarkedet i løbet af ca. tre måneder. Dvs. at det primært er 10'erne og en del af 20'erne, som visitationen skal beholde. I praksis er der dog langt flere klienter, der ikke bliver visiteret videre fra visitationen, dels fordi der af organisatoriske grunde er problemer med sagsflowet⁶⁷, som nævnt ovenfor, og dels fordi nogle af visitationens medarbejdere selv fastholder udvalgte sager, fordi de har deres faglige interesse.

Kommune S har ikke truffet en politisk beslutning om straksaktivering, som tilfældet er i Kommune J. Den typiske indsats, der iværksættes

over for de »arbejdsmarkedsparate«, er visitation til jobgruppen. Jobgruppen er et aktiveringstilbud, hvor de arbejdsløse kommer en gang om ugen i nogle timer for at søge job (søgning på internettet, udarbejdelse af CV, hjælp til at skrive ansøgninger mv.) (jf. kapitel 8).

»Vi har kun de lette i tre måneder. Vi har jo svære sager, som du kan forstå, men det er korterevarende ikke. Alt er korterevarende i princippet, men vi har jo kontanthjælpssøgere, hvor hovedproblemet er arbejdsløshed, som vi beholder i tre måneder, som vi ikke visiterer videre. De ryger i jobgruppen« (socialarbejder N, Kommune S).

I praksis har dette sagsflow fra visitationen til voksenteamet dog ikke fungeret efter hensigten af en række årsager (ubesatte stillinger i voksenteamet, manglende ledelse af området mv.). Det har betydet, at visitationen har siddet inde med flere sager, end de efter hensigten burde, og dermed har det socialfaglige personale i visitationen arbejdet med en bredere vifte af klienter end de, der er vurderet til at være arbejdsmarkedsparate. Afdelingen har indtil omstruktureringen også rummet en håndfuld jobkonsulenter, der har stået for aktivering af de klienter, som blev vurderet »arbejdsmarkedsparate«. Denne arbejdsopgave er nu lagt over til visitatorerne.

I Kommune J er der omkring 500 kontanthjælpsmodtagere. Fordelingen af klienter mellem kontanthjælpsafdelingen og aktiveringsgruppen sker i første omgang ved, at en administrativ medarbejder i »slusen« foretager en umiddelbar vurdering af, om der er åbenlyse argumenter for, at klienten ikke er arbejdsmarkedsparat. Hvis dette er tilfældet, sendes klienten direkte til kontanthjælpsgruppen, men ellers sendes alle klienter til aktiveringsgruppen. Der er mulighed for at visitere klienten videre fra aktiveringsgruppen til kontanthjælpsgruppen, hvis der dukker problemstillinger op, der indikerer, at personen har problemer ud over ledighed (jf. kapitel 7).

Arbejdsmarkedsafdelingen i Kommune J anvender målgruppekategorier, hvor kontanthjælpsmodtagerne opdeles i to hovedgrupper, dvs. personer med arbejdsløshed som problem (grupperne 1-2 nedenfor) og personer med problemer ud over arbejdsløsheden (grupperne 3-5 nedenfor) med det

formål at målrette aktiveringsindsatsen (kategorierne er sammenfaldende med Socialministeriets vejledning):

- 1) de arbejdsmarkedsparate personer
- 2) de uafklarede personer
- 3) de arbejdsmarkedsmæssigt marginaliserede personer
- 4) de socialt belastede personer
- 5) de helbredsmæssigt belastede personer.

Den kommunale målsætning betoner arbejdsmarkedsorienteringen, og derfor er der et pres på frontlinjen ovenfra for, så vidt det overhovedet er muligt at vurdere alle førstegangshenvendelser som arbejdsmarkedsparate, og placere dem i kategori et eller to. Dermed er udgangspunktet, at de arbejdsløse ikke har problemer ud over arbejdsløsheden, indtil andet er bevist. En af socialarbejderne forklarer, at det er en klar melding fra afdelingens leder. *»Altså han siger ret klart, at vi vil tage folk på ordet, når de kommer« og siger, »jeg har mistet mit arbejde«, »jeg mangler noget arbejde«.* *»Så spørger vi ikke mere, så sender vi dem til straksaktivering«.* (Socialarbejder V, Kommune J, fokusgruppeinterview). Som beskrevet i kapitel 1 er konstruktionen af arbejdsmarkedsparathed af afgørende betydning for, hvilken indsats der iværksættes. Men samtidig er der netop i afgrænsningen af denne gruppe store mellemkommunale variationer (jf. kap.1). I Kommune J udgør kategorien »arbejdsmarkedsparat« i udgangspunktet et forholdsvis bredt og rummeligt begreb.

Ud over ovennævnte fem kategorier arbejder sagsbehandlerne med en række underkategorier (a-g), der har til formål at koble de overordnede kategorier an til en mere administrativ sortering af klienterne:

- A – er i aktivering eller venter på start
- B – er i revalideringsforløb eller er klar til at søge om revalidering
- C – klienter, der er syge eller på barselsorlov
- D – misbrugere
- E – psykisk syge
- F – klienter, der af sagsbehandler skønnes berettiget til pension, både hvor sagen er rejst, og hvor man venter på alder eller erklæringer
- G – andet.

Organisatorisk er kategoriseringen afgørende for, hvor klienten bliver visiteret hen – hvis personen vurderes at være enten arbejdsmarkedssparat eller uafklaret, så visiteres vedkommende direkte til aktiveringsgruppen. Hvis personen skønnes at være mere marginaliseret end som så og for eksempel at have sociale eller helbredsmæssige problemer, visiteres personen direkte til kontanthjælpsafdelingen.

4.3.4 Uddannelse og anciennitet

Et centralt element i socialarbejdernes faglighed er deres uddannelsesmæssige baggrund, men lige så centralt er socialarbejdernes arbejdsmæssige erfaring fra socialt arbejdes praksis⁶⁸. Derfor skal vi i det følgende se lidt nærmere på nogle af de forskelle, der er mellem det socialfaglige team i kommune S og i Kommune J.

Hvis vi først vender blikket mod det socialfaglige team i Kommune S, så finder vi en gruppe af medarbejdere, der har en mangeårig erfaring med socialt arbejde og lang anciennitet i kommunen. Gennemsnitligt har socialarbejderne været i kommunen godt og vel 15 år. De er, ligesom de fleste socialarbejdere i Danmark, for hovedpartens vedkommende kvinder. I Kommune S har det socialfaglige team i visitationen arbejdet i samme afdeling i de ti år, hvor afdelingen har eksisteret. Gennemsnitsalderen blandt denne gruppe socialarbejdere er over 50. Uddannelsesmæssigt består det socialfaglige team i S af personer med forskellige uddannelser på det sociale område, nogle er socialrådgivere, andre socialformidlere og enkelte har en kommunal grunduddannelse, der for næsten alles vedkommende er kombineret med mange år praktisk erfaring med socialt arbejde. Uddannelsesbaggrunden er ikke uden betydning for, hvordan det sociale arbejde udføres, ifølge en socialarbejder fra visitationen spiller det en afgørende rolle for, hvordan man ser på opgaverne:

»... du har et meget meget bredere syn på hele systemet, når du har uddannelsen [socialformidler eller socialrådgiver], fordi du har en erfaring, en viden, der gør, at du ser mere bredt, end du gør som kommunalt uddannet, hvor du er meget mere »snæversynet«. Det er forkert udtrykt, men du har ikke det samme brede syn, og du er ikke i stand til at trække på mangfoldige elementer, der reelt er inden for den sociale lovgivning og tilstødende lovgivninger (...)Det har ikke noget med ud-

dannelsen som sådan at gøre, det kan have noget at gøre med, at du får et andet spektrum, som du har qua uddannelsen. Du kan trække på mange flere ting, end du kan, hvis ikke du har uddannelsen» (socialarbejder S, Kommune S).

Som nævnt tidligere kan man forstå uddannelse inden for begrebet kulturel kapital. Men kapitaler er ikke blot en gang for alle installeret i aktørerne, men er derimod noget, der kæmpes om og med, og som til stadighed forandres afhængigt af det omgivende felt. I forhold til socialarbejderne i Kommune S er det især det juridiske element af uddannelsesbaggrunden, der fremhæves, at man gennem uddannelsen har et grundigt kendskab til lovgivningen på området⁶⁹.

Det socialfaglige team i Kommune J består primært af relativt nyuddannede socialarbejdere med en kortere arbejds erfaring, Gennemsnitsalderen er på omkring de 35 år. Samtlige ansatte i det socialfaglige team i Kommune J er socialrådgivere af uddannelse. To socialarbejdere forklarer under fokusgruppeinterviewet, hvad det betyder for samarbejdet i teamet:

»E: det har noget at gøre med, at vi er opdraget i de samme metoder. Altså, vi har været igennem den samme proces på uddannelsen, vi har de samme redskaber.

B: Der er netop sådan et grundlæggende fælles fodslag, fordi vi har den samme uddannelsesmæssige baggrund. Selv om jeg tror, den har ændret sig lidt fra dengang [kollega]S. læste til i dag, så har vi det samme udgangspunkt« (fokusgruppeinterview, Kommune J).

Selv om den uddannelsesmæssige baggrund begge steder fremhæves som et vigtigt element i forhold til vidensgrundlaget for udførelsen af socialt arbejde, i forhold til hvilket perspektiv der anlægges på opgaverne i frontlinjen og for »det grundlæggende fælles fodslag«, så suppleres uddannelsen af den vidensudvikling, der foregår i arbejdets praksis. Man kan hævde, at nyansatte socialarbejdere adskiller sig fra socialarbejdere med lang anciennitet, blandt andet fordi disse to grupper har forskellige historiske forankringer, i kraft af at der er sket en markant forskydning i forståelsen af sociale problemer og i handlingsorienteringen igennem årene (jf. kap. 1). Denne antagelse underbygges af empirien, hvor den faglige leder i Kommune J er en ældre socialarbejder i kommunen:

»han har en lidt anden vurdering [af klienterne] end de andre, fordi han ifølge min teori er opvokset med en anden indgangsvinkel til nogle af tingene (...) han kan godt have den der negative »det er jo slemt det her, så det kan vi jo ikke rigtig gøre noget ved« (faglig leder, Kommune J).

En af de yngste socialarbejdere i samme kommune har derimod en historisk referenceramme, som alene rummer et »aktivt paradigme«:

»Jeg har jo kun været under aktivloven, og der har man hele tiden haft den her arbejdsmarkedsrelaterede aktive socialpolitik, så den er jeg jo gået i skole under« (Socialarbejder K, Kommune J).

Winter (2002) peget på, at der kan være en tendens til, at socialarbejdere bliver desillusionerede med tiden og *»...gradually develops more cynical perceptions of clients«* (Winter 2002; 3). Men spørgsmålet er, om socialarbejderne udvikler en kynisme gennem lang tids arbejds erfaring, eller om perspektivet på sociale problemer og mulige løsninger er historisk forankret og rummer en træghed, der kræver en aktiv indsats for at kunne forandres. Må man blot slå sig til tåls med, at socialarbejdere med tiden bliver kyniske i deres vurderinger af klienterne, som Winter antyder, eller er det muligt at anskue denne tendens mere nuanceret og som afhængig af forskellige muligheder for udvikling og forandring i måder at anskue og udføre socialt arbejde på?

Opfattelsen af faglighed i de to team er forskellig og knytter an til de faglige ledere i de to afdelinger. Når socialretskonsulenten udpeges af frontlinjen i Kommune S til at være deres faglige leder, er det sigende for, hvordan socialarbejderne her opfatter deres faglighed. Det er en faglighed, der betoner retssikkerhed, korrekte afgørelser og kendskab til lovgivning. Og det er en faglighed, hvor det juridiske element spiller en central rolle. Kendskabet til paragrafferne tilskrives symbolsk kapital i teamet, der også kobles til den kulturelle kapital, som socialarbejderne har i kraft af deres uddannelse, hvorfra socialarbejderne har et grundlæggende kendskab til lovgivningen.

I Kommune J er den faglige leder socialrådgiver. Hendes ledelse medvirker til at styrke en faglighedsopfattelse blandt socialarbejderne, som

betoner arbejdsmarkedsorienteringen i det sociale arbejde, ensartethed i sagsbehandlingen, samt vigtigheden af socialfaglige refleksioner. Her er den symbolske kapital blandt andet knyttet an til at have blik for ressourcerne hos klienten⁷⁰. Derudover findes der i Kommune J en form for social kapital omkring faglig og social sparring i teamet.

4.4 **Konturer af forskellige regimer?**

Igennem dette kapitel har vi set, hvordan de to kommuner er forskellige på en række områder. Her skal de forskellige delelementer, som vedrører forskellige niveauer i den lokale kontekst, samles op i et forsøg på at skitserer konturerne af to forskellige regimer, i en forståelse af begrebet, der både rummer måder at styre og handle på.

Hvis vi tager Kommune S først, så tager det på et overordnet plan udgangspunkt i en kommunal strategi, som ikke kan siges at være entydig. På den ene side synes der at være sparsomt samarbejde med eksterne parter omkring aktiveringsindsatsen i frontlinjen, hvilket peger i retning af en omsorgsmodel (jf. diskussionen af Damgaard 2000 tidligere i kapitlet). Samtidig arbejdes der på et mere overordnet plan i kommunen for en aktiv inddragelse af det lokale erhvervsliv, ikke mindst i forhold til koordinationsudvalgets arbejde, hvor også centrale kommunale ledere spiller en rolle. I den politisk-administrative organisering af kommunen synes arbejdsmarkedsorienteringen forholdsvis fraværende, men hvis vi vender blikket mod klientsammensætningen i kommunen, kan en del af forklaringen måske findes her. Andelen af kontanthjælpsmodtagere i kommunen er kun godt og vel halvdelen af, hvad tilfældet var i Kommune J, hvilket må antages at betyde, at både problemtryk og udgiftspres er mildere i kommunen. Hvis vi ser nærmere på de materielle og immaterielle ressourcer i frontlinjen, så har omstruktureringen betydet, at socialarbejderne oplever sig tyngtet af en række faktorer, herunder et ledelsesmæssigt vakuum, manglende sagsflow, nye arbejdsopgaver og »turbulens i gruppen«. Den faglige selvforståelse blandt socialarbejderne synes mindre forankret i en bred forståelse af socialfaglighed og mere knyttet til en socialretslig og juridisk forankret viden. Samtidig understøtter den mere individualistiske arbejdskultur kun i be-

grænset omfang udviklingen af fælles begreber, fælles praksis og refleksion over tilgange og metoder i arbejdet (jf. Fook 2002).

I Kommune J er den kommunale strategi orienteret imod inddragelse af det lokale erhvervsliv i indsatsen. Både hensynet til klienten og hensynet til arbejdsmarkedet tæller, og den kommunale strategi læner sig dermed op af det, Damgaard betegner netværksmodellen. Koblingen af et arbejdsmarkedsperspektiv og et medinddragelsesperspektiv er centralt i forhold til mulighederne for at udfolde en inklusionsorienteret praksislogik i det sociale arbejde. En sådan tilgang stiller særlige krav til inddragelsen af frontlinjen som central medspiller i kommunens overordnede netværksstrategi, og åbner op for, at socialarbejderen kan have en rolle som socialpolitisk aktør, der, med udgangspunkt til sit indgående kendskab til, hvad der konkret sker i frontlinjen, kan bidrage med at udvikle og udfordre udviklingen af nye redskaber. Derudover er det også nødvendigt at stille nye krav til, hvordan hensynet til borgeren konkret udfoldes i det sociale arbejde. En traditionel omsorgsforståelse er ikke tilstrækkelig, men må nytænkes i retning af muligheder og barrierer for integration. I Kommune J er andelen af kontanthjælpsmodtagere over 3%. Samtidig viser en nærmere gennemgang af klientsammensætningen, at Kommune J ikke alene har flere, men antageligt også tungere klienter end Kommune S samlet set. I Kommune J betones fra det kommunalpolitiske og administrative niveau en aktiv arbejdsmarkedsorientering i socialpolitikken. Larsen m.fl. (2001) har peget på, at sammenhængen mellem problemtryk og udgiftspres i kommunen ofte hænger sammen med, hvordan aktiveringsindsatsen tilrettelægges, ligesom Harsløf og Graversen (2000) har peget på, at kommuner med mange kontanthjælpsmodtagere har tendens til at lægge særlig vægt på »arbejdsmarkedstilknytning«. Dette aspekt af regimet i Kommune J kan derfor siges at være forventeligt. Hvis vi går et skridt nærmere frontlinjens praksis, så understøttes en kollektiv, refleksiv socialfaglighed af både den faglige ledelse, arbejdskulturen og opfattelsen af faglighed. Den kollektive arbejdskultur kan forventes at styrke mulighederne for at kvalificere fagligheden i forståelsen, at øge et fælles vidensgrundlag for praksis, at styrke forståelsen af det værdimæssige grundlag for praksis, samt at reflektere over metoder og tilgange.

I nedenstående skema er nogle af de grundlæggende forskelle trukket op i en mere idealtypisk fremstilling af de to cases.

Tabel 4.4 Grundlæggende forskelle mellem Kommune S og Kommune J

	Kommune S	Kommune J
<i>Kommunal strategi</i>	Sparsomt samarbejde med eksterne parter omkring aktiviseringsindsatsen i frontlinjen (omsorg), men aktiv inddragelse af det lokale erhvervsliv i koordinationsudvalgets arbejde (marketing)	Inddragelse af det lokale erhvervsliv i indsatsen. Både hensynet til klienten og hensynet til arbejdsmarkedet tæller (netværk)
<i>Organisering</i>	Arbejdsmarkedet relativt fraværende	Arbejdsmarkedet relativt nærværende
<i>Målgruppe</i>	Antalsmæssigt relativt færre, »lettere«	Antalsmæssigt relativt flere, »tungere«
<i>Ledelse</i>	Ledelsesmæssigt vakuum, Faglighed: juridisk	Nærværende daglig leder, Faglighed: socialfaglig
<i>Arbejdskultur</i>	Individualistisk	Kollektiv
<i>Sagsbehandling</i>	Ensartet gennem regelfølgning	Ensartet gennem ledelse
<i>Fagligt ideal</i>	Retssikkerhed, korrekte afgørelser og kendskab til lovgivning	Helhedsorientering og arbejdsmarkedsorientering

5 Med arbejdsmarkedet som mål?

Mens vi i kapitel 4 mere generelt så på de lokale kontekstuelle betingelser for frontlinjens praksis, skal vi i dette kapitel gå nærmere ind i en udvalgt del af konteksten, nemlig målsætningerne, som eksisterer på forskellige niveauer. Som beskrevet i kapitel 1 er mit primære fokus rettet mod, hvordan socialarbejderne i praksis afbalancerer lovens målsætninger om, for det første at sætte kontanthjælpsmodtageren i stand til at klare sig selv og for det andet at modtageren selv ud fra sine behov og forudsætninger skal have mulighed for indflydelse og medansvar ved tilrettelæggelse af hjælpen.

En typisk kritik af socialt arbejde, er at målene for arbejde er vage og uklare (Meeuwisse, Svärd & Sunesson 2000), og at det kan være svært at vurdere, hvorvidt eventuelle mål opfyldes i praksis. Hasenfeld hævder, at »... *criticism of human service organisations [often] centers around the apparent discrepancies between their stated goals and their actual performance*« (Hasenfeld 1983; 84). Hasenfeld & English (1974) hævder, at det netop er et af de særlige kendetegn ved »human service«-organisationer, at målsætningerne er uklare og problematiske. I en dansk sammenhæng har bl.a. Sørensen m.fl. (2000) rejst denne kritik i forhold til den kommunale indsats over for kontanthjælpsmodtagere. Mit ærinde med denne målsætningsanalyse er ikke at påvise det problematiske og vage i målsætningerne i socialt arbejde. Opgaven går derimod ud på at vise, hvordan en »politisk logik« oversættes til »praksislogikker« (jf. kap. 2), og hvordan denne oversættelse foregår forskelligt i de to kommuner og blandt de socialfaglige team.

Først i kapitlet analyseres, i hvilken grad de overordnede politiske og kommunale målsætninger kan genfindes i den praksis og forståelse af indsatsen, der findes blandt socialarbejderne i de to kommuner. Det vil sige, at der både ses på de målsætninger, som ligger i lovgivningen på området, og på de målsætninger, som hver af de to kommuner har opstillet som retningsgivende for indsatsen. Disse overordnede målsætninger karakteriseres som officielle målsætninger. Dernæst analyseres de målsætninger, som socialarbejderne peger på som reelt styrende for deres arbejde, de såkaldt operative målsætninger. Hasenfeld peger på det vigtige i at analysere relationerne mellem officielle og operative målsætninger, fordi »...*gaps and incongruities between official and operative goals allow for a critical assessment of the effectiveness of the policy or legislation*« (Hasenfeld 1983; 88).⁷¹ De operative målsætninger er de, som kommer til udtryk i arbejdet udførelse og i den måde, socialarbejderne beskriver deres arbejdsopgaver på. Et centralt spørgsmål er, hvordan arbejdsmarkedsorienteringen indgår i det sociale arbejdes konkrete praksis. Det vil sige, hvordan de officielle målsætninger, der fra politisk og lovgivningsmæssig side rummer en kraftig betoning af selvforsørgelse som målet for socialt arbejde over for kontanthjælpsmodtagere, på forskellig vis præger de operative målsætninger, der findes på frontlinjeniveau. Som beskrevet i kapitel 1 er interessen i særlig grad rettet mod muligheden for en type arbejdsmarkedsorientering, som ikke lukker sig om sig selv og om klients problemer, men reelt er rettet mod at øge inklusionen i det sociale og økonomiske fællesskab, som arbejdsmarkedet udgør. Det vil samtidig sige en arbejdsmarkedsorientering, der tager udgangspunkt i den enkelte klients egne ønsker, behov og muligheder.

Som beskrevet i kapitel 3 er de to kommuner udvalgt strategisk, så de repræsenterer to forskellige rationaler i deres beskæftigelsespolitiske indsats. Dermed ligger der på baggrund af casevalget en forventning om, at de to cases giver forskellige resultater, netop på baggrund deres forskelligartede kommunale strategi i forhold til socialt arbejde på beskæftigelsesområdet. Det interessante er altså ikke alene, at de er forskellige, men på hvilken måde de er forskellige, og hvilken betydning disse forskelligheder har i forhold til frontlinjen praksis, og hvordan forskellighederne medvirker til at hæmme eller fremme en inklusionsorienteret praksislogik.

Målsætningsanalysen foregår på forskellige niveauer. Først skal vi se nærmere på intentionerne i lov om aktiv socialpolitik. Dernæst ser vi nærmere på kommunernes officielle målsætninger på området, og sidst, men ikke mindst skal vi se på, hvordan disse overordnede politiske intentioner og kommunale målsætninger sætter sig igennem i forhold til, hvordan socialarbejderne opfatter målsætningerne, og hvilke målsætninger de orienterer sig imod i deres daglige arbejde med kontanthjælpsmodtagere. Målsætningsanalysen af, hvordan arbejdsmarkedsorienteringen indgår i det sociale arbejdes konkrete praksis, angribes med andre ord både oppefra og nedefra. Det implementeringsteoretiske udgangspunkt betoner på den ene side nødvendigheden af at forstå praksis i relation til den overordnede politiske kontekst, den indgår i, hvilket her primært handler om intentionerne i lov om aktiv socialpolitik. »Top-down«-perspektivet handler om, i hvilken grad man kan tale om, at den overordnede lovgivnings intentioner kan findes i socialarbejdernes forståelse af deres arbejdsopgaver. På den anden side spiller praksis i frontlinjen en afgørende rolle for implementeringsprocessen og intentionernes gennemslagskraft i praksis. En substantiel del af politikens reelle indhold formes i rutiner og praksisformer blandt socialarbejderne (jf. kap. 2). Der er altså god grund til at inddrage et »bottom-up«-perspektiv i en analyse af implementering af målsætninger på området. Socialarbejdernes definition af, hvilke målsætninger medvirker til at styre deres konkrete praksis, er afgørende for, hvordan denne praksis udformes, og dermed for, hvilken indsats klienterne mødes med.

Denne sidste del af målsætningsanalysen henter inspiration fra Hasenfeld (1983), der peger på, at der må skelnes mellem de officielle målsætninger på et givet område og de »operative« målsætninger, der faktisk medvirker til at konstituere praksis på området. Målsætninger kan findes på mange forskellige niveauer og afspejler mange forskellige interesser. Det er derfor nødvendigt at differentiere mellem to typer mål: de »officielle mål« og de »operative mål«. Hvor de officielle mål typisk kan findes i officielle dokumenter og fremstilles af autoriteter i organisationen, så kan de operative mål snarere eftersøges i den konkrete praksis blandt organisationens aktører og i de resultater, som organisationen søger at opnå. En analyse, der inddrager de operative mål, forsøger dermed at gå skridtet videre fra, hvad organisationen siger, den gør, til at se på, hvad den (dvs. dens ak-

tører) rent faktisk gør i praksis – uanset de officielle mål. Opmærksomheden er således rettet forbi de formelle politikker hen imod, hvordan disse fortolkes i frontlinjens daglige praksis.

5.1 Målsætninger og implementering

Implementeringsforskningen har igennem en årrække vist, at selv om en målsætning er klart formuleret og forsøgt implementeret, er det ikke ensbetydende med, at målsætningens intentioner slår igennem i praksis⁷². Olesen (1999) stiller spørgsmålet, om man overhovedet kan tale om en implementeringskæde? Han har lavet en analyse i top-down-perspektiv, af de arbejdsmarkedspolitiske intentioner i forhold til arbejde med arbejdsløse⁷³. Hans analyse retter sig mod intentionerne på forskellige niveauer, fra intentionerne i lovgivningen til intentionernes konkretisering i mødet mellem frontlinjemedarbejder og arbejdsløs. Hans overordnede konklusion er, at intentionerne, der i hans undersøgelse handler om afbalancering mellem individuelle og arbejdsmarkedsmæssige hensyn, »...*var intakte i det udførende led, men med en tiltagende spredning, efterhånden som man bevæger sig ned gennem implementeringskædens forskellige led*« (Olesen 1999; 60). Selv om de officielle målsætninger og intentioner, der findes i lovgivningen, ikke sætter sig igennem i den konkrete praksis fuldstændig uændret, så viser Olesens undersøgelse dog, at intentionerne var genkendelige i den konkrete praksis i deres varierende form. Olesens analyse påpeger dermed nødvendigheden af at se den konkrete implementeringspraksis i lyset af de overordnede intentioner, der ligger i lovgivningen. Her skal, med inspiration fra Olesen, medtages et sådant top-down-perspektiv i målsætningsanalysen. Det betyder, at udgangspunktet for analysen af målsætninger i praksis (officielle målsætnings gennemslag og faktiske operative målsætninger) starter på et overordnet juridisk niveau, med et nærmere kig på, hvilke målsætninger der står centralt i lov om aktiv socialpolitik.

I kapitel 2 (afsnit 2.3.2) blev en figur introduceret, der skelnede mellem på den ene side et udgangspunkt i frontlinjens homogene arbejdsbetingelser (Lipsky 1980) og på den anden side individuelt betingede variationer i frontlinjens praksis (Winter 2002). I figuren placerer jeg mig i en

midterposition med særligt fokus på organisatorisk betingende variationer. Olesen (1999) placerer sig i forhold til denne figur også i en position, der betoner variationer i frontlinjen frem for frontlinjen, som præget af homogene arbejdsbetingelser. Han inddrager såvel de organisatorisk betingende variationer som individuelt betingende variationer, dog med særligt fokus på det sidste. Det empiriske grundlag for Olesens analyse er møder mellem frontlinjemedarbejdere og arbejdsløse. Olesens analyse fokuserer på det sproglige og på interaktionen som kernen i socialt arbejdes praksis. En central del af analysen omhandler intentionernes konkretisering og foregår på individniveau, dvs. med den enkelte frontlinjemedarbejder i centrum. Olesen betoner i sin analyse de variationer, der eksisterer i frontlinjens praksis. Selv om han i sin analyse går tæt på den enkelte frontlinjemedarbejder, så søger han i modsætning til Winter (2002) kun i mindre grad forklaringer på variationer i den enkelte frontlinjemedarbejders holdninger. Derimod betragtes socialarbejderne i et idealtypisk perspektiv som forskellige aktørtyper. Endvidere fremhæves personlige og *faglige* kendetegn, såsom køn, uddannelse, metodisk orientering mv., som betydningsfulde for variationer på individplan (Olesen 1999). Der åbnes med andre ord op for, at der i mødet mellem frontlinjemedarbejderne, som repræsentanter for en velfærdsstatslig institution og den arbejdsløse i rollen som klient, er et handlerum, og at dette handlerum kan udfyldes på forskellige måder, herunder at fagligheden spiller en afgørende rolle for, hvordan handlerummet tages i brug. Dermed tages på den ene side afstand til den institutionelle determinisme, som dels kan læses ud af de tidlige værker af Hasenfeld (primært Hasenfeld og English 1974 og Hasenfeld 1983), og en mere traditionel læsning af Lipsky (1980), hvor socialarbejdernes handlinger tolkes som udtryk for strategier med det formål at »overleve i« eller »magte« jobbet i frontlinjen (jf. kap. 2). På den anden side tages der, med et fokus på fagligt udfyldt handlerum, afstand fra forestillingen om, at de individuelle variationer i det sociale arbejde mere eller mindre vilkårligt udspringer af personlige holdninger og individuelle præferencer hos socialarbejderen. Pointen er, at der i dette handlerum er mulighed for at udvikle, kvalificere og udfolde forskellige grader eller typer af faglighed. Jeg ønsker at lægge mig i forlængelse af denne forståelse af et ikke på forhånd determineret handlerum, som kan udfyldes på forskellig vis (jf. Olesen, Eskelinen og Caswell 2005). Her

spiller begrebet »professionshabitus« en rolle, idet dette begreb betoner socialarbejderens indlagrede handlingstendenser, som blandt andet er konstrueret gennem erfaringer og strukturelle betingelser, og som til stadighed udvikles gennem påvirkninger og nye erfaringer (jf. kap. 2). Måden, hvorpå handlerummet udfyldes, er betinget. Det er blandt andet betinget af de organisatoriske vilkår i kommunen, af hvilke klienter socialarbejderen møder, af hvilke redskaber og indsatser socialarbejderen har til sin rådighed og af i hvilken udstrækning faglige diskussioner og refleksioner udfoldes og trives.

Olesen (1999) peger selv på, at organisatoriske faktorer er delvist udgrænset af hans empiriske fokus, herunder »...ressourcer og teknologi; organisatorisk-administrative forhold; kontor- og medarbejderkulturer« (Olesen 1999; 62), og at sådanne organisatoriske vilkår har betydning for frontlinjepraksis. Disse organisatoriske faktorer er søgt inkluderet i mit empiriske materiale netop ud fra en antagelse om det relevante i at betone variationer i arbejdet og organiseringen for at opnå en mere nuanceret forståelse af frontlinjens praksis på beskæftigelsesområdet. De organisatoriske vilkår udgør med andre ord en vigtig brik i forståelsen af, hvordan frontlinjens praksis konkret udfolder sig, og er derfor søgt inddraget i mine analyser.

5.1.1 Lovens målsætninger

Men hvad er egentlig de overordnede mål for socialarbejdernes indsats over for kontanthjælpsmodtagerne? Den primære retslige ramme for denne indsats skal findes i lov om aktiv social politik⁷⁴. Her defineres et to-delt formål med loven: For det første har loven til formål »...at forebygge, at personer, der har eller kan få vanskeligheder ved at fastholde et arbejde, får behov for hjælp til forsørgelse«⁷⁵. For det andet har loven til formål »...at skabe et økonomisk sikkerhedsnet for enhver, som ikke på anden måde kan skaffe det nødvendige til sig selv og sin familie«. Lovens primære udgangspunkt må siges at være temaet om selvforsørgelse⁷⁶. I vejledningen til loven indskræpes dette selvforsørgelsesfokus: »Formålet med at give hjælpen [kontanthjælpen] er at gøre modtageren i stand til så hurtigt som muligt at klare sig selv (...) kommunen skal forsøge så vidt muligt at hjælpe modtageren ud af systemet« (Vejledning til lov om aktiv

socialpolitik afsnit 4.1.2). I vejledningen til loven understreges det, at loven viderefører aktivlinjen, der handler om at give aktive tilbud frem for passiv forsørgelse (Vejledning til lov om aktiv socialpolitik afsnit 1.1) Sprogligt betones det, at orienteringen i kommunernes indsats over for kontanthjælpsmodtagere bør være arbejdsmarkedsrettet. Ord som aktive-ring, aktiv, arbejdsmarked, selvforsørgelse og arbejdsevne dukker op igen og igen. Loven understreger, at det er en forudsætning for at modtage hjælpen, at modtageren udvikler og udnytter sin arbejdsevne. Derudover fremhæves et medinddragelsesperspektiv i loven, idet der i lovteksten stilles krav om, at modtageren skal have mulighed for medindflydelse og medansvar ved tilrettelæggelsen af hjælpen (lov om aktiv socialpolitik §1 stk. 3). For personer, der ikke alene har ledighed som problem, og som derfor ikke forventes umiddelbart at kunne bringes til selvforsørgelse, defineres nogle delmål for indsatsen. Her betegnes formålet med den kommunale indsats at bidrage til at forbedre modtagerens livskvalitet og medvirke til at forebygge yderligere social udstødelse (Vejledning til lov om aktiv socialpolitik afsnit 5.1.2). Lovens målsætninger kan opridses i fire punkter.

- 1) Bringe til selvforsørgelse
- 2) Sikre økonomisk sikkerhedsnet
- 3) Give mulighed for medindflydelse
- 4) Forbedre livskvalitet

Det sidste punkt er underordnet de første tre, idet dette punkt alene indtræder som målsætning, hvis målet om selvforsørgelse ikke vurderes muligt. Lovens opdeling af målgruppen i to overordnede kategorier – hhv. personer med ledighed som problem og personer med problemer ud over ledighed – udgør dermed en central akse for, hvordan loven kan implementeres i praksis. Denne skelnen går igen i de forskellige kategoriseringsredskaber, som bruges i kommunerne (jf. kap. 4 og 7). Vurderingen af, hvorvidt den enkelte klient alene har ledighed som problem, eller om vedkommende har problemer ud over ledighed, spiller en afgørende rolle for, hvilke muligheder for indsats loven giver. Kommunens måde at organisere sig på omkring denne vurdering af forholdet mellem ledighed og

eventuelle andre problemer udgør, på linje med socialarbejdernes konkrete vurderinger i forhold til denne problemstilling, et knudepunkt for implementeringen af loven. Begge elementer er centrale for at forstå, hvordan lovens målsætninger kommer til udfoldelse i socialt arbejdes praksis. Derfor må svaret på spørgsmålet om lovens implementering eftersøges i såvel den enkelte socialarbejders arbejde, som i de forskellige organisatoriske logikker, der præger det konkrete sociale arbejde. Der ligger i lovens målsætninger både et aspekt, der peger i retning af inklusion på arbejdsmarkedet (selvforsøgelse), og et aspekt, der betoner en lydhørhed over for klientens individuelle behov og ønsker (medinddragelse). Det er med andre ord ikke i udgangspunktet basis for at pege på, at målet med indsatsen enten er at være arbejdsmarkedsorienteret eller klientorienteret.

Lovens målsætninger om at bringe til selvforsørgelse, at give mulighed for medindflydelse og forbedre livskvalitet søges i den kommunale praksis typisk nået gennem brugen af aktivering som redskab. Aktivering, i dens mange forskellige former, anvendes blandt andet i bestræbelserne på at komme nærmere på arbejdsmarkedet. Det betyder også, analyserne i et vist omfang kobler arbejdsmarkedsorienteringen sammen med aktiveringsforanstaltningerne (jf. kap. 8). Hvorvidt aktivering rent faktisk fungerer som trinbræt til arbejdsmarkedet, har en lang række videnskabelige analyser forholdt sig kritisk til (fx Jørgensen m.fl. 1999, Filges 2000, Bolvig m.fl. 2002, Eskelinen, Caswell og Hansen 2002). Larsen (2003) peger på, at det er vigtigt at forstå, at aktivering kan være arbejdsmarkedsrettet på flere forskellige måder. Han skriver, at *»...en ensidig fokusering på her-og-nu-arbejdsmarkedsrelevans af aktiverings- og uddannelsestiltag er problematisk fordi man derved springer over de mellemregninger (lærings- og selvværdsrum), der for mange langtidsledige kan være afgørende for at styrke deres langsigtede handlingskompetencer«* (Larsen 2003; 157). Der er behov for at analysere aktiveringsperspektivet bredere end det, der er den mest fremherskende måde at analysere aktivering på, dvs. som middel til at opnå en *»her og nu-selvforsørgelseeffekt«*.

5.2 Officielle målsætninger og deres gennemslagskraft i praksis

De kommunale socialforvaltninger har til opgave at implementere de politiske målsætninger i praksis. Det empiriske materiale stammer fra nedslagspunkter på et institutionelt niveau i det samlede felt. Det vil sige, at intentionen med analyserne ikke er at afdække feltets generelle logik, men at undersøge, hvordan praksis udfolder sig bestemte steder i feltet, og gennem disse praksisforankrede analyser søge at bidrage til en forståelse af mekanismer og logikker i feltet som sådan (jf. kap. 2). Det metodiske design betyder, at de to cases antages at have forskellige konkrete målsætninger – såvel officielle som operative – som kan bidrage til at illustrere forskellige måder, hvorpå de overordnede politiske målsætninger implementeres (jf. kap. 3). I foregående kapitel så vi, hvordan forskellige kontekstuelle betingelser i de to kommuner bidrog til at tegne konturerne af to forskellige regimer, der på en række områder adskilte sig fra hinanden, og hvor arbejdsmarkedet indtog en mere fremtrædende plads i Kommune J. Den sammenlignende analyse af de to beskæftigelsesafdelinger har til formål at illustrere forskelligheder i, hvordan målsætningerne i den aktive social- og arbejdsmarkedspolitik konkret implementeres, og hvilke intentioner der kan genfindes i socialarbejdernes praksis på frontlinjeniveau. Det empiriske materiale, som analyserne er baseret på, er dels skriftlige dokumenter fra kommunerne, dels interview med socialarbejderne (både individuelle og fokusgruppe) og dels observationer af praksis i de to socialfaglige team.

5.2.1 Kommunale målsætninger i Kommune S

I job- og familieafdelingen i Kommune S, hvorunder arbejdsmarkedsafdelingen er en underafdeling, beskrives det som en central målsætning »...at yde støtte til løsning af borgeres sociale problemer. Støtte ydes på en professionel og etisk måde med udgangspunkt i den enkelte borgers egne behov og ressourcer. Det er målet, at borgeren gennem aktiv inddragelse bliver i stand til at klare sig selv« (Job- og familieafdelingens forretningsgrundlag). Hvis vi træder et skridt nærmere visitationsgruppens praksis, fremhæves det i et internt papir om arbejdsgange i visitatio-

nen, at man ønsker at sikre »...en grundig og helhedsorienteret førstegangssamtale«. En målsætning for visitatorerne er at »...styrke undersøgelsesfasen, som formodes at bidrage til, at færre borgere bliver sociale klienter«. En anden målsætning er »...at give borgeren en venlig og servicebetonet modtagelse samt at informere klienten om muligheder for hjælp«. En sidste målsætning med visitationen er at »...styrke arbejdet med den socialpolitiske og faglige prioritering af kommunens ressourcer« (Arbejdsgangsbeskrivelse for visitatorer, internt papir, S Kommune). Fokus på arbejdsmarkedet og aktivlinje fylder kun en mindre del i definitionerne af målsætningerne for det sociale arbejde over for kontanthjælpsmodtagere i kommunen. Derimod kan man i kommunens betoning af målsætninger finde en kraftig betoning af medinddragelsesperspektivet, som udgør et andet delmål i aktivloven. Her er det dog ikke ekspliciteret i forhold til medindflydelse på aktiveringstilbud, men i højere grad rettet mod målsætningen om at opnå en bred indsigt i »borgerens egne behov« gennem en »grundig«, »helhedsorienteret« og »styrket undersøgelsesfase«.

Socialarbejderne i visitationen blev i interviewene stillet spørgsmål omkring deres kendskab til kommunens målsætninger på arbejdsmarkedsområdet. Visitationens medarbejdere tager sig af alle henvendelser angående kontanthjælp, men samtidig spænder visitationens opgaver langt bredere end til de sager, der defineres som arbejdsmarkedssager. Visitationen fungerer som kommunens servicekontor, hvor borgere kan henvende sig for generelt at få råd og vejledning, samt svar på en lang række spørgsmål om blandt andet revalidering, førtidspension og fleksjob. Perspektivet i nedenstående analyse henter inspiration hos Holstein & Gubrium, der understreger, at det ikke alene er det, der bliver sagt i et interview, der er interessant, men også, hvordan det bliver sagt⁷⁷ (jf. kap. 3). Det betyder blandt andet, at den enkelte sagsbehandlers formidling af erfaringer med arbejdet med kontanthjælpsmodtagere anskues som betinget af vedkommendes institutionelle placering og den arbejdsmæssige praksis, som vedkommende har (Holstein & Gubrium 1995) Det er ikke alene relevant at analysere, hvad interviewene indholdsmæssigt rummer af konkret viden om målsætninger på arbejdsmarkedsområdet, men også nødvendigt at forstå det, der bliver sagt på baggrund af en viden om, fra hvilken position der tales, her-

under hvem der siger det. I forhold til sidstnævnte kan den enkelte socialarbejders arbejds erfaring have betydning, ligesom det er relevant at inddrage, hvilken målgruppe vedkommende arbejder med mv.

Interviewerens spørgsmål om målsætninger i forhold til aktivering og arbejdsmarkedsrettet socialt arbejde kunne ikke umiddelbart besvares af visitatorerne. Disse socialarbejdere oplever ikke disse målsætninger nærværende i deres arbejdspraksis. Dermed må man antage, at denne type målsætning kun i ringe grad kan slå igennem i forhold til arbejdspraksis, og at andre målsætninger for arbejdet indtager en mere prominent rolle. Visitatorernes primære opgaver består i at modtage kontanthjælpsmodtagere/ansøgere, aktivere de personer, der vurderes at kunne komme i arbejde inden for tre måneder, samt viderevisitere de personer, som de vurderer, har andre problemer end ledighed. Vi skal vende tilbage til en nærmere analyse af vurderingsaspektet og det faglige skøn i de følgende kapitler (kapitel 6 og 7). I nedenstående interviewuddrag forsøger intervieweren at få socialarbejderen til at fortælle om kommunens målsætninger:

Interviewer: Har I nogen fælles målsætninger her i kommunen?

B: Indenfor? Altså der er selvfølgelig målsætninger

Interviewer: Det i forhold til...

B: Møder borgerne ordentligt og giver dem en...

Interviewer: Lad os prøve og tage aktiveringsområdet, hvad bliver ...

B: Nej ikke som jeg kender (socialarbejder B, Kommune S)

Socialarbejderen henviser i første omgang til nogle generelle målsætninger, som kommunen har. I både afdelingens forretningsgrundlag og i arbejdsgangsbeskrivelsen for visitationsgruppen lægges der vægt på, hvordan borgeren mødes i socialforvaltningen, med ord som service, støtte, inddragelse, venlig modtagelse etc. Denne del af kommunens målsætninger er det, der først træder frem for denne socialarbejder, når hun direkte adspørges om målsætninger. Hendes brug af ord som »borger« og »ordentligt« antyder, at det er de kommunale målsætninger i forhold til denne side af det sociale arbejde, der står centralt i hendes bevidsthed. Da intervieweren, der jo er specifikt interesseret i socialt arbejde på arbejdsmarkedsområdet, forsøger at formulere spørgsmålet mere direkte, viger

socialarbejderen tilbage fra at besvare med en henvisning til manglende kendskab.

En anden socialarbejder stilles også spørgsmålet om kommunens målsætninger i forhold til aktivering. Hun giver udtryk for uvished omkring målsætningerne på området. Hun henviser i første omgang til de medarbejdere, som inden for den hidtidige struktur havde primært fokus på aktiveringsområdet: jobkonsulenterne. Hun henviser derefter til en af sine kolleger i visitationen.

Interviewer: Hvordan oplever du de målsætninger og rammer, som kommunen har sat for aktivering?

N: Jeg ved egentlig ikke, hvad kommunens målsætninger er ...

Interviewer: Har I ikke nogle »visioner«?

N: Sikkert, men jeg kan bare ikke lige »knalde dem ud«, det kunne jobkonsulenterne sikkert, de er her ikke mere...

Interviewer: Nej

N: De er væk, de er søgt væk

Interviewer: Okay

N: Jeg kan ikke lige sådan sige hvad de er, men, [min kollega P] kunne sikkert godt (griner)

Interviewer: Ja, men det kunne jo godt være at du kendte målsætningerne

N: Det er ikke noget jeg lige har inde i mit hoved, fordi jeg ikke har beskæftiget mig så meget med det

Interviewer: Nej

N: Jeg har sådan set bare henvist til jobkonsulent, så klarede de det videre (socialarbejder N, Kommune S)

Socialarbejderen besvarer spørgsmålet om de kommunale målsætninger benægtende: jeg ved ikke, hvad de er⁷⁸. Interviewuddraget rummer dermed ikke særlig meget information om forskningsemnet som sådan. Hvis dette interview skulle gøre os klogere på, hvilket indhold der er i de kommunale målsætninger på aktiveringsområdet, må vi konstatere, at det efterlader os på bar bund. Til gengæld siger det en del om, hvordan socialarbejderen oplever emnet i relation til sin arbejdspraksis. Hvis tilgangen til analysen hentes i en aktiv interviewforståelse (Holstein & Gubrium

1995,1998), så kan det bibringe os viden om, hvilken rolle dette emne spiller for interviewpersonen (jf. kap. 3). Interviewuddraget viser, at socialarbejderen ikke oplever sig i stand til at beskrive de målsætninger, som interviewerens efterspørger. Hun giver i sit ordvalg udtryk for en usikkerhed omkring, hvorvidt dette er et tema, som hun burde kunne udtale sig om, idet hun fremfører en antagelse om, at sådanne visioner sikkert eksisterer, men at hun ikke på stående fod kan gøre rede for dem. Dernæst henviser hun til de kollegaer, som, hun forventer, ville kunne svare på dette spørgsmål. Det er i første omgang jobkonsulenterne, hun henviser til, for umiddelbart efter at konstatere, at de ikke længere udgør en del af hendes kollegiale bagland. Dernæst henviser hun til en kollega i visitationen, som hun antager, vil kunne svare på spørgsmålet. Gennem denne henvisning giver hun udtryk for en særlig kultur, som gør sig gældende blandt visitationens medarbejdere, nemlig en individualiseret arbejdskultur, hvor specifik viden om et særligt område er styret af den enkeltes særlige interesser (jf. kap. 4).

Intervieweren efterspørger en type viden, som socialarbejderen ikke umiddelbart oplever som en del af sit ressortområde. Tonen i besvarelsen antyder en tvivl om denne videns rette placering. Socialarbejderens tone rummer dels en vis skyldbevidsthed – jeg burde måske vide det? Dels peger hun på, at andre har haft den viden (jobkonsulenterne), og at denne viden måske kan findes hos en kollega, der har mere personlig interesse i arbejdsmarkedet. Måden, hvorpå svarende falder, antyder, at socialarbejderne anerkender, at aktiveringsarbejdet er et relevant vidensområde, men samtidig kan de gentagne undvigende besvarelser læses som en afstandtagen fra interviewerens interesse i kommunale målsætninger. Den pågældende socialarbejder oplever ikke, at emnet har relevans for netop hende. Derimod indikerer hendes henvisning til en kollega, at individuelle forskelle mellem socialarbejderne (uddannelsesbaggrund, interesser, kompetencer) har en rolle at spille i frontlinjens praksis. I Kommune S er arbejdskulturen præget af individuelle tilgange til arbejdet og begrænset rum for faglig og social interaktion i dagligdagen. Disse organisatoriske vilkår medvirker til, at de individuelle forskelle mellem socialarbejderne kommer til at fremstå tydeligere, og at det opleves som legitimt, at enkelte socialarbejders særlige interesser definerer deres viden.

5.2.2 Kommunale målsætninger i Kommune J

Hvis vi vender blikket mod Kommune J's målsætninger på dette område, så kan man i et internt papir læse, at *»Aktiveringindsatsen søges målrettet mod beskæftigelse eller uddannelse med henblik på selvforsørgelse efter »hjælp til selvhjælp« principper»* (Internt papir arbejdsmarkedsafdelingen januar 2002). Der defineres forskellige grader af arbejdsmarkedsretning i målsætningerne for arbejdsmarkedsafdelingen, hhv. målsætninger for aktiveringsgruppen og for kontanthjælpsgruppen. Aktiveringsgruppen, som er den gruppe, der tager sig af personer, som vurderes alene at have ledighed som problem, har en målsætning, der hedder, at indsatsen drejer sig om at hjælpe klienten til *»hurtigst muligt at genindtræde på det ordinære arbejdsmarked eller i uddannelsessystemet»*. Kontanthjælpsgruppen, der arbejder med de kontanthjælpsmodtagere, som vurderes at have problemer ud over ledighed, har en målsætning, der også på længere sigt har arbejdsmarkedet som endemål, men hvis primære orientering går på *»at forebygge yderligere udstødning af klienten»* (arbejdsmarkedsafdelingen januar 2002). Der er med andre ord et meget kraftigt arbejdsmarkedsorienteret element i målsætningsovervejelserne på kommunalt niveau, og de kommunale målsætninger ligger tæt op af de overordnede, nationale politiske målsætninger på området. Selvforsørgelse står centralt i de kommunale målsætninger, ligesom den organisatoriske opdeling afspejler aktivlovens målsætninger. På den ene side aktiveringsgruppen, der retter sin indsats mod at *»bringe til selvforsørgelse»*, og på den anden side kontanthjælpsgruppen, der retter sin indsats mod at *»forebygge yderligere udstødelse»* – det vil i praksis sige, at denne gruppe både forholder sig til den primære målsætning *»bringe til selvforsørgelse»* og den sekundære *»forbedre livskvalitet»*.

I interviewene blev socialarbejderne spurgt om kommunens officielle målsætninger og om deres kendskab til disse. Disse spørgsmål vakte umiddelbart genklang hos socialarbejderne i Kommune J, hvor der i interviewene blev redegjort både for de kommunale målsætninger og for disses betydning i forhold til socialarbejdernes egen praksis. Spørgsmål om målsætninger på aktiveringsområdet afføder svar, der formidler indholdsmæssige informationer om den faktiske praksis på dette område. Emnet vækker genkendelse hos interviewpersonerne og fører til forklaringer, der på for-

skellig vis giver indsigt i, hvordan disse målsætninger opleves af socialarbejderne og har betydning for praksis i socialt arbejde i kommunen. Der kan med andre ord hentes viden om såvel »hvad« som »hvordan« i disse interview (jf. kap. 3). Nedenstående interviewudrag viser, at en fortælling om kommunale målsætninger hænger sammen med forskellige andre overvejelser for de enkelte socialarbejdere.

En socialarbejder, der sidder i aktiveringsgruppen, kobler de overordnede målsætninger på området sammen med den nyligt overstående omstrukturering.

Interviewer: Hvad synes du om de målsætninger og rammer, der er på aktiveringsområdet her i kommunen?

C: Jeg synes, de er ok (...) jeg synes egentlig, rammerne er gode, jeg har det godt med, at vi har lavet strukturen om, så jeg både har kontanthjælp og aktivering. Jeg synes, der er en sammenhæng mellem, at man skal snakke kontanthjælp, og at man skal snakke aktivering. Det var langt trægere før, hvor der faktisk kunne gå en måned fra de havde fået kontanthjælp, til de kom op til mig, og så skulle jeg sige »aktivering«. Så på den måde synes jeg, det er godt, at man har introduceret straksaktivering. Det kan bare være svært at følge med til (Socialarbejder C, Kommune J).

Strukturen i kommunen er, at de kontanthjælpsansøgere eller -modtagere, som vurderes at være arbejdsmarkedsparete, bliver visiteret til aktiveringsgruppen. Dermed er baggrunden for ovenstående socialarbejders udtalelse socialt arbejde over for en selekteret målgruppe, som ikke rummer de tungeste sociale problemer. Socialarbejderen giver udtryk for, at den nuværende struktur gør det lettere at imødekomme de krav, som defineres ovenfra (fra både kommunalpolitisk niveau og fra nationalpolitisk niveau) om noget = kontanthjælp for noget = aktivering. Tidligere, hvor udbetalingen af kontanthjælp ikke tidsmæssigt faldt sammen med igangsættelsen af aktivering, har socialarbejderen oplevet, at de arbejdsløse har stillet sig uforstående over for aktiveringen.

Følgende interviewudrag stammer fra en socialarbejder, som arbejder i kommunens kontanthjælpsafdeling. Denne afdelings medarbejdere håndterer klienter, der vurderes at have problemer ud over ledighed. Når

der tales om »et'ere« og »to'ere« i citatet, henviser det til kommunens kategoriseringskema, hvor klienter vurderes at være hhv. »Arbejdsmarkedparate personer. Det vil sige personer med kortvarig ledighed som problem« eller »De uafklarede – personer der trods tidligere erhvervs erfaring er uafklarede med hensyn til arbejde eller uddannelse – har behov for en afklarende og erhvervsforberedende indsats, for at blive kvalificeret til arbejdsmarkedet« (Internt papir – Statistisk niveau i Komma). Man arbejder i alt med fem kategoriseringer af kontanthjælpsmodtagerne i kommunen, som er en lokal tilpasset udgave af de anbefalinger, som Socialministeriet har udstukket (jf. kapitel 4). Medarbejderne i aktiveringsgruppen arbejder primært med »et'ere« og »to'ere«, mens medarbejderne i kontanthjælpsafdelingen tager sig af de resterende klienter.

Interviewer: »hvad med kommunens målsætninger og retningslinjer?«

B: (...) Jeg kan godt lide holdningen om, at de unge studenter skal yde for at kunne nyde. Den har jeg det udmærket med at udmønte. Men du skal hele tiden ind og skelne, for det er mennesker, du har med at gøre, og du kan ikke kæmme alle over en kam, selv om det forsøges gjort så mange gange. Og det bryder jeg mig ikke om. Der skal laves individuelle skøn i de sager, for det er mennesker, vi har med at gøre. Og det synes jeg ikke altid, der levnes mulighed for.

Interviewer: den der »yde for at nyde« den gælder hele gruppen?

B: Den gælder dem, der står til rådighed for arbejdsmarkedet, et'erne og to'erne.

Interviewer: kommer det til at smitte af [på de øvrige kategorier]?

B: Ja, også lidt på de andre, fordi vi også strammer an. De skal ind i et forløb. Jeg ved ikke, om vi bliver kigget over skuldrene? Det kunne jeg forestille mig, at vores nye socialchef, som er tiltrådt for et års tid siden, kunne finde på at komme og kigge på mine sager engang og sige: hvorfor er de her fem ikke i gang? Og så kan jeg sidde med nogle udredninger omkring en eller anden.. og så kan han sige vrøvl, de skal bare i gang. Du skal lægge en plan for dem, færdig. Det tror jeg, jeg vil møde. Jeg tror virkelig, jeg får min sag for (socialarbejder B, Kommune J).

Også her vækker spørgsmålet om kommunale målsætninger på aktiveringsområdet umiddelbar genkendelse. Interviewerens enstemmige interesse for målsætninger bliver forstået af interviewpersonen, og refleksionerne på baggrund heraf er direkte knyttet til problemstillinger omkring

en arbejdsmarkedsrettet indsats. Socialarbejderen rejser dog visse forbehold over de arbejdsmarkedsorienterede målsætninger. I interviewuddraget peger hun på en særlig gruppe af klienter, nemlig de unge mennesker, som netop har afsluttet studentereksamen, og som søger kontanthjælp i en midlertidig periode. Her er konklusionen fra hendes side klar – hvis de skal have understøttelse, må de gøre en indsats til gengæld. Denne gruppe udgør dog kun en mindre del af den samlede målgruppe. Interviewpersonen giver udtryk for nødvendigheden af, at der tages forbehold for forskelle i målgruppen, og efterlyser mere plads til individuelle skøn og muligheder for at differentiere indsatsen i forhold til den enkelte kontanthjælpsmodtager. Socialarbejderens forbehold for målsætningernes arbejdsmarkedsrettethed bliver knyttet an til den faktiske arbejdspraksis, som hun oplever i arbejdet. Interviewpersonen benytter interviewet til at fremsætte en bekymring omkring ledelsens styring i forhold til målsætningerne om aktivering og arbejdsmarkedsrettethed. Måske – overvejer hun – vil denne nye leder være kritisk over for manglende aktivering af personer, som ikke er vurderet arbejdsmarkedsparate, og stille krav til, at også denne gruppe »kommer i gang«. I implementeringen af lovens intentioner vedrørende selvforsørgelse risikeres en nedprioritering af lydhørheden over for den enkelte klients behov og ønsker via en begrænset mulighed for at lave individuelle skøn i arbejdet.

Det næste interviewuddrag stammer fra en socialrådgiver fra kontanthjælpsgruppen. Hun er nyuddannet og nyansat (har på interviewtidspunktet været fastansat i ca. 1 måned).

Interviewer: Hvad synes du om de målsætninger og rammer, der er på aktiveringsområdet her i kommunen?

K: Jamen, jeg kender ikke så meget til målsætningerne som sådan egentlig

Interviewer: Men rammerne eks. altså?

K: Jeg synes, det er rigtig godt, at vi er blevet flere sagsbehandlere til den tunge gruppe, fordi det giver mere tid til den enkelte, og hvis man skal rykke dem, som har det rigtig svært, så kræver det en mere massiv indsats. Jeg synes, det er skidt, at vi skal til at sidde som sagsbehandlere og udregne økonomien omkring det. Det er ikke derfor, jeg er blevet socialrådgiver i hvert fald, for at sidde og plotte tal ind og finde ud af, hvor meget folk får på den og den ydelse. Det interesserer mig

ikke, og jeg ville hellere bruge min tid anderledes. Det er jeg ikke ret vild med, men det jo blandt andet også derfor, vi er blevet flere, fordi der kommer de flere opgaver på et tidspunkt

Interviewer: Men jeg tænker også på om altså sådan selve rammerne for aktivering, det du kan tilbyde?

K: Ja men som sagt, så mangler der tilbud til den tunge gruppe helt klart (socialarbejder K, Kommune J).

Socialarbejderen viger tilbage fra at svare direkte på spørgsmålet ud fra et argument om manglende kendskab til de kommunale målsætninger. Dette interviewuddrag hjælper os ikke med at tilføje viden om, hvad de kommunale målsætninger er, men spørgsmålet afføder overvejelser fra socialarbejderens side om, hvordan de kommunale målsætninger – i denne sammenhæng knyttet til de mere overordnede rammer på området – opleves i forhold til arbejdet med »den tunge gruppe«. Socialarbejderen beskriver nødvendigheden af at have tid til rådighed i arbejdet med det, hun betegner »den tunge gruppe«, og fortæller, hvordan hun sætter sin lid til, at den nye struktur i organisationen kan bidrage til, at denne mere koncentrerede indsats bliver mulig. Hun foretrækker denne type arbejde frem for de mere administrative opgaver, som socialforvaltningsarbejdet også byder på. Da intervieweren spørger mere konkret ind til aktiveringsmulighederne, er svaret klart: der mangler tilbud til »den tunge gruppe«. Hvad er det så for et billede, denne socialarbejder ridser op?

De kommunale målsætninger, der vægter arbejdsmarkedsorienteringen, står mere utydeligt for hende end for en del af hendes kolleger. Hun definerer kernen af sin arbejdsopgave som »arbejdet med at rykke mennesker« og ser ikke administrative opgaver som interessante. Hvis vi holder dette udsagn op i forhold til de definitionsovervejelser, der blev diskuteret i kapitel 1, så fremhæver denne socialarbejder det sociale arbejdes opgave, som det at arbejde hen imod »tilsigtet social forandring«. Sidst, men ikke mindst, peger hun på, at aktiveringsindsatsen ikke er målrettet de klienter, som betegnes »tunge« – altså personer med forskellige problemer ud over ledighed. Dette billede er præget af hendes egen rolle som nyuddannet og nyansat. En usikkerhed om, hvorvidt hun kan svare »rigtigt« om målsætningerne, kan være en forklaring på, at hun ikke svarer. Som nyuddannet

kommer hun med håbet om, at hun kan gøre en forskel og »rykke de tunge«, og hun giver udtryk for frustration over, at aktiveringsindsatsen ikke giver plads til en del af klienterne. Denne socialarbejder er for nylig trådt ind på feltet, og hendes professionshabitus afviger på visse områder fra nogle af de fremherskende logikker i feltet. Feltets krav til habitus inkluderer varetagelsen af administrative opgaver. For at fastholde en position på feltet må socialarbejderen være »medgørlig« i forhold til udviklingen af habituelle træk (jf. kap. 2). Socialarbejderens status som nytilkommen medvirker til en mere kritisk stillingtagen til feltets logikker, herunder problemerne omkring koblingen mellem arbejdsmarkedsorienteringen, som den defineres i kommunen, og mulighederne for at »rykke folk« og gøre noget for »de tunge«. Kommunens arbejdsmarkedsorientering er, set fra et socialarbejderperspektiv, kun i begrænset omfang rettet mod den del af kontanthjælpsmodtagerne, som befinder sig længere væk fra arbejdsmarkedet. Larsen (2003) har blandt andet peget på mulighederne for at udvikle arbejdsmarkedsorienterede redskaber, der er målrettet de svagere grupper blandt de arbejdsløse, og som kan virke generelt integrerende, også over for de svageste. Socialarbejderens besvarelse genspejler den problematik, som blev nævnt ovenfor, nemlig at aktivering i Kommune J fortolkes i et »her og nu-selvforsørgelsesperspektiv«, som begrænser muligheden for at tænke aktivering som en bredere integrerende og inkluderende strategi.

I J Kommune er de officielle kommunale målsætninger entydigt arbejdsmarkedsrettede. Denne entydighed i målsætningerne slår igennem på frontlinjeniveauet, og socialarbejderne er ikke i tvivl om, at målsætningen for deres arbejde har med arbejdsmarkedet at gøre. Et andet markant tema går dog igen i socialarbejdernes fortællinger: nødvendigheden af at differentiere i målgruppen. Hvor et entydig arbejdsmarkedsfokus kan være fint i forhold til eksempelvis »studerne« og andre personer, som menes at være umiddelbart arbejdsmarkedsparate, så bliver denne målsætning mere problematisk, når det drejer sig om de klienter, som falder uden for denne kategori. De interviewede socialarbejdere sætter indvendinger op i forhold til den vifte af tilbud, de har til deres rådighed, i forhold til ledelsens eventuelle styring af området og i forhold til behovet for at bruge mere tid og energi på enkelte klienter. Dermed problematiserer de implicit deres mulighed for *både* at arbejde mod inklusion på arbejdsmarkedet og være lyd-

høre over for den enkelte klients behov og ønsker. En mere inklusionsorienteret praksislogik risikerer at udgrænses, fordi der i praksis er dårligere muligheder for at håndtere de »tungere« klienter, som der vel at mærke statistisk set er blevet flere af. Samtidig synes dobbeltheden i lovens intentioner (både selvforsørgelse og medinddragelse) at blive presset i retning af et mere entydigt selvforsørgelsesparadigme (blandt andet i kraft af den kommunalpolitiske beslutning om straksaktivering), der forringer mulighederne for, at socialarbejderne kan tage hånd om de klienter, der kræver en mere langvarig og håndholdt indsats (Hasenfeld 2000a).

5.2.3 **Officielle målsætningers gennemslagskraft**

Centralt som målsætning i loven om aktiv socialpolitik står bestræbelserne på at bringe klienten til selvforsørgelse. På kommunalt niveau viser en sammenlignende analyse af de to kommuner, at der er stor forskel på, i hvilken udstrækning dette fokus går igen i de kommunale målsætninger, men analysen kan også pege i retning af, på hvilken måde de to cases er forskellige.

I Kommune S står målet om selvforsørgelse ikke som det primære mål. Her betoner kommunens målsætninger i højere grad medinddragelselementet i loven, ved at fremhæve behandlingen af borgeren i mødet. Blandt socialarbejderne i denne kommune vækker en målsætning omkring aktivering og arbejdsmarkedsorientering ikke genkendelse. Derimod giver socialarbejderne udtryk for, at man i kommunen har fokus på, hvordan borgeren bliver behandlet. Socialarbejderne giver ikke udtryk for, at den officielle målsætning omhandlende selvforsørgelse er toneangivende for deres arbejdspraksis.

Omvendt står det til i Kommune J, hvor de kommunale målsætninger har en kraftig betoning af arbejdsmarkedet og bestræbelserne på at bringe klienterne til selvforsørgelse. I vores interview med socialarbejderne i denne kommune vakte et spørgsmål om målsætninger på aktiveringsområdet umiddelbar genklang. I Kommune J, hvor arbejdsmarkedsorienteringen også på praksisniveau slår igennem som målsætning, er det vigtigt at bemærke, at den entydigt arbejdsmarkedsorienterede målsætning fra kommunalt hold betyder, at socialarbejderne oplever, at de kommer i et dilemma mellem den forskelligartede klientgruppe, de skal arbejde med, og ar-

bejdsmarkedsfokusset. Hvordan dette dilemma håndteres, skal vi vende tilbage til nedenfor i en analyse af de operative målsætninger.

Analysen af de officielle målsætninger viste, at det i begge cases i særlig grad synes at være det kommunale niveau officielle målsætninger, der slår igennem i forhold til de målsætninger, som socialarbejderne eksplicit forholder sig til. Derimod synes de officielle målsætninger, som kan uddrages af lovgivningsteksten, ikke særskilt at trænge igennem i socialarbejdernes målsætningsdefinitioner. En umiddelbar konklusion er derfor, at de officielle målsætninger måske nok ikke er alene om at styre praksis, men at i hvert fald målsætninger og logikker, som betones på lokalt plan, medvirker til at betone socialarbejdernes orientering mod, hvad det står centralt i deres arbejde, og intentionerne i et vist omfang forbliver intakte. Denne konklusion er parallel til, hvad Olesen har fundet empirisk belæg for i AF-systemet (jf. Olesen 1999, 2001). Dermed understøttes antagelsen om, at det i særlig grad er de organisatoriske vilkår, her i form af kommunale målsætninger, der præger frontlinjen. Derimod synes de fælles betingelser, der udgør den overordnede ramme for alle socialarbejderne på arbejdsmarkedsområdet (lov om aktiv socialpolitik), i mindre grad at være afgørende for praksis. Der synes at være individuelle forskelle mellem socialarbejderne, og noget tyder på, at disse forskelle blandt andet er knyttet til den enkelte social arbejders arbejdsopgaver, herunder hvilke klienter vedkommende arbejder med. Som beskrevet tidligere går jeg ikke nærmere ind i disse individuelle forskelle mellem socialarbejderne i frontlinjen, men fokuserer primært på, hvad der kan siges at præge praksis i de to socialfaglige team, når de betragtes som analytiske enheder.

Samtidig giver mit teoretiske udgangspunkt mulighed for at anskue implementering i et andet perspektiv, nemlig som oversættelse eller konvertering af politisk logik til praksis logik. Denne oversættelse er som beskrevet tidligere ikke helt enkel, og hvis det skal lykkes at oversætte de politiske logikker til praksislogikker, er det nødvendigt, at aktørerne har sociale, kulturelle og økonomiske kompetencer, der kan overkomme den svære oversættelsesopgave. Men samtidig, og særlig vigtig i mit perspektiv er at der også på et organisatorisk niveau findes »kapitaler«, der kan støtte oversættelsen. Og der har Kommune J, som vi har set i kapitel 4, en skarpere økonomisk og politisk prioritering af en arbejdsmarkedsrettet indsats, en

stærkere kollektiv arbejdskultur, hvor arbejdsmarkedsorienteringen eksplis- cit sættes på dagsordenen, og hvor viden om arbejdsmarkedet og inklusion tilskrives symbolsk kapital.

5.3 Operative målsætninger

De officielle målsætninger fungerer som overordnet referenceramme for socialarbejdernes arbejde, og intentionerne i disse målsætninger påvirker den konkrete praksis i frontlinjen. Men hvordan håndterer socialarbejderne målsætningerne i deres daglige arbejde? Hvis de arbejdsløse skal bringes til selvforsørgelse, forudsætter det blandt andet, at der er plads på arbejdsmarkedet til disse personer, og at der forefindes ressourcer hos den arbejdsløse, der muliggør et arbejdsliv.⁷⁹ Selv om problemer ud over ledighed ikke er ensbetydende med, at selvforsørgelsesperspektivet er udelukket, så må man antage, at det besværliggør socialarbejdernes arbejde, i det omfang målet om selvforsørgelse står centralt. Det gælder ikke mindst i de tilfælde, hvor denne målsætning søges implementeret i et »her og nu«-perspektiv frem for et mere langsigtet inklusionsperspektiv. Lipsky peger på, at »...*just as organizations confronted with difficulties in achieving objectives may retreat on objectives in order to obtain a better fit between their capabilities and goals, so too workers can and do modify their conceptions of the job in order to close the psychological gap between capabilities and objectives*« (Lipsky 1980; 144-145). Men på hvilke måder omformer socialarbejderne i de to kommuner deres opfattelse af arbejdet for at »lukke det psykologiske hul«, der er mellem, hvad de er i stand til at gøre, og de målsætninger, arbejdet retter sig imod? Og er det overhovedet den enkelte socialarbejder, der kan tilskrives denne »omformning« af opfattelser af arbejdet? Disse spørgsmål søges besvaret i de følgende afsnit.

Det empiriske materiale stammer især fra interview med socialarbejdere, men der trækkes dog også på observationer af praksis. I analysen af operative målsætninger kan det være svært at skelne mellem på den ene side, hvad socialarbejderne siger, de lægger vægt på i deres konkrete arbejde, hvad de giver udtryk for, at målsætningerne for deres arbejde er, og hvilke arbejdsopgaver de beskriver som centrale, og på den anden side,

hvad de faktisk gør, og i hvor høj grad der er overensstemmelse mellem de to. Den empiriske analyse kan i højere grad vise de dele af de operative målsætninger, som socialarbejderne er sig bevidst, og som de selv definerer som udslagsgivende for deres praksis, og i mindre grad vise de operative målsætninger, som medvirker til at konstituere praksis på et mere ubevidst plan.

5.3.1 »Opgaven går på at svare på spørgsmål og afdække«

I Kommune S tager medarbejderne i visitationen sig af alle henvendelser angående kontanthjælp (jf. kap. 4). Organisatorisk er der en forventning om at socialarbejderne skal kunne svare på lidt af hvert. En socialarbejder beskriver opgaverne således: *»vi skal egentlig ikke have sagerne i så lang tid i en visitation, det ligger simpelthen i ordet visitation: at vi skal tage ind, vurdere, behandle og viderevisitere«* (socialarbejder H, Kommune S). Samtidig er det medarbejderne i visitationen, der skal sikre sagsbehandlingen, herunder visitation til eventuel aktivering, af de personer, som ikke vurderes at have problemer ud over ledighed. Opgaven går med en anden visitationsmedarbejders ord ud på at *»...beskrive klientens problemer og færdiggøre de sager, der kan afsluttes inden for tre måneder«* (socialarbejder B, Kommune S). Visitationsteamets opgaver spænder således langt bredere end bevilling af kontanthjælp og aktivering af de, som vurderes arbejdsmarkedsparete. På trods af at visitationsmedarbejderne arbejder meget individuelt med deres sager og kun i ringe omfang trækker på hinandens faglige viden, så synes der at være enighed i medarbejdergruppen om, hvordan de opfatter deres arbejdsopgave og funktion. En central målsætning for socialarbejderne i visitationen er *at kunne svare på spørgsmål*.

Visitationen besidder en viden, som jeg ikke tror, de øvrige kollegaer har helt på samme måde(...) vi sidder faktisk med hele skraldespanden. Vi får alt fra a-z og er i langt de fleste tilfælde i stand til at finde et svar på de spørgsmål, der bliver stillet (...) det er ligesom her [i visitationen], at alting lander, og vi skal prøve at finde en løsning på det. Og jeg synes faktisk, vi er ret gode til det. Når de ikke kan placere en samtale andre steder på huset, så kommer de altid over i visitationen. Og det bliver tit og ofte diskuteret, hvorfor gør den det? Men det gør den, og det

er nok fordi, jamen så ved man, de finder nok en eller...de har en eller anden spørgeteknik, hvor de kan finde ud af, hvad problemet reelt er og måske finde ud af enten at løse det eller få det visiteret videre til nogle, der ved noget om det her emne (Socialarbejder S, Kommune S).

Dermed videreføres især den kommunale målsætning, der handler om »...at give borgeren en venlig og servicebetonet modtagelse samt at informere klienten om muligheder for hjælp« i socialarbejdernes egen definition af deres funktion. Socialarbejderne giver ikke udtryk for en diskrepans mellem denne målsætning og deres muligheder for at opfylde den. Derimod kan man fra et mere overordnet perspektiv stille spørgsmålet, om denne målsætning videreføres i socialarbejdernes praksis på grund af manglende muligheder for at imødekomme alternative målsætninger, som findes på området?

En anden socialarbejder opstiller visitationens brede og generelle tilgang i opposition til mere specialiserede socialarbejdere:

Interviewer: Er visitationens faglige styrke, at I har en lovmæssig bredde?

U: En enorm bredde. De andres styrke er, at de har kendskab til mulighederne inden for en række specifikke områder, som vi andre ikke har. Så det har hver sin styrke (socialarbejder U, Kommune S).

Hvis vi for et kort øjeblik vender tilbage til det aktive interviews fokus på »hvad« og »hvordan«, så handler »hvad«-spørgsmålet her om visitationens funktion og faglige styrke. Socialarbejderne definerer det som en central funktion at kunne svare på spørgsmål i det brede socialfaglige felt, de arbejder indenfor. De ser denne kompetence som en styrke blandt socialarbejderne i visitationen.

Hvis vi i stedet vender blikket mod, »hvordan« spørgsmålet om visitationens centrale funktion bliver besvaret, så indeholde begge citater en opdeling af »os« og »dem«. I det første citat siger socialarbejderen at »vi(sitationen) besidder en viden som (...) de andre ikke har...«. I det andet citat er os >< dem byttet ud med dem >< os, men indholdet er parallelt. »De andres styrke er, at de har kendskab til mulighederne inden for en række specifikke områder, som vi andre ikke har«. Begge fortæller om vi-

sitationens særlige opgave på samme måde. De opstiller en modsætning med generalisterne på den ene side og specialisterne på den anden – uden i øvrigt at gå nærmere ind i, hvem »de andre« er. Citatet understreger også den opfattelse af faglighed, som trives blandt socialarbejderne i teamet. Et bredt kendskab til lovgivningen udpeges som den centrale faglige styrke (jf. kap. 4).

Flere af medarbejderne har arbejdet i visitationen, siden den blev oprettet for ca. 10 år siden. De opfatter sig selv som generalister, der gennem deres mangeårige erfaring har en bred paratviden at trække på i arbejdet. Medarbejderne har selv valgt denne arbejdsplads – de er erfarne, har en meget bred socialfaglig viden og vil helst ikke begraves i langvarige sagsbehandlinger.

H: Det, der for mit vedkommende er yderst tiltalende ved visitationsarbejdet, er, at jeg ikke skal sidde med klienter år ud og år ind. Det har jeg slet ikke lyst til, for det har jeg prøvet i så mange år, og det er dræbende hen ad vejen.

U: Det er jo også det, vi er gået døde på. At vi er blevet sagsbehandlere, samtidig med vi er visitatorer, fordi vi ikke har kunnet komme af med sagerne i den her periode, der er gået

S: Det tror jeg, du har meget ret i (Fokusgruppeinterview, Kommune S)

Den faglige selvforståelse blandt socialarbejderne er, at de er generalister, at de har en bred paratviden (ikke mindst kendskabet til lovgivningen), og at deres funktion ikke er langvarig sagsbehandling. Opdelingen mellem generalister og specialister i kommunernes beskæftigelsespolitiske praksis behandles også af Damgaard (2000). Hun peger på, at nogle kommuner har organiseret det beskæftigelsespolitiske område, så alle frontlinjemedarbejdere udfører samme opgaver. Socialarbejderne defineres i denne type organisering som generalister, og strukturen betegnes »enstrengt«, fordi den enkelte klient i hvert fald i teorien ikke visiteres mellem et antal specialister på forskellige områder, men alene har kontakt til en enkelt socialrådgiver, der så til gengæld fagligt dækker et bredere område. Generalistfagligheden i Damgaards (2000) forstand hænger sammen med en enstrengt håndtering af den enkelte klient. Den er forskellig fra den generalistselvforståelse, der hersker blandt socialarbejderne i Kommune S, der

synes at hænge sammen med bredden i viden på et særligt område af det sociale arbejde, nemlig det socialretslige.

Her kan der være grund til at forholde sig kritisk til den selvforståelse, som hersker blandt visitationens medarbejdere. Der gives udtryk for, at fagligheden er en generalistfaglighed, der spænder bredt. Men spørgsmålet er, om fagligheden ikke nærmere kan beskrives som orienteret mod en juridisk breddeviden, der er specialiseret i forhold til kendskabet til lovgivningen, og hvor en bredere og mere helhedsorienteret generalisttilgang, der sigter mod at kunne varetage en bred vifte af funktioner over for den enkelte klient, har trange kår? Organiseringen i kommunen peger også væk fra selvforståelsen som generalist, idet visitationens medarbejdere alene har til opgave at håndtere de kontanthjælpsmodtagere, der vurderes arbejdsmarkedsparete, mens de øvrige klienter visiteres videre til voksenteamet. De definitioner på socialt arbejde, som jeg præsenterede i kapitel 1, rummer en langt bredere forståelse af socialt arbejde end den, der gør sig gældende i den faglige selvforståelse blandt socialarbejderne i Kommune S, hvor det primært er formidlingen og koordineringen af individuelle ydelser (jf. Koch 1996) i forhold til lovgivningens bestemmelser, der er i fokus.

Visitatorerne opfatter sig selv som generalister og udfører i teorien de samme arbejdsopgaver. Men der ligger samtidig i visitationsgruppen en anerkendelse af, at man arbejder individuelt og i princippet kan gøre tingene helt forskelligt. En socialarbejder oplever det som fagligt udfordrende at arbejde med det, hun kalder »rigtig tunge sager«.

»Interviewer: Hvad så med at levere sagen videre? Hvornår er en sag afsluttet i visitationen?»

S: I princippet står der, at det, der hedder kategori 10: de arbejdsmarkedsparete, skal vi have i maks. tre måneder, og så skal de overgives. Kategori 20, 30 og 40 skal overgives i samme øjeblik, du har lavet visitationen og har lavet en handleplan. Det sker så bare ikke, det er der mange årsager til. En af årsagerne har været de problemer, vi har haft omkring vores struktur, manglende medarbejdere, hvor der har været voldsomt mange vakante stillinger, hvor vi ikke har kunnet komme af med sagerne. Og så har det også lidt med faglighed at gøre, fordi for mig og en del af mine kolleger, er det også vigtigt at få lov at lave nogle af de rigtig rigtig tunge sager. Det er der en faglig stolthed og udfordring i at lave revali-

deringssager og for den sags skyld også fleksjobsager (...) det, synes jeg, er utroligt spændende, netop fordi der er en masse afklarende ting, der skal være foretaget, før man kan lave indstillinger på dem. Og der beskæftiger du dig også med både sociale, arbejdsmarkedsmæssige og helbredsmæssige forhold. Det er det, jeg forstår ved rigtig socialt arbejde. Jeg kan vældig godt lide de her sager, så derfor beholder jeg dem og gør dem færdige, således at jeg kan aflevere en sag, der er færdigbehandlet (...) Og det er så en skidt ting i forhold til visitationen, for det er med til at sande visitationen til, fordi du så ikke har det flow, der reelt skal være» (Socialarbejder S, Kommune S).

Denne socialarbejder vælger selv en ad hoc-specialisering i særlige sager. Hendes interesse for fleksjobsager og revalideringssager er afgørende for hvilke sager hun vælger at undlade at viderevisitere, hvorimod pensions-sager ikke har hendes interesse og derfor visiteres videre. Denne interessebaserede specialisering er mulig, fordi der ikke er klare regler for, hvornår en sag skal visiteres videre, og fordi der er en generel accept af en individualistisk arbejdsopfattelse. Som en medarbejder i visitationen siger: *»Vi er individualister, så jeg gør det på min måde, J gør på den næste og næste og næste, alle gør det bare på deres måde ikk«* (socialarbejder B, Kommune S). Visitatoren med særlig interesse for fleksjob og revalideringssager står ikke alene med sin faglige generalist/specialistselvforståelse. Hun refererer til *»flere af mine kolleger«* og beretter om, at ønsket om at aflevere en færdigbehandlet sag deles af *»de fleste af os«*. Lederen af afdelingen peger på, at blandt andet strukturelle problemer har været årsagen til, at der har ligget et forventningspres på visitatorerne om, at *»sagerne er fuldstændig afdækkede og afklarede«*, før de leveres videre.

Et element i den operative målsætning om at afdække en sag tilstrækkeligt, har at gøre med det, Lipsky (1980) omtaler som *»rationing services«*, der handler om, at frontlinjemedarbejderen opstiller begrænsninger for klienternes adgang til og efterspørgsel på det, frontlinjen har at tilbyde (Lipsky 1980; 87ff). Indsamlingen af oplysninger om en klient åbner mulighed for at komme af med vedkommende – enten gennem afslag eller viderevisitering. Som en socialarbejder siger *»Indsamling af oplysninger er jo vigtigt. At vurdere, om de har rettighed til det, de søger om, give en be-*

*villing eller give et afslag, vurdere, om sagen kan afsluttes i visitationen, eller om den skal visiteres videre» (socialarbejder N, Kommune S). Socialarbejderne i visitationen giver udtryk for, at en vigtig opgave i deres arbejde er *at afdække* klienternes problemstillinger (og den juridisk korrekte håndtering af denne). Et interessant spørgsmål er her, hvad »afdækningen af klientens problemstilling« bruges til? Som vi skal se i kapitel 8, er mængden af redskaber, som socialarbejderne i Kommune S kan benytte sig af, begrænset, ligesom samarbejdet mellem visitationens medarbejdere og de øvrige socialfaglige team i kommunen lader en del tilbage at ønske.*

5.3.2 **»Hovedopgaven er at få dem ud af kontanthjælpssystemet, men...«**

I J Kommune er socialarbejderne opdelt i to forskellige team i arbejdsmarkedsafdelingen. Det ene team »aktiveringsgruppen« tager sig af de klienter, der vurderes »arbejdsmarkedsparate«, mens det andet team »kontanthjælpsgruppen« tager sig af klienter, der vurderes at have »problemer ud over ledighed«. De officielle kommunale målsætninger for de to team er differentieret i overensstemmelse med lov om aktiv socialpolitik. Dvs. at målsætningen for aktiveringsgruppen er at få klienten til hurtigst muligt at genindtræde på det ordinære arbejdsmarked eller i uddannelsessystemet. For kontanthjælpsgruppen er den umiddelbare målsætning at forbedre livskvaliteten for de personer, der ikke umiddelbart forventes at kunne bringes til selvforsørgelse. Selvforsørgelsesperspektivet er dog ikke afkoblet arbejdet i kontanthjælpsgruppen, og aktiveringsindsatsen rækker i høj grad ind over de kontanthjælpsmodtagere, som vurderes at have problemer ud over ledighed. Aktiveringsindsatsen, som gælder bredt for gruppen af kontanthjælpsmodtagere, er fra kommunalt plan søgt målrettet arbejdsmarkedet (blandt andet gennem inddragelse af aktører fra det regionale arbejdsmarked, jf. kap. 4 og 8). Kommunens målsætningsdifferentiering viderefører lovens opdeling af en primær målsætning: selvforsørgelse, og en sekundær målsætning: forbedring af livskvalitet, i de tilfælde, hvor den primære målsætning ikke skønnes mulig at fastholde. Selvforsørgelse står dog stadig som overordnet målsætning i kommunen, hvor en forbedret livskvalitet anskues som et skridt på vej imod et stadie, hvor selvforsørgelse bliver en mulig målsætning. Blandt frontlin-

jepersonalet gives der imidlertid udtryk for, at der er visse dilemmaer forbundet med at have selvforsørgelse som målsætning i det sociale arbejde. Socialarbejderne håndterer disse dilemmaer ved at omdefinere målsætningerne til et operativt plan. Denne modificering af målsætningerne handler ikke om at opstille grundlæggende anderledes målsætninger for arbejdet, men netop at moderere, gradbøje og tilpasse målsætningerne, så de giver mening i forhold til de arbejdsløse, socialarbejderne har med at gøre i dagligdagen. Følgende ordveksling mellem tre socialarbejdere fra kontanthjælpsafdelingen fandt sted under et fokusgruppeinterview i kommunen.

»K: Jamen overordnet så er det jo, at man skal bringe den ledige tættere på arbejdsmarkedet. Men man kan sige, at man måske går hurtigere frem i aktiveringsgruppen med hensyn til aktivering, mens vi i kontanthjælpsgruppen har flere mellemkridt eller delmål hen ad vejen.

S: Det er i hvert fald stadigvæk det, vi skal hen imod

K: Det er det, vi skal prøve på

E: Men jeg synes også, at ideen den må være at kunne se helheden i personen. Det synes jeg er vigtigt. Ikke kun at ledigheden, men også, hvis det er den tunge gruppe, at se på helheden« (Fokusgruppeinterview, Kommune J).

Ordvekslingen udtrykker enighed om, at selvforsørgelse står som det overordnede mål for indsatsen, og at det primære redskab i denne bestræbelse er aktivering. Det er værd at bemærke, at selv om både målsætningen i loven og de officielle kommunale målsætninger åbner mulighed for at have »forbedret livskvalitet/forebygge yderligere udstødelse« som legitim målsætning for arbejdet med »den tunge gruppe«, så præsenterer socialarbejderne selv et processuelt perspektiv, der alene ser denne sekundære målsætning som et skridt på vejen mod den primære: selvforsørgelse. Ordvalget afslører samtidig visse forbehold og dilemmaer i forhold til arbejdet med den såkaldt »tunge gruppe«, som udgør en del af kontanthjælpsgruppen. Den første socialarbejder refererer den overordnede målsætning, hvorefter hun modificerer dette med et *men*. For arbejdsmarkedet som mål ligger ikke nødvendigvis lige for i arbejdet med nogle af klienterne. I operationaliseringen af målsætningen i forhold til arbejdet med

denne gruppe klienter kan det overordnede mål ikke stå alene, men må suppleres eller nuanceres i en række »delmål« eller »mellemskridt«. Hendes kollega fastholder, at endemålet og dermed rettesnoren for processen – på trods af de nødvendige mellemstationer – stadig er inklusion på arbejdsmarkedet. Der fastholdes dog forbehold i forhold til den officielle målsætning. Arbejdsmarkedet som endemål er alene noget, man som socialarbejder kan »prøve på«. Måden, hvorpå socialarbejderne taler om arbejdsmarkedet som mål for det sociale arbejde, eller med Holstein & Gubriums (1995) ord: »...*how knowledge about the subject is narratively constructed*« illustrerer det dilemma, socialarbejderne er placeret i. De giver på den ene side udtryk for, at indsatsen handler om at bringe den arbejdsløse tættere på arbejdsmarkedet. På den anden side viser deres ordveksling, at de i praksis må opstille alternative eller underordnede målsætninger for at kunne udfolde en faglighed, som også er lydhør over for klientens forudsætninger og behov. En målsætning om selvforsørgelse er ikke automatisk afkoblet lydhørhed over for klientens behov. Tværtimod rummer arbejdsmarkedsorienteringen i et inklusionsorienteret perspektiv en individuel vurdering af klientens ønsker, behov og muligheder. Dilemmaet i socialarbejdernes praksis opstår, i kraft af at socialarbejderne i deres arbejde oplever, at de mangler tilbud til de »tunge grupper«, i kraft af at deres muligheder for at udfolde individuelt skøn i sagerne begrænses, og i kraft af at deres socialfaglige handlerum indskrænkes. Disse mangler og begrænsninger i socialarbejdernes praksis kan medvirke til at hæmme mulighederne for at udfolde en inklusionsorienteret praksislogik.

Lipsky (1980) hævder, at justeringen af arbejdet eller opfattelserne af arbejdet – »*to modify their conceptions of the job*« – er en af måderne, hvorpå frontlinjen håndterer dilemmaer i praksis. Men hvad betyder det så konkret i denne case? I ordvekslingen introducerer en anden socialarbejder en alternativ målsætning, nemlig at »se helheden i personen« (jf. diskussion af helhedssyn i kap.1). Socialarbejderens reference til helhedsorienteringen udtrykker en modvillighed mod forestillingen om, at kontanthjælpsmodtagere alene kan defineres som arbejdsløse, hvor løsningen på den sociale problematik er indtræden på arbejdsmarkedet, og aktivering er redskabet til at nå dette. En teknisk rationel forståelse af praksis (Schön 1983) eller forestillingen om produktrationalitet (Krogstrup 2002) kommer

til kort i mødet med de komplekse og flertydige problemstillinger, som socialarbejderne står over for i deres arbejde (jf. kap.1). Det sociale arbejde må tage udgangspunkt i den kompleksitet, som den enkelte klients situation rummer. Og løsningen på arbejdsløsheden kan ikke nødvendigvis findes ved at »komme hele vejen rundt om klienten«, men at det også handler om at komme »hele vejen rundt om problemet«. Opgaven for socialarbejderen er ikke alene produktorienteret, men også procesorienteret. Det er nødvendigt at sige, »hvad der er i vejen«, før det er muligt at sige, »hvad der skal gøres« (jf. Koch 1982).

I et andet interview argumenterer en socialarbejder fra kontanthjælpsgruppen for, hvordan målsætningen om at bringe klienten tættere på arbejdsmarkedet fungerer som en overordnet målsætning, men at de konkrete målsætninger, som socialarbejderne arbejder med i praksis, handler om at opnå delmål. Hun siger:

K: Jeg synes, at man har en rolle i at prøve at hjælpe dem til at få et bedre liv, en bedre hverdag. Men der hænger jo også sammen med det overordnede mål: at hvis man får det, så kommer du jo også tættere på arbejdsmarkedet (Socialarbejder K, Kommune J).

De operative målsætninger, som socialarbejderne konkret arbejder med er modererede, så de i højere grad udgør en realistisk ramme for, hvad der er muligt at gøre i arbejdet. Samtidig giver socialarbejderen udtryk for at tilpasningen af målsætningerne ikke er illegitim, ud fra et argument om at de pågældende målsætninger ikke afviger fra det overordnede mål, men blot udgør delmål på vejen. De operative målsætninger, som socialarbejderen her lægger for dagen, stemmer overens med de officielle målsætninger, der findes på såvel kommunalt som nationalt niveau. For personer, der ikke alene har ledighed som problem, er formålet med indsatsen »først og fremmest at forbedre livskvaliteten og medvirke til at forebygge yderligere social udstødelse« (Vejledning til aktivlov 5.1.2), mens det i den kommunale formulering hedder, at indsatsen skal »forebygge yderligere udstødning af klienten« (arbejdsmarkedsafdelingen januar 2002). De operative målsætninger medvirker til at omforme den logik, som hersker på kommunens administrative og politiske niveau til den logik, som fin-

des i socialt arbejdes praksis. Den logik, som hersker på det administrative og politiske niveau, hvor de officielle kommunale målsætninger formuleres, trækker i højere grad trækker på en produkt- eller teknisk rationalitet (jf. Schön 1983, Krogstrup 2002). Den praksisforankrede logik er nødt til at rumme en kompleks forståelse af faglig vurdering, skøn og handling. Socialarbejderne søger med andre ord at få plads til en individuel og faglig vurdering af, hvilke delmål eller »skridt på vejen« der er nødvendige for den enkelte klient inden for en overordnet arbejdsmarkedsorienteret målsætning.

Socialarbejderne i aktiveringsgruppen arbejder med klienter, der er kategoriseret som »arbejdsmarkedsparate«, hvilket i forhold til lovens målsætninger betyder, at disse klienter forventes at kunne bringes til selvforsørgelse. En socialarbejder præsenterer de kommunalpolitiske krav, som hun må forholde sig til i arbejdet.

»Man har jo en politisk holdning til, at de folk, der kun har ledighed som problem, de skal aktiveres straks. Der skal ikke bruges for meget tid på dem. Der er ikke tilbud som sådan ud over Projektgården [det primære aktiveringsprojekt i kommunen jf. kap. 8]. Der er helt klart en holdning til, at man skal aktiveres, at man skal yde noget, og at det ikke gør noget, at de bliver afskrækket. Det gør ikke noget, at aktiveringen er så træls, at så bliver de væk, eller også så finder man arbejde, fordi det er så træls at være i aktivering. Så det er helt klart et politisk krav, at jeg får aktiveret. Men om jeg vurderer, at her er der tale om en person, hvor det er nødvendigt at opprioritere, at det sker på daghøjskolen, fordi sådan og sådan. Det er min vurdering, og den har de ingen indflydelse på. Det er mig, der vurderer situationen på baggrund af de facts, jeg har, men de har en politisk holdning til gruppen som sådan, hvor vi skal aktivere hende.« (Socialarbejder C, Kommune J).

Citatet illustrerer tvetydigheden i at bruge aktivering som redskab til at opnå målsætningen om at gøre de arbejdsløse selvforsørgende. Straksaktiveringen handler i denne udlægning i høj grad om at stille krav til den arbejdsløse om, at man skal yde, før man kan nyde. Intentionen i denne aktivering er ifølge socialarbejderen ikke at »gøre modtageren i stand til at klare sig selv«, som det hedder i aktivloven, men derimod at skræmme

den aktiverede/potentielt aktiverede til at finde arbejde. I aktiveringsforskningen differentieres mellem forskellige effekter af aktivering, herunder den såkaldte »motivationseffekt« (Geerdsen 2002), som betyder, at arbejdsløse for at undgå aktivering finder en vej ud af arbejdsløsheden. Lovens formulering indikerer, at aktiveringen skal tilføre modtageren »noget«, der gør vedkommende »i stand« til at klare sig selv. Ifølge citatet kan dette noget altså være »afskrækkelse«, eller at aktiveringen er så »træls«, at den aktiverede eller »aktiveringstruede« finder en alternativ løsning, i det omfang han eller hun selv er »i stand« til det⁸⁰. Denne fortolkning af loven omgår dog den målsætning, som handler om klientens medindflydelse i forhold til indsatsen. Socialarbejderen understreger, at selv om de politiske krav har konkret betydning for hendes praksis over for de arbejdsløse, nemlig at hun skal sende dem i aktivering, så ligger der i hendes frontlinjeposition en vis portion handlerum i forhold til vurderingen af den enkelte. Dette centrale element i socialarbejdernes praksis skal vi vende tilbage til i kapitel 6 og 7.

5.4 **Distance mellem officielle og operative målsætninger**

Denne analyse af de operative målsætninger tog bl.a. udgangspunkt i Lipskys påpegning af, at såvel organisationer som frontlinjemedarbejdere omformer målene for at opnå en bedre overensstemmelse mellem målsætninger og muligheder. Analysen af de to cases bekræftede, at socialarbejderne på forskellig vis omformer deres opfattelse af arbejdet, deres rolle og vigtigste opgaver, således at de operative målsætninger bedre harmonerer med de muligheder, de oplever, de har i deres konkrete arbejdspraksis. De operative målsætninger løsrives dog ikke fuldstændig fra de officielle, idet intentionerne i de officielle målsætninger – særligt fra kommunalt niveau – kan genkendes i frontlinjens praksis. Det er imidlertid vigtigt at slå fast, at »omformningen af opfattelser af arbejdet« ikke udelukkende defineres på individniveau. Det er ikke alene den enkelte socialarbejder, der løsriver sig de officielle målsætninger og selv finder på alternative målsætninger, som det er muligt at operationalisere. Hermed

ikke sagt, at den enkelte socialarbejder er uden betydning i forhold til denne omformning. En individuel arbejdskultur som den, der præger praksis i Kommune S medvirker til at præge omformningen af målsætninger på individniveauet. I denne sammenhæng er fokus som bekendt ikke rettet mod et individniveau, men mod et frontlinjeniveau (jf. kap. 3). Og her er centralt at fremhæve de organisatoriske vilkår, som den enkelte socialarbejder befinder sig i og stilles over for, som centrale i forhold til, hvordan målsætninger oversættes og omformes i praksis. Det handler blandt andet om, hvordan arbejdet er organiseret, herunder hvilke klienter frontlinjen har kontakt til, og hvilke konkrete arbejdsopgaver frontlinjen forventes at løse. Omformningen af officielle målsætninger til operative målsætninger må i dette perspektiv tolkes som udtryk for socialarbejdernes positionering i forhold til feltets logikker frem for en individuel coping-strategi for at magte arbejdet. Opsamlende kan socialarbejderne i Kommune S siges at være orienteret mod en forståelse af praksis som betoner det socialretslige, det administrative og det individuelle. Denne positionering på feltet har afgørende betydning for, hvilke målsætninger socialarbejderne orienterer sig imod i deres arbejde. Omvendt orienterer socialarbejderne i Kommune J sig i højere grad mod en forståelse af praksis, som sætter klientens bevægelse hen imod selvforsørgelse og arbejdsmarkedsintegration centralt. Dermed er der en mere direkte sammenhæng mellem socialarbejdernes praksisforståelse og de officielle målsætninger på området.

På trods af lovens officielle målsætninger på beskæftigelsesområdet, så har de to cases vidt forskellige officielle målsætninger på det kommunale niveau, ligesom der er forskelle på de operative målsætninger blandt socialarbejderne i Kommune S og Kommune J. I skematisk form kan hovedforskellene opridses således:

Tabel 5.1 Forskelle på officielle og operative målsætninger

	Case S	Case J
<i>Officielle målsætninger (på kommunalt niveau)</i>	Venlig og serviceorienteret modtagelse. Beskyttelse af den individuelle klient	Bringe klienten til selvforsørgelse Forebygge yderligere udstødelse
<i>Operative målsætninger (på socialarbejderniveau)</i>	At besvare spørgsmål (bredt socialretsligt fokus) At afdække klientens problemer	At hjælpe klienten til selvforsørgelse At søge at overvinde de dilemmaer, som »her og nu«-perspektivet giver ift. de svagere grupper

I målsætningerne i loven differentierede jeg mellem to niveauer, hvor målene om »selvforsørgelse«, »økonomisk sikkerhedsnet« og »medindflydelse« udgjorde de primære målsætninger, mens målet om at »sikre livskvalitet« optrådte som et sekundært mål i de tilfælde, hvor selvforsørgelse ikke vurderes muligt. Denne differentiering kan ikke genfindes særlig tydeligt i de kommunale og operative målsætninger i Kommune S, hvor selvforsørgelse som målsætning ikke fremhæves særlig markant. Derimod finder vi i Kommune J netop denne differentiering mellem selvforsørgelse og livskvalitet. Det interessante er, at differentieringen på officielt niveau i kommunen ikke afspejler et dilemma, idet de to målsætninger (der i en eller anden udstrækning i loven opstilles, som om de gensidigt udelukker hinanden) optræder parallelt. Derimod giver socialarbejderne udtryk for, at de to målsætninger i høj grad afføder et dilemma i det sociale arbejdes praksis, hvor opgaven i forhold til den enkelte kontanthjælpsmodtager er at »vurdere muligheden« for målsætningen om selvforsørgelse. I praksis handler de operative målsætninger i Kommune J om, hvordan målsætningen om arbejdsmarkedsintegration kan kobles med målsætningen om »livskvalitet«. De to målsætninger beskrives ikke af socialarbejderne som gensidigt udelukkende, idet bestræbelserne på at få »et bedre liv« og »en bedre hverdag« er skridt på vejen mod at »komme tættere på arbejdsmarkedet«. Men koblingen af de to målsætninger er ikke uden komplikationer, ikke mindst på grund af kommunens politiske beslutning om straksaktivering og socialarbejdernes begrænsede handlemuligheder i forhold til at arbejde hen imod arbejdsmarkedsintegration som et mere langsigtet mål.

Forskellene som opridset i tabellen ovenfor kan fortolkes i retning af, at der er forskellige logikker på spil i feltet, og at det sociale arbejde i forskellig grad trækker på disse logikker. Hvis vi ser på Kommune S først, så fremmer den kommunale målsætning i kommunen et individuelt fokus i det sociale arbejde, som ikke i særlig høj grad retter sig mod integration på arbejdsmarkedet. Organiseringen i kommunen fremmer operative målsætninger, der rummer en bureaukratisk eller administrativ orienteret logik. Det betyder, at kendskabet til lovgivningen og reglerne i kommunen spiller en central rolle, ligesom socialarbejdernes faglighed primært er orienteret mod det socialretslige. Denne toning af fagligheden præger i høj grad deres fortolkning af målsætningerne. Samtidig hæmmer den individuelle arbejdskultur en kollektiv refleksion, som potentielt kan virke ansporende for forandringer i, hvordan arbejdet anskues og udføres. Dermed fastholdes et fokus på individet, de juridiske aspekter og på den formelt korrekte sagsbehandling. Socialarbejdernes erfaringer fra arbejdet indgår i en kontinuerlig udvikling af deres professionshabitus, og den bestemte måde at tænke og handle på, som gør sig gældende blandt socialarbejderne i Kommune S, udfordrer ikke i særlig høj grad en mere traditionel socialarbejderkultur, orienteret mod individuelt casework, diagnose og problemfokus i forhold til klienten. Dermed drejes habitus væk fra en helheds- og inklusionsorienteret praksis hen imod en administrativ og formel praksis, der ikke i særlig høj grad viderefører aktivlovens intentioner.

Hvis vi ser på de kommunale målsætninger i Kommune J, så fremmes også her et individuelt fokus, men arbejdsmarkedet spiller en langt mere central rolle i definitionen af målsætningerne. De operative målsætninger blandt socialarbejdere i J afslører et dilemma i socialt arbejdes praksis, hvor en inklusionsorienteret praksislogik bliver hæmmet af en mere sanktionsorienteret praksislogik, der betoner »straksaktivering« og »her og nu«-selvforsørgelse. Ikke mindst i forhold til de klienter, som befinder sig lidt længere væk fra arbejdsmarkedet, placeres socialarbejderne i et dilemma i forhold til, hvordan de kommunale målsætninger kan omformuleres til operative målsætninger i praksis. Mulighederne for at udvikle kvalificerede tilbud til de »tunge grupper« og for at udfolde et individuelt skøn i forhold til arbejdet med den enkelte klient synes at være nødvendige led i udfoldelsen af en inklusionsorienteret praksislogik. Samtidig giver den mere kol-

lektive arbejdskultur mulighed for, at problemerne i de officielle målsætningers logik og de problemer, som socialarbejderne oplever i oversættelsen af officielle målsætninger til operative målsætninger, kan tages op til diskussion blandt socialarbejderne og dermed bidrage til at udfordre selvfølghederne i praksis. Set i et Bourdieusk perspektiv så kan en mere substantiel videreførelse af de politiske intentioner (politisk logik) til frontlinjens praksis (praksislogik) fortolkes i retning af, at den fremherskende praksislogik er mere kompatibel med den politiske logik. Det handler ikke om, at nogle socialarbejdere mere »pligttopfyldende« i forhold til lovgivningen eller mindre villige til at sætte de politiske intentioner igennem på praksisniveauet, men må i højere grad forstås som udtryk for, at de praksislogikker, der står stærkest i socialarbejdernes forståelse af deres arbejde og deres klienter, kan være mere eller mindre sammenfaldende med de logikker, som hersker i det politiske felt. Og at socialarbejdere forskellige steder har forskellige betingelser for at sætte forskellige logikker igennem. Dette perspektiv vil jeg vende tilbage til senere.

6 Vurdering af arbejdsmarkedsparathed

I dette kapitel skal vi se nærmere på vurderingen af en klient. En sådan vurdering udgør en kompleks proces, hvor mange faktorer spiller en rolle (Parton & O'Byrne 2000). Målsætningsanalysen i forrige kapitel viste, at et helt centralt element i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet er grænsedragningen mellem »arbejdsmarkedsparate« og »ikke-arbejdsmarkedsparate«, som fra centralt niveau (lovgivning) udgør en vigtig akse for implementeringen af aktivloven, men hvor den konkrete vurdering ligger hos socialarbejderne i frontlinjen. Både organiseringen af socialarbejderne i kommunerne og målsætningerne i den overordnede lovgivning og i kommunernes egne retningslinjer betyder, at vurderingen af, om en klient er arbejdsmarkedsparat eller ej, får afgørende betydning for vedkommendes kontakt til det velfærdsstatslige system. Socialarbejderne spiller en afgørende rolle i denne vurdering af klientens »arbejdsmarkedsparathed« og medvirker dermed i konstruktionen af begrebet lokalt (jf. kap.1). Vurderingen af om en klient er »arbejdsmarkedsparat« eller ej bliver ikke mindre interessant, set i lyset af, at vurderingen af, at antallet af »klienter med problemer ud over ledighed« ikke synes at have en umiddelbar statistisk sammenhæng med kommunens målbare udgiftspris eller problemomfang (Larsen m.fl. 2001). Udgangspunktet for de to cases, vi har at gøre med her (Kommune S og Kommune J), er som beskrevet i kapitel 4, at Kommune J statistisk set har en større og formodentlig også tungere gruppe af klienter.

Det teoretiske udgangspunkt for analysen er, at socialarbejderne i frontlinjen indgår i en organisatorisk kontekst, som har betydning for deres vurderinger og skøn i arbejdet, og at de dermed ikke fortolkes som uaf-

hængige og individuelle aktører. Mit teoretiske udgangspunkt sætter fokus på de kollektive forståelsesrammer, som frontlinjen kontinuerligt udvikler gennem deres daglige praksis. Disse forståelsesrammer bliver mere eller mindre italesatte og er mere eller mindre bevidste og reflekterede (Sandfort 2000). Frontlinjemedarbejderne trækker på forskellige »mentale strukturer«, som medvirker til at definere forskellige »mulighedsrum« for, hvordan socialarbejderne kan opfatte, forstå, samt handle i forhold til de arbejdsløse (Bourdieu taler om *perception, appreciation and action*). Men det er ikke alene mentale strukturer (jf. kapitel 2), der sætter rammerne for den socialfaglige indsats. De socialfaglige team har forskellige konkrete handlemuligheder i de to kommuner. Disse handlemuligheder handler om, »hvad der er at gøre med« i det sociale arbejdes frontlinje, det vil sige, hvilke »kapitaler« socialarbejderne kan trække på i deres praksis. Konkret spænder det bredt og dækker eksempelvis over kommunens konkrete aktiveringstilbud, hvordan en socialfaglig samtale udfoldes og tilstedeværelsen af et refleksivt element i praksis. Interessen for handlingsmuligheder i analysen hænger samtidig sammen med den forståelse af socialt arbejde, som blev præsenteret i kapitel 1, hvor et centralt element var inklusionen af et omverdensperspektiv i definitionen af socialt arbejde. Dette omverdensperspektiv er ikke mindre vigtigt, når den inklusionsarena (arbejdsmarkedet), som det sociale arbejde er rettet mod, forudsætter mulighedsstrukturer og aktører, som er placeret uden for mødet mellem socialarbejder og klient.

6.1 En konstrueret position på feltet som udgangspunkt for analyse

En analyse af socialarbejdernes vurderinger af en klients ressourcer eller problemer giver metodiske udfordringer. En vurdering foregår typisk implicit, og socialarbejderne kan have svært ved at sætte ord på, hvad de gør, og hvorfor de gør det. I litteraturen om socialt arbejde beskrives socialarbejdernes viden ofte som »tavs«, om end med forskellige værditilskrivninger: enten som noget dybt problematisk eller som et positivt særkende ved socialt arbejde som profession (Järvinen 2002, Bergmark & Lundstrøm 2000). Som beskrevet i kapitel 3 valgte vi⁸¹ at tage udfordrin-

gen op ved at konstruere en særlig metode, der gav mulighed for at komme et skridt nærmere på, hvordan socialarbejderne i de to team vurderede en bestemt klient, og hvilke handlemuligheder de hver især kunne pege på som mulige, havde klienten været deres klient. Gennem konstruktion og anvendelse af denne metode (videovignetten, jf. 3.5.1) søgte vi at komme nærmere en eksplicitering af, hvordan vurdering udfoldes i socialt arbejde. I hhv. Kommune S og Kommune J blev socialarbejderne præsenteret for en fiktiv case – en videoptaget samtale mellem en arbejdsløs, Vivian, og en kommunal sagsbehandler, en såkaldt videovignet. Videovignetten blev vist som udgangspunkt for et fokusgruppeinterview i hver kommune. Den komparative analyse tager udgangspunkt i det kvalitative materiale fra disse fokusgruppeinterview, men kobles samtidig an til andre dele af det empiriske materiale. De metodiske overvejelser er nærmere præsenteret i metodekapitlet (kap. 3). Pointen med at foretage analysen på denne del af det empiriske materiale, er at netop fokusgruppens diskussionsrum og videovignetten som metode har et særligt potentiale i forhold til at få sat ord på de kollektive forståelsesmønstre (mulighedsrum) og de ressourcer og kapitaler, som socialarbejderne i de to kommuner trækker på i deres daglige praksis (Eskelinen & Caswell 2003, Eskelinen & Caswell 2005).

Videovignetten blev (som beskrevet i kapitel 3) konstrueret, så den rummer noget af den flertydighed og nogle af de aktuelle dilemmaer, som frontlinjen står over for i deres arbejde med klienterne. Vurderingen af Vivian som klient er ikke entydig: hvordan skal man som socialarbejder forholde sig til hendes ønske om at arbejde »inden for det alternative«? Hvad er det for en type »hjælp«, Vivian efterspørger? Og hvilken hjælp har hun brug for? Hvordan vurderes hendes problemer med »faste rammer« og »mennesker«? Har hun faktisk fysiske helbredsproblemer, eller er de psykosomatiske? Eller måske undvigelsesmanøvrer? Videovignettens samtale mellem socialarbejder og klient er fyldt af denne type flertydigheder, den er åben for fortolkning og lægger derfor op til, at fokusgruppen kan forholde sig til den ud fra deres eget perspektiv. Videoen udgør med andre ord en bevidst konstrueret position, der har til formål at generere viden om vurdering i socialt arbejde (jf. kap. 3).

Formålet med analysen er at tydeliggøre, hvorvidt de to team fokuserer og fortolker forskelligt, og om de når frem til forskellige vurderinger af Vivian. Den komparative tilgang til analysen sætter fokus på diversitet frem for ligheder og søger ikke blot at påvise diversitet, men også at forsøge at komme med bud på, hvorfor casene adskiller sig fra hinanden (Ragin 1994). I denne analyse fremstår kontrasten markant, fordi komparationen foretages på baggrund af et ensartet udgangspunkt (videovignetten). Analysen søger at definere de lokalt eksisterende mulighedsrum og handlemuligheder, som de fremtræder i de to team. Det vil altså sige, at analysen er rettet mod, hvad socialarbejderne siger om Vivian, hvordan de vurderer hende, og hvordan de forholder disse vurderingsovervejelser til deres egen praksis. Gennem analyserne af fokusgruppeinterviewene bliver det muligt at komme nærmere en forståelse af, hvordan der eksisterer forskellige muligheder for at tænke og handle i de to socialfaglige team. Fokus er både på, hvordan klienten vurderes, og på de konkrete handlemuligheder, som vurderingen (potentielt) fører til, og som teamet diskuterer og refererer til. Interessen retter sig altså på den ene side imod det, der siges, og det, der er muligt at sige, og på den anden side imod det, der gøres, og det, der er muligt at gøre (jf. kapitel 2). Det analytiske fokus er dermed rettet mod de elementer, som socialarbejderne i det enkelte team har til fælles, frem for de elementer, som adskiller dem⁸², og er altså rettet mod de socialfaglige team, som udgjorde de to fokusgrupper. Analysen afgrænser sig derfor fra at gå nærmere ind i variationerne i faglige tilgange og de forskellige typer medarbejdere, som de socialfaglige team også rummer. Vurderingen er udtryk for en del af det handlerum, der findes i socialarbejdernes arbejde. Analysen skal bidrage til en mere nuanceret forståelse af, hvordan dette handlerum udfyldes på forskellige måder af de to team, og hvordan forskellighederne blandt andet er koblet til variationer på et organisatorisk niveau.

Strukturen i kapitlet er, at materialet fra de to fokusgrupper underlægges en tematisk analyse, hvor de to socialfaglige teams vurderinger præsenteres hver for sig. Dernæst diskuteres disse tematiske vurderinger i forhold til de teoretiske begreber om mulighedsrum og handlemuligheder (jf. kap. 2). Sidst i kapitlet udfoldes det komparative perspektiv i en diskussion af forskelle på vurdering af arbejdsmarkedsparathed både i forhold til de

eksisterende mulighedsrum og de forskellige handlemuligheder i de to team.

6.2 **Socialarbejderne i Kommune S: interaktion som ramme for handling**

Efter videofremvisningen i starten af fokusgruppeinterviewet i Kommune S blev socialarbejderne i teamet på skift bedt om at kommentere videoen. Den generelle oplevelse, der blev givet udtryk for, var, at klienten i videoen var genkendelig, i den forstand at hun sagtens kunne have været en af deres klienter. Der var generelt mange kritiske kommentarer til videoens samtalsituation, både over for Vivians person, men også over for sagsbehandlerens måde at udføre sit arbejde på.

6.2.1 **Hvorfor skaffer du dig ikke bare et job?**

I videoen fortæller Vivian, at hun tidligere har haft flere midlertidige ansættelser på Påskebrød, hvor hun har været ansat som pakkedame. Flere af socialarbejderne i Kommune S bemærker, at videoens sagsbehandler slet ikke tager fat i denne eller en lignende mulighed i forhold til Vivians nuværende situation som arbejdsløs. En socialarbejder siger, at hun ville have stillet krav til Vivian, hvis hun havde været hendes klient:

»...hvorfor kan du ikke gå ned og tage et job i Påskebrød, som du plejer at kunne altså, hvorfor er du egentlig her?« (Socialarbejder H, Kommune S).

Socialarbejderne stiller sig kritiske over for både videoens sagsbehandlers mangelfulde arbejdsindsats, men også over for klientens manglende vilje til selv at gøre en indsats. En anden socialarbejder supplerer kritikken:

»...den her kvinde, når hun har brug for penge, fordi det var vigtig for hende at komme ud at rejse: smut! Ned til Påskebrød og score nogle penge« (Socialarbejder J, Kommune S).

mens en tredje peger på, at:

»Der har jo ikke været problemer før med at skaffe nogle penge. Så hvad var årsagen nu til, at hun ikke bare gik ud og skaffede sig et job?« (Socialarbejder U, Kommune S).

I kommentarerne ligger en kritik over for klientens manglende initiativ i forhold til at blive selvforsørgende, men samtidig ligger der en kritik af, at sagsbehandleren slet ikke stiller disse spørgsmål og kommer til bunds i, om der måske skulle være en grund til, at Vivian »ikke bare smutter ned til Paaskebrød«.

6.2.2 **Den ville ikke være gået hos mig!**

Et andet fælles tema hos socialarbejderne i Kommune S var distanceringen fra den måde, som videoens sagsbehandler håndterede klientens krav om udsættelse af aktiveringsopstart på. Socialarbejderne blev i fokusgruppeinterviewet opfordret til at forholde videoens situation til, hvordan de selv ville have arbejdet. Der fremkom konsensus blandt socialarbejderne om, at »den ville ikke være gået hos mig«. En socialarbejder siger:

»...jeg synes, det var usædvanlig dumt, at hun begyndte at forhandle med hende, om hun kunne få lov til og trække, hvornår hun havde lyst til at gå i aktivering. Det kunne jeg ikke se, der var nogen som helst årsag til« (Socialarbejder U, Kommune S).

Denne holdning deles af flere socialarbejdere i interviewet. Der stilles spørgsmål ved det rimelige i, at klienten »får lov til at køre den for langt« i forhold til at udskyde aktiveringen til efter weekenden. Fokusgruppen udtrykker konsensus omkring en mere kontant sagsbehandling. De tager afstand fra at åbne op for forhandling med klienten, medmindre der var for »et eller andet helt legalt«, hvilket Vivians argument helt klart ikke vurderes at være. En socialarbejder mener, det er nødvendigt at stille sagen »mere bombastisk op« over for klienten:

»...jeg synes, at klienten fik lov til at køre den for langt (...) hun skulle da i aktivering næste dag (...) den skulle sættes lidt mere sådan bombastisk op: altså kontanthjælp og aktivering, det hører sammen! Hun vidste jo ikke, om hun kunne

komme ud af sengen, når hun nu har været ude på de dejlige rejser i fire år (griner). Det skal hun jo altså, uanset om hun skal have et arbejde, eller hun skal i en aktivering» (Socialarbejder H, Kommune S).

Socialarbejderne giver hinanden ret i, at det ikke var en god idé at videoens sagsbehandler gik ind i en forhandling med Vivian. Det ville de ikke have gjort. Denne konsensus fremkommer dog ikke gennem en eksplicit forhandling, hvor fokusgruppedeltagerne diskuterede sig frem til en enighed, men fremstår snarere som en implicit enighed, som ikke er til diskussion. Halkier (2002) taler om en implicit konsensus som pegende i retning et fravær af rum for italesat refleksivitet i gruppen og tilstedeværelsen af mere rutinepræget tavs viden. I vurderingen af, hvordan Vivian forhandler sig frem til en udskydelse af aktiveringens opstart til »efter weekenden«, og hvordan videoens sagsbehandler håndterer dette forhandlingsudspil, er det socialfaglige team i S ret entydige. Når det kontrasteres med deres egen praksis, er udmeldingen: *»den ville ikke være gået hos mig!«*. Hvis vi fortolker socialarbejdernes udmeldinger i forhold til den faglige selvforståelse, som hersker i teamet, forekommer vurderingen af videoens samtale klart koblet til socialarbejdernes prioritering af »korrekt afgørelse« og »regelfølgning«. I kapitel 4 så vi, hvordan den socialretslige konsulent, som af socialarbejderne defineres som deres faglige leder, suppleret af en af teamets socialarbejdere påpegede nødvendigheden af at håndhæve de gældende regler i en tilsvarende sag: *»Det er enten eller (...) Man kan ikke bøje reglerne!«* (Socialretskonsulent, Kommune S). *»Man skal sgu da ikke spørge, om han har lyst!«* (socialarbejder S, Kommune S). Det socialfaglige team i Kommune S fokuserer på, at videoens sagsbehandler har pligt til at straksaktivere. Sagsbehandlerens accept af at udskyde aktiveringsopstart til efter weekenden, bare fordi Vivian godt vil have det sådan, tolkes derfor som mangel på konsekvens og håndhævelse af gældende regler i kommunen.

6.2.3 Ikke en nem klient...

Mens socialarbejderne i Kommune S på den ene side peger på, at Vivian før har været i stand til at forsøge sig selv og derfor burde kunne »skaffe et job« eller i hvert fald burde mødes med et krav fra sagsbehandleren om

at redegøre, hvorfor dette ikke længere er muligt, så giver socialarbejderne samtidig udtryk for, at de ikke mener, Vivian er en person, der alene har arbejdsløshed som problem. En socialarbejder udtrykker sig således:

»Jeg tror ikke, hun er en nem klient, sådan som hun fremtoner der. Jeg tror, hun er svær at få vippet videre. Altså sådan med at få hende motiveret til at komme ud af den seng om morgenen, og der er altså nogle andre ting, vi skal lave, når vi ikke er ude og rejse med rygsæk. Det er motivationen, der skal til, og jeg tror ikke, hun møder op i den aktivering. Jeg tror simpelthen ikke, hun kommer! Jeg tror, hun vender tilbage, og at hun har 117 undskyldninger, og så begynder slåskampen. Måske skulle der have været gjort noget mere for at motivere hende?« (Socialarbejder H, Kommune S).

Socialarbejderne i Kommune S giver på skift deres vurdering af Vivian som klient. Et vurderingselement, der går igen, er motivationselementet: at Vivian vurderes som *»meget afvisende«*, at hun virker, som om *»hun helst vil blive hjemme og sove længe om morgenen«*, og at hun ikke *»viser interesse for at komme ud på arbejdsmarkedet«*. En anden i teamet kommer med et konkret forslag til, hvad hun kunne forestille sig, problemet var:

»Jeg kunne få den tanke, at hun måske var en person, der røg hash, og hvordan kunne man så ligesom få spurgt til det? (...) Det er jo altid svært sådan lige bom og spørge til det, men jeg synes godt, hun kunne ligne én... og jeg ved i Østen, der er det noget, man hygger sig med, og det kunne også være det, der var problemet med at stå op om morgenen. Hvis man er daglig ryger, så... ja hun lignede, altså hun så lidt brugt ud« (Socialarbejder N, Kommune S).

Vurderingen af Vivian som en særlig type går igen i flere af fokusgruppens medlemmers udtalelser om Vivian, hvor det konkluderes, at *»hun virkede lidt speciel«*. I vurderingen trækker socialarbejderne på deres egne erfaringer med klienter, og med formuleringer som *»en af dem der...«* og *»en af de klienter som...«* placerer de Vivian ind i en forståelse af klientkategorier eller klienttyper, som de genkender fra deres egen socialfag-

lige praksis. Hun falder i fokusgruppens vurdering inden for en kategori, der kan betegnes »ikke en nem klient«.

I fokusgruppens kommentarer om Vivian bliver manglen på motivation og vurderingen af Vivian som »klienttype« koblet til en række forventninger om, hvilket »klientforløb« hun vil få. Disse forventninger baseres også på socialarbejdernes egne erfaringer fra praksis og er derfor interessante at trække frem i denne analyse. De forventninger, som socialarbejderne giver udtryk for, er pessimistiske. Der bliver talt om, at »*alarmklokkerne burde ringe*«, at hun ikke er »*en af dem, vi kan få videre ud på arbejdsmarkedet sådan inden for en rimelig kort tid*«. En socialarbejder skitserer det forløb, hun forventer at se i forhold til Vivians forløb, og hvilke særlige arbejdsmetoder man derfor bør tage i anvendelse i håndteringen af »en klient som Vivian«:

»Der skal ikke gå meget mere end et halvt til trekvart år, så får vi aldrig nogen sinde den dame ud af vores system. Der skal tages hånd om hende, for at være lidt grov, lige med det samme, og så bør der sættes nogen aktiviteter i værk, der er jobskabende på sigt over for hende over en kortere periode, for ellers er hun en af de der vedligeholdelsesklienter, der bare kører stille og roligt. Hun er formentlig en af dem, der i første omgang er besværlig, men når hun har kørt et år til halvandet, så kommer de her enkeltydelser løbende, fordi så skal hun lige have det, og så skal hun lige have det, og så skal hun lige have det, og så skal hun lige have det, men det er en af dem, der bliver hængende i systemet forever« (Socialarbejder S, Kommune S).

Beskrivelsen af Vivians forventede klientforløb fremhæver ikke blot det problematiske i, at forløbet kan forventes at blive langvarigt, men også det økonomiske aspekt inddrages. Klientforløbet kan gå hen og blive dyrt for kommunen, hvilket bruges som argument for, at der hurtigt burde sættes nogle ikke nærmere definerede »aktiviteter« i værk. Her trækker socialarbejderen på en bureaukratisk logik, hvor det er hensynet til den eventuelle belastning af systemet, der bruges som argument for indsatsen over for Vivian. Brugen af betegnelsen »vedligeholdelsesklient« kan ses i forhold til den tilgang til socialt arbejde, som i kapitel 1 blev beskrevet som »vedligeholdelsestilgangen« (Dominelli 2002), hvor formålet er at sikre,

at klienterne kan klare deres liv rimeligt. Socialarbejderens kritiske tone i forhold til de krav, der måtte komme fra klienten, må ses i lyset af den universalistiske velfærdsstatsmodel, som den danske er baseret på, hvor udgangspunktet netop ikke er at sikre klientens minimale behov, men på rettighedsbaserede, generøse og udlignende sociale bidrag (jf. kap. 1).

6.2.4 Handlemuligheder i Kommune S

I fokusgruppeinterviewet udtrykte socialarbejderne i Kommune S sig i meget kritiske vendinger i forhold til såvel sagsbehandleren som klienten i videoen. Socialarbejdernes kommentering af videoens sagsbehandlers måde at arbejde på er interessant at inddrage i denne case. De kritiske kommentarer rettet mod sagsbehandleren handler især om manglende systematik i samtalen, manglende målrettethed i spørgeteknikken og at sagsbehandleren »lod sig køre rundt med«. Disse kritiske kommentarer aftegner konturerne af, hvordan det socialfaglige team i S opfatter kvalificeret socialt arbejde. Den underliggende forståelse af faglighed handler om systematik og regelretted. Det handler om ikke at lade sig snyde eller manipulere med af klienten og være kontant og »gennemskuende« over for klienten. Men det handler også om, at socialarbejderne efterlyser en mere opklarende samtale, hvor der mere direkte spørges ind til Vivians situation.

De kritiske kommentarer i forhold til Vivian aftegner et mistrøstigt billede. Hun omtales som en klient, der er modvillig, manipulerende og problematisk. Hun vurderes på den ene side som en, der burde gøre, hvad hun hidtil har gjort, nemlig at skaffe sig et job i selvforsørgelsens navn, mens hun på den anden side vurderes som en klient, der »ikke er nem«. Denne modsætning kan synes paradoksal, men kan forstås i sammenhæng med den kompleksitet, som findes i praksis (jf. kap. 1), hvor »...*social actors are capable of applying a wide range of different and even incompatible schemas*« (Sewell 1992; 17). »Schemas« refererer her til de former for kollektive forståelsesrammer eller mentale strukturer, som findes i praksis og kan ses i relation til at søge et mindre entydigt habitusbegreb, med plads til modsætninger, spændinger mellem forståelser og mulighed for forandring (jf. kap. 2).

En socialarbejder spekulerer i Vivians eventuelle hashmisbrug, en anden i hendes mulige klientkarriere som »vedligeholdelsesklient« – dyr og besværlig. Socialarbejdernes omtale af Vivian er fyldt med tillægsord og forskellige antagelser af, hvad hun er for et menneske. Hvis vi ser nærmere på, hvilke principper for »vision and division« (jf. kap. 2) som kommer til udtryk i fokusgruppens diskussion, så synes socialarbejderne primært at have blik for de problematiske elementer ved klienten: hendes manglende motivation, hendes status som »ikke nem« og forventningerne om en langvarig klientkarriere. Denne negative vurdering går igen i socialarbejdernes indplacering af Vivian i en problematisk klientkategori. Socialarbejderne genkender Vivian som en særlig type klient på basis af deres egne erfaringer fra praksis og kategoriserer hende ind i en gruppe af klienter, der er svære at arbejde med, som man må tage hånd om lige med det samme, og som hurtigt skal ud af systemet for ikke at sidde fast. Det socialfaglige team fremstår generelt som noget kyniske i deres vurdering af Vivian (jf. kap. 4). Spørgsmålet er så, hvordan denne kynisme, der synes at udgøre et fremtrædende aspekt af den professionelle habitus i temaet, skal forklares. Skal forklaringen findes i socialarbejdernes generelt lange anciennitet (socialarbejderne har en gennemsnitlig anciennitet i kommunen på godt og vel 15 år, jf. kap. 4) som indikeret af Winter (2002)? Frem for at fortolke kynisme som et uundgåeligt element i den professionshabitus hos socialarbejdere, der har arbejdet på feltet i mange år, åbner mit teoretiske perspektiv op for en anderledes tolkning af den træghed, som synes at præge forståelsen af klienten i det socialfaglige team i Kommune S. Her er fokus på kontekstuelle og organisatorisk forankrede forklaringsmodeller frem for på individuelle variabler, såsom længden af den enkelte socialarbejders ansættelse. Denne tolkning peger i retning af de begrænsede handlemuligheder, socialarbejderne i kommunen har: når muligheden for at tilbyde en indsats er begrænset, fremmer det sandsynligheden for, at man som socialarbejder anlægger en mere negativ vurdering af klienten. Et andet aspekt af det fraværende blik for klientens positive potentialer kan have at gøre med det begrænsede rum for italesat refleksivitet og tilstedeværelsen af en mere rutinepræget og tavs viden, som synes at hæmme teamets alternative tolkninger af Vivians situation⁸³.

De handlemuligheder, der opridses i fokusgruppeinterviewet med det socialfaglige team i Kommune S, samt de redskaber, socialarbejderne peger på, at de ville have anvendt, hvis klienten havde været deres klient, kan sorteres i tre kategorier.

- 1) Afvisning
- 2) Konfrontation
- 3) Resignation

For det første diskuteres muligheden for at forhindre Vivian i overhovedet at dukke op på kommunens kontor. Socialarbejderne fremsætter en fælles undren over, hvorfor Vivian overhovedet dukker op, og peger på, at hun tidligere selv har klaret sagen ved at tage midlertidige ansættelser på en fabrik. En konkret handlemulighed, som socialarbejderne dermed opstiller, er at søge at forhindre Vivian i overhovedet at indtræde som klient eller i hvert fald anvende en mere konfronterende stil over for Vivian, som er rettet mod kravet om selvforsørgelse⁸⁴. Afvisningen kan defineres som det, Lipsky (1980) betegner som en »coping-strategi«, dvs. at frontlinjemedarbejdere forsøger at håndtere de dilemmaer, de oplever i praksis, ved at benytte sig af forskellige strategier for at »magte opgaven«. En type »coping-strategi«, som beskrives i litteraturen, er netop forskellige teknikker til at besværliggøre klienternes adgang til de ydelser, som frontlinjen administrerer. Lipsky beskriver, hvordan frontlinjen i nogle tilfælde kan opstille begrænsninger for klienternes adgang til og efterspørgsel på det, frontlinjen har at tilbyde (Lipsky 1980). Eller i dette tilfælde en strategi, der bringes i anvendelse på grund af det, frontlinjen *ikke* har at tilbyde. Coping-strategien er i den forstand ikke i så høj grad knyttet til socialarbejdernes generelle arbejdsbetingelser og heller ikke til den enkelte socialarbejders personlige strategi for at klare jobbet. Afvisning som handlemulighed kan i lige så høj grad forstås som udtryk for manglen på alternative handlemuligheder, dvs. som udtryk for begrænsninger i, hvad det socialfaglige team i Kommune S har at tilbyde.

For det andet skitseres en handlemulighed, der også handler om relationen mellem klient og socialarbejder, og de metoder, som socialarbejderne kan tage i anvendelse i denne relation. Socialarbejderne i Kommune S

peger på, at de ville have anvendt en mere hård og »forhandlingsuvenlig« stil i deres kommunikation med Vivian. Socialarbejderne kommenterer den forhandlende stil i videoen med ord som, »*det var usædvanlig dumt*«, og »*den skulle sættes lidt mere bombastisk op*«. Socialarbejderne udtrykker enighed om, at der »*ikke var nogen som helst årsag til*«, at opstartstidspunktet for aktivering skulle diskuteres, »*en aftale er en aftale*«, »*aktivering og kontanthjælp, det hører sammen*«, og »*det er ikke til forhandling*«. Denne handlingsmulighed må også forstås i forhold til den sociale og kulturelle kapital, som socialarbejderne har til rådighed i deres arbejdspraksis, i dette tilfælde deres egen metodiske tilgang og stil i interaktionen med klienten. Den faglige selvforståelse slår også igennem her. Socialarbejderne oplever, at deres primære opgave er at sikre, at de gældende regler på området håndhæves. Og i dette tilfælde er den gældende regel, at kontanthjælpsmodtagere skal straksaktiveres.

Den tredje type handlemulighed, som træder frem af socialarbejdernes fokusgruppediskussion, er en opgivende og resigneret tilgang til klienten, der ikke vurderes som arbejdsmarkedsparat. Socialarbejderne skitserer en forventet klientkarriere, der blandt andet rummer en »*slåskamp*« med Vivian. Det vurderes ikke, at »*hun er en af dem vi kunne få videre ud på arbejdsmarkedet sådan inden for en rimelig kort tid*«, og hvis der ikke gøres noget mere drastisk, »*så får vi aldrig nogen sinde den dame ud af vores system (...) hun bliver hængende i systemet forever*«. Den eneste ansats til handling, som rækker ud over interaktionen i kommunen, handler om et ikke nærmere konkretiseret forslag om at »*sætte nogle aktiviteter i værk, der er jobskabende på sigt*«. På trods af denne målsætning om jobskabende aktiviteter synes resignationen at være gennemgående. En mulig fortolkning på denne resignerede tilgang er det tilsyneladende fravær af handlemuligheder, som er materielle og rækker ud over den enkelte socialarbejders interaktion med klienten.

Opsummerende så er de muligheder, som denne fokusgruppe har blik for, og som fremstår som en kollektiv forståelse af klienten og løsningsmulighederne, for det første at forsøge at forhindre Vivian i overhovedet at dukke op på kommunens kontor. Hvis det ikke lykkes, så handler indsatsen om at sætte ind med en hård og konfronterende stil, og hvis denne stil heller ikke kan få Vivian til at »trække i arbejdstøjet«, så er den sidste mulig-

hed at mindske de negative effekter ved den forventede længerevarende klientkarriere (herunder den økonomiske belastning for kommunen). Fælles for disse tre typer af handlemuligheder er, at de trækker på en definition af socialt arbejde, som ikke inkluderer et omverdensperspektiv. Der peges ikke på handlemuligheder, der trækker på ressourcer andre steder i eller uden for forvaltningen, som eksempelvis aktiveringstilbud eller mulighedsstrukturer på det lokale eller regionale arbejdsmarked (ud over nævnte ukonkretiserede »jobskabende aktiviteter«). Socialarbejderne arbejder inden for en forståelse af socialt arbejde, som primært anskuer klienten ud fra et utilstrækkelighedsperspektiv, og som ikke orienterer sig i retning af omverdensfaktorer (jf. kap. 1). I kapitel 2 pegede jeg på, at social kapital i socialt arbejdes praksis blandt andet handler om interaktionen mellem socialarbejder og klient, og at brugen af »interpersonal skills« er centrale for kvalificeret socialt arbejde (Jordan 2000). Disse »færdigheder« risikerer dog at blive tilsidesat, hvis kontrolsystemer, disciplineringsstrategier og bureaukratiske logikker får en mere central plads på feltet. Meget tyder på, at det netop er denne tendens, vi ser blandt socialarbejderne i Kommune S, hvor en bureaukratisk logik, der blandt andet »bekymrer« sig for kommunens økonomi, kobles med en forståelse af aktivering, som betoner disciplinering frem for integration. Dermed udgrænses muligheden for at udfolde en socialfaglig samtale, der reelt interesserer sig for klientens behov, forudsætninger og fremtidsmuligheder i forhold til integration på arbejdsmarkedet. Konkretiseringen af, hvilken indsats socialarbejderne ville bringe i anvendelse for at få »en klient som Vivian« videre ud på arbejdsmarkedet, er yderst sparsom. I kapitel 8 skal vi se nærmere på aktiveringsmulighederne (eller mangel på samme), som dette team har mulighed for at gøre brug af i deres arbejde.

6.3 **Socialarbejderne i Kommune J: interne og eksterne handlemuligheder**

Nu vender vi blikket mod den anden kommunes socialarbejdere, der ligeledes så videoen med samtalen mellem sagsbehandleren og Vivian og ligesom socialarbejderne i S blev de bedt om at kommentere på denne vi-

deo i et fokusgruppeinterview. Også blandt socialarbejderne i J blev klienten oplevet som genkendelig og »kunne have været en af deres egne«. Diskussionen i J var mindre rettet mod kritikken af videoens sagsbehandler og mere rettet mod, hvordan socialarbejderne selv ville have tacklet en tilsvarende situation og klient. Som vi skal se i det følgende, vurderede denne fokusgruppe Vivian markant anderledes end fokusgruppen i Kommune S.

6.3.1 Det primære er selvforsørgelse

For socialarbejderne i J spiller selvforsørgelsesperspektivet som tidligere vist en central rolle (jf. kap. 5). Denne orientering træder også frem gennem fokusgruppeinterviewet, hvor det igen understreges, at en primær opgave for socialarbejderne er at bringe klienten til selvforsørgelse. En socialarbejder peger på, hvilke konkrete handlingsmuligheder hun ser som mulige, og hvordan hun sandsynligvis ville have håndteret en klient som Vivian.

»Jeg ville også mene, at hun skulle i aktivering. Jeg ville nok aktivere hende på Projektgården⁸⁵ hvis det var her, og henvise hende til jobkonsulenterne med henblik på hurtigst muligt at komme i arbejde. Jeg tror derudover også, at jeg ville tage en snak med hende om, at udgangspunktet er, at man har pligt til at forsørge sig selv og hvad det er, det betyder. At det ikke er med udgangspunkt i, hvad man har lyst til, men at man har indkomst«. (Socialarbejder C, Kommune J).

Som beskrevet i kapitel 5 spiller selvforsørgelse en vigtig rolle i såvel de officielle som de operative målsætninger i denne kommune. Det er derfor heller ikke overraskende, at fokusgruppens diskussion har dette som centralt tema. Selvforsørgelse har dog mange facetter, og flere af disse trækkes frem i socialarbejdernes udtalelser: udfordringen i det sociale arbejde handler ifølge denne fokusgruppes deltagere om at få klienten *hurtigt* i arbejde. Det handler også om at bringe klienten til at forstå, at det ikke er lyst, men *pligt*, det handler om, og sidst men ikke mindst ligger der en udfordring i, at det ikke bare er hvilket som helst job klienten skal ud i, men »et så *sikkert erhverv* som muligt«. Der ligger dermed et dobbelt hensyn i udtalelserne, hvor Vivians fremtidsmuligheder på arbejdsmarkedet (hen-

synet til klienten) kobles til arbejdet for at få hende i selvforsørgelse og ud af offentlig forsørgelse (hensynet til systemet)⁸⁶.

6.3.2 Med udgangspunkt i ressourcerne

I fokusgruppediskussionen peger flere socialarbejdere på, at de vurderer Vivian som en person, der har en del ressourcer. De mener ikke videoens sagsbehandler er god nok til at tage fat på denne side af sagen, og en socialarbejder fremhæver, at hun selv ville have lagt vægt på.

»...at hun [Vivian] har taget en uddannelse. Hun har haft et arbejde. Hun har været ude at rejse. Hun har angiveligt klaret sig fint. Har haft styr på bolig og sådan noget, så jeg ville også tænke, at hun skulle i gang med noget arbejde, og ville også henvise hende til jobkonsulenterne« (Socialarbejder K, Kommune J).

En anden socialarbejder supplerer:

»Jeg ville have taget fat på hendes ressourcer lidt tidligere. Hvad kan hun i forhold til, hvad hun skal fremover. For jeg synes, hun [sagsbehandleren] meget sent i samtalen kommer ind på, hvad Vivian kan« (Socialarbejder E, Kommune J).

Fokusgruppen peger dermed på, at hvor videoens sagsbehandler primært synes at have blik for de mere problematiske elementer ved Vivian som klient, så findes der blandt denne gruppe af socialarbejdere en fælles forståelse af, at det er vigtigt at have blik for ressourcerne hos klienten og fremhæve dem i samtalen. Den fælles forståelse diskuteres ikke eksplicit, men fremstår som en implicit enighed.

Vurderingen af Vivian bliver diskuteret videre i fokusgruppen, hvor nogle af deltagerne udveksler deres respektive overvejelser og fremhæver, hvilke parametre de hver især finder centrale for en vurdering.

C: »Umiddelbart tror jeg, jeg ville kalde hende en to'er⁸⁷. Ud fra den opfattelse af hende i forhold til at få lavet nogle rammer. Begynder at have en almindelig arbejdsdag«

N: »...men det er også klart, at hvis hun aldrig har været vant til«

C: »...men det har hun«

V: »...det har hun, jo«

C: »...og det kræver jo ressourcer at være ude at rejse, og man har klaret det...«

V: »...og hendes arbejdsevne den må jo have været o.k., hvis hun har taget en uddannelse og arbejdet i to år uden...«

C: »...og har arbejdet på Påskebrød uden...«

V: »...så der er i hvert fald helt klart ressourcer«

De centrale faktorer, der bliver fremhævet i argumentationen for, at Vivian er ressourcestærk, er dels, at hun har været i stand til at rejse alene, at hun har færdiggjort sin uddannelse og har arbejdet i to år efterfølgende, samt at hun har kunnet få arbejde som pakkedame af flere omgange. En af de faktorer, der trækker i modsat retning, er ifølge en socialarbejders vurdering, at hun er kommet ud af vanen med at have en almindelig arbejdsdag. En anden socialarbejder kommenterer desuden på de udsagn, som Vivian kommer med i videoen om, at hun oplever nogle »sorte huller«, og at hun »synes, det er lidt svært lige nu«.

»Jeg ved ikke, hvad det er det handler om. Om det er en almindelig livskrise, som vi alle sammen har en gang imellem, hvor man har brug for at finde ud af, hvad man skal, eller om hun vitterligt har nogle psykiske vanskeligheder af en eller anden art. Jeg tror nok, at jeg ville satse på hendes ressourcer til at starte med og så se, hvad der sker« (Socialarbejder K, Kommune J).

Overordnet set er der stor forskel på den vurdering, som vi ovenfor så socialarbejderne i Kommune S give udtryk for, og den vurdering, som socialarbejderne i J diskuterer sig frem til. Hvor fokusgruppen i Kommune S primært havde blik for de problematiske træk hos Vivian, så udpeger fokusgruppen i Kommune J den vifte af ressourcer, som de mener, Vivian har, dog stadig med blik for, hvor de problematiske elementer kan være placeret. Vivians kommentarer om sine vanskeligheder p.t. tages ad notam, men fortolkes som noget, der enten er helt normalt eller noget, som man på sigt må undersøge alvoren af. Vurderingen af Vivian afføder ikke stor uenighed i fokusgruppen. Alligevel er det dog værd at bemærke, at den konsensus, der opstår, er mere eksplicit forhandlet frem, end tilfældet var i fokusgruppen i Kommune S. En mulig forklaring på dette kan være,

at denne gruppe medarbejdere er vant til at vende sagerne med hinanden i dagligdagen og derfor er langt mere trænede i at diskutere vurderingen af enkeltsager inden for en mere kollektiv og reflektiv socialfaglighed (jf. kapitel 4).

6.3.3 **Ud på arbejdsmarkedet med hende**

Socialarbejderne i denne fokusgruppe forholder sig i deres diskussion eksplicit til, at der er en verden uden for interaktionen mellem socialarbejder og klient, og at den socialfaglige indsats må ses i et længere perspektiv, der også medtænker klientens fremtidige placering på arbejdsmarkedet. En socialarbejder fremsætter overvejelser omkring, hvordan Vivian kan generhverve sine rettigheder i a-kassen.

»Jeg ville være interesseret i at vide, hvordan hun kan generhverve nogle rettigheder i hendes a-kasse-system, som giver hende bedre sikring, end vi gør her. Og så ville jeg lægge vægt på, at hun har haft noget ufaglært arbejde på Påskebrød. Det må være ved at få noget ufaglært arbejde, at hun kan ernære sig og generhverve nogle rettigheder i sin a-kasse. Det ville vi her i kommunen hjælpe hende med gennem RAM⁸⁸, få hende sat i gang på en virksomhed med noget ufaglært arbejde, fx i individuel jobtræning i en kort periode og så efterfølgende noget løntilskud og normal ansættelse« (Socialarbejder S, Kommune J).

Der fremsættes en lang række mulige og konkrete handlemuligheder, som hentes fra socialarbejdernes egne praksiserfaringer, og som udpeger mulige samarbejdspartnere i indsatsen, herunder a-kasse, virksomheder, aktiveringsinitiativer af forskellig art mv. (jf. kap. 8).

6.3.4 **Handlemuligheder i Kommune J**

Fokusgruppen i Kommune J forholder sig mindre eksplicit kritisk til videoens sagsbehandler, end tilfældet var blandt socialarbejderne i Kommune S. Enkelte kritiske kommentarer rettes dog imod hende. Blandt andet peger socialarbejderne på det problematiske i, at sagsbehandleren ikke klart får formuleret, at målsætningen med indsatsen er at bringe Vivian til selvforsørgelse. Socialarbejderne i Kommune J udtrykker enighed om, at det er det primære mål, at det er vigtigt at få formidlet klart til klienten,

og at de derfor ville have grebet samtalen anderledes an. Måden, Vivian omtales på, er markant forskellig fra den anden fokusgruppe. Socialarbejderne i Kommune J bruger stort set ingen tillægsord i deres omtale af Vivian. Og hvor konklusionen på vurderingen af Vivian blandt socialarbejderne i Kommune S landede på en klient, der var modvillig, manipulerende og problematisk, så ser socialarbejderne i Kommune J en klient, der har masser af ressourcer, men mangler et job, samt en erkendelse af, at det er hendes eget ansvar at kunne forsørge sig selv. Hvis vi igen ser på principperne for »vision and division« (jf. kap. 2), så har socialarbejderne i J et klart blik for ressourcerne hos Vivian samt en holdning om, at det er vigtigt i samtalen med klienten at betone denne side frem for den mere problemorienterede. Man kan sige, at denne måde at gå til klienten på placerer sig inden for rammerne af »uskyldig indtil det modsatte er bevist«. Dermed viderefører socialarbejderne i Kommune J en del af de intentioner, der ligger i lovgivningen og ikke mindst i de metodeudviklingsbestræbelser, som er igangsat på området (bl.a. i arbejdsevne metodens ressourceprofil jf. kap. 1). Denne orientering mod ressourcer frem for problemer videreføres, som beskrevet i kapitel 5, også i de officielle målsætninger i Kommune J. Socialarbejdernes placering af Vivian foregår knap så eksplicit i denne fokusgruppe, som tilfældet var i Kommune S. Der er ingen udsagn i retning af »en af de klienter der...«. Alligevel indplaceres Vivian også her i forhold til en særlig klientkategori. Hun defineres som én, der måske ikke er så motiveret (hun skal forstå, at det ikke handler om, hvad man har lyst til), som én, hvis primære problem er ledighed, som én, der har gode muligheder for at komme ud på arbejdsmarkedet, og som én, der er i målgruppen for en lang række af de indsats typer, som socialarbejderne i Kommune J har til rådighed.

Hvis vi ser nærmere på de handlemuligheder, som socialarbejderne lægger op til i deres diskussion af casen, så fremsættes også her tre forskellige typer af handlemuligheder.

- 1) Vurdering af forudsætninger
- 2) Samtale
- 3) Indsats

For det første lægger vurderingen af Vivian op til, at hun har gode forudsætninger for at blive integreret på arbejdsmarkedet. Blandt andet fremhæves det, at hun har en uddannelse, at hun har flere års erhvervs erfaring, at hendes rejser viser, at hun er i stand til at klare sig selv (defineres som tegn på ressourcer modsat vurderingen i Kommune S), og at hun »helt klart har ressourcer«. Derudover diskuterer socialarbejderne Vivians behov for igen at lære at »*have en almindelig arbejdsuge*«. Gennem diskussion når socialarbejderne frem til, at Vivian tidligere har haft en »almindelig hverdag«, men at det samtidig må inddrages i vurderingen, at de fire års rejser kan have vænnet hende fra denne struktur på hverdagen, hvorfor hun kan antages at have behov for at få generhvervet evnen til at leve inden for rammerne af en sådan »almindelige hverdag«.

En anden handlemulighed er samtale. Flere af fokusgruppedeltagerne peger på, at de ville »*tage en snak med hende*« og »*lige kort ridse op*« hvad mødet med socialarbejderen går ud på. Et af Vivians problemer vurderes at være hendes manglende erkendelse af, at selvforsørgelse er hendes eget ansvar. Den konkrete handlingsstrategi, som socialarbejderne peger på, er en samtale, der har til formål at få Vivian til selv at tage ansvar for sin forsørgelse i det omfang, det er muligt. Hvis Vivian havde været klient i Kommune J, ville indsatsen have taget udgangspunkt i en samtale mellem en socialarbejder og Vivian. Formålet med denne samtale er helt primært at gøre klart for Vivian, at hun selv står med det overordnede ansvar for sin situation. En opklarende samtale med fokus på afklaring af forudsætninger, muligheder og behov står centralt i det sociale arbejde og trækker på det, Jordan har kaldt »*interpersonal skills*«. Evnen til at føre en samtale er et vigtigt arbejdsredskab i socialt arbejde og udgør en væsentlig faktor i arbejdet for at afklare og målrette en socialfaglig indsats, der kobler arbejdsmarkedsorientering med klientinddragelse. Som beskrevet i kapitel 1 er nogle af de grundlæggende værdier i socialt arbejde rettet mod social forandring, at der mellem socialarbejder og klient etableres et empatisk forhold, hvor klienten indtager en aktiv rolle i forhold til beslutninger om indsats (Hasenfeldt 2000a). Det er ikke på baggrund af dette empiriske materiale muligt at sige, hvorvidt en samtale i Kommune J ville kunne leve op til disse kriterier.

Et andet problem, som Vivian ifølge socialarbejderne i J har, er, at hun står uden arbejde. Her bringes den sidste handlingsmulighed på banen: de konkrete redskaber og indsatser, som socialarbejderne i Kommune J har til deres rådighed, og som de ville have taget i anvendelse, havde Vivian været deres klient. Socialarbejderne peger i fokusgruppeinterviewet på en lang række konkrete redskaber, som de har til rådighed for at forsøge at hjælpe Vivian med at komme i arbejde. Der henvises til forskellige aktiveringstilbud, inddragelse af jobkonsulenterne, muligheden for at skaffe hende ufaglært arbejde eller på anden måde hjælpe hende med at generhverve rettigheder i a-kassen, samt at skaffe hende individuel jobtræning i en kortere periode helst efterfulgt af løntilskud og normal ansættelse. Socialarbejderne har mulighed for at vælge mellem en række forskellige arbejdsmarkedspolitiske redskaber, som de har til rådighed i deres daglige praksis. Fokusgruppen i Kommune J opremser en lang liste af mulige tilbud, som de ville kunne gøre brug af i arbejdet med Vivian. Denne del af handlemulighederne falder i de teoretiske begreber inden for de »materielle ressourcer«. Det er handlemuligheder, som strækker sig ud over de socialfaglige medarbejdere og videre ud i den bredere organisatoriske sammenhæng. Dog er en forudsætning for, at socialarbejderne kan trække på disse ressourcer, at de har den nødvendige viden om, hvilke indsatstyper der er til rådighed, og hvilke samarbejdspartnere der er relevante. Også her finder vi en central og interessant forskel på de to kommuners socialfaglige team. Listen af forskellige konkrete redskaber, som opremses af flere af fokusgruppemedlemmerne i J, adskiller sig fra den noget mindre konkrete henvisning til *»nogle aktiviteter, der er jobskabende på sigt«*, som blev bragt på banen under fokusgruppeinterviewet i Kommune S (jf. kapitel 8). Socialarbejderne i Kommune J foreslår i modsætning til socialarbejderne i Kommune S både handlemuligheder, der ligger inden for deres socialfaglige teams rammer, og handlemuligheder, der rækker ud over forvaltningen og deres egen indsats.

6.4 Et komparativt perspektiv

En sammenlignende analyse af de forskellige mulighedsrum i de to socialfaglige team illustrerer flertydigheden i feltet for socialt arbejde. Der er

stor forskel på, hvordan man taler om klienten, der er store forskelle på, hvad socialarbejdere har blik for, og der er store forskelle på vurderingen af klienten i forhold til socialarbejdernes praksiserfaringer. I det socialfaglige team i Kommune S synes mulighedsrummet at være implicit. Dette mulighedsrum bliver ikke underlagt eksplicit forhandling i fokusgruppen, hvilket måske kan skyldes, at der ikke er en daglig praksis blandt denne kommunes frontlinje, der gør, at fælles viden og vurderinger gøres eksplicit og potentielt reflektivt. Blandt fokusgruppemedlemmerne i Kommune J forhandles mulighedsrummet mere eksplicit, hvilket på samme måde sandsynligvis hænger sammen med, at der blandt frontlinjen i denne kommune hersker en tradition for åbne døre og meget fælles refleksion omkring vurderinger og afgørelser i konkrete sager i dagligdagen, både formelt og uformelt. Intentionerne i loven og i de metoder, som er blevet implementeret på området (fx ressourceprofilen i arbejdsevne-metoden jf. kap. 1), videreføres i langt højere grad af socialarbejderne i Kommune J end af socialarbejderne i Kommune S. Disse intentioner handler om at sætte selvforsørgelse op som primær målsætning for indsatsen og om at sætte fokus på klientens ressourcer frem for problemer.

Hvis vi ser på de praksislogikker, som fungerer som underliggende strukturer for socialarbejdernes praksis, kan vi i analysen af fokusgruppeinterviewet i Kommune S se spor af forskellige praksislogikker. Der trækkes på en »bureaukratisk praksislogik«, hvor Vivian blandt andet italesættes som en potentiel økonomisk byrde for kommunen (»vedligeholdelsesklient«, der vil gøre krav på »enkelttydelser«), og hvor interessen går på at få hende »vippet videre« og »ud af vores system«. En anden praksislogik, som socialarbejderne trækker på, er en »patologisk logik«, hvor antagelser om klientens utilstrækkelighed (jf. kap. 1) og problemkompleks (manglende motivation, mulige misbrug, mv.) står centralt i fortolkningen af Vivians situation. I fokusgruppeinterviewet i Kommune J kan vi se elementer af den praksislogik, som jeg beskrev i kapitel 1 som mit analytiske pejlemærke: en inklusionsorienteret praksislogik (uden der dog er basis for at beskrive praksis i Kommune J som entydigt inklusionsorienteret). Socialarbejderne kobler hensynet til, at Vivian skal kunne klare sig selv – også på længere sigt (»hvad skal hun i fremtiden«, hun skal »generhverve nogle rettigheder« og støttes hen imod at opnå en »normal ansættelse«), med en

interesse for hendes forudsætninger («hun har en uddannelse», »hun har haft arbejde«, »hun har helt klart ressourcer«). Derimod er de kun i begrænset omfang lydhøre over for de ønsker, Vivian har i forhold til at »arbejde inden for det alternative« (jf. kap. 3). Fokusgruppen i Kommune J viser i vurderingen af Vivian, hvordan de oversætter den politiske logik til en praksislogik, der trækker i samme retning (jf. kap. 2).

Hvis vi vender os mod de handlemuligheder, som præsenteres af de to fokusgrupper, er der også store forskelle på de to team. En central forskel er, at det socialfaglige team i Kommune S stort set udelukkende trækker på de sociale og kulturelle kapitaler og kun i meget ringe grad inddrager handlingsmuligheder, som rækker ud over interaktionen mellem socialarbejder og klient (eksempelvis samarbejdspartnere uden for kommunen). Set i kontrast til dette udgør de handlingsmuligheder, som skitseres af fokusgruppen i Kommune J, en langt bredere vifte af tilbud og muligheder. Herunder en lang række konkrete handlemuligheder, der trækker på forvaltningens omverden. Fokusgruppematerialet giver det indtryk, at »muren« mellem forvaltningen og omverden er høj og uigennemtrængelig i Kommune S, mens den i Kommune J synes lav og lettere at trænge igennem. Når nogle socialarbejdere sætter fokus på problemer, motivation og vilje, kan forklaringerne set i dette perspektiv ikke alene hentes i en kritik af socialarbejdernes klientfokuserede faglighed og manglende viden om arbejdsmarkedet. En sådan kritik ville være både forsimplet og ufuldstændig, idet det alene ville være socialarbejdernes partielle mulighedsrum og immaterielle handlemuligheder, der kunne henvises til. Det er derfor nødvendigt for en mere fuldstændig forståelse af det sociale arbejdes praksis *også* at vende blikket mod den kontekst, som det sociale arbejde befinder sig i, eksempelvis den lokalpolitiske kontekst, de aktiveringsmuligheder, der er til rådighed, det lokale arbejdsmarked, virksomhedernes placering i forhold til kommunens arbejdsmarkedspolitiske indsats, mv.

Forskningen i socialt arbejde i Danmark har som bekendt blandt andet peget på, at socialarbejderne tilpasser deres opfattelse af klienten, så den matcher deres muligheder for at handle i det sociale arbejde (Carstens 1998, Järvinen & Mik-Meyer 2003). Set i dette perspektiv er det vigtigt at understrege, at det ikke alene er vurderingen af klienten, der åbner eller lukker for, hvilke muligheder der er for at gøre noget, men derimod de ek-

sisterende handlemuligheder, der er afgørende for, hvordan det er muligt at vurdere klienten. Pointen i den ovenstående analyse handler dermed ikke så meget om, at de to socialfaglige team vurderer Vivian som hhv. problematisk og modvillig over for ressourcestræk med manglende selverkendelse, men om, hvilke forklaringer der kan findes i de to socialarbejderteams muligheder for at handle på og håndtere bestemte typer klienter i deres praksis.

I Kommune S findes kun meget begrænsende redskaber til at gøre noget i forhold til de mere ressourcestærke klienter (aktiveringsprojektet »Jobgruppen« midlertidigt lukket, fravær af jobkonsulenter på grund af omstrukturering, jf. kap. 4 og 8). Håndteringen af arbejdsløsheden er alene noget, den enkelte klient selv kan handle i forhold til. En problematisk og modvillig klient derimod kan i første omgang handles på gennem samtaler, der betoner klientens problematiske person. I anden omgang – når det forventede langvarige klientforløb har rundet de tre måneder – kan klienten overføres til voksenteamet i kommunen. Dette skift i kategori (fra arbejdsmarkedsparat til »problemer ud over ledighed«) og dermed skift i forhold til, hvilken del af kommunens frontlinje der skal tage sig af klienten, sker i nogle tilfælde alene ud fra et tidsperspektiv. Når klienten har været ledig i tre måneder, foretages dette skift rent administrativt. Denne kategoriseringsproces skal vi se nærmere på i kapitel 7. Kategoriseringen af Vivian som problematisk klient kan således ses i lyset af de organisatoriske og kontekstuelle vilkår, der gør sig gældende for det sociale arbejde i Kommune S.

I Kommune J er de organisatoriske vilkår anderledes. Her findes en række foranstaltninger, som gør det lettere at håndtere en klient, som bliver vurderet arbejdsmarkedsparat eller ressourcestærk på forskellig vis, men med behov for lidt hjælp eller støtte til at finde tilbage på arbejdsmarkedet, mens der omvendt fra socialarbejdernes side peges på en mangel på tilbud til »den lidt tungere gruppe«. Den hjælp, der findes i Kommune J, er dels samtaler, der blandt andet har til formål at gøre klart over for Vivian, at hun selv må påtage sig et ansvar, og som skal fungere som opklarende med hensyn til de ressourcer og muligheder, som Vivian har i forhold til arbejdsmarkedet. Dels er der en række forskellige arbejdsmarkedspolitiske redskaber, som kan tages i anvendelse. De faktorer, som hæmmer eller

fremmer bestemte logikker i socialt arbejdes praksis blandt kommunale frontlinjemedarbejdere, handler ikke kun om, hvordan de anskuer deres arbejde og deres klienter. Det handler i høj grad også om, hvordan de udfører dette arbejde, hvordan de har mulighed for at udføre arbejdet, og hvordan arbejdet er organiseret i og omkring kommunen. Det empiriske materiale, som dette kapitel har taget sit primære udgangspunkt i, rummer primært talehandlinger. Det har været socialarbejdernes vurderinger af og diskussion om en fiktiv klient og en fiktiv samtale mellem denne klient og en sagsbehandler. Fortolkningen af materialet trækker dog i høj grad på et bredere kendskab til de to cases og til de handlemuligheder, som de to grupper frontlinjemedarbejdere trækker på og har til deres rådighed i deres daglige praksis i kommunerne. Talehandlingerne kan med andre ord ikke forstås og fortolkes isoleret og afkoblet fra deres specifikke kontekst. Tværtimod er det nødvendigt at holde disse talehandlinger op imod de forskelligartede strukturelle betingelser, som præger socialarbejdernes praksis.

7 Plads til skøn i socialt arbejde

Set ud fra et feltanalytisk perspektiv har socialarbejderne et betinget handlerum i deres arbejde. Det vil sige, at deres handlinger hverken betragtes som på forhånd determinerede eller som frie valg foretaget af autonome aktører. Socialarbejderne er professionelle aktører på feltet, og deres kampe handler blandt andet om at tilkæmpe sig symbolsk kapital, herunder muligheden for autonomi i arbejdets praksis, magten til at definere og mulighederne for at vurdere og skønne på baggrund af logikker, som stammer fra socialarbejdernes egen faglige selvforståelse. En del af kampen handler netop om at bibeholde muligheden for handlerum og fagligt skøn i det sociale arbejdes praksis.

Kapitlet skal læses i sammenhæng med forrige kapitel, der handlede om vurdering i socialt arbejde. I dette kapitel handler det om »skøn«, men de to begreber (»vurdering« og »skøn«) bruges i vid udstrækning synonymt. Når jeg alligevel har valgt at anvende begrebet skøn i dette kapitel, hænger det sammen med, at jeg i analysen af det empiriske materiale trækker på en diskussion om definitionen af skønsbegrebet, som er relevant for en mere nuanceret forståelse af socialfaglig praksis. Men der er også andre elementer, der adskiller de to analyser. Hvor kapitel 6 tog afsæt i empirisk materiale, der stammede fra fokusgruppeinterview og dermed illustrerede de socialfaglige teams overvejelser omkring håndteringen af en fiktiv klient, så stammer det empiriske materiale i herværende kapitel fra udvalgte socialarbejders faktiske praksis og giver dermed adgang til konkrete handlinger i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet. I forhold til Bourdieu-perspektivet er det relevant at betone, at analyseobjektet frem for alene at bestå af talehandlinger, også inddrager konkrete handlinger, der ræk-

ker ud over sproglige udsagn. Analyserne er bygget op omkring to forskellige klienter – en i hver case⁸⁹. Begge klienter har været vurderet som »arbejdsmarkedsparate«, men gennemgår af forskellige årsager en viderevisitering til en kategori, der rummer »problemer ud over ledighed«. Det empiriske materiale giver indblik i, hvordan disse to sager håndteres af socialarbejderne, og hvordan der argumenteres for viderevisiteringen. Analyserne viser, hvordan socialarbejderne handler i de to sager, og hvordan en nuancering af skønsbegrebet kan bidrage til at forklare og ekspliciterer praksis i de to kommuners frontlinje.

Socialarbejdernes faglighed og deres muligheder for handling er centrale elementer i vurderingen af klienterne. Selv om man kan argumentere for, at et grundvilkår ved socialt arbejde er »oversættelsen« fra det hele menneske til en klient⁹⁰, så betyder det ikke, at oversættelsesprocessen er teknisk og foregår uafhængigt af socialarbejderens faglige grundlag. I en velfærdsstat som den danske, der er baseret på en universalistisk model, er udgangspunktet, at indsatsen i det sociale system må ydes bedst muligt i forhold til den eksisterende viden og de mest kvalificerede metoder og tilgange og at socialarbejdernes opgave handler om at skabe tilsigtet social forandring gennem facilitering af klienternes inklusion på arbejdsmarkedet (jf. kap.1). I kapitel 1 blev det analytiske pejlemærke for afhandlingen præsenteret. Den inklusionsorienterede praksislogik er en både-og-logik, der integrerer klientorienteringen og arbejdsmarkedsorienteringen (frem for at modstille dem). Et af grundprincipperne i socialt arbejde betoner nødvendigheden af at udføre socialt arbejde med en tilgang, som er individualiseret, og som skræddersyr indsatsen til de specifikke behov og karakteristika, som den enkelte klient har (Hasenfeld 2000a). Men i forhold til socialt arbejde på beskæftigelsesområdet er det samtidig en nødvendig forudsætning, at denne »skræddersyede« indsats inkluderer et omverdensperspektiv (Hasenfeld 1992). I analysen af det empiriske materiale udgør en inklusionsorienteret praksislogik det analytiske pejlemærke: hvordan og hvornår integreres en orientering mod arbejdsmarkedet med en lydhørhed over for klientens behov og forudsætninger?

7.1 Nuancering af skønsbegrebet

Inden vi tager fat på analysen af det kvalitative materiale, skal en central diskussion i forskningen på dette område præsenteres: Diskussionen om skøn og standarder i socialt arbejdes frontlinje. Formålet med at præsentere denne teoretiske diskussion forud for analyserne er at præcisere min position i forhold til, hvilken rolle kategorisering og skøn spiller i socialt arbejde. Et forvaltningsretsligt grundprincip er, at skøn ikke må sættes under regel. Det vil sige, at sagsbehandleren har pligt til at foretage et individuelt skøn i den enkelte sag, hvilket selvsagt må ske inden for lovgivningens rammer. Skønnet er dermed et uomgængeligt princip i forvaltningen af lovgivningen. Skøn er blevet defineret som evnen til at træffe ansvarlige beslutninger, individuelle valg og vurderinger (Sandfort 2000). Men denne definition angiver ikke, hvilket indhold skønnet har. Hvad er ansvarlighed? Ansvarlig i forhold til hvad? Hvor stammer de individuelle valg og vurderinger fra? Dette kapitel skal se nærmere på skønnet som en del af det handlerum, som socialarbejderne har, og som kan udfyldes på forskellig vis.

Koch (1982) peger på nødvendigheden af at adskille skøn fra vilkårlighed ved at definere et skønsbegreb, som rummer mulighed for at identificere et fagligt skøn og differentiere mellem forskellige typer skøn. Hun opdeler sagsbehandlingen i to dele: den skønsbestemte og den regelorienterede. Desuden differentieres mellem vilkårligt og fagligt skøn:

Figur 7.1 Vilkårligt og fagligt skøn

Skønsbestemt sagsbehandling		Regelorienteret sagsbehandling
<i>Vilkårligt skøn</i> (usaglighed mv.)	<i>Fagligt skøn</i> (Faglige, herunder politiske kriterier) Åbent skøn i forhold til klienten	<i>Det helt regelbundne + skøn ved »objektive« kriterier</i> (Faglige, herunder politiske kriterier) Lukket skøn i forhold til klienten

(Koch 1982; 87).

Et skøn er altså ikke bare et skøn, men kan variere afhængigt af, hvad både udgangspunktet for at foretage skønnet er, og i forhold til, i hvilken grad skønnet er bundet i forhold til gældende regler og kriterier. Nuanceringen af skønsbegrebet kan ses i sammenhæng med diskussionen af for-

skellige typer socialt arbejde i kapitel 1. En central forskel mellem de typer skøn, som fremstilles i figuren, er klientens rolle. I både det vilkårlige skøn og i det regelbundne skøn er klienten ikke at betragte som en aktiv medspiller i udformningen af det sociale arbejde. I det perspektiv, jeg anlægger på socialt arbejde, indgår klienten i det sociale arbejde i kraft af forhandlinger med socialarbejderen, i kraft af sine rettigheder i velfærdssamfundet og i kraft af den nødvendige hensyntagen til klientens behov, forudsætninger og medansvar for »forandringen«, som ligger eksplicit i forståelsen af socialt arbejde. Det er derfor det faglige skøn, jeg særligt interesserer mig for.

Evans & Harris (2004) har søgt at gradbøje det faglige skøn i socialt arbejde set i forhold til, hvor frit eller hvor bundet skønnet er. Gradbøjningen falder i tre dele. For det første er der den type fagligt skøn, som nærmer sig det, der af Koch (1982) defineres som skøn ved »objektive kriterier«. Denne type skøn er karakteriseret ved, at socialarbejderen skal foretage en vurdering, der skal forholde sig eksplicit til en given standard. På grund af socialt arbejdes komplekse natur kan det være svært om ikke umuligt at mekanisere vurderinger og kategoriseringer i praksis. Denne første type skøn kan defineres som et bundet skøn. For det andet er der en mindre bundet form for fagligt skøn, hvor socialarbejderne har ansvaret for at træffe en beslutning, der falder inden for de gældende regler, men som ikke er bundet i helt samme grad. Her er der altså lidt mere plads til, at forskellige typer af faglighed eller forskellige former for professionel habitus kan bringes i spil i skønnet. Den sidste type fagligt skøn kan betegnes som det frie skøn, der er defineret ved at være en »stærk« type skøn, hvor beslutninger og kriterier for beslutninger ligger hos professionelle (Even & Harris 2004; 881). Ved hjælp af Koch (1982) og Evans & Harris (2004) kan vi altså forstå skønsbegrebet lidt mere nuanceret. Det er ikke bare et spørgsmål om, hvorvidt der er skøn i frontlinjen, men det er også muligt at se nærmere på, hvilken type skøn der er i givet fald er tale om.

7.2 Frontlinjens ustyrlighed eller indskrænkning af handlerum?

Men hvilken rolle spiller skøn overhovedet i socialt arbejde i dag? Forskellige argumenter er blevet fremført i litteraturen omkring skønnets rolle. Mens nogle hævder, at skøn (discretion) stadig spiller en central rolle i socialt arbejde, peger andre på, at muligheden for skøn efterhånden er blevet indskrænket og beskåret (Evans & Harris 2004). I en dansk kontekst har bl.a. Larsen m.fl. (2001) peget på, at der fortsat er en høj grad af autonomi blandt frontlinjemedarbejderne i kommunens beskæftigelsesafdelinger (Larsen m.fl. 2001; 90 ff. & 139). Brodtkin (1997) har forsket i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet i USA. Hun har særligt interesseret sig for skønnets rolle og argumenterer for det første, at skøn er uomgængeligt i leveringen af velfærdsydelser. For det andet peger hun på, at skøn hverken er godt eller skidt pr. definition, men afhænger af en lang række kontekstuelle betingelser, herunder socialarbejdernes »...*professional capacity, agency incentives, and the match between the demands of casework and the resources available to meet them*« (Brodtkin 1997; 4). Evans & Harris (2004) argumenterer, på linje med Brodtkin, for at socialfagligt skøn ikke på forhånd kan defineres som godt eller skidt, men må fortolkes i lyset af, hvordan det anvendes i praksis: »...*discretion in itself is neither »good« nor »bad«. In some circumstances it may be an important professional attribute, in others it may be a cloak for political decision-makers to hide behind or it may be an opportunity for professional abuse of power*« (Evans & Harris 2004; 871). Der er afgørende forskel på, om et skøn er udtryk for en professionel socialarbejders faglige vurdering, eller om skønnet dækker over politiske prioriteringer på et bestemt område.

Brodtkin skriver sig ind i Lipsky-traditionen ved at hævde, at frontlinjemedarbejderne bruger det handlerum, der ligger i det sociale arbejdes natur til at udvikle praksiser, som giver dem mulighed for at håndtere de problematiske vilkår, som de arbejder under. Dermed betoner hun ligesom Lipsky (1980) mulighederne for, at frontlinjepersonalet kan tilpasse deres arbejde og »overleve« i et arbejde, som er fyldt af dilemmaer og utilstrækkelighed, i krydspresset mellem deres professionelle standarder og de bu-

reaukratiske krav, de stilles over for i deres praksis. Både Lipsky og Brod-kin betoner betydningen af at forstå rammebetingelserne for socialarbej-dernes praksis og retter dermed ikke deres primære kritik mod frontlinje-medarbejderne som faglig gruppe, men mod de vilkår, betingelser og kon-tekstuelle faktorer, som præger arbejdet. Som beskrevet tidligere under-stregede Lipsky vigtigheden af at understøtte de professionelles bestræbel-ser på at »*maintain high standards and resist the routinization*«, om end denne understregning ofte overses i læsningen af ham. Evans & Harris (2004) peger på, at Lipskys arbejde ofte er blevet læst som en bekræftelse på, at skønnet spiller en central rolle i frontlinjemedarbejdernes praksis, og at frontlinjemedarbejderne både på individplan og som gruppe(r) bruger handlerummet til at udvikle strategier i forhold til den praksis, de manøvre-rer indenfor. Jeg mener, man kan stille spørgsmål ved, hvorvidt denne læs-ning af Lipsky er i fuldstændig overensstemmelse med Lipskys position. I den sidste del af Lipskys bog (»*notes for reform and reconstruction*« jf. kap. 2) kan man netop læse en bekymring for frontlinjemedarbejdernes muligheder for at bibeholde et handlerum, som kan udfyldes af en fagligt kvalificeret indsats og Lipskys forsøg på at opstille nogle muligheder for, hvordan en sådan faglig autonomi kan styrkes (frem for at blive yderligere presset).

Brodkin (1997) argumenterer for, at mange faktorer spiller ind i front-linjens praksis. Hun skriver:

»...neither formal policy nor caseworker ideology is sufficient to account for the interpretation of welfare policy at the street level. Caseworkers, like other lower-level bureaucrats, do not do just what they want or just what they are told to want. They do what they can. Their capacity depends on their professional skills, agency resources, and access to good training and employment opportunities for clients. Within that context, their practices are shaped by agency incentives and mechanisms that make staff accountable to clients and to the public. These factors are critical to understanding variation in the meaning given to the welfare contract over time and across agencies operating under similar formal policies and espousing similar ideological convictions« (Brodkin 1997; 24).

Frontlinjepersonalet gør altså ifølge Brodtkin ikke »what they want« – selv om dele af forskningen har peget på den enkelte frontlinjemedarbejders personlige holdninger som styrende for det sociale arbejde (Winter 2002). De gør heller ikke, »what they are told to want«. Som implementeringsforskningen har peget på, kan praksis i frontlinjen ikke alene forstås gennem en analyse af de officielle målsætninger og politikker på et givet område, hvilket heller ikke gælder for socialt arbejde på beskæftigelsesområdet (jf. kapitel 5). Frontlinjepersonalet gør altså hverken, hvad de vil, eller hvad de skal – men hvad gør de så? Ja, ifølge Brodtkin gør de, hvad de kan – hvilket sætter særligt fokus på de forskellige kontekstuelle betingelser for socialt arbejde. Brodtkin (1997) fremhæver blandt andet socialarbejdernes professionelle evner, tilgængelige ressourcer i organisationen og adgangen til gode uddannelses- og jobmuligheder for klienterne som centrale for, hvad der er muligt for socialarbejderne at gøre i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet. Det bringer os tilbage til den kritisk konstruktive læsning af Lipsky (jf. kap. 2), der ikke begrænser sig til at se frontlinjen som fuld af uløselige dilemmaer og fortolke socialarbejdernes praksis som udtryk for interesser, der har meget lidt med klienternes og mere med deres egen overlevelse i arbejdet at gøre. I sine »*notes for reform and reconstruction*« understreger Lipsky (1980) netop betydningen af at fremme organisatoriske former, der understøtter principper for professionel praksis i socialt arbejde.

Mens den ovenstående gren af litteraturen på området argumenterer for, at skønnet er en uomgængelig del af socialt arbejde, og at der latent i frontlinjens praksis ligger en vis grad af handlerum (om end kontekstuel betinget), så fokuserer en anden del af forskningslitteraturen på, at socialt arbejde har udviklet sig i retning af standardisering og administrativ styring på bekostning af det socialfaglige skøn. Harris og Evans (2004) kalder dette perspektiv for »indskrænkingsperspektivet«, med henvisning til at skønnets rolle i det sociale arbejde er blevet indskrænket. Højlund og Juul (2003) hævder, at implementeringen af mere standardiserede metoder på det sociale område (de bruger arbejdsevne-metoden som eksempel) trækker i modsat retning i forhold til tilstedeværelsen af socialfagligt skøn og lokalpolitiske prioriteringer. Krogstrup (2002) har argumenteret for, at introduktionen af standarder i socialt arbejde udelukker fleksible og individuelle

løsninger. Frem for at fortsætte i retning af at udvikle og implementere standardiserede redskaber på området og efterstræbe målbarhed og administrativ styring, taler Krogstrup i stedet for at styrke den enkelte frontlinjemedarbejders position. Hun hævder, at i arbejdet for at »øge træfsikkerheden« i det sociale arbejde, dvs. opnå overensstemmelse mellem problem og indsats eller løsning »...får det afgørende betydning at frontmedarbejderne har et spillerum, som indebærer, at de er i stand til at håndtere specifikke situationer. Det vil sige, at de selvstændigt og på eget ansvar kan vurdere den aktuelle situation« (Rothstein i Krogstrup 2002; 125). Indførelse af standardiserede redskaber til brug i kategoriseringen kan hævdes i højere grad at være udtryk for ønsket om synlighed i forvaltningen frem for at være udtryk for ønsket om at kvalificere det sociale arbejde (Caswell m.fl. 2002b). Dette »indskrænkingsperspektiv« er også blevet diskuteret inden for rammerne af en kritik af New Public Management (NPM). Sehested (2002) hævder, at NPM-reformer udfordrer de professionelles rolle. Hun peger på, at frontlinjen er kommet under øget pres fra både toppen, dvs. den administrative og politiske ledelse, og fra bunden, dvs. fra brugere og borgere, der stiller øgede krav om inddragelse, ligeværdig dialog, lydhørhed mv. (jf. kap.1). Ifølge Jørgensen (2002) er det ikke primært markedsmodellen i NPM, der har vundet genklang i Danmark, men mere »managerial« dimensioner, der understreger nye lederprincipper og styring udviklet i den private sektor. Clarke (1996) præsenterer et mildest talt noget pessimistisk billede i artiklen *After social work? Den offentlige sektor*⁹¹, hvis organisatoriske regime tidligere kunne defineres som et professionelt bureaukrati, præget af rationel administration og faglige skøn, har, ifølge Clarke, udviklet sig i retning af en stadig stigende grad af »management« som organisatorisk styringsmodel i den offentlige sektor, der henter sin primære inspiration i rationaler fra det private erhvervsliv. Dermed peger Clarke også i retning af, at det faglige skøn er indskrænket i det sociale arbejde. Flere af disse forfattere beretter altså om en forfaldshistorie, hvor det faglige skøn over tid er blevet indskrænket og trængt til side til fordel for standardiseringer, målbarhed, og administrativ styring⁹².

Der ligger en umiddelbar diskrepans mellem Lipsky-traditionens betoning af frontlinjens kontekstuel betingende handlerum, med en vis plads til skøn, og »indskrænkingsperspektivets« påpegning af, at der ikke læn-

gere er plads til skøn i det sociale arbejde. På trods af at flere forfattere, der skriver inden for »indskrænkingsperspektivet«, i udbredt grad trækker på Lipskys klassiske værk, så er det kun ganske få, der eksplicit forholder sig til de to traditioners modsatrettede fortolkning af frontlinjens handlerum og mulighed for skøn. En undtagelse er den engelske »social work«-forsker David Howe (1991), der forholder sig eksplicit og kritisk til den udbredte anvendelse af Lipskys frontlinjeperspektiv, som ofte rummer en implicit antagelse om, at det sociale arbejdes praktikere har magten til at definere, hvad der rent faktisk sker i frontlinjen. Han ser dette som et problem for forskningen i socialt arbejde: *»Most of the writing by social workers about social work (...) is still discussed by its practitioners as if they are a group capable of determining all that they do«* (Howe 1991; 203)⁹³.

Denne kritik er også blevet rettet mod en del af forskningen i socialt arbejde i Danmark, om end der langtfra er tale om socialarbejdernes forskning af socialt arbejdes⁹⁴. Henriksen & Prieur (2004) har stillet sig kritiske over for det magtperspektiv, der anlægges i dels *Det magtfulde møde mellem system og klient* (Järvinen m.fl. 2002) og *At skabe en klient* (Järvinen & Mik-Meyer 2003). En central og relevant kritik bunder i, at det er socialarbejdernes definitionsmagt og deres privilegerede position, der især betones i de nævnte bøger. Det sociale arbejde bliver med andre ord præsenteret, som om det netop er socialarbejderne, der er i stand til at bestemme *»all that they do«*. Henriksen & Prieur rejser en kritik, der dels går på, at de nævnte forskningsbidrag i stor udstrækning overser de former for modmagt, der udspiller sig i socialt arbejdes praksis, og som dels retter sig imod en utilstrækkelig udfoldet forståelse for det krydspres, som socialarbejderne befinder sig i.

»Man må også være opmærksom på, at socialarbejderne også altid er underlagt magt ovenfra, de er ikke blot udøvere af magt. Hvordan socialarbejdere forvalter deres skøn i en given situation, afspejler ikke bare »tavs viden« og normer, men også kontante krav ovenfra om implementering af bestemte prioriteringer (...) Også presset nedenfra, fra klienterne, kan siges at være underspillet i bøgerne (...) i praktisk socialt arbejde foregår der altid forhandlinger om, hvordan en given situation skal defineres, hvordan problemet skal opfattes, hvad der er den rigtige løsning, osv. Det, der ofte overses, er, at socialarbejderne også er afhængige af

klienternes accept og tillid, hvis arbejdet skal lykkes« (Henriksen og Prieur 2002; 104)⁹⁵.

Som beskrevet i kapitel 1 er et af de centrale kendetegn ved socialt arbejde, at det grundlæggende må basere sig på relationer mellem socialarbejder og klient, som er baseret på gensidig tillid. Henriksen og Prieur's kritik peger på et vigtigt perspektiv, når man forsker i socialt arbejdes praksis: at socialarbejderne er aktører på et felt med forskellige interesser, med en lang række relationer til andre aktører på feltet og med kampe, der til stadighed udkæmpes. Praksis udformes under indflydelse af både implementering af bestemte prioriteringer ovenfra, forhandlinger med klienten og socialarbejdernes professionelle position. Hvis vi lige for et kort øjeblik vender tilbage til den praksisforståelse, som ligger til grund for afhandlingen (jf. kap. 1), så er der altså her tre vigtige brikker, som kontinuerligt medvirker til at konstruere praksis og dermed medvirker til at udvikle socialarbejderens professionshabitus. Habitus kan ikke alene henføres til »tavs viden og normer«, men må forstås i forhold til dels forskellige professionelle positioner og færdigheder, dels ovenfrakommende prioriteringer og organisatoriske ressourcer, og dels forhandlinger med klienten og mulighedsstrukturer (uddannelse og jobmuligheder) for disse klienter. Disse forskellige faktorer medvirker til »*the adjustment of practices and expressions to the reactions and expectations of the other agents*« (Bourdieu 2002; 10).

Hvis vi vender tilbage til det magtperspektiv, som Howe (1991) anlægger i diskussionen om frontlinjens rolle, så definerer han her tre grupper inden for socialt arbejde: praktikere, administratorer og forskere/undervisere. Howe hævder, at det helt primært er administratorerne, der har magten til at definere frontlinjens praksis.

»...*the current shape of social work seems to lie largely in the hands of managers. We see field practitioners with less autonomy and less discretion as managers control more of the technical and ideological content of practice*« (Howe 1991; 218-219).

Dermed bryder Howe med Lipskys tese om, at politikken skabes i frontlinen, og implementeringsforskningens påpegning af, at frontlinjen er »ustyrlig« og udgør »demokratiets sorte hul« (Rothstein 1994).

På den ene side står altså en forestilling om frontlinjen som »ustyrlig«, og på den anden side står et »indskrænkingsperspektiv«, der peger på, at socialarbejderne er underlagt administrative logikker, samt organisatoriske og kontekstuelle betingelser, og at det er fejlagtigt at fortolke frontlinjens praksis som løsrevet disse logikker og betingelser. De to traditioner står over for hinanden og hævder noget forskelligt. Men er det nødvendigvis et spørgsmål om »enten eller«? Er det en diskussion om, at enten har frontlinjen autonomi og handlerum – og mulighed for skøn, eller også ligger magten hos »the managerial level«, og frontlinjen er frataget muligheden for skøn? Evans & Harris (2004) stiller dette spørgsmål og besvarer det selv med et nej. Det handler ikke om enten eller, men om både og. Eller rettere: der findes muligheden for skøn i socialt arbejde, men der er forskellige grader af professionel frihed inden for et komplekst set af principper og regler. Som beskrevet ovenfor kan skønsbegrebet gradbøjes. Der kan dels være tale om faglige eller ikke-faglige skøn, og der kan dels være tale om, at de faglige skøn kan være mere eller mindre bundne eller frie. Og forskellige kontekstuelle betingelser kan styrke eller svække socialarbejdernes muligheder for at udøve fagligt skøn.

Hvis vi vender tilbage til »indskrænkingsperspektivet« med denne nuancering in mente, bliver det tydeligt, at det helt primært er det frie eller »stærke« faglige skøn, som indskrænkningen er rettet mod. Hvad Lipsky og implementeringsperspektivet angår, så hænger frontlinjens handlerum nært sammen med det faktum, at de manøvrerer i organisationer med vage, flertydige og nogle gange endog modstridende mål. Når der inden for dette perspektiv argumenteres for et udbredt skøn i socialt arbejde, så er det i højere grad i forhold skøn, hvor beslutninger og kriterier for beslutninger ikke frit defineres af socialarbejderne som professionelle, men hvor socialarbejderen skal foretage en vurdering eller har ansvaret for at træffe en beslutning, der falder inden for de gældende regler. Denne udlægning af skøn i frontlinjen betyder, at der er mulighed for at »bevæge sig« inden for de lokalt og centralt definerede standarder og regler, men også at disse muligheder kan være varierende afhængigt af frontlinjemedarbejderens ressour-

cer og organisatoriske forankring. Evens & Harris (2004) peger på, at socialarbejderne har flere strategiske muligheder i deres måde at forholde sig til de gældende regler på. Der kan både være tale om, at socialarbejderne kan fortolke reglerne »kreativt« for at give plads til bevægelse, og at de kan benægte, at reglerne overhovedet kan fortolkes for at begrænse bevægelsesmulighederne⁹⁶.

Fagligt skøn i det sociale arbejde bliver ikke udelukket af eksempelvis tilstedeværelsen af kategoriseringsredskaber og implementeringen af metoder som ressourceprofil eller dialogværktøj (jf. kap. 1), men disse tiltag medvirker til at udstikke kontekstuelle betingelser for, hvilke skøn er mulige, og hvilke argumenter socialarbejderne kan bringe i spil i forhold til skøn og vurdering i deres arbejde. Med udgangspunkt i min teoretiske antagelse om, at der i frontlinjen er et »betinget handlerum«, er det ikke så interessant at videreføre en diskussion om, hvorvidt skønnet er indskrænket, eller om det er »ustyrligt«, men i langt højere grad, hvordan dette handlerum udfyldes i forskellige praksissammenhænge.

7.3 **»Så kan du se, at jeg har visiteret dig videre«**

Den anden analyse handler også om en klient, der i første omgang er blevet vurderet arbejdsmarkedsparat, men som visiteres videre til et andet socialfagligt team og samtidig omkategoriseres til en kategori, der rummer »problemer ud over ledighed«. Udgangspunktet for analysen er kvalitativt materiale fra Kommune S. Det er dels observation af mødet mellem socialarbejderen og klienten og dels observation af et møde mellem socialarbejderen og virksomhedskonsulenten.

Dette empiriske eksempel starter med, at socialarbejderen U forbereder sig til mødet med klienten, som vi her kan kalde »Mads«. Hun læser journalen og konstaterer, at Mads har fået kontanthjælp siden september måned, men at han henvendte sig til kommunen første gang i slutningen af juni måned. Det er nu slutningen af december, og samtalen er indkaldt, fordi der er gået tre måneder, siden kontanthjælpen blev udbetalt første gang. Mads skulle egentlig have været aktiveret i kommunens »Jobgruppe«, som er et aktiveringsprojekt, der med udgangspunkt i, at deltagerne mødes i et edb-lokale en gang om ugen, har til formål at støtte op om jobsøgningen.

søgningen. Jobgruppen er dog midlertidig nedlagt (jf. kap. 8), hvorfor Mads ikke har været tilbudt aktivering. U vurderer, at samtalen skal handle om aktivering og om at indskærpe over for Mads, at han er forpligtet til at udnytte sine muligheder for at få arbejde. Hendes vurdering af Mads er, at han ikke længere er en »10'er, fordi han har haft et langt fravær fra arbejdsmarkedet«. Mads har ingen uddannelse ud over 9. klasse. Han har arbejdet i mediebranchen i flere år og var medstifter af et magasin, før han oprettede sit eget internetmagasin, som han gik konkurs med. Han har 12 års erfaring, men ikke nogen formel uddannelse på området. Han har en gæld på ca. en million. U omtaler ham som »en af de der juppiedrenge. Han ved godt han skal noget andet, men han kan ikke forestille sig det«. U vurderer, at en persons selvopfattelse betyder meget. Der er stor forskel på, hvordan folk opfatter forsørgelse. Hun opfatter Mads som mere svag, fordi han har det selvbillede han har, som »direktørtypen«, der ikke kan se sig selv i en ordinær ansættelse. Mads ankommer til mødet. Han er en meget nydelig yngre mand i jakkesæt og med en smart skjorte. U undskylder, at Mads først er blevet indkaldt nu, for han skulle have været indkaldt tidligere. Mads går straks i gang med at tale. U indtager en mere lyttende rolle gennem hele samtalen. Mads kommer med en lang forklaring om, hvad han selv har gjort for at få job. Han fortæller om et forretningsnetværk, som er støttet af Vækstfonden under Erhvervsministeriet, og snakker længe om investorer og forretningsprojekter. Han har planer om at lægge sit forslag til et forretningsprojekt på internettet dagen efter. Han har en kopi med til U om Vækstfondens forretningsnetværk. Mads mener, der er gode chancer for, at investorerne hopper på hans projekt. Han mener, der er mulighed for, at han så kan få en direktørstilling i sit eget firma. Han mener derimod ikke, det er muligt for ham at komme ind på det ordinære arbejdsmarked. U understreger, at han jo skal være villig til at »påtage dig hvad som helst«. Mads svarer »ja, men det er jeg jo også parat til...«. Han snakker videre om møder med potentielle investorer.

U: »Hvad kunne du ellers forestille dig?«

Mads: »Jeg kan forestille mig at komme med noget nyt. Jeg kan ikke se mig selv i et traditionelt job, jo det kan jeg jo blive nødt til«.

U: »Ja det kan du jo blive nødt til«.

U fortæller, at hun faktisk havde trukket loven om, at den ledige er forpligtet til at udnytte arbejdsmuligheder, »... *men det kan jeg høre, at du godt er klar over*«

U fortæller Mads, at hun vil skrive et referat af mødet og visitere ham videre til kontanthjælps/revalideringsafdelingen (voksenteamet).

U: »*Du vil blive indkaldt af den nye sagsbehandler i det nye år. Så kan du se, jeg har visiteret dig videre*«.

Argumenterne for at omkategorisere Mads fra arbejdsmarkedsparat til »ikke længere en 10'er« er administrativt begrundede og er primært koblet op på et tidsaspekt. Han har modtaget kontanthjælp i mere end tre måneder, hvilket i Kommune S automatisk medfører en viderevisitering af sagen (i det omfang, der er ressourcer i visitationen til at overholde de administrative krav). U forklarer, at formålet med mødet er at indskærpe over for Mads, hvilke forpligtelser der ligger i loven. U påpeger flere gange under mødet lovens krav over for Mads. Hun siger, at han skal være »villig til at påtage sig hvad som helst« og gør ham opmærksom på, at han som arbejdsløs er forpligtet til at udnytte sine arbejdsmuligheder. Mads giver på den ene side udtryk for, at han er bekendt med lovens krav om udnyttelse af arbejdsmuligheder, men på den anden side giver han udtryk for, at han ikke kan forestille sig at være ansat, men alene ser sig selv i rollen som direktør eller initiativtager. Orienteringen om forpligtelserne i forhold til loven kobles ikke umiddelbart op til sanktioner. Mads får ikke besked om, at han risikerer at miste sin kontanthjælp, at han skal deltage i aktivering eller lignende. Derimod ligger der en appel til disciplinering i mødet. U appellerer til Mads med formuleringer som »*du skal jo*«, »*det kan du blive nødt til*« og »*det er du jo godt klar over*«. I samtalen foregår der en forhandling mellem U og Mads om villigheden til at »påtage sig hvad som helst« og kravet om at søge ordinære job. Mads' selvbillede som selvstændig »direktørtype« betyder, at han ikke har søgt arbejde bredere, og at hans bestræbelser på at blive selvforsørgende alene går på at søge fodfæste som selvstændig. U's position i forhandlingen går på at understrege reglerne og lovgivningen på området, samt på forskellig vis at appellere til Mads' forståelse af disse udefrakommende krav. Den praktiske handling, som følger disse appeller, er viderevisitering til voksenteamet og dermed overflytning af Mads til en administrativ kategori, der ik-

ke længere er »arbejdsmarkedsparat«. U's vurdering er, at Mads' primære problemer er hans »selvbillede«.

Da Mads er gået siger U, at det måske kunne være en god idé, hvis Mads snakkede med en virksomhedskonsulent i voksenteamet, som eventuelt kunne hjælpe ham til at få et kursus, der kunne give Mads papir på det, han kan (primært projektledelse). Et sådant kursus er ifølge U muligt at få bevilliget i kommunen, hvis han har en arbejdsgivererklæring om, at han efterfølgende kan få tilbudt job – *»hvis der er perspektiver i det«*. Det er virksomhedskonsulentens opgave at vurdere om klienten kan *»sælges«* efterfølgende. Efter mødet med Mads holder U et møde med kommunens virksomhedskonsulent.

Virksomhedskonsulenten: *»hvorfor går han ikke bare ud og får et job?«*

U: *»Han tilhører gruppen af de der mediefolk og reklamefolk. Han har ikke papir på noget som helst«*

Virksomhedskonsulenten kigger sagen igennem: *»Jeg vurderer ikke, at han kommer i arbejde selv«*. Han undrer sig over, at man ikke presser ham til eksempelvis noget ufaglært inden for service eller rengøring.

Virksomhedskonsulenten: *»Jeg ville køre ham hårdt. Projekterne [de kommunale aktiveringsprojekter] tager dem ikke, for det er ikke deres målgruppe. Det vil blive svært at tilfredsstille hans behov«*.

De snakker om, at Mads skal være villig til hvad som helst, og at det kunne være en mulighed at tilbyde ham offentlig jobtræning på biblioteket, men det forudsætter, at voksenteamet visiterer til det.

I mødet med virksomhedskonsulenten lægger U op til, at det kunne være en støtte til Mads, hvis han fik papir på det, han kunne. Virksomhedskonsulenten lægger dog mere vægt på, hvorvidt Mads overhovedet er villig til at komme i arbejde frem for hans manglende dokumentation på sine kompetencer. Han *»vil køre ham hårdt«* og forstår ikke, hvorfor han ikke bare *»går ud og får et job«*. Virksomhedskonsulenten stiller sig undrende over for, at *»man«* ikke har presset ham til at tage noget ufaglært arbejde. Hvem *»man«* er, fremgår ikke direkte, men må antages at være forvaltningen.

Både U og virksomhedskonsulenten giver udtryk for skepsis over for Mads' muligheder for at blive selvforsørgende gennem selvstændig virksomhed. Deres forestilling om muligheder for integration på arbejdsmarkedet handler om »almindeligt lønarbejde«, om et »traditionelt job« og som eksempler på redskaber til at opnå denne type selvforsørgelse nævnes muligheden for at »tage ufaglært arbejde inden for service eller rengøring« eller få »jobtræning på biblioteket«. Begge dele meget langt fra den forestilling om arbejdsmarkedsintegration, som Mads giver udtryk for.

Her er det værd at stoppe op og trække en linje tilbage til fokusgruppens vurdering af den fiktive klient Vivian. Kan teamets vurdering af en fiktiv klient genkendes i de konkrete skøn og handlinger, som foretages af medlemmer af teamet i deres egen praksis? Selv om Vivian og Mads er forskellige klienter med forskellige ressourcer, behov og ønsker, kan en sammenligning af de to give indblik i praksis i Kommune S. I vurderingen af Vivian pegede socialarbejderne på, at de ville have stillet eksplicite krav til Vivian (»hvorfør går du ikke bare ud og får dig et job på Påskebrød?«) i samtalen med hende. De pegede på, at de ville have stillet mere direkte spørgsmål i forsøget på at komme til bunds i, hvorfor Vivian ikke bare fik sig et job. Med andre ord hævdede de, at de ville have prioriteret en opklarende samtale, med fokus på afklaring af forudsætninger, muligheder og behov, men også med en konfronterende og direkte stil. I socialarbejderen U's samtale med Mads er det dog langt fra denne tilgang, der anvendes. Her kan man nærmere tale om en ikke-konfronterende stil og en ikke-opklarende samtale. Et aspekt, som fokusgruppen i Kommune S var meget kritiske overfor i videosamtalen mellem sagsbehandleren og Vivian var, at Vivian fik mulighed for at forhandle sig frem til en udskydelse af aktiveringsopstart (»den ville ikke være gået hos mig!«). Men som påpeget af både Brodtkin (1997) og Henriksen & Prieur (2004) så er mere eller mindre eksplicite forhandlinger med klienten en væsentlig del af det sociale arbejdes praksis. I socialarbejderen U's møde med Mads indgår en mere implicit forhandling, der handler om Mads' ret til at definere, hvilke typer arbejde han »kan se sig selv i« og følgelig har tænkt sig at søge. Socialarbejderen U. indtager en forhandlingsposition, hvor hun stiller krav om, at Mads skal være villig til »hvad som helst«, og at han skal »udnytte sine ar-

bejdsmuligheder«, men resultatet af forhandlingerne bliver, at Mads oprettholder sit »selvbillede« som selvstændig.

U's håndtering af sagen har primært været administrativ. Mads har ikke været i aktivering og har dermed ikke haft kontakt til andre socialarbejdere i sin tid som kontanthjælpsmodtager i kommunen. Omstruktureringen i kommunen har haft en række konkrete konsekvenser for forløbet i Mads' sag. Det aktiveringsprojekt, som Mads skulle have været tilbudt, er midlertidigt nedlagt. Kommunens jobkonsulenter, det tidligere har varetaget aktiveringsopgaver over for de arbejdsmarkedsparate i kommunen, findes ikke længere i kommunen (jf. kap. 4 & 8). Visitationens medarbejdere har principielt overtaget aktiveringsopgaverne, men har blandt andet på grund af arbejdspress (de oplever, at de er »sandet til i sager«) og manglende ledelse af afdelingen ikke fået taget ordentlig hul på varetagelsen af disse opgaver. Samtalen mellem U og virksomhedskonsulenten har form af en uforpligtende snak og er ikke umiddelbar handlingsrettet. U har allerede visiteret Mads videre til en ikke nærmere defineret socialarbejder i voksenteamet, og virksomhedskonsulenten er ikke »sat på sagen«. Den afsluttende snak går på, at det nu er voksenteamets medarbejdere, der skal arbejde med Mads. Mødet handler derfor ikke i så høj grad om, hvordan Mads' sag skal håndteres, men nærmere om udveksling af holdninger til en klient som Mads. Vurderingen af Mads er ikke ulig den vurdering, som kommunens socialfaglige team lavede af videoens Vivian (jf. kapitel 6). På den ene side gives der udtryk for, at klienten selv burde kunne finde sig et arbejde. På den anden side fremhæves flere problematiske aspekter ved klienten: at han mangler motivation, at det bliver svært at tilfredsstille hans behov, at han har et problematisk selvbillede, hvilket udgør en barriere for at blive selvforsørgende. Både U og virksomhedskonsulenten ser integration på arbejdsmarkedet i forståelsen »lønarbejde« og stiller sig skeptisk over for potentialet i de ideer, Mads selv fremfører. Den konkrete handling i sagen er viderevisitationen. Men de øvrige handlemuligheder, der ridses op i samtalen mellem virksomhedskonsulenten og U handler blandt andet om metodisk tilgang og stil i interaktionen med klienten. Virksomhedskonsulenten betoner ligesom flere af deltagerne i fokusgruppeinterviewet nødvendigheden af en »hård og konfronterende stil«, der kan presse Mads til selvforsørgelse.

Brodkin (1997) påpeger, at frontlinjemedarbejderne gør, »hvad de kan« og at deres dygtighed afhænger af deres professionelle færdigheder, organisationens ressourcer og adgangen til gode uddannelses- og jobmuligheder for klienterne. Hvis vi ser på håndteringen af Mads i dette perspektiv, så fylder socialarbejdernes færdigheder som administrator og som én, der orienterer klienten om de gældende regler, en hel del. Men det er ikke alene hos socialarbejderen, problemerne ligger. Mads får ikke tilbud om aktivering netop på grund af mangel i »organisationens ressourcer«, fordi det pågældende aktiveringstilbud (»jobgruppen«) er midlertidig lukket ned (jf. kap. 8). Og hvad angår adgangen til »gode uddannelses- og jobmuligheder«, så bliver disse muligheder kun i begrænset omfang taget op til diskussion. U peger på muligheden for, at Mads kan få »papir på det, han kan« (projektledelse), men overvejelserne fører ikke til handling, idet de administrative regler træder i forgrunden og betyder, at Mads visiteres videre til voksenteamet, der nu skal varetage hans sag. I samtalen mellem virksomhedskonsulenten og U bliver forskellige jobmuligheder nævnt (ufaglært arbejde inden for service eller rengøring, jobtræning på biblioteket). Disse forholdes ikke til klientens egne ønsker (om igen at blive selvstændig), og den konsensus, der opstår mellem virksomhedskonsulenten og U, om at dette er en helt urealistisk mulighed, bliver ikke fremført direkte i samtalen mellem Mads og U.

7.4 **»Der kan blive behov for, at der er nogle andre ressourcer til rådighed«**

Denne analyse er baseret på empirisk materiale fra Kommune J. Materialet stammer både fra observationer, fokusgruppeinterview med det socialfaglige team og fra interview med en socialarbejder.

Det empiriske eksempel tager sit udgangspunkt i, at en socialarbejder fra aktiveringsgruppen, C, stikker hovedet ind på kontoret hos B som sidder i kontanthjælpsgruppen. Hun har fået en sag, som hun mener, er fejlvisiteret, og som i stedet skal placeres i kontanthjælpsgruppen. Det drejer sig om en ung mand på 23 år. Lad os kalde ham »Poul«. Poul har boet i USA og er flyttet til Danmark for fire år siden sammen med sin amerikanske far

og danske mor. Han kommer direkte fra ordinær beskæftigelse, er blevet fyret og søger nu kontanthjælp. Han har tidligere modtaget kontanthjælp og har været aktiveret. Poul hører dog efter C's vurdering ikke hjemme i aktiveringsgruppen. Hun vurderer ham til at være »en dårlig 3'er«, og dermed hører han hjemme i kontanthjælpsgruppen. Hun fortæller, at journalen rummer informationer om misbrug, incest i barndommen, mv. Hun vurderer, at Poul er en »skrøbelig person«, og siger til B, at »jeg vil meget gerne se bevist, at der ikke er problemer ud over ledighed«. Socialarbejderen i kontanthjælpsgruppen (B) overtager sagen (observation, Kommune J).

Senere på ugen under fokusgruppeinterviewet spørges der ind til mulighederne og argumenterne for at omvisitere og omkategorisere klienterne.

Interviewer: Har I oplevet i aktiveringsgruppen på nuværende tidspunkt, at I har fået personer ind, som, I oplever, er visiteret forkert?

C: Jamen jeg har jo oplevet det i denne her uge, hvor jeg havde en ung mand (...) som så har haft to måneders arbejde det ene sted og en tre uger et andet sted. Og når jeg så går tilbage til visitationsjournalen, så kan jeg da se, at han har væsentlige sociale problemer, har været udsat for incest, kriminalitet, er opvokset i USA, men er flyttet til Danmark for nogle år siden. Han har haft et misbrug. Og der er det så blevet vurderet i foråret [knap et år tidligere], at han havde brug for en særlig indsats. Og der er det så min tanke, at han er ikke tilstrækkelig klar, selv om han har været ude og arbejde, fordi hans baggrund et eller andet sted er så belastet, at der kan blive behov for, at der er nogle andre ressourcer til rådighed, end der er i aktiveringsgruppen. Det er ikke ensbetydende med, at han ikke skal aktiveres. Men at der er begrænsede ressourcer nede hos os, så det var min tanke, men den lå sådan på vippen i forhold til (...).

Den umiddelbare visitation i kommunen foretages af »slusen«, hvor to administrative medarbejdere visiterer ud fra nogle elementære grundprincipper: hvis klienten har været i arbejde, og hvis han/hun ikke umiddelbart fortæller om helbredsmæssige eller sociale problemer, visiteres klienten til aktiveringsgruppen. »vi tager så en lille snak med dem, prøver og finde ud af, hvor de hører til henne (...) Det er sådan den helt enkle funk-

tion« (administrativ medarbejder, Kommune J). Visitationen af Poul foregik ud fra disse grundprincipper. C går dog tilbage i journalen og kan konstatere, at han har været kontanthjælpsmodtager tidligere, at han har en »belastet« baggrund, og at der tidligere, for knapt et år siden, har været brug for en »særlig indsats«. Det er værd at hæfte sig ved, at viderevisitationen ikke er »ensbetydende med, at han ikke skal aktiveres«. Der fastholdes med andre ord et arbejdsmarkedsperspektiv i kraft af, at de redskaber, som socialarbejderne har til rådighed, stadig tænkes bragt i anvendelse. Vurderingen går på, at begrænsningen i ressourcer i den socialfaglige gruppe, som C sidder i, aktiveringsgruppen, kan vise sig at hæmme arbejdet med Poul. Det primære argument for at visitere ham videre til kontanthjælpsgruppen er aktiveringsgruppens begrænsede ressourcer. I interviewet med B fra kontanthjælpsgruppen, der nu har overtaget sagen, forklares nærmere.

B: Ja, han kommer selv jo og siger, at han er blevet fyret. Og det er derfor, han kommer og søger kontanthjælp. Og så ringer alarmklokke »1« dernede, og så siger de, så skal han op til aktiveringsgruppen. Det er det slet ingen tvivl om. Så der sender de så ham op (...). Og hvordan det så kan være, at min kollega C. kommer ind og kigger på hans journal, det ved jeg ikke (...) men hun har måske lige haft et øjeblik den formiddag, hvor hun har haft tid til at gå ind og kigge i journalen (...)Og så ser hun det journalnotat, som er lavet for et års tid siden, og så vurderer hun, at det er en for tung sag til, at hun skal have den.

Interviewer: Fordi der ligger noget misbrug og noget?

B: Der ligger i hvert fald en problematik, flere af slagsen, fra tidligere.

Interviewer: Og hun kommer så ind til dig [på kontoret] og siger, at hun vil visitere ham videre til dig.

B: Ja, den vil hun gerne have, at jeg tager. For hendes vurdering er, at vedkommende er ikke til straksaktivering. Uden at have talt med vedkommende. Og aktuelt fulgt op på hans situation...

Interviewer: Og det kunne jeg forstå var et spørgsmål om, at du har en bredere vifte af muligheder?

B: Jeg kan lade ham være lidt i fred, ikke også

Interviewer: Og det kan hun ikke?

B: Det kan hun ikke! Hun skal simpelthen.... Efter omstruktureringen skal hun passe på. Hun må ikke strande inde med nogen klienter. I gamle dage ville hun godt have kunnet beholde ham, men nu er hun meget opmærksom på at de sager, der står i hende skuffe, det er et'ere, og det er to'ere, og det er gode tre'ere. Og hun vurderer simpelthen ham til at være mindst en dårlig tre'er. Hun skal ikke til at arbejde med ham, for hun vurderer, at der er for meget arbejde i ham. Så det er viften af tilbud, men også et eller andet med at heroppe, der kan vi tage det lidt mere stille og roligt

Interviewer: Og sanktioneerne er ikke så altafgørende?

B: Nej, sanktioneerne kommer jo først i det øjeblik, der bliver lagt en plan. I det øjeblik der er lavet aftale om, at han skal starte på Projektgården i morgen, så kommer sanktioneerne indover. Og der vurderer hun, at hun mener måske ikke, at han kan møde derude, men sanktioneerne vil komme alligevel. Man går ikke ind og vurderer efterfølgende, »nå, men vi kan også godt forstå, at du ikke kommer fordi sådan og sådan«. Det gør man ikke. Han er godkendt til aktivering, så skal han også deltage i forløbet. Færdig med fyrre. Så er det sygdom dokumenteret ved egen læge, eller hvad ved jeg, der kan friholde ham. Men bare at han er slendrian, det er sgu ikke nok. Og slendrian fordi han har en rygsæk med sig, som belaster ham. Det er ikke nok. Det var, fordi hun ikke kunne vurdere ham til umiddelbart at skulle i straksaktivering.

(...)

B: Han har formået at være selvforsørgende mere eller mindre hele efteråret. Og min holdning vil jo nok have været, at jeg i første omgang ville have vurderet ham i forhold til Projektgården. Det ville jeg. Men jeg ville naturligvis også have hørt ind til, hvordan går det med det misbrug der? Og hvordan har forløbet ude på dit arbejde gået? Har du haft mange sygedage, for eksempel? Det ville jeg nok også kunne se ud af nogle lønsedler, det fremgår jo også. At de godt nok har en løn, men hvis 10 ud af 14 dage er sygedage, så ville jeg begynde at tænke; Nej, så er det ikke Projektgården, så skal vi gribe det an på en anden måde.

Vurderingen af Poul baserer sig på gamle journalnotater. Han har endnu ikke været til møde med hverken socialarbejderen i aktiveringsgruppen eller socialarbejderen i kontanthjælpsgruppen. Han har været inde på kommunen for at søge om kontanthjælp, og denne henvendelse har fået »alarmklokke 1« til at ringe. »Alarmklokke 1« betyder med andre ord, at

klienten i første omgang vurderes arbejdsmarkedsparat (indtil andet er bevist, eller hvis andet ikke fremgår tydeligt af sagen). Der er fra politisk side i kommunen en klar melding om, at socialarbejderne skal have fokus på ressourcer frem for på problemer (jf. kap. 5). Poul kommer fra en ordinær ansættelse og visiteres derfor uden videre til aktiveringsgruppen og kategoriseres umiddelbart som arbejdsmarkedsparat. Det betyder, at hans journal er blevet fundet frem og sendt op til C i aktiveringsgruppen. Allerede på dette tidspunkt vurderer C, at sagen er »for tung« til at blive i aktiveringsgruppen. Eller rettere – at den rummer mulighederne for at udvikle sig til en tung sag. Viderevisiteringen til kontanthjælpsgruppen er en forebyggende indsats⁹⁷. Hvis det skulle vise sig, at C fik ret i sin vurdering, ville hendes muligheder for at være fleksibel i sin varetagelse af Pouls sag være begrænset. I aktiveringsgruppen er hun nødt til at straksaktivere ham. Dermed ville eventuelle sociale problemer, der hindrede eller besværliggjorde hans deltagelse i aktiveringen, blive mødt med sanktioner. Argumenterne for at viderevisitere Poul hentes i både hensynet til ham som klient i systemet og i ressourcefordelingen mellem de to socialfaglige grupper i kommunen. For at tage det sidste først, så tør C ikke risikere at komme i gang med at arbejde med Poul som klient. Hun har hverken tid eller ressourcer til at arbejde kvalificeret med en socialfaglig problemstilling, som rækker videre end uafklarethed eller begrænset marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet. Hensynet til Poul handler om, at der i viderevisiteringen tages højde for, at hans belastede fortid eventuelt stadig kan spille en rolle i forhold til hans ressourcer ift. arbejdsmarkedet. Når sagen er placeret i kontanthjælpsgruppen, er der åbnet mulighed for, at der kan bruges mere tid på sagen, der er mulighed for at give mere fleksible tilbud til ham, og der er mulighed for at »tage det mere stille og roligt«. I en anden sag, der har at gøre med en klient, som flere gange har været inde og afsone, som har en socialt belastet baggrund, og som ifølge en faglig vurdering mangler »personlige kompetencer«, skønner C tilsvarende, at en viderevisitering til kontanthjælpsgruppen er i klientens interesse, fordi »...klienten har behov for en helhedsvurdering som jeg ikke kan tilbyde ham i aktiveringsgruppen« (Socialarbejder C, Kommune J). I forhold til Poul vurderer B umiddelbart, at der ikke er grund til at antage, at han ikke er arbejdsmarkedsparat og dermed kan aktiveres.

Både C i aktiveringsgruppen og B i kontanthjælpsgruppen understreger, at viderevisiteringen ikke er ensbetydende med, at arbejdsmarkedspektivet afkobles. B holder fast i, at blikket må være rettet mod ressourcerne frem for problemerne, og giver samtidig udtryk for en vis skepsis over for C's viderevisitering af Poul. Men hun udviser forståelse over for det organisatoriske og ressourcemæssige dilemma, som C befinder sig i i aktiveringsgruppen. Det aktiveringstilbud, som B præsenterer, er det samme, som C ville have anvendt i aktiveringsgruppen. Det vil sige, at Poul ikke nødvendigvis vil komme til at opleve en forskel mellem at være visiteret til aktiveringsgruppen eller til kontanthjælpsgruppen, ud over at det er to forskellige socialarbejdere, han skal have kontakt med. Den primære forskel ligger i, at der potentielt er flere ressourcer, mere tid og flere indsatsstyper at trække på, hvis den omtalte »rygsæk« skulle vise sig at volde problemer. Viderevisiteringen er også en bestræbelse på at holde kommunens strategi om at sanktionere de arbejdsløse lidt på afstand af en person, der potentielt har problemer ud over arbejdsløsheden.

Også her kan det være interessant at se på, hvordan håndteringen af Pouls sag hænger sammen med det socialfaglige teams vurdering af Vivian. Kan der trækkes paralleller mellem teamets vurdering af en fiktiv klient og de konkrete skøn og handlinger, som foretages i praksis af socialarbejdere i Kommune J? Også her er det selvfølgelig vigtigt at have in mente, at Vivian og Poul er to helt forskellige klienter med hver deres profil. Det er dog alligevel elementer, der går igen i håndteringen af de to klienter. Først og fremmest synes socialarbejdernes tilgang, der kan beskrives »fokus på ressourcerne, med blik for problemerne« også at gå igen i socialarbejdernes håndtering af Pouls situation. Udgangspunktet er, ligesom tilfældet var med Vivian, at klientens forudsætninger i forhold til mulig arbejdsmarkedsintegration skal vurderes. I Vivians tilfælde var konklusionen, at der var masser af ressourcer, og som følge deraf ville socialarbejderne tage en samtale med hende om pligten til selvforsørgelse og igangsætte en aktiveringsindsats med henblik på arbejdsmarkedsintegration. I Pouls tilfælde fører vurderingen af forudsætningerne til en anden konklusion og dermed en anden socialfaglig indsats. Socialarbejderen bruger sin socialfaglige vurdering til at mildne de kontante krav, der stilles ovenfra om straksaktivering

og sanktioner, ved at viderevisitere Poul til kontanthjælpsgruppen, hvor sanktionskravene er mindre markante end i aktiveringsgruppen.

Ressourcebegrænsningerne og kravet om aktivering og sanktioner i aktiveringsgruppen betyder, at C løser det problem, som hun ud fra sin socialfaglige vurdering forudser, kan opstå, ved at visitere Poul videre til kontanthjælpsgruppen, der organisatorisk og ressourcemæssigt har andre vilkår. Håndteringen af Pouls sag kan tolkes i lyset af Brodkins (1997) påpeging af, at socialarbejderne ikke bare gør, hvad de vil (egennytte, personlige holdninger), eller hvad de får besked på at ville (kommunen/institutionens logikker). De gør, hvad de kan gøre (Brodkin 1997). Og i sagen med viderevisiteringen af Poul så er socialarbejderens konkrete handlemulighed blandt andet at visitere videre til en afdeling med lidt flere ressourcer, at diskutere den socialfaglige vurdering og at indgå i faglig sparring om sagen med den socialarbejder, der skal overtage sagen. En central faktor i denne vurdering er socialarbejderens faglighed. Det faglige skøn begrundes med en række forskellige eksplicite såvel som implicite argumenter: socialarbejderne trækker på en erfaring, der siger dem at en »rygsæk« som Pouls (som blandt andet rummer incest, kriminalitet og misbrug) kan have betydning også senere i livet og også i forhold til arbejdsmarkedsintegration; at arbejdsmarkedsperspektivet ikke automatisk afkobles, selv om klienten har en sådan »rygsæk«; at der bør tages højde for Pouls eventuelle behov for ekstra indsats; at der er begrundet antagelse om, at sanktioner og straksaktivering kan virke kontraproduktivt for en person som Poul; og at udgangspunktet for en arbejdsmarkedsorienteret indsats må tage udgangspunkt i en antagelse om, at Poul ikke kan »motive-res« (dvs. skræmmes eller trues jf. kap. 5) i arbejde, men muligvis skal støttes i processen.

Et fremherskende hensyn i sagen er hensynet til klienten, som, begrundet i faglige erfaringer, antages bedst varetaget i kontanthjælpsgruppen. Samtidig fastholdes målsætningerne om, at klienten skal aktiveres og hjælpes i retning af arbejdsmarkedet. Der er altså i håndteringen af Pouls sag anlagt netop det både-og-perspektiv, som den inklusionsorienterede praksislogik foreskriver. På samme tid et hensyn til klienten og et hensyn til målsætningen om arbejdsmarkedsintegration og selvforsørgelse for klienten⁹⁸. Det er dog samtidig værd at bemærke, at denne dobbelthed eller

både-og-perspektivet bliver hæmmet af kommunens krav om straksaktivering og sanktioner over for klienterne. I forhold til de klienter, som formodes at have problemer ud over ledighed, spiller det faglige skøn og ikke mindst muligheden for, at socialarbejderne har et vis handlerum i praksis, en afgørende rolle. I den konkrete håndtering af Pouls sag er det det faglige skøn, der får forrang i forhold til de kommunalpolitiske krav om sanktioner og straksaktivering.

7.5 Betinget handlerum i frontlinjen

Håndteringen af de to sager i de to kommuner understreger, at der er et vist handlerum i frontlinjen, men at fortolkningen af, hvordan dette handlerum tages i anvendelse, må forholdes til de eksisterende mulighedsrum og handlemuligheder forskellige steder på feltet. Analyserne af, hvordan et socialfagligt skøn blev udfoldet i forhold til hhv. Poul og Mads, understreger nødvendigheden af at have en mere nuanceret og varieret forståelse af skøn i socialt arbejde⁹⁹.

Hvis vi ser på sagen om Mads i Kommune S, så kan håndteringen af sagen bedst forstås inden for rammerne af »regelorienteret sagsbehandling«. I det omfang det er muligt at tale om, at socialarbejderen foretager et skøn, er det et skøn baseret på et »objektivt kriterium«, nemlig ledigheds længde. Tremånedersreglen ligger som en standard for socialarbejderens handlinger og medvirker til at begrænse mulighederne for fagligt skøn over for Mads. Mads orienteres om viderevisiteringen, men det giver ikke særlig mening at tale om et åbent skøn, hverken i forhold til klienten eller i forhold til eventuel faglig refleksion. Her kan man tale om et bundet skøn, som kan fortolkes i forhold til de mulighedsrum og handlemuligheder som den pågældende socialarbejder kan orientere sig i forhold til. Skønnet er bundet af den faglige selvforståelse, som hersker i det socialfaglige team, og som primært betoner en socialretslig og juridisk forankret viden. Det er desuden bundet af den administrative logik, som præger håndteringen af Mads. Længden på hans arbejdsløshedsperiode fremstår som *det* centrale vurderingsparameter, der betinger skønnet af ham som »ikke længere arbejdsmarkedsparat«.

Hvis vi omvendt ser på, hvordan skønnet bruges i sagen om Poul i Kommune J, så gør socialarbejderne brug af et skøn. Men det bliver nødvendigt at nuancere forskellige typer skøn (Koch 1982, Evens & Harris 2004) for at kunne forstå, hvordan socialarbejderne rent faktisk anvender denne mulighed i praksis. I dette tilfælde kan man tale om, at det er et fagligt skøn, som er begrundet i en formodning om et behov, og som indgår i en faglig diskussion i (dele af) det socialfaglige team. Man kan derfor tale om dette skøn som et åbent skøn, ikke i forhold til klienten, som Koch definerer det, men i forhold til det socialfaglige team. Dermed kan man tale om åbenhed i retning af faglig refleksion i en given sag. Skønnet er ikke et frit skøn, hvor kriterierne for skønnet fastlægges af de professionelle. Skønnet er bundet i forhold til de handlemuligheder, der findes i kommunen. Ressourcetildelingssystemerne i kommunen (at der er flere ressourcer til rådighed i håndteringen af den enkelte klient i kontanthjælpsgruppen, end der er i aktiveringsgruppen) betyder, at C ud fra en faglig vurdering af Pouls sag og de potentielle problemer, der antages at kunne opstå, visiterer ham væk fra aktiveringsgruppen og dermed væk fra de sanktioner og den »hårde linje«, som denne gruppe i forhold til organiseringen og de kommunale målsætninger arbejder inden for (jf. kap. 4 og 5). I skønnet udfoldes en faglig vurdering, der trækker på C's erfaringer med klientarbejdet. Socialarbejdernes kulturelle kapital er en ikke uvæsentlig faktor i håndteringen af Pouls sag, hvor håndteringen af sagen bunder i erfaringer fra praksis, et ønske om at tage hensyn til klienten og muligheden for faglig refleksion.

Det skøn, som C foretager, kan fortolkes som et skøn i klientens interesse. Viderevisiteringen af Poul tager udgangspunkt i socialarbejdernes formodninger om de specifikke behov og karakteristika, som Poul har. Socialarbejderens indsats går i retning af blandt andet at »assistere klienten i at få de ressourcer, han har brug for« (Hasenfeld 2000a). Samtidig bruger socialarbejderen skønnet for at modsætte sig her og nu-arbejdsmarkedspektivet, uden dog at afskrive en arbejdsmarkedsorientering i form af muligheder for aktivering¹⁰⁰.

Analyserne peger på nogle barrierer for en integrationsorienteret praksislogik, der både rummer lydhørheden over for klientens (formodede) behov og arbejdet for at bringe klienterne nærmere integration på arbejds-

markedet. På et institutionelt niveau medvirker rigide ressourcetildelings-systemer til at hæmme integrationsorienteringen, hvilket dog imødegås af handlerum i frontlinjen og muligheden for at udfolde et fagligt skøn i forhold til de enkelte sager.

Et andet element, som hæmmer integrationsorienteringen, er »enten-eller«-logikken. Hvis der opstilles en dikotomi, der på den ene side stiller hensynet til klienten og en udfoldet socialfaglighed, og på den anden side stiller aktivlinjen, arbejdsmarkedsorienteringen og aktiveringsindsatsen, så risikerer man at afspore begge dele, ikke mindst i arbejdet med de klienter, som har behov for støtte og tildeling af ekstra ressourcer af den ene eller anden art. Med andre ord ligger der en fare i en antagelse om, at aktivlinje og arbejdsmarkedsorientering bedst udfoldes gennem begrænsning af fagligt skøn, udhuling af socialfaglighed og ved at hæmme socialarbejdernes handlerum i frontlinjen. Tværtimod kan netop en styrket socialfaglighed, der tager udgangspunkt i andet og mere end de gældende regler og lovgivningen på området, faglige refleksioner og diskussioner af konkrete sagers håndtering og forsøget på at assistere klienten i at få adgang til de nødvendige ressourcer, være centrale elementer i forsøget på at øge træfsikkerheden i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet i retning af arbejdsmarkedsintegration.

8 Aktivering i åbne eller lukkede universer

Lov om aktiv socialpolitik sætter aktivering centralt som indsats. Aktivering udgør derfor både en ovenfra givet kontekst for socialt arbejde på beskæftigelsesområdet og en lokal kontekst, der rummer forskellige muligheder for aktivering. Aktivering er en samlebetegnelse, der dækker over en lang række indsatstyper, herunder forskellige former for uddannelse, kortere kursusforløb med jobsøgning, afklaring og vejledning, samt jobtræningsforløb på såvel private som offentlige arbejdspladser. Dermed er der også forskellige grader af kontakt til det ordinære arbejdsmarked i de forskellige typer aktiveringstilbud.

Analysen af aktiveringsindsatsen handler om socialarbejdernes måder at tænke og handle på, men også om, hvordan området er organiseret i de to kommuner, hvilket giver forskellige betingelser for, hvordan socialarbejderne har mulighed for at tænke og handle. De kommunale aktiveringsmuligheder skal ses i tæt sammenhæng med de kontekstuelle betingelser, som blev skitseret i kapitel 4. Forskelle i kommunale strategier, politisk-administrativ organisering og sociodemografiske forskelle i målgruppens sammensætning har alle betydning for, hvilke konkrete aktiveringsmuligheder der er, og hvordan socialarbejderne i de to kommuner anskuer og anvender de aktiveringsredskaber, de har til deres rådighed.

I kapitlets første del skal vi se nærmere på, hvilke aktiveringsmuligheder der er i de to casekommuner. Gennem en sammenlignende analyse søges en mere nuanceret forståelse af aktiveringspraksis og aktiveringsmuligheder i de to empiriske nedslagspunkter. Aktiveringsmulighederne udgør en vigtig brik i konteksten for socialarbejdernes handlingsmuligheder. I kapitlets anden del analyseres to aktiveringsrettede samtaler med henblik

på at identificere hæmmende og fremmende faktorer i forhold til en aktiveringsindsats, der både er orienteret imod arbejdsmarkedsintegration og en faglig forankret facilitering af klienten. Som beskrevet i kapitel 1 søger jeg at skrive mig væk fra en dikotomisk forståelse af socialt arbejde på beskæftigelsesområdet. Det er derfor ikke et spørgsmål, om indsatsen er enten *passiv* eller *aktiv*, og heller ikke, om indsatsen enten er *klientorienteret* eller *arbejdsmarkedsorienteret*. Analysen af aktivering retter sig mod at undersøge mulighederne og barriererne for, at socialarbejderne kan arbejde ud fra en inklusionsorienteret praksislogik, der både tager udgangspunkt i nogle grundlæggende værdier i socialt arbejde, herunder lydhørhed over for klientens behov og egne interesser, og i en forståelse af opgaven som rettet mod at bringe de arbejdsløse nærmere integration på arbejdsmarkedet.

Som beskrevet i kapitel 2 vægter jeg det, man kan kalde »organisatorisk betingede variationer« for frontlinjens praksis. Det empiriske materiale, der ligger til grund for analysen, spænder bredt fra individuelle og fokusgruppeinterview blandt socialarbejderne over observationer af praksis (herunder anvendte og omtalte aktiveringstiltag) til skriftlige dokumenter fra kommunen, relevante udvalg og enheder (blandt andet referater og dagsordner fra de lokale koordinationsudvalg). Formålet med analysen er at tegne et billede af, hvilke ressourcemæssige forhold og begrænsninger der gælder for frontlinjen i de to kommuner, og hvilken betydning disse ressourcemæssige vilkår har for frontlinjens handlemuligheder¹⁰¹. Disse forhold og begrænsninger hænger sammen med begrebet om økonomisk kapital på feltet, der i dette felt blandt andet har at gøre med kommunens prioriteringer af tilbud og med de ressourcer, som socialarbejderne har til rådighed i forhold til at indgå i en omverdensorienteret eller socialpolitisk aktørrolle, der giver dem mulighed for at påvirke og udvikle indsatsen over for klienterne. Kapitlet handler på den ene side om, hvilke muligheder socialarbejderne har blik for, og hvilke kollektive forståelsesrammer de arbejder inden for, når det gælder aktiveringsopgaven (mentale strukturer). På den anden side, og mindst lige så centralt, er spørgsmålet om socialarbejdes adgang til forskellige handlemuligheder og ressourcer. Hvilke aktiveringsforanstaltninger findes der? Hvordan er koblingen til det lokale arbejdsmarked? Og hvilken viden har socialarbejderne om dette arbejdsmarked?

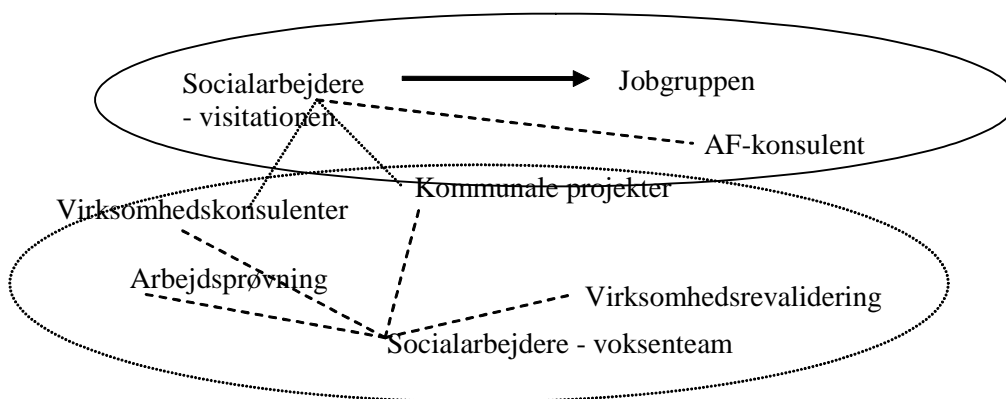
8.1 Aktivering – muligheder og forbehold

Som vist tidligere har de to kommuner forskellige målsætninger på området, der er forskelle på klientsammensætningen i de to kommuner, og der er forskelle i organiseringen (jf. kapitel 4). Men socialarbejderne i de to kommuner har også vidt forskellige aktiveringsredskaber at gøre brug af. De følgende to afsnit skitserer aktiveringsmulighederne i de to kommuner.

8.1.1 Aktiveringsmuligheder i Kommune S

I Kommune S er socialarbejdernes kendskab til aktiveringsmulighederne ikke særlig udfoldet. Socialarbejderne omtaler kun et mindre antal aktiveringsmuligheder, og de konkret anvendte aktiveringsmuligheder er begrænsede. Øvrige aktiveringsopgaver varetages af kommunens voksen-team (som indikeret af den stiplede oval)¹⁰². Der er begrænset interaktion og faglig sparring mellem de to socialfaglige team og dermed også minimal udveksling af viden om og erfaringer med aktiveringsmulighederne i kommunen. I en evaluering af beskæftigelsesindsatsen i kommunen peger socialarbejderne selv på, at »...kommunikationen [mellem visitationens medarbejdere og voksenteamet] kan ligge på et meget lille sted« (Evalueringsrapport 2001).

Figur 8.1 Aktiveringsmuligheder i Kommune S



Det mulighedsrum for aktivering, som socialarbejderne i visitationen giver udtryk for, udgør et begrænset område af de samlede aktiveringsmuligheder (indikeret af den optrukne oval). Den primære aktiveringsmulig-

hed, som socialarbejderne orienterer sig imod i deres arbejde, er aktivering i den såkaldte »Jobgruppe«. »Jobgruppen« er et aktiveringsprojekt til de personer, som vurderes umiddelbart arbejdsmarkedsparate, hvor de får støtte til jobsøgning og har adgang til computere. De aktiverede skal møde op i »Jobgruppens« lokaler en gang om ugen og forventes aktivt at søge job, både når de er til stede i »Jobgruppen«, og når de er hjemme. Jobgruppen var på tidspunktet for empiriindsamlingen midlertidig nedlagt pga. dårlige lokaleforhold mv., men var planlagt genåbnet den følgende måned i nye lokaler. Aktiveringen i jobgruppen kan betegnes som »administrativ allokering« (Jenkins 2000)¹⁰³.

Socialarbejder J i Kommune S har en samtale med en klient, som vi her kan kalde Karsten. Efter samtalen konkluderer J, at Karsten hører til kategori 10, hvilket hun meddeler Karsten. Det betyder, at han skal aktiveres og søge arbejde. J forklarer ham, at han vil få en indkaldelse til »Jobgruppen« i begyndelsen af januar. På grund af flytningen til nye lokaler fungerer tilbuddet ikke i øjeblikket. Der er mødedag i »Jobgruppen« en gang om ugen – hver torsdag – og der er mødepligt. Opgaven går ud på aktivt at søge job. J vil give besked til kommunens AF-konsulent, som vil indkalde Karsten til en grundregistreringssamtale og sørge for, at han bliver tilmeldt AF. Hvis det ikke lykkes for Karsten at finde et job inden for de tre måneder, han skal være i »Jobgruppen«, så er det næste trin de kommunale aktiveringsprojekter, forklarer J videre¹⁰⁴.

Denne håndtering af klinten rummer ikke meget plads til klientens »medansvar« og »vurdering af forudsætninger og behov«. Klienter i eksemplet stilles ikke over for et valg mellem forskellige aktiveringstilbud, men henvises uden videre diskussion til aktivering i jobgruppen. Her er det til gengæld Karstens eget ansvar at finde et job inden for tre måneder.¹⁰⁵ I forbindelse med en evaluering af praksis på beskæftigelsesområdet i kommunen gav socialarbejderne udtryk for, at de savnede flere muligheder for aktivering med et reelt arbejdsmarkedsperspektiv. Samtidig pegede de på risikoen for, at presset for hurtig aktivering af de arbejdsløse kan føre til hovsaløsninger (Evalueringsrapport 2001).

Et af de tilbud, som socialarbejderne gør brug af, er den lokalt placerede AF-medarbejder. Alle kontanthjælpsmodtagere, som vurderes at stå til

rådighed for arbejdsmarkedet, skal tilmeldes AF. Socialarbejderne forholder sig dog kritisk til potentialet i dette »tilbud«.

»Jeg håber, der sker en ændring til, at AF-konsulenten kommer mere på banen og aktivt går ind og prøver på at hjælpe folk i arbejde. Det er ikke min oplevelse, at det er det, der er foregået. Det, synes jeg, er smaskirriterende, fordi der er jo ledige job. Man må altså prøve på at hjælpe folk med at finde de der ledige job. Vise dem, hvor de er henne og sådan nogle ting...« (Socialarbejder U, Kommune S).

Samarbejdet mellem socialarbejderne og AF-konsulenten er ikke særlig veludviklet. Og socialarbejderne har nogle forventninger til AF-konsulenten, som de ikke oplever, bliver indfriet. Alternativet til den problematiske indsats er ifølge denne socialarbejder »at hjælpe folk med at finde de ledige job«. Dette alternativ formuleres ikke i forhold til socialarbejdernes egen praksis, men som en forventning til en ændring i den eksisterende indsats fra AF-konsulentens side og til et ikke specificeret »man«.

Aktiveringsmulighederne i Kommune S rummer også de kommunale aktiveringsprojekter, som blandt andet består af et »madpakkeprojekt«, et »brændeprojekt«, et »hus og have-projekt«, et »syværksted« mv. De kommunale projekter er især rettet mod personer, som vurderes at have problemer ud over ledighed. Holdningen blandt socialarbejderne i visitationen til medarbejderne i de kommunale aktiveringsprojekter er præget af skepsis og mangel på tillid, og samarbejdet er ikke optimalt. Blandt andet er der uenighed om, hvilke klienter der hører til i aktiveringsprojekterne. Socialarbejderne har oplevet at visitere klienter til projekterne, der er blevet afvist med argumentet, at de er for velfungerende. De kommunale aktiveringsprojekter er placeret i periferien af visitationens handlemuligheder. Visitationsgruppens målgruppe for aktivering er de personer, som vurderes »uden problemer ud over ledighed« (jf. kap. 4), hvilket ikke er målgruppen for de kommunale aktiveringsprojekter. Både »Jobgruppen« og de kommunale aktiveringsprojekter opleves af socialarbejderne i højere grad som kontrolforanstaltninger og »noget for noget«-indsats end som aktivering der er målrettet integration på arbejdsmarkedet. Denne holdning formidles i nogle tilfælde videre til klienterne.

»...jeg har decideret sagt til borgerne, at det er, hvad de kan forvente at få der. De må opfatte det som et krav for at få kontanthjælpen. Det er primært en kontrolforanstaltning« (Socialarbejder U, Kommune S).

Problemet er det »noget«, som klienten skal levere, dvs. aktivitet og deltagelse ikke modsvares af det »noget«, som det velfærdsstatslige system burde levere, nemlig en indsats, som i hvert fald i teorien ser arbejdsmarkedsdeltagelse som en rettighed for den enkelte (jf. kap.1), hvor »*kommunen så vidt muligt skal forsøge at hjælpe modtageren ud af systemet*« (Vejledning til lov om aktiv socialpolitik afsnit 4.1.2), og hvor modtageren skal have mulighed for medindflydelse og medansvar ved tilrettelæggelsen af hjælpen (§1 stk. 3). »Noget« for »noget« betyder i denne sammenhæng »aktivitet« for »penge« og ikke »aktivitet« for »inklusion«.

Socialarbejderne i visitationen bestyrkes i opfattelsen af, at de ikke har særlig meget at byde på i forhold til deres klienter: en AF-konsulent, som de ikke synes åbner muligheder på arbejdsmarkedet, og et aktiveringsprojekt, som er midlertidig lukket, og som socialarbejderne er kritiske overfor.

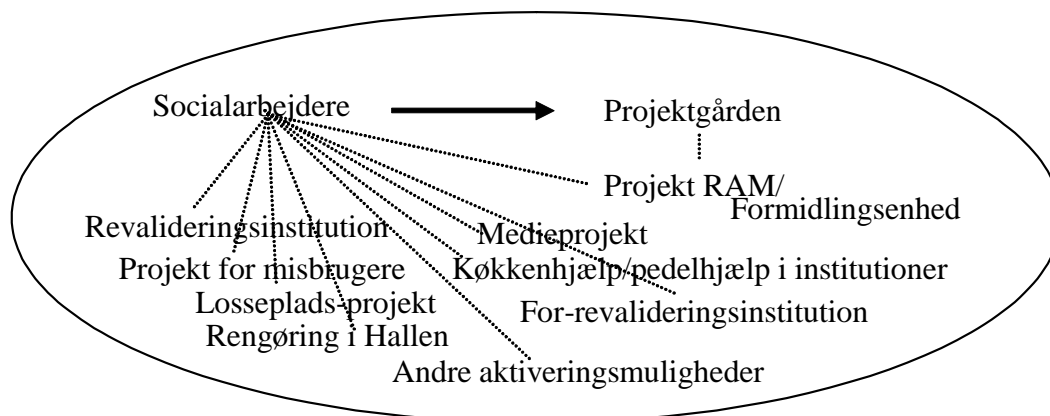
Erhvervsmæssig revalidering/arbejdsprøvning og virksomhedsrevalidering ligger uden for socialarbejdernes mulighedsrum, fordi disse tilbud retter sig mod personer, som er vurderet »ikke-arbejdsmarkedsparate«, og derfor i teorien er viderevisiteret til socialarbejderne i kommunens voksesteam. I praksis er en del af disse sager dog strandet i visitationen (jf. kapitel 4). Blandt nogle af kommunens administrative ledere, som bl.a. deltager i koordinationsudvalgets arbejde, gives der udtryk for intentioner om en styrket aktiveringsindsats, ikke mindst i forhold til private virksomheder i lokalområdet (sociale partnerskaber). I forhold til visitationens medarbejdere er disse intentioner imidlertid langt fra realiserede. Hverken i interview eller observeret praksis forholder socialarbejderne sig aktivt til disse potentielle muligheder for at inddrage forvaltningseksterne aktører i bestræbelserne på at hjælpe klienterne tættere på integration på arbejdsmarkedet. Inddragelse af private aktører i aktiveringsindsatsen eksisterer ikke bare som intentioner blandt kommunens administrative ledelse, men også i loven er der skærpede forventninger til inddragelse af private virksomheder. En undersøgelse, som Kommune S selv har iværksat, og som er gennem-

ført af et analyseinstitut i 2000, har evalueret kommunens aktiveringsindsats. Denne analyse konkluderer blandt andet, at det er påfaldende, at hovedparten af de aktiverede deltog i offentlige aktiveringstilbud set i lyset af det øgede fokus på inddragelse af private virksomheder i aktiveringsindsatsen.

8.1.2 Aktiveringsmuligheder i Kommune J

I Kommune J illustrerer det empiriske materiale en stor bredde i aktiveringstilbuddene. Socialarbejderne refererer til en lang række aktiveringsmuligheder¹⁰⁶, der spænder fra aktivering i lokale, private virksomheder, over offentlige jobtræningspladser i daginstitutioner, plejehjem mv. til aktivering i kommunale aktiveringsprojekter som »Projektgården«, der er den hyppigst anvendte aktiveringsforanstaltning¹⁰⁷. Det empiriske materiale vidner om, at socialarbejderne i kommunen har en bred vifte af mulige tilbud til rådighed, og at de er bevidste om hovedparten af disse tilbuds eksistens, og hvad de kan tilbyde. Socialarbejderne oplever, at de har »...mange strenge at spille på« (Socialarbejder V, Kommune J).

Figur 8.2 Aktiveringsmuligheder i Kommune J



Figuren illustrerer aktiveringsmulighederne i kommunen. Det er et bredt landskab, med mange forskellige aktører. Aktiveringsmulighederne er samlet set rettet mod en bred målgruppe, selv om en kritik fra socialarbejderne er, at der »...ikke er nok tilbud til de tunge« (Socialarbejder V. Kommune J). Denne konkrete frustration hos socialarbejderne kan ses som udtryk for et skel mellem de politiske intentioner (lokalt og centralt)

om at definere kontanthjælpsmodtagerne som »arbejdsmarkedsparate, indtil det modsatte er bevist«, og frontlinjemedarbejdernes primære erfaringer med gruppens kompleksitet og mangefacetterede problemsammensætning. Samtidig kan det indikere, at aktiveringsmulighederne ikke har fulgt trit med den udvikling, som flere peger på har fundet sted i retning af, at gruppen af kontanthjælpsmodtagere, som primært vurderes at have ledighed som problem, har været faldende (jf. kap. 4). Ovalen rundt om aktiveringstilbuddene indikerer det mulighedsrum, som socialarbejderne oplever, de har. Det vil sige, at socialarbejderne i Kommune J har en kollektiv forståelse af mange aktiveringsmuligheder, som de har mulighed for at gøre brug af i praksis. De har viden om de eksisterende tilbud, og de forskellige muligheder gøres ved nogle lejligheder til genstand for diskussioner og refleksioner i hele eller dele af teamet.

Den primære aktiveringsindsats, som indikeret af den tykke pil, er »Projektgården«. »Projektgården« er et bredtfaavnende kommunalt aktiveringsprojekt. På »Projektgården« er der mulighed for at deltage i en række forskellige værkstedsorienterede aktiviteter (køkkenlinje, værkstedslinje træ/metal, grøn linje, servicelinje, håndværkerlinje). Kontanthjælpsmodtagerne har pligt til at søge job, og denne jobsøgning indgår som en del af aktiveringstilbuddet på »Projektgården«, hvor der er mulighed for at tilmelde sig særlige jobsøgningskurser. De klienter, der er aktiveret på »Projektgården«, og som vurderes at være parate til ordinær beskæftigelse, samt beskæftigelse med løntilskud, henvises til jobkonsulenterne i RAM. »Projektgården« er på papiret målrettet »ledige, der vanskeligt kan opnå beskæftigelse« (de arbejdsmarkedsmæssigt marginaliserede personer), men i praksis har tilbuddet vist sig at fungere bedst til personer *»...der ikke har problemer ud over ledighed (...)* »Projektgården« *kan have svært ved at nå de folk, der har store problemer ud over ledighed, derfor er det mest relevant, hvis det viser sig, at folk kommer derud, og de har store problemer ud over ledighed, at så skal de tages tilbage hertil [socialforvaltningen]*« (faglig leder, Kommune J). Det er erfaringen, at det især er de unge, der kommer i arbejde efter ophold på »Projektgården«. For de personer, som vurderes at være arbejdsmarkedsmæssigt marginaliserede, skal den kommunale socialarbejder udarbejde en handleplan forud for opstarten på »Projektgården«.

Socialarbejderne forholder sig kritisk til »Projektgården«. Alligevel bruges tilbuddet meget, hvilket hænger sammen med, at der »oppefra« stilles krav om, at tilbuddets pladser skal anvendes. Følgende ordveksling er fra fokusgruppeinterviewet:

Interviewer: Men I bruger det [aktiveringsstedet Projektgården] meget...

C: Det skal vi jo...

B: Det er pålagt os. I får alle 75 pladser værsgo!

V: Ja, de 75 pladser de skal være fyldt op

Men socialarbejderne kender til og gør brug af en lang række andre tilbud og medvirker aktivt til at udvikle nye tilbud i forhold til behov, som de oplever findes blandt kontanthjælpsmodtagerne.

Interviewer: Hvor meget har I mulighed for at påvirke de tilbud? Altså B har fortalt at hun har haft en finger med i spillet i Minnasdal [aktiveringsprojekt for den »tunge gruppe«. Nu nedlagt] og du [V] fortæller, at du har haft en finger med i spillet omkring det her Losseplads-projekt

V: Jamen vi har mulighed for at påvirke tilbuddene. Når der mangler et eller andet tilbud, så kan vi forhandle og prøve at finde en løsning. Altså, Losseplads-projektet var så let at sætte op, for det var ikke noget, der havde nogen omkostninger. Men altså når vi snakker et nyt tilbud, så kan det koste kroner, så er det ikke sådan lige...

B: Minnasdal tog fire måneder at få op at stå. Det tog lang tid

V: Men vi har da helt sikkert indflydelse på det, for også sammen med daghøjskolerne er vi inde omkring, hvilke behov har vi, hvilke kurser kan I sætte op for os, så der har man da også mulighed for at sætte...

Socialarbejderne i Kommune J oplever altså, at der er mulighed for at udvikle viften af tilbud, så der bliver bedre overensstemmelse med målgruppen. Frontlinjen besidder en indgående viden om kontanthjælpsgruppen på baggrund af deres erfaringer fra arbejdet i praksis. De indgår således i en form for »socialpolitisk aktørrolle«, hvor de medvirker til at udvikle og planlægge den social- og beskæftigelsespolitiske indsats (Koch 1996). Udviklingen af nye tilbud foregår dog ikke uden restriktioner. Bå-

de økonomiske og tidsmæssige ressourcer sætter begrænsninger for, hvilke muligheder der er.

Erfaringer med de forskellige aktiveringstilbud, deres kvalitet og ikke mindst, hvilken målgruppe de henvender sig til, er genstand for diskussion blandt socialarbejderne. Som beskrevet i kapitel 4 er gruppen af kontanthjælpsmodtagere i Kommune J kendetegnet ved at være relativt yngre, lavere uddannet og med flere personer med indvandrerbaggrund (set i forhold til kontanthjælpsmodtagerne i Kommune S). En del af kontanthjælpsmodtagerne er de »unge«, hvor socialarbejderne oplever, at et tilbud som »Projektgården« er helt relevant. »Projektgårdens« organisering muliggør, at en kontanthjælpsmodtager kan aktiveres dagen efter henvendelse på kommunen. I interviewet med lederen af de socialfaglige team peges der dog på, at mulighederne for straksaktivering rækker bredere end »Projektgården«:

Interviewer: »Jeg så B arbejde. Hun havde en person, som skulle til »Projektgården«, og der kunne hun gå ind på sin computer og så sætte vedkommende ind til »Projektgården« dagen efter. Men straksaktivering må jo forudsætte et tilbud som »Projektgården« ... er der andre tilbud I straksaktiverer i?«

Leder: »Ja, vi har fx en lang række tilbud i daginstitutionerne, som står åbne, som er klar, når der kommer en person«

Interviewer: »Hvad kan det fx være?«

Leder: »Det kan være pædagogmedhjælper, pedelmedhjælper eller køkkenmedhjælper. Vi har i noget, der hedder »Hallen«, tre pladser som rengøringsmedhjælpere, som også står åbne for straksaktivering. På daghøjskolen kører vi med løbende optag, så der kan vi aktivere fra dag til dag. Så vi har forskellige tilbud, hvor vi kan gøre det fra dag til dag«

Der bruges forskellige argumenter for at sende kontanthjælpsmodtagerne i aktivering på »Projektgården«. En socialarbejder i aktiveringsgruppen anvender to vidt forskellige argumenter for at aktivere to kontanthjælpsmodtagere i dette tilbud. For N's vedkommende er argumentet, at han tidligere har arbejdet inden for industrien, og at det derfor er »...oplagt at det skulle være »Projektgården«, hvis han var klar til det«, mens det for O's vedkommende er et argument om, at han har »...været der før og

havde været tilfreds med det», der gør, at han får tilbuddet om aktivering på »Projektgården«. Selv om »Projektgården« af forskellige årsager udgør den primære aktiveringsforanstaltning i kommunen, så kan aktivering her ikke defineres som ren »administrativ allokering« fra socialarbejderens side. En kategorisering som »arbejdsmarkedsparat« medfører ikke pr. automatik et aktiveringstilbud på »Projektgården«.

Interviewer »Når du vurderer den ledige, i hvor høj grad baserer du den så også på den lediges egen opfattelse af sig selv om deres egne ønsker og interesser?«

C: »Hvis det er muligt at støtte dem i deres egne ønsker, så vil jeg gøre det. I denne uge har jeg haft en ung mand, der ikke havde så meget lyst til at skulle på Projektgården, han ville gerne være et sted, hvor der var noget arbejde ved det. Og der havde jeg mulighed for at få ham i aktivering i vores hal, hvor arbejdsopgaverne er større. Det er hårdere arbejde. Og så havde jeg en ung pige, som havde kendskab til pressekontorer. Sådan noget fashiondesign. Det ville hun gerne, hun mente, at hun ville kunne få mere ud af at være derude [på medieprojektet]. Og der vil jeg så undersøge, om det er muligt«

En del af de tilbud, som socialarbejderne har til deres rådighed i aktiveringsindsatsen, er koblet mere direkte an til det lokale arbejdsmarked. Det gælder blandt andet projekt RAM, som er initieret af det lokale koordinationsudvalg, og som socialarbejderne kender til og benytter sig af. RAM er koblet sammen med »Projektgården«, idet der er samarbejde mellem projektlederen på »Projektgården« og jobkonsulenterne i projekt RAM. Jobkonsulenterne i RAM søger at matche arbejdsløse med muligheder for job med løntilskud (jobtræning) og med mulige job-åbninger på det ordinære arbejdsmarked. Desuden er der for nylig etableret en formidlingsenhed i et flerkommunalt samarbejde med Kommune J som hovedkraften. Formidlingsenheden kører videre i samme spor som projekt RAM og har til opgave at finde ordinære job til kontanthjælpsmodtagere, til revaliderende og sygedagpengemodtagere (herunder finde og skabe job på særlige vilkår, revalidering, jobtræning med løntilskud mv.). Enhedens jobkonsulenter er i dialog med socialarbejderne i kommunen. I en evaluering af formidlingsenheden, gennemført i 2004, peges der på det helt centrale i, at jobkonsulenterne fra formidlingsenheden har en indgående og nær kon-

takt med de kommunale socialarbejdere, hvis arbejdet for et fælles mål hen imod øget arbejdsmarkedsintegration af kontanthjælpsmodtagerne skal styrkes. Tværgående faglig sparring, kommunikation mellem de forskellige aktører og sikring af informationsflow på tværs af institutionelle grænser identificeres som afgørende for en sådan styrkelse.

Aktiveringsmulighederne i Kommune J er ikke opdelt i to dele, hvor den ene del af aktiveringsprojekterne bringes i anvendelse af socialarbejdere i aktiveringsgruppen, og den anden del kan benyttes af socialarbejderne i kontanthjælpsgruppen. Selv om det især er aktiveringsgruppens medarbejdere, der benytter sig af »Projektgården«, og kontanthjælpsgruppen i højere grad trækker på aktiveringstilbud, der er bedre kan rumme kontanthjælpsmodtagere, der vurderes at have problemer ud over ledighed (eksempelvis »Projekt for misbrugere«, »For-revalideringsprojektet« mv.), så er kendskabet til aktiveringsmulighederne relativt bredt blandt socialarbejderne i frontlinjen. De forskellige aktiveringsmuligheder synes at blive diskuteret, kritiseret og anvendt på tværs af de socialfaglige team. Socialarbejderne forholder sig kritisk til flere af de eksisterende tilbud og diskuterer denne kritik. Et af de tilbud, som naturligt nok bliver diskuteret i det socialfaglige team, er »Projektgården«, hvor en stor del af klienterne sendes i aktivering. En socialarbejder forholder sig kritisk til dette tilbud:

C: »Jeg har det sådan med »Projektgården«, at det kunne godt være bedre. Selve aktiveringsstedet er der ikke noget forgjort i, for det er godt at have et sted, hvor der er praktisk arbejde. (...) Men jeg er ikke så begejstret for den måde, de arbejder på derude. (...) uanset hvad, så er hensigten med aktivering også at finde folks ressourcer. Og for at man kan få det formuleret, så er man nødt til at tro på, »jeg kan noget«. Så det er vigtigt at kunne give folk det med. Så på det niveau, der er jeg sådan lidt utilfreds med, at det er det, vi har som tilbud«.

I denne kritik ligger også en implicit formulering af et bedre alternativ, en mere kvalificeret måde, at arbejde med klienterne på: at arbejdet skal tage udgangspunkt i individets ressourcer, og at man som socialarbejder må møde klienten på en måde, der tillægger klienten »høj moralsk værdi« (jf. kap.1).

En del af kritikken handler om, hvilke tilbud der er rigtige for hvilke klienter. De kritiske diskussioner indgår i socialarbejdernes løbende drøftelser om deres arbejde, deres klienter og deres opgaver. Men det er ikke bare de aktiveringsinstrumenter, de har til rådighed eksternt, som de er kritiske overfor. Også de krav, der stilles internt i organisationen om kontrol af kontanthjælpsmodtagernes jobsøgningsaktivitet, får hård kritik med på vejen:

C: »På et tidspunkt fik vi at vide i straksaktiveringen, at nu skulle vi sørge for, at folk søgte arbejde, og vi skulle nærmest se dokumentation for at de søgte arbejde. Og der er da helt klart nogle, hvor jeg måske havde brug for at gå ind og snakke med dem om: hvor er det lige præcis, du søger arbejde henne, men andre der var jeg udmærket klar over, at de søgte på livet løs. Det virker som tidsspilde, at man skal ind og kontrollere alle. I stedet for at sige, at den vurdering, den ligger hos jer, og jeg kan godt administrere, hvem det er, jeg skal udøve en øget kontrol på, og hvem det er jeg godt ved selv tager ansvaret. Så det bliver simpelthen et tidspres, hvor de administrative opgaver fylder for meget

V: Det er både et tidspres, men det er også en øget klientgørelse. Hvis vi skal se, hvor klienten har været henne og stemple og ting og sager, hvem vil så gå ud og søge job? Jeg ville sgu ikke gå ud og søge job, hvis jeg skulle have et stempel!

C: Netop!

V: Så kan man gå op på kommunen, jeg har søgt job her i dag. Det får man sgu da ikke jobbet af.«

Socialarbejderne oplever det som kontraproduktivt, at de blev stillet over for kravet om, at samtlige arbejdsløse skulle dokumentere deres jobsøgningsaktivitet. Den øgede kontrol med jobsøgningsaktivitet blev antageligt implementeret for at skærpe arbejdsmarkedsorienteringen og øge synligheden af indsatsen i forvaltningen. Men i stedet fik tiltaget en række negative konsekvenser. For det første følte socialarbejderne, at den generelle kontrol var udtryk for mistillid til deres evne til fagligt at skønne, hvilke klienter det var hensigtsmæssigt at føre skærpet kontrol overfor, og hvilke var aktivt jobsøgende af egen kraft. Socialarbejderne oplever det altså som en udhuling i deres mulighed for fagligt skøn (jf. kap. 7). For det andet oplevede socialarbejderne, at den øgede kontrol medførte et

øget administrativt arbejdspress, hvilket nødvendigvis betød mindre tid til at udføre andre opgaver. For det tredje oplever socialarbejderne, at tiltaget frem for at stimulere klienternes motivation for at blive selvforsøgende, i stedet kom til at klientgøre og mistænkeliggøre klienterne og skabe mistillid i relationen mellem socialarbejderen og klienten. I kritikken af kontroltiltaget ligger igen en implicit påpegning af mere konstruktive alternativer. Blandt andet, at det er nødvendigt, at de rammer, som det sociale arbejde foregår indenfor, respekterer og giver plads til fagligt skøn, at de rene administrative opgaver ikke sluger for meget tid, og at de arbejdsløse skal vurderes individuelt og ikke klientgøres. Set i et lidt mere overordnet perspektiv peger citatet i retning af nogle grundlæggende pointer i afhandlingen. Bestræbelsen på administrativ styring gennem kontrol af klienten (og socialarbejdernes praksis) risikerer at virke modsat hensigten, hvilket kan ses i sammenhæng med diskussionen om, at en teknisk rationel forståelse af praksis er problematisk (jf. kap. 1). Lydhørhed over for klienten og vurderingen af, hvor der er behov for at sætte ind med en særlig indsats, forudsætter en kvalificeret socialfaglighed og kan ikke erstattes af administrative rutiner og systemer, hvilket er parallelt til Lipskys pointer om muligheden for at opretholde høje standarder¹⁰⁸ og modsætte sig rutinisering i frontlinjens praksis. Samtidig udfordrer citatet forestillingerne om klientgørelse som noget, der udspringer af socialarbejdernes »omklamrende socialfaglige tilgang«. Her er det de administrative styringstiltag, der virker klientgørende, og socialarbejderne modarbejder denne tendens i forsøget på at arbejde inklusionsorienteret med blik for både den enkelte klients særlige behov og arbejdsmarkedet som mål for indsatsen.

Set i et komparativt lys kan aktiveringsmulighederne i Kommune S sammenlignet med Kommune J synes pauvre. Men det er værd at huske de kontekstuelle betingelser for de to kommuner. Som beskrevet i kapitel 4 er der store sociodemografiske forskelle på målgruppen i de to kommuner. I Kommune S er under 2% af kommunens borgere på kontanthjælp, og gruppen af kontanthjælpsmodtagere i Kommune S placerer sig noget over landsgennemsnittet ift. andel af personer med lang eller mellemlang videregående uddannelse, og noget under landsgennemsnittet i forhold til andelen af borgere med indvandrerbaggrund. Aktiveringsmulighederne skal ses

i dette lys. Kommune J har i en anden grad end Kommune S behov for at have en bredere og mere omfattende indsats over for kontanthjælpsmodtagere, som befinder sig længere væk fra arbejdsmarkedet, mens den antageligt lavere grad af sociale problemer i Kommune S's klientgruppe stiller andre krav til, hvilke aktiveringsmuligheder der er behov for. Der er dog stadig belæg for at tage den kritik af indsatsen, som socialarbejderne i Kommune S kommer med, alvorligt. For mens der på et ledelsesmæssigt niveau muligvis kan ses gennem fingre med, at indsatsen over for den relativt lille gruppe af kommunens borgere lader noget tilbage at ønske, så er det i den kommunale frontlinje, at de klienter, der har behov for en mere kvalificeret indsats, møder de socialarbejdere, som ikke oplever, at de har redskaberne til at imødekomme disse behov¹⁰⁹.

8.1.3 Viden som del af den kulturelle og sociale kapital

Blandt de redskaber, som anvendes i frontlinjens arbejde, er en »ressourceprofil« (jf. kap. 1). Som beskrevet i kapitel 1 fremstår arbejdsmarkedet, som et abstrakt begreb i beskrivelsen af denne metode. Men hvis det abstrakte »arbejdsmarked« ikke konkretiseres nærmere i forhold til, hvordan det kan indgå i praksis, vedbliver integration på arbejdsmarkedet at være et fjernt fikspunkt for frontlinjen uden egentlig relevans for, hvordan arbejdet anskues, udføres og organiseres. Et knudepunkt for en sådan konkretisering er viden, der både kan ses som en del af den sociale og kulturelle kapital, som socialarbejderne har til rådighed (jf. kap. 2).

I Kommune S efterlyser socialarbejderne mere viden om, hvilke muligheder der er på det lokale arbejdsmarked. De peger blandt andet på, at det kan være vanskeligt at motivere svage eller skeptiske klienter og foreslå arbejdsmarkedsrettede løsninger uden en sådan mere konkret og faktisk viden (Evaluering 2001). En socialarbejder kunne tænke sig at have en egentlig jobformidlingsmulighed:

»... der er meget lidt at byde på. Jeg mangler i hvert fald i min hverdag at kunne yde noget hjælp i form af jobmuligheder. At kunne give klienten tre muligheder i hånden, prøv det og det. Der er jo mange, som kommer ind ad døren og lige er blevet arbejdsløse og ikke er medlem af en a-kasse og har været i et rimeligt ordentligt forløb hos en arbejdsgiver. De ville komme hurtigere i gang igen, hvis vi

havde nogle jobmuligheder. Det har vi ikke, sådan som det er hos os, og det synes jeg er smadderærgeligt» (Socialarbejder H, Kommune S).

Socialarbejdernes viden om arbejdsmarkedet er begrænset, men den er også i høj grad individuel. Den individuelle arbejdskultur, som er fremherskende blandt socialarbejderne i Kommune S, betyder, at der er spredning med hensyn til deres viden om aktiveringsmuligheder og arbejdsmarked. Arbejdskulturen inviterer ikke umiddelbart til at udveksle den viden, de hver især sidder inde med.

»Jeg vurderer dem i forhold til de job, som er opnåelige set ud fra mit synspunkt, det bliver jo mit, og der kan jeg godt nogle gange synes, at jeg ikke er klædt godt nok på, ift. hvilke job der er opnåelige for dig (.....) Jeg tror da, jeg kunne give nogle bedre vejledninger, få folk ud, hvis jeg også vidste noget mere om arbejdsmarkedet« (Socialarbejder B., Kommune S)

Som en del af forklaringen på den manglende viden om arbejdsmarkedet peger socialarbejderne selv på deres lange anciennitet. Arbejdsmarkedet og arbejdsløshedsstrukturen har gennemgået store forandringer i den tid, socialarbejderne har arbejdet i kommunen, og styrkelsen af en egentlig beskæftigelsespolitisk orientering i kommunens socialforvaltning er sket gradvist.

»Vi sidder jo ikke med en opdateret viden om, hvordan ser arbejdsmarkedet ud. Altså, vi er gamle i gårde. Vi har jo arbejdet her fra dengang hvor, når man først var blevet ledig, så var man dømt til evig undergang, fordi arbejdsløsheden var så stor, at folk ikke kom i arbejde igen, og når arbejdsløsheden så begynder at falde, så er der ikke nogen, der sørger for at opdatere vores viden, så vi kan begynde at agere anderledes i forhold til et anderledes arbejdsmarked (...) det bliver der ikke taget hensyn til i vores løbende efteruddannelse og opdatering af viden om, at nu er arbejdsmarkedet sådan, så nu vil det være hensigtsmæssigt, at I agerer på den og den måde eller i forhold til de og de personalegrupper. Det hjælper jo ikke at sætte fokus på, at alle ledige skal i arbejde, hvis vi ikke har redskaberne til at gøre det« (Socialarbejder J, Kommune S).

Også her er der grund til at stille sig kritisk over for, om forklaringen skal findes i de individuelle aktørers professionshabitus (lang anciennitet på feltet)¹¹⁰ frem for i de kontekstuelle og organisatorisk forankrede betingelser for praksis i kommunen. Indsatsen i forhold til at understøtte socialarbejdernes kamp for at opretholde høje standarder (jf. Lipsky 1980) er minimal. Der gøres kun i ringe grad brug af kollegial sparring, der kan kvalificere sagsbehandlingen og styrke vidensdeling, og der er ingen synlig ledelse (der er direkte knyttet til frontlinjens praksis), der forholder sig aktivt til de gældende reformer, på andet end det rent juridiske plan. Socialarbejderne efterlyser ikke alene viden om arbejdsmarkedet, men også efteruddannelse, samarbejde på tværs af de eksisterende institutionelle enheder på feltet og udvikling af konkrete redskaber, der kan styrke indsatsen. Allerede tilbage i 2001, hvor beskæftigelsesindsatsen i kommunen blev evalueret, efterlyste socialarbejderne mere samarbejde på tværs, metodeudvikling og en større fælles bevidsthed om mål og midler.

En del af forklaringen på den manglende viden om aktivering og arbejdsmarked blandt socialarbejderne i Kommune S skal findes i den omstrukturering af afdelingen, som har fundet sted for nylig (jf. kap. 4). Omstruktureringen har midlertidigt efterladt frontlinjen uden de nødvendige redskaber til at arbejde arbejdsmarkedsorienteret.

»Jeg mangler redskaber til: hvad pokker skal jeg gøre med hele den stak, der pludselig er bleven større og større? Fordi vi har været vant til at nogle andre kollegaer, som var uddannet inden for det område, og som tog sig af det. Jeg er slet ikke uddannet inden for det område, det ligger helt uden for, hvad jeg hidtil har beskæftiget mig med. Jeg har kunnet henvise til aktivering i Jobgruppen, men ellers har jeg aldrig skulle henvise til nogen anden form for aktivering, det har jeg haft folk til (griner)« (Socialarbejder H, fokusgruppeinterview).

Samlet set efterlyser socialarbejderne i Kommune S konkrete handlemuligheder i forhold til det lokale arbejdsmarked. De mangler redskaber, såsom kendskab til jobåbninger, jobkonsulenter, viden og vidensudveksling. En del af socialarbejderne giver udtryk for, at de gerne vil have mere konkrete redskaber at gøre godt med, men også at samarbejde på tværs med relevante aktører er fraværende og savnet i frontlinjens praksis.

I Kommune J er arbejdskulturen mere kollektiv og med mere mulighed for vidensudveksling. Arbejdskulturen er præget af faglig sparring, jævnlig udveksling af erfaringer og kollektiv drøftelse af tvivlsspørgsmål. Også i forhold til aktivering og arbejdsmarked udveksles viden og erfaringer, hvilket betyder, at der eksisterer en mere ensartet og kollektivt forankret viden i den socialfaglige gruppe. Eventuelle handlingsalternativer i forhold til arbejdsmarkedsintegrationen diskuteres blandt socialarbejderne i både formelle og uformelle netværk. De eksisterende aktiveringstilbud diskuteres kritisk, og alternative aktiveringsmuligheder er ved flere lejligheder blevet etableret, på baggrund af konstaterede mangler ved den eksisterende indsats.

Socialarbejderne giver ikke udtryk for, at de savner viden om arbejdsmarkedet. Men et vigtigt træk ved praksis i Kommune J er, at der ikke er forventninger om, at det er socialarbejderne selv, der skal sidde inde med denne viden.

Interviewer: »Hvad gør I for at udvikle medarbejdernes kendskab til arbejdsmarkedet. Eller viden om?

Faglig leder: Vi holder nogle kurser....men altså er det også eget ansvar, at man ligesom følger med i udviklingen, men vi har jo løbende kurser omkring ny lovgivning, og hvad der rører sig rundt omkring (...) Men selve det arbejdsmarkedet som sådan, det gør vi ikke så meget ud af, fordi vi har ligesom ikke den der jobfunktion som dem, der skal tage sig af det (...) vi forsøger at holde os inden for den sociale lovgivning, og det vi nu skal beskæftige os med. Vi forsøger ikke at gabe over alt det, som ikke er vores arbejdsområde. Så vi forsøger at følge med lovgivning og tiltag og sådan noget, men ikke direkte som arbejdsmarkedsrettet, men det er det jo med de tiltag, man ligesom laver og forsøger at udvikle. Vi arbejder sammen med virksomheder og daghøjskoler om at lave nogle tilbud, der er tilrettet de problemstillinger, vores klienter har«

Den faglige leder afgrænser socialarbejdernes jobfunktion fra »arbejdsformidlingsopgaver«. Det socialfaglige personales primære opgave er at tage sig af socialfaglige problemstillinger. Det betyder ikke, at arbejdet ikke er orienteret mod at bringe klienterne tættere på arbejdsmarkedet, men blot at den konkrete arbejdsmarkedsviden, kontakt til det lokale ar-

bejdsmarked og blik for mulige jobåbninger er placeret hos andre end lige socialarbejderne i aktiverings- og kontanthjælpsgruppen. I Kommune J er det især jobkonsulenterne i projekt RAM og formidlingsenheden, der forventes at have den konkrete viden om arbejdsmarkedet. Opgaven med eksempel virksomhedsrevalidering er ikke socialarbejdernes egen opgave, men en opgave, som ligger i eksempelvis RAM/Formidlingsenheden. Dermed kan man argumentere for, at virksomhedsrevalidering måske nok ligger inden for socialarbejdernes mulighedsrum, men ikke direkte inden for deres eget handlingsrum. Den centrale viden, som socialarbejderne forventes at sidde inde med, er, hvordan en socialfaglig baseret vurdering af klientens ressourcer og barrierer kan kvalificere en matchning i forhold til aktiveringstilbud og mulig arbejdsmarkedsintegration.

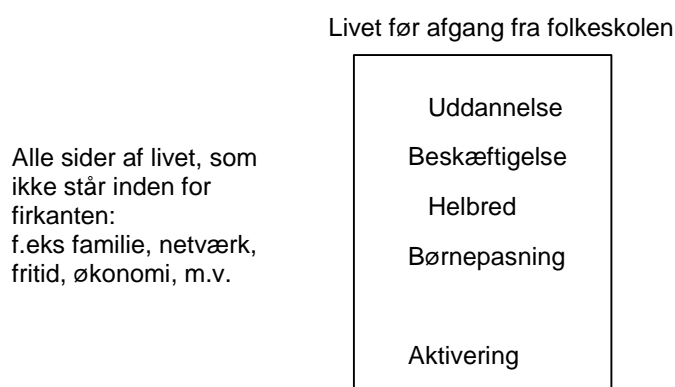
En af de mest iøjnefaldende forskelle på de to kommuner er, at Kommune J har en mere progressiv og bredere indsats, hvor bl.a. koordinationsudvalget har været initiativtager i forhold til at stable nye indsatser på benene, som i højere grad søger at skabe integration på det ordinære arbejdsmarked. Samtidig forholder gruppen af socialarbejdere sig aktivt til de eksisterende tilbud og har mulighed for konkret at påvirke disse og tage initiativ til nye indsatser. Det er dog ikke uproblematisk at opbygge og opretholde kommunikationen på tværs af et bredere netværk med flere aktører. Men ikke desto mindre er det afgørende, at der sker udveksling af information på tværs af disse institutionelle netværk. Netop tværgående faglig sparring, kommunikation mellem de forskellige aktører og sikring af informationsflow på tværs af institutionelle grænser må identificeres som afgørende for en styrkelse af det integrationsorienterede sociale arbejde.

8.2 Et mere eller mindre lukket aktiveringsunivers?

I 1998 skrev Annette Carstens bogen *Aktivering – klientsamtaler og socialpolitik*. Det kvalitative materiale, der ligger til grund for hendes analyser, er et mindre antal samtaler mellem socialarbejdere i Odense Kommunes beskæftigelsesafdeling og deres klienter. En af hovedkonklusionerne i Carstens bog er, at samtalerne foregår i et »lukket aktiveringsunivers«.

Hun hævder, at dette »aktiveringsunivers« er lukket på to måder. For det første er der en semantisk lukning i samtalerne, der betyder, at de centrale temaer er helbred, uddannelse og beskæftigelse, mens temaer som familie, sociale netværk og økonomi udgrænses af samtalerne¹¹¹. For det andet peger Carstens på, at samtalerne helt primært er rettet mod et kortsigtet fremtidsperspektiv, som handler om at komme i aktivering i offentligt regi, og ikke mod et mål på længere sigt, som intenderet i loven: at komme i beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked. Carstens opstiller følgende figur for at illustrere den semantiske lukning i samtalerne.

Figur 8.3 Et lukket aktiveringsunivers



Carstens 1998; 201

Carstens lægger sig i forlængelse af implementeringsforskningens betoning af handlerum i frontlinjen. Hun trækker primært på Rothstein (1994), der som tidligere nævnt hævder, at frontlinjen udgør »demokratiets sorte hul«. Carstens er, med sit indgående kendskab til praksis, dog ikke blind for, at der er forskellige restriktioner i socialt arbejde. Hun skriver i konklusionen:

»Nu kan det lukkede aktiveringsunivers dog ikke udelukkende ses som resultat af sagsbehandlerens valg. Som jeg har påpeget, understøttes det på andre måder og naturligvis ikke mindst af at der ikke var – eller er – andre steder at sende en del af disse klienter hen [end i aktivering]«

Carstens analytiske perspektiv sætter fokus på sproget i samtaler mellem socialarbejdere og klienter. Set fra et Bourdieu-inspireret ståsted rummer

denne tilgang det problem, at fokuseringen på interaktion og semantik medfører, at analysen afskæres et bredere perspektiv, der også har blik for de organisatoriske og kontekstuelle vilkår, hvorunder samtalerne foregår. Carstens empiriske materiale stammer fra midten af 1990'erne og giver indblik i, hvordan socialarbejderne i en kommune håndterede socialt arbejde på beskæftigelsesområdet på dette tidspunkt. Med udgangspunkt i Carstens konklusioner om aktiveringsuniversets lukkethed skal vi se nærmere på, hvordan det forholder sig hos hhv. socialarbejderne i Kommune J og Kommune S i årsskiftet 2002-2003. Hvis aktiveringsuniversets lukkethed, som påpeget af Carstens, ikke alene kan ses som resultat af socialarbejderens valg, hvilke andre faktorer medvirker så til eventuelle åbninger? Det lukkede aktiveringsunivers, der i Carstens udgave fremstår som en diagnose på det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, kan måske åbnes op, hvis de rette betingelser er til stede?

I de følgende to afsnit skal vi se nærmere på to klientsamtaler fra hhv. Kommune S og Kommune J. Det empiriske materiale er observationer af samtaler, som udspringer af to forskellige socialarbejders møde med to forskellige arbejdsløse¹¹². Fælles for møderne er, at begge klienter er yngre mænd, der selv giver udtryk for, at det er arbejdsløsheden og det manglende økonomiske eksistensgrundlag, der er en følge af dette, som er deres primære problem. Begge samtaler afsluttes med, at klienten aktiveres i kommunens primære aktiveringsprojekt for personer, som vurderes arbejdsmarkedsparate (hhv. »Jobgruppen« og »Projektgården«). Analyserne vil vise, at det ikke er nok blot at konstatere, at socialt arbejde på beskæftigelsesområdet foregår i et lukket aktiveringsunivers og er rettet mod et kortsigtet mål om at få klienten placeret i et aktiveringsprojekt. Forskellige »aktiveringsuniverser« kan være mere eller mindre lukkede, ligesom fremtidsperspektivet i samtalerne ikke nødvendigvis er rettet mod en placering i et offentligt aktiveringsprojekt.

8.2.1 **Skal Jørgen være arbejdsdreng?**

Følgende samtale fandt sted mellem en socialarbejder i Kommune S og en klient, som vi her kan kalde Jørgen. Jørgen har været i systemet gentagne gange. Han er i midten af 30'erne og er pt. arbejdsløs, men har indtil for nylig levet af en arv. Mødet går ud på, at Jørgen skal dokumentere

denne arv for S for at bevise, at han er berettiget til at modtage kontant-hjælp. Jørgen har medbragt nogle bankudskrifter, som S beder om at se. S mener, dokumentationen er lidt mangelfuld, men accepterer den. Efterfølgende snakker de om, hvad der nu skal ske.

S: *»Hvad har du så tænkt dig at komme i gang med nu?«*

Jørgen fortæller, at han har en ven, som har et smedjefirma, og at han måske kan få arbejde der som arbejdsdreng fra midt i januar.

S *»Skal du være arbejdsdreng? Du er fra '68! Skal vi ikke finde ud af noget, du kan leve af i fremtiden?«*

Jørgen griner lidt og mumler noget om, at det da godt kan være. Jørgen har tidligere været i systemet og har også haft S som sagsbehandler før. S refererer diskret til en tidligere snak, de har haft om »sygdom«.

S *»Hvordan har du det nu? Godt?«*

Jørgen: *»mmm«*

S: *»Tager du medicin?«*

Jørgen: *»Nej«*

S: *»Okay«*

S fortæller mig senere, at Jørgen har været indlagt på psykiatrisk afdeling for 13 år siden. Jørgen udfylder et registreringsskema med uddannelses- og erhvervsoplysninger. S og Jørgen taler på baggrund af dette skema om, at Jørgen har en kontoruddannelse. S informerer Jørgen om, at han skal melde sig ledig hos AF og AF-konsulenten i kommunen, som så vil indkalde ham til grundregistrering.

S: *»Du skal gøre det! Ellers får jeg besked om det med det samme, og så bliver hjælpen tilbagebetalingspligtig, for så har den været udbetalt på et uberettiget grundlag«*

Jørgen nikker.

S: *»Har du nogen begrænsninger?«*

Jørgen: *»Ja, det har jeg vel. Jeg ved ikke lige, hvad det skulle være«*

S: *»er det noget rent fysisk eller psykisk, som du ikke kan? Kan du i princippet tage alt ufaglært arbejde?«*

Jørgen: *»Ja«*

S: *»og faglært kontorarbejde?«*

Jørgen *»Ja«*

S: *»Kan du være ærlig, eller har jeg presset dig?«*

Jørgen »Nej, du har ikke presset mig«

S beder Jørgen om at læse den gamle visitationsjournal igennem og sige, hvad er gældende, og hvad skal suppleres – »så vi ikke skal sidde og lave en visitation helt forfra igen«. De bliver enige om, at den gamle visitation er gældende. S siger, at hun vil lave den færdig, når mødet er forbi og sende den til Jørgen, hvorefter han har mulighed for at gøre indsigelse. S orienterer om, at Jørgen vil blive indkaldt af AF-konsulenten i løbet af en måneds tid, og indkaldt til aktivering i »Jobgruppen«.

S: »...men det er allersmarest, at du selv finder et job«

De afslutter samtalen med at aftale, hvordan kontanthjælpen skal udbetales.

Carstens (1998) hævder altså dels, at samtaler i kommunernes arbejdsmarkedsafdelinger (socialt arbejde på beskæftigelsesområdet) er semantisk lukkede omkring helbred, uddannelse og beskæftigelse, og dels at samtalerne retter sig mod et kortsigtet aktiveringsperspektiv frem for et langsigtet beskæftigelsesperspektiv. I S's samtale med Jørgen kan en del af denne karakteristik genkendes. Samtalen handler helt primært om netop helbred, uddannelse og beskæftigelse. Jørgen forsøger ikke selv at bringe andre temaer på banen under samtalen, og S's spørgsmål berører ikke en bredere tematik. Samtalen rummer dog en snak om økonomi, som helt primært handler om den arv, som Jørgen skal dokumentere over for S, samt om den kommende kontanthjælpsudbetaling. S taler med Jørgen på baggrund af et skema, som fokuserer på uddannelses- og erhvervsoplysninger. Hvis vi går nærmere ind i en analyse af samtalen, så kan man dog diskutere, hvorvidt samtalen alene retter sig mod et kortsigtet aktiveringsperspektiv, eller hvorvidt S åbner op for et mere langsigtet beskæftigelsesperspektiv?

Da Jørgen præsenterer sin ide om at blive arbejdsdreng i en vens smedefirma, forholder S sig kritisk til denne tanke. S's forbehold begrundes dels med, at et job som arbejdsdreng ikke udgør et rimeligt beskæftigelses tilbud for en mand i midten af trediverne, og dels, at en sådan stilling ikke er en holdbar beskæftigelse i længere tid. S anlægger altså et mere langsigtet beskæftigelsesperspektiv i samtalen med Jørgen. Kritikken af jobbet som arbejdsdreng er både rettet mod en aldersdimension: klientens alder er afgørende for, hvilken type job der er passende, og mod et fremtidsper-

spektiv: klienten skal ikke bare ud på arbejdsmarkedet, men bør komme ud på arbejdsmarkedet i en position, som er holdbar på længere sigt. S stiller sig dermed i opposition til den politiske diskurs, hvor tonerne lyder: »kortest mulig vej til arbejdsmarkedet« – underforstået hvilken som helst del af arbejdsmarkedet (for kritik af denne fokus på »flere« frem for »bedre« job se Caswell og Grove 2003). Der er flere mulige tolkninger af denne ordveksling. En tolkning går i retning af, at S her placerer sig i en ekspertrolle over for Jørgen og afviser de tanker, han har gjort sig. Dermed manifesterer S den magtposition, som hun har i relationen til Jørgen – et tema, der ofte placeres centralt i analyser af det sociale arbejde (bl.a. Järvinen og Mik-Meyer 2003). En anden tolkning placerer S på Jørgens side. S's afvisning af stillingen som arbejdsdreng kan nemlig også læses som et forsøg på at bestyrke Jørgens tro på, at han har flere og bedre muligheder på arbejdsmarkedet. At S i sin samtale med Jørgen introducerer et element af individuel empowerment, hvor den sociale opgave har til formål at bakke op om Jørgens potentialer og hjælpe ham til at rette blikket mod et bredere felt af mulige løsninger på hans aktuelle problemstilling. Hvad enten jobbet som arbejdsdreng i vennens smedjefirma udgør en potentiel mulighed for integration på arbejdsmarkedet, eller dette job ville forhindre Jørgen i at tage hul på en mere fremsynet og holdbar integrationsproces, betyder S's håndtering af emnet, at sagen er uddebatteret nærmest før, den er bragt i spil. Socialarbejderen udelukker derved et potentielt omverdensperspektiv og en mulighed for at knytte det abstrakte arbejdsmarkedsbegreb an til konkrete muligheder på arbejdsmarkedet¹¹³. Jørgen bringer selv forslaget på banen og sætter dermed to temaer på dagsordenen. For det første at han selv har et medansvar og initiativret i forhold til muligheder for integration på arbejdsmarkedet, hvilket er i overensstemmelse med lovens forskrifter. For det andet at han har et socialt netværk, som muligvis kan støtte ham i at komme tilbage på arbejdsmarkedet. I samtalen anerkendes ingen af delene som vigtige bidrag i forhold til Jørgens videre forløb, og samtalen fortsætter i en anden retning.

Der kan argumenteres for, at samtalen rummer et fremtidsperspektiv, som rækker ud over et lukket aktiveringsunivers og i en eller anden form peger hen imod en fremtidig beskæftigelse. Det arbejdsmarked, som fremtidsperspektivet i teorien retter sig mod, vedbliver dog at fremstå som et

abstrakt begreb, som ikke konkretiseres nærmere. Samtalen kan siges at rumme samme problemstilling, som tidligere kritiseret i forbindelse med »arbejdsevne-metoden«, nemlig at så længe arbejdsmarkedet vedbliver at være et abstrakt og fjernt fikspunkt i samtalen, så bliver samtalen indholdsmæssigt rettet mod den arbejdsløses vilje til »aktivitet« på et generelt niveau. Set i lyset af feltteorien bliver omverdensperspektivet, med både blik for en mere helhedsorienteret forståelse af klienten og for de konkrete mulighedsstrukturer på arbejdsmarkedet, ikke defineret som »legitimt princip« for den socialfaglige indsats (jf. kap. 2).

De konkrete handlinger, som samtalen udmønter sig i, følger den »administrative allokering«, som er beskrevet ovenfor. Samtalen udmønter sig i, at Jørgen aktiveres i »Jobgruppen«, men koblingen mellem aktivering i »Jobgruppen« og et fremtidigt beskæftigelsesperspektiv er ikke baseret på en understøttende indsats, der kan hjælpe klienten på vej, men er i langt højere grad lagt an på, at den arbejdsløse selv besidder ressourcerne til at finde sin egen vej ud på et abstrakt arbejdsmarked (søge job på nettet en gang om ugen, kontrol af antal ansøgninger), og deltagelse i »Jobgruppen« har primært karakter af kontrolinstans og sanktionsmulighed. Jørgen tilmeldes samtidig AF. Som beskrevet i afsnittet om aktiveringsuniverset i Kommune S er socialarbejdernes forbeholdne over for begge tilbud. S udtrykker sin manglende tiltro til, at de tilbud, hun giver Jørgen, reelt kan hjælpe med at bringe ham tættere på arbejdsmarkedet, ved at afslutte samtalen med ordene: S: *»men det er allersmarest, at du selv finder et job«*.

8.2.2 Jesper mangler en bolig

Følgende samtale fandt sted mellem socialarbejder B i Kommune J og en klient, som vi her kan kalde Jesper. Grunden til, at Jesper kommer til samtale med B i kontanthjælpsgruppen frem for til en samtale med en socialarbejder i aktiveringsgruppen, er mere eller mindre tilfældig¹¹⁴. Jesper er ikke blevet kategoriseret i forhold til kommunens kategoriseringssystem (jf. kap. 4), men B vurderer, at han sandsynligvis har været kategoriseret som en 2'er¹¹⁵, sidste gang han var i kontakt med kommunen.

Socialarbejderen B henter Jesper i ventelokalet. Tilbage på kontoret går hun lige til sagen og opsummerer kort hans situation.

B: *»Du kommer, fordi du er arbejdsløs, Jesper«*

Jesper svarer bekræftende. B gennemgår hans tidligere indtægter. Han har ikke haft indtægt i ½ år.

B: *»Det er længe at gå uden penge, Jesper.«*

Jesper: *»Ja, men jeg har haft lidt penge«.*

Han fortæller, at han lige er blevet løsladt efter otte dages varetægtsfængsling pga. narkotikabesiddelse. Han fortæller, at han tidligere selv har brugt stoffer, men at det var i mindre grad, og at det ikke er noget problem længere.

Jesper fortæller også, at han er boligløs efter løsladelsen. Han bor rundt omkring hos venner og bekendte. Han vil gerne have et sted at bo, men siger, at han ingen penge har. B støtter Jesper i, at det er vigtigt, at han finder et ordentligt sted at bo, og siger, at det bedste, hun kan gøre lige nu, er at råde ham til at blive skrevet op i de to boligselskaber i byen. Hun mener ikke, at ventetiden er så lang. Jesper fortæller, at han gik i gang med at uddanne sig til smed, men at det ikke var lige, hvad han havde regnet med, og at han synes, det var kedeligt. Han fortæller senere, at problemet var, at han er, hvad han selv beskriver som »matematisk blind«, og at det gjorde det svært, fordi det var nødvendigt at kunne noget matematik i smedeuddannelsen. Han siger, at han har svært ved at finde ud af, hvad han kunne tænke sig. Han fortæller, at det er et problem, at han synes, noget nyt er interessant i en måneds tid, og derefter synes han, det er kedeligt.

B: *»Hvad kunne vi gøre for at hjælpe dig?«*

Jesper: *»Det ved jeg ikke«*

B *»Du skal jo i aktivering, Jesper, du skal ud på Projektgården«*

Jesper fortæller, at han tidligere har været i aktivering på »Projektgården«, hvor han også skal aktiveres nu. Han har oplevet, at det har haft negativ indflydelse på hans muligheder på arbejdsmarkedet at komme fra Projektgården

Jesper: *»Hvis man kommer ud til en arbejdsgiver og siger, man er på Projektgården, så siger de bare farvel!«.*

B spørger ind til Jespers skoleerfaringer. Han har en 9. kl., men siger at han ikke har lavet noget siden 7. klasse *»...fordi der blev jeg skoletræt«.*

B: *»Du har jo været her før, så vi kan ikke sidde overhørig, hvis du kommer med en plan«.*

Jesper fortæller, at han gerne vil have arbejde på et lager. Det har han prøvet før og var et sted i næsten to år.

Jesper: *»Det vil jeg gerne, for det kan jeg godt finde ud af«.*

De snakker igen lidt om bolig.

Jesper: *»Det skal bare være et værelse, hvor der er plads til mig selv og min hund«.*

B fortæller Jesper, at han skal have engangshjælp, fordi kontanthjælpen efter 1/1 2003 er bagudbetalt. De aftaler, at pengene bliver overført til bankkontoen i morgen. B siger, at han skal starte i straksaktivering på Projektgården dagen efter klokken 9.30. Jesper ser lidt underlig ud i hovedet.

Jesper: *»Nå, det må jeg jo så gøre«*

B introducerer samtalen med en konstatering af, at grunden til, at Jesper er kommet, er, fordi han er arbejdsløs. Dermed slår hun fast, at samtalen finder sted inden for en ramme, hvor aktivering og arbejdsmarked er uomgængelige elementer. Hvis vi ser nærmere på de temaer, som samtalen rummer, så fylder uddannelse og tidligere erhvervserfaringer en del. Men i samtalen mellem B og Jesper bliver også en del andre temaer berørt, som ligger ud over et »lukket aktiveringsunivers«. En stor del af samtalen handler om Jespers bolig- og økonomiske situation. B giver ham råd og vejledning i forhold til boligmulighederne i kommunen. Jesper er for nylig flyttet fra en anden kommune (hvor han havde adresse under sit fængselsophold) til Kommune J, men »sagen« er blevet overflyttet, vel at mærke uden yderligere kommunikation kommunerne imellem. Jespers sag er blevet placeret i kontanthjælpsgruppen, hvilket betyder, at det semantiske univers ikke umiddelbart lukkes omkring uddannelse, helbred og beskæftigelse. Som en anden socialarbejder siger:

»...man kan jo ikke isolere det (...) arbejdsmarkedsmæssige fra klientens liv mere samlet. Det er måske det, der er forskellen på os, der sidder i kontanthjælpsgruppen og så aktiveringsgruppen. I aktiveringsgruppen har man på forhånd vurderet, at det største eller eneste problem er ledigheden, og hvor man siger, det er aktivering fra dag ét, og der går man ikke ind i, hvad problemer man ellers måtte have, medmindre klienten selv fremlægger det. I kontanthjælpsgruppen ønsker vi at få et mere bredt billede af klienten. At få en større forståelse for at finde ud af, hvor kan vi hjælpe« (Socialarbejder K, Kommune J).

I et efterfølgende interview vender B tilbage til samtalen med Jesper og stiller spørgsmål ved det fornuftige i at aktivere ham, når hans bolig- og livssituation er så kaotisk.

B: *»Jesper, som du selv så, var herinde den anden dag. Hvis du lagde mærke til det, så kørte hans øjne rundt, du kunne ikke få øjenkontakt med ham. Da han skulle sige farvel til os herhenne, det var så tydeligt. Du kunne ikke se ham i øjnene. Hans liv det er så... det er så fuldt af kaos og stress, at han kan ikke give mig hånden og kigge mig i øjnene og sige farvel. Han var jo pæn og høflig, han gav os jo hånden, ikke også. Men den måde hans øjne og hoved det kørte rundt her i lokalet, det var meget slående for mig. Men han mødte sgu i aktivering i går (...) det gjorde han rent faktisk. Jeg har det lidt dårligt med den sag nu, men nu er han altså kommet derud, og det kan jo være, at det er det, der er med til at give ham lidt ro i hans tilværelse, hvem ved?«*

Interviewer: *»Hvorfor har du det dårligt med sagen?«*

B: *»Jamen fordi jeg er ikke sikker på, at han hører hjemme derude«*

Interviewer: *»På »Projektgården?«*

B: *»Ja, fordi jeg synes, at det er lige at stramme skruen lidt for meget med sådan en fyr som ham, som ikke har noget sted at bo, og som lige netop er blevet løsladt og jamen altså, det er bare så stresset«.*

Det fremgår af denne efterrationalisering, at B vurderer, at det er hans boligsituation og kaotiske livssituation i øvrigt, der udgør hovedproblemet i sagen. Når den faktiske handling i sagen alligevel er straksaktivering, er det en handling, som B selv tager afstand fra, men som er defineret af kommunens politiske målsætninger på området. Resultatet bliver netop det kortsigtede aktiveringsmål, som Carstens kritiserer. Men igen er det nødvendigt at se på, hvilket »offentligt aktiveringsprojekt« der er klienten visiteres til? »Projektgårdens« organisering betyder, at koblingen mellem aktiveringsprojektet og et fremtidigt beskæftigelsesperspektiv i hvert fald i teorien står stærkere, end tilfældet var for »Jobgruppen« i Kommune S Aktivering på »Projektgården« indebærer ud over deltagelse i forskellige værksteder også deltagelse i jobsøgningskurser, der har til formål at understøtte og kvalificere jobsøgningen. Derudover er »Projektgården« organisatorisk koblet op til projekt RAM/Formidlingsenheden, hvor en

række jobkonsulenter søger at matche de arbejdsløse med mulige jobåbninger i støttede eller ustøttede job. B forsøger at legitimere sin rammebestemte (lovens krav om aktivering, kommunens krav om straksaktivering) indsats gennem det tema, som hun finder centralt i vurderingen af Jesper: hans boligbetingede »uroelige« tilværelse. Aktiveringstilbuddet er af både B og Jesper blevet diskvalificeret som beskæftigelsesfremmende indsats, og defineres derfor af B som »en indsats, der kan skabe ro i tilværelsen«. Hendes implicitte vurdering går på, at Jespers boligmangel udgør en afgørende barriere for hans indtræden på arbejdsmarkedet. Rammebetingelserne for hendes socialfaglige indsats er dog af en art, der ikke giver mulighed for konkret at adressere dette problem. I stedet ser hun sig nødsaget til at igangsætte en indsats, som både hun og Jesper på forhånd stiller sig skeptiske overfor.

I samtalen åbner B op for, at der muligvis er andre former for støtte og hjælp at hente, hvis Jesper har behov for det. Hun beder Jesper om at pege på, hvilke behov for hjælp han har (*»Hvad kan vi gøre for at hjælpe dig?«*), og siger til ham, at på grund af hans »historie« i det sociale system så er det hendes vurdering, at kommunen (*»vi«*) er nødt til at tage hans eventuelle ønsker alvorligt (*»vi kan ikke sidde overhørig, hvis du kommer med en plan«*). Samtalen rummer et fremtidsperspektiv, der rækker ud over aktivering på »Projektgården«, og hvor B, som repræsentant for kommunen, anerkender Jespers mulige behov for yderligere støtte i bestræbelserne på at bevæge sig væk fra en marginaliseret position i samfundet. B afgrænser ikke samtalen til alene at handle om aktivering, og hun åbner op for yderligere samtale om alternative ønsker og planer for fremtiden. Jesper tager imidlertid ikke umiddelbart imod invitationen til at gå dybere ind i denne samtale.

8.3 Muligheder for åbninger

Der er en række vilkår i aktiveringsarbejdet, som betinger de muligheder, der er for at handle, og for hvilke muligheder socialarbejderen overhovedet har blik for. Socialarbejderne har plads til og mulighed for skøn, men de kan ikke vælge frit. Der er forskellige restriktioner, der medvirker til at definere socialt arbejde i praksis, og disse restriktioner er ikke ensartede

fra kommune til kommune (organisatorisk betingede variationer). I Kommune S består restriktionerne primært af, at der ikke er særlig mange tilbud, som visitationens medarbejdere kan benytte sig af. I forhold til de klienter, som vurderes arbejdsmarkedsparate, består deres indsatsvifte af to elementer: dels aktivering i et aktiveringsprojekt, som er midlertidig lukket ned, som socialarbejderne er kritiske overfor, og som primært opleves som en kontrol af jobsøgningsaktiviteten hos den arbejdsløse. Dels tilmelding til AF og en registreringssamtale med den lokale AF-konsulent, som socialarbejderne heller ikke har meget tiltro til. Det er interessant i denne sammenhæng at huske på Winters (2002) og Lipskys (1980) påpegning af, at negative holdninger hos frontlinjepersonalet til den tilgængelige indsats, er en af de faktorer, som øger frontlinjens tendens til at udvikle coping-strategier for at håndtere de dilemmaer, som de står med i praksis. Samtidig synes initiativer taget på andre niveauer i kommunen, eksempelvis koordinationsudvalgets indsats for at opbygge sociale partnerskaber med lokale virksomheder for at øge den arbejdsmarkeds-mæssige integration, ikke at have nået socialarbejderne i frontlinjen.

En anden restriktion, som gør sig gældende for socialarbejderne i Kommune S, er mangel på viden. Socialarbejderne oplever selv, at de har en meget begrænset handlekraft og et til dels forældet kendskab til arbejdsmarkedet. På grund af den nyligt overståede omstrukturering oplever socialarbejderne i visitationen, at de sidder i en situation, hvor de skal varetage nogle opgaver, som de ikke er ordentligt klædt på til. Samtidig betyder den individuelle arbejdskultur, at den viden, der findes blandt medarbejderne, ikke deles og udveksles i særlig høj grad. Hvis vi vender tilbage til Carstens konklusion om et lukket aktiveringsunivers, kan man sige, at den rammer rimelig plet i forhold til socialarbejderne i Kommune S. Det er dog værd at holde fast i, at analysen peger på nogle faktorer, der medvirker til at »lukke« aktiveringsuniverset, og som ligger uden for den enkelte socialarbejders valg, herunder altså de begrænsede og problemfyldte aktiverings-tilbud, socialarbejderne har til rådighed, deres manglede kendskab til mulighedsstrukturerne på arbejdsmarkedet, samt manglen på vidensudveksling og bredere netværk omkring det beskæftigelsespolitiske område. Den sammenlignende analyse kan medvirke til at kaste lys over endnu en

faktor, som hæmmer udviklingen af et mere åbent (i forståelsen reelt arbejdsmarkedsrettet og helhedsorienteret) aktiveringsunivers. Forskellen i arbejdskultur, med en individuel og juridisk forankret faglighed blandt socialarbejderne i Kommune S over for en reflektiv og kollektiv faglighed blandt socialarbejderne i Kommune J, spiller ikke bare en rolle i forhold til den viden, som socialarbejderne har om aktiveringsmuligheder og arbejdsmarked. Det spiller også en rolle i forhold til de muligheder, der er for tværinstitutionelt samarbejde. I Kommune S er der fra koordinationsudvalgets side initiativer til styrkelse af et mere rummeligt arbejdsmarked og bestræbelser på at ansvarliggøre lokale virksomheder i forhold til integration af marginaliserede grupper. Disse indsatser lader dog ikke til at være slået igennem i forhold til frontlinjens praksis. I Kommune J fremhæves netop den tværgående faglige sparring, kommunikationen mellem forskellige aktører og informationsflow på tværs af institutionelle barrierer som afgørende for en mere kvalificeret matchning mellem den enkelte arbejdsløse og relevante aktiveringstilbud eller mulige jobåbninger.

I Kommune J består den primære restriktion af straksaktiveringens krav til øjeblikkelig handling. Dette krav om aktivering her og nu betinger de muligheder, socialarbejderne har for at handle konkret. Det betyder blandt andet, at det helt primære aktiveringstilbud er »Projektgården«, på trods af at socialarbejderne forholder sig kritisk til visse elementer i tilbudet. Men samtidig er der også i analysen ansatser til mulige åbninger i aktiveringsuniverset. Samtalen mellem B og Jesper ekskluderer ikke emner, som rækker ud over det umiddelbart aktiveringsrelevante. B bruger en del af samtalen på at tale med Jesper om hans bolig- og økonomiske situation. B argumenterer selv for nødvendigheden af at anlægge et mere bredt blik på klientens samlede situation og trækker dermed på en forståelse af socialt arbejde, som rækker ud over en individuel vurdering af vilje og motivation. En inklusionsorienteret praksislogik henter inspiration fra bl.a. Allardt (1975) og betoner en bredde i forståelsen af klientens behov og blik for klientens livssituation, herunder økonomisk tryghed, bolig, arbejde og uddannelse. B anlægger ikke dette bredere perspektiv ud fra en intention om at afkoble arbejdsmarkedsorienteringen, men for at kvalificere den. En samtale, der rækker bredere end de temaer, der er snævert knyttet til aktivering og arbejdsmarked, er ikke pr. automatik klientgørende og omklamrende.

Tværtimod kan inddragelsen af øvrige temaer medvirke til at præcisere mulige barrierer for integration på arbejdsmarkedet, og hvis socialarbejderen samtidig har kvalificerede redskaber til at hjælpe klienten med at nedbryde disse barrierer, kan en bredere socialfaglig indsats være yderst arbejdsmarkedsorienteret. Jespers boligmangel bliver identificeret som en afgørende barriere for, at han kan blive integreret på arbejdsmarkedet, hvorfor denne problemstilling er relevant i et inklusionsorienteret perspektiv. En praksislogik handler dog ikke bare om, hvordan man forstår socialt arbejde, men i høj grad også om, hvordan man handler i det sociale arbejde. I tilfældet med B og Jesper bliver B's konkrete handling dikteret af Kommune J's krav om straksaktivering. Kravet om straksaktivering hindrer i praksis B i at handle i overensstemmelse med sin socialfaglige vurdering af Jespers situation. Samtalen rummer dog en åbning i forhold til eventuel yderligere handling, idet B inviterer Jesper til selv at overveje, hvilke behov han måtte have for støtte. Et tilbud, der ikke konkretiseres yderligere, men som Jesper heller ikke forholder sig nærmere til.

Carstens (1998) påpegnings af, at socialt arbejde på beskæftigelsesområdet har en tendens til at bevæge sig inden for et lukket og kortsigtet aktiveringsunivers, har stadig en vis aktualitet. Også i analyserne ovenfor findes denne tendens latent i samtalerne. Det er imidlertid en vigtig pointe, at det er nødvendigt at definere forskellige grader af lukkethed i forskellige aktiveringsuniverser, og at disse »lukketheder« må ses i lyset af andet og mere end den enkelte socialarbejders individuelle valg og det sproglige rum, der findes i interaktionen mellem socialarbejder og klient. Der kan samtidig være grund til at overveje begrebet »aktiveringsuniverser«. For hvis definitionen på socialt arbejde rækker ud over relationen mellem socialarbejder og klient (baseret i interaktionen) og inkluderer et omverdensperspektiv som legitimt princip for praksis (jf. kap. 1 & 2), så rækker indsatsen også potentielt ud over aktivering (som beskæftigelsespolitisk redskab). Set i dette omverdensinkluderende perspektiv giver det mere mening at tale om »inklusionsuniverser«. Mens det er rimeligt at hævde, at Carstens konklusioner til en vis grad kan genfindes i Kommune S, så er der brydninger i dette billede, hvis vi vender blikket mod Kommune J. Dermed underbygger analyserne antagelsen om for det første, at socialt arbejde på beskæftigelsesområdet foregår på et turbulent felt, hvor der kan identifice-

res brud med mere traditionelle måder at tænke og handle på. For det andet peger analyserne i retning af, at en entydig diagnose af det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet ikke kan indfange kompleksiteten i praksis. Der kan identificeres elementer af praksis, som hæmmer en integrationsorienteret indsats, men der kan samtidigt, og mere konstruktivt, identificeres elementer af praksis, som fremmer en sådan integrationsorientering, der både rummer hensynet til klienten og hensynet til arbejdsmarkedsintegrationen. Kritikken af et lukket aktiveringsunivers handler om både lukkethed i forhold til begrænsninger i, hvilke temaer skønnes relevante i et beskæftigelsesperspektiv (uddannelse, tidligere beskæftigelse, helbred, børnepasning), og i forhold, at målet er kortsigtet »offentlig aktivering« frem for langsigtet arbejdsmarkedsintegration. Hvis ønsket er at åbne op for disse »inklusionsuniverser« for at styrke det langsigtede fremtidsperspektiv hen imod integration på arbejdsmarkedet, er det samtidig nødvendigt at åbne op for en bredere forståelse af, hvilke temaer der er relevante i samtalen. Barrierer for et langsigtet beskæftigelsesperspektiv kan meget vel ligge i økonomiske, bolig-mæssige eller netværksmæssige temaer. Et lukket inklusionsunivers kan muligvis medvirke til at skræmme de mest ressourcestærke arbejdsløse til selv at finde arbejde, mens en åbning af inklusionsuniverset, både i forhold til en mere helhedsorienteret samtale og et længere arbejdsmarkedsintegrerende fremtidsperspektiv må forventes at være uomgængelig i forhold til en stor gruppe af de arbejdsløse, som har behov for en mere understøttende indsats.

9 Praksislogikker i socialt arbejde

9.1 Heterodoksi i socialt arbejde

Denne afhandling problematiserer forestillingen om, at feltet for socialt arbejde er præget af et entydigt og udfordret doxa. Gennem komparative analyser af praksis blandt to udvalgte grupper af kommunale frontlinjemedarbejdere argumenterer jeg for, at der langtfra er tale om entydighed i praksis. Derimod er der forskellige måder at forstå og handle på i socialt arbejde, og der er en tæt sammenhæng mellem den konkrete praksis i frontlinjen og de organisatoriske og kontekstuelle betingelser, som arbejdet foregår indenfor. Der er med andre ord forskellige handlemuligheder i socialt arbejde. Afhandlingen orienterer sig imod et analytisk pejlemærke, der handler om mulighederne for en inklusionsorienteret praksis. De empiriske analyser viser, at dette pejlemærke kan genfindes som praksislogik i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet, men at det langtfra er den eneste praksislogik, der præger arbejdet i frontlinjen.

De empiriske analyser har vist, at der heller ikke er ensartede opfattelser af, hvem de typiske partnere og problemløsningsmodeller er¹¹⁶. Mens socialarbejderne i Kommune S langt hen ad vejen arbejder inden for et lukket aktiveringsunivers, så er aktiveringsmulighederne og den relevante aktørkreds langt bredere i Kommune J, hvor begrebet »inklusionsunivers« er mere præcist, og hvor aktører på det ordinære arbejdsmarked inddrages i socialarbejdernes opfattelse af »typiske partnere«. Problemløsningsmodellerne i de to kommuner er forskellige. En af de fremtrædende forskelle er, at frontlinjen i Kommune J i højere grad har rum for heterodoksi, hvor der eksisterer konkurrerende muligheder, eksplicit kritik af de alternativer, som

socialarbejderne har til rådighed, og hvor socialarbejderne kan indtage en aktiv handlende rolle i retning af en socialpolitisk aktørrolle (Koch 1996), i forhold til udvikling af nye aktiveringstilbud (Bourdieu 2002). Opfattelsen af problemløsningsmodeller er også flertydigt i feltet. Som beskrevet i kapitel 6 var der markante forskelle på de handlemuligheder, som de to fokusgrupper opridsede i forhold til den fiktive klient, Vivian. Det socialfaglige team i Kommune J ville have taget udgangspunkt i en vurdering af Vivians forudsætninger, en afklarende samtale om ansvar, muligheder og behov, samt en indsats med fokus på inklusion på arbejdsmarkedet gennem aktivering (herunder inddragelse af forvaltningseksterne aktører). Det socialfaglige team i Kommune S vurderede Vivian som mindre ressourcestærk, og deres »problemløsningsmodel« tog udgangspunkt i mulighederne for at udfordre Vivians legitimitet som klient. En anden handlemulighed var anvendelsen af en konfronterende stil i samtalen med hende, og en tredje handlemulighed var en resignerende tilgang til hendes sag, hvor Vivian frem for at få støtte til integration på arbejdsmarkedet i stedet bliver »vedligeholdt« som klient i systemet¹¹⁷.

Ikke dermed være sagt, at der ikke er elementer af doxiske træk i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet. Der hersker en generel accept af aktivlinjen, og forestillingen om, at det er rimeligt at forvente »noget for noget«, løber som en selvfølgelighedens understrøm gennem feltet (Eske-linen og Caswell 2003). Der er imidlertid store forskelle på, hvordan »noget for noget« konkret udfyldes – ikke bare fra klienternes side, men også fra systemets. Det perspektiv, som anlægges i afhandlingen, definerer dette »noget« fra systemets side som noget, der tager udgangspunkt i, at der skal ydes en indsats, som ser arbejdsmarkedsdeltagelse, som en rettighed for den enkelte (jf. kap. 1), hvor kommunen så vidt muligt skal forsøge at hjælpe modtageren ud af systemet, og hvor modtageren skal have mulighed for medindflydelse og medansvar ved tilrettelæggelsen af hjælpen (som defineret i lovgivningen og rammesat af en universalistisk velfærdsstatsmodel). Samtidig er pejlemærket »tilsigtet social forandring« i retning af inklusion på arbejdsmarkedet og bestræbelser på at give stemme til klienterne indefra i systemet (i en bredere empowerment-forståelse, jf. Hasenfeldt 1992). Der lægges med andre ord op til et skift i forståelsen af »noget for noget« fra den fortolkning, som til en vis grad præger diskursen i dag,

hvor klienternes deltagelse, medansvar og aktivitet modsvares af økonomisk kompensation og kontrol (og som også er den mest »tilgængelige diskurs« i Kommune S), hen imod en forståelse, hvor klienternes »noget« modsvares af facilitering af klienternes bevægelse mod inklusion på arbejdsmarkedet, på et klientfokus, der også inddrager klientens omverden og på et blik for og indsats i forhold til muligheder og barrierer på arbejdsmarkedet (denne diskursive drejning kan delvist lokaliseres i Kommune J).

Målsætningen om at hjælpe de arbejdsløse tilbage på det ordinære arbejdsmarked er opstillet som et af de primære officielle mål for aktiveringsindsatsen i lov om aktiv socialpolitik (jf. kap. 5)¹¹⁸. Men der er forskel på, hvordan de officielle nationale målsætninger oversættes til lokale kommunale målsætninger. I Kommune J viderefører de kommunale målsætninger i vid udstrækning intentionerne fra lovgivningen, mens det i Kommune S i højere grad er formuleringer om medinddragelse, der præger målsætningerne. Men oversættelsen af målsætninger fra officielt til frontlinjeniveau stopper ikke ved de kommunale målsætninger, men fortsætter videre til, hvordan disse officielle målsætninger oversættes til operative målsætninger i socialarbejdernes praksis. Mens de operative målsætninger blandt socialarbejderne i Kommune S primært er orienteret mod at besvare spørgsmål på baggrund af en bred socialretslig faglighed og at afdække klientens problemer, så handler de operative målsætninger blandt socialarbejderne i Kommune J om at hjælpe klienten til selvforsørgelse (ofte gennem aktiveringsindsats) og forsøge at overvinde de dilemmaer, som kommunens »her og nu«-tilgang giver i forhold til de klienter, som befinder sig længere væk fra arbejdsmarkedet. Når de operative målsætninger i Kommune J i højere grad viderefører intentionerne fra lovgivningen, hænger det blandt andet sammen med, at der i organisationen er fastholdt et arbejdsmarkedsperspektiv, både i forskellige udvalg, i udvalget af samarbejdspartnere (herunder relevante aktører fra det lokale arbejdsmarked) og i den faglige leders bestræbelser på at styrke den socialfaglige indsats i en arbejdsmarkedsorienteret retning¹¹⁹. Denne aktive fastholdelse af et arbejdsmarkedsperspektiv på lokalt plan medvirker til at gøre arbejdsmarkedet til en konkret størrelse frem for et abstrakt fikspunkt i socialarbejdernes arbejde. Denne kritik er også relevant i forhold til implementeringen af nye

metoder på området, som eksempelvis arbejdsevne-metoden, der også opererer med et abstrakt og kontekstafhængigt arbejdsmarkedsbegreb (jf. kap. 1).

Der kan altså dels være grund til at forholde sig kritisk til tesen om at der på feltet for socialt arbejde hersker et entydigt doxa, som udspringer af en usagt og ureflekteret selvforståelse blandt socialarbejderne, og dels kan der være grund til at forstå feltets doxiske træk som mindre fastlåste og uforanderlige, men i stedet søge at forstå, hvordan doxa udfordres af elementer fra »the universe of discourse«. Järvinen har koblet Carstens (1998) begreb om et »lukket aktiveringsunivers« an til et argument om, at det er udtryk for et særligt doxa på dette felt¹²⁰. Hun skriver »...*aktiveringsuniversets doxa indeholder uskrevne regler for hvilke samtaleemner, der er relevante, og hvilke der er irrelevante*« (Järvinen 2004a; 250)¹²¹. Forskellen på at tale om et lukket aktiveringsunivers (Carstens) til at tale om et aktiveringsunivers med et særligt doxa (Järvinen) har konsekvenser for, hvordan socialt arbejde bliver fortolket. Med fokuseringen på doxa følger fokuseringen på det usagte »...*what goes without saying and what cannot be said for lack of an available discourse*« (Bourdieu 2002; 170). Det er dog samtidig interessant at vende dette fokus på hovedet og spørge: hvilke diskurser er tilgængelige forskellige steder i feltet og hvad skal der til, for at doxa bliver udfordret?

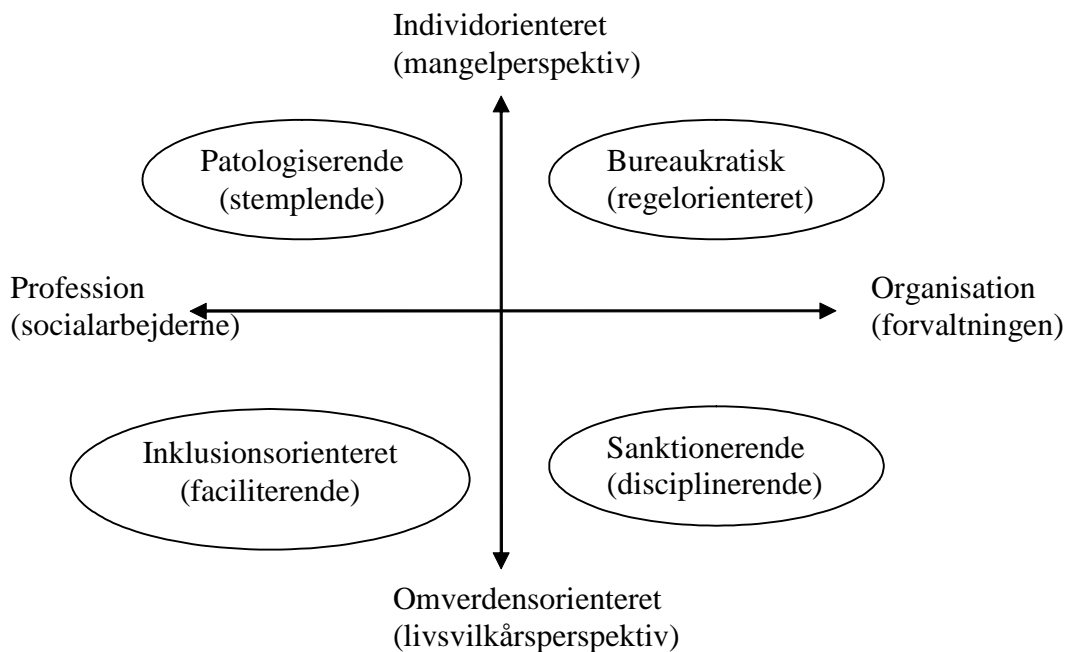
Hvis vi vender tilbage til Carstens (1998), så argumenterer hun netop for, at øget refleksion og styrket faglighed i frontlinjen er en mulig vej til at åbne aktiveringsuniverset op og gøre det orienteret mod mere end en endestation i offentlig forsørgelse. Her placerer hun sig i kølvandet på Lipsky (1980), der i sine »Notes for reform and reconstruction« (jf. kap.1), blandt andet pegede på faglig sparring og diskussion mellem frontlinje, klienter og ledelse som mulige måder at kvalificere frontlinjens arbejde på¹²². På baggrund af de empiriske analyser i afhandlingen kan man endvidere hævde, at der blandt socialarbejderne i Kommune J er bedre basis for at udfordre doxa, i kraft af en mere eksplicit diskussion af praksis. Bourdieu peger på, at doxa blandt andet er det, der ikke kan siges på grund af manglen på en tilgængelig diskurs. Der er dog forskellige tilgængelige diskurser forskellige steder på feltet for socialt arbejde. I Kommune J er der eksempelvis en eksplicit og tilgængelig diskurs om modsætningen mellem kontrol

på den ene side og støtte til inklusion på arbejdsmarkedet på den anden side. Her blev implementeringen af øget kontrol med jobsøgningsaktivitet, med en intention om at skærpe arbejdsmarkedsorienteringen og øge synligheden af indsatsen i forvaltningen, mødt med eksplicit og artikuleret kritik fra socialarbejdernes side. Moddiskursen handlede om nødvendigheden af at respektere og give plads til fagligt skøn, begrænsning af de administrative opgaver og en insisteren på, at klienterne skal vurderes individuelt og ikke klientgøres (jf. kap. 8).

9.2 Fire forskellige praksislogikker

I det følgende skal trådene i afhandlingen samlet gennem en figur, som viser forskellige praksislogikker i feltet. Som beskrevet tidligere skal praksislogikker forstås som positioner på feltet, dvs. forskellige måder at anskue, udføre og organisere socialt arbejde på. Figuren skal forstås som en illustration af det komplekse og flertydige i feltet for socialt arbejde. Konstruktionen af figuren udspringer af et samspil mellem mine praksisforankrede analyser i de to empiriske cases og det teoretiske og begrebslige arbejde, som afhandlingen også rummer. Den er således et udtryk for den abduktive proces, som afhandlingsarbejdet har båret præg af (jf. kap. 3). Figuren er dermed ikke en empirisk konklusion, men derimod udtryk for en intention om at sætte ord på nogle af de mekanismer, der er på spil på feltet. Som beskrevet i kapitel 1 har jeg på forhånd defineret et analytisk pejlemærke i form af en inklusionsorienteret praksislogik. Denne logik er dog langt fra den eneste logik, der er at spore i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. Der er mange logikker på spil, og ofte er flere logikker på spil samtidig, ja, nogle gange endog i konflikt med hinanden. Jeg har indplaceret fire forskellige praksislogikker i figuren. Det er ikke ensbetydende med, at de to empiriske cases entydigt kan placeres under en eller flere af disse praksislogikker. Ønsket er her som sagt at hæve blikket lidt fra den konkrete empiri og se mekanismer i feltet bredere set.

Figur 9.1 Praksislogikker i et »handlingskompas«



Figuren illustrerer det »handlingskompas«, som man kan forstå socialt arbejde i forhold til. I starten af afhandlingen diskuterede jeg forskellige måder at forstå sociale problemer og socialt arbejde på. Aksene, der spænder fra »individfokuseret« til »omverdensinkluderende«, skal ses i forhold til disse diskussioner. Et individfokuseret udgangspunkt for socialt arbejde ser sociale problemer som primært koblet an til individets utilstrækkelighed og anvender forklaringsmodeller, der betoner individuelle svagheder og patologier. I socialt arbejdes opgave vægtes derfor interaktionen og kommunikationen mellem socialarbejder og klient. Den anden pol på denne akse er »omverdensinkluderende«. I forhold til beskæftigelsesområdet er (indgangsportene til) arbejdsmarkedet et afgørende element i denne omverden. Sociale problemer må forstås i et kompleks samspil mellem mange faktorer, hvoraf en del er at finde uden for klienten. Derfor er det nødvendigt at inkludere et omverdensperspektiv (mulighedsstrukturer på arbejdsmarkedet mv.), både i forhold til forståelsen af klientens problemer og i forhold til mulige løsninger på disse problemer. Der er fokus på elementer i socialt arbejde, som ligger uden for mødet mellem socialarbejder og klient, og som også har blik for mulighedsstrukturer og aktører som er placeret uden for dette møde.

Den anden akse i figuren spænder fra »institution« til »profession«. I »institutionsenden« af akse er fokus på socialt arbejde som administrativ øvelse. Fokus er på strukturer, regler og rutiner, som er hensigtsmæssige for forvaltningen af indsatsen. I den anden pol på akse er »profession«. Her finder vi nogle af de grundlæggende værdier, som socialt arbejde er baseret på. Hasenfeld (2000a) har peget på tre grundprincipper i socialt arbejde: For det første at klienten tillægges høj moralsk værdi, for det andet at udgangspunktet er den enkelte klient og intentionen om at skræddersy indsatsen til de specifikke behov og karakteristika, vedkommende har, og for det tredje at socialt arbejde grundlæggende bygger på, at relationer mellem socialarbejder og klient er baseret på gensidig tillid.

Inden for dette koordinatsystem kæmpes om, hvordan socialt arbejde skal anskues, udføres og organiseres. Og forskellige praksislogikker eksisterer på dette felt. Socialarbejderne på feltet kan ikke frit og bevidst vælge en bestemt praksislogik, men udfoldelsen af praksislogikker er betinget af en række faktorer, der både udspringer af strukturelle faktorer og af faktorer, som har at gøre med den enkelte aktør.

Jeg vil pege på fire praksislogikker, som eksisterer på feltet. Hvis vi starter i øverste venstre hjørne af figuren, så finder vi her en patologiserende praksislogik. Inden for denne logik forstås sociale problemer som noget, der udspringer af klientens individuelle svagheder og patologier, og fokus i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet vil typisk være på klientens vilje eller motivation. Indsatsen er baseret på en traditionel case-work-tradition, hvor interaktionen mellem klient og socialarbejder udgør kernen i indsatsen, og hvor en »social diagnose« og afklaring af klientens problemkompleks står centralt i arbejdet¹²³.

Den næste praksislogik har jeg kaldt en bureaukratisk praksislogik. Her er perspektivet i socialt arbejde præget af et fokus på regler og på administrative logikker. Indsatsen set ud fra en bureaukratisk praksislogik handler om at få »sagerne« kørt igennem systemet så korrekt og problemløst som muligt. Her vil aktiveringsindsatsen typisk basere sig på en »administrativ allokering«, hvor indsatsen afgøres af en på forhånd defineret kobling mellem klientkategorier og indsatsstyper.

Den tredje praksislogik er en sanktionerende praksislogik, hvor fokus primært er på den modydelse, som klienten skal levere for at modtage kon-

tanthjælpen. Denne logik læner sig op af en »work-first«-tankegang, hvor det primære mål er at få klienten ud af offentlig forsørgelse hurtigst muligt. I bestræbelserne på at sikre dette mål anvendes sanktioner (der både kan være kontrolforanstaltninger, »trusler« om, at klienten kan blive trukket i forsørgelse, og faktiske krav om tilbagebetaling af offentlige ydelser).

Den fjerde praksislogik er den inklusionsorienterede praksislogik, der allerede har været præsenteret indledningsvist i afhandlingen, og som har fungeret som analytisk pejlemærke gennem de empiriske analyser. Her er fokus som bekendt på en kobling af et arbejdsmarkedsperspektiv og et klientperspektiv i en inklusionsorienteret logik, hvor arbejdsmarkedsintegration principielt kan være et langsigtet perspektiv, og klientinddragelsen er baseret på en socialfaglighed, som på baggrund af grundlæggende værdier og principper i socialt arbejde søger at være lydhør over for den enkelte klients behov.

Figuren kan dog samtidig anvendes i forhold til at samle op på og tydeliggøre nogle af afhandlingens centrale diskussioner og begreber. I kapitel 4 diskuterede jeg Damgaards udpegning af forskellige kommunale strategier, herunder en omsorgsstrategi og en netværksstrategi. Jeg pegede endvidere på det problematiske i, hvordan omsorgsbegrebet blev anvendt. Hvis vi ser på denne kritik i forhold til figuren, så er det muligt at tydeliggøre, hvori det problematiske ligger. En anvendelse af omsorgsbegrebet, der identificeres med et fremtrædende klienthensyn, som stilles i modsætning til et fremtrædende arbejdsmarkedshensyn placerer omsorgsbegrebet i øverste venstre hjørne af figuren, hvorimod et mere understøttende omsorgsbegreb handler om omsorg som støtte til integration, frem for omsorg som beskyttelse, og i den forstand understøttende for arbejdet i retning af arbejdsmarkedsintegration. Denne omsorgsforståelse kan placeres i nederste venstre hjørne af figuren.

Hvis vi ser på forståelsen af praksis i socialt arbejde i denne figur, så vil en praksisforståelse, der i udgangspunkt er teknisk rationel og ser indsatsen som præget af produktionalitet, trække i retning af »institutionspolen«. Derimod tager en praksisforståelse, som placerer sig i den anden side af figuren (mod »professionspolen«), udgangspunkt i, at socialarbejdernes beslutningsprocesser bygger på en kompleks og reflektiv forståelse af klientens situation, som ikke kan koges ned til objektiv bevisførelse. Og-

så diskussionen af, i hvilken udstrækning der er plads til fagligt skøn i praksis, kan forholdes til figuren. I højre side af figuren kan vi placere skøn, som er bundet, og som tager udgangspunkt i en regelorienteret sagsbehandling. Dette skøn kan eksempelvis være et skøn, som tager udgangspunkt i ledighedens længde som objektive kriterium (defineret af organisationen) (jf. kap. 7). I venstre side af figuren kan vi placere et fagligt skøn, der er baseret på faglig refleksion (individuel eller kollektiv), og som har fokus på klientens specifikke behov, karakteristika og situation.

Også oversættelsen fra politisk logik til praksislogik kan synliggøres gennem indplacering i figuren.

Lovens intentioner om kobling mellem et arbejdsmarkedsperspektiv og et medinddragelsesperspektiv forudsætter, at der er tilstrækkelige kapitaler og ressourcer til stede, hvis aktørerne i praksisfeltet ikke (mere eller mindre ubevidst) skal modsætte sig de politiske logikker. Her spiller blandt andet kommunens økonomiske prioriteringer ind, herunder villigheden til at være lydhør over for de erfaringer, som frontlinjen viderebringer omkring klienternes behov, den individuelle og kollektive kulturelle kapital, der blandt andet handler om opdateret viden om arbejdsmarkedet, kvalificerede metoder og relevante indsatser, og den sociale kapital, som blandt andet har at gøre med en arbejdskultur og et kollegialt miljø, som giver plads til en refleksiv faglighed, og hvor praksis understøttes af en nærværende ledelse. Udfoldelsen af en inklusionsorienteret praksislogik i socialt arbejde forudsætter både, at der er plads til socialfagligheden, og at der er blik for en omverden (herunder mulighedsstrukturer og forvaltningseksterne aktører).

Hvis institutionelle logikker og administrative strukturer træder i stedet for »profession« (til højre i figuren), så risikerer man, at det kun er dele af lovens målsætninger, nemlig selvforsøgelse, der oversættes til en »sanktionerende« praksislogik, hvor fokus er flyttet væk fra klientens situation og medinddragelsesperspektivet. Hvis vi ser på forskellige rationaler bag aktivering, så kan man sige, at der på den ene side kan tilrettelægges aktiveringstilbud, der primært ser aktivering som aktivitet og modbydelser for kontanthjælpen. Denne aktivering udgår fra en sanktionsorienteret logik og kan ses i lyset af begrebet »motivationsaktivering«, dvs. aktivering, hvis primære formål er at »motivere« eller true klienten til at finde alternative

måder at forsørge sig på. I den modsatte retning har vi aktivering, der tager udgangspunkt i klientens forudsætninger og behov. Her er aktivering ikke en »administrativ allokation«, men en indsats, som søges skræddersyet til den enkelte klient, og mulighederne for at støtte en bevægelse hen imod integration på arbejdsmarkedet. I det sidste tilfælde får »noget for noget« en mere kvalificeret betydning: det »noget«, som klienten afkræves (aktivitet, deltagelse), modsvares af et »noget«, som reelt søger at leve op til en universalistisk velfærdsstats grundprincip om, at inklusion på arbejdsmarkedet er en rettighed i samfundet, og at den velfærdsstatslige indsats har til formål at facilitere denne inklusion bedst muligt (efter de højeste standarder).

Referencer

Adams, R. Dominelli, L. and Payne M. (2002): *Social Work. Themes, Issues and Critical Debates*. 2nd ed. Palgrave.

Adler, P. & Adler P. (1987): *Membership Roles in Field Research*. Sage University Paper series on Qualitative Research Methods. Vol 6. California; Sage.

Allardt, E. (1975): *Att ha! Att älska! Att vara!*. Argos, Lund.

Alverson, M. & Sköldbog, K. (2000): *Reflexive Methodology. New Vistas for Qualitative Research*. London; Sage Publication.

Andersen, N. Åkerström (2003): *Borgerens Kontraktliggørelse*. København, Hans Reitzels Forlag.

Andersen & Larsen (2004): *Workfare or Inclusion?* Paper for Cost A15 Conference. Nante.

Andersen, J. & Larsen, J.E. (1989): *Fattigdom i velfærdsstaten*. København; Samfundslitteratur.

Andersen, J.; Beck, A.M.T., Kristensen, C.J. & Larsen, J.E. (red) (2003): *Empowerment i storbyens rum - et socialvidenskabeligt perspektiv*. København; Hans Reitzels Forlag.

Andersen, J. & Torfing, J. (2004): *Netværksstyring af kommunernes arbejdsmarkedsrettede indsats*. Aalborg Universitetsforlag.

Angel, B.Ø. (2003): »Evidensbaserede programmer – kunnskapsformer og menneskesyn i sosialt arbeid«. *Nordisk soisialt arbeid*, nr. 2, 2003, 23. årg., p. 66-72.

Arendt, J.; Heinesen, E., Husted, L., Colding, B. & Andersen, SH. (2004): *Kontanthjælpsforløbs varighed og afslutning: Forskelle mellem kommuner*. København; akf forlaget.

Atkinson, P. & Coffey, A. (2002): »Revisiting the Relationship Between Participant Observation and Interviewing«. Gubrium & Holstein: *Handbook of Interview Research. Context and Method*. Sage Publications.

Bach, H.B., Larsen JA. & Rosdahl, A. (1998): *Langtidsledige i tre kommuner. Hovedresultater fra en spørgeskemaundersøgelse og kvalitative interview blandt forsikrede langtidsledige og langtidsledige kontanthjælpsmodtagere*. København; Socialforskningsinstituttet.

Bach, H.B. (2002): *Kontanthjælpsmodtageres aktivering og arbejdsudbud*. København; Socialforskningsinstituttet.

Barter, C. & Renold, E. (1999): »Use of Vignettes in Qualitative Research«. *Social Research Update*. Issue 25. University of Surrey.

Bergmark, Å. & Lundström, T. (2000): »Metoder i socialt arbejde – Hvad er det?« i Meeuwisse, Svärd & Sunesson (2000) *Socialt arbejde. En grundbog*. København; Hans Reitzels Forlag.

Bolvig, I.; Jensen, P. & Rosholm, M. (2002): *The Employment Effects of Active Social Policy in Denmark*. Working Paper, Afdelingen for Nationaløkonomi, Aarhus Universitet.

Bourdieu, P. (1985): »The Social Space and the Genesis of Groups«. *Theory and Society*. vol 14. Nr. 6, p. 723-744.

Bourdieu, P. (1989): »Social Space and Symbolic Power«. *Sociological Theory*. Vol. 7, no.1, p. 14-25.

Bourdieu, P. (1990): *The Logic of Practice*. Cambridge; Polity Press.

Bourdieu, P. & Wacquant L.D. (1992): *An Invitation to Reflexive Sociology*. Cambridge; Polity Press.

Bourdieu, Pierre & Wacquant, Loïc JD (1994): »Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field«. *Sociological Theory*, vol. 12, no.1, p. 1-18.

Bourdieu, P. (1996): *The State Nobility. Elite Schools in the Field of Power. Prologue*. Cambridge; Polity Press.

Bourdieu, P. et al. (1999): *The Weight of the World. Social Suffering in Contemporary Society*. Cambridge; Policy Press.

Bourdieu, Pierre (2000): *Pascalian Meditations*. California; Stanford University Press.

Bourdieu, P. (2002): *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge University Press. 16th printing.

Brodkin, E.Z. (1997): »Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration«. *Social Service Review*. 71, 1-33.

Carstens A. (1998): *Aktivering. Klientsamtaler og socialpolitik*. Hans Reitzels Forlag.

Caswell, D. & Koch, A (2000): »Opgør med et opgør - kritiske refleksioner på baggrund af Karen Jespersens socialpolitik«. Boganmeldelse. *Social Kritik* nr. 2, p. 24-30.

Caswell, D. & Schultz, I. (2001): *Folket på gaden. Om posefolk og gadepraktik*. København; Gyldendal.

Caswell, D. & Jensen, T.P. (2001): *Lokale koordinationsudvalg – på rette vej?* København; akf forlaget.

Caswell, D., Eskelinen, L. & Hansen SL. (2002a): *Langtidslediges erfaringer med AF og aktivering*. København; akf forlaget.

Caswell, D. Eskelinen, L. Larsen, JE. Mik-Meyer, N (2002b): *Forskningsmæssig vurdering af visitationsmodeller for de ledige med fokus på kvalitative aspekter*. Notat til Beskæftigelsesministeriet. Visitationsprojektet.

Caswell, D. & Grove, L. (2003): »Lykken er mindre ulykke i arbejdslivet«. *Ugebrevet A4* nr. 39, p. 22.

Clarke, J. (1996): »After Social Work«. Parton, N. (ed.) *Social Theory, Social Change and Social Work. The State of Welfare*. London; Routledge.

Damgaard, B. (2000): *Kommunerne, virksomhederne og den aktive socialpolitik. Casestudier af det lokale samarbejde*. København; Socialforskningsinstituttet.

- Damgaard, B. (2003): *Social- og arbejdsmarkedssystemerne. En flerstrengt historie*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Danermark, B.; Ekström, M., Jacobsen, L. & Karlsson, JC. (2002): *Explaining Society. Critical realism in the social sciences*. London; Routledge.
- DeValut, M.L. & McCoy, L. (2002): »Institutional Ethnography. Using Interviews to Investigate Ruling Relations«. Gubrium & Holstein: *Handbook of Interview Research. Context and Method*. Sage Publications.
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1983): »The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields«. *American Sociological Review*, Vol. 48, no. 2, p. 147-160.
- Dominelli L. (2002): »Anti-oppressive Practice in Context«. Adams, R. Dominelli, L. and Payne M. (2002) *Social Work. Themes, Issues and Critical Debates*. 2nd ed. Palgrave.
- Egelund, T. & Hillgaard, L. (1993): *Social rådgivning og social behandling*. Socialpædagogisk bibliotek.
- Egelund, T. (1997): *Beskyttelse af barndommen. Socialforvaltningens risikovurdering og indgreb*. København; Hans Reitzels Forlag.
- Ejrnæs, M. (2003): *Social arv - et populært, men tvivlsomt begreb*, Arbejdspapir nr. 12 om social arv, Socialforskningsinstituttet.
- Ejernæs, M. (2004): »Myten om faglig enighed«. *Uden for nummer*. Nummer 9, årg. 5.
- Eriksen, T.R. (1995): *Omsorg i forandring*. København; Munksgaard.
- Eskelinen, L., Hansen SL. & Caswell, D. (2002): *Langtidsledige, aktivering og arbejde*. København; akf forlaget.
- Eskelinen, L. & Caswell, D. (2003): *Den socialfaglige praksis ved visitation af arbejdsløse*. København; akf forlaget.
- Eskelinen, L. & Caswell, D. (2005): »Does the Video Vignette Method Elucidate (New?) Knowledge about Social Work Practice? Some methodological reflections«. Artikelmanuskript. Under udgivelse.

Esping-Andersen, G. (1990): »The Three Political Economies of Welfare State«. Kolberg (red) *The Study of Welfare State Regimes*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.

Evans, T. & Harris, J. (2004): »Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion«. *British Journal of Social Work*. 34, p. 871-895.

Fook, J. (2002): *Social work. Critical Theory and Practice*. London; Sage Publications.

Filges, T. (2000): *De langvarige kontanthjælpsmodtagere*. Arbejdspapir. København; Socialforskningsinstituttet.

Flyvbjerg, B. (1991): *Rationalitet og magt. Bind 1. Det konkrete videnskab*. Århus; Akademisk Forlag.

Geerdsen, L.P. (2002): *Does Labour Market Training Motivate Job Search?* SFI og Københavns Universitet, Arbejdspapir.

Halkier, Bente (2002): *Fokusgrupper*. Frederiksberg; Samfundslitteratur.

Harsløf, I. & Graversen, B.K. (2000): *Kommunernes aktiverings- og revalideringsindsats. Spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner*. Arbejdspapir. Socialforskningsinstituttet.

Hasenfeld, Y. & English R. (1974): *Human Service Organisations. A Book of Readings*. The University of Michigan Press.

Hasenfeld, Y.(1983): *Human Service Organizations*. New Jersey; Prentice-Hall.

Hasenfeld, Y. (red.) (1992): *Human Service as Complex Organisations*. California; Sage Publications.

Hasenfeld, Y. & Weaver, D. (1996): »Enforcement, Compliance, and Disputes in Welfare-to-Work Programs«. *Social Service Review*, June 1996, p. 235-256.

Handler, J.F. & Hasenfeld, Y. (1997): *We the poor people. Work, Poverty, & Welfare*. New Haven and London; Yale University Press.

Hasenfeld, Y. (2000a): »Social Services and Welfare-to-Work: Prospects for the Social Work Profession«. *Administration in Social Work*. Vol. 23, p. 185-199.

Hasenfeld, Yeheskel (2000b): »Organisational Forms as Moral Practices: The Case of Welfare Departments«. *Social Service Review*. University of Chicago. p. 329-351.

Henriksen, L.S. & Prieur, A. (2004): »Et nyt perspektiv på magt i det sociale arbejde«. Review-essay. *Dansk Sociologi* nr. 3/15. årg., p. 101-110.

Hoffmann, M. (1997): »Is there a »Logic« of Abduction?« Forthcoming in the Proceedings of the 6th Congress of the IASS-AIS, International Association for Semiotic Studies in Guadalajara, Mexico, July, 13-18, 1997.<http://www.uni-bielefeld.de/idm/personen/mhoffman/papers/abduction-logic.html>

Holstein, J. & Gubrium, J. (1995): *The Active Interview*. Qualitative Research Methods Series 37. California; Sage.

Holstein, J. & Gubrium, J. (1998): »Active Interviewing« i Silverman, D.(ed.) *Qualitative Research. Theory, Method and Practice*. London; Sage.

Howe, D. (1991): »Knowledge, Power, and the Shape of Social Work Practice«. Davies, M. (ed.) *The Sociology of Social Work*. London; Routledge.

Hutchinson, G.S. & Oltedal, S. (2002): *Modeller i socialt arbejde*. København: Gyldendal Uddannelse.

Højlund, P. (2000): *Socialretsfilosofi. Retsslære for socialt arbejde*. København, Gyldendal Uddannelse.

Højlund, P. & Juul, S. (2003): »Hvad er godt socialt arbejde?«. *Social Kritik. Tidsskrift for social analyse og debat*. Nr. 89 november, p. 4-21.

Ingerslev, O. (1994): *Kommunal beskæftigelsesindsats: omfang, indhold og strategi*. København; akf forlaget.

Jacobsen, T.B. (2004): *Legitimitetens logik. Institutionelle dilemmaer i det sociale klagesystem*. Ph.d.-afhandling. København; Sociologisk Institut.

Jenkins, R. (2000): »Categorization: Identity, Social Process and Epistemology«. *Current Sociology*. July 2000 vol. 48 (3), p. 7-25. Sage Publications.

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

Johansson R. (1992): *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Arkiv avhandlingsserie 39. Lund; Studentlitteratur.

Jones, C. (2001): »Voices From the Front Line: State Social Workers and New Labour«. *British Journal of Social Work* 31, 547-562.

Jordan, B. (2000): *Social Work and the Third Way. Though Love as Social Policy*. London; Sage Publications.

Jordan, B. (2001): »Through Love: Social Work, Social Exclusion and the Third Way«. *British Journal of Social Work* 31, 527-546.

Julkunen, I. (2001): »Individual Strategies and Job Chances – a Comparative Perspective«. *European Journal of Social Work*, Vol. 4, no. 3, p. 275-289.

Järvinen, M. (1998): *Om Bourdieus reflexiva sociologi*. Sociologisk Rapportserie. Nr. 5 Københavns Universitet; Sociologisk Institut.

Järvinen, M. (1999): »Immovable magic – Pierre Bourdieu on gender and power«. *Nordic Journal of Womens Studies*, vol. 7 no.1, p. 6-19.

Järvinen, M. (2002): »Mötat mellan klient och system - om forskning i socialt arbete«. *Dansk sociologi* nr. 2, 13. årg.

Järvinen, M., Elm Larsen, J, Mortensen N. (red.)(2002): *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus; Aarhus universitetsforlag.

Järvinen, M. & Mik-Meyer, N.(red.)(2003): *At skabe en klient*. København; Hans Reitzels Forlag.

Järvinen, M. (2004a): »Hjælpens univers – et magtperspektiv på mødet mellem klient og system«. Meeuwisse, A & Swärd, H. *Perspektiver på sociale problemer*. København, Hans Reitzels Forlag.

Järvinen, M. (2004b): »Om praktisk viden og doxa«. Gamst, Halskov & Lentz (red.) *På sporet af kundskabens veje i socialt arbejde*. København; Socialpolitisk Forlag.

Jørgensen, H., Larsen, F. & Lassen, M. (1999): *Styr på arbejdsmarkedspolitikken – forslag til et nyt styringssystem på det arbejdsmarkedspolitiske område*. Aalborg; Carma.

Jørgensen, H. (red.) (2002): *Consensus, Cooperation and Conflict. New horizons in Public Policy* Cheltenham; Edward Elgar.

Kitzinger, J (1994): »The Methodology of Focus Groups: the importance of interaction between research and participants«. *Sociology of Health & Illness*. Vol. 16, no.1, 103-121.

Koch, A. (1982): *Socialt arbejde - helhedsprincip og behovsvurdering på fagligt grundlag*. København; akf.

Koch A. (1996): *Forskning i socialt arbejde i akf*. København; akf forlaget.

Krogstrup, H.K. (2002): »Når socialt arbejde bliver »standardvare««. *Nordisk Sosialt Arbeid* nr. 3, 22. årg, p. 122-130.

Larsen, J.E. & Møller I.H. (2000): »Teorier om velfærdsstat og socialpolitik«. Larsen & Møller. (red.) *Socialpolitik*. København; Gyldendal Uddannelse.

Larsen, F., Abildgaard, N., Bredgaard, T. og Dalsgaard, L. (2001): *Kommunal aktivering. Mellem disciplinering og integration*. CARMA og Aalborg Universitetsforlag.

Larsen, F. (2005): Oplæg »Det enstrengede system« ved BPFNet høring om den hollandske model 12. januar 2005. <http://www.bpfnet.dk>

Larsen, J. Elm (2003): »Aktiveringspolitikens mange ansigter – den lokale aktiveringsindsats i Kgs. Enghave som case«. Andersen, Beck, Kristensen, & Larsen (red) (2003): *Empowerment i storbyens rum – et soci- alvidenskabeligt perspektiv*. København; Hans Reitzels Forlag.

Leadbetter, M. (2002): »Empowerment and Advocacy«. Adams Dominelli & Payne. *Social Work. Themes, Issues and Critical Debates*. 2nd ed. Palgrave, p. 200-208.

Lipsky M. (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York; Russel Sage Foundation.

Lov om aktiv socialpolitik (2001): *Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik*. LBK nr. 614 af 26/06/2001.

Lødemel, I. & Trickey, H. (eds)(2001): *»An offer you can't refuse«. Workfare in international perspective*. Bristol; The Policy Press.

Mailand, M. (2001): *Den danske model lokalt og regionalt. Konsensus og samarbejde i arbejdsmarkedspolitiske netværk*. København; Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Martin, J.L. (2003): *»What is Field Theory?«. American Journal of Sociology*. Vol. 109, nr. 1, p. 1-49.

Mathiesen, A. (2002): *Sociologiske feltanalyser*. Arbejdsrapport RUC.

McNeece, C.A. & Thyer, B.A. (2004): *»Evidence-Based Practice and Social Work«. Journal of Evidence-Based Social Work: advances in practice, programming, research, and policy*. Vol. 1, Issue 1.

Mead, L. (ed) (1997): *The New Paternalism. Supervisory Approaches to Poverty*. Washington DC; Brookings Institution Press.

Meeuwisse, A., Svärd, H. & Sunesson, S. (2002): *Socialt arbejde. En grundbog*. København; Hans Reitzels Forlag.

Meeuwisse, A. & Svärd, H. (2002): *»Hvad er socialt arbejde?«. Meeuwisse, A., Svärd, H. og Sunesson, S (2000) Socialt arbejde. En grundbog*. København; Hans Reitzels Forlag.

Meeuwisse, A. & Svärd, H. (2004): *Perspektiver på sociale problemer*. København, Hans Reitzels Forlag.

Mik-Meyer, N. (1999): *Kærlighed og opdragelse i socialaktivering*. København; Gyldendal.

Mik-Meyer, N. (2004): *Dømt til personlig udvikling. Identitetsarbejde i revalidering*. Ph.d.-afhandling. Sociologisk Institut. Københavns Universitet.

Morgan, D. (2002): »Focus Group Interviewing«. Holstein & Gubrium (eds) *Handbook of Interview Research. Context & Method*. California; Sage.

Mullaly, B. (2002): *Challenging Oppression. A Critical Social Work Approach*. Oxford University Press, Canada.

Munk, M.D. (2002): »Socialpolitisk logik og praksis logik - en modsætning? Feltbegrebets nødvendighed i analyser af sociale relationer og marginalisering«. *Social Kritik*. Vol. 83, p. 17-21.

Munk, M.D. (2003): »Uddannelsesmobilitet, betydningen af kognitive strukturer og kulturel kapital«. *Uddannelse*, nr. 8, p. 14-20.

Myles, J.F. (2004): »From Doxa to Experience. Issues in Bourdieu's Adoption of Husserlian Phenomenology«. *Theory, Culture & Society*. Vol. 21, issue 2, p. 91-107. London; SAGE.

Nordic Campbell Center: DEVAS – Database over Danske EVALueringer af Social- og velfærdspolitik. www.sfi.dk.

Olesen, Søren Peter (1999): *Handlingsplaner: Intentioner og aktører*. Arbejdstekst nr.1. Aalborg; CARMA.

Olesen, S.P. (2001): »Handlingsplansamtaler – en hånd mod de arbejdsløse eller konstruktivt samspil med systemet?« *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 3. årgang, nr. 3: 7-28.

Olesen, S.P. (2002): »For meget færdighedstræning – for lidt tænkning«. *Socialrådgiveren* Nr. 9, 24. april 2002.

Olesen, S.P., Eskelinen, L. & Caswell, D. (2005): *Faglighed i socialt arbejde som forskningsgenstand – med arbejdsmarkedsområdet som case*. Working Paper. akf forlaget 2005.

Parton, N. (1996): *Social Theory, Social Change and Social Work. The State of Welfare*. Routledge, London.

Parton, N. (2000): »Some thoughts on the Relationship between Theory and Practice in and for Social Work«. *British Journal of Social Work*, p. 449-463.

Parton, N. & O'Byrne, P. (2000): *Constructive Social Work. Towards a new practice*. London; Macmillian Press.

Payne, M. (1997): *Modern social work theory*. 2nd ed. London; Macmillan Press LTD.

Payne M. (2002): »Social Work Theories and Reflective Practice«. *Social Work: Themes, Issues and Critical Debates* Adams, Dominelli & Payne (eds.) Hampshire; Palgrave.

Pedersen, K.Br. & Nielsen, L.D. (red.) (2001): *Kvalitative metoder - fra metateori til markarbejde*. Roskilde; Roskilde Universitetsforlag.

Perrow, C. (1974): »The Analysis og Goals in Complex Organisations« i Hasenfeld & English (eds) *Human Service Organisations. A book of readings*. University of Mishigan Press.

Priour, A. (2002): »Objektivering og refleksivitet – om Pierre Bourdieus perspektiv på design og interview«. Jacobsen et al. *Liv, fortælling og tekst. Strejftog i kvalitativ sociologi*. Aalborg; Aalborg Universitetsforlag.

Prottas, J.M. (1979): *People-Processing. The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucraties*. Lexington, Massachusetts, Toronto; Lexington Books.

Ragin, C.C. (1994): *Constructing Social Research*. California; Pine Forge Press.

Rothstein, B. (1994): *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. SNS Förlag.

Sandfort, J. (1999): »The Structural Impediments to Human Service Collaboration: Examining Welfare Reforms at the Front Lines«. *Social Service Review*. Sept. 1999 73:3.

Sandfort, J. (2000): »Moving Beyond Discretion and Outcomes: Examining Public Management from the Frontline of the Welfare System«. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Oct. 2000 10, 4 p.

Schön, D.A. (1983): *The Reflective Practitioner - How professionals think in action*. London; Basic Books.

Scott, R. (2000): *Institutions and Organizations*. 2nd Edition. California; Sage Publications.

Scott, R. (2004): »Reflections on a Half-Century of Organizational Sociology«. *Annual Review of Sociology*. 30:1-21.

Seale, C. (2002): »Computer-Assisted Analysis of Qualitative Interview Data«. Gubrium & Holstein: *Handbook of Interview Research. Context and Method*. California; Sage.

Sehested, K. (1996): *Professioner og offentlige strukturændringer*. København; akf forlaget.

Sehested, K. (2002): »How New Public Management Reforms Challenge the Roles of Professionals«. *International Journal of Public Administration*, vol. 25, no. 12, p. 1517-1541.

Sewell, W. (1992): »A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation«. *The American Journal of Sociology*. Vol. 98, no. 1, p. 1-29.

Silverman, D. (2001): *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analysing Talk, Text and Interaction*. 2nd Edition. London; Sage Publications.

Simons, H. (2004): »Utilizing Evaluation Evidence to Enhance Professional Practice«. *Evaluation* Vol. 10, no. 4, p. 410-429.

Skytte, M. (2002): *Anbringelse af etniske minoritetsbørn. Om socialarbejdernes vurderinger og handlinger*. Lund Dissertations in Social Work 11.

Smith, D. (ed) (2004): *Social Work and Evidence-based Practice*. London; Jessica Kingsley Publishers.

Socialministeriet (2001): *Vejledning om ændrede rådigheds- og sanktionsregler mv. for kontanthjælpsmodtagere*. 24. april 2001. København; Socialministeriet.

Stake, R.E. (2003): »Case Studies«. Denzin & Lincoln *Strategies of Qualitative Inquiry*. 2nd Edition. California; Sage.

Starrin, B. & Jönsson, L.R. (2002): »Socialforvaltningen og klienterne« i Meeuwisse Svärd & Sunesson *Socialt arbejde. En grundbog*. København; Hans Reitzels Forlag.

Stax, T.B. (2003): »Fordi ingen er ens – eller...? En analyse af tre hjemløse klienters strategier på et lokalcenter«. Järvinen, Margaretha, Mik-Meyer, Nanna (red.) *At skabe en klient*. København; Hans Reitzels Forlag. p.164-191.

Strauss, A.L. & Corbin, J. (1994): »Grounded theory methodology: An overview«. Denzin & Lincoln (eds) *Handbook of Qualitative Research*. p. 273-285 Californien; Sage.

Sørensen, T.B. (1995): *Den sociale samtale - mellem klienter og sagsbehandlere*. Århus: Forlaget Gestus.

Sørensen, T.B., Mik-Meyer, N. & Braun, T. (2000): *Metoder i aktivering og forrevalidering – spørgeundersøgelse*. Sociologisk Analyse. Århus; Forlaget Gestus.

Sørensen, T.B. (2002): *Sygeliggørende og sygdomsfremkaldende træk i dansk socialpolitik*. Århus; Sociologisk Analyse.

Torring, J. (2004): *Det stille sporskift i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Århus; Aarhus Universitetsforlag.

Torring, J. (2005): *Parternes rolle i den nye struktur*. Oplæg fra høring om den hollandske model. 12/1 2005 <http://www.bpfnet.dk>

Uggerhøj, L. (1995): *Hjælp eller afhængighed. En kvalitativ undersøgelse af samarbejde og kommunikation mellem truede familier og socialforvaltningen*. Aalborg; Aalborg Universitetsforlag.

Uggerhøj, L. (2002): »Menneskelighed i mødet mellem socialarbejder og klient – ideal eller realitet?«. Järvinen, Larsen & Mortensen (red.) *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus; Aarhus universitetsforlag.

Vejledning (1998): *Vejledning om Lov om aktiv socialpolitik* VEJ nr. 39 af 05/03 1998, vedrører lov LBK nr. 614 af 26/06 2001.

Villadsen, K. (2003): *Det sociale arbejdes genealogi*. Ph.d.-afhandling. Sociologisk Institut. Københavns Universitet.

Webb, S. (2001): »Some considerations on the validity of evidence-based practice in social work«. *British Journal of Social Work*. Feb. 2001; 31: 57-79.

Weise, H. & Brogaard, S. (1997): *Aktivering af kontanthjælpsmodtagere – En evaluering af Lov om kommunal aktivering*. København, Socialforskningsinstituttet 97:21.

Weissman, H. Epstein, I. & Savage, A. (1983): *Agency-based social work. Neglected aspects of clinical practice*. Philadelphia; Temple University Press.

Weitzman, E.A. (2003): »Software and Qualitative Research«. Denzin & Lincoln: *Collecting and Interpreting Qualitative Materials*. 2nd Edition. California; Sage.

Winsløw, J.H. (1984): *Narreskibet - en rejse i stofmisbrugernes selskab fra centrum til periferi af det danske samfund*. København; Socpol.

Winter, S. (2002): *Explaining Street-level Bureaucratic Behaviour in Social and Regulatory Policies*. SFI Paper presented at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association. 29. august-1. september 2002.

Yin, R.K. (2003): *Case Study Research. Design and Methods*. 3rd Edition. California; Sage Publications.

Summary

Options of Action in Social Work – a case study on municipal frontline practice within the field of employment

Issued April 2005

by Dorte Caswell

This Ph.D.dissertation is about social work within the field of employment, practice within the area and different logics that constitute practice. Seen as a whole, the empirical and theoretical analyses of the dissertation show how professional social work practice can assume different forms depending on where in the frontline of municipal practice one is situated. Social work is context dependent, ambiguous and characterised by conflict.

Social work is done within the frames of two overall objectives within the law: firstly, to enable the cash-benefit receivers to take care of him or herself (labour market perspective) and secondly, to enable the receiver to influence and take responsibility for the help given, from the point of his or her specific needs and qualifications (participatory perspective). A battle is fought on the field of practice on how to translate the logic, which stems from the political field, and which is expressed through the political objectives within the area, to different logics of practice in the municipal frontline. The dissertation shows, how different contextual and organisational conditions can impede or promote a professional social work effort, which

is directed towards including the cash-benefit receivers into the labour market.

The theoretical perspective is inspired by two different approaches. Firstly, an analytical approach that stems from field theory, primarily inspired by the authorship of the French sociologist Pierre Bourdieu. This approach constitutes the overall theoretical perspective of the dissertation. Secondly, the theory of frontline bureaucracy has inspired the work. This approach draws primarily on the work of American scholars such as Michael Lipsky (implementation) and Yeheskel Hasenfeld (organisation). This second approach contributes theoretical inspiration at a meso-level, more directly addressing the specific research object of the dissertation. The theoretical perspective emphasises a contextualisation of frontline practice. This contextualisation includes the broader political and societal context, within which the frontline work is done as well as the concrete practice of the frontline (and organisation). The perspective is simultaneously directed at an understanding of dilemmas, conflicts and opportunities that also include the more offensive and reform oriented principles of frontline practice.

Thus one of the primary theoretical concepts of the dissertation is *options of action* in social work practice. The concept of options of action illustrates that practice in social work is not predetermined by structural conditions, such as law, professional doxa etc. That there are options of action in social work means that practice unfolds in a field of tension between the understandings and actions of the actors on the one hand and the structural conditions – including political, organisational and socio-demographic – on the other.

The method of the dissertation is a comparative case study of two very different municipalities in Denmark. The empirical material is qualitative and consists of interviews with social workers and leaders, focus group interviews with social work teams in the municipalities, observations of meetings with clients, colleagues, etc, as well as written material from the municipalities. The choice of method is motivated by a wish to elaborate and differentiate the understanding of practice and to show the complexity of conducted social work.

The comparative analyses of frontline practice show that practice is ambiguous and that there are different ways of understanding and acting in social work. Furthermore, there is a clear connection between concrete practice in the frontline and the organisational and contextual conditions, within which the work takes place. In other words, there are different options of action in social work. The dissertation is oriented towards an analytical focus point that is concerned with possibilities of a practice oriented towards inclusion, in which a labour market perspective and a client perspective co-exist in the measures used. The empirical analyses show that this focus point can be seen as a logic of practice in social work within the field of employment, but that it is far from the only logic of practice influencing work in the frontline. Social workers cannot freely and consciously choose a certain logic of practice, but the existence of logics of practice is conditioned by a number of factors, both of a structural kind and factors that have to do with the individual professional actor.

As a conclusion of the dissertation four different logics of practice are identified. A logic of pathology, a logic of bureaucracy, a logic of sanction and a logic of inclusion. Within the *logic of pathology* social problems are understood as something that stems from the individual weakness and pathology of the client. Focus of social work within the field of employment will typically be directed towards the will or motivation of the client. The measures are based on a traditional case-work tradition, in which the interaction between the client and the social worker constitutes the core of the measure. Furthermore, the work is primarily directed towards social diagnosis and clarification of the client's problems. Within the *logic of bureaucracy* the perspective of social work is characterised by placing rules and administrative logics in a central position. The measures seen from a bureaucratic logic are about getting the cases through the system as smooth and formally correct as possible. The activation measures within this logic will typically be based on administrative allocation, in which the measures are decided by a predefined link between client categories and types of measures. The focus within a *logic of sanction* is on the performance that the client has to deliver in order to receive cash benefit. This logic is related to a work-first mindset, in which the primary objective is to push the client out of public support as quickly as possible. In order to achieve this

objective sanctions are used (such as control measures, threats that public support will be deducted from the client, actual claims for repayment of support). Within logic of inclusion focus is directed towards linking a labour market perspective with a client perspective, and labour market inclusion is the main objective for the measures. In principle, labour market inclusion can be a long term perspective and the inevitable client involvement is based on professional social work. This on the basis of fundamental values and principles of social work seeks to be amenable to the needs and qualifications of the individual client.

Apart from serving as a conclusion in the dissertation, the model outlining the four logics of practice contributes to the ongoing discussion in and about social work, directed at the field of practice as well as the field of research. The model can be used as a point of departure for professional discussions and reflections about social work in general. But it can also be used as an analytical framework for future studies of social work, within the field of employment, as well as within other subfields of social work. Along with this approach comes a focus on the options of action in social work – theoretical as well as empirical.

Noter

1. Træfsikkerhedsbegrebet er lånt fra Krogstrup (2002), som kvalificeret erstatning for det eller så brugte effektbegreb. Med træfsikkerhed menes, at indsatsen opfylder det eller de tilsigtede mål, men i modsætning til effektbegrebet gøres det med udgangspunkt i en forståelse af praksis som anerkender kompleksiteten og kontekstafhængigheden.
2. Larsen og Møller (2000) peger på, at Esping-Andersens teori om velfærdsstatsregimer er blevet kritiseret for dels at tendere til at overse velfærdsstatens serviceydelser og ikke-statslige velfærdsydelser og dels at tendere til at forbigå grupper, der ikke er på arbejdsmarkedet, og ikke-statslige aktører.
3. Denne antagelse underbygges blandt andet af Bach, Larsen og Rosdals undersøgelse fra 1998, hvor de peger på, at ledighed har en række sociale og fysiske nedbrydende konsekvenser.
4. Den litteratur, der er refereret her, stammer fra England, men tendensen er bredere og gælder eksempelvis også forfattere i Australien (Fook) og Canada (Mullaly).
5. Bent Rold Andersen spillede en central rolle formuleringen af 1970'ernes socialpolitik, hvor han blandt andet gennem sin medvirken i de såkaldte »socialreformundersøgelser« var med til at præge de sociallove, som blev vedtaget i begyndelsen af 1970'erne.
6. Villadsen hævder, at forskellen på socialt arbejde i dag og dengang er, at det i dag er individets vilje, der sættes i fokus, mens det i 1970erne var individets evne, der blev fokuseret på. Spørgsmålet er, om ikke denne fortolkning af bl.a. Rold Andersens diskursive bidrag er misvisende? For Rold Andersens pointe er jo netop, at individet må forstås i forhold til de muligheder, påvirkninger og strukturer, der omgiver ham. Der er med andre ord langt fra tale om et fokus på individets evne, men i stedet på individets strukturelle forankring og de mulighedstrukturer, det præger hans situation. Omgivelserne spiller dermed en langt mere central rolle, end Villadsens individfokus giver plads til.
7. Der er grund til at sætte spørgsmålstegn ved, hvorvidt en så entydig fokusering på »individets positive kerne« overhovedet er muligt, når der samtidig i høj grad er fokus på de pligter og modydelser, som klienten er forpligtet til at imødekomme.
8. Hutchinson og Oltedal beskriver de forskellige modeller som historisk forankrede i forskellige tidsperioder, men udelukker ikke dermed, at de alle kan have relevans og anvendelse i en nutidig kontekst. De understreger dog, at de ikke har videnskabeligt belæg for at udtale sig om de forskellige modellers aktuelle udbredelse (Hutchinson og Oltedal 2002; 299).
9. Den australske »social work« forsker Jan Fook kritiserer, at nogle forskere skaber afstand til praksis og besværliggør forskningens muligheder for at udvikle og kvalificere

praksis. Hendes kritik er især rettet mod »...*the sometimes patronising attitudes assumed by sociological critics towards practising social workers*« (Fook 2002;7). Denne kritik har også været rejst over for dele af den nyere forskning i socialt arbejde, som er udgået fra sociologisk institut i København. Frem for at bruge akademiske sociologiske spørgsmål til at efterstræbe »*a higher order of thinking*« ønsker Fook at bruge forskningen og de kritiske spørgsmål til at »*assist in transforming our practice*« (Fook 2002;7).

10. Der kan dog være grund til nuancere disse forskningsbidrags pointering af reintroduktionen af et individrettet fokus i socialt arbejde. For med afhandlingens genstandsfelt in mente, er der et par uomgængelige tilføjelser til dette individfokus. På arbejdsmarkedsområdet eksisterer krav om modydelser i forhold til den hjælp, som bevilliges. Disse modydelser kan eksempelvis krav om at deltage i aktivering eller aktiv jobsøgning. Disse krav og udefrakommende »incitamentstrukturer« betyder, at et vigtigt element i at forstå, hvad der sker og kan ske i mødet mellem socialarbejder og klient, en forståelse af, hvordan disse betingelser påvirker praksis.
11. I Kochs definition anvendes formuleringen »inden for de ideologiske rammer«, men set i et Bourdieusk perspektiv og med definitionens øvrige vægtning af et samfundsudviklende perspektiv for socialt arbejde, må denne formulering fortolkes i en retning, der stiller sig mere åben over for, at socialpolitikken kan udvikles og udfordres af elementer, der står uden for de ideologiske rammer.
12. Lovgivningen afspejler den politiske turbulens på området og er løbende blevet justeret og strammet, eksempelvis har lov om aktiv beskæftigelsesindsats efterhånden fået en mere markant rolle.
13. Andersen & Larsen (2004) argumenterer dog for, at aktive redskaber blev introduceret langt tidligere, og at forestillingen om et skift fra et »gammeldags og passivt« regime til en »progressivt og aktivt« regime er problematisk og forsimplet.
14. For en kritisk diskussion ift. Jespersens bog, se Caswell & Koch 2000.
15. I processen med at udvikle værktøjskassen blev fire forskere på området bedt om at foretage en forskningsmæssig vurdering af metodebestræbelserne. Her blev en række af de underliggende antagelser, som metodeudviklingen baserer sig på, taget op til kritisk diskussion (jf. Caswell, Eskelinen, Mik-Meyer og Larsen 2002).
16. Olesens kritik er rettet mod arbejdsevnetoden og de lærebøger, der er udarbejdet til det formål, men kritikken er også relevant i forhold til den nyere visitationsværktøjskasse.
17. Man kan så spørge sig selv, om ikke denne insisterende optimisme skal forstås som et forsøg på at overkomme den udbredte og vedholdende antagelse, at socialarbejdere i

udgangspunktet er klientgørende og omklamrende (og altså skurke), frem for at forholde sig til et mere nuanceret billede af socialt arbejdes professionelle.

18. Men det er ikke kun i politologisk forskning, der påpeges indbyggede dilemmaer i aktivlinjen. Også i den mere sociologiske lejr kan der findes påpegninger af tilsvarende indbyggede dilemmaer. Hasenfeld og Weaver (1996) hævder, at man kan definere to forskellige »moralske systemer«, som eksisterer i det, de kalder »human service« institutioner. Disse »moralske systemer« bruges som tilgange til at forstå klienten. Det ene »moralske system« ser klienterne som moralsk utilstrækkelige og med manglende arbejdsmoral. Det andet »moralske system« ser klienterne som nogle, der mangler social kapital, og som er præget af miljømæssige problemstillinger (manglende uddannelse, manglende adgang til jobmuligheder, mv.). Selv om opdelingen er genkendelig ift. de øvrige begrebspar præsenteret ovenfor, så er det interessante i Hasenfeld og Weavers tilgang, at de »moralske systemer« hverken er knyttet til den enkelte socialarbejders personlige holdninger til klienten eller til et overordnet politikperspektiv. Dermed kan jeg hente inspiration i Hasenfeld og Weavers analyse til at se på forskellige kontekstuelle betingelser, som har at gøre med de kommunale socialforvaltninger som organisation.
19. Socialarbejderne er i nogle sammenhænge blevet betegnet som »semiprofessionelle« (Etzioni 1969 i Sehested 1996). Begrebet henviser til, at socialarbejderne indtager en underordnet position i et professionshierarki.
20. Afhandlingens empiri er fra årsskiftet 2002-2003, hvor samtlige kontanthjælpsmodtagere hørte ind under lov om aktiv socialpolitik, men hvor kontanthjælpsmodtagere, der ikke vurderedes at have problemer ud over ledighed, samtidig hørte ind under lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik. Siden (fra 2003) er hele kontanthjælpsområdet blevet flyttet ind under lov om aktiv beskæftigelsesindsats, og samtidig er kommunernes aktive-ringskrav ændret (bl.a. med øget fokus på andre aktører).
21. Begreberne stammer fra Habermas' teoretiske univers, men er blevet udbredt i en grad, hvor de indgår i sproget på et mere alment og generelt niveau.
22. Järvinen & Mik-Meyer trækker ikke på Habermas, men derimod på en række teoretikere såsom Bourdieu, Goffman, Foucault mv. Ikke desto mindre ligger den dikotomiske forståelse af socialt arbejde implicit i disse forfatteres tilgang. Tak til Jens Arnholtz Hansen som gjorde opmærksom på dette forhold.
23. I en dansk sammenhæng har Højlund og Juul (2002, 2003) arbejdet med at definere et normativt udgangspunkt for socialt arbejde. Deres udgangspunkt er den kritiske teori, repræsenteret af den tyske teoretiker Axel Honneth og anerkendelsesbegrebet. »Godt socialt arbejde« har i deres udgave et juridisk fokus og bygger på et princip om anerkendelse af borgerens etiske autonomi og et princip om anerkendelse af borgeren som medlem af samfundets retlige fællesskab« (Højlund og Juul 2002). I praksis er fokus dog i højere grad på krænkelserfaringer hos klienterne frem for anerkendelse (negati-

onen af det gode sociale arbejde), ligesom dette normative ideal kun i begrænset udstrækning forholder sig til socialt arbejdes faglige og værdimæssige baggrund, men helt primært baserer sig på en juridisk forståelse af interaktionen mellem borger og socialarbejder.

24. Tak til Søren Peter Olesen for denne præcisering.
25. Dermed abonneres på en forståelse af teoretiske begreber, som stammer fra Bourdieu, der siger »...concepts have no definition, other than systemic ones and are designed to be put to work empirically in systematic fashion« (oprindelig kursivering) (Bourdieu & Wacquant 1992;96).
26. I forhold til analysen af socialarbejderne er begrebet om praksislogikker det mest præcise, fordi det refererer til forskellige måder at anskue, udføre og organisere arbejdet på (jf. kap. 1), hvilket er relevant i forhold til socialarbejdernes praksis. Når vi derimod taler om positioner på et bredere felt, der ikke er så specifikt knyttet til praksis i socialt arbejde, så kan der være grund til at anvende et begreb, der er mindre praksisspecifikt, såsom »anskuelsespositioner«.
27. Om end en sådan rummer et konstruktivt potentiale for analyse af feltet (jf. fx Øster & Madsen 2003)
28. Med elementer som »socialt arbejde som tilsigtet social forandring«, »kobling af arbejdsmarkedsintegration og klientinddragelse«, »inddragelse af omverdensfaktorer frem for udelukkende individfokus«, »socialt arbejdes værdimæssige forankring og kontekstafhængighed« og »socialt arbejde som flertydigt frem for entydigt« (jf. kap.1).
29. Jeg skal komme nærmere ind på valget af socialfaglige team som analyseobjekt undervejs i dette kapitel, samt i kapitel 3.
30. Denne pointe er blandt andet blevet fremhævet af Stax 2003.
31. Myles hævder, at denne modstilling er grundet Bourdieus forsimplede læsning af Husserl.
32. Her argumenterer Myles delvis i retning af Schöns (1983) argument om den reflekterende praktiker (jf. kap.1).
33. Sandfort (2000) har lavet en analyse af frontlinjemedarbejdere på beskæftigelsesområdet i USA. Hun konkluderer, at det er nødvendigt at have blik for, at individer både skaber og er begrænset af sociale strukturer, fordi denne proces i kampen mellem struktur og aktør udspringer sig forskelligt i forskellige organisationer.

34. Sewell (1992) har diskuteret strukturationsteorien (Giddens) op imod Bourdieus teoretiske univers. Intentionen med denne øvelse er at »...develop a theory of structure that restores human agency to social actors, builds the possibility of change into the concept of structure and overcomes the divide between semiotic and materialist visions of structure« (Sewell 1992; 1). Ifølge Sewell må strukturbegrebet defineres som indeholdende en dobbelthed: »Structure, then, should be defined as composed simultaneously of schemas, which are virtual and of resources, which are actual« (Sewell 1992; 13). Sewell understreger, at denne dobbelthed er fuldt kompatibel med dobbeltheden i eksempelvis Bourdieus habitusbegreb (Sewell 1992;15). Jeg har ladet mig inspirere af Sewells nuancering af strukturbegrebet i mit arbejde.
35. Habitus betstår af »a set of historical relations »deposited« within individual bodies in the form of mental and corporal schemata of perception, appreciation, and action« (Wacquant i Bourdieu & Wacquant 1992; 16).
36. Tak til Ida Schultz for vedvarende og altid interessante diskussioner om denne problemstilling.
37. Empiriske viden, der kunne have givet adgang til en analyse af socialarbejdernes primære habitus, kunne have suppleret analysen, men er altså af forskellige grunde fra-valgt i afhandlingen.
38. Denne præcisering af habitus handler ikke bare om en understregning af, at habitus er snævert knyttet til feltets logik, men også om at alle og enhver ikke kan eller oplever det som en mulighed at træde ind på et givet felt. Nogle felter forudsætter en habitus, som er inkompatibel med i en given aktørs eksisterende habituelle bagage.
39. Järvinen & Mik-Meyer (2003) har argumenteret for, at socialt arbejde er underlagt institutionelle logikker, der umuliggør udfoldelsen af et sådant ideal. Jeg forholder mig kritisk til en antagelse om institutionel determinisme, der udelukker forståelsen af fagligt handlerum for socialarbejderne og variationer på feltet.
40. Moralske systemer skal her læses som en parallel til Bourdieus begreb om mentale strukturer.
41. Den ideologiske dikotomi, som Hasenfeld og Weaver her præsenterer genspejler den dikotomi, som blev præsenteret i kapitel 1, bl.a. repræsenteret ved Larsen m.fl.'s (2002) begreber om social disciplinering og social integration. Ligesom dikotomien bærer spor af logikker fra forskellige velfærdsstatsmodeller (jf. kap. 1).
42. Her skal bemærkes, at Lipskys frontlinjebegreb spænder over vidt forskellige poli-cyområdets forskellige aktører, fra politibetjente over skolelærere til socialarbejdere.

43. Dette var tilfældet i 1930'erne, hvor socialt arbejde opstod som profession i Danmark. Her argumenterede nogle for, at arbejdet som socialarbejder forudsatte »den rette indstilling« og »personlighed« (Caswell 2000).
44. Objektiveringen gælder både i forhold til at forstå det empiriske materiale som udtryk for bestemte positioner i feltet, men objektivering handler samtidig om, at man som forsker kontinuerligt reflekterer over, hvordan genstandsfeltet objektivieres og konstrueres i forskningsprocessen.
45. Danmarks Statistik 2001
46. 2,5% af arbejdspladserne i kommunen har over 50 medarbejdere, mens 77% har under 5. For Kommune J er de tilsvarende tal hhv. 4,2% og 60%.
47. Samme forskelle i erhvervsstruktur gælder også for kommunernes pendlingsopland. Også her stammer de statistiske oplysninger fra Danmarks Statistik, og er udarbejdet i forbindelse med rapporten *Kontanthjælpsforløbs varighed og afslutning: Forskelle mellem kommuner* (Arendt 2004).
48. Begrebet stammer fra den engelske filosof Charles Pierce (1839-1914). Hans berømte illustration af en abduktiv analyse er: alle bønner fra denne sæk er hvide – disse bønner er hvide – derfor er disse bønner fra denne sæk (bl.a. citeret i Danermark 2002). Abduktion »...is he process of forming an explanatory hypothesis« (Pierce 1903 i Hoffmann 1997). Abduktiv tolkning står i kontrast til induktiv og deduktiv tolkning og er tolkning, hvor forskeren fortolker og kategorisere lægpersoners fortolkninger af det sociale liv til analytiske begrebsliggørelser af det sociale liv (Pedersen & Nielsen 2001)
49. Denne brug af begrebet refleksiv skal ses som adskilt fra den type refleksion, som kan eksistere i socialt arbejdes praksis. Fook (2002) skelner mellem »reflexivity« og »reflective practice«, hvor »*Reflectivity seems to refer more to a process of reflecting upon practice, whereas reflexivity refers more to a stance of being able to locate oneself in the picture, to appreciate how one's self influences the research act*« (Fook 2002; 43). Alversson & Sköldberg placerer sig med deres »refleksiv fortolkning« et stykke hen ad vejen på linje med Bourdieus refleksive sociologi.
50. Det var især Leena Eskelinen og undertegnede, men også vores to sociologistuderende Christine Lindrum Iversen og Vibeke Pihl deltog i empiri-indsamlingen og i en række diskussioner.
51. Personlig kommunikation med Bente Halkier, september 2004.
52. I litteraturen diskuteres et analytisk niveau, der forholder sig til, at mennesker handler anderledes, end de siger, de gør (observation >< interview) og at hvad de siger i fælles forum, er anderledes, end hvad de siger under individuelle interview (fokusgruppein-

terview >< individuelle interview). Dette perspektiv er både metodisk interessant og relevant, men jeg har ikke fundet det muligt at udfolde i denne afhandling.

53. Ud fra en reflektiv sociologisk tilgang er det ikke muligt for forskeren at få adgang til, »hvad der virkelig sker« – en oversættelse er nødvendig under alle omstændigheder, fordringen går på at være sig dette bevidst.
54. Opdelingen mellem observationer og interaktioner er udviklet af Schultz og jeg selv i vores forskning om posefolk. Her definerede vi observationer og interaktioner (og supervisioner) som tre forskellige kontaktformer med hver deres empiriske pointe (Caswell & Schultz 2001; 120ff).
55. Tak til Nanna Mik-Meyer, for inspiration i forhold til det aktive interviewperspektiv.
56. Bourdieu har advaret mod at tage interviewudsagn for pålydende og som udtryk for, hvad der virkelig sker. Interview må forstås som en særlig version af praksis, hvor fokus er på det ekstraordinære og det, der fortjener gentagelse (Bourdieu 2002, Järvinen 1998).
57. Der tages udgangspunkt i forståelsen af sociale problemer som noget, der vedrører individets utilstrækkelighed, svagheder og patologier, og hvor det sociale arbejde udgår fra en »terapeutisk hjælpetilgang« med fokus på interaktion og diagnose (jf. kap. 1).
58. Caswell & Jensen (2001) har defineret fire idealtypiske koordinationsudvalg, med udgangspunkt i udvalgsarbejdet og udvalgenes relationer til lokalsamfundet. Koordinationsudvalget i Kommune J falder inden for kategorien »det samordnende udvalg«, og det centrale i dette udvalgs arbejde er ikke medlemmernes egne initiativer, men snarere arbejdet med at koordinere de øvrige aktører på feltet for at sikre, at der bliver trukket på samme hammel.
59. Harsløf og Graversens undersøgelse er en opfølgning på Brogaard og Weises spørgekemaundersøgelse, dog med ændringer på en række områder som følge af ændringer i lovgivningen.
60. Det nærmeste, hun kommer dette praksisniveau, er, når hun identificerer to forskellige måder, hvorpå kommunerne strukturerer deres opgaver. De to struktureringsmodeller er ifølge Damgaard hhv. en enstrengt struktur, hvor alle kommunens medarbejdere inden for socialområdet, der har med de arbejdsmarkedsrelaterede opgaver at gøre, udfører stort set samme opgaver og en specialiststruktur, hvor hver gruppe af medarbejdere søger at blive specialister på delområde (eks. revalidering, aktivering, oprettelse af fleksjob).
61. Det øvrige empiriske materiale stammer fra ultimo 2002 og primo 2003.

62. Lederens engagement i etableringen af formidlingsenheden koblet med socialarbejderens daglige kontakt med denne leder styrker potentielt mulighederne for, at socialarbejderne kan fungere i en socialpolitisk aktørrolle og påvirke udviklingen af tilbud i forhold til de behov, de oplever hos klienterne i deres arbejde i frontlinjen (jf. kap.1).
63. Der er desuden er tilsvarende faglig leder på revaliderings- og dagpengeområdet.
64. Skiftet til en mere aktiv arbejdsmarkedsorientering i kommunernes praksis, som beskrevet i kapitel 1, gengives i dette citat set ud fra en kommunal mellemliders perspektiv.
65. Udbetalingen af kontanthjælpen har tidligere ligget i en administrativ afdeling, men arbejdsopgaven er ved omstruktureringen blevet flyttet til det socialfaglige team.
66. Implementeringen af visitationsværktøjskassen var ikke igangsat på det tidspunkt, hvor det empiriske materiale blev indsamlet, ved årsskiftet 2002-2003.
67. jf. figur 3.6 i kapitel 3 om visitationsprocessen/sagsflow.
68. Som argumenteret i kapitel 2 omkring professionshabitus.
69. Der refereres i interviewet implicit til en enkelt kollega, som ikke har denne uddannelsesmæssige baggrund og dermed ikke besidder den »nødvendige« kapital.
70. Parallelt med de intentioner, der bl.a. ligger i ressourceprofilen, som implementeres fra centralt niveau.
71. Også Perrow (1974) har tidligere understreget nødvendigheden af at differentiere mellem officielle og operative mål, og ikke mindst at inddrage sidstnævnte i en målsætningsanalyse »...*the goals that are most relevant to understanding organizational behaviour are not the official goals, but those that are embedded in major operation policies and the daily decisions of the personnel*« (Perrow 1974; 214).
72. Eller sagt med Bourdieus begreber – oversættelsen fra politisk logik til praksislogik er ikke simpel, nogle gange er den endog umulig.
73. Olesens forskning har empirisk fokus på AF og de forsikrede ledige.
74. Lovene på området har gennemgået en række justeringer (jf. www.retsinfo.dk), men analyserne her er rettet mod den lovtækt, der var gældende for indsatsen i kommunerne ved årsskiftet 2002-2003. 1. juli 2003 trådte lov om aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) i kraft. Denne lov er bl.a. rettet mod personer, der modtager kontanthjælp efter lov om

aktiv socialpolitik alene på grund af ledighed, samt de, der modtager kontanthjælp ikke alene på grund af ledighed.

75. Ordene »forebyggelse« og »fastholdelse« i lovtæksten er knyttet til en orientering mod virksomhedernes sociale ansvar og nedsættelse af kommunale koordinationsudvalg for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats. Se bl.a. Caswell & Jensen 2001.
76. Selvforsørgelse som målsætning er ikke alene noget, som gør sig gældende for denne lov, men kan betegnes som en målsætning, der kan genfindes på et mere generelt niveau på det socialpolitiske område.
77. og – kunne man tilføje – hvad der ikke bliver sagt.
78. At socialarbejderne ikke på stående fod kan gøre rede for de kommunale målsætninger på området, udelukker dog ikke, at disse målsætninger alligevel kan have betydning for, hvordan arbejdet udføres.
79. Det betyder med andre ord, at definitionen af socialt arbejde må inddrage et omverdensperspektiv, og socialarbejderen må anlægge et perspektiv på sociale problemer, der rækker ud over utilstrækkelighedsperspektivet (jf. kap.1).
80. ...pokers for dem der ikke er!
81. Metoden blev konstrueret tidligt i mit ph.d.-forløb, i forbindelse med at jeg i samarbejde med bl.a. Leena Eskelinen udarbejdede projektet *Socialfaglig praksis ved visitation af arbejdsløse* (Eskelinen og Caswell 2005).
82. Hermed adskiller analysen sig fra bl.a. Winter, der vægter individuelle holdninger hos frontlinen (Winter 2002).
83. Også Lipsky peger på at et muligt redskab i kampen for at »resist the routinization« og mindske »coping« (som kynismen også kan forstås i forhold til) er kollegial sparring, der kan kvalificere sagsbehandlingen (jf. kap. 2).
84. En socialarbejder fortæller i en anden sammenhæng, at hun typisk ved en eventuel indledende telefonsamtale med potentielle klienter understreger pligten til aktivering og mulighederne for sanktion. I aktiveringsforskningen anvendes begrebet »motivationseffekt« (læs: trusselseffekt) som forklaring på, at antallet af personer, der kommer i selvforsørgelse, stiger umiddelbart inden aktiveringsopstart, hvilket forklares med, at aktiveringsindsatsen »skræmmer« folk til at finde arbejde (jf. kap. 5).
85. Det hyppigst anvendte kommunale aktiveringsprojekt i J, der i store træk minder om det i videoen omtalte aktiveringsprojekt (jf. kap. 8).

86. Også her kan man argumentere for, at frontlinjen er i stand til at anvende et bredt udvalg af forskellige og endog uforenelige forståelsesrammer i deres praksis (jf. kap. 2).
87. For en nærmere forklaring af kommunens kategoriseingværktøj se kapitel 4.
88. Et projekt, som koordinationsudvalget har taget initiativ til, og som arbejder for at gøre del lokale arbejdsmarked mere rummeligt. Jf. kapitel 8.
89. Det empiriske materiale på disse to klienter rækker videre end blot samtalen mellem socialarbejder og klient. Jeg havde mulighed for både at læse de to klienters journaler, overvære samtalen med dem, samt interviewe de involverede socialarbejdere om deres vurdering af klienten og sagsforløbet efterfølgende.
90. Hummel hævder, at i et bureaukratisk system, som socialforvaltningen er, er det ikke muligt for frontlinjemedarbejderne at forholde sig til »hele« mennesker, på trods af eventuelle faglige idealer om helhedssyn. Frontlinjemedarbejderen er nødsaget til at reducere kompleksiteten og anskue klienterne i forhold til cases og kategorier (Hummel 1977 refereret i Järvinen & Mik-Meyer 2003).
91. der i Clarkes version er lokaliseret i England.
92. Igen er det vigtigt at holde fast i, at en overordnet og vigtig kontekstuel ramme for socialt arbejde er den velfærdsstatslige model, inden for hvilken arbejdet finder sted (jf. kap.1).
93. Kritikken er vel at mærke i højere grad rettet mod fortolkere af Lipsky end imod Lipsky selv.
94. Järvinen har netop stillet sig kritisk over for socialarbejdernes forskning på eget felt og påpeget det problematiske i, at socialarbejderne hævder at have en særlig privilegeret position i forhold til forskning i socialt arbejde (Järvinen 2002).
95. Tobias Børner Stax har i sin forskning lagt stor vægt på klientens mulighed for og anvendelse af forhandling som en del af interaktionen mellem socialarbejder og klient (Stax 2003).
96. Denne sidste strategiske mulighed bliver faktisk også fremført af Lipsky (1980), som hævder, at socialarbejder kan benægte, at de har mulighed for skøn, for på den måde at beskytte sig selv fra at træffe vanskelige beslutninger og fra at blive bebrejdet. »*Denying discretion is a common way to limit responsibility. Workers seek to deny that they have influence, are free to make decisions, or offer service alternatives (...)*» »*That's the way things are*«, »*It's the law*« and similar retinalizations not only protect workers from client pressures, but also protect them from confronting their own shortcomings as participants in public service work« (Lipsky 1980; 149).

97. Socialarbejderen læner sig her op af §8 stk. 2 i lov om aktiv socialpolitik, der er en såkaldt formodningsregel. Her fastslås det, at hvis konkrete omstændigheder peger på, at klienten har eller kan få svært ved at klare sig selv, så bør kommunen allerede ved første henvendelse foretage en kvalificeret vurdering af ansøgerens individuelle forhold, behov og fremtidsudsigter (vejledning til lov om aktiv socialpolitik).
98. Hvorvidt det pågældende aktiveringsprojekt vil vise sig i stand til at løfte denne opgave skal stå usagt hen, men inden for socialarbejdernes handlingsrum udgør fastholdelsen af aktivering som indsats en arbejdsmarkedsorientering.
99. Det kunne have givet analysen yderligere styrke hvis mit empiriske materiale havde tilladt mig at se nærmere på disse to klienters videre forløb i og uden for det velfærdsstatslige system, men denne mulighed havde jeg desværre ikke.
100. En lidt anden tolkning er også mulig, nemlig at skønnen rummer et element af socialarbejderens forsøg på at beskytte sin egen arbejdsposition. Hun foretager en strategisk ressourceovervejelse (*»hun vurderer, at der er for meget arbejde i ham«*), som kan forstås som frontlinjens kreative fortolkning af kommunens regler og kategorisering for at give mere rum for hvordan sagen kan håndteres (Evens & Harris 2004). C's viderevisitering af Poul giver dermed mening i forhold til Lipskys begreb om »coping-strategier« – altså strategier, som socialarbejdere tager i anvendelse for bedre at kunne magte jobbet i frontlinjen (jf. kap. 2).
101. Winter betoner betydningen af frontlinjemedarbejdernes personlige værdier og holdninger, men peger samtidig på, at *»...they do act within some constraints from the resources that are granted them by these [political] masters«* (Winter 2002, 25).
102. Det empiriske materiale fra Kommune S stammer primært fra visitationsteamet, som kun varetager aktiveringsopgaven for kontanthjælpsmodtagere, der vurderes arbejdsmarkedsparate. Aktiveringsmulighederne i kommunen kan derfor være lidt mere omfattende end præsenteret her, men kun i forhold til den gruppe af klienter, som ikke vurderes arbejdsmarkedsparate.
103. I nogle tilfælde kan kategoriseringen betegnes som »administrativ allokering« (Bateley i Jenkins 2000). Jenkins (2000) understreger, at kategorisering af denne type har konsekvenser for klienten: *»Administrative allocation is a privileged process whereby categories become consequential«* (Jenkins 2000; 18). Administrativ allokering vil sige, at klienten gennem en administrativ proces placeres i en given kategori, som fører til en særlig indsats.
104. Denne empiriske beretning stammer fra observationer af praksis i kommunen (jf. kap.3).

105. Bemærk, at der efter tre måneder sker en automatisk omkategorisering fra »arbejds-markedsparat« til »ikke arbejdsmarkedsparat«, hvilket jeg vil vende tilbage til senere i analyserne.
106. Socialarbejderne refererer til over 15 forskellige aktiveringsmuligheder.
107. 78 pladser og relativ stor gennemstrømning.
108. Som er intentionen i en universalistisk velfærdsstatsmodel.
109. Og som heller ikke har tilstrækkelige økonomiske, kulturelle og sociale kapitaler til at indtræde i rollen som socialpolitisk aktør, med mulighed for at påvirke de strukturelle betingelser for praksis.
110. Som jeg også gjorde i diskussionen om kynisme i socialt arbejde i kapitel 6.
111. Dermed peger hun også på et fravær af helhedssyn i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet (jf. kap. 1).
112. Selv om det empiriske materiale stammer fra interaktioner mellem socialarbejder og klient, så trækker analysen på et bredere empirisk materiale (observationer, skriftligt materiale mv.) og søger at se samtalerne i lyset af de forskellige mulighedsrum og handlemuligheder, som eksisterer i de to socialfaglige frontlinjer.
113. I de redskaber, der er til rådighed inden for lovens ramme, kunne et alternativ til aktivering i jobgruppen eventuelt have været anvendelse af løntilskud i en periode (fx gennem individuel jobtræning) til jobbet som »arbejdsdreng«, eventuelt med støtte til at komme videre derfra.
114. B. har meddelt medarbejderne i 'slusen', at hun meget gerne ville have mindst to samtaler denne dag for at sikre vores mulighed for at få empirisk materiale.
115. Se kapitel 4 for en præsentation af kategoriseringsredskabet i kommunen.
116. Järvinen peger på, at doxa blandt andet er »...*professionens opfattelse af sine vigtigste funktioner og typiske partnere, (...) de problemløsningsmetoder, som tages i anvendelse ved forskellige problemtypen...*« (Järvinen m.fl. 2002; 16) (Jf. kap. 2).
117. Som beskrevet i både kap. 3 og kap. 6 er der metodiske forbehold i forhold til at slutte fra udsagn om den fiktive klient til konkret praksis og handling i virkelighedens sociale arbejde.

118. Järvinen har peget på, at det overordnede mål om at bringe de arbejdsløse tilbage på arbejdsmarkedet opleves som urealistisk af socialarbejderne, hvorfor de opstiller et alternativt mål: at få klienterne i aktivering. Järvinen begrebsliggør tilstedeværelsen af det alternative mål som »den implicite forestilling på dette felt« altså som feltets doxa. Opstillingen af alternative mål handler dog ikke nødvendigvis om tilstedeværelsen af en fælles, ikke-diskursiv og ubevidst forestilling på et samlet felt. Hvis vi for et kort øjeblik trækker implementeringsforskningen ind i manegen, så rettes interessen her eksplicit mod dette fænomen: at der kan være forskel på officielle og operationelle målsætninger, og at frontlinjemedarbejdere i nogle tilfælde mere eller mindre bevidst opstiller alternative og mere realistiske målsætninger for deres arbejde.
119. Et element i at understøtte de professionelles bestræbelser på at opretholde 'høje standarder' er netop ifølge Lipsky en synlig ledelse, der både forholder sig aktivt til de gældende reformer og til kvaliteten af sagsbehandlingen (jf. kap. 2).
120. Järvinen m.fl.(2002) har andetsteds argumenteret for, at doxa på feltet for socialt arbejde blandt andet består af »...opfattelse af vigtigste funktioner og typiske partnere (...) de problemløsningsmodeller der tages i anvendelse ved forskellige problemtyper...« (Järvinen m.fl. 2002; 16). Järvinen definerer feltet for socialt arbejde som et homogent felt med et fælles doxa, der er koblet op til en profession. »Doxaen inden for socialt arbejde kan da være den professionelle selvforståelse på feltet« (Järvinen 2004a; 243). I modsætning til artiklen fra 2002 åbner Järvinen dog i denne artikel op for, at det sociale arbejde ikke udgør et samlet felt, men består af en række underfelter og modstridende positioner. Hun peger endvidere på, at de forskellige underfelter rummer forskellige doxa (fx at kriminalforsorgens doxa er anderledes end aktiveringens doxa). Ikke desto mindre er det stadig udforskningen af hersekende doxa, der er fokus i forskningen.
121. Järvinen (2004a) bringer Carstens empiriske undersøgelse på banen i forhold til en diskussion, der betoner et magtperspektiv i mødet mellem system og klient (se også Järvinen 2002, Järvinen m.fl.. 2002, Järvinen & Mik-Meyer 2003). Hun indtager en forskningsposition, der sætter fokus på socialt arbejde, som præget af kontrol og magt, frem for »...hjælp, støtte eller neutral sagsbehandling« (Järvinen 2004a; 241).
122. Her er det oplagt at knytte an til forståelsen af praksis som kompleks og kontekstafhængig og i forlængelse heraf argumentere for mulighederne for at gøre praksis evidensinformeret frem for evidensbaseret (jf. kap. 1).
123. Denne praksislogik minder til forveksling om den »diagnose« på socialt arbejde, som bl.a. Järvinen & Mik-Meyers forskning har stillet.