

UDSAT FOR EVIDENS

– en antologi om evidensbølgens indtog
på området for socialt udsatte

RÅDET FOR
SOCIALT
UD^SATTE

UDSAT FOR EVIDENS

– en antologi om evidensbølgens
indtog på området for socialt udsatte

Kolofon

Udgivet i juni 2016
Oplag: 2000 stk.

Antologien er redigeret af redaktionsgruppen:

Jann Sjørnsen

Nina Brünes

Robert Olsen

Ole Kjærgaard

Kirsten Munk (projektleder)

Grafisk produktion og layout Line K

ISBN:

Trykt: 978-87-998565-8-9

Online: 978-87-998565-9-6

Antologien kan bestilles eller downloades på
Rådet for Socialt Udsattes hjemmeside: www.udsatte.dk

Indhold

Om forfatterne 6

Introduktion

Af Jann Sjursen, formand for Rådet for Socialt Udsatte 8

DEL I

1.1 Vidensbaseret socialt arbejde i forhold til socialt udsatte borgere

Af Morten Ejrnæs, sociolog og lektor..... 18

1.2 Evidensbaseret politikudvikling – brudflader mellem ekspertisefelter

Af Nina Holm Vohnsen, antropolog og adjunkt..... 42

1.3 Relationernes betydning

Af Birgit Kirkebæk, dr. pæd og tidl. lektor og professor 61

DEL II

2.1 Det Fælles Ansvar II – De socialpolitiske ambitioners storhed og fald

Af Lasse Wamsler, journalist 75

2.2 Hjemløsestrategien – Evidens, penge, fokus og metode

Af Sven Johannesen, journalist 94

2.3 Exit Prostitution – Når målet er at finde midlerne

Af Sune Gudmundsson, journalist 120

Om forfatterne

Morten Ejrnæs

Morten Ejrnæs er sociolog og lektor i teorier om sociale problemer ved Aalborg Universitet. Han har lavet undersøgelser om anvendelsen af begrebet social arv i forskning og i socialt og pædagogisk arbejde. Han har i denne forbindelse gjort opmærksom på, at der mangler relevante risikoopgørelser i den anvendelsesorienterede forskning i risikofaktorer. Han har lavet undersøgelser om fattigdom og sociale problemer samt om tværfagligt samarbejde. Morten Ejrnæs har endvidere lavet undersøgelser om professionelles faglighed. Han har skrevet bøger og artikler om disse emner.

Nina Holm Vohnsen

Nina Holm Vohnsen er antropolog og phd. samt adjunkt på Afdeling for Antropologi på Aarhus Universitet. Hun beskæftiger sig blandt andet med begrebet ”politikdrevet udvikling” – dvs. menneskers forsøg på at styre en udvikling i en bestemt retning ved brug af politiske redskaber, såsom lovgivning, handlingsplaner og projektdesign. Nina Holm Vohnsen har for nyligt afsluttet et forskningsprojekt, der fokuserer på det danske embedsværk og på, hvordan embedsværkets arbejde er formet og udfordret af voksende krav om at være baseret på videnskabelig forskning. I 2016 udkommer hun med bogen *The Absurdity of Bureaucracy. How Implementation Works* på Manchester University Press.

Birgit Kirkebæk

Birgit Kirkebæk er læreruddannet fra Emdrupborg Statsseminarium 1960, cand.pæd. 1982, lic.pæd. 1985, dr. pæd. 1993. Hun har været ansat som lærer og skoleinspektør på specialskoler i perioden 1960-1982. Fra 1982-2000 var hun ansat som lektor på Danmarks Lærerhøjskole/DPU. Fra 1995-2000 var hun ansat som professor II på Oslo Universitet i en kombinationsstilling med lektoratet i Danmark. Birgit Kirkebæk har skrevet en lang række bøger og artikler om blandt andet handicaphistoriske emner, ligesom hun har skrevet bøger og artikler om kommunikation i forhold til børn, unge og voksne uden verbal tale. Hun er nu pensioneret, men arbejder fortsat freelance som forsker, forfatter og foredragsholder.

Journalistbureauet TANK

Journalisterne Sven Johannesen, Sune Gudmundsson og Lasse Wamsler udgør Journalistbureauet TANK, som blandt andet dækker det socialpolitiske område og tidligere har beskrevet afrikanske hjemløses retsstilling i Danmark samt fremkomsten af mentorprogrammer i socialpolitikken. Journalistbureauet TANK skriver og producerer for medier som Al Jazeera, Weekendavisen, Dagbladet Information, Djøfbladet, Danmarks Radio m.fl. samt producerer undervisningsmateriale til brug for danske ungdomsuddannelser.

Introduktion

Af Jann Sjørnsen, formand for Rådet for Socialt Udsatte

Socialt arbejde er under konstant udvikling og forandring. Sådan har det altid været, og sådan bør det være. Men udvikling og forandring bør aldrig ske ukritisk. Det er afgørende at stoppe op, gøre status og diskutere de tendenser, der præger arbejdet med nogle af samfundets med udsatte grupper. Denne antologi tager fat om dét, man i overskriftsform kan kalde *evidensbølgen i det sociale arbejde*. Antologien henvender sig til studerende, praktikere og ledere på området for socialt udsatte samt til politiske beslutningstagere og andre, som kommer i berøring med tidens krav om evidensbaseret socialt arbejde.

Rådet for Socialt Udsatte er ikke de eneste, som tager fat om dette emne. Mangt og meget er skrevet herom i de seneste 10-15 år, og debatten går livligt og til tider på den høje klinge mellem aktører på det sociale område, som henholdsvis priser og advarer mod udviklingen. Med denne antologi ønsker Rådet ikke at placere sig i den ene eller den anden grøft, men i stedet at opfordre til konstruktiv og gerne kritisk debat. Dette sker ved at samle artikler, som hver i sær bidrager til, at læseren får et oplyst grundlag at gøre sig egne refleksioner ud fra. Rådet inviterer således med antologien læseren ind i henholdsvis forskningsverdenen, i det politiske kandestøberi samt i praksisfeltet ude i kommunerne. Formålet er at tilskynde alle de berørte parter til at reflektere over henholdsvis status og fremtidsudsigter for den evidensbaserede praksis på området for socialt udsatte.

Rådets motivation til at udgive antologien foldes ud i denne introduktion, som også indeholder en læsevejledning. Men lad os begynde med en lille anekdote: Forestil dig en kvinde, som sidder på en bænk og venter på bussen. Ved siden af sig har hun en pakke kiks. Pludselig opdager hun til sin store forargelse, at den mand, som sidder ved siden af hende på bænken, spiser af hendes pakke med kiks. Hun bliver gal, men også forlegen, så hun siger ikke noget. Hun spiser selv videre af pakken, men manden bliver ved med at tage af pakken med kiks. Til sidst tager manden den sidste kiks, brækker den over i to og rækker hende den ene halvdel, inden han rejser sig og stiger på en bus. Oprevet over mandens opførsel åbner kvinden nu sin taske for at finde sin busbillet. Og hvad får hun øje på: Hendes egen uåbnede pakke kiks. Hun har siddet og spist af hans.

Anekdoten illustrerer, at den enkeltes virkelighedsopfattelse altid er farvet af de erkendelsesmæssige briller, den enkelte har på. Det er de briller, som er med til at præge, hvordan en given situation opfattes, og hvad der bliver anset som værende rigtig eller forkert. I videnskaben kalder man

blandt andet sådanne erkendelsesmæssige rammer for paradigmer. Denne antologi forsøger at stille skarpt på de briller, som vi kan kalde *evidensparadigmet* i det sociale arbejde.

Evidensbølgen – eller evidensparadigmet, forstået som stræben efter bevis for effekt på grundlag af kontrollerede, tilfældige forsøg – skullede for første gang ind over det sociale område i starten af 00'erne. Dengang var der tale om de første bølgeskulp, og bølgen tog først for alvor fart for cirka 10 år siden. Baggrunden var blandt andet, at der op gennem 1990'erne i stigende grad blev sat fokus på, at udgifterne på det sociale område steg. Det lød blandt andet fra Rigsrevisionen, at der manglede klare mål med den sociale indsats, og at det var vanskeligt at gennemskue, hvad de offentlige midler gik til og med hvilken effekt.¹

Nu skulle der ryddes op, og et paradigmeskifte tog sin form. I statsadministrationen var man inspireret af blandt andet tendenser i USA og England. Endvidere var man inspireret af sundhedsområdet. Centrale begreber indenfor det nye evidensparadigme blev mål- og resultatstyring samt effektbaseret og/eller evidensbaseret praksis for blot at nævne nogle af de mange variationer over samme læst: Begreber som alle dækker over en tilgang, hvor mål- og resultatopfyldelse er styrende for statsadministrationens beslutning om, hvilken indsats der stilles til rådighed, og hvor der tilstræbes mest mulig viden om – ideelt set evidens for – at indsatsen har den effekt, man ønsker at opnå. Et eksempel fra sundhedsområdet: Der formuleres klare mål for, hvad skal opnås med en indsats, for eksempel at færre patienter får betændelse i deres sår. En gruppe borgere får den sædvanlige sårbehandling, mens en anden gruppe får en ny slags behandling. Det dokumenteres løbende, hvordan det går med helingen af sårene, og til sidst kan det konkluderes, i hvilken gruppe færrest betændelser opstod. På baggrund af dette kan de ansvarlige aktører træffe en beslutning om, hvilken sårbehandling der bør gives – på baggrund af aktuelt bedste viden.

Hurtigt mødte introduktionen af evidensparadigmet på socialområdet dog udfordringer. Arbejdet med at hjælpe socialt udsatte grupper er væsentligt forskelligt fra indsatser på sundhedsområdet og er først og fremmest kendetegnet ved at være præget af mange og ofte komplekse problemstillinger. Hjemløshed, sindslidelse, stof- eller alkoholmisbrug, prostitution, dårlig økonomi og gæld samt mangelfulde sociale netværk er bare nogle eksempler på hver for sig svære problemstillinger, som socialt udsatte ofte har op til flere forskellige af på en gang. Ikke én menneskelig historie ligner en andens – hver udsat person har sine årsager til at være havnet i udsathed.

1. Turf Böcker Jakobsen, Social Politik, Temanummer: "På vej med en evidenssæra 2.0?", 2015

Samtidig er sociale problemer altid afhængige af den kontekst, de opstår i. De er såkaldte ”vilde problemer”. Af samme grund er formlen for den rette sociale indsats overfor udsatte grupper ofte vanskelig at formulere.

Alligevel bevæger området for socialt udsatte sig op gennem 00'erne længere og længere mod et ideal om, at man – med den rette viden tilgængelig – netop kan sætte formler op for, hvad den bedste sociale indsats er. Det sker blandt andet gennem systematiske evalueringer af indsatser, bunker af dokumentation og introduktion af evidensbaserede metoder med engelske navne, som importeres fra udlandet og afprøves i forbindelse med større politiske satsninger og prestigeprojekter. Typisk er projekterne designet i tæt samarbejde med forskningsinstitutioner og private konsulenthuse. I centraladministrationens top er man begejstret for den nye tilgang, mens mange praktikere ude i kommunerne møder det nye paradigme med en betragtelig portion skepsis.

Forandring er som bekendt ofte upopulært. Men som årene forløber, siden evidens for alvor bliver den nye målestok på det sociale område, bliver begreber som SMART-mål, dokumentation, effekt og evidensbaserede metoder hverdag for de fleste på området. I dag kan det konkluderes, at flere af de store satsninger, trods betydelige begyndervanskeligheder og skepsis fra flere sider, har betydet reelle løft af indsatserne, og mere viden og ikke mindst opkvalificering af medarbejdere har ofte været positive resultater af de store projekter – i hvert fald så længe projektmidlerne flød. Området har gennemgået en markant udvikling, som på mange måder var tiltrængt. Men der har også været betydelige omkostninger. Den dag i dag eksisterer der fortsat store udfordringer, som det er afgørende at diskutere.

En central udfordring handler om, hvad det egentlig er, man måler på, og hvordan man gør det. Menneskers livsforløb og udvikling er ikke lineære forløb med entydige sammenhænge mellem indsats og resultat, og ikke alt, som ”virker”, kan måles. Dertil kommer faldgruberne, når man skal konkludere på resultaterne. Tendensen går i dag i retning af, at de initiativer til forbedring af udsattes vilkår, der har lettest ved at blive finansieret, er dem, som kan levere dokumentationen for, at indsatsen virker. Konkret er kravet om evidens eller dokumentation for effekt således blevet en ramme for prioritering af de offentlige midler og dermed også et redskab til økonomistyring. Samtidig er de indsatser, som er nytænkende eller af andre årsager ikke befinder sig højest på evidensstigen, i risiko for at blive sparet væk. Forskere kan i den forbindelse opleve at blive spændt for en politisk vogn, når deres arbejde og forsøg på at tage de nødvendige forbehold for resultaterne af deres undersøgelser møder den politiske virkelighed.

En anden central udfordring er, at de store handlingsplaner, som rulles ud over kommunerne, ofte er udtænkt langt væk fra den virkelighed, som

de berører. Mange af de store programmer er født i statsadministrationens kontorer på bestilling af ministeren og regeringen, som ofte har både stram økonomistyring kombineret med ønsket om klare resultater på dagsordenen. Evidensparadigmet er i den forbindelse som sendt fra himlen for både embedsmænd og politikere, for det er da fristende at kunne sige: ”Her er løsningen!”. ”Vi må have mere viden om, hvad der virker” lyder en kendt sang fra magthaverne nu om dage. Hvad-virker-tilgangen søger svar på, hvordan et socialt problem løses, sådan at problemet ophører med at eksistere – og dermed både ophører med at koste individet livsmerter og ikke mindst ophører med at koste samfundet penge. En kedelig tendens er, at manglen på evidensbaseret praksis på det sociale område politisk bliver brugt – og misbrugt – som begrundelse for, at der ikke er behov for flere penge: De mange ressourcer skal bare bruges bedre, lyder det, blandt andet i forbindelse med lanceringen af den tidligere SSFR-regerings sociale 2020-mål² samt den nuværende Venstre-regerings mål for social mobilitet³.

Mange sociale problemer er imidlertid ikke løsbare på den måde. Socialt arbejde handler naturligvis om indsatser, som skal hjælpe den enkelte til at kunne klare sig selv fremover, men også om indsatser, som lindrer og reducerer skader. Det kan være omsorg og pleje til en udsat borger, som er ensom eller syg, eller det kan være overførselsindkomster til borgere, som ikke er i stand til at forsørge sig selv – såkaldte kompenserende indsatser. Retten til kompenserende indsatser kan man betragte som den klassiske sociale sikring. Den er udfordret af evidensparadigmets løfter om at kunne levere indsatser, som virker og får problemet til at forsvinde.

En tredje central udfordring handler om det særlige, som kendetegner socialt arbejde på området for socialt udsatte, nemlig på den ene side kompleksiteten i den enkelte udsattes problemer og på den anden side væsentligheden af en god relation mellem borger og socialarbejder. Samtidig med, at politikere, embedsmænd, forskere og private konsulenter forsøger at knække nøden og finde den rette balance mellem udfordringer og gevinster, går hverdagen sin gang ude i kommunerne. Mange kommunale ledere og praktikere føler sig her overbebyrdede af dokumentationskrav, som tager tid fra relationsarbejdet, og som den enkelte kan have svært ved at se meningen med. Der er en betydelig risiko for, at gevinsterne ved den evidensbaserede praksis overstiges af den oplevelse af meningsløshed, som kan følge i kølvandet på de rammer, som sættes for socialt arbejde i dag. Hertil kommer følelsen af håbløshed blandt både brugere og medarbejdere,

2. Se ”Alle skal med – Målsætninger for de mest udsatte frem mod 2020”, Regeringen, 2013

3. Se ”10 mål for social mobilitet – fordi alle kan”, Regeringen, 2016

når endnu et puljefinansieret projekt udløber, og hele indsatsen bliver tabt på gulvet, fordi finansieringen stopper.

Så vidt nogle af de helt centrale udfordringer, som opstår i mødet mellem evidensparadigmets logik og området for socialt udsatte. Det er udfordringer, som der efter Rådet for Socialt Udsattes opfattelse bør tages højde for politisk, hvilket udgør en væsentlig del af motivationen bag denne antologi. Rådet for Socialt Udsatte mener, at evidensbølgens indtog på området er nået til et afgørende punkt – og at dette punkt bør være kendetegnet af refleksion og (selv)kritik fra alle berørte parters side. Der er ikke noget, som bør være urørligt, og ingen sandheder bør være ”hugget i sten”, når det drejer sig om at tage ansvar for, at udsatte borgere får den bedst mulige hjælp og støtte. Lad dette være en opfordring til læseren om at lade sig inspirere af artiklerne i denne antologi, debattere og vedblive med at forholde sig kritisk til det herskende paradigme.

En stor tak skal lyde til forfatterne af antologiens artikler for væsentlige og tankevækkende bidrag. Alle synspunkter i antologiens artikler er forfatterens egne.

Læsevejledning

Antologien består af to dele. **Del I** udgøres af i alt tre artikler af forfattere med blandt andet forsker- og underviserbaggrund, som ud fra tre forskellige perspektiver diskuterer på hvilken måde, evidensparadigmet meningsfuldt kan finde anvendelse på det sociale område – og ikke mindst redegør for, hvilke faldgruber der eksisterer. De tre perspektiver er: Evidensparadigmet i forhold til henholdsvis 1) vidensproduktion/forskning, 2) politikudvikling og 3) relationsarbejdet i indsatsen over for socialt udsatte grupper. Antologiens **del II** udgøres af tre case-artikler, som er baseret på research af de konkrete erfaringer med tre store satspuljefinansierede projekter, som hver især har spillet centrale roller i introduktionen af evidensparadigmet på området for socialt udsatte. Disse er: Det Fælles Ansvar II (2007-2011), Hjemløsestrategien (2009-2013) og Exit Prostitution (2011-2016). De tre case-artikler er skrevet af Journalistbureauet TANK på baggrund af interviews med en lang række af de aktører, som har været involveret i både udviklingen og gennemførelsen af de tre projekter, herunder aktører fra centraladministrationen, kommunalforvaltninger og et konsulentbureau foruden kommunale medarbejdere og brugere. Efter hver case-artikel findes en liste over de interviewede.

Som det vil fremgå for læseren hænger antologiens del I og del II sammen ved, at perspektivering og pointer, som bliver præsenteret i artiklerne i del I, illustreres ved virkelighedsberetningerne i case-beskrivelserne

i del II. Således er det hensigten, at læseren både får stof til overvejelser og diskussion ud fra et teoretisk/reflektorisk udgangspunkt og ud fra virkelighedsberetninger. Samlet er det forhåbningen, at antologien kan tjene som et statusbillede anno 2016 over evidensparadigmets indtog på området for socialt udsatte.

Forfatteren til den første artikel i del I, **artikel 1.1**, er Morten Ejrnæs, sociolog og lektor ved Institut for Sociologi og Socialt Arbejde på Aalborg Universitet. Omdrejningspunktet for Ejrnæs' artikel er, hvordan undersøgelser af og forskning i socialt arbejde kan gennemføres meningsfuldt – og ikke mindst meningsfuldt kan finde anvendelse. Ejrnæs fremfører det synspunkt, at dette spørgsmål i stort omfang hænger sammen med en diskussion om, hvad man skal forstå ved evidensbaseret praksis i socialt arbejde, samt om, hvilke komplikationer det kan have, når et evidensbegreb, der er almindeligt inden for undersøgelser af virkningen af lægelig behandling, kommer til at stå som et ideal for undersøgelser af det sociale arbejde. Ejrnæs gennemgår i artiklen fire undersøgelsesformer, som bør spille sammen. Disse er: 1) Effektforskning, 2) risikoforskning, 3) undersøgelse af praktikerens faglige vurderinger samt 4) kvantitative og kvalitative undersøgelser af udsattes situation og oplevelser. Centralt i artiklen står, at effektforskning på grundlag af kontrollerede, tilfældige forsøg ikke kan stå alene. Der skal også arbejdes med de tre andre undersøgelsesformer. Videre fremfører Ejrnæs, at formidlingen til praktikere og beslutningstagere af den viden, som kommer fra de fire forskellige typer forskning, ofte er mangelfuld og ikke sjældent vildledende. Ejrnæs opfordrer til, at der arbejdes langt mere med formidling af viden om evidens til henholdsvis beslutningstagere – så de prioriterer på grundlag af en korrekt forståelse af forskningen – og til praktikere – så de hjælpes til at møde borgerne på en bedre måde, hjulpet på vej af aktuelt bedste viden. Artiklen introducerer en række af de centrale begreber på feltet og henvender sig til læsere, som skal iværksætte undersøgelser af socialt arbejde, skal agere på baggrund af undersøgelser eller på anden vis skal forholde sig til undersøgelser af socialt arbejde.

Antologiens **artikel 1.2** er forfattet af antropolog Nina Holm Vohnsen, ph.d. og adjunkt ved Afdeling for Antropologi på Aarhus Universitet. I denne artikel⁴ inviteres læseren helt ind i kernen af det politiske kandestøberi. Holm Vohnsen præsenterer på baggrund af et konkret studie af tilblivelsen af en politisk handleplan ("Handlingsplanen om Sygefravær" fra 2008) begrebet *policy-based evidence-making* – altså en politisk motiveret

4. Artiklen er en forkortet udgave af artiklen "Evidensbaseret politikudvikling – brudflader mellem forskning og bureaukrati", som tidligere er udkommet i fuldt omfang i *Tidsskriftet Antropologi*, Nr.72.

evidensfrembringelse. Hovedbudskabet i artiklen er, at relationen mellem forskningsmiljøerne og politikudviklingsmiljøerne er kendetegnet ved en gensidig mangel på forståelse for hinanden, og at regeringerne og deres embedsværk ofte hylder og efterstræber en evidensbaseret praksis, som der i forskningsmiljøerne er bred enighed om er illusorisk og umulig. Holm Vohnsen gennemgår i artiklen i alt fire brudflader mellem forskningsmiljøerne og politikudviklingsmiljøerne. Blandt andet beskriver Holm Vohnsen, hvordan forskningsmiljøer og politikudviklingsmiljøer ser vidt forskelligt på, hvilken rolle kritik og debat bør indtage – for forskeren handler det om at kvalitetssikre argumenter, mens kritik og debat for embedsmanden er lig med politisering og partsindlæg. For forskeren er selve formålet med arbejdet at fremlægge argumentation, mens det for embedsmanden er at præsentere konsensus. Disse problematikker foldes ud i artiklen, som giver et unikt indblik i embedsværkets policyudvikling – i dette tilfælde i forhold til en konkret case fra beskæftigelsesområdet, som dog lige så vel kunne have været et eksempel fra det sociale område.

Forfatteren til den tredje artikel i antologien, **artikel 1.3**, er Birgit Kirkebæk, dr. pæd. og tidligere lektor og professor ved blandt andet Oslo Universitet. Kirkebæk tager i denne artikel læseren med på en rejse tilbage i socialhistorien og sætter derved nutidens debat om godt socialt arbejde ind i et historisk perspektiv – for at forstå samtiden, må man skele til fortiden. Kirkebæk fortæller, hvordan synet på relationen mellem socialt udsatte og socialarbejdere har forandret sig med stadigt stigende fokus på vigtigheden af relationsarbejdet. Men Kirkebæk refererer også til en længere række af kilder, som advarer om, at relationen mellem socialt udsatte og professionelle kan blive tilsidesat af vor tids forfølgelse af manualiserede metoder og forsøg på at ”forbedre den uperfekte person”. Det fremgår af artiklen, at forsøget på at ”forbedre det uperfekte” har været centralt i begrundelsen for mange af de metoder, som har været brugt igennem socialhistorien. Hun minder blandt andet om, at når tæv for eksempel før i tiden indgik i opdragelsen af danske børnehjemsbørn, så var det jo begrundet i, at man mente at have sikker viden om, at det virkede. Artiklen understreger dermed, at man ved at se sig blind på en evidenslogik kan risikere at legitimere handlinger, som dybest set slet ikke er til gavn for det udsatte menneske, som har brug for hjælp.

I den første artikel i antologiens del II, **artikel 2.1**, som er skrevet af journalist Lasse Wamsler, får læseren historien om det udsattepolitiske flag-skib Det Fælles Ansvar II, som den fortælles af de personer, der var i tæt berøring med både tilblivelsen og implementeringen af projektet. Satspuljeprojektet løb fra 2007 til 2011 og markerede om noget introduktionen af et nyt paradigme på området for socialt udsatte. Projektet, som gav en

saltvandsindsprøjtning på mange millioner til indsatser på væresteder, talte sig ind i tidens mantra om, at socialt udsatte med den rette indsats kunne lægge sociale problemer bag sig og blive til det jobsøgende og i sidste ende selvforsørgende individ. Omfattende dokumentationskrav og workshops med konsulenter, der introducerede SMART-mål og andre nye begreber for kommunale medarbejdere, var en central del af Det Fælles Ansvar II, som dog midt i projektperioden, ligesom resten af verden, måtte forholde sig til en global finanskrisen. Projektet er formentlig det mest ambitiøse data-ind-samlingsprojekt, der er gennemført på området nogensinde – og er måske også på vej til at kvalificere sig til at blive det mest glemte. Artiklen fortæller om skuffede forventninger, da projektet løb ud i sandet, før det nåede i mål.

I **artikel 2.2** præsenteres læseren for endnu en mastodont af et satspuljeprojekt, som blev rullet ud i en post-finanskrisen æra: Hjemløsestrategien. Hjemløsestrategien løb fra 2009 til 2013 og markerede det første nationale forsøg på at foretage systematisk metodeafprøvning på området for socialt udsatte af evidensbaserede metoder importeret fra udlandet. Hvor målgruppen for Fælles Ansvar II var bred og uhomogen, og der var stor fokus på dataindsamling og monitorering samt en betydelig variation i metoderne, så var der med Hjemløsestrategien tale om en mere afgrænset målgruppe og om udvikling og afprøvning af udvalgte metoder. I artiklen, som er skrevet af journalist Sven Johannesen, fortæller centrale aktører om tilblivelsen af Hjemløsestrategien, mens medarbejdere og brugere fortæller om gode erfaringer med at være en del af projektet, såvel som betænkeligheder. Der berettes om centrale diskussioner af begreber som ”metode-fidelitet”, betydningen af uddannelse af medarbejdere og af politisk opmærksomhed, samt om hvordan udbredelse af metoderne fra Hjemløsestrategien stadig den dag i dag er centrale i det socialfaglige arbejde med at bekæmpe hjemløshed i Danmark.

I antologiens sidste artikel, **artikel 2.3**, får læseren historien om det stadig igangværende satspuljeprojekt Exit Prostitution. Vi er således her helt oppe nutiden, og det fremgår af fortællingen, som også er baseret på interviews med aktører tæt på projektet, at Exit Prostitution står på skuldrene af to de tidligere udsattepolitiske spydspidsprojekter Det Fælles Ansvar II og Hjemløsestrategien. Målgruppen for Exit Prostitution er dog meget specifik og i praksis meget lille, der er kun én metode i spil, og der er afsat relativt mange ressourcer per borger. Det fremgår, at der er begejstring for arbejdet i de fire projektkommuner, mens ngo'erne oplever at blive nedprioriteret. Samtidig hersker der bekymring for, hvad der skal ske, når projektet udløber, og ingen af kommunerne har planer om at fortsætte arbejdet med samme intensitet.

God læselyst.

DEL I

1.1 Vidensbaseret socialt arbejde i forhold til socialt udsatte borgere

Af Morten Ejrnæs, sociolog og lektor v. Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet

Der er tre gode grunde til at beskæftige sig med, hvilken viden der kan kvalificere det sociale arbejde i forhold til socialt udsatte borgere. For det første viser behandlingen af de svageste i et samfund noget centralt om, hvorvidt samfundsopbygningen og socialpolitikken sikrer, at der bliver taget hånd om dem, der er mest udsatte. For det andet er socialt udsatte også hyppigt borgere, der har svært ved selv at stille krav til de ydelser, de skal tilbydes. For det tredje er der nogle særlige vanskeligheder med at undersøge både socialt udsattes problemer og det sociale arbejde med denne målgruppe og ikke mindst at ”måle effekten” af de sociale indsatser.

Indledning

Titlen på denne artikel angiver, at kapitlets overordnede tema vedrører spørgsmålet om, hvilken viden det sociale arbejde med socialt udsatte mennesker kan og bør baseres på. Diskussionen om dette spørgsmål har i stort omfang været en diskussion om, hvad man skal forstå ved evidensbaseret praksis i socialt arbejde. Her har et evidensbegreb og et såkaldt evidenshierarki, der er almindeligt inden for undersøgelser af virkningen af lægelig behandling, stået som et ideal for det sociale arbejde. Det er imidlertid stærkt omdiskuteret, hvorvidt dette er hensigtsmæssigt. Diskussionen om dette er imidlertid en god indgang til en refleksion over, hvilken form for viden der er relevant og gyldig, og derfor er dette tema også min indgang til diskussionen.

På Socialstyrelsens hjemmeside anføres nedenstående definition på evidensbaseret behandling:

Evidensbaseret behandling er den samvittighedsfulde, eksplicite og velovervejede brug af den aktuelt bedste dokumentation i beslutninger om behandlingen af den enkelte borger.

Evidensbaseret behandling betyder at integrere den enkelte behandlers ekspertise med den bedste tilgængelige eksterne evidens fra systematisk forskning.

(Kilde: Socialstyrelsen, 2016)

Det er en god ide samvittighedsfuldt, eksplicit og velovervejede at bruge ”den aktuelt bedste dokumentation” og at ”integrere den med den bedste tilgængelige eksterne evidens” for at kvalificere vurderinger og beslutninger om behandling. Alligevel er kravet om evidens som grundlag for praksis i socialt arbejde omdiskuteret. Årsagen til, at begrebet evidens er kontroversielt, fremgår indirekte af samme skrivelse fra Socialstyrelsen, hvor det efterfølgende hedder, at ”[d]en bedste tilgængelige eksterne evidens er den viden, der kommer fra relevant systematisk forskning i, hvad der virker og har effekt og betydning for borgerens progression” (Socialstyrelsen 2016). Det er nemlig ikke sikkert, at der overhovedet inden for et bestemt område eksisterer eller overhovedet meningsfuldt kan laves systematisk forskning i, hvilke af de almindeligt anvendte metoder i socialt arbejde der virker bedst. Derfor er det snævert, at Socialstyrelsen ensidigt fokuserer på undersøgelsesresultater fra effektstudier som grundlag for evidensbaseret socialt arbejde. Det er imidlertid en udbredt tendens, at evidensbaseret socialt arbejde udelukkende opfattes som arbejde, der baseres på resultater, der viser, hvad der virker.

Mullen (2015a:131-132), Thyer (2015:102) samt Drisko og Grady (2016:275) forsøger at fremlægge et bredere syn på, hvad evidensbaseret praksis betyder. Drisko og Grady angiver fire ligeligt vægtede kriterier for, hvad der er centralt at tage hensyn til ved udvælgelsen af viden: a) klienternes behov og situation, b) den bedste og mest relevante forskning, c) klienternes værdier og præferencer samt endelig d) praktikerens ekspertise (Drisko et al. 2015:275). Der har imidlertid indtil nu været en tendens til, at man i diskussionen om evidensbaseret praksis næsten udelukkende har lagt vægt på effektforskning. Jeg vil derfor i dette kapitel – ud over resultater fra effektstudier – gøre opmærksom på tre andre former for undersøgelser, hvis resultater i forhold til socialt udsatte borgere er mindst lige så oplagte som grundlag for evidensbaseret praksis i socialt arbejde. Det virker som om, det er i god overensstemmelse med opfattelsen hos ovennævnte forfattere og dækker således punkt a, c og d hos Drisko og Grady. Ingen af ovennævnte forfattere tydeliggør eller eksemplificerer dog, hvilke former for undersøgelsesresultater de så savner, hvilket jeg vil forsøge at gøre i denne artikel.

Evidensbaseret praksis i socialt arbejde med socialt udsatte voksne

Mit udgangspunkt er, at anvendelsesorienteret forskning i socialt arbejde bør producere ny viden, der er til gavn for socialt arbejde generelt og herunder selvfølgelig også for de mest udsatte borgere. Det betyder, at forskere

med de bedst egnede undersøgelsesmetoder skal afdække sociale problemer og analysere, hvordan problemerne bedst muligt kan forstås, forklares og behandles. Der bør produceres og fremlægges undersøgelsesresultater, der er relevante for tilrettelæggelsen og udførelsen af det sociale arbejde med socialt udsatte borgere. Det betyder tillige, at forskningsresultaterne skal være både gyldige og pålidelige samt gøre det muligt at udføre det praktiske arbejde bedre.

Når det gælder muligheden for i større omfang at evidensbasere socialt arbejde med socialt udsatte borgere, er det største problem, at de spørgsmål, forskningen i socialt arbejde sigter på at belyse eller besvare, sjældent er de spørgsmål, der er mest påtrængende for hverken borgere eller praktikere. Resultaterne er sjældent direkte relevante for planlægningen, tilrettelæggelsen og udførelsen af det praktiske arbejde. I den forbindelse er det et problem, at en række af de forskere, der arbejder inden for dette felt, ikke umiddelbart har forudsætninger for at rejse de mest relevante forskningsspørgsmål, der vedrører socialt udsattes problemer og løsningen af fagligt praktiske spørgsmål i det sociale arbejde med denne målgruppe. Det gælder således mange sociologer, økonomer og epidemiologer, som har de relevante forskningsmetodiske kvalifikationer, men ofte mangler kendskab til det sociale arbejdes praksis og derfor også klienternes problemer. Praktikere og forskere inden for socialt arbejde har desværre heller ikke i tilstrækkelig omfang gjort det klart, hvilken form for viden man som praktiker faktisk savner. Det betyder, at der på baggrund af det sociale arbejdes praksis hverken kan stilles praksisnære undersøgelsesspørgsmål eller mere principielle faglige forskningsspørgsmål. Når forskningsresultater fra effektundersøgelser eller evalueringer fremlægges, giver praktikere ofte med rette udtryk for, at resultaterne ikke er handlingsvejledende, hvilket skyldes, at undersøgelserne hverken har behandlet de konkrete problemer, praktikerne står overfor hver dag, eller generelle spørgsmål, der vedrører fundamentale præmisser for arbejdet. Endelig er det et problem, at udsatte borgere sjældent har ressourcer til selv at gøre opmærksom på deres ønsker og krav med hensyn til, hvad der ud fra deres synsvinkel ville være væsentligt at få undersøgt for at fremskaffe viden, der kunne føre til en forbedring af deres situation.

Det er derfor vigtigt, at såvel professionelle som frivillige, der arbejder med socialt udsatte, indledningsvis inddrages for at tydeliggøre, hvilken viden de for øjeblikket savner i forhold til at kunne kvalificere det sociale arbejde i forhold til socialt udsatte. Det er tillige oplagt, at inddragelse af brugernes synspunkter på både problemer og hjælpeforer må indgå som en del af det undersøgelsesarbejde, der skal udføres for at skabe viden til gavn for de socialt udsatte.

Undersøgelser, der direkte eller indirekte kommer de socialt udsatte til gavn, er af ovennævnte grunde sjældne. Jeg vil i denne artikel pege på fire områder, hvor der i særlig grad er behov for at lave undersøgelser, og jeg vil tillige påpege, hvordan undersøgelsesresultater kan afrapporteres således, at resultaterne kan udgøre et bedre grundlag for evidensbaseret socialt arbejde med udsatte borgere. De fire områder er:

- *Effektforskning*, der i for høj grad forsøger at leve op til de krav, der meningsfuldt kan stilles til visse former for medicinsk forskning, men som desværre skævvrider forskningen i socialt arbejdes effekter. Her bør der sættes fokus på, hvordan denne forskning kan gøres mere anvendelsesorienteret.
- *Risikoforskning*, der desværre ofte tilrettelægges og afrapporteres på en sådan måde, at praktikere ikke umiddelbart bliver klogere på, hvad belastningerne betyder for prognosen for de socialt udsattes fremtidige liv, hvilket rummer en fare for upræcise og overdrevne risikovurderinger. Her bør der sættes fokus på, dels hvordan denne forskning kan gøres mere anvendelsesorienteret, og dels hvordan den kan afrapporteres mere relevant.
- *Undersøgelse af praktikers faglighed, deres faglige vurderinger af årsager, risiko, og hvad der bør gøres i forhold til forskellige former for belastninger*. Sådanne former for kvantitative faglighedsundersøgelser er sjældne. Jeg forsøger her at vise, hvordan sådanne undersøgelser vil kunne øge kvaliteten i det sociale arbejde ved at sætte fokus på faglige dilemmaer.
- *Kvantitative og kvalitative undersøgelser, der beskriver og analyserer udsattes situation og oplevelser*. Der sættes her fokus på, hvordan allerede eksisterende undersøgelsesresultater kan udgøre et godt grundlag for en evidensbaseret praksis over for socialt udsatte, fordi disse resultater kaster lys over udsatte borgeres situation, som derfor både kan forstås og forklares mere nuanceret.

Område 1: Effektforskning – undersøgelser af effekter af forskellige typer socialt arbejde

Effektundersøgelser skal udformes under hensyntagen til, at socialt udsatte har både alvorlige og meget sammensatte sociale problemer. Derfor kan undersøgelser, der kun ”måler” effekt i forhold til for eksempel opnåelse af beskæftigelse, selvforsørgelse, stoffrihed eller permanent bolig, være irrelevante, fordi målet for succes er så urealistisk på kort sigt, at kun en meget lille del af de mest socialt udsatte vil kunne opnå denne succes inden for et forskningsprojekts almindelige løbetid. Over for nogle af de mest udsatte borgere kan det derfor hyppigt være sådan, at måling af effekten af tiltag på succesparametre som for eksempel opnåelse af varig beskæftigelse eller ophør af stofmisbrug er u hensigtsmæssig. Der er behov for mere nuancerede succeskriterier, der muliggør, at man også kan måle midlertidig stabilisering af den helbreds mæssige, trivselsmæssige eller sociale situation ved for eksempel at måle ”midlertidigt tag over hovedet”, ”mindskelse af skadevirkninger ved fortsat narkotikamisbrug” (*harm reduction*), ”mindskelse af tand smerter” eller ”øget kontakt til andre mennesker”. På dette område er der derfor brug for at udarbejde flere af sådanne succesparametre, der giver mulighed for at påvise ”små” forbedringer, der alligevel er helt centrale, fordi netop disse små forbedringer kan betyde meget for kvaliteten i socialt udsatte borgeres hverdagsliv.

Det medicinsk inspirerede evidensbegreb som inspiration for evidensbaseret socialt arbejde

Inden for medicinsk videnskab har man længe arbejdet evidensbaseret, dvs. man har bestræbt sig på at behandlingsformers effekt skulle være dokumenteret eller ligefrem bevist, før behandlingsformer bliver taget i brug. Kravet om evidens har inden for medicin ført til opstilling af et såkaldt evidenshierarki. Topplaceringen i evidenshierarkiet indtager det randomiserede kontrollerede forsøg (*Randomized Controlled Trials*, RCT), hvor forsøgspersonerne fordeles tilfældigt på forsøgsgruppe og kontrolgruppe, der således kan betragtes som helt ens, før forsøget sættes i gang. Inden for medicin er det i mange tilfælde muligt meningsfuldt at foretage sådanne forsøg, hvor mennesker gennem tilfældig udvælgelse fordeles på en kontrolgruppe og en forsøgsgruppe, hvorefter effekten opgøres som den ændring, der kan måles som forskellen på kontrolgruppen og forsøgsgruppen. Ideelt har hverken medlemmerne af forsøgsgruppen eller kontrolgruppen kendskab til, hvem der får den nye behandling – noget der for eksempel inden for medicinsk behandling kan opnås ved, at kontrolgruppen får udleveret en kalktablet, mens

forsøgsgruppen får udleveret det præparat, hvis virkning skal vurderes. Effekten kan så helt enkelt måles som forskellen i opnåelse af succes mellem kontrolgruppen og forsøgsgruppen. RCT er således betegnelsen for et forsøg, hvor man på grund af den tilfældige fordeling i de to grupper kan udelukke, at det er andre faktorer end netop den nye behandling, der forårsager effekten. RCT er et ideal, når det drejer sig om en lang række medicinske og kirurgiske indgreb, hvor både patienter og læger umiddelbart har et klart defineret fælles mål: helbredelse eller forebyggelse af sygdom. Her har begge parter en fælles interesse i, at der foreligger den mest sikre form for dokumentation af, at en ny behandlingsmetode giver patienterne en bedre prognose, end hvad der er tilfældet uden behandling eller ved den sædvanlige behandling. Når det gælder for eksempel en bestemt vaccinations forebyggende effekt eller en øjenoperations effekt på synet, er det indlysende, at en form for kontrolleret eksperiment giver et godt udgangspunkt for overvejelser om generel indførelse af en ny form for behandling. RTC bliver derfor inden for medicin med rette betragtet som et ideelt grundlag for visse former for evidensbaseret lægelig behandling. Der er imidlertid flere forhold, der gør, at det RTC ikke kan være den samme form for ideal inden for undersøgelser af socialt arbejde.

For det første defineres målene i socialt arbejde sjældent lige så klart og entydigt som inden for medicin. Når det gælder behandling for forskellige former for misbrug, er det så for eksempel afholdenhed eller mådehold, der er målet? Er målet det samme for klient og behandler? Og hvordan skal mådehold operationaliseres?

For det andet består de mulige behandlingsformer inden for socialt arbejde aldrig i så klart definerede og præciserede metoder, som der er tale om inden for visse former for medicinsk behandling, som for eksempel når det gælder ordinerer af et præparat eller udførelse af et bestemt kirurgisk indgreb. Der er i socialt arbejde almindeligvis tale om, at praktikere støtter sig til arbejdsmodeller, -metoder, eller -teorier, som alene udstikker overordnede principper for behandlingen, der i praksis tillader meget store variationer i behandling afhængig af såvel klientens motivation og den enkelte medarbejders faglighed som organisationens ressourcer både penge- og personalemæssigt.

For det tredje spiller holdninger hos både praktikere og borgere samt relationerne mellem dem en meget stor rolle for, hvordan behandlingen kommer til at forløbe. Blandt andet er den udsatte borgers egen opfattelse af situationen og holdningen til at indgå i et behandlingsforløb meget afgørende for, om en behandling lykkes eller ej. Ikke mindst det sidste forhold gør det i en lang række tilfælde nærmest umuligt inden for socialt arbejde

at etablere randomiserede kontrollerede forsøg af samme type, som de kendes inden for den medicinske forskning.

Det kontrollerede eksperiment er altså et sjældent opnåeligt og tilmed ofte irrelevant ideal for produktion af anvendelsesorienteret viden (evidens) inden for socialt arbejde. Alligevel spiller diskussionen om netop denne type undersøgelser af effekter i socialt arbejde en central rolle. Det skyldes både politikernes krav om at anvende metoder, der virker, og forskeres ønsker om at påvise sammenhænge, hvor kausalitetsforholdene kan afdækkes gennem RCT eller andre eksperimentelle metoder, der måler effekt ved sammenligning mellem en forsøgsgruppe og en kontrolgruppe. Disse krav og ønsker hviler implicit på den antagelse, at man i stort omfang kan betragte tiltag inden for socialt arbejde på samme måde som medicinske og kirurgiske behandlinger, og at man altså summarisk skulle kunne gøre op, om metoden virker bedre end ingen behandling eller bedre end den hidtil bedste behandling. Det er på ingen måde tilfældet. I alle former for socialt arbejde spiller praktikerens og klientens holdninger en central rolle. Muligheden for opbygning af et tillidsforhold og spørgsmålet om klientens motivation spiller således en meget væsentlig rolle i næsten alle former for socialt arbejde. Sådanne for effektens betydningsfulde forhold lader sig umuligt standardisere.

Alligevel laves der især i større lande, for eksempel i USA og England, kontrollerede forsøg, hvor en ny standardiseret metode i socialt arbejde sammenlignes med ingen behandling eller med en traditionel standardiseret metode. I mange tilfælde resulterer denne type studier dog i viden, som kun i begrænset omfang er relevant for Danmark, fordi konteksten for forsøget i den oprindelige undersøgelse er så forskelligt fra konteksten for det tilsvarende sociale arbejde i Danmark, at det er tvivlsomt, om den afprøvede metode ville kunne implementeres i en dansk kontekst og have den samme effekt. Hvis det kontrollerede forsøg (RCT) er gennemført i et land som for eksempel USA, hvor brede forebyggende indsatser er sjældent forekommende eller helt fraværende, er konteksten for forsøget så forskellig fra den kontekst, der findes i et skandinavisk velfærdssamfund, at man ikke kan forvente samme effekt i Danmark som i USA. Ofte vil det være således, at en del af den konstaterede effekt i USA ikke kan forventes i Danmark, fordi forbedringen ofte allerede er opnået gennem de forebyggende foranstaltninger, som er standardtilbud til alle her i landet.

I enkelte tilfælde har man i Danmark inden for en kommune kunnet lave forsøg, hvor man har fordelt målgruppen tilfældigt på forsøgsgruppe og kontrolgruppe. Denne form for forsøg er dog sjældne og i nogle tilfælde også etisk problematiske, fordi nogle borgere altså overhovedet ikke bliver tilbudt den form for behandling, som efter eksperternes mening vil med-

føre en forbedring. Forskningsmæssigt er RCT også problematisk, fordi selve proceduren i forbindelse med den tilfældige fordeling på henholdsvis forsøgs- og kontrolgruppe hyppigt vil betyde, at den sædvanlige behandling alene i kraft af dens status som en ordning, der overvejes udskiftet, kan fremstå som en ”sekundabehandlingsmetode”, som udløser negative forventninger hos dem, der henvises til den gamle ordning – mens den ny metode udløser tilsvarende positive forventninger hos deltagerne, der udvælges til forsøgsgruppen. Det betyder, at man ikke kan udelukke, at det er de generelt mere positive forventninger hos både klienter og behandlere, der er årsagen til en eventuel effekt i forsøgsgruppen.

Når det gælder danske undersøgelser af effekt, kan man altså heller ikke regne med, at man uden videre kan overføre resultater fra en kommune til en anden, både fordi befolkningssammensætningen kan være forskellig, og fordi den kommunale service er forskellig. Der er dog bedre mulighed for at overføre erfaringer fra en forsøgskommune til en anden kommune, hvis de to kommuner ligner hinanden med hensyn til både målgruppens egenskaber og konteksten.

Ideen om en *best practise* er ofte problematisk, når det gælder socialt arbejde med komplekse problemer, hvad enten overførslen er fra land til land eller fra kommune til kommune. Når det gælder behandlingen af komplekse sociale problemer som dem, der karakteriserer de socialt udsatte, kan den for det sociale arbejde mest relevante behandlingsform derfor sjældent primært fremskaffes gennem kontrollerede eksperimenter. I det følgende skal jeg derfor pege på nogle eksperimentlignende forsøg på at opgøre effekterne af forskellige metoder, som realistiske og relevant kan finde anvendelse inden for effektforskning i socialt arbejde i forhold til udsatte borgere.

Naturlige eksperimenter – effektundersøgelser, der bygger på sammenligning med en matchgruppe

Der findes flere typer effektundersøgelser, hvor effekten opgøres på grundlag af en sammenligning mellem en forsøgsgruppe og en kontrolgruppe bestående af individer, der matcher individerne i forsøgsgruppen.

Når der indføres ny lovgivning, der enten tilføjer nye interventionsformer eller erstatter gamle interventionsformer – for eksempel sociale indsatser – med nye, er det oplagt at betragte indførelsen af den ny interventionsform som et eksperiment, hvis virkning man kan forsøge at opgøre – også selvom interventionen ikke er indført for at måle effekten af en ny arbejdsmetode. Det gælder, hvad enten ændringen er indført på grund af ønsker om at spare, forenkle et regelsæt, øge retssikkerheden eller forbedre kvaliteten i arbejdet. Indførelsen af den ny behandling kan jo under alle omstændigheder betragtes som et eksperiment, hvor man dog sjældent har

mulighed for at måle effekter i forhold til, hvilke forandringer der sker i en tilfældigt udvalgt kontrolgruppe i den samme periode, fordi alle borgere fra samme tidspunkt får tilbudt eller udsættes for den ny form for behandling. I de fleste tilfælde er der derfor kun mulighed for sammenligning mellem gruppens situation før lovændringen og efter en periode, hvor den ny behandling har været effektueret.

I enkelte tilfælde er det dog muligt at etablere en kontrolgruppe, fordi den nye ordning forsøgsvis implementeres i en enkelt eller nogle få kommuner, før ordningen gøres landsdækkende. I dette tilfælde kan kontrolgruppen bestå af borgere fra en eller flere af de andre kommuner, såfremt målgrupperne for indgrebet i de enkelte kommuner ligner hinanden meget. Denne form for eksperiment med en kontrolgruppe (matchgruppe) bestående af borgere fra andre kommuner, der ligner medlemmerne af forsøgsgruppen (men hvor forsøgspersonerne altså ikke er tilfældigt udvalgt som i RCT), giver en meningsfuld form for effektmåling på nye tiltag, der iværksættes i forsøgskommuner. I de tilfælde, hvor det ikke er muligt at etablere nogen form for kontrolgruppe, kan man sammenligne situationen for dem, der var omfattet af den gamle ordning, med dem, der er omfattet af den nye ordning. I sådanne tilfælde undersøger man, om ændringen er større for den gruppe, der har fået den nye behandling, end man kunne forvente, hvis gruppen havde fået den almindelige behandling.

Det snævre medicinsk inspirerede evidensbegreb – et tvivlsomt ideal for evidensbaseret praksis i forhold til socialt udsatte

Hvis den ensidige prioritering af et medicinsk inspireret evidenshierarki gøres til idealet for evidensbaseret socialt arbejde, er der en risiko for, at forskningen fokuserer på at undersøge virkningerne af standardiserede metoder, som sjældent meningsfuldt kan implementeres på en anden gruppe med komplekse problemer og i andre kontekster. Tillige er der risiko for et alt for ensidigt fokus på at vise, at metoden virker, hvilket ofte konkluderes, hvis bare effekten er *statistisk signifikant* større end ved ingen behandling eller traditionel behandling. Det fremhæves i sådanne tilfælde som et faktum (der er evidens for), at ”metoden virker”, hvilket i sig selv ofte opfattes som en grund til at metoden bør udbredes, fordi den påviste virkning tages til indtægt for, at der kan fastlægges en best practise, der kan udbredes til alle – også selvom metodens forøgelse af det sociale arbejdes effektivitet eller kvalitet kan være ganske ubetydelig, dvs. uden praktisk betydning, hvilket kort kan udtrykkes som, at den *praktiske signifikans* er lille (Kirk 1996, Bothe & Richardson 2011).

Problemet består i, at det er almindeligt, at man i undersøgelser, der omfatter mange forsøgspersoner, finder, at der er statistisk signifikante forskel-

le mellem forsøgsgruppen og kontrolgruppen, og at man derfor retmæssigt kan konkluderes, at det er sandsynligt, at den påviste effekt er reel og ikke bare skyldes tilfældigheder. At forskellen ikke ser ud til at være opstået tilfældigt, siger dog i sig selv ikke noget om effektens størrelse. Den statistiske signifikans er relevant, når man ønsker at vurdere, hvor sandsynligt det er, at dette resultat kunne opstå helt tilfældigt. Det gør det muligt at afgøre, om man har grundlag for at generalisere undersøgelsesresultaterne (en dokumenteret effekt, stor eller lille) – og derved sige, at en tilsvarende virkning vil være gældende for en større gruppe, for eksempel alle hjemløse mellem 20 og 29 år i Danmark. Påvisningen af en statistisk signifikant forskel er dog under alle omstændigheder et helt utilstrækkeligt mål for effekt, fordi man ikke får noget at vide om effektens størrelse. Virker indsatsen for eksempel på 50 procent, 25 procent eller 5 procent af målgruppen? Hvor stor er den gennemsnitlige forandring? I en række tilfælde bliver det ligefrem et vildledende mål, fordi en ganske lille, men statistisk signifikant, forskel kan give anledning til konklusionen: ”Metoden virker” – som igen kan give anledning til bestræbelser på at udbrede metoden til alle kommuner eller alle personer i en bestemt målgruppe. Det er imidlertid effektens praktiske signifikans, der bør være afgørende for, om metoden bør udbredes yderligere. Det er derfor vigtigt, at effektens størrelse vurderes, således at spørgsmålet om at udbrede metoden kommer til at afhænge af, om gevinsten eller fordelene (det være sig helbredsmæssigt eller trivselsmæssigt for de udsatte borgere eller økonomisk for kommunen) ved at udbrede metoden er så stor, at de vanskeligheder og det større ressourceforbrug, der er nødvendigt for at anvende den ny metode, ikke overstiger gevinsten.

Som Mullen (2015b) gør sig til talsmand for, bør man således erstatte det medicinske inspirerede evidenshierarki og den deraf følgende højprioritering af RCT-studier som grundlag for evidensbaseret socialt arbejde med andre kriterier for, hvilken viden der er vigtigst for det sociale arbejde. Han understreger, at der er brug for en bredere form for dokumentation for at sikre, at arbejdet kan foregå på en sådan måde, at vurderingen af, om der foreligger evidens, snarere er styret af de overordnede kriterier relevans, troværdighed og kraft (dvs. styrke) end af krav om beviser i form af dokumentation for effekt gennem RCT-studier. Mullen hævder således, at man får et bedre grundlag for evidensbaseret praksis i socialt arbejde ved at anvende en bredere form for dokumentation, der hviler på, hvad han kalder komparativ effektivitetsforskning (*comparative effectiveness research*, CER). Mullens tre kriterier for det sociale arbejdes evidensbasering tydeliggør, hvordan dokumentationen for det sociale arbejdes effekt kan forbedres, hvis effektundersøgelserne fokuserer på, hvordan metoder og fremgangsmåder virker på borgerne. På den måde kan resultaterne i højere grad med-

virke til at kvalificere de faglige vurderinger og beslutninger i anliggender, der er centrale for brugere og praktikere. Forskningen skal altså dreje sig om spørgsmål, der vedrører de vurderinger og beslutninger, som praktikere hver dag træffer i forhold til komplekse problemer, der er forskellige for hver borger. Mullens synspunkter er også på linje med Kirks påvisning af, at spørgsmålet om statistisk signifikans i almindelighed tillægges for stor vægt, og at praktisk signifikans først og fremmest i form af ”effektstørrelse” er et vigtigere mål for virkning. Effekt gøres kort sagt alt for ofte unuanceret til et spørgsmål om, at metoden virker, og ikke til et spørgsmål om, hvor store forbedringer der opstår.

Område 2: Risikoforskning **– undersøgelser af risiko under forskellige betingelser**

Det er i Danmark muligt ud fra eksisterende registerdata at opgøre, om nogle typer risikofaktorer har særlig betydning for de socialt udsatte. Problemet er imidlertid på dette område, at forskning sjældent tilrettelægges, og undersøgelsesresultater sjældent analyseres og afrapporteres på en sådan måde, at resultaterne bliver handlingsvejledende for praksis. Det skyldes – som ved forskning i effekt – at de metodemæssigt bedst kvalificerede forskere ikke i tilstrækkelig grad kender til det sociale arbejdes praksis, og at brugere og praktikere ikke præciserer deres ønsker til ny viden til gavn for praksis i socialt arbejde med udsatte. Mange resultater kan dog gøres direkte anvendelige for praktikere, administratorer og politikere, hvis blot resultaterne opgøres på en for praktikere forståelig og anvendelsesrelevant måde. Det drejer sig grundlæggende om, at to typer opgørelser er vigtige for socialpolitikken og det sociale arbejde: *Absolut risiko* og *den præventive gennemslagskraft*. Disse udfoldes i det følgende.

Absolut risiko

Det vigtigt, at den *absolutte risiko* opgøres, således at man umiddelbart kan gøre sig klart, hvordan prognosen eller livsperspektivet ser ud for en socialt udsat borger, der er kendetegnet ved nogle bestemte risikofaktorer (Ejrnæs, et al. 2011). Denne viden er af afgørende betydning for den enkelte professionelle, der møder den socialt udsatte borger og giver vedkommende råd og vejledning. Den professionelle bør principielt som udgangspunkt for denne rådgivning og vejledning have den bedst dokumenterede viden om risikofaktorer, herunder især hvor stor risiko for et bestemt problem, der er forbundet med tilstedeværelse af en bestemt risikofaktor. Det kan for eksempel være, hvor stor risikoen for kriminalitet i alderen 15-29 år er ved opvækst med en kriminel far eller ved skole-

dropout. Kendskab til den absolutte risiko – eller i det mindste niveauet for en sådan risiko – er relevant for at kunne vurdere, vejlede og beslutte så kvalificeret som muligt. Det er derfor vigtigt, at den professionelle er opmærksom på eksistensen af denne type risikoopgørelser, således at hun for eksempel kender til risikoen for, at en udsat borger bliver syg, dør eller pådrager sig alvorlige sociale problemer, såsom hjemløshed eller afhængighed af stoffer, når vedkommende er udsat for bestemte risikofaktorer.

Det er her ikke tilstrækkeligt at vide, at risikoen er forhøjet eller stærkt forhøjet. Det er desværre heller ikke let at forstå, hvad det betyder, når det i videnskabelige rapporter anføres, at risikoen for eksempel er 80 procent højere, eller at odds ratio er 3, eller at den relative risiko er fire gange så stor. Disse former for risikoafrapportering, der er meget almindelige, kan ikke bruges af praktikere af tre grunde: For det første kan de opgivne talstørrelses betydning ikke umiddelbart forstås. For det andet er opgørelserne relative, og hyppigt er det vanskeligt at se, hvad der er udgangspunktet for opgørelsen. For det tredje kan denne type risikoopgørelser derfor ikke omsættes til en relevant prognose for den borger, hvis fremtidige situation skal vurderes.

Det er derfor vigtigt, at den absolutte risiko angives; dvs. risikoen skal anføres som de enkelte risikofaktorer betydning for sandsynligheden for inden for en bestemt periode – for eksempel et år – at få en bestemt sygdom eller pådrage sig et bestemt socialt problem. Denne viden giver praktikerne mulighed for at fortælle borgeren, hvad statistikken eller forskningen viser om, hvor stor en procentdel af dem med en given risikofaktor – for eksempel et stofmisbrug – der inden for et år pådrager sig et givet problem, for eksempel en bestemt sygdom. Det er information, der er central for både den helhedsvurdering, som praktikerne kan anlægge, og for den samtale, som medarbejderen kan have med borgeren med et aktuelt stofmisbrug om hans eller hendes situation på lidt længere sigt. Når det er påkrævet med denne form for evidens, er det fordi undersøgelser har vist, at der er to alvorlige problemer forbundet med praktikeres risikovurderinger (Ejrnæs 2008 og Ejrnæs 2015):

For det første er der stor spredning i praktikeres risikovurderinger, hvilket betyder, at praktikere ofte er meget uenige om, hvor bekymrende et bestemt kendetegn er. Det betyder, at der på dette punkt hersker en unødvendig vilkårlighed med hensyn til, om klienten møder en praktiker med en nogenlunde korrekt risikoopfattelse eller én med en mindre korrekt risikoopfattelse. De faglige diskussioner mellem professionelle praktikere præges af samme grund til tider af uvidenhed og myter om bestemte risikofaktorer enorme betydning. Praktikere har sjældent samme vurdering af, hvor alvorligt et bestemt kendetegn – det kan være en traumatisk hændelse,

en dom for vold eller en psykisk sygdom – er for borgerne. Praktikernes vurderinger kan derfor blive ukvalificerede på grund af manglende viden om de relevante risikofaktorer og eventuelt også på grund af fordomme.

For det andet har praktikere i nogle tilfælde en overdreven opfattelse af den risiko, der er forbundet med forskellige former for udsathed. Især kan der være en tendens til, at praktikere opfatter problemer som nærmest uundgåelige – som en form for social arv skabt af en opvækst med problemer i familien, som nærmest forudbestemmer den socialt udsatte unge til også selv at pådrage sig alvorlige sociale problemer i sit voksenliv. Det er i så fald alvorligt, fordi de generelt lave forventninger til socialt udsattes evner og muligheder for at klare sig uden at få alvorlige problemer kan føre til stigmatisering og selvopfyldende profetier. I den forbindelse er det vigtigt, at praktikere er opmærksomme på, at selv forholdsvis alvorlige risikofaktorer sjældent medfører en særlig høj absolut risiko for at pådrage sig alvorlige sociale problemer, og at man derfor ikke bør betragte selv forekomsten af ”højrisikofaktorer” som forhold, der udelukker, at socialt udsatte med disse belastninger kan modstå belastningerne og undgå sociale problemer. Med andre ord demonstrer disse risikoundersøgelser paradoksalt nok, at *resiliens* – modstandskraft – er et langt mere udbredt fænomen end almindeligvis antaget af mange inden for socialt arbejde. Det er vigtigt at være opmærksom på, når man arbejder med at styrke menneskers egne ressourcer, for eksempel gennem en empowerment- eller recovery-orienteret arbejdsmetode.

De præventive gennemslagskraft

Det er vigtigt, at risikoen opgøres, således at man kan få indtryk af, hvor stor en andel af et givet problem, for eksempel hjemløshed, man maksimalt ville kunne udrydde gennem socialt arbejde med den (risiko)gruppe, der er karakteriseret ved en bestemt risikofaktor (Ejrnæs et al. 2011). Denne viden er vigtig for politikere, administratorer og ledere, der skal prioritere eller vælge mellem forskellige indsatser, og som skal planlægge, hvilke tiltag der skal iværksættes. Sådanne risikoopgørelser kan nemlig tydeliggøre, hvilke målgrupper man med det bedste resultat (størst mulig forebyggende effekt) kan sætte hvilke tiltag ind overfor. Denne form for risikoopgørelser kan tydeliggøre, hvad man i nogle forbindelser kalder *den præventive gennemslagskraft*. Det er altså en form for risikoopgørelse, der kan give indtryk af, hvilken forbedring af for eksempel de hjemløses eller en bestemt type misbruges situation man maksimalt kunne opnå, hvis man helt kunne eliminere en bestemt risikofaktors betydning. Kendskab til sådanne opgørelser kan derfor kvalificere politikere, ledere og administratorers vurderinger af, hvilke risikofaktorer og risikogrupper man mest hensigtsmæssigt

kan fokusere på, hvis man sigter mod den størst mulige reduktion af det pågældende problem.

Viden om den maksimalt mulige reduktion i omfanget af et bestemt problem – gennem at eliminere virkningen af en bestemt risikofaktor helt – kan tydeliggøre, at der sjældent kan opnås nogen betydningsfuld (praktisk signifikant) reduktion i det pågældende problem, for eksempel hjemløshed eller stof- eller alkoholmisbrug, ved fokusering på enkelte alvorlige men sjældne risikofaktorer, for eksempel en risikofaktor med en absolut risiko på 10 procent. Denne viden er central for både politikere, ledere og planlæggere, der skal prioritere og for eksempel vælge mellem små selektive forebyggende indsatser over for ”højrisikogrupper” og brede alment forebyggende indsatser over for hele befolkningen. Det viser sig nemlig, at indsatser, der retter sig mod små højrisikogrupper, sjældent vil have nogen stor præventiv gennemslagskraft, mens indsatser, der er rettet mod større grupper eller alle, vil have en større præventiv gennemslagskraft og altså et større forebyggelsespotentiale.

Forskning i risikofaktorer – muligheder og begrænsninger

Som det fremgår af ovenstående afsnit er det bestemt muligt at lave risikoopgørelser, der er både forståelige og relevante for praktikere. Kendskab til styrken af de risikofaktorer, som et enkelt individ er udsat for i en bestemt periode, fører imidlertid sjældent til, at man kan opstille en bare nogenlunde sikker forudsigtelse af, hvilke problemer der vil opstå for det pågældende individ, hvilket skyldes, at den absolutte risiko som regel er lav.

Alligevel er kendskab til risikofaktorer og deres betydning – i form af præcis viden om den absolutte risiko for inden for en bestemt periode at pådrage sig et bestemt socialt problem – af stor betydning for at kunne udvikle kvaliteten i det sociale arbejde. Denne viden betyder nemlig, at den professionelle kan få kendskab til undersøgelsesresultater, der kan udrydde fejlslutninger og upræcise risikovurderinger samt tydeliggøre de enkelte risikofaktorer (ofte begrænsede) forklaringskraft. Undersøgelser af risikofaktorerne betydning viser i mange tilfælde først og fremmest, at resiliens er et udbredt fænomen. Børn og unge, der har været udsat for alvorlige belastninger, undgår trods belastningerne ofte at pådrage sig alvorlige problemer, hvilket er vigtig viden for alle praktikere, men i særlig grad for praktikere der arbejder empowerment- eller recovery-orienteret med socialt udsatte voksne.

Kendskab til opgørelser af den præventive gennemslagskraft giver viden om, i hvilket omfang man overhovedet har mulighed for at forebygge et bestemt problems opståen ved at sætte målet ind over for en bestemt risikofaktor. Det er især central viden for politikere, ledere og praktikere,

der skal prioriteres og besluttes, hvilken form for forebyggende indsatser der skal iværksættes for at mindske forekomsten af et bestemt problem.

Evidensbaseret arbejde med udgangspunkt i gyldig og pålidelig viden om risiko giver et godt grundlag for både behandling og forebyggelse. Denne form for viden kan dog hverken alene eller i kombination med effektundersøgelsesresultater udgøre et tilstrækkeligt vidensgrundlag for vurderinger og beslutninger i socialt arbejde. Det skyldes primært to ting: Dels kan risikofaktorerne ikke umiddelbart opfattes som årsagsfaktorer, hvis måde at virke på er entydig. Dels forklarer de undersøgte risikofaktorer sjældent en særlig stor andel af et bestemt socialt problem. Det betyder, at risikofaktorerne grundlæggende ikke er gode til at udpege grupper af individer med meget høj risiko for at pådrage sig bestemte sociale problemer, for eksempel kriminalitet eller selvmord (Benjaminsen et al. 2015, Christoffersen et al. 2011 og Ejrnæs et al. 2007). Paradoksalt nok giver præcist kendskab til risikofaktorerens betydning først og fremmest anledning til, at man kvalificeret kan afvise populære én-faktorforklaringer, som for eksempel social arv eller opvækst i ghetto, som hovedforklaring på et socialt problem. Kendskabet til relevante risikoopgørelser betyder derfor, at praktikere med en evidensbaseret risikovurdering bliver klar over, at enkelte faktorer giver en utilstrækkelig forklaring på problemerne. Denne erkendelse og efterfølgende refleksion kan føre til, at praktikere anlægger et helhedssyn på den unikke borger og derved skaber sig et overblik over de aktuelle belastninger og vurderer deres betydning for den socialt udsatte borgers udvikling.

Område 3: Undersøgelse af praktikers faglighed

Dette afsnit handler om kvantitative undersøgelser, der dokumenterer udbredelsen af forskellige faglige holdninger blandt professionelle. Disse undersøgelsesresultater udgør nemlig vigtig viden, der kan bidrage til bedre arbejdstilrettelæggelse og kvalificering af helhedssynet. Når det gælder faglige holdninger, har *vignetmetoden*, hvor respondenternes vurdering af en case er omdrejningspunktet, vist sig at være en meget interessant metode. Denne metode kan nemlig afdække medarbejderes holdninger til forskellige grupper af klienter, deres problemer og behandlingen af dem. Med vignetmetoden kan man således undersøge professionelle og frivillige medarbejderes opfattelser, vurderinger og handlingsforslag i forhold til konkret beskrevne problemer blandt socialt udsatte (Ejrnæs og Monrad 2012). Det vil sige, at det er muligt at danne sig et billede af professionelles og frivil-

liges faglige vurderinger og handlingsforslag i forhold til praksisnære situationer i forbindelse med omsorgsudøvelse og behandling af socialt udsatte.

Når man gennemfører en vignetundersøgelse, skal situationerne være udførligt beskrevet i en case (vignet) med et spørgeskema, som medarbejderne skal forholde sig til ved at svare på konkrete spørgsmål om, hvor alvorlig eller risikofyldt de anser den pågældende situation for at være, og hvordan de mener, at den mest hensigtsmæssigt ville kunne afhjælpes, mildnes eller forebygges. På denne måde får man et meget præcist billede af de faglige opfattelser, vurderinger og handlingsforslag, som udgør en væsentlig del af grundlaget for medarbejdernes praktiske arbejde med lignende situationer. Kendskab til sådanne undersøgelsesresultater betyder, at det er muligt at lave evidensbaseret praksis på et andet grundlag end resultatet af effektundersøgelser.

At have kendskab til resultatet af vignetundersøgelser af praktikers opfattelser og vurderinger af sociale problemer betyder, at professionelle får muligheden for at sammenligne deres egne faglige vurderinger med kollegaers faglige vurderinger og derved blive opmærksom på egne fejlopfattelser (*selektiv perception*), som den enkelte professionelle så efterfølgende kan få mulighed for at korrigere ved at tale med kollegaer om spørgsmålet. Endvidere kan de professionelle blive opmærksomme på spørgsmål, der er stor uenighed om inden for deres professionsgruppe. Sådanne uenigheder er de professionelle sjældent selv bevidste om, før der er lavet undersøgelser af dette (Ejrnæs og Monrad 2016). I disse tilfælde kan efterfølgende diskussioner imidlertid bidrage til, at praktikerne bliver opmærksomme på andre synsvinkler på problemerne, hvilket kan give anledning til enten revision af egne faglige opfattelser eller til et mere nuanceret syn på problemerne. Begge dele kan bidrage til kvalificering af helhedssynet og udvikling af empatien (Ejrnæs & Monrad 2012).

Det er interessant, at man gennem en vignetundersøgelse kan afdække brugernes opfattelse af nøjagtig de samme situationer, som de professionelle har taget stilling til. Det er tilfældet, hvis brugerne præsenteres for den samme case og de samme spørgsmål som praktikerne. De professionelle kan på den måde få indsigt i brugernes opfattelser, mens brugerne ligeledes kan få viden om de professionelles syn på situationerne. Undersøgelser af disse forhold kan medvirke til at skabe såvel et godt og oplyst grundlag for dialog mellem brugere og professionelle som en diskussion og faglig udvikling omkring de forhold, der opfattes som kontroversielle i de to grupper. Denne form for viden kvalificerer således umiddelbart det sociale arbejde i form af større kendskab til brugerinteresser og brugerønsker. Sådanne undersøgelser giver derfor bedre muligheder for at anlægge et helhedssyn og udvikle en kompetence til indlevelse og empati. Brugernes og praktikerens

aktive deltagelse i sådanne undersøgelser fremmer endvidere praktikerens muligheder for at tage højde for brugernes interesser og visioner og inddrage dem i diskussionerne om den mest hensigtsmæssige støtte til gruppen af brugere såvel som til den enkelte udsatte. Denne tilgang giver således mulighed for at afdække, hvad Drisko og Grady fremhæver: at viden i socialt arbejde skal omfatte klienternes værdier og præferencer samt praktikerens ekspertise (Drisko & Grady 2015: 275).

Område 4: Kvantitative og kvalitative undersøgelser, der sætter fokus på udsattes situation og oplevelser

Socialt udsattes problemer og livskvalitet er forholdsvis hyppigt blevet dokumenteret både i forbindelse med undersøgelser af repræsentative udsnit af befolkningen og i undersøgelser, der fokuserer på mennesker, der lever under socialt belastende omstændigheder. Resultater fra disse undersøgelser giver nyttig og relevant viden for politikere, ledere og praktikere. Når det gælder dokumentation, der kan bruges ved tilrettelæggelsen og udførelsen af socialt arbejde i større skala, er der både behov for solid talmæssig dokumentation af problemernes omfang samt for viden om de problemramtes oplevelse af situationen og deres oplevelse af de forskellige former for hjælp og støtte, de kan gøre brug af.

Der er tillige brug for kvalitative undersøgelser af, hvordan belastningerne viser sig for den enkelte udsatte, således at de enkelte udsattes unikke forhold og dermed også gruppen af socialt udsattes forskellighed kan påvises med eksemplariske illustrationer. Herudover kan denne forskning påvise fælles mønstre i reaktioner på sociale problemer og forskellige typer af strategier, som for eksempel hjemløse benytter sig af i forskellige situationer. I nogle tilfælde kan kvalitative undersøgelser tillige sandsynliggøre årsagsforhold, dvs. for eksempel strukturelle pres, kommunikationsprocesser og psykiske påvirkninger. Sådanne undersøgelsesresultater kan alene eller i kombination med kvantitative undersøgelsesresultater tydeliggøre, hvilke påvirkningsmuligheder der kan anvendes konstruktivt i det sociale arbejde. Tillige kan denne forskning bidrage med nuancerede beskrivelser af, hvordan socialt udsatte oplever den hjælp og støtte, som tilbydes gennem det sociale arbejde.

De kvalitative beskrivelser og analyser er således vigtige for, at praktikere kan opnå helhedssyn, forstå problemerne og deres årsager samt endelig kan vejlede, rådgive og handle i forhold til problemerne. I sådanne undersøgelser kan den detaljerede og nuancerede beskrivelse og analyse af brugernes situation bruges som udgangspunkt for overvejelser om, hvordan metoder, arbejdsformer, holdninger og medarbejdernes engagement og empati vir-

ker på brugerne – og dermed hvordan det sociale arbejde kan medvirke til at ændre situationen for dem eller utilsigtet fastholde dem i problemerne. Disse undersøgelser kan også bidrage med case-beskrivelser, der kan kvalificere forståelsen af brugernes situation og deres perspektiv på livet.

De kvalitative undersøgelser kan således bidrage med nuanceret viden om, hvad for eksempel forskellige pres og processer betyder for de socialt udsatte, hvilket kun vanskeligt og som regel kun summarisk lader sig belyse gennem kvantitative metoder. Kvalitative undersøgelsesresultater kan for eksempel belyse praktikeres særlige måder at danne relationer på og bruge egne ressourcer og holdninger i arbejdet på, således at denne viden kan åbne praktikernes øjne for mulighederne for at anvende både egne og kollegaernes ressourcer mere konstruktivt. Undersøgelsesresultater fra kvalitative undersøgelser kan således inspirere til at anvende nye og mere egnede arbejdsformer og kombinationer af arbejdsformer i det praktiske arbejde med socialt udsatte.

Konklusion og perspektivering

Når det gælder socialt udsatte, er der behov for, at de eksisterende effektundersøgelsesmetoder revideres under hensyntagen til, at det drejer sig om en særlig gruppe af klienter og en særlig form for arbejde i forhold til socialt udsatte voksne. Overordnet er det vigtigt, at succeskriterierne ikke indskrænkes til for eksempel at være et spørgsmål om at få arbejde, opnå selvforsørgelse eller opnå en permanent bolig. Det er vigtigt, at andre succeskriterier, der vedrører for eksempel fysisk og psykisk helbred, tryghed samt daglige belastninger og daglig trivsel, indgår i undersøgelser af, hvordan forskellige tiltag, foranstaltninger og former for socialt arbejde virker. Der er derfor brug for, at både socialt udsatte og professionelle medvirker til at formulere succeskriterier, således at de både afspejler, hvad de socialt udsatte selv lægger vægt på, og hvad professionelle og frivillige inden for feltet lægger vægt på i forhold til at fremme trivsel, velvære og tryghed. Det kan i nogle tilfælde – men bestemt ikke i alle – opfattes som ”små skridt på vejen” mod gængse succeskriterier som for eksempel varig beskæftigelse eller evne til at bo i egen bolig. Måling af små forbedringer vil gøre det muligt at lave effektstudier, der sætter fokus på praktiske, mere relevante og realiserbare metoders effekt.

Der er endvidere et stort behov for andre typer af kvantitative effektundersøgelser end efterligninger af traditionel medicinsk effektforskning for at kunne udføre evidensbaseret socialt arbejde, der kan løfte kvaliteten i arbejdet med socialt udsatte borgere. Undersøgelser, der ikke vedrører effekter af standardiserede indsatser i kontrollerede eksperimenter, kan bi-

drage med resultater, der er yderst relevante som grundlag for vurderinger og beslutninger i socialt arbejde med udsatte.

Evidensbaseret socialt arbejde er altså ikke blot et spørgsmål om at have kendskab til undersøgelsesresultater fra traditionelle effektundersøgelser af, hvad der virker. Det er nemlig for det første vigtigt, om den form for indsats, hvis virkning er dokumenteret, overhovedet er relevant, eller i hvilken modificeret form den i givet fald er relevant for det praktiske sociale arbejde. For det andet er undersøgelsesresultaternes anvendelighed afhængig af effektens størrelse, og for det tredje er anvendeligheden afhængig af, om undersøgelsen er troværdig. Hertil kommer, at der er behov for at inddrage undersøgelsesresultater fra tre andre områder, der på linje med effektstudier kan være grundlag for meningsfuld evidensbaseret praksis i socialt arbejde:

Det første område er forskning i risikofaktorer. Forskning i risikofaktorer er særdeles central for at skabe et grundlag for, at praktikeres risikovurderinger bliver evidensbaserede. Der foreligger på dette område en lang række relevante undersøgelsesresultater, der dog bør gøres lettere tilgængelige og mere letforståelige for praktikere, planlæggere, ledere og politikere. Der er mulighed for, at praktikere kan få et fælles kvalificeret vidensgrundlag, hvilket der er stort behov for, da der for det første er meget stor spredning i praktikernes bedømmelse af, hvor stor risiko bestemte belastninger medfører, og der for det andet er en generel tendens til, at risikoen overvurderes. Kendskabet til risikofaktorer – og ikke mindst deres ofte begrænsede praktiske betydning – betyder dermed, at de professionelle skøn kan kvalificeres ved denne form for evidensbaseret, hvis undersøgelsesresultaterne suppleres med viden om teori, der kan styrke helhedssynet. Samtidig betyder viden om risikofaktorernes begrænsede betydning, at brugerens egne synspunkter på årsagerne til de aktuelle problemer kan tillægges større vægt. På dette grundlag har den professionelle praktiker mulighed for at overveje, hvilke modeller eller arbejdsmetoder inden for socialt arbejde, der er relevante i forhold til det belyste problem. Afdækningen af disse forhold er kompliceret og kræver stor indsigt fra professionelle praktikeres side, og det kan umiddelbart se ud som om, at denne indsigt alene er et professionelt anliggende. Men pointen er, at jo mere relevante og præcise oplysningerne er, jo lettere lader de sig omsætte i udsagn om risiko, der kan formidles til borgeren, som derfor meningsfuldt kan inddrages i dialogen om, hvordan hjælpen og det konkrete sociale arbejde skal udføres.

Det andet område er undersøgelser af praktikernes faglighed, der jo i sidste instans udmønter sig i en form for praktisk arbejde i forhold til de socialt udsatte. Resultater fra denne forskning kan vise, hvordan de professionelle opfatter og vurderer sociale problemer, såvel som hvordan de mener,

at der bør handles i forhold til problemerne. Undersøgelser af professionelles faglighed giver mulighed for at afdække, om professionelle har den mest relevante og den mest opdaterede viden inden for deres felt. Den giver også mulighed for at afdække faglige fejlslutninger og faglige uenigheder, der bør drøftes for at udrydde disse fejlslutninger og misforståelser samt for at udvikle arbejdsmetoderne og kvalificere helhedssynet. Vignetundersøgelser er en oplagt mulighed for at undersøge professionelles faglighed. Kendskabet til brugernes egne opfattelser af en socialt udsat voksen, hvis situation er beskrevet i en vignet, gør det muligt for professionelle at sammenligne brugernes opfattelser med deres egne og deres kollegaers.

Det tredje område vedrører undersøgelser af de udsatte borgeres belastninger og ressourcer, der har betydning for de udsattes øjeblikkelige situation og deres risiko for i fremtiden at pådrage sig sociale problemer. Dette er en overordentlig vigtig undersøgelsesform for praksis i socialt arbejde med udsatte. Det samme er de socialt udsattes oplevelse af arbejdet med at forebygge, mildne eller afhjælpe problemerne. Der er på disse områder brug for viden fra både kvantitative og kvalitative undersøgelser af de vilkår, faktorer, processer, krydspres og andre former for påvirkninger, der skaber problemer for den udsatte borger. Der er brug for tilsvarende kendskab til de socialt udsattes oplevelse af den vejledning, rådgivning, støtte og anerkendelse, men også til deres oplevelse af den holdningsbearbejdelse og udøvelse af sanktioner, som også er en del af det sociale arbejde. Denne viden øger den professionelles indsigt i, hvordan udsatte borgere påvirkes og udvikler sig. Den kvantitative og kvalitative afdækning af socialt udsattes aktuelle problemer og af, hvordan disse forhold skader dem og vanskeliggør deres daglige liv, udgør – sammen med kvalitative beskrivelser og analyser af, hvordan de takler denne situation – værdifuld viden for praktikere, der skal anlægge et helhedssyn og udvise empati. Det er derfor vigtigt, at der her arbejdes med at afdække variationen i opfattelser blandt de socialt udsatte, således at det tydeliggøres, at det enkelte menneske er karakteriseret ved unikke problem- og ressourcekombinationer.

Når det gælder socialt udsatte borgere, eksisterer der imidlertid endnu et problem. Det er nemlig ingen selvfølge, at der overhovedet igangsættes forskning og undersøgelser i forhold til de mest udsatte borgere. Det skyldes flere forhold: For det første betyder skiftet fra den universelle velfærdsstat til den sociale investeringsstat, at sociale indsatser bliver betragtet som investeringer, der skal give et samfundsmæssigt afkast, og det er langt fra oplagt, at tiltag, der kan forbedre de socialt udsattes levevilkår og livskvalitet, giver et økonomisk afkast. For det andet er undersøgelser af socialt udsatte ofte svære at gennemføre, simpelthen fordi det er svært gennem interview, postspørgeskemaer, websurveys eller lignende at få informationer

om mennesker, der måske ikke har fast bopæl, har massive misbrugsproblemer eller begår kriminalitet. Såvel tilgængelighed som svareevne og svarvilje er følgende et meget almindeligt problem på området. For det tredje har socialt udsatte sjældent selv ressourcerne til at påpege, ønske, kræve eller forlange, at der laves undersøgelser, evalueringer og forskning, hvis resultater kunne bedre deres situation, således som for eksempel interesseorganisationer som Kræftens Bekæmpelse eller Dansk Blindesamfund har, når det gælder at kvalificere arbejdet i forhold til henholdsvis kræftsyge eller mennesker med synshandicap. I denne forbindelse er det vigtigt at understrege, at socialt udsattes egne ønsker og visioner bør inddrages i diskussionen om evidensbaseret socialt arbejde med socialt udsatte. Det er vigtigt for at sikre, at forskningen også fremlægger nuanceret dokumentation for, hvad socialt udsatte selv oplever som problemer, og ikke mindst, hvilken form for hjælp og støtte de selv anser for at være mest hensigtsmæssig for, at de kan få et bedre liv.

Litteratur

Benjaminsen, L., Andrade, S. B., Andersen, D., Enemark, M. H., & Birkelund, J. F. (2015): "Familiebaggrund og social marginalisering i Danmark". En registerbaseret kortlægning, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Bothe, A. & D. Richardson (2011): "Statistical, practical, clinical, and personal significance: Definitions and applications in speech-language pathology" *American Journal of Speech-Language Pathology*, 20, 233-242.

Christoffersen, M. N., Olsen, P. S., Vammen, K. S., Nielsen, S. S., & Lausten, M. (2011). "Tidlig identifikation af kriminalitetstruede børn og unge". København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 11, 34.

Drisko, James & Grady, Melissa (2015): "Evidence-Based Practice in Social Work: A Contemporary Perspective, *Clinical Social Work Journal*", vol.43 (3), 274-282.

Ejrnæs, Morten, og Merete Monrad (2016): "Forventninger til kollegers holdninger." *Unge Pædagoger* nr. 1.

Ejrnæs, Morten (2015): "Evidensbaseret socialt arbejde." *Ceptra-striben*

Ejrnæs, Morten, and Merete Monrad. (2013): "Profession, holdning og habitus: Forholdet mellem pædagogers og forældres holdninger til pædagogiske spørgsmål i daginstitutioner". *Dansk Sociologi*, 24.3: 62.

Ejrnæs Morten og Merete Monrad (2012): "Vignetmetoden: Sociologisk metode og redskab til faglig udvikling". København, Akademisk Forlag.

Ejrnæs, Mette, Ejrnæs, M. and Frederiksen S. (2011): "Risk factors of entry in out-of-home care: An empirical study of Danish birth cohorts, 1981–2003". *Child indicators research* 4.1, 21-44.

Ejrnæs, M. (2008): "Risikoanalyser i den anvendelsesorienterede socialforskning" i Ejrnæs, M. & J. Guldager: "Helhedssyn og forklaring". København: Akademisk Forlag.

Ejrnæs, Morten, Gorm Gabrielsen, and Per Nørrung (2007):
Social opdrift-social arv. Akademisk Forlag.

Kirk, R. (1996): "Practical Significance: A Concept Whose Time Has
Come". Educational and Psychological Measurement, 56, 746-759.

Mullen, Edward J. (2015a): "Mullen responds" In: Soydan, Haluk Red.):
"Social work Practice to the Benefit of Our Clients". Scholarly Legacy of
Edward J. Mullen.

Mullen, Edward J. (2015b). "Reconsidering the 'idea' of evidence in
evidence-based policy and practice". European journal of social work, 1-26.

Sundhedsstyrelsen (hentet den 30. maj 2016): <http://socialstyrelsen.dk/voksne/stof-og-alkoholmisbrug/stofmisbrugsbehandling/retningslinjer-for-indsatser-og-ydelser/retningslinje-for-anvendelse-af-evidensbaserede-metoder-1/retningslinje-for-anvendelse-af-evidensbaserede-metoder>

Thyer, Bruce (2015): "Edward J. Mullen and the Promotion of Research on
Social work Practice" In: Soydan, Haluk Red.: Social work Practice to the
Benefit of Our Clients: Scholarly Legacy of Edward J. Mullen.

Generel litteratur

Gray, M., et al. (2013): "Implementing Evidence-Based Practice: A Review
of the Empirical Research Literature". Research on social work practice
23.2, 157-166.

Kongsted, HC & Merete Konnerup (2011): "At måle en effekt –
udfordringer og løsninger", in Samfundsøkonomen, nr. 1, marts 2011,
11-17.

Morago, P. (2006): "Evidence-based practice: from medicine to social
work". European Journal of Social Work, vol. 9 Issue 4, 461-477.

Mullen, E. J., et al. (2007): "Implementing Evidence-Based Social Work
Practice." Research on social work practice 18.4, 325-338.

Social Service Review, Vol. 88, No. 1, 3-58.

Okpych, N. and Yu, J. (2014): "A Historical Analysis of Evidence-Based Practice in Social Work: The Unfinished Journey toward an Empirically Grounded Profession".

Rosen, B., and DeMaria, D. (2012): "Statistical significance vs. practical significance: an exploration through health education". *American Journal of Health Education* 43.4, 235-241.

Webb, S., and Webb. (2001): "Some considerations on the validity of evidence-based practice in social work". *British Journal of social work* 31.1, 57-79.

1.2 Evidensbaseret politikudvikling – brudflader mellem ekspertisefelter

Af Nina Holm Vohnsen, antropolog og phd. samt adjunkt
v. Afdeling for Antropologi, Aarhus Universitet

⁵Den helt centrale tanke i det evidensbaserede paradigme indenfor politikudviklingen er, at fremfor at lade sig lede af ideologiske overbevisninger eller rent forestillede løsninger på komplekse samfundsmæssige problemstillinger så bør lovgivning og anden politik baseres på et solidt vidensgrundlag fremskaffet gennem forskning eller efter anvendelse af effektiviseringsredskaber så som kontrollerede forsøg eller prognoseberegninger (Nilsson et al. 2008). Dette i en bestræbelse på at fastslå, hvilken type indsats der *faktisk* vil afstedkomme en ønsket samfundsendring.

Selvom denne ambition synes fornuftig, har de artikler og rapporter, som har analyseret brugen af evidens i udviklingen af europæisk politik, påpeget en række problematiske forhold (for eksempel Boden & Epstein 2006; Cartwright et al. 2009; Elliott & Popay 2000; House of Commons 2006; Nilsson et al. 2008; Whitty 2006; Rod 2010; Vohnsen 2011, 2013). Nogle advarer om, at begrebet ”evidensbaseret” bruges alt for skødesløst og ofte i tilfælde, hvor evidensen ikke har bidraget direkte til policy-udviklingen, men snarere er blevet nøje udvalgt og mobiliseret, efter at en politisk kurs allerede er blevet udstukket (House of Commons 2006; Nilsson et al. 2008). Andre advarer om, at politik og forskning er svært – om ikke umuligt – at forene (f.eks. Boden & Epstein 2006; Vohnsen 2013; Whitty 2006).

I denne artikel vil jeg videreudvikle en idé, som blev fremsat af Geoff Whitty (2006), forhenværende præsident for British Educational Research Association. Idéen er enkel, nemlig at relationen mellem forskningsmiljøerne og politikudviklingsmiljøerne er kendetegnet ved gensidig mangel på forståelse eller decideret ved misforståelser.⁶ I al sin enkelhed giver denne idé os en mulighed for at forstå den aktuelle brug (eller mangel på samme) af evidens som resultat af en udviklingsproces, der er karakteriseret ved at bevæge sig langs brudfladerne mellem to forskelligt konstituerede ekspertisefelter (forskningen og politikudvikling). Før jeg begiver mig ud i en konkret analyse af et forsøg på at udføre evidensba-

5. Denne artikel er en forkortet udgave af artiklen ”Evidensbaseret politikudvikling – brudflader mellem forskning og bureaukrati”, som tidligere er udkommet i fuldt omfang i *Tidsskriftet Antropologi*, Nr.72.

6. Med Geoff Whittys ord: ”a site of mutual misunderstanding” (Whitty 2006:160).

seret politikudvikling i Danmark, vil jeg først gennemgå et udvalg af de kritiske analyser, der har været af den aktuelle anvendelse af evidens i europæisk, primært britisk, sammenhæng.

Kritikken af den ”evidensbaserede” politikudvikling

Bestræbelserne på at udvikle egentlig evidensbaseret politik i Europa begyndte for alvor med valget af New Labour i Storbritannien i maj 1997 (Whitty 2006). Med USA som forbillede opfordrede den britiske premierminister, Tony Blair, sin centralregering, og dermed de tilknyttede administrationer, til at gøre bedre og mere systematisk brug af forskningsgennemgang og effektvurderingsredskaber i deres arbejde med at udvikle policy, såsom handlingsplaner og lovgivning (Nilsson et al. 2008). Det medførte en vækst i finansieringen af anvendte forskningsprogrammer og forskningscentre (Whitty 2006:163). Ambitionen var hermed på den ene side at tilskynde en type forskning, som var direkte relevant for politikudviklingen og dennes praktiske udmøntning, og på den anden side at sammenfatte eksisterende forskning til gavn for politikudviklerne (ibid.164). Forholdet mellem ambitionen om at arbejde evidensbaseret og den faktiske politik, som blev vedtaget, blev fra starten fulgt nøje fra det britiske forskningsmiljø. De efterfølgende analyser af forholdet havde det til fælles, at de alle identificerer et mismatch mellem, hvordan forskning hævdes at blive brugt inden for det evidensbaserede paradigme, og den faktiske måde, den blev bragt til anvendelse på i konkrete sager.

I et tidligt studie analyserede Heather Elliott and Jennie Popay (2000) brugen af forskning i det britiske sundhedsvæsen. De konkluderede, at når politiske beslutninger skulle træffes og retninger udstikkes, så var forskning blot én af en lang række informationskilder, som beslutningstagerne trak på. Andre væsentlige kilder var budgetrammer, organisatoriske målsætninger samt personlige erfaringer (Elliott & Popay 2000:465ff.). I 2006, da det Britiske Underhus publicerede en rapport om regeringens brug af videnskabelig rådgivning og evidens i relation til politikudvikling, var rapportens primære konklusion, at regeringen burde nedtone et evidensbaseret ”mantra” og mere åbent anerkende de store huller, der ofte var i deres evidensgrundlag (House of Commons 2006:3). Mens komiteen bag rapporten gav sin fulde støtte til bestræbelserne på at integrere den videnskabelige tilgang i politikudviklingsarbejdet, understregede de deres bekymring over tendensen til at anvende ordet ”evidensbaseret” for letsindigt og i tilfælde, hvor det ofte var helt andre bevæggrunde, der drev politikker frem, ”... det være sig politiske hensyn, [...] moralske standpunkter, [...] eller vigtig respons på omstændigheder eller politik-

områder, hvor der er sparsom eller ingen evidens at trække på” (House of Commons 2006:164, *min oversættelse, NHV*).

Komiteen bag rapporten advarede i særlig grad imod to relaterede praksisser, de havde dokumenteret; dels en særdeles selektiv udvælgelse af evidensgrundlag til støtte for eksisterende politik, dels bestilling af research med det formål for øje at retfærdiggøre allerede planlagte indsatser. Disse praksisser blev i rapporten omtalt som ”policy-based evidence-making” – altså en politisk motiveret evidensfrembringelse (ibid: 164). Denne vending havde de hentet fra Rebecca Boden og Debbie Epsteins (2006) kritiske diskussion af relationen mellem det britiske forskningsmiljø og dét, de identificerer som vor tids regerings ambition om at anvende såkaldt ”objektiv viden” tilvejebragt via forskning eller research som primær kilde til at legitimere beslutninger (ibid.: 233 f.; se også Tynell 2014). Måns Nilsson og hans forskerhold (Nilsson et al. 2008) nåede en lignende konklusion i deres omfattende sammenligning af brug og manglende brug af forskning og komplekse effektvurderingsredskaber i en række europæiske regeringer og offentlige institutioner. Også de dokumenterer en tendens til primært at gøre brug af research, når der skal mobiliseres støtte til allerede planlagte indsatser og lovgivningsændringer.

Både Nilsson og hans forskerhold (2008), Elliot og Popay (2000) samt Whitty (2006) har gjort analytisk brug af den typologi, som Carol Weiss fremlagde for mere end 30 år siden på baggrund af sin analyse af de forskellige måder, hvorpå forskning kan få indflydelse på politiske beslutninger (Weiss 1979). Weiss opstillede syv modeller for forskningsbrug, som skal forstås som nedslag i et kontinuum af varierende praksis, der strækker sig fra dét, hun kaldte ”problemløsningsmodellen”, hvor ”forskning bidrager med empirisk evidens og konklusioner, som hjælper til at løse et politisk problem” (Weiss 1979:427, *min oversættelse, NHV*), over ”den interaktive model”, hvor forskning ”blot er ét element i en kompliceret beslutningsproces, som også trækker på erfaring, politisk indsigt og pres, sociale teknologier, og dømmekraft” (ibid: 428, *min oversættelse, NHV*), og videre til den ”politiske model”, hvor forskningen håndplukkes som ”ammunition for den part, der finder dens konklusioner anvendelige” (ibid. 429, *min oversættelse, NHV*).

Opsummerende kan man sige, at analytikerne af den evidensbaserede praksis i nutidig europæisk sammenhæng er enige om, at evidensbaseret politikudvikling er en illusion i det omfang, at den præsenteres af regeringerne og deres administrationer i ”problemløsningsudgaven”. Policy og lovgivning bliver, ifølge ovenstående praksisanalyser, simpelthen ikke til som resultat af omhyggelig og udtømmende forskningsgennemgang som følge af egentlig forskning (som kontrollerede forsøg) eller efter anvendelse

af de komplekse beregningsmodeller, som regeringerne og deres administrationer hylder. I stedet synes praksis at korrespondere langt bedre med ”den interaktive model”, hvor forskning eller effektvurderinger blot udgør ét element blandt mange i beslutningsprocesserne forud for vedtagelse af politik, eller med ”den politiske model”, hvor forskning håndplukkes efter forgodtbefindende, som det for eksempel dokumenteres i rapporten fra det Britiske Underhus (House of Commons 2006). Alligevel, trods bevis for det modsatte, er det fortsat ”problemløsningsmodellen” for forskningsbrug, som hævdes at være anvendt, og som holdes frem som gylden standard af de nordeuropæiske regeringer (Elliott & Popay 2000:462; Nilsson et al. 2008:337; Vohnsen 2011).

Forskning og politikudvikling – brudflader mellem ekspertisefelter

I det følgende vil jeg se nærmere på det paradoks, at regeringerne og deres embedsværk vedbliver at hylde og efterstræbe en praksis, der i forskningsmiljøerne er bred enighed om er illusorisk og umulig. Hvor det allerede er blevet grundigt dokumenteret, *at* evidens sjældent, hvis nogensinde, bidrager direkte til politikudviklingen, så er mit ærinde her at undersøge, *hvordan* dette sker: Hvordan går det altså til, at evidens *ikke* anvendes eller kommer til at indtage en sekundær rolle i politikudviklingen? I min bestræbelse på at besvare dette spørgsmål vil jeg i det følgende beskrive tilblivelsen af *Konklusionspapir om Handlingsplanen om Sygefravær* for dernæst at definere og beskrive fire brudflader mellem forskningsmiljøerne og politikudviklingsmiljøerne. Disse brudflader er resultatet af en række gensidige misforståelser, som karakteriserer relationen mellem de to ekspertisefelter. Det drejer sig om forskellen på akademisk og politisk tekstproduktion og om, hvad en policy faktisk er. Det drejer sig også om, hvilken status *debat* og *kritik* indtager i de to felter, samt endelig om hvad genstanden for det *håndværk*, henholdsvis forskerstanden og embedsværket udøver, er. I overensstemmelse med de danske embedsmænds og – kvinders sprogbrug vil jeg i det følgende anvende samlebetegnelsen ”policyudvikling” om den udfærdigelse af handlingsplaner, lovttekster, projekter og strategiske retningslinjer, som udgør kernen i deres arbejde.

Første brudflade: Evidensbasering versus policyudvikling

Da Finansloven for 2009 skulle forhandles på plads i november 2008 indtog *Konklusionspapir om Handlingsplanen om Sygefravær* (Beskæftigelsesministeriet 2008a) en helt central position. Aftalen skulle være et redskab til

ikke bare at forhindre og forebygge permanent afgang fra arbejdsmarkedet for de langtidssygemeldte, men også til at reducere de offentlige ydelser til sygedagpenge og overførselsindkomster og dermed samlet set bidrage til at lukke et væsentligt hul i de offentlige budgetter (for detaljer, se Vohnsen 2011). Helt afgørende for at opnå dette mål var handlingsplanens forslag 32 ”Forsøg med forebyggende og afklarende tilbud”. Dette forsøg var et af de første eksempler på et kontrolleret forsøg udført af (og ikke på vegne af) en offentlig myndighed i Danmark. Jeg interviewede en række af de centrale aktører i embedsværket om handlingsplanens tilblivelse. De optræder her anonymiseret, således at både navn og eventuelt køn er udskiftet.

Ifølge Lea, en højtstående embedskvinde ansat i Beskæftigelsesministeriets department, tog processen hen imod formuleringen af handlingsplanen sin start i Arbejdsmarkedsdirektoratet i efteråret 2007. Her opdagede man en atypisk udvikling i udgifterne til sygedagpenge. At udgifterne syntes at være ”eksploderet” er noget, man som embedsværk skal reagere på, fortalte Lea. Ikke så meget udgiftsstigningen i sig selv, understregede hun, som det, stigningen er udtryk for, nemlig en forøgelse af antallet af folk, der står uden for den ”aktive arbejdsstyrke” og modtager overførselsindkomster. Udviklingen blev forelagt Lea, da hendes kollegaer i Arbejdsmarkedsdirektoratet sendte en analyserapport til departementet, specifikt til Leas kontor, som henhørte direkte under Beskæftigelsesministeren. Denne første analyserapport var udarbejdet på baggrund af det statistiske materiale, som embedsværket allerede havde til rådighed. Det, som primært havde fanget analytikernes opmærksomhed, var det forhold, at udviklingen i det ”langvarige sygefravær” syntes at være hovedansvarlig for udgiftsstigningen. Det ”langvarige sygefravær” var defineret som sygefravær af mere end otte ugers varighed – et skæringspunkt, som markerede kommunernes pligt til opfølgning i sagerne. Det så altså ud som om, en relativ lille gruppe personer – de langtidssygemeldte – var ansvarlige for hovedparten af det samlede danske sygefravær.

Da jeg talte med departementschefen om handlingsplanens udformning, fortalte han mig, at de havde stået i en lignende situation tilbage i 2003. Også dengang havde der været general bekymring for arbejdsudbuddet, og tabet af arbejdskraft grundet sygefravær havde været alarmerende og så ud til at stige støt. Dengang havde de i embedsværket set sig om efter internationale erfaringer på området og havde på baggrund af disse sammensat en indsats. I sin tid som departementschef i Beskæftigelsesministeriet, fortalte han, havde det været en af hans helt centrale ambitioner at udvikle ministeriets analytiske kapacitet og grundlægge en vidensbaseret praksis i forhold til udviklingen af policy. Før i tiden, fortsatte han, blev de fleste politiske beslutninger truffet på meget spinkle vidensgrundlag og ud

fra troen på, at dette eller hint ville virke. I modsætning til dette var hans ønske, at policy skulle baseres på grundige undersøgelser af, om indsatser virker eller ej, helst på baggrund af kontrollerede forsøg. Denne gang i forbindelse med denne handlingsplan ønskede han derfor at gå anderledes grundigt til værks.

Forelagt Arbejdsmarkedsdirektoratets analyserapport afholdt han derfor en række møder, hvor ministeriets ansatte blev inviteret til at dele deres viden og erfaringer vedrørende det langvarige sygefravær: Nogle ansatte havde løbende kontakt med KL og havde i årenes løb oparbejdet en klar idé om, hvad kommunerne efterspurgte på sygedagpengeområdet, og hvad de anså for at være de største hindringer for hurtige raskmeldinger. Andre havde regelmæssig kontakt med både sygemeldte borgere og individuelle sagsbehandlere, som ringede til ministeriets ansatte for at klage over eller stille spørgsmål til bestemte regler i den gældende lovgivning, som de fandt vanskelige eller uhensigtsmæssige. Dertil kom, at beskæftigelsesområdet var under konstant evaluering, og rundt om i ministeriets enkelte styrelser besad man et pænt antal analyser af effekterne af forskellige igangværende og tidligere indsatser. Efter de forskellige informationer var blevet indhentet, besluttede departementschefen sig for, at tiden var inde til at begynde en undersøgelse af, hvad der kunne gøres for at nedbringe sygefraværet. Lea kom til at stå i spidsen for den proces, der fulgte, og det blev dermed hendes opgave at samle og oversætte al den indkomne information til et antal udfordringer og tilhørende løsningsscenarier, som sidenhen skulle forelægges ministeren. På dette tidspunkt var ministeren endnu ikke blevet involveret. Hvad de havde foretaget sig var simpelthen bare, pointerede Lea, at yde ”almindelig god ministerbetjening”: De havde holdt øje med tingenes udvikling, og nu kunne de på baggrund af deres analysearbejde hjælpe ministeren ved at påpege uregelmæssigheder og samtidig fremlægge en række konkrete forslag til, hvad man kunne tænkes at gøre ved det. Men så skete der noget uforudset, som satte gevaldigt skub i beslutningsprocessen.

I oktober 2007 udskrev statsminister Anders Fogh Rasmussen folketingsvalg og fremlagde i november – efter genvalg – et regeringsprogram, hvoraf det fremgik, at en central målsætning for regeringen var en reduktion af sygefraværet på 20 procent før 2015. Umiddelbart efter valget kastede embedsværket sig derfor over arbejdet med at udfærdige et ”bruttokatalog” med udfordringer og løsninger på sygefraværsproblematikken, som beskæftigelsesministeren kunne tage med hjem på juleferie. Blandt de embedsmænd, som blev bedt om at bidrage til processen, var en af juristerne, Jytte, fra Arbejdsmarkedsstyrelsen. ”Jeg havde en god aften der op til jul,” huskede hun, ”hvor jeg lige fik skrevet 10 forslag over en kop te. Bare korte forslag, en siders penge eller sådan.” Hvis det lyder som sjuskearbejde, så

var det ikke nødvendigvis tilfældet. Hun kunne gøre det så hurtigt, forklarede hun, fordi hun havde arbejdet på feltet så længe. Inspirationen hentede hun primært fra en nyligt publiceret afbureaukratiseringsrapport fra konsulentfirmaet Deloitte og fra sit netværk i de øvrige skandinaviske landes centraladministrationer. Blandt de forslag, som Jytte tog fra afbureaukratiseringsrapporten, var et ønske fremsat af landets kommuner om at få mulighed for at henvise sygedagpengemodtagere til fysioterapi og psykolog samt at kunne tilbyde andre former for aktivitet, som kunne bidrage til, at folk hurtigere kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet efter eller under langvarige sygdomsforløb.

Nu med Beskæftigelsesministeren ved bordenden udviklede bruttokataloget sig hen over det næste halve år. Ministeren understregede over for sin administration vigtigheden af, at alle de store interesseorganisationer fra KL over Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og Lægeforeningen (PLO) til de store patientorganisationer fik mulighed for at bidrage til bruttokataloget, og at den enkelte organisation skulle kunne genfinde sit vigtigste forslag i det endelige produkt. Han ønskede en indsats, fortalte Lea, som nød bred opbakning fra interessenterne på området. Samtidig var det vigtigt, at de enkelte forslag blevet udvalgt på baggrund af grundig cost-benefit-analyse – de skulle føre til en reel besparelse sammenholdt med det, de ville koste at udmønte og implementere. Sideløbende med finpudsningen og offentliggørelsen af den første analyserapport *Analyse af Sygefraværet* (Beskæftigelsesministeriet april 2008b) kondenseredes bruttokataloget gradvist via Regeringens fremlagte politik på området *Sygefravær – en fælles udfordring* (Regeringen juni 2008) i *Konklusionspapir om Handlingsplanen om Sygefravær* (Beskæftigelsesministeriet september 2008a). Godt hjulpet på vej af den bestilte forskningsgennemgang *Viden om Sygefravær* (Mploy, udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen november 2008) blev den centrale hypotese, som handlingsplanens forslag byggede på, snart promoveret og brugt i den offentlige debat: nemlig at der var evidens for, at folk ville blive hurtigere raske, hvis de holdt sig ”aktive” enten fysisk eller ved at vende delvist tilbage til arbejde under sygdom. Jyttes forslag om at give kommunerne muligheden for at henvise langtidssygemeldte til psykologhjælp og anden aktivitet havde i handlingsplanens endelige form udviklet sig til randomiseret, kontrolleret forsøg under ledelse af Arbejdsmarkedsstyrelsen, som på en gang skulle udmønte og dokumentere effekten af denne hypotese.

Hvis vi betragter *Konklusionspapir om Handlingsplanen om Sygefravær* og i særdeleshed forslag 32 ”Forsøg med forebyggende og afklarende tilbud”, altså det kontrollerede forsøg, som udtryk for en ambition om at arbejde evidensbaseret, må det stå klart, at dette langt fra var en eneste ambition, som drev policy-udviklingen frem. Som policy betragtet tjente

handlingsplanen fra udgangspunktet en række forskelligartede formål: Til- og fravalg af de enkelte forslag blev styret dels af overvejelser om, at de store interessenter på området skulle kunne se deres egne aftryk i den endelige plan for at sikre bred opbakning blandt de aktører, dens gennemførelse ville blive afhængig af, dels af hensyntagen til, at handlingsplanen som helhed skulle kunne betale sig; den skal altså ikke koste flere penge at udføre, end den på sigt vil bespare. Sådanne hensyn er centrale i en policy-udviklingsproces, dels for at en policy fremstår legitim, og dels for at den er solidt forankret. David Mosse, britisk policy-analytiker, beskriver derfor policy som en ”smeltedigel for agendaer” (Mosse 2005: 35) og viser, hvordan en policies succesfulde vedtagelse netop afhænger af dens evne til at forene sådanne forskelligartede formål. Ud fra denne optik ser vi i ovenstående, hvordan *Konklusionspapir om Handlingsplanen om Sygefravær* bliver stedet, hvor departementschefens ambition om at arbejde evidensbaseret smedes sammen med både beskæftigelsesministerens ambition om en bredt forankret indsat og med kommunernes tilbagevendende efterspørgsel, via KL, på at kunne henvise visse sygedagpengemodtagere til forskellige aktiviteter.

Det er her i selve formuleringen af policy, at vi finder den første brudflade mellem forskningsmiljøerne og politikudviklingen. Set fra et forskningsmæssigt synspunkt bliver ambitionen om at arbejde evidensbaseret sneget underligt ind ad sidedøren, hvor den burde have været det primære, når vi taler om evidensbaseret. Set fra politikudviklingens ståsted er *Konklusionspapir om Handlingsplanen om Sygefravær* og dens underforslag et solidt udført stykke håndværk. Handlingsplanen medierer og forener forskellige relevante og vigtige agendaer og bliver bredt vedtaget, hvorved den fremstår legitim set fra et demokratisk synspunkt og fornøftig set fra et samfundsøkonomisk synspunkt. Men som vi skal se, havde embedsværket ved at bevæge sig ind på evidensbaseret territorium bevæget sig uden for deres ekspertisefelt og ind på forskningens. Ved at se på de punkter, hvor politikudviklingen og forskningen var i *clinch*, kan vi se, hvordan evidensparadigmet stiller nye krav til embedsværket, som ikke umiddelbart er forligelige med deres normale arbejdsgang og med det politiske miljø, de arbejder i.

Anden brudflade: Bureaukratisk versus akademisk tekstproduktion

Omkring slutningen af november 2008 var jeg på udkig efter et stykke arbejdsmarkedspolitik, som kunne tjene som fokus for min forskning i policy-implementering. Et sådan område var sygefraværet. Da jeg læste mig igennem den nyligt vedtagne handlingsplan på udkig efter kommende

indsatser, vakte forslag 32, ”Forsøg med forebyggende og afklarende tilbud”, omgående min interesse. Forslaget kommunikerede i dets indledning den hypotese, at sygemeldte, der var ”aktive” (ikke nærmere præciseret), havde lettere ved at vende tilbage til arbejde. Selve brødteksten fremlagde hovedtrækkene i indsatsen, hvis implementering skulle foregå i en ekstremt kompleks kontekst. Indsatsgruppen (de langtidssygemeldte) kunne være i arbejde eller ej, gå til forskellige typer af behandling eller ej, være under udredning eller ej, have gang i egne aktiviteter eller ej – altså sammen forhold, der lå uden for de kommunale sagsbehandleres kontrol. Desuden ville indsatsen blive påvirket af mange forskellige aktørers samarbejde (de praktiserende læger, eventuelle arbejdsgivere, ”anden aktør”, sagsbehandlere, eventuelle behandlere, personligt netværk). Dette var ikke forbehold, som fremgik af forslaget, men som man med lidt kendskab til området kunne regne ud. Hvad der derimod stod i det tyndt beskrevne forslag var, at forsøget ville være et kontrolleret forsøg, hvor de deltagende kommuner havde en ret høj grad af metodefrihed til at bestemme indsatsens karakter. Denne paradoksale anvendelse af en af de mest rigide metodologier fra den medicinske verden koblet med metodefrihed skulle altså udføres i en ukontrollerbar kompleks social kontekst med reel tvungen deltagelse (det stod enhver frit at nægte at deltage, men i så fald ville man miste retten til sygedagpenge og dermed sit indkomstgrundlag). Eftersom forsøget altså i udgangspunktet forbrød sig imod de mest basale principper, som sådanne forsøg normalt baserer sig på – metodisk rigiditet samt fravær af tvang – udgjorde det for mig et uimodståeligt forskningsobjekt. Jeg bruger min egen indledende læsning og fortolkning af forslag 32 her, fordi den tillader mig at illustrere, hvor forskelligt ”forskningen” og ”politikudviklingen” må se på og læse forslag 32. Som forsker så jeg skitsen til et forsøg, som ikke blot var uetisk, men som samtidig helt oplagt ikke ville føre brugbare data med sig. Det er som forsker indlysende klart, at hvis man har at gøre med en gruppe personer, der i udgangspunktet er helt uens (hvor nogle for eksempel ville være i aktivitet på egen hånd og andre ikke, og man i øvrigt ikke vidste hvem), og derefter inddelte dem i to grupper og gav den ene gruppe mennesker (indsatsgruppen) en totalt uhomogen indsats (der i praksis ville vise sig at spænde fra fitnessinstruktion over jobsøgningskursus til samtaler med en coach), så vil man ikke ende med at kunne sige noget som helst om, hvad der eventuelt virker eller hvordan.

Efter jeg det følgende år havde været på feltarbejde i både en kommune og et kontor i Arbejdsmarkedsstyrelsen, og jeg var blevet klogere på embedsværkets arbejdsbetingelser og relationen mellem kommuner og stat, var jeg i stand til at læse forslag 32 i et andet lys: Her læste jeg introduktionen af metodefrihed i et kontrolleret forsøgssetup, ikke som molboag-

tige indslag, men som et forsøg på at imødekomme et krav om kommunal selvbestemmelse og dermed sikre kommunal opbakning. Den manglende undersøgelse af interventionsgruppens udgangspunkt (baseline) var jeg i stand til at anskue, ikke som metodisk sløseri, men som en pragmatisk beslutning truffet for at holde forsøget administrativt overskueligt og altså gennemførbart.

Da jeg første gang læste forslag 32, var jeg først ved at lære, at akademiske tekster og bureaukratiske dokumenter skal læses forskelligt. I en akademisk skrivelse vil forfatterens navn tjene til at kommunikere ansvar for og ejerskab til data og analyse (for eksempel Biagioli 2006). Med bureaukratiske skrivelser forholder det sig omvendt sådan, at deres forfattere hverken kan eller skal hævde ejerskab. Vejen til at blive et politisk dokument (en policy) er præcis konstitueret ved, at ejerskabet skridt for skridt overgives fra aktør til aktør – for eksempel fra individuel embedsmand til kontor, fra kontor til styrelse, fra styrelse til ministerium, nogle gange fra ministerium til regering og ultimativt i tilfælde af lovgivning fra regering til Folketinget. På denne rejse bliver de enkelte dokumenter ikke blot destilleret for personlig involvering, de renses også for de konkrete henvisninger og argumentationskæder, der på tidligere stadier i dokumenternes liv har ligget til grund for deres påstande og normative udtalelser. Jeg burde altså ikke være blevet overrasket, da jeg bladrede om til handlingsplanens sidste sider i forventning om at finde en liste med referencer til den evidens, indsatsen hævdede at basere sig på, og ingen fandt. I stedet gik jeg over i Arbejdsmarkedsstyrelsen og fandt den medarbejder, som var tovholder for det kontrollerede forsøg, der i mellemtiden var kommet til at hedde *Aktive – Hurtigere Tilbage*. Hun havde ikke været tilstrækkeligt involveret i udviklingen af forsøget til at kunne fortælle mig om konkrete studier (hvilket i øvrigt gjorde sig gældende for samtlige involverede, jeg talte med), men hun henviste mig (som alle efter hende ville gøre det) til den række af analyserapporter, som handlingsplanen byggede på – altså den føromtalt analyse af sygefraværet, som embedsværket havde udarbejdet og bestilt i løbet af 2008. Jeg vendte mig nu mod disse rapporter og begyndte at inspicere rapporternes henvisninger og litteraturlister.

Det viste sig hurtigt, at en central reference, som blev ved at dukke op, var en ”hvidbog” (en politisk bestilt forskningsgennemgang) om sygefravær, hvoraf det fremgik, at hvis man forholder sig inaktiv, hvis man har ryg- eller muskelsmerter, så kan det i nogle tilfælde forværre lidelserne (NFA 2008). Det fremgik dog ikke omvendt heraf, at der var evidens for, at det at forholde sig aktiv i alle tilfælde af sygdom ville føre til hurtigere helbredelse, og intet indikerede, at hurtig genoptagelse af arbejdet i tilfælde af psykiske lidelser som for eksempel angst, stress eller depression ville føre til helbredelse. Alligevel blev forsøget *Aktive – Hurtigere Tilbage* promoveret som drevet frem

af evidens. For eksempel udtalte en af hovedtalerne på et opstartsseminar for forsøget i december 2008, at ”nu skal vi have aflivet myterne og fundere indsatsen [nedbringelsen af sygefravær] på videnskab”, og en anden hovedtaler meddelte, at ”det er godt at komme tilbage på arbejdspladsen, hvis man har stress eller depression”. På det tidspunkt var debatten om den manglende evidens begyndt at rase i medierne, hvor journalisterne, præcis som jeg, viste sig ude af stand til at opdrive den omtalte evidens eller blot en ekspert på området, som ville kendes ved den (se for eksempel Madsen 2008).

Hvis vi skal forstå, hvordan embedsmændene og de politikere, de rådgav, kunne blive ved med at insistere på evidensbaseringen – trods entydig kritik fra forskningsmiljøet – så må vi forstå en af de helt fundamentale forskelle på videnskabelige tekster og policy-dokumenter: policy-dokumentet adskiller sig fra den videnskabelige tekstproduktion derved, at det er et autoritativt beslutningspapir. Forud for offentliggørelsen af de endelige dokumenter har de været gennem mange omskrivninger og korrektionsprocesser, som har fundet sted på mange organisatoriske niveauer. På hvert niveau af førømtalte ”rensning” for personligt engagement – altså ved hver oversendelse fra kontor til styrelse, styrelse til departement, departement til minister – er det de relevante ledende embedsmænds ansvar at godkende og garantere for rigtigheden af de oplysninger, som sendes videre. Når vi altså når til vejs ende – ved vedtagelsen af den argumentfrie, referenceløse *Konklusionspapir om Handlingsplan om Sygefravær* – er det et destillat af denne proces. At stille spørgsmålstejn ved oplysningerne i dokumentet er at stille spørgsmålstejn ved embedsværkets funktionalitet. Hvis der står, at det er evidensbaseret, så må den enkelte embedsmand og politiker stole på, at det er det. Hvis embedsværket overhovedet skal kunne fungere og fremstå legitimt, så kan den enkelte politiker og embedsmand ikke sidde og forholde sig kritisk tvivlende til de oplysninger og rapporter, de rekvirerer fra deres kollegaer og underafdelinger.

Omvendt forholder det sig i forskningsmiljøerne, hvor den kritiske granskning af fagfællers offentliggjorte tekstproduktion er en central kompetence, der udvikles via uddannelserne og derefter udøves som kernerdisciplin. Dette misforhold mellem både formen på tekstproduktion og formålet med tekstproduktionen i forskningsmiljøerne og politikudviklingsmiljøerne afstedkommer yderligere brudflader eller anledning til misforståelser de to ekspertisefelter imellem: dels i forhold til den plads, debat og kritik indtager på de to felter, og dels i forhold til det, man kan kalde kernehåndværket: den politiske proces over for en videnskabelig metoderigiditet.

Tredje brudflade: Kritikens rolle i forskning og politikudvikling

At *Konklusionspapir om Handlingsplanen om Sygefravær* og i særdeleshed *Aktive - Hurtigere Tilbage* blev præsenteret som evidensbaserede havde en signifikant og uventet implikation for embedsværket og politikerne. Ved at trække på akademisk sprogbrug og portrætterere indsatsen som videnskabelig påkaldte beskæftigelsesministeren og hans embedsmænd sig pressens og ikke mindst forskningsmiljøets granskende blik (for en lignende situation i UK, se Boden & Epstein 2006:234). Det betød, at forsøget, allerede inden det gik i gang, var under intensiv kritik fra både medier og forskere og fortsatte med at være det i hele sin løbetid, idet ingen på noget tidspunkt viste sig i stand til at opdrive det bemeldte evidensgrundlag.

En professor med speciale i sygefravær, som i en årrække havde arbejdet i netop den forskningsinstitution (NFA), som ministeriet vedblev at hen-vise til vedrørende evidens, havde endog skrevet og indgivet en analyserapport til Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg (Kristensen 2008). Her havde han fremlagt en analyse, som viste, at ikke blot var det danske sygefravær ikke højt sammenlignet med de lande, man normalt sammenlignede sig med, det var heller ikke steget hen over de seneste årtier. Desuden, fastslog han, var der ingen evidens, som underbyggede den planlagte indsats (ibid.). Med andre ord, med sin fagekspertise som indsats, påpegede han, at hele grundlaget for *Handlingsplan om Sygefravær* var misvisende (altså billedet af drastisk stigende udgifter til sygedagpenge og dramatisk stigning i antallet af sygemeldte). Det samme var den såkaldte evidensbaseret. Alligevel blev hans og andres indlæg fra forskningsmiljøerne ignoreret, mens foldere, taler og notater, som fastholdt, at indsatsen var evidensbaseret uden at gøre brug af kildehenvisninger, ivrigt blev cirkuleret og citeret.

Jeg tillader mig at se bort fra den mulighed, at ministeren og hans embedsstand bevidst manipulerede med fakta, idet mine data ikke underbygger en sådan konklusion (se dog Tynell 2014 for muligheden af dette). I stedet vil jeg fremhæve en anden forklarende omstændighed, som skal findes i forskellen på den rolle, som debat og kritik spiller i henholdsvis et forskningsmiljø og et politisk bureaukrati. Den følgende distinktion er noget groft tegnet, men vil bidrage med en anden ramme at forstå det ovenstående forløb ud fra. I forskningsmiljøerne begynder den faglige diskussion, når et argument (for eksempel i form af en præsentation eller en artikel) er blevet offentliggjort i et tidsskrift eller fremlagt for fagfællerne på en konference. Man forventer, at argumentationskæden ses efter i sømmene, og selvom ingen glæder sig over at få udstillet fejl og mangler, er man "fair game", når man lægger sine argumenter og konklusioner frem.

I embedsværket forholder det sig omvendt sådan, at offentliggørelsen af et dokument (en handlingsplan eller en politik på et givent område) markerer, at diskussionen er ovre, og det, som ligger for hånden, er ikke finpudsning og gennemsyn, men derimod arbejdet med at implementere den valgte kurs. På denne baggrund tog forskerne, som fremsatte kritik af handlingsplanens antagelser, grundigt fejl, hvis de troede, at yderligere input vedrørende enkelte forslag og vedrørende hele fundamentet ville være velkomne. I embedsværket blev deres indlæg opfattet som personligt motiverede og irrelevante – endog taktløse – indlæg, som ville (om overhovedet) have hørt til på et langt tidligere stadium i politikudviklingsprocessen. Omvendt, set fra forskningsmiljøets og den kritiske del af pressens perspektiv, blev den vedvarende mangel på lydhørhed over for de fagprofessionelle og deres granskning af evidensgrundlaget betragtet som vildledning og i værste fald datamanipulation. Dette leder mig frem til den fjerde og sidste brudflade mellem forskningsmiljøerne og policy-udviklingen, som jeg vil fremhæve her. Dette adresserer kernehåndværket i de to ekspertise-felter, henholdsvis at håndtere og bedømme data versus at håndtere den politiske proces.

Fjerde brudflade: Håndværkets genstand – politisk proces versus data

Nogle af de statistikker og konklusioner, som blev citeret i den analyse-rapport, som lå til grund for handlingsplanen (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2008:27-28), syntes at modsige hypotesen, som det kontrollerede forsøg var baseret på – altså at de sygemeldte uanset diagnose ville nyde godt af ”aktivitet”. Et sted kunne man for eksempel læse, at der er ”tegn på, at brugen af aktive tilbud og delvise raskmeldinger bør doseres nøje ud fra de konkrete diagnoser og deraf afledte behov” (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2008:36), og i en fodnote kunne man læse, at ”delvise raskmeldinger [kan] være uegnede for sygemeldte med tungere psykiske lidelser” (ibid.: 28, n. 62). En konsulent, som havde været ansvarlig for udarbejdelsen af selvsamme rapport, fortalte mig, at han i sin forskningsgennemgang ikke var stødt på nogen undersøgelse, som støttede antagelsen om, at psykisk syge ville få det bedre, hvis de vendte hurtigt tilbage til arbejdspladsen. Om noget, sagde han, syntes nogle studier at indikere, at folk risikerede at få det værre, særligt hvis de vendte tilbage til samme stilling. Hertil kom offentliggørelsen af en artikel i Ugebrevet A4, hvor samtlige ledende forskere og eksperter på sygefraværs-området (heraf flere fra Beskæftigelsesministeriets eget forskningscenter, det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø) samstemmigt nægtede kendskab til føromtalt evidensgrundlag (Madsen 2008). Særligt interes-

sant i den sammenhæng var, at en af medforfatterne på en publikation, som embedsmændene fremhævede igen og igen i deres forsvar af det kontrolerede forsøg, specifikt sagde, at han anså, at forsøg på at få folk, som led af stress eller depression, til at vende tilbage til deres arbejdsplads uden den rette behandling var dømt til at fejle (ibid.).

Et halvt år senere deltog jeg i et møde internt i Arbejdsmarkedsstyrelsen mellem nogle embedsmænd og et eksternt konsulentbureau. Her blev spørgsmålet om ”evidensen” rejst igen omend i en anden kontekst. Embedsmændene ville citere ”evidensen” i en kampagne rettet mod blandt andre ”anden aktør” (altså de private virksomheder, som varetog indholdsdelen af beskæftigelsesindsatsen). En af konsulenterne afbrød deres diskussion og indvendte, at der ikke fandtes evidens for, at det at holde sig i aktivitet var gunstigt for helbredelsen, og slet ikke, understregede han, på det psykiske område. En af embedskvinderne pointerede, at en bestemt psykiater, som havde været meget involveret i promoveringen af handlingsplanen, var af en anden holdning. Hertil svarede konsulenten, at psykiaterens erfaringer ikke var at regne for forskning og gentog, at han ville råde dem til at holde sig fra at igangsætte en evidensgennemgang, ”hvor resultatet kommer negativt tilbage”.

Efter denne kontante udtalelse virkede de tilstedeværende embedsmænd- og kvinder oprigtigt forvirrede over den manglende ”evidens”. Og dette trods al den forudgående kritik fra forskerstanden og trods den omfattende debat i medierne, der på daværende tidspunkt havde stået på i mere end et halvt år. På det tidspunkt havde kritikken af forsøget udvidet sig til også at omfatte en stor diskussion, som ledte til flere samråd i Folketinget om, hvorvidt der overhovedet var juridisk hjemmel til at gennemføre forsøget (se Tynell 2014). Som i tilfældet med evidensen var der ingen fra det juridiske forskningsmiljø, som vurderede, at der var hjemmel til at gennemføre forsøget. Nogle mente endog, at dét at fratage forsøgsdeltagerne deres ret til sygedagpenge, hvis de nægtede at deltage, var i strid med menneskerettighedskonventionerne (ibid.). Alligevel var troen på evidensbaseringen og på den juridiske legitimitet så forankret i Arbejdsmarkedsstyrelsen, at deres vicedirektør på et møde mellem kommunerne og styrelsen opsummerede den samlede kritik fra forskningsmiljøerne som ”lidt chikane og meget, meget politik”.

Vi kan læse disse eksempler på to måder: Vi kan fortolke det som et lærebogseksempel på det, som de i det Britiske Underhus’ kritiske gennemgang af brugen af evidens i politikudviklingen kaldte ”policy-based evidence-making” (House of Commons 2006, også Boden & Epstein 2006), altså et eksempel på den model for forskningsanvendelse, som Carol Weiss kaldte ”politisk”, hvor man håndplukker den forskning og de oplysninger,

som støtter ens argument, mens man ignorerer resten (Weiss 1979:429). Ikke blot havde embedsmændene udvalgt den eneste ”ekspert” (altså psykiateren), som i embedsmændenes egen fortolkning og udlæggelse (og ikke nødvendigvis hans egen!) støttede deres vedholdende påstand om, at evidensgrundlaget fandtes. Samtidig ignorerede de det kæmpe kor af uafhængige forskere, som nægtede, at evidensgrundlaget eksisterede, og de forhindrede aktivt modstridende fortolkninger – den faktiske evidens – i at komme frem.

Men vi kan også, og stadig i overensstemmelse med fakta, fortolke situationen som én, hvor embedsmændene havde dristet sig ind på et ekspertisefelt (den akademiske forskning), som lå meget fjernt fra deres eget. De var kommet ud på dybt vand og holdt fast i dét, de kendte og var bedst til, nemlig at navigere i den politiske proces: De embedsmænd, jeg traf, som var involveret i at forberede og lede det kontrollerede forsøg, havde absolut ingen faglige forudsætninger for at sortere i, hvad der kvalificerede sig som evidens (for eksempel fagfællebedømte, offentliggjorte forskningsresultater), og hvad der ikke gjorde (for eksempel en privat praktiserende psykiaters kliniske erfaringer). Hvad de forstod sig på og havde rig erfaring med var derimod at håndtere en kompleks proces, hvor mange forskellige interesser fremsatte modstridende påstande. På sæt og vis behandlede de kritikken fra forskningsmiljøerne (både feltet omkring sygefraværsforskning og det juridiske felt) præcis, som de ville have behandlet kritik fra KL eller DI eller oppositionspartierne – nemlig som politisk motiverede partsindlæg. Embedsværket stod måbende over for, hvad de anså for at være en horde af taktløse, politiserende forskere. Omvendt stod forskningsmiljøet måbende over for en aktør (embedsværket), som var trådt ind på deres ekspertisefelt (evidensproduktionen og -håndteringen), men som samtidig virkede uinteresserede i at leve op til de metodiske krav, der fulgte med, som konsekvent overhørte deres faglige indlæg, og som havde en uacceptabel og lemfældig omgang med data.

Konklusion

Det kontrollerede forsøg *Aktive – Hurtigere Tilbage*, som var flagskib i forsøget på at arbejde på en ny og ”evidensbaseret” måde, udviklede sig omgående til en højst kontroversiel sag, hvor det blev tydeligt, at politikudvikling og forskning ikke er umiddelbart forenelige. Jeg har i denne artikel argumenteret for, at der er en række fundamentale forskelle på de to ekspertise-felter: Det drejer sig om, hvad formålet med den skriftlige produktion er (at fremlægge argumentation og oplæg til diskussion versus at præsentere konsensus blandt de involverede parter og udstikke en vej fremad); det drejer sig om den rolle, kritik og debat indtager (at kvalitetssikre argumenter og udvikle hypoteser versus at være udtryk for partsindlæg eller forsøg på politisering); og endelig drejer det sig om, hvad genstanden for håndværket er (at sikre valide data versus at forvalte den politiske proces). Jeg har omtalt disse forskelle som brudflader i denne artikel for at markere, at de to discipliner på disse områder naturligt vil trække en udviklingsproces i forskellige retninger og vil være underlagt modstridende hensyn. Jeg har også karakteriseret dem som ”gensidige misforståelser”, fordi der på selv samme punkter hersker en udbredt og gensidig mangel på forståelse for ”modpartens” handlinger og rationaler.

Dertil kommer, at ovenstående brudflader skal ses i lyset af den indledende omstændighed, at de fleste policies er født ud af politiske forhandlinger – hvis ikke mellem politikere, så mellem de store berørte interessentgrupper. Som policy betragtet var *Konklusionspapir om Handlingsplanen om Sygefravær* derfor ikke blot et svar på en bestemt problematik (sygefraværet). Den var en smeltedigel for en række forskellige dagsordener: den skulle redde de offentlige budgetter, den skulle sikre arbejdsudbuddet, den skulle krone departementschefens ambition om at arbejde evidensbaseret, den skulle sikre bred opbakning til regeringens politik på tværs af interessenterne på arbejdsmarkedsområdet, og endelig skulle den bidrage til de kommunalt ansatte sagsbehandlers følelse af at foretage sig noget meningsfuldt.

På den baggrund må vi forstå, at *Konklusionspapir om Handlingsplanen om Sygefravær* fra udgangspunktet i mindre grad var det bedst mulige bud på en reduktion af sygefraværet, end den var det bedst mulige fundament, hvorpå regeringen kunne mobilisere støtte til sin ambition om at nedbringe det. Som sådan betragtet var handlingsplanen bedømt ud fra politikudviklings præmisser et solidt udført stykke håndværk. Eller med Leas ord simpelthen bare ”almindelig god ministerbetjening”. Men det var de selv samme klassiske embedsmandsdyder, som havde gjort *Konklusionspapir om Handlingsplanen om Sygefravær* til en politisk succes, som udgjorde den

største udfordring i forhold til dens mulighed for at lykkes som evidensbaseret policy betragtet. De forskellige handlinger, som dels bidrog til at gøre planen gennemførbart og administrativt overkommelig, og som dels skulle sikre den brede opbakning fra interessenterne på området, bidrog samtidig til at underminere forsøgets metodiske fundament og altså muligheden for nogensinde at få brugbar data ud af det.

Hvad jeg håber at have kommunikeret her er en ramme inden for hvilken, vi kan forstå, hvordan det går til, at evidensbaseret politikudvikling langt hen ad vejen forbliver et ideal trods vedholdende vilje og pres fra regeringer og deres administrationer. Den forbliver et ideal, fordi der i ambitionen om at udvikle politik på baggrund af evidens ligger en antagelse om en uproblematisk forening af de to ekspertisefelter – forskningen og politikudviklingen – der i udgangspunktet er konstitueret forskelligt og i sine grundformer vil trække udviklingsprocessen i konfliktende retninger. Det er mit håb, at artiklen kan bidrage til en øget forståelse de to ekspertisefelter i mellem og til en mindre idealistisk diskussion om, hvilken rolle ”evidens” og forskning i al almindelighed kan og bør indtage i udviklingen af politik.

Litteraturliste

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2008): Viden om sygefravær.
København: Mploy.

Beskæftigelsesministeriet (2008a): Konklusionspapir om Handlingsplanen om Sygefravær, <http://www.ac.dk/media/31379/aftaletekst-sygefavaer.pdf>

Beskæftigelsesministeriet (2008b): Analyse af Sygefraværet.
København: Beskæftigelsesministeriet.

Boden, Rebecca & Debbie Epstein (2006): Managing the research imagination? Globalisation and research in higher education. *Globalisation, societies and education* 4(2): 223-236.

Cartwright, Nancy, Andrew Goldfinch & Jeremy Howick (2009): Evidence-based policy: where is our theory of evidence? In *Journal of Children's Services* 4(4): 6-14.

Elliott, Heather & Jennie Popay (2000): How are policy makers using evidence? Models of research utilization and local NHS policy making. *Journal of epidemiology and community health* 54(6): 461-468.

House of Commons (Science and Technology Committee) (2006): *Scientific Advice, Risk and Evidence Based Policy Making*, vol. 1. London: The Stationery Office Limited.

Kristensen, Tage Sønderkov (2008): Arbejdsmarkedsudvalget 2008-09, AMU alm. delbilag 54, offentligt. <http://www.ft.dk/samling/20081/almdel/amu/bilag/54/628389.pdf> 22. december 2008.

Madsen, Tanja Nyrup (2008): Syge presses i arbejde på forkert grundlag. *Ugebrevet A4*: 13. oktober 2008.

Mosse, David (2005): *Cultivating development. An ethnography of aid policy and practice*. London & NewYork: Pluto Press.

NFA, Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (2008): *Hvidbog om sygefravær og tilbagevenden til arbejde ved muskel- og skeletbesvær. Årsager og handlemuligheder*. København: Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø.

Nilsson, Måns et al. (2008): The use and non-use of policy appraisal tool in public policy making: an analysis of three European Countries and the European Union. *Policy Sciences* 41(4): 335-355.

Rambøll (2010): *Evaluering: Aktive – Hurtigere Tilbage*. Udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen. København: Rambøll.

Regeringen (2008): *Sygefravær – en fælles udfordring*. Regeringens handlingsplan for at nedbringe sygefraværet. København: Beskæftigelsesministeriet.

Rod, Morten Hulvej (2010): *Forebyggelsens momenter*. En antropologisk analyse af evidens of etik i tiltag rettet mod unges brug af alkohol. PhD thesis no 59. Department of Anthropology. Copenhagen University.

Sundhedsstyrelsen (2007): *Evidens i forebyggelsen*. Sundhedsstyrelsen. www.sst.dk/~media/2005D73969F948B9B247D43AB7BD29D7.ashx

Tynell, Jesper (2014): *Mørkelygten*. København: Samfundslitteratur.

Vohnsen, Nina Holm (2011): *Absurdity and the sensible decision*. Implementation of Danish labour market policy. PhD thesis. Institut for Kultur og Samfund, Aarhus University.

Vohnsen, Nina Holm (2013): *Evidence-based policy: Some pitfalls in the meeting of scientific research and politics*. *Anthropology Today* 29(5):3-5.

Weiss, Carol H. (1979): *The many meanings of research utilization*. *Public Administration Review* 39(5):426-431.

Whitty, Geoff (2006): *Education(al) research and education policy making: is conflict inevitable?* *British Educational Research Journal* 32(2): 159-176.

1.3 Relationernes betydning

*Af Birgit Kirkebæk, dr. pæd og tidl. lektor, Danmarks
Lærerhøjskole, tidl. professor II, Oslo Universitet*

Siden 1970'erne har der været fokus på relationen og dennes betydning for menneskers overlevelse, udvikling og læring. Forskere som Daniel Stern (Stern 1991, 1999, 2004), Colwyn Trevarthen (1974, 1977, 1979, 1980) og Stein Bråten (1998, 2000, 2007) har bidraget til forståelsen af, at den menneskelige udvikling begynder kommunikativt, og at det netop er det, der er udviklingens nøgle. Disse forskere og andre forskere som Martin Buber (1923, 1967, 1997) og George Mead (1934) er en inspirationskilde for den norske terapeut og psykolog Bjørg Røed Hansen, der har skrevet bogen "I dialog med barnet. Intersubjektivitet i udvikling og psykoterapi" (Hansen 2014). Om Bubers bog skriver hun: "'Jeg-du'-relationen finder sted her og nu og indebærer deltagelse i en dynamisk og levende proces. Modsat er 'jeg-det'-relationen kendetegnet ved definitioner og kategoriseringer" (Bjørg Røed Hansen s. 55). Også George Herbert Meads begreb "den generaliserede anden" er et fænomen, der ifølge hende må medtænkes i intersubjektive forløb. Ifølge Bjørg Røed Hansen omfatter begrebet intersubjektivitet andet og mere end dialog i ord eller det, der aktuelt foregår mellem to personer. Også det tidligere oplevede indgår som en central del af den kommunikation, der foregår. Genkendelse og anerkendelse er ved siden af begrebet "den generaliserede anden" centrale begreber for at forstå, hvad intersubjektivitet handler om.

Vi ved med andre ord teoretisk, at det vigtigste for et menneske er at blive set og mødt. Alligevel er det som om, den viden er glemt, når vi taler om professionelle relationer til mennesker, vi møder fagligt. Spørgsmålet er, om det er muligt at erstatte et møde med en metode, som det nutidige fokus på evidens ser ud til at forudsætte. Bjørg Røed Hansen mener ikke, det er muligt, selv om hun vægtlægger systematisk forskning. I al vores faglige iver for at forbedre en tilstand kan vi ifølge hende glemme, at nok så god en teori falder til jorden, hvis vi ikke kan omsætte den relationelt i det givne øjeblik.

De ildesete, usete og oversete

Vi ville ikke tale så meget om begrebet evidens, hvis vi ikke havde et ønske om at helbrede, forbedre, forebygge og eliminere personligt og samfundsmæssigt ubehag i forhold til mennesker, der af en eller an-

den grund ikke lever op til det forventede. Der er historisk set forskellige måder at løse problemet på, som følgende historie illustrerer. Den indbefatter både anbringelse på en ø-anstalt, tvangsarbejdsanstalt og en enkeltbillet til Canada:

I perioden 1867-1930 blev 26 personer sendt fra tvangsarbejdsanstalten i Saksøbing til Amerika udstyret med en enkeltbillet. Det var mennesker, som ingen ville ansætte i lokalområdet, og som anstalt og sogn ikke vidste, hvad de skulle stille op med. Løsningen lå i tiden: Bortsendelse til Amerika. De personer, der blev sendt til Amerika, blev uden tvivl opfattet som overflødige i det lokale samfund. De fleste var ensomme mennesker, som ingen efterspurgte lokalt, heller ikke familie. En kom af sted til Canada. Han havde tidligere været placeret på ø-anstalten Livø, senere kom han til tvangsarbejdsanstalten Saxenhøj.

Når man læser hans sag, bliver det synligt, hvor fattige og ensomme mange af de personer, vi har mødt gennem journalerne, var. De kom generelt fra meget fattige hjem præget af svigt og misbrug. Anders Marius, som dette afsnit handler om, havde end ikke kontakt med nogen i familien. For ham blev de offentlige myndigheder anført som ”familie”. På den ene side står de familiemæssige svigt – på den anden side den gentagne retorik fra sognerådene om, at det var de omtalte personers egen skyld, at det gik dem dårligt.

Anders Marius Peder Christensen blev født den 9. juni 1900 i Fuglse på Lolland.⁷ Han blev indsat på Anstaltens plejeafdeling marts 1928 og rejste herfra til Canada april 1930. Det var ikke meget, han havde med sig, da han blev anbragt på Anstalten. Det, han ejede, var et par lærreds- og et par uldne benklæder, en kasket, en ulden jakke, et sæt kravetøj, et par seler, to skjorter, et par sko, et par sokker, en ulden vest og et halstørklæde. Listen over, hvad det var nødvendigt at udstyre ham med, var lang – blandt andet to par sko, da det par, han havde, var ”opslidt”.⁸

Anders var barn af en ugift moder, der arbejdede som malkepige, og forholdene i hjemmet havde været meget uheldige. Selv var han stærk og ”absolut egnet” til landbrugsarbejde. Han havde i perioder været anbragt uden for hjemmet – blandt andet på Livø i to perioder mellem 1917 og 1927. Begavelsesmæssigt blev han beskrevet som ”nærmest normal”. Hans problem var, at han var præget af ”ustadighed”. Han havde gentagne gange været i konflikt med loven, og han havde også været tiltalt for voldtægt. For

7. Saxenhøjarkivet. Stamnummer 5149. Anders Marius Peder Christensen jf. Landsarkivet for Nørrejylland. SOC-050, Kellerske Anstalter Livø, 1986/271, sag. Nr. U 648.

8. Saxenhøjarkivet. Stamnummer 5149.

dette blev han fritaget for straf mod at blive interneret på Livø. Han blev beskrevet som ”noget impulsiv men ellers ikke umedgørlig”.

Sognerådets begrundelse for at ønske ham anbragt på Anstalten var hans ”Omvandren paa Landeveje, derhos sædelig farlig fhv. Livøfange”. ”Hvorfor løssluppen vides ikke”, blev der svaret på oplysningsskemaets spørgsmål om, hvad der havde forårsaget den pågældendes adfærd.⁹

Af en politirapport fremgår det, at Anders i 1928 havde henvendt sig til sognerådet i Hurup som subsistensløs.¹⁰ Rapporten oplyste, at Anders ikke havde haft forbindelse med sin mor de sidste 18 år, og at han ikke vidste, om hun var i live. Han havde ernæret sig ved kortvarige ansættelser og havde ellers gået ”på Landevejen”.

Et par dage før anbringelsen på tvangsarbejdsanstalten havde sognerådet i Fuglse-Krønge skrevet til inspektøren på anstalten, hvad han kunne forvente sig ved modtagelsen af Anders. De skrev blandt andet: ”Det er vist en Herre der trænger til at røre sig, han er 27 Aar gammel, har været Fange paa Livø i 5 Aar, saa det er jo ikke nogen Engel[...] Det er jo en Herre vi ikke er saa glad for at have i Pleje ret længe, saa De vil nok behandle ham derefter”.¹¹ Budskabet var, at Anstalten skulle modtage ham direkte fra Hurup og sætte ham i hårdt arbejde. Et noget mere forstående og venligt brev om Anders blev sendt fra inspektør Viggo Jensen på Livø. Han skrev, at der kun havde været mindre problemer med Anders, og at han gerne ville vide fremover, hvordan det gik ham, ”som jeg har noget tilovers for”.¹² Der var den forskel på de to brevskrivere, at Viggo Jensen kendte Anders godt, hvilket ikke var tilfældet med sognerådet i Fuglse-Krønge, der dømte ham på det forventede.

Selve tilladelsen til at anbringe Anders på Anstalten kom knapt en måned efter, at han var anbragt.¹³ Vi ved ikke, hvordan det gik Anders Marius i Canada. Han genfindes ikke senere i Anstaltens arkivalier (Bertelsen og Kirkebæk 2014, s. 208–210).

Anders var ensom, familieløs og venneløs. Professor Inge Bryderup, Aalborg Universitet, skriver i forbindelse med en diskussion om de såkaldte mønsterbrydere:”[...] hvis der findes et fællestræk (mellem mønsterbrydere, B.K.) er det snarere det tilfældige, at de unge ofte har mødt et menneske, der har set dem, fastholdt kontakten til dem og hjulpet dem til at komme videre

9. Ibid. Oplysningsskema udfyldt 13. marts 1928 af Fuglse-Krønge Sogneråd.

10. Ibid. Politirapport af 10. februar 1928.

11. Ibid. Brev fra sognerådet i Fuglse-Krønge til inspektør Nielsen på Anstalten af 6. marts 1928.

12. Ibid. Brev fra inspektør Viggo Jensen til inspektør Nielsen af 19. marts 1928.

13. Ibid. Tilladelse fra Stiftsamtet af 30. marts 1928.

(Kristeligt Dagblad, forsiden, den 19. oktober 2015). Der var ingen i lokalmiljøet, der så Anders Marius som en, det var værd at beskæftige sig med. Han var ildeset af sognerådet, oversat lokalt og kategoriseret som uønsket.

Det manualiserede arbejde og den glemte didaktik

”Sprog, der digter og tænker for dig ... er en gift med stor virkning, du drikker ubevidst” skriver den tyske forfatter Victor Klemperer i bogen LTI (Klemperer 2011, s. 78). Hvilke former for sprog ”drikker” vi i dag ubevidst, når det angår faglige metoder i det sociale arbejde?

At være professionel er det modsatte af at være privat eller amatør, skriver Lis Møller i bogen ”Professionelle relationer” (Møller 2014). At være professionel kræver viden og en specifik uddannelse. Men i de forhold, hvor den professionelle har til opgave at bidrage til andre menneskers udvikling, læring, trivsel og sundhed, er der ikke alene tale om viden, men også om relation. Hvordan kan vi forstå det relationelle professionelt, og kræver dét at indgå i relationelle forhold som professionel også viden? Er dét at have professionel viden om det relationelle ensbetydende med, at den enkelte også magter at forholde sig relationelt i et givet øjeblik? Det betyder blandt andet at ”skærpe sin evne til selvrefleksion og anerkendelse af andre menneskers oplevelsesverden” (Møller 2014, s. 17).

Lis Møller mener ikke, man kan tale om det personlige løsrevet fra viden, fordi viden, personlige kvaliteter og analytiske kompetencer udgør et hele og en modvægt mod lomme filosofi og private opfattelser af, hvordan noget ”er”. Specifik viden er ifølge Møller afgørende for kvaliteten af hjælpen. Men viden skal bruges personligt og ikke som et magtregime. Viden i form af evidens for dette og hint er ikke nok, når det drejer sig om relationelle forhold. ”I det konkrete hjælpearbejde er både de hjælpsøgende og hjælpers oplevelsesverden afgørende for indsatsen, og den forsvinder, når mennesker udelukkende iagttages udefra” (Møller 2014, s. 58). Pointen er, at det, der kan være viden på ét niveau – eksempelvis det statistiske – kan være pseudoviden på et andet niveau – eksempelvis det direkte møde mellem mennesker – hvis det bruges ureflekteret. Menneskelige relationer kan ikke alene forstås udefra som noget objektivt, værdifrit og neutralt. En stor del af vores professionelle viden befinder sig uden for sproget som tavs viden og ikke sprogliggjort viden, vi trækker på i situationen, selvom verbalsproget typisk står centralt i professionelle hjælperelationer. Vi er altid mere end det, der kan siges og symboliseres. ”I det konkrete samspil skaber vi gensidigt hinandens forudsætninger, den enes indstilling og reaktioner har betydning for den andens” (Møller 2014, s. 109).

Refleksionen, der forsvandt, og relationsmuligheden, der blev fortrængt

I Social Kritiks temanummer om *Dokumentation, resultatfokus og evidens* stilles der en række spørgsmål til tidens optagethed af disse begreber.¹⁴ Hvad gør evidensorientering og standardisering ved praktikernes handlemuligheder, spørger Michael Christensen og fortsætter: ”Spørgsmålet er, om socialarbejderens fagligt funderede refleksive vurderinger af egne erfaringer, indsigter og praksis sættes i baggrunden til fordel for de prædefinerede dokumentationsprogrammer?” (Christensen 2015, s. 4-5). ”Gør evidens mere skade end gavn?”, spørger Hanne Warming. ”Ja, hvis det ekskluderer refleksion og responsivitet frem for at indgå som ressource i det ligeværdige samarbejde”, lyder svaret (Warming 2015, s. 6). Warnings pointe er, at ”socialt arbejde og socialpædagogiske indsatser altid er en form for eksperiment”, og at vi hverken kan eller skal undgå at eksperimentere. I stedet for at tænke i undgåelse af det, vi ikke ved, skal vi i stedet spørge om, ”hvem der skal have lov til at designe eksperimentet, og hvem der skal have definitionsmagten i forhold til at afgøre, om interventionen er vellykket, og ud fra hvilke (normative) kriterier”. Der findes ingen objektive kriterier, der kan sige noget om, hvordan vi skal handle i forhold til en bestemt person eller persongruppe. Handlingen afhænger af det perspektiv, der anlægges (Warming 2015, s. 8). Warming mener, at casestudier giver det bedste grundlag for refleksioner over praksis og det, hun kalder ”vilde problemer”. ”Problematikken er [...], at der ikke findes sikker viden, som kan forudsige, hvad der vil ske, hvis vi anvender en given metode eller indsats. Vi er dømt til at eksperimentere, og det kan vi så gøre mere eller mindre fagligt og etisk forsvarligt” (Warming 2015, s.12).

Historien om Anders er en case, der kan få os til at reflektere over et bortsendelses-eksperiment, der blev legitimeret som en hjælp. Vi kender ikke Anders’ egen opfattelse af hjælpen, og vi ved ikke, hvordan det gik ham siden hen. Men i forhold til inspektøren på tvangsarbejdsanstalten og de ledende i det sogn, Anders kom fra, var eksperimentet lykkedes. Anders blev sendt væk, og han vendte ikke tilbage til anstalt og sogn. Lokalområdet var befriet for ham både økonomisk og adfærdsmæssigt. Resultatet var politisk set som ønsket, men relationen til Anders var fraværende. Det var de etiske og faglige refleksioner også. Hvis der eksempelvis engang i fremtiden blev påvist evidens for at sende folk med bestemte typer problemer bestemte steder hen, ville vi så kunne måle resultatet, så det var til at stole på? Hvad betyder evidens egentlig på resultatsiden? Det,

14. Social Kritik nr. 143, oktober 2015.

at der er evidens for dette og hint, betyder blot, ”at mange undersøgelser har fokuseret på de samme typer af udfald”, skriver Peter Dahler-Larsen i sin overvejelse over, hvordan resultatmåling foregår, og hvad sådanne målinger hviler på (Dahler-Larsen 2015, s. 28).

I bogen ”Relationspsykologi i praksis” (Rønsholdt m.fl., 2013) beskrives en række eksempler på, hvordan diagnoser og meget individualiserede afkrydsningsskemaer er med til at sygeliggøre børn, der måske har en sund reaktion på usunde forhold, men hvor deres adfærd diagnosticeres som en individuel lidelse, der kan forklare den ”afvigende” adfærd. De omtalte forfattere til bogen om relationspsykologi præsenterer et eksempel med drengen Anton, som får diagnosen ADHD. Drengen bliver medicineret, hvilket hjælper på hans uro. Men det var ikke undersøgt, om Anton havde sine gode grunde til at agere uroligt og ubehersket, hvad han faktisk havde, da hans tilværelse var præget af manglende omsorg og rammer, der gav Anton en ustabil opfattelse af verden. ”Det viser sig i eksemplet, at medicinen og de adfærdsmodificerende teknikker faktisk producerer den lovede evidensbaserede effekt: Antons urolige adfærd reduceres. Men hvordan har det egentlig hjulpet Anton?”, spørger de. Og de fortsætter: ”I skræmmende mange tilfælde foretager vi en sygeliggørelse og en pacificering af en grundlæggende sund og naturlig reaktion. Den individualistiske årsagsforståelse får endvidere den konsekvens, at man, hvis behandlingen ikke virker, skruer op for den. Man forøger mængden af medicin i stedet for at overveje, om medicinen i virkeligheden løser problemet” (Rønsholdt m.fl., 2013, s. 37).

Ønsket kontrol med de uønskede

Historien om Anders er en historie om den kontrol med afvigere, diverse anstalter udøvede på oplæg fra de bestemmende myndigheder statsligt eller lokalt. Hans historie er ikke enestående. I bogen ”Drengen fra Godhavn” manifesteres dette kontrolønske i forhold til en flok drenge, der havde dårlige hjemlige forhold, eller som havde forbrudt sig mod samfundets regler for god opførsel. Meningen var, at de gennem behandling på institutionen skulle vende tilbage til samfundet som helbredte. Men behandlingen bestod for en stor del af straf. Vi læser om Bent, der blandt andet på grund af faderens afstraffelsesmetoder blev anbragt på Godhavn, og som der fik tæv både af ansatte og af større drenge, som kujonerede de mindre og svagere børn (Tornbjerg 2015). Denne bog er en fiktiv fortælling, men den kunne lige så godt være en faktuel beskrivelse.

Lignende historier optræder i forskellige varianter både litterært og dokumentarisk. De handler om mennesker, der på en måde er sat uden for det almene retssystem. De befinder sig i en form for undtagelsestilstand,

hvor de regler, der gælder for andre, lokalt eller mere generelt synes at være sat ud af kraft i forhold til dem. De befinder sig i et ingenmandsland, hvor suverænen bestemmer (Agamben2009). Ingen kommer ud af ingenmandsland uden at på sjælen. Hvor galt, det går, afhænger ikke af styring og kontrol endside evidensbaserede metoder, men om du på et eller andet tidspunkt møder et menneske, som ser dig som en person, det er muligt at indgå i en relation til.

Kan vi kontrollere os frem til succes?

”Det nye i den aktuelle metodedebat er [...] ikke de rent videnskabsteoretiske overvejelser vedrørende validitet i forbindelse med forskellige kvantitative og kvalitative undersøgelsesdesign. Det nye er i højere grad knyttet til en aktuel styringsfilosofi inden for det sociale område. Denne styringsfilosofi efterspørger indikatorer for ”best practice”, som er uafhængige af den enkelte forskers og praktikers personlige præferencer og vurderinger”, skriver Kjeld Høgsbro (Høgsbro 2013, s. 127). Det er med andre ord uafhængigheden af det personlige, der gør evidenslogikken farlig, fordi det relationelle sættes i parentes, og ikke det at vi diskuterer forskellige metodiske tilgange. Idealet er at kunne måle professionelle indsatser objektivt. ”Derved opstår der en bemærkelsesværdig dekobling af de subjektive elementer i processen herunder samspillet mellem professionelle og brugere. Brugeren får lagt sit problem uden for sig selv som en funktionsnedsættelse, vedkommende ikke har noget forhold til, og de professionelle får lagt deres assistance uden for sig selv som en interaktion, der kunne gennemføres af enhver anden. Spørgsmålet er, om ikke lige netop denne dekobling af de subjektive faktorer i de systematiske review gør, at evidensbaseret og rehabilitering står i et uløseligt modsætningsforhold til hinanden”, skriver Høgsbro (Høgsbro 2013, s. 119).

Det, man læser om i romanen om Drengen fra Godhavn, er et regime, der fungerede på baggrund af både frygt og tradition. Tæv blev uddelt, fordi der var mange års erfaring med, at det virkede. De ansatte, som forsøgte at praktisere noget andet ud fra egne normer og vurderinger, blev afskediget. Lederen fastsatte suverænt metoden, og de ansatte skulle praktisere den, hvis de ville forblive ansat. Det er noget, der ikke er helt ukendt i nutiden, hvis vi skal tro samfundsforskeren Rasmus Willig, der i bogen ”Umyndiggørelse” skriver om ansattes angst for at øve kritik og være illoyale overfor den virksomhed, de er ansat i (Willig 2009).

Er evidenstagning en fraskrivning af fælles ansvar?

Både dekobling af subjektive faktorer og angsten for at udøve kritik som praktiker kan ses som en fraskrivning af et fælles ansvar til fordel for en overordnet metode eller ideologi, der går ud på at forbedre den uperfekte person. Det er det enkelte menneskes ansvar for egen lykke, der betones. "Det personlige ansvar" bliver ofte brugt af de stærke som en bebrejdelse af de svage over, at de ikke er i stand til at løfte sig op ved hårene. "Det er dit personlige ansvar at klare dig, også når samfundsskabte problemer som forurening og arbejdsløshed gør dig syg", skriver Bjarne Lenau Henriksen (Sørensen 2008, s. 189). Tankegangen er ikke ny. Den samme moralske forestilling kan genfindes i tvangsarbejdsanstaltens journal om Anders og i romanen om Drengen fra Godhavn. Ønsket om at finde frem til noget, der virker i forhold til mennesker, der af forskellige grunde lever på kanten af samfundet, indgår i tanker om evidens. Den rette metode skal hjælpe det defekte på plads i systemet, forbedret eller helbredt. Spørgsmålet er, om indsatsen herved bliver "ansigtsløs", som Benny Lihme formidler det i et indlæg om socialpædagogikkens nye rolle i forhold til "anerkendte og godkendte metoder" (Lihme 2015, s. 2).

Håbet er her og nu

Den danske oversætter af Foucaults bog "Galskabens Historie", Anders Fogh Jensen, skriver, at det er en bog, der kan læses som flere bøger i et: En bog om galskab, en bog om ufornuft eller en bog om forvandling (Fogh Jensen 2003, s. 7-20). Bogen rummer både "en *horisontal historie* om, hvorledes begivenheder og forståelsesmåder følger efter hinanden, og en *vertikal historie* om, hvorledes samfundet på stadig nye måder definerer sin egen identitet ved at udsondre et andet som anderledes [...]" (Fogh Jensen 2003, s. 15). Pointen i det sidstnævnte er, at der hele tiden vil blive udsondret nye "anderledesheder", hvilket jo i høj grad er synligt, når vi ser på nutidens vækst i diagnoser og genkomsten af moralske forestillinger om arbejdsulyst hos de mennesker, der af forskellige grunde er henvist til offentlig forsørgelse.

Nøjes vi med at skrive den horisontale historie får den let præg af evolutionær udviklingsoptimisme med hensyn til at rumme "det anderledes". Men inddrages den vertikale historie, er billedet et andet. Så er det ikke nye metoder til at rumme det anderledes, der træder frem, men der imod nye "anderledesheder" der udskilles og kontrolleres med stadigt mere sofistikerede midler samtidig med, at de samme temaer tages op igen og igen: Afgrænsning og udstødelse, økonomiske overvejelser over belast-

ningens omfang, reproduktionens mængde og kvalitet, sædelighed, moral og ansvarsplacering i forhold til de udskiltes ophold og behandling (Eivergaard 2003). Hvad skal vi stille op, hvis den horisontale historie ikke længere præges af udviklingsoptimisme, samtidig med, at den vertikale historie gentager italesættelse af metoder, der antages at "virke" i forhold til stadig nye grupperinger af mennesker, der som socialt udsatte allerede er udstødt af samfundet?

"Selvom tvivlen kunne nage, kunne den ikke få mig til at ændre holdning og vision", skriver Preben Brandt i sine erindringer. Og han fortsætter: "Jeg fastholdt, at vi skulle fortsætte med at forene faglighed med medmenneskelighed og have tid til at give kontakt og andre basale goder uden at lade dem følges med krav om ændringer" (Brandt 2012, s. 236). "Vi ville ikke jage nogen væk ved at stå parat med et effektivt behandlingsprogram, som de skulle acceptere som betaling for et måltid mad" (Brandt 2012, s. 237).

Håbet om at ændre både den horisontale og vertikale historie ligger ikke i en bestemt metode, men i et nærvær mellem mennesker. "Håbet er her og nu. Det er i det flygtige øjeblik, at vi lever livet. Derfor hører håbet også til i det flygtige øjeblik nærvær" (Sørensen 2008, s. 185).

Ifølge Peter Kemps bog om den franske filosof Emmanuel Lévinas udtrykker *den andens* ansigt den første belæring, hvis pointe er, at "en meningsfuld verden er en verden, hvor den anden er" (Kemp 1992, s. 52). "For Levinas tænkes den sande nærhed kun, når man taler om den andet-hed, der "betyder noget udenfor enhver kvalifikation", dvs. om kontakt til og bekymring for den anden, om ægtheden i åbenheden for den anden" (Kemp 1992, s. 53). Lévinas tanke om, at nærheden ligger udenfor enhver kvalifikation, betyder ikke, at viden er unødvendig. Men udsagnet peger på, at et menneske ikke behøver at være kvalificeret til noget for at indgå i en relation. Al menneskelig udvikling starter relationelt fra begyndelsen af et menneskes liv.

Litteratur

Agamben, Giorgio (2009): *Undtagelsestilstand*. Forlaget Philosophia, Århus.

Bertelsen, John, Kirkebæk, Birgit (2014): *Uønsket i Danmark – bortsendt til Amerika*. SFAH's Skriftserie Nr. 55.

Brandt, Preben (2012): *Udenfor. Erindringer fra et liv på kanten*. Kristeligt Dagblads forlag, Viborg.

Bråten, Stein (1998): *Kommunikasjon og samspill. Fra fødsel til alderdom*. Tano Aschehoug, Otta Norge.

Bråten, Stein (2000): *Modellmakt og altersentriske spedbarn. Essays on Dialogue in Infant and Adult*. Forlaget Sigma, Bergen.

Stein Bråten (ed.)(2007): *Om Being Moved. From Mirror Neurons to Empathy*. John Benjamins Publishing Company Amsterdam/Phialdelphia.

Buber, Martin (1967): *Jeg og du*. Cappelen Forlag, Oslo.

Christensen, Michael (2015): Dokumentation, Resultatfokus, Evidens. Hvad virker? I: *Social Kritik. Tidsskrift for social analyse og debat nr. 143, oktober 2015, s. 4-5*.

Dahler-Larsen, Peter (2015): Den sociale konstruktion af resultater. I: *Social Kritik. Tidsskrift for social analyse og debat nr. 143, oktober 2015, s. 26-39*.

Eivergård, Mikael (2003): *Frihetens milda disciplin. Normalisering och social styrning i svensk sinnessjukvård 1850-1970*. Institutionen för Kultur och Medier/Etnologi, Umeå Universitet.

Fogh Jensen, Anders (2003): Indledning til: Foucault, Michel. *Galskabens historie i den klassiske periode*, Frederiksberg: Det lille forlag.

Hansen, Bjørg Røed (2014): *I dialog med barnet. Intersubjektivitet i udvikling og psykoterapi*. Akademisk forlag, København.

Høgsbro, Kjeld (2013): Evidenslogik og praktisk erfaring inden for rehabilitering. I: Bonfils, Inge Storgaard,

Kirkebæk, Birgit, Olsen Leif, Tetler, Susan (red.): *Handicapforståelser. Mellem teori, erfaring og virkelighed*. Akademisk Forlag, København, s. 119 – 134.

Jensen, Mogens (2015): Fra fokus på evidens til kvalitet. I: *Social Kritik. Tidsskrift for social analyse og debat nr. 143, oktober 2015, s. 14-24*.

Kemp, Peter (1992): *Lévinas*. Forlaget Anis, Frederiksberg.

Klemperer, Victor (2011): *LTI. Det tredje Riges sprog. En filologs notesbog*. Forlaget Tekst og Tale, Ringkøbing.

Lihme, Benny (2015): Ansigtsløs pædagogik. I: *Social Kritik. Tidsskrift for social analyse og debat nr. 143, oktober 2015, s. 2-3*.

Mead, George Herbert (2005): *Sindet, selvet og samfundet*. Akademisk Forlag, København.

Møller, Lis (2014): *Professionelle relationer*. Akademisk Forlag, København.

Rønsholdt, J., Groot, A., Godrim, F, og Bech, E. M. (2013): *Relationspsykologi i praksis*. Frederikshavn: Dafolo.

Stern, Daniel N. (1991 og 1995): *Barnets interpersonelle univers*. Hans Reitzels Forlag, København.

Willig, Rasmus (2009): *Umyndiggørelse*. Hans Reitzels Forlag København.

Stern, Daniel N., Bruscheweiler-Stern, Freeland, Alison (1999): *En mor bliver til*. Hans Reitzels Forlag, København.

Stern, Daniel N. (2004): *Det nuværende øjeblik. I psykoterapi og hverdagsliv*. Reitzels Forlag, København.

Sørensen, Søren, Peder (2008): *Det dyrebare menneskeliv – korshærchef Bjarne Lenau Henriksens liv og virke*. Forlaget Sohn, Rødovre.

Warming, Hanne (2015): Gør evidens mere skade end gavn? I: *Social Kritik. Tidsskrift for social analyse og debat nr. 143, oktober 2015, s. 6-13*.

DEL II

2.1 Det Fælles Ansvar II – De socialpolitiske ambitioners storhed og fald

Udsatte borgeres livskvalitet og arbejdsmarkedstilknytning blev målt i det største socialpolitiske program i nyere tid, Det Fælles Ansvar II. Programmet tegner historien om ambitiøse indsatser, der først bliver målt, siden evalueret og endelig fordufter i politisk passivitet.

af Lasse Wamsler, journalist

Det bliver ved i mange år med ketoganen. I frokostpauserne og om aftenen. I 13 år arbejder Hanne Dam som sagsbehandler i Kolding, uden at stofmisbruget afsløres, eller straffeattesten bliver smudset til. Først da blodpropperne hober sig op og for alvor gør det svært at stå eller gå, opsøger hun hjælp: ”Jeg kunne sidde på mit fine kontor, med en titel som sagsbehandler, og kigge ned på gutterne med deres fedtede hår og deres sorte hunde. Og tænke: godt, det ikke er mig, der sidder i rendestenen,” siger Hanne Dam og tilføjer: ”Jeg havde bare glemt, at jeg havde taget rendestenen med hjem.”

Men NA-møderne er ikke nok for Hanne Dam, hun er fysisk syg. Og så bliver hun også gravid. Kommunen fortæller, at hun i slutningen af sine 30'ere ikke længere kan arbejde og derfor må indlade sig på et liv på førtidspension. Det bliver katalysatoren for en lang proces af smerte, abstinenser, familiekonflikter – og endelig en tilværelse som clean.

”Jeg ville ud og bevise, at jeg ikke allerede skulle på pension,” siger Hanne Dam, hvis beslutning om at trodse blodpropperne og abstinenserne bliver et startsignal til at træde ind på byens socialpolitiske scene. ”Så tænkte jeg: 'Vi laver et værested, så flere kan smide stofferne'. For jeg ville ikke være den eneste clean præmieko her i Kolding,” fortæller den 56-årige koldingenser om den proces, der leder til oprettelsen af værestederne Regnbuen og De Frie Fugle for henholdsvis aktive og clean stofmisbrugere. De to væresteder skulle tilbyde tidligere og nuværende stofmisbrugere et socialt netværk samt en vej hen imod et fortsat stoffrit liv. Men det var først med udspillet Det Fælles Ansvar II (2007-2011), at værestederne fik mulighed for at udvide deres åbningstider.

”Vi sad vist fire personer og skrev en ansøgning, og en dag trillede der så 7,6 millioner kroner ind,” husker Hanne Dam, som i dag har været stoffri i snart to årtier og til daglig arbejder i det kommunale jobcenter for tidligere stofmisbrugere samt sidder i byrådet for Socialdemokraterne. ”Der-efter måtte vi ud og dokumentere, at stofmisbrugere godt kan flytte sig fra

A til B. Det er der ellers ikke mange, der tror på. Vi måtte skaffe evidens for politikerne og for hr. og fru Jensen. At hvis du stopper penge i de her mennesker, så kan det godt betale sig; hvis en stofmisbruger bliver clean, så kommer pengene 39 gange tilbage, ligesom en tørlagt alkoholiker giver pengene 49 gange retur.”

Fakta: Det Fælles Ansvar II

Det Fælles Ansvar II kørte fra 2007 til udgangen af 2011 og havde et todelte sigte: dels at bringe socialt udsatte borgere tættere på arbejdsmarkedet med henblik på selvforsørgelse, dels at øge deres livskvalitet og kompetencer. Med Det Fælles Ansvar II ønskede den daværende regering at måle effekten af indsatserne til de mest udsatte grupper, og her adskilte programmet sig fra Det Fælles Ansvar I (2002), der især havde fokus på de frivillige organisationers rolle i det sociale arbejde.

Det Fælles Ansvar II skulle med en indsprøjtning på 620 mio. kroner, primært hentet fra satspuljemidlerne, introducere effektmål og dokumentation på det sociale område – et i særklasse ambitiøst handlingsprogram, der finansierede opsøgende kommunale teams, flere væresteder, udvidet åbningstid samt kommunale satellitkontorer i udsatte boligområder. Og ikke mindst en bred vifte af aktivitetstilbud om alt fra fisketure rettet mod stofmisbrugere og knallertværksted for unge til kolonihaver drevet af traumatiserede flygtninge. En udførlig, løbende dokumentation var et fælles krav til alle projekterne. Fokus skulle rettes mod konkrete resultater i de socialt udsatte gruppers tilværelse: hvad virker og hvad fejler? Dette skulle både medvirke til at opkvalificere den lokale indsats, men også bidrage til den overordnede styring af programmet samt til at finde frem til de mest vellykkede indsatser.

Evalueringen foretaget af Rambøll Management Consulting var sjældent omfangsrig, og frem til den fjerde statusrapport i 2010 blev der indsendt skemaer for over 3.000 deltagere.

Programmet blev udarbejdet i samarbejde mellem daværende Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Vi ejer hele verden

Det Fælles Ansvar II efterlader et aftryk ikke blot hos Hanne Dam i Kolding, men også hos landets over 80 øvrige socialpolitiske projekter, der får del i puljens 620 millioner kroner – en for udsatteområdet sjælden rundhåndethed, der bliver født ud af en situation i midten af 00'erne, hvor Danmark på få år halverer statsgælden. Hvor daværende finansminister Thor Pedersen (V) betyder, at ”over tid ender det med, vi ejer hele verden”, og hvor formand for Rådet for Socialt Udsatte, Preben Brandt, forklarer pressen, at ”hvis jeg var hjemløs, ville jeg hellere være det i dag, end for ti år siden”.

Friværddierne stiger, det samme gør beskæftigelsen, og et politisk flertal vedtager et velfærdsforlig, der blandt andet stiller krav om, at ledige kommer hurtigere i job. Siden 2004 har et visitationssystem med de fem såkaldte matchkategorier været indført – et kategoriseringssystem til at bedømme graden af match imellem den enkelte borgers kompetencer og arbejdsmarkedets krav. Herefter skal socialrådgivere ikke længere blot fokusere på borgerens problemer, men derimod på potentialerne for at vende tilbage til arbejdsmarkedet. Tidens mantra er arbejdsmarkedsparathed, og den arbejdsløse borger bliver til det jobsøgende individ, problemer bliver til midlertidige hindringer på vej mod arbejdsmarkedet.

Dette fokus på arbejdsmarkedsparathed skinner også igennem i Det Fælles Ansvar II, hvor det allerede i forordet fastslås, at ”det overordnede mål er at støtte de socialt udsatte grupper i at tage de nødvendige skridt hen mod en form for beskæftigelse.” Således kan socialminister Eva Kjer Hansen (V) på et samråd i efteråret 2006 konstatere, at der er tale om en historisk chance for, at også misbrugere, sindslidende, hjemløse, prostituerede og andre med sociale problemer kan træde ind på arbejdstagernes arena: ”Arbejdsmarkedet kører for fuld damp, og der efterspørges arbejdskraft som aldrig før. De tider er ovre, hvor arbejdsgiverne frit kan plukke blandt ledige, der alle har deres fulde arbejdsevne i behold. Virksomhederne har i højere grad fået øjnene op for, at der er værdifuld arbejdskraft at hente, selvom der ikke kan udføres et otte-til-fire-job.”

Fast forward til februar 2012: Tre år efter at en global finansiell krise har rystet store dele af verden, udkommer Rambølls afsluttende evalueringsrapport. Den viser, at Det Fælles Ansvar II langt fra bringer socialt udsatte tættere på arbejdsmarkedet: ”... Det er vanskeligt at bringe den samlede gruppe af socialt udsatte borgere i ordinær eller støttet beskæftigelse,” lyder konklusionen. En egentlig beskæftigelse kan programmet altså generelt set ikke være med til at løfte, især på grund af målgruppens ofte komplekse sociale og helbredsmæssige problemer. Samlet slår rapporten fast, at fire ud af ti af de adspurgte har oplevet en mindskelse af

deres problemer under programperioden, mens samme antal har oplevet en forværring af deres situation.

Projekterne svinder bort

Daniel Schwartz Bojsen husker godt konklusionerne. Han sidder i dag som centerchef i Københavns Kommune, hvor han arbejder med datagrundlaget for kommunens velfærdsindsatser, men Det Fælles Ansvar II står stadig klart i erindringen. I tre af programmets fire år ledte han Rambølls evaluering, som endte med at være en af de største af sin slags i mange år. Daniel Schwartz Bojsen gransker omhyggeligt sine ord, når han fortæller om Det Fælles Ansvar II. Ikke køligt anskueliggørende som klicheen om en konsulent, der næres af forandringsteorier og evidens, men som omtaler han et forlist ægteskab.

”Det Fælles Ansvar II var ingen kæmpe succes,” siger han fra forvaltningens stille mødesal med udsigt ud over en af byens grønne områder. Han nævner, at mængden af projekter, der fortsatte efter Det Fælles Ansvar II, hurtigt svandt bort. Projekterne var enten ikke bæredygtige eller savnede politisk opbakning, mener han: ”En stor del af grundideen var, at jo flere aktiviteter på værestederne, jo hurtigere kan vi flytte borgerne ud af deres dårlige livssituation. Og det lykkedes ikke! De fleste har været glade for at være med, men ideen om, at flere af disse aktiviteter kunne give dem et job, det kunne vi ikke finde bevis for her,” siger han og nævner, at det ikke altid var let for indsatserne at knytte an til programmets mere overordnede mål.

”Flere aktiviteter på værestederne gør ikke, at du kommer i job. Hvis du er udsat, har været udenfor arbejdsmarkedet i 30 år og i øvrigt er misbruger eller psykisk syg, så er det, at du kan lave mere nede på dit værested, ikke noget, du får et job af. I det hele taget er det svært at lykkes med at få et job.”

Kaffe og konflikter

5.582 udsatte borgere modtager hjælp og støtte i forbindelse med Det Fælles Ansvar II – det første store initiativ for socialt udsatte i Danmark, som er drevet ud fra løbende resultatbaseret styring. Til programmet skal de medvirkende projekter indsamle data og eksempelvis udarbejde en forandringsteori. Og til dette formål drager Rambølls kavaleri af konsulenter rundt og bistår med at formulere mål og planer for de over 80 projekter. Udstyret med speedmarkere og post-it-sedler rejser de ud for at afholde og facilitere workshops, der kan sætte ord på de forudsætninger, praktikerne

allerede arbejder ud fra. Mens Det Fælles Ansvar II-programmet i forvejen har skitseret de to overordnede mål – forbedret livskvalitet og arbejdsmarkedstilknytning – skal projekterne altså selv finde frem til delmålene, eksempelvis at et kommunalt udsatteteam skal visitere x antal borgere inden årets udgang, eller at hjemløse på et værested skal have opnået en mere fornuftig døgnrytme.

Daniel Schwartz Bojsen husker, hvordan han under programperioden selv ivrigt rejser landet rundt og tegner streger på tavler. Men ikke alle steder går samarbejdet lige gnidningsfrit. Ét sted når Daniel Schwartz Bojsen kun lige at tage den første kaffeslurk og oplyse om workshoppens syv timers varighed, før værestedslederen med rynkede bryn bryder ind: ”Inden du starter, vil jeg godt bede dig nævne alle problemerne med din metode, hvordan den kan være med til at skade socialt arbejde, og hvilken kritik der har været af den.” ”Det kan jeg godt, men vi har også et program, vi skal løbe igennem i dag,” svarer Daniel Schwartz Bojsen, men kortes hurtigt af. ”Jeg tror ikke, du hører mig. Vi aflyser workshopen lige nu, hvis du ikke gør, som jeg siger,” udbryder værestedslederen, som Daniel Schwartz Bojsen i dag husker ordvekslingen. ”Så kiggede jeg på uret – 9.15 – og tænkte: ’det bliver en lang dag.’ Og det blev det!”

Måling møder modstand

Også andre har svært ved at se ideen i, at eksterne konsulenter, som er berøjste i fine fraser og managementbegreber, kan hjælpe erfarne praktikere med at sætte ord på deres faglighed: ”Nej, hvorfor skal jeg forklare, hvad jeg forstår ved socialt arbejde – det får jeg ikke noget ud af,” erindrer Daniel Schwartz Bojsen som et standardsvar. Denne skepsis er oftest knyttet til den stående diskussion af, om effektmål og resultatbaseret styring er en ny New Public Management-tankegang, som sætter menneskelige relationer på formel og ødelægger det sociale arbejde.

”Modstanden var stærkest overfor selve det at måle arbejdet. Alligevel ville de fleste gerne tale, og hovedparten var glade for processerne. Det handler jo om at tale sin faglighed frem; at systematisere og tydeliggøre den kausalitet, der ligger i alle vores hoveder: at eksempelvis aktiviteter på væresteder kan føre til at gøre noget godt for borgerne. Vi har jo altid en teori om, hvordan tingene hænger sammen – nogle gange er den rigtig, andre gange forkert,” fortæller Daniel Schwartz Bojsen.

”Vi har alle noget, vi mere eller mindre ubevidst tror på. Også det enkelte værested. Eksempelvis at hvis vi ser borgeren i øjenhøjde, så er vi med til at genopbygge noget; at de bliver set som mennesker igen i stedet for systemets klienter. Og her kan forandringsteoriene udfolde og synliggøre

de begreber og ord, projektdeltagerne selv anvender, uden måske at tænke over det. Og det er så forandringsteorien, de bliver evalueret op imod,” siger Daniel Schwartz Bojsen og afviser, at programmets videns- og dokumentationskrav skal ses som en decideret evidensbasering, men dog det første skridt i bevægelsen hen imod at evidensbasere dansk udsattepolitik.

Ikke alt skal man måle

Kigger man på programmet som helhed, fremstår Det Fælles Ansvar II som satspuljemidlernes svar på et mangehovedet søuhyre. Organisatorisk stikker projekterne i en del retninger – fra det landsdækkende til det helt lokale, fra frivillige og kirkelige grupper til kommunale teams af sagsbehandlere. Frontpersonalet varierer fra at være fuldtidsansatte med lang socialfaglig erfaring bag sig til frivillige, der øser spaghetti bolognese op i væresteder eller hypper kartofler med brugere med sindslidelser.

Mangfoldigheden i projekterne afspejler derfor også, at programmet ikke har haft ”afsæt i en bestemt tilgang, et bestemt rationale eller en særlig metode”, som Rambølls evalueringsrapport fastslår. Blot deler projekterne det ophav, at de alle er underlagt en resultatbaseret styring, hvor man ved løbende afrapporteringer af indsatsen prøver at afstemme opfyldelsen af de fastsatte mål. Det afføder spredte protester hos medarbejderne, erfarer Daniel Schwartz Bojsen, når eksempelvis værestedernes brugere hver tredje måned skal svare på, hvordan det går med livskvaliteten og arbejdsevnen. ”Mange oplevede det som irrelevant, spild af tid, unødigt dokumentation, som noget, der ikke fangede essensen af det relationsarbejde, de lavede.”

– Er der ikke grænser for gyldigheden af de her måle- og dokumentationskrav?

”Det er ikke alt, man skal måle, og man skal ikke altid være optaget af, at noget skal give effekt. Det kan for eksempel være svært at måle effekten af omsorg på et plejehjem, som handler om at være til stede overfor beboerne og medvirke til at give dem et godt liv. Så når man ikke er ude på at skabe en specifik forandring i en borgers liv, men mere at fremme en generel kvalitet og tilfredshed, giver det ikke mening med resultatbaseret styring,” forklarer han. Alligevel er Daniel Schwartz Bojsen imod ideen om, at vi ikke skal måle effekten af arbejdet med socialt udsatte. For godt nok er relationsskabelse en vigtig del af tilværelsen, og relationer har dermed en værdi i sig selv, men hvis samfundet tilbyder en offentlig ydelse, så bør relationen ikke være et mål i sig selv, mener han. Så skal relationsarbejdet også føre til noget andet.

”Jeg mener, at de mest udsatte har mindst lige så meget krav på, at indsatser virker. Hvis du skal opereres for noget, så kræver du jo også, at du bliver rask og ikke er lige så syg bagefter. Og du vil gerne vide, at operationskniven bliver ført på en måde, der baserer sig på viden, og som man ved gør en forskel. Hvorfor skulle det være anderledes, hvis du er misbruger og udsat?” spørger han retorisk og uddyber: ”De udsatte har mindst lige så meget krav på grundige, veldokumenterede metoder som os andre.”

En rigtig ketogan-by

”Prøv at se, det ene øjenlåg er helt hævet!” gjalder det ud i spisestuen på værestedet Regnbuen i Kolding. Bemærkningen kommer fra Annika, der står i en pelset overfrakke og sin chihuahua-lignende hund i favnen. Selv tror hun, det er en rift, hunden har, men Kim mener, det er et bygkorn. Han står og gynger i en stor termojakke, mens han prøver at få nogle tomme flasker ned i en pose.

”Tror du, jeg skal ud og lave penge for at gå til dyrelægen?” spørger hun. Ordene er rettet imod værestedets leder Helle Hedegaard, der er søster til den Hanne Dam, som vi mødte indledningsvis i denne artikel. Men spørgsmålet rummer også et håb om, at hævnningen dog ikke er så alvorlig, at Annika må ud og hente stoffer på samme måde som sidst med Tykke-Ali, der med sin voldsomme sukkersyge og sit nedsatte syn kører ad helvede til i mørke, og som hun tidligere skyldte hele sin kontanthjælp.

”Jeg har dæleme også taget mig sammen. De sidste tre uger har jeg kun taget noget to gange om ugen, mandag og torsdag. Så nu håber jeg bare, jeg kan holde skansen – og hvis jeg kan nøjes med en gang om ugen, så kan jeg sgu også snart lige så godt stoppe,” lyder det fra Annika. Helle Hedegaard bifalder med et smil. Som værestedslederen troner i midten af spisestuen med sine jadegrønne briller og spejlblanke støvler kunne man forledes til at tro, at dette er et pr-bureau og ikke et hus fuld af aktive stofmisbrugere, hun skal til at lukke af for aftenen. Sandt at sige er og bliver Regnbuen Helle Hedegaards øjesten, som hun var med til at bringe til verden i 1996, da heroinen endnu ikke var nået til Kolding. Det var dengang, byen var en ”rigtig ketogan-by”. En tid hvor byen endnu ikke havde set eksempler på én eneste clean stofmisbruger, og hvor tanken om afvænnning var fjern. Hvor en smertestillende ketogan-pille fra Lundbeck virkede som det sikre valg at skaffe fra sofaen via en budtjeneste. Og hvor netop dette sløvende medicinpræparat blev den direkte årsag til, at blodpropperne og fejlfixene kom væltende ind, og at Helle Hedegaard som nyuddannet sygeplejerske blev bidt for livet af arbejdet med misbrugere.

”Der var så meget lort, og det syntes jeg var skidedejligt at arbejde med. Amputationer og store nekrotiske sår, der var knald på!” siger hun og uddyber købstadens forandring fra ”ketogan- til heroinby”: ”Kvinderne var de sidste, der rykkede fra ketoganen. De var meget mere veldoserede end mændene: de passede børnene og deres job, fordi de vidste, at de kunne klare to ‘ganer og en nitrazepam til morgenmad, så lige et fix i frokostpausen og så vente med et ordentligt dyt til om aftenen. Men virkningen var præcis den samme; sårene og de rådne lemmer,” siger hun og understreger, at Kolding skam stadig er en blød by sammenlignet med mere stofbelastede Vejle og Esbjerg. På Kolding-egnen er rockerne for længst blevet nødt til at trække sig stiltfærdigt tilbage til deres tatovørbutikker, ingen tæskehold er ude for at opkræve penge, og byens største dope-pusher kører i en Berlingo, forsikrer hun.

I dag drives Regnbuen som kommunalt værested for aktive stofmisbrugere. Foruden Helle Hedegaard består personalet af en socialrådgiver og stedet er også praktiksted for pædagogisk assistent-elever og socialrådgiverstuderende. Foruden et varmt måltid mad tilbyder Regnbuen rene kanyler og social- og sundhedsfaglig bistand, og stedet opererer ud fra tre simple regler, som alle forventes at overholde: intet stofindtag, tyveri eller vold i huset. Blandt værestedets brugere er tre ud af fire mænd, og på en sædvanlig dag kommer 50-60 personer ind af døren til det undselige hus bag Rema 1000. For nogle er det en fast, daglig rutine, for andre sker det i korte, men tilbagevendende, perioder.

Man stritter imod

At Regnbuen overhovedet ryger med i puljen af Det Fælles Ansvar II-projekter skyldes, at værestedet ansøger om at holde længere åbent i hverdage samt i weekenden. Den udvidede åbningstid skal mindske det antal timer, brugerne tilbringer derhjemme i ensomhed, hvor mange hænger fast i negative adfærdsmønstre, misbrug og kriminalitet. I stedet tilbydes de via gåture og svømning en oplevelse af meningsfulde fællesskaber, sund kost, større struktur i hverdagen og muligheden for at bidrage til aktiviteter som madlavning og tøjvask. Regnbuen ender med at modtage 7,6 millioner kroner, og i projektets forandringsteori giver man tilsagn om, at der hver tredje måned skal optælles brugere og besvares spørgeskemaer. Her ser man blandt andet på brugernes sundhedsudvikling, de sociale relationer, regelmæssighed, kriminalitet, indtagelse af mad samt kontakt til pårørende. Men der er snublende kort fra at juble over millionbevillingen til pludselig at sidde til workshop i det kommunale uddannelsescenter med Rambøll som rorgænger. Det føles som et lavpunkt at skulle formulere en

forandringsteori, og i Kolding stritter man til at begynde med imod, husker Helle Hedegaard.

”Hende konsulentten var jo fan’me ikke en dag over 30, og så havde hun alle de her post it-sedler. Men jeg glemmer det aldrig – hvor systematisk og hvor dygtig hun var. Hun var skidegod til at få os til at sætte ord på, hvad der sker i en forandring, og jeg tog min skepsis op til genovervejelse samme dag. For jeg kunne jo se, at hun vidste, hvad vi talte om, og at vi lige så godt kunne være en flok ingeniører, der sad og skulle lave en dingnot,” siger hun og tilføjer: ”Jeg kunne se, at hun forstod, processen er ens. Vi var virkelig betagede af, hvordan det her menneske, der ikke var uddannet blandt misbrugere, lynhurtigt kunne sætte sig ind i den proces, vi skulle arbejde med. Vi passede simpelthen ind i nogle skemaer. Vi ruskede lidt og sagde ‘jo jo, det er måske ikke sikkert, at det er helt sådan.’ Men det var helt sådan.”

Trods det positive møde med konsulentterne virker det provokerende på Helle Hedegaard og hendes kolleger, at de udsendte Rambøll-folk vil have dem til at måle på de bløde værdier og det relationelle arbejde. En slags hel- ligbrøde, som hun genkalder det: ”Det var jo en masse bløde værdier, der pludselig blev målt. Alle ”de varme hænder”, som jeg jo selv er en del af, har altid tænkt, at vi var helt specielle. At man ikke kunne måle os. At sådan noget som kvalitetsstandarder slet ikke kan måles. Men det kan det! Man kan godt måle, hvad der sker i relationer,” siger hun og uddyber: ”Man kan måle tid. Jeg kan måle, hvor mange kilo kartofler, der er blevet spist. I det tidsrum, som misbrugerne er væk fra gaden, er de sammen med os og tager ikke stoffer. Jeg kan godt måle den tid, hvor de befinder sig særlige steder, og hvad vi laver i den tid.”

– Men er det ikke nemmere at sige for dig, som arbejder med stofmisbrugere på en afgrænset lokalitet, mens andre ikke kan opveje borgerkontakten i for eksempel kilo kartofler?

”Selvfølgelig får vi også mere ud af at kende tiden end folk, der arbejder med for eksempel skizofrene. Jo længere tid, folk er herinde, jo mindre lort laver de derude.” Dog mener Helle Hedegaard, at der er en række åbenlyse fordele ved at lade sig måle. For det første er det effekt, der udløser støtte- midler. Men ikke mindst kan tal og effekt være med til at synliggøre nogle mønstre, man ellers ikke ser, mener hun.

”Da vi startede Regnbuen, betragtede vi det mest som en endestation: at alle har ret til respekt, uanset om de har valgt et liv som stofmisbruger. Men så viser det sig jo, at når man danner relationer og bliver mødt med tillid, så giver det ro. Og kun i denne ro kan man tage en ordentlig beslutning – den kan ikke tages på gaden med et halvt gram dope, der skal sælges for at få en

hund med bygkorn til dyrlægen. Der kan man ikke tage de store beslutninger. Så rent faktisk blev vi en midtvejsstation i stedet, for vores tal viste, at flere bliver clean og færre dør. Og det syntes vi selv var pissegodt,” siger hun og tilføjer: ”I dag kan vi godt mærke, at vi ikke længere går så tit til begravelse.”

Dobbeltlivet som misbruger

Foruden ketogan-misbrugernes gulfede sår og mangel på arme eller ben sker Helle Hedegaards draging imod denne verden også på grund af andre, mere personlige grunde. Hendes søster, Hanne Dam, der på dette tidspunkt lever et dobbeltliv som pillemisbruger og sagsbehandler, er kilde til stor frustration og vrede. Hele familien er halvvejs ved at gå i stykker over hendes tilværelse som narkoman. ”Jeg var derfor taknemmelig for, at der kom et sted for aktive misbrugere,” fortæller Helle Hedegaard.

Siden er de to søstre begge med til at udfolde Det Fælles Ansvar II-projektet, der både omfatter Regnbuen og De Frie Fugle. Mens Helle Hedegaard tager sig af værestedet for aktive stofmisbrugere, Regnbuen, driver Hanne Dam værestedet De Frie Fugle, hvor kravet er, at brugerne har taget skridtet hen imod en stoffri tilværelse. Adskillelsen af de to steder er vigtig for at beskytte de, der via De Frie Fugle håber på at kunne træde ind i ”normaliteten”. For når man kommer på Regnbuen, er man så godt som færdig; her er alle facader krakeleret og familien og jobbet typisk røget for længst. Og ofte er det vejen hertil, der er lang og opslidende. Hvor løgnene og benægtelserne tårner sig op, forklarer Hanne Dam og nævner kvinder, der af frygt for tvangsfjernelser af børn aldrig indrømmer deres misbrug og kommer i behandling. Og mænd, der med solbriller kommer i BMW'er for at hente antabus i byens misbrugscenter og ikke ønsker at blive set.

”Som stofmisbruger er man bevæbnet til tænderne med argumenter og forklaringer på, hvorfor man ikke misbruger. Det er jo ikke stofferne, man dør af, men stresstilstanden ved at leve to adskilte liv. Man er på ”alert” hele tiden. Man skal finde dækhistorier, skaffe penge, skaffe steder, gå på arbejde, se børn og familie, og når kollegerne spørger, om man så fjernsyn i går, skal man på et splitsekund kunne huske, hvad fanden der var i fjernsynet i går,” forklarer Hanne Dam.

Alt behøver ikke være lort

Midlerne fra Det Fælles Ansvar II hjælper de to søstre med at blive klogere på, hvad de betragter som en clean tilværelse. ”Clean i adfærd”, som de i dag kalder det. Før programmet var dette ensbetydende med en tilværelse,

der var fri for indtagelse af stoffer. Nu starter diskussionerne om, hvornår man har ret til at blive opfattet som ”clean”? Pengene fra Det Fælles Ansvar II bruges blandt andet på ekstra personale samt tid til at tage disse etiske og metodiske debatter, som før er druknet i rutine og arbejdspress. Regnbuens personale finder frem til en forståelse af, at man er clean, når man opfører sig som det. Også selvom man for eksempel ikke er stoffri eller ude af sin substitutionsbehandling.

Med Det Fælles Ansvar II bliver Regnbuen dermed et forsøg på at lave en mellemvej mellem et clean og et aktivt værested. Man når frem til en opfattelse af, at man ikke nødvendigvis er aktiv stofmisbruger 24 timer i døgnet, og at brugerne derfor godt kan vaske tøj, sætte på plads eller lave småtingsarbejde, selvom de er alt andet end clean. Man når frem til, at ”alt ikke behøver være lort” for den enkelte bruger, som Helle Hedegaard beskriver det.

”Vi får snakkene, fordi vi får tid og penge til metodeudvikling. Og ved ikke at være så stringente lærer vi, at vores forhenværende syn måske har fastholdt nogle på et aktivt værested, hvor vi skulle have skubbet dem videre. Personer, som måske var klar til at rykke videre til et clean værested, selvom de ikke fuldstændig havde lagt stofferne fra sig.”

Færre stoffer giver nye problemer

Rambølls fokus på forandringsteori bliver afsættet til, at Helle Hedegaard begynder at interessere sig mere for forandring. På Regnbuen bliver der etableret personalefri brugergrupper, som laver deres egne regler, bortset fra grundreglen om at skulle ville forandringen.

”Du skulle have et ønske om forandring, og vi var skideligeglade med, om det var at tage en opvask i næste uge eller blive clean og gift og få et arbejde,” fortæller hun. Når brugerne får et klart fokus på, hvad de vil opnå – for eksempel nye tænder – så bliver en af værestedets ansatte tilkøbt som terapeut for at afklare, hvordan man kan imødekomme forandringsprocessen. I samme anledning omsluses brugeren langsomt fra det aktive værested til den clean socialøkonomiske virksomhed De Frie Fugle.

”Det smittede! Helt vildt. At have det godt er vanedannende, og det fik en stor status at have det godt. Men også at blive betragtet som medarbejder. Måske var dit arbejde at vaske fire skjorter om dagen, at tage telefon, lave kaffe til de andre, at lære at komme til tiden, det var ligegyldigt. Du var på arbejde og fik kolleger. Man fik bedre udflugter, mad og et liv mere på egne præmisser – hvis man kvalificerede sig til at tage springet fra det aktive til det clean værested,” fortæller Helle Hedegaard.

De af brugerne, der er tilstrækkeligt motiveret til forandring, bliver bedt om at svare på 50-100 spørgsmål som led i en månedlig evaluering. Og

svarene chokerer Helle Hedegaard og hendes kolleger. For som brugerne får det bedre, så bliver ét løst problem til 20 uløste problemer. Regnbuens medarbejdere bliver nødt til at genoverveje, hvordan de ser på svarene. For brugerne får flere problemer af at tage færre stoffer. Pludselig opdager de det problematiske i ikke at kunne betale for mad, som man før bare har stjålet i påvirket tilstand. Nu bliver det problematisk at skulle vaske tøj, og mange opdager, at de har smerter; noget som før altid blev sat i relation til stoffet, der enten var for lidt, for meget eller for dårligt.

”Man ser jo aldrig en narkoman, der er forkølet eller har ondt i halsen. Det viser sig jo i indrapporteringerne, at folk begynder at se på livet på en anden måde, ser nogle problemer, der ikke fandtes før. Hvis jeg alligevel står med det ene ben i graven, hvad fanden gør det så, om opvasken er taget, eller om tænderne er passet,” siger hun og uddyber: ”Alle tror jo, at når man ikke har et misbrug, så er livet en dans på roser. Men tværtimod. Nogle ting kan være meget sværere at håndtere ikke-påvirket end påvirket. Den erkendelse gav pludselig en gensidig respekt over at, ‘åh, jeg har måske ret til en gang imellem at hænge med næbet, selvom jeg ikke har et misbrug.’”

Gode takter afløses af uindfrieede løfter

I spisestuen lyder igen Annikas grødede røst, der spørger ind til, om der er efterladt noget mad fra frokosten. Helle Hedegaard svarer afkræftende, men mener til gengæld at kunne huske, at Kim egentlig godt kunne lide den orientalske kål med gulerødder.

”Nej, nej!” lyder det ovre fra hjørnet. ”Det sagde du sguda, Kim!” råber Helle Hedegaard højt tilbage. ”Nej, det gjorde jeg sa-tan-edme ikke da!” brøler han tilbage ovre fra hjørnet, denne gang i et glammende udbrud af pludselig forurettelse. De griner alle sammen, og Annika fortæller videre, at hun håber at kunne lægge en ren urinprøve på ”pengedag” om to uger, hvor hun har samvær med sin søn. Igen bliver spørgsmålet, om hun behøver at skulle ud for at lave nye penge, der skal dække både busbillet og fredagssnolder. Oplagt er det, at tusindvis af lignende samtaler har fundet sted på præcis samme sted med Helle Hedegaard som samme magnetiske pol, siden Regnbuens start for tyve år siden. Hun er en central aktør, da Regnbuen først som selvejende institution søger Socialministeriet om penge og siden kører videre under kommunen. Og hun er med til at lukke projektet med udvidede åbningstider i 2012, året efter Det Fælles Ansvar II ophører og lukker for kassen. I dag omtaler Helle Hedegaard Det Fælles Ansvar II som en drøm, der vækkes til live, men også som et uindfriet løfte.

”Vi ville gerne have set et Det Fælles Ansvar III. Vi forventede egentlig at kunne bruge de metoder, vi havde fundet frem til. En klokkeklar forvent-

ning. Men lige så højt, vi fik armene op over, at vi havde fået penge, lige så chokerede blev vi, da hele økonomien så braser sammen under os,” fortæller Helle Hedegaard. Den politiske forankring på rådhuset opstår aldrig. Det vedtages aldrig, hvem der skal sikre, at indsatsen fortsætter, hvis den viser sig at virke. Tværtimod sløjfes aktiveringspladser til aktive stofmisbrugere. Langsomt indser Helle Hedegaard, at det var en dramatisk fejl at starte en stor indsats, uden at have sikret projektet en politisk fremtid.

”Vi har oplevet dødsfald som følge af, at Det Fælles Ansvar II ophørte. Brugere, der formåede at leve det liv, som puljen muliggjorde, og lige pludselig, når det forsvinder, så ikke længere passer ind. En døde lige her af en overdosis,” siger hun og henviser til en tidligere bruger, som man i programperioden accepterede som stoffri, fordi han trods sit stofmisbrug havde en clean adfærd på værestedet. Da midlerne fra Det Fælles Ansvar II udløber, skærpes kravene, gråzonen mellem clean og aktiv snævres ind, og han føler sig presset ind i den behandling, han ellers har holdt sig fra. Og bukker under.

”Der skal meget lidt til for de her meget skrøbelige mennesker, før deres liv gynger gevaldigt. Og så lukker vi bare projektet. Hvad fanden bilder vi os ind!” Også Hanne Dam er stadig forbitret over, at den politiske vilje udeblev.

”På et værested står man jo og skal både gøre lokummet rent, hilse på borgmesteren, lave evalueringer, og så skal man også ud og sælge projektet. Plus passe den daglige gang. Og så sagde det bare ”tjup”, og så var det overstået,” fortæller Hanne Dam og spørger retorisk, hvorfor ministeriet bevilger 7,6 millioner kroner, hvis det bare skal være en midlertidig, socialfaglig boble?

”Vi havde hele den jyske muld med, men kunne ikke overbevise politikerne. Udvalgsformanden insinuerede, at det var misbrugernes eget ansvar, fordi de ikke kunne finde et job – selv om alle ved, at ingen vil ansætte dem. Og fra en anden politiker lød det, at modsat én med Downs Syndrom kan en narkoman jo bare tage sig sammen.”

Indsatsen fremstår ligegyldig

Hvor Det Fælles Ansvar II er VK-regeringens socialpolitiske prestigeprojekt igennem 00'erne, så skifter fokus efter SSFR-regeringens tiltræden i november 2011, en måned før programmets udløb og kort før evalueringsrapporten udkommer. Her opsummerer socialminister Karen Hækkerup (S) på et samrådsmøde i Folketingets Socialudvalg Det Fælles Ansvar II-indsatsen med ordene, at der var ”nogle, der fik det bedre, og nogle, der fik det dårligere” – med henvisning til rapportens konklusion om, at 42 procent har

oplevet en positiv udvikling, mens 38 procent har oplevet en forværring af deres situation under programperioden. Samtidig fastslås det, at regeringen ikke har i sinde at støtte en ny, samlet socialreform baseret på erfaringerne fra de to foregående Det Fælles Ansvar-programmer.

I en kronik i Politiken fra 2013 kritiserer Venstre-politiker Eyvind Vesselbo regeringens linje og efterlyser en politisk strategi for hjælpen til de mest udsatte borgere. Han anklager ministeren for at fordreje evalueringsrapportens tal i en retning, så indsatsen fremstår ligegyldig.

”Det er simpelthen en hån mod de socialt udsatte og de socialarbejdere og organisationer, som gennem fire år brugte utallige timer på indberetninger, forandringsteoriworkshopper og netværksmøder i den tro, at solid og professionelt udført dokumentation ville få en varig positiv betydning for udviklingen af hjælpen til de udsatte,” pointerer Eyvind Vesselbo. Han stiller sig samtidig kritisk overfor, hvordan praktikere frem over vil opfatte effekt- og dokumentationskrav, når nu ministeren ”på den arrogante og bedrevidende facon skrotter det mest omfattende dokumentationsarbejde på udsatteområdet nogensinde”. Om den famøse henvisning til, at nogle fik det bedre og andre dårligere, indvender Venstre-politikeren, at man undervejs i programperioden må forvente at opnå et mere nuanceret billede af borgernes problemer: ”Rapporten konkluderede, at 42 procent havde oplevet en positiv udvikling, og at 38 procent havde oplevet en negativ udvikling i deres situation, men det skal jo ses på baggrund af, at hele gruppen af socialt udsatte ville have fået det værre, nogle endda meget værre.”

Det største slag

At socialt udsatte grupper kontinuerligt får det værre og værre, pointerer også Cliff Kaltoft, sekretariatschef i Landsforeningen af VæreSteder og indtil for nylig medlem af Rådet for Socialt Udsatte: ”De 38 procent ville have fået det værre under alle omstændigheder. Det kan ikke tilskrives Det Fælles Ansvar II’s skyld,” siger han og omtaler det som ”det største slag, vi nogensinde har fået”, at projekterne ikke fik lov at fortsætte efter programperiodens ophør i 2011. Han mindes, hvordan ministeren efter programmets ophør turnerer rundt til konferencer, hvor der tales om ”less is more”, og hvordan der efter Cliff Kaltofts vurdering sker en udbredelse af forestillingen om, at knaphed fører til socialpolitisk idérigdom. Endelig er det en kombination af enten ulyksalige omstændigheder eller lavmælt politisk timing, at evalueringsrapporten først bliver offentliggjort i februar 2012, da forhandlingerne om næste års satspuljeforlig er afsluttet.

”Rapportens konklusioner kom aldrig med i forhandlingerne om satspuljen. Når alle projekterne stoppede med udgangen af 2011, og vi først

kan tage debatten igen i 2013, så virker Det Fælles Ansvar II jo allerede gammelt. Men meningen var jo, at man for første gang skulle have noget at bygge videre på,” siger han.

En væsentlig del af Det Fælles Ansvar II var udsatteidrætten. Her var værestederne aktive i udviklingen af Dansk Værestedsidræt, men også i forhold til etableringen af nogle idrætskraftcentre i Esbjerg, Horsens, Århus og Odense. Men denne del af Det Fælles Ansvar II blev kun meget sparsomt omtalt i evalueringen, og det undrer Cliff Kaltoft i dag: ”Der var jo faktisk værestedsmedarbejdere, der sad om aftenen i deres fritid og udfyldte skemaer og sendte ind til evaluering. Og derfor var det selvfølgelig også trist, at idrætten ikke kom med i evalueringen,” siger han og påpeger, at over 8.000 fik gavn af idrætstilbuddene ifølge Landsforeningen af Væresteder.

Især det at få dokumentationsarbejdet i gang var der stor modstand imod, husker Cliff Kaltoft. Det opfattes som en form for mistillidserklæring. Hvor mange tidligere har arbejdet med udsatte borgere af et godt hjerte og fagligt engagement, så skal dette arbejde pludselig kigges på med en lup. Samtidig har værestederne det problem, at hver gang de får ”rettet en person ud”, så tilfalder æren og midlerne jobcentret. Relationsarbejdet bliver sjældent regnet med i ligningen ”fra misbrug til beskæftigelse”. Cliff Kaltoft understreger ellers gentagne gange overfor værestedernes medarbejdere, at Det Fælles Ansvar II er en unik chance for at vise værestedernes uundværlighed.

”Egentlig er vi jo en organisation, der er opstået på trods af det mere samaritanske, kristne elendighedsfokus, der har fokuseret mere på, at den renhjertede indsats var vigtigst i arbejdet. I stedet ville vi jo gerne have mere fokus på metoder og metodeudvikling. Og det faglige i arbejdet,” siger han og fortsætter: ”Desto større var skuffelsen, da vi indså, at vi godt kunne se i vejviseren efter frugterne af al det dokumentationsarbejde, der var lagt i Det Fælles Ansvar II. Vi havde hele tiden troet, at vi kæmpede for og med viden imod uvidenhed. Men vi fandt ud af, at vi kæmper imod vilje. For dét, man er interesseret i, er evidens for, hvad der ikke virker. Det bliver man hele tiden mødt med. Men jeg er begyndt at sige til folk: jeg er ligeglad med, hvad der *ikke* virker, jeg vil vide, hvad der virker.”

Tankerne bundfælder sig

”De ammer med smøger og whiskey – det er derfor, den er vidunderlig,” udbryder Peter Juul i sin lejlighed med udsigt ud over Botanisk Have i København. Han taler om den amerikanske tv-serie Mad Men, som han har indtil flere bokssæt stående med på reolen. Som jurist og kontorchef i Socialministeriets Kontor for Udsatte fra 1999 til 2010 har hans karriere ellers

ligget langt fra tv-seriens portræt af 60'ernes hedonistiske reklameverden på Manhattan. Og så alligevel: ”Når man i gamle dage kom til møde i Kommunernes Landsforening, så var der en stor æske med smøger og cigarer, og så kunne man ikke starte mødet uden en Gammel Dansk. Og alle sad og bappede,” siger han henrykt og pulser videre på sin lange cigaret, inden eftertanken melder sig.

”At man har levet sådan virker jo i dag absurd morsomt. ‘Det er jo sindsyge mennesker’. Mens andre sundhedskampagner helt har fejlet, er det fascinerende, hvordan en tankegang om ikke-rygning umærkeligt har sat sig igennem også for en inkarneret ryger som mig,” siger han og uddyber: ”På samme måde har forskellige tanker indenfor socialpolitikken langsomt bundfældet sig. Engang var brugerstyrede væresteder for eksempel noget suspækt noget, men i dag er det jo et ankerpunkt i socialpolitikken. Der er netværkskraft i de væresteder. Og når man tænker frem inde i Socialministeriet, tænker man værestederne ind helt centralt, når man taler om civilsamfund, partnerskaber, samskabelse osv. Det er blevet helt naturligt, ligesom man ikke går ind i et offentligt mødelokale og ryger.”

Dråben udhuler stenen

I dag er Peter Juul gået på pension, men kronologien bag Det Fælles Ansvar II står stadig stærkt i erindringen. Både de sværdslag, der tages, da en tidligere minister indser, at der ikke findes tal på effektiviteten af plejehjems personale, hvorefter han pudser Finansministeriets regnedrenge på resten af centraladministrationen for at skaffe tal. Hvordan Finansministeriet hele tiden presser på for at begrænse Det Fælles Ansvar II, mens ledende ministre og andre dele af embedsapparatet omvendt ytrer, at satspuljen for en gangs skyld ikke kun skal tilgodese børn, ældre og handicappede, men også udsatte grupper.

”Det var dengang, der var penge i satspuljen...” understreger Peter Juul, men mener dog, at det i dag er småt med synlige aftryk fra Det Fælles Ansvar II: ”Selvfølgelig kan man finde eksempler på, at kommunerne overtog enkelte elementer fra projekterne, men det er ikke det, der fylder. Hvis der er noget, der er blevet politisk forankret – og det er ligesom dråben, der udhuler en sten – så er det, at programmet bygger videre på en række andre udviklinger, hvor man stille og roligt er begyndt at tale mere om lydhørhed overfor brugerne og om ikke at være for restriktiv med sanktioner. Netop fordi det ikke er normalkunden, der kommer, men folk med komplicerede problemer. Og jo bedre, vi bliver til at tænke det, jo nemmere bliver indsatsen”.

Han fortsætter: ”Jeg har betjent 24 ministre i min tid, i forskellige farver og kulører. Der er snik og snak, men når du skærer flommen fra, så er der

en ret saftig konsensus om, at vi skal have et rimeligt forsørgelsesgrundlag også for de dårligst stillede. Et eksempel er narkoområdet, hvor man har taget skridtet fra meget straffende til mere forstående med skadesreduktion, fixerum og heroinordinerer. Basistanken er der jo politisk konsensus om. Ikke engang CEPOS forfægter det.”

Rapporterne giver kvalme

I Peter Juuls erindring er 00'erne præget af en stærk tro på fuld beskæftigelse og på, at så godt som alt med en puls kan komme i arbejde. Filmen knækker dog i finanskriseåret 2008. Herefter bliver man i centraladministrationen ifølge Peter Juul mere optaget af budgetstyring end af socialt udsatte grupper.

”Pludselig vælter det jo ind med almindelige kontanthjælpsmodtagere, kongelige danske kontanthjælps- og dagpengemodtagere. Så kommunerne har rigeligt at se til. Og så tager man de lavthængende frugter, de arbejdsmarkedsparate. Derfor ramte det direkte ind i den opbremsning,” siger han og sammenligner timingen med bistandslovens indførelse i 1976, der ramler sammen med datidens oliekrise.

”Hver gang, der kom en ny evalueringsrapport i forbindelse med Det Fælles Ansvar II, var jeg ved at få kvalme. Det var alt for stort. Nu fik Rambøll jo penge for det – men et enormt antal mennesker, der skulle udfylde kæmpe mængder skemaer, som de ikke kunne se sig selv i og ikke forstod, hvad de fik tilbage fra. Helt grufuldt kæmpestort. Man kunne høre det finansministerielle ekko om, at ‘nu skulle man én gang for alle gøre rede for pengene’, og så skulle de nok få evaluering i hoved og røv”, siger Peter Juul.

Af samme grund mener Peter Juul, at en stor del af de videns- og dokumentationskrav, der omgærder Det Fælles Ansvar II, leder til en falsk videnskabeliggørelse: ”Man kunne have valgt at bruge målene som retning og så stoppe op midtvejs og se på, hvordan det går. Men alle projekter skulle indberette, selvom man jo ikke kunne vide nede på værestedet Den Blå Hat i Skjern, hvad det skulle bruges til. Så derfor gjorde man det mere videnskabeligt, end godt er. For det var ikke rumvidenskab, og det kunne folk derude godt gennemskue. Alligevel skulle de opføre sig som om, det var rumvidenskab og svare på gule og blå skemaer, møde op til evalueringsmøder. Det var dræbende, og det skabte en falsk illusion om, at nu får vi det virkelig beskrevet.”

Politikerne skal vindes tilbage

Ifølge Peter Juul er den helt store opgave i arbejdet med socialt udsatte grupper at udfordre, hvad han kalder den ”fuldstændigt rigide regnearksfornuft”, som Finansministeriet arbejder med. ”Det er tophyper-kompliceret på udsatteområdet med alle de sammensatte problemer, og det skriver man jo i alle skåltalerne. Men der nytter det jo så heller ikke noget, at man hver især med ens særheder sættes ind i et regneark. Nej, det giver dårlig effekt. Og dem, der skal registreres – ud over at blive trætte af Rambølls skemaer – de bliver pissefrustrerede. Det er den overordnede sorgmuntre sang,” siger han.

”Men trenden er, at det er helt ude i skoven med den rigide regnearksfornuft, som Finansministeriet arbejder med. Den er i forfald”. Peter Juul henviser til Djøfbladets omtale af KORA’s gennemgang fra foråret 2016 af 60 danske og udenlandske undersøgelser af effekten af resultatbaseret styring.¹⁵ KORA konkluderer blandt andet, at denne styringslogik virker imod hensigten og ofte fører til såkaldt ”creaming”, hvor det offentlige system tilgodeser de klienter, hvis positive udvikling nemmest kan opnås og måles, mens de borgere med størst behov for hjælp og mest komplicerede problemer ryger nederst i bunken. For Peter Juul repræsenterer krisen for den resultatbaserede styring i ultimativ grad også regnearksfornuftens krise: ”Konflikten står jo i dag mellem regnearksfornuften og de fagprofessionelles erfaringsbårne, sunde snusfornuft. De fagprofessionelle skal vinde politikerne tilbage fra regnearksfornuften. Og det, håber jeg, er ved at ske nu.”

15. www.kora.dk

Om denne artikel

Nedenstående personer er blevet interviewet til denne artikel, til citat eller til baggrund, i løbet af foråret 2016. Tak til alle medvirkende for deres tid og tålmodighed.

- Peter Juul, tidligere kontorchef i Socialministeriet
- Daniel Schwartz Bojsen, tidligere business manager og leder af Rambølls evaluering af Det Fælles Ansvar II
- Helle Hedegaard, leder af værestedet Regnbuen, Kolding
- Hanne Dam, tidligere leder af værestedet De Frie Fugle samt byrådsmedlem (S), Kolding
- Liv Hansen, tidligere stofmisbruger, Kolding
- Cliff Kaltoft, sekretariatschef i Landsforeningen af VæreSteder
- Laila Hansen, tidligere leder af opsøgende udsatte-team, Svendborg
- Hanne Kathrine Krogstrup, professor mso, Aalborg Universitet
- Maja Sylow Pedersen, forfatter til speciale om Det Fælles Ansvar II

2.2 Hjemløsestrategien – Evidens, penge, fokus og metode

Den stort anlagte hjemløsestrategi introducerede nye housing first-metoder til arbejdet med hjemløse. Det stillede store krav til frontpersonale og forvaltninger om omstilling og dokumentation. Fire år og 500 millioner kroner senere kunne man konstatere, at stigningen i antallet af hjemløse er bremset i de kommuner, der var en del af strategien. Men skyldes de gode resultater de nye metoder, de mange ekstra penge eller kommunernes store fokus på at komme hjemløsheden til livs? Og hvad siger frontmedarbejderne til det hele?

Af Sven Johannesen, journalist

Det er mandag morgen i et alment boligbyggeri på Amager ikke langt fra Sundbyvester Plads. I et sofaarrangement i stuen i en toværelses lejlighed byder Søren på morgenkaffe til sin bostøtte, Nanna Andreasen. Mens hun bruger mælk og sukker, spæder han sin kaffe op med en god sjat brændevin. Søren har haft en festlig weekend og skal lige have gang i systemet. Han har i boet i sin lejlighed de sidste to år efter tyve år som hjemløs, hvor han brugte dagen på gader og pladser og nætterne på venners sofaer, herberger eller under åben himmel. Et år sov han i gården ved Det Kongelige Teater på Kongens Nytorv. Men nu er han i bolig, og det er han glad for.

”Her er rart og roligt. Og det eneste ballade, der er, er den, jeg selv laver,” siger han og griner. Nogle gange kommer der et par venner forbi og bor et par dage, men kun indtil Søren vil have fred, og ”så bliver de smidt ud”.

Flere gange har Søren haft lejlighed, men hver gang har han mistet den igen af forskellige årsager. Hans sidste lejlighed var i Sjælør, hvor Københavns Kommune har et antal rækkehuse forbeholdt tidligere hjemløse. Men Søren synes, der var for meget ballade.

”Det var én stor bokseklub. Kan du lige forestille dig, alle os, der har boet på gaden sammen, blev sat sammen i en lille by, og alle havde et horn i siden i på hinanden. Når du gik ud på gaden, skulle du kigge dig over skulderen, for ellers risikerede du at få en flaske i hovedet. Så ville jeg hellere være hjemløs. Derfor flyttede jeg på herberg på Sundholm et stykke tid. Men der var også gang i den, og jeg var tit fuld fra morgen til aften,” siger han.

ACT – hvorfor ikke?

På et tidspunkt blev Søren spurgt, om han ville være med i et såkaldt ACT-forløb (se fakta-boksen på side 99), og det sagde han ja til, uden helt at vide, hvad det var. Metoden er en del af den housing first-tilgang, der har været central i Hjemløsestrategien (se fakta-boksen på side 96). Strategien blev udrullet fra 2009 til 2013 og sætter den dag i dag stort præg på den måde, man i mange kommuner arbejder med at få hjemløse i bolig.

Som en del af ACT-tilgangen, som retter sig mod de mest udsatte hjemløse, blev Søren placeret i en bolig og tilknyttet et fast team bestående af en bostøtte-medarbejder, en sygeplejerske, en social- og sundhedsassistent, en misbrugskonsulent, en jobkonsulent, en psykiater og en sagsbehandler.

”Det er forskelligt, hvem de forskellige borgere i ACT-forløb bruger fra denne palet. Søren bruger især bostøtten, sygeplejersken og sagsbehandleren, og da han for et års tid siden skulle i misbrugsbehandling, var misbrugskonsulenten inde over,” siger Nanna Andreasen. Det store personalehold forsøger at hjælpe Søren til at undgå at ryge ud af sin bolig igen, ligesom det er sket så mange gange før. Og det er en stor hjælp at have nogle kendte ansigter, der ofte besøger én, og som er til at få fat på, når det brænder på, mener Søren.

”Der er meget mere opmærksomhed. Og man kan hurtigt få sine ting gennemført, uden man skal igennem alle mulige instanser. Det er som om, de sidder med en eller anden knap, så de har meget hurtigere adgang. Hvis jeg for eksempel er på røven, så kan jeg få en ”straksoverførsel” på nogle af de penge, jeg har sparet op,” siger Søren. Han er i mange år gået under navnet ”Tumult” i hjemløsekredse – et tilnavn, han egentlig gerne vil af med. Især fordi han, efter at have fået sin egen bolig, har fået en langt roligere livsstil.

Fakta: Hjemløsestrategien

Hjemløsestrategien forløb fra 2009 til 2013. Budgettet var på cirka 500 millioner kroner. Hjemløsestrategien skulle både afprøve og dokumentere en række metoder i arbejdet med hjemløse. Samtidig skulle den forfølge fire hovedmål:

- 1 Ingen borgere skal leve et liv på gaden.
2. Ingen unge bør opholde sig på forsorgshjem, men tilbydes andre løsninger.
3. Ophold på forsorgshjem eller herberger bør ikke vare mere end 3-4 måneder for borgere, der er parate til at flytte i egen bolig med den fornødne støtte.
4. Løsladelse fra fængsel eller udskrivning fra behandlingstilbud eller sygehus bør forudsætte, at der er en løsning på boligsituationen.

Aftale- og bostøttekommuner

Som en del af Hjemløsestrategien inviterede det daværende Social- og Integrationsministeriet otte såkaldte aftalekommuner til at samarbejde om at nå disse hovedmål. De otte kommuner, som, blev tildelt 410 af Hjemløsestrategiens 500 millioner kroner, var Albertslund, Esbjerg, Frederiksberg, Høje-Taastrup, København, Odense, Randers og Aarhus kommune.

Desuden inkluderede man i mindre grad ni andre såkaldte bostøttekommuner til at arbejde med to af de tre bostøttemetoder, (CTI, ICM og ACT). De ni bostøttekommuner, som tilsammen fik tildelt 35 millioner kroner, var Guldborgsund, Herning, Horsens, Hvidovre, Næstved, Svendborg, Varde, Viborg og Aalborg kommune.

De øvrige midler gik blandt andet til en stor evaluering af hele projektet.

Organisering

Hjemløsestrategien blev forankret med en politisk og administrativ styregruppe med Social- og Integrationsministeriet og de otte aftalekommuner.





Samtidig blev der tilknyttet en faglig følgegruppe med repræsentanter fra De Hjemløses Landorganisation SAND, Sammenslutningen af Boforner for Hjemløse SBH, faggruppen af efterforsorgsmedarbejdere, KL, Rådet for Socialt Udsatte, den svenske Socialstyrelse og forskningschef Evelyn Dyb, Norsk Institut for By- og Regionsforskning (NIBR).

Samtidig havde Socialstyrelsen en rådgivningsfunktion omkring ud-rulningen af metoderne i de forskellige kommuner. Det omfattede en løbende sparring med projektlederne, halvårslige møder i netværk samt halvårslige metodenetværk, hvor forskellige temaer omkring af-prøvningen og metoderne blev diskuteret.

Konsulenthuset Rambøll Management Consulting og SFI var løbende konsulenter på udarbejdelsen og implementeringen af Hjemløsestrategien, ligesom de stod for at evaluere strategien ved dens afslutning.

Kilde: Hjemløsestrategien Afsluttende Rapport, 2013

Penge og prestige

At Søren i dag har fået hjælp af ACT-modellen skyldes altså den hjemløsestrategi, som den daværende borgerlige regering præsenterede i januar 2009. Med et budget på 500 millioner kroner fra satspuljen var Hjemløsestrategien et prestigeprojekt.

Da man udtænkte Hjemløsestrategien, var det helt centralt, at man ville arbejde med evidensbaserede metoder. Hanne Ramsbøl var dengang ansat i Socialstyrelsen som projektleder på Hjemløsestrategien. I dag arbejder hun med undervisning og forskning som adjunkt på Socialrådgiveruddannelsen VIA University College i Aarhus. I et lille mødelokale byder hun på kaffe, mens hun fortæller om de år, hvor hun var dybt engageret i at medvirke til at udvikle og udmønte Hjemløsestrategien. En strategi, der blev undfanget i 2007, hvor Socialstyrelsen modtog de første signaler om, at den daværende borgerlige regering ville søsætte en særlig indsats på hjemløseområdet.

At politikerne valgte at kaste prestige og penge ind i kampen mod hjemløshed skyldes i følge Hanne Ramsbøl en lang række samspillede omstændigheder. For det første havde der i 2007 lige været en kommunalreform,

der havde opsplittet hjemløseområdet – og dermed den specialiserede viden – ved at flytte det fra amterne til de nu 98 kommuner. Desuden havde man netop haft den første nationale hjemløsetælling, som viste sort på hvidt, hvor mange hjemløse der er i Danmark.

”Hjemløsetællingen i 2007 skabte bred politisk enighed om, at hjemløshed er et problem, vi ikke kan leve med. Samtidig var der fokus på at nedbringe hjemløses opholdstid på herbergerne,” siger Hanne Ramsbøl. På samme tid befandt socialpolitikken sig på sit hidtidige højdepunkt af den New Public Management-bølge, der med sit store fokus på dokumentation, output og præstationer var skyllet ind over stadig flere dele af den offentlige sektor.

”Samtidig var vi en i tid, hvor der var stort fokus på aktuel bedste viden og en begyndende tilnærmelse til at arbejde evidensbaseret, også på voksenområdet. I lang tid havde der været en stor diskussion af, hvordan vi kan professionalisere området og holde fokus på, hvad der virker,” siger Hanne Ramsbøl. Den sidste vigtige faktor, som kendetegnede netop dette tidspunkt i socialområdets udvikling, var den afinstitutionaliserings-bølge, som havde været i gang i en årrække i både psykiatrien og på handicapområdet.

”Hjemløseområdet har store, dyre institutioner – så der var helt klart også et økonomisk aspekt i udtænkningen af den nye strategi,” siger Hanne Ramsbøl. Nu satte fagpersoner fra Socialstyrelsen og det daværende Social- og Integrationsministeriet sig sammen for med hjælp fra forskellige aktører at udvikle den nye strategi. Budgettets størrelse gav gruppen en unik mulighed for at præge den nationale hjemløseindsats. Spørgsmålet var, hvilke metoder den nye strategi skulle bygge på.

”En af grundtankerne var, at strategien skulle bygge på den bedste nye forskning. I forlængelse af New Public Management-bølgen var det også vigtigt, at der i udtænkningen og designet var nogle fælles mål, så man kunne være i stand til at måle resultaterne,” siger Hanne Ramsbøl.

Fakta: ACT, CTI og ICM

Assertive Community Treatment (ACT), Critical Time Intervention (CTI) og Individual Case Manager (ICM) er tre forskellige bostøttemetoder, der anvendes som en del af den housing first-tilgang, der var central i Hjemløsestrategien. Metoderne er beregnet til at hjælpe den hjemløse med at komme i bolig og ikke mindst med at fastholde denne bolig.

CTI

Critical Time Intervention (CTI-metoden) er en bostøttemetode, som anvendes for at sikre en vellykket overgang for en borger, der flytter fra en institutionslignende bolig (herberg, hospital, fængsel eller lignende) til egen bolig. Der er tale om en intensiv og tidsbegrænset indsats på 9 måneder, fordelt over tre faser:

Fase 1: Overgang til egen bolig

Fase 2: Afprøvning i egen bolig

Fase 3: Overdragelse af støtte

Formålet med CTI-indsatsen er at øge borgerens muligheder for at fastholde egen bolig ved at:

- Styrke borgerens sociale kompetencer og ressourcer.
- Styrke borgerens sociale og familiære netværk.
- Styrke borgerens integration i lokalsamfundet.
- Sikre koordination og sammenhæng i borgerens øvrige indsatser og arbejde ved at give borgeren kompetencer til selv at tage ansvar for kontakten til relevante indsatser og aktører.



ICM

Metoden Individual Case Management (ICM-metoden) er en metode til at forbedre tilgængeligheden, kvaliteten og koordineringen af de tilbud, der gives til særligt udsatte borgere, herunder hjemløse borgere. Formålet med ICM-indsatsen er at øge borgerens muligheder for at fastholde egen bolig ved at:

- Styrke borgerens sociale kompetencer og ressourcer.
- Styrke borgerens dagligdagsfunktioner (eksempelvis i forhold til madlavning, rengøring, indkøb, opvask, tøjvask og post).
- Styrke borgerens sociale og familiære netværk.
- Styrke borgerens integration i lokalsamfundet.
- Sikre koordination og sammenhæng i borgerens øvrige indsatser (eksempelvis afklaring af økonomi og gæld, afklaring af beskæftigelse eller misbrugs- eller psykiatrisk behandling).

Målgruppen for ICM-metoden er borgere med komplekse problemer og et langvarigt behov for mangeartede indsatser. Der er eksempelvis tale om borgere, som ud over hjemløshed har psykiske problemer og/eller et misbrug. Der er tale om borgere, som både har behov for konkret bostøtte, og som har behov for hjælp til at skabe overblik over og sammenhæng i forhold til deres samlede støtte- og behandlingsmæssige indsats samt til at skabe og fastholde kontakten hertil. Samtidig er der tale om borgere, som vurderes at være i stand til at profitere af støtte og behandling fra det etablerede system.



ACT

Assertive Community Treatment (ACT-metoden) er en helhedsorienteret udgående og tværfaglig indsats, specifikt rettet mod hjemløse borgere eller borgere med risiko for at miste deres bolig og med komplekse problemstillinger, som ikke profiterer af ordinære støttetilbud. Metodens formål er at gøre borgeren i stand til at fastholde en stabil bopligsituation i egen bolig med den rette, individuelt tilpassede støtte. Der er tale om en kontinuerlig støtte, så længe borgeren har behov herfor.

Det centrale i ACT-metoden er, at borgeren tilknyttes et tværfagligt team, der yder en samlet, helhedsorienteret opsøgende støtte til borgeren. At indsatsen er helhedsorienteret betyder, at borgerens samlede behov kan dækkes af ACT-indsatsen. Det kan være behov for bostøtte, sagsbehandling, psykolog/psykiatrisk-, sundheds- og misbrugsbehandling, hjælp til at blive afklaret i forhold til den arbejdsmæssige situation, træning af sociale kompetencer mm. Formålet med ACT-indsatsen er at øge borgerens muligheder for at fastholde egen bolig ved at:

- Levere en samlet tværfaglig støtte målrettet borgerens behov.
- Styrke borgerens sociale kompetencer og ressourcer.
- Styrke borgerens sociale og familiære netværk.
- Styrke borgerens integration i lokalsamfundet.
- Sikre sammenhæng i borgerens øvrige indsatser.

Udgangspunktet for indsatsen er borgerens hverdag og de udfordringer, borgeren møder. Indsatsen tilrettelægges, så den er fleksibel og hele tiden kan justeres i forhold til borgerens aktuelle behov.

Kilde: Hjemløsestrategien Afsluttende Rapport, 2013

Fra trappe til housing first

På et enmandskontor hos SFI sidder Lars Benjaminsen ved et bord foran en reol spækket med rapporter og bøger om hjemløshed. Som en af de danske forskere, der har beskæftiget sig allermest med hjemløshed, blev han i 2008 spurgt til råds om, hvad den nyeste internationale forskning på området viste om indsatser for hjemløse.

”Med Hjemløsestrategien handlede det om at lade være med at gøre noget, som alle andre var ved at forlade,” siger Lars Benjaminsen. Gennemgangen viste, at man i flere lande havde gode resultater med at anvende den såkaldte housing first-tilgang. Housing first stod i klar modsætning til den trappemodel, man hidtil havde arbejdet med i Danmark – en trappemodel, hvor den hjemløse trin for trin skulle løse sine problemer med misbrug og psykiske lidelser, før de nåede det øverste trin: boligparathed.

”Men der er ikke nogen, der bliver boligparate af at befinde sig på en endeløs trappestige. Derfor begyndte man i USA at vende modellen på hovedet og tilbyde folk bolig og så hjælpe dem med misbruget dér,” siger Lars Benjaminsen. På grund af de positive internationale erfaringer endte man med at lade housing first være hjørnesten i Hjemløsestrategien.

– Hvor meget kan man overføre amerikanske resultater til Danmark?

”USA har et helt andet velfærdssystem, og hjemløsheden rammer bredere end herhjemme, hvor den primært rammer borgere med komplekse problemer. Omkring 80 procent af danske hjemløse har samtidig et misbrug eller psykisk lidelse eller begge dele. Derfor kan man alt andet lige antage, at housing first vil være endnu mere relevant herhjemme, da det retter sig mod at hjælpe folk med komplekse problemer. Men selvfølgelig må man være åben og se, om det virker,” siger Lars Benjaminsen.

– Hvad var overvejelserne om at søsætte en så stor og dyr hjemløsestrategi, samtidig med at man vendte den sædvanlige tilgang på hovedet?

”Overvejelserne har jo været de samme som i mange andre lande. Man bruger rigtig mange ressourcer på herberger og midlertidige boliger, som man så kan opbevare folk i, i rigtig lang tid. Vi bruger kort sagt allerede rigtig, rigtig mange penge på en indsats, der kun i begrænset omfang får hjemløse i bolig,” siger Lars Benjaminsen.

Kommuner udvælges

Efter at den daværende minister på arbejdsgruppens anbefaling havde besluttet at gøre housing first central i Hjemløsestrategien, udvalgte man de tre metoder Assertive Community Treatment (ACT), Critical Time Intervention (CTI) og Individual Case Manager (ICM) (se fakta-boksen på side 99). Projektets faglige udvikling skulle løbende følges af Socialstyrelsen, mens konsulenthuset Rambøll Management Consulting sammen med SFI vandt ordren om at stå for monitoreringen og evalueringen af Hjemløsestrategien. Så begyndte man at invitere en række samarbejdskommuner med i strategien. Strategien blev altså ikke udrullet i hele Danmark, men var først og fremmest et samarbejde mellem ministeriet og otte udvalgte aftalekommuner. Derudover tilknyttede man en række bostøttekommuner, som arbejdede med enkelte af metoderne.

For at få del i strategiens mange millioner skulle kommunerne indvilge i at omstille deres trappemodell til en housing first-tilgang. Et lige så vigtigt krav var, at kommunerne skulle leve op til en række omfattende dokumentationskrav, så man kunne måle effekten af indsatsen. Derfor skulle aftalekommunerne lave hidtil uset detaljerede udredninger og handleplaner for den enkelte hjemløse og samtidig løbende registrere den enkeltes udvikling i et IT-system, udviklet af Rambøll. Både de nye housing first-metoder og de medfølgende dokumentationskrav skulle senere vise sig at skabe en vis frustration hos en del af det frontpersonale, der fik til opgave at realisere Hjemløsestrategiens ambitiøse mål.

Noget nyt skulle ske

Det er en lun forårsdag i Københavns Rådhus' gårdhave. På et trappetrin i et solbeskinnethjørne af gården sidder den sociolog-uddannede Lisa Rosager. I dag er hendes titel borgmesterkonsulent i Socialforvaltningen, men da Hjemløsestrategien blev udrullet, var hun projektleder for dens implementering i Københavns Kommune.

”Hjemløsestrategien var først og fremmest et metodeafprøvningsprojekt, hvor der kom en hel masse penge fra satspuljen, som gav kommunerne mulighed for at afprøve nogle metoder, der havde vist gode resultater i andre lande. Nu skulle man så se, om de også gav mening at anvende i en dansk kontekst,” husker Lisa Rosager.

”Den anden del af strategien, som ikke havde så meget med evidens at gøre, handlede om, at der nu skulle gøres noget godt for de hjemløse. I Københavns Kommune fik vi godt 200 millioner fra Hjemløsestrategien, og vi spyttede også selv nogle ekstra penge i hjemløseområdet. Så det var en

voldsom opgradering af et område, der havde været udsultet i rigtig mange år,” siger Lisa Rosager.

– Pengene kom med et krav om at gå fra en trappemetode til en housing first-tilgang. Ville I hellere bare have haft pengene til at gøre mere af det, I allerede gjorde – eller var der i Københavns Kommune et ønske om at prøve noget nyt?

”Det er altid en betingelse for at få satspuljemidler, at hvis man vil have pengene, så skal man også gøre, hvad der bliver sagt. Så det har aldrig været til diskussion. Men stigningen i antallet af hjemløse viste jo, at der var behov for at gøre noget andet,” siger Lisa Rosager. Hun nævner de hjemløses lange herbergsophold som et eksempel på, at indsatsen haltede.

”Herbergerne er jo tænkt som midlertidige botilbud. Alligevel var der folk, der boede der i 25-30 år, og som skulle bæres ud i en kiste. Så der var en bevidsthed om, at det, vi gør, ikke er tilstrækkeligt, og at det ikke kun var et spørgsmål om manglende ressourcer. Og at der måske også skulle en anden tilgang til,” siger Lisa Rosager.

Eufori i kommunen og skepsis hos frontpersonalet

De mange ekstra midler og satset på en ny og lovende tilgang i arbejdet med at hjælpe hjemløse gjorde, at Hjemløsestrategien blev modtaget positivt ved lanceringen. Hanne Ramsbøl oplevede et stort engagement ved de første møder ude i de kommuner, der deltog i strategien.

”Der deltog både borgere, frontmedarbejdere og ledere fra de forskellige sektorer og forvaltninger, og der var en kæmpe eufori og positiv stemning om, at ’det her vil vi gerne’. Man skal selvfølgelig heller ikke glemme, at der også var en masse penge i det for de forskellige kommuner – men det var alt i alt en utrolig positiv start. Og så skulle projektet bevæge sig ned gennem rækkerne fra det politiske beslutningsniveau og ned til ledelses-niveau og derfra ud til frontmedarbejderne. Og så startede alle de her implementeringsudfordringer,” siger Hanne Ramsbøl. Og udfordringer var der nok af. For mens der var fest og begejstring hos de aktører, der i projektets opstartsfasen var taget i ed omkring Hjemløsestrategien og dens paradigmeskift fra trappemodel til housing first, var modtagelsen ofte mere lunken hos de enkelte kommuners frontmedarbejdere.

”Hjemløsestrategien kom jo oppefra og ned, og det har nok betydet, at begejstringen var størst hos os, de kolde hænder i forvaltningen, som netop havde den teoretiske nysgerrighed på at undersøge disse metoder,” siger Lisa Rosager fra Københavns Kommune. Blandt socialarbejdere på

eksempelvis bosteder og i kommunens bostøtte og boligansvisningen var reaktionerne blandede.

”Ude i marken var nogle praktikere super begejstrede, men der var også dem, der var virkelig skeptiske. De syntes, at nu havde de arbejdet med det her felt i 30 år. Og at de havde set det hele før, og at vi ikke skulle komme og fortælle dem noget,” siger Lisa Rosager. Hun forstår godt den indledende skepsis hos visse af socialarbejderne.

”Det var noget af en kultur- og organisationsændring. Og den fyldte rigtig meget i de første år. Det var hele vejen rundt, at man skulle ændre tankegangen fra en trappe til en housing first-model. Både hos dem, der anviser bolig, hos dem, der udfører bostøtte, og ikke mindst på herbergerne, der skulle indstille folk til en bolig. Og det var jo voldsomt at skulle til at putte mennesker i bolig, som man i årevis har vurderet aldrig vil være i stand til at kunne bo selv,” siger Lisa Rosager.

Naiv tilgang

I Esbjerg Kommune oplevede den pædagoguddannede Ann-Britt Lilleøre at arbejde med forskellige dele af Hjemløsestrategien gennem dens fireårige implementeringsfase. Først som stedfortrædende leder i det udekørende team i kommunens bostøtte og senere som leder af Forsorgshjemmet i Esbjerg. Dermed oplevede hun både, hvordan Hjemløsestrategien kom til at præge arbejdet i kommunens bostøttefunktion og i et botilbud. Hun var både ved lanceringen – og er stadigvæk i dag – stor tilhænger af strategiens metodeskift, fortæller hun med bramfri begejstring, der fylder godt op i den lille cafe ved Esbjerg Station.

”Med Hjemløsestrategien blev vi klar over, at vi var nødt til at arbejde med nogle metoder, som vi vidste, at der lå evidens bagved. Så jeg var ikke skræmt, jeg var nysgerrig,” siger Ann-Britt Lilleøre. Hun understreger, at Esbjerg Kommunes deltagelse i Hjemløsestrategien fandt sted samtidig med et initiativ kaldet Masterplanen, der samlet set betød, at man i kommunen nu skulle arbejde med en langt større grad af dokumentation af den sociale indsats. Efter hendes mening satte skiftet fra trappemodellen til en housing first-tilgang gang i en række tiltrængte diskussioner i Esbjerg Kommunes bostøtteenhed. Særligt Hjemløsestrategiens CTI-tilgang, hvor man hjælper den hjemløse i bolig og støtter massivt op med besøg i en afgrænset periode, hvorefter man stopper støtten, gav anledning til bekymring hos visse af bostøttemedarbejderne.

”Mange medarbejdere var skræmte over at skulle arbejde med principperne bag housing first. De havde svært ved at give slip på den enkelte borger, fordi de var bange for, at han ville ende i hjemløshed igen. Men der

måtte vi fortælle medarbejderne, at det nu handlede om at arbejde mere målrettet end før. Det gjorde en markant forskel,” siger Ann-Britt Lilleøre.

”Hjemløsestrategien fik os til at fokusere på, hvordan vi kunne give et tilbud, der gjorde, at folk ville blive i deres hjem, så de på sigt blev uafhængige af os bostøttemedarbejdere. Den tanke havde vi nok ikke tænkt så ofte førhen, hvor vi måske havde en lidt naiv tilgang om, at det var vores tilstedeværelse, der forhindrede, at borgeren mistede deres bolig. Det er både meget magt at give sig selv, men det er bestemt også at fratage den enkelte borger sin selvbestemmelse”. Hun mener, at Hjemløsestrategiens fokus på at arbejde mere målrettet tvang bostøttemedarbejderne til at arbejde mere reflekteret, i stedet for blot at ”tænke med hjertet”.

”Tit så vi de hjemløse som ensomme, der havde brug for nogle relationer, som skulle være professionelle, for ’de har jo svært ved andet’. Men det handler jo – meget karikeret sagt – om at give det rigtig tilbud på det rigtige tidspunkt. Og ikke om, at vi skal være til stede altid,” siger Ann-Britt Lilleøre.

En skyttegrav på paradigmer

Den skepsis over Hjemløsestrategien, som Ann-Britt Lilleøre mødte hos nogle af bostøttemedarbejderne i Esbjerg Kommune, var dog lille i forhold til den modstand, hun oplevede, da hun blev leder af Forsorgshjemmet i Esbjerg. På Forsorgshjemmet var der mest hoveddrysten til overs i forhold til Hjemløsestrategiens metoder og resultater. Der blev talt meget om metodens evidensgrundlag. Mange mente ikke, at dokumentationen afspejlede virkeligheden, og de fandt, at det tilhørende spørgeskema var direkte ubrugeligt, husker Ann-Britt Lilleøre. Det gav anledning til en række faglige diskussioner med utilfredse medarbejdere.

”De var helt vildt bekymrede for, at Hjemløsestrategien tog deres metodefrihed fra dem og nedlagde deres menneskesyn,” siger Ann-Britt Lilleøre. Medarbejderne kritiserede Hjemløsestrategiens fokus på hurtigt at udarbejde handleplaner for den hjemløse. De påpegede, at de blev nødt til at bruge tid på at opbygge en relation til den enkelte. Ann-Britt Lilleøre var uenig: ”Jeg er med på, at man ikke starter med at lave handleplan, når den hjemløse træder ind af døren. Han skal lige have tid til at pakke ud og få lidt mad og et bad. Men det skal ikke tage flere måneder, hvor man opbygger relationer, før man arbejder med handleplaner. For det at lave en handleplan kan også være relationsarbejde,” siger Ann-Britt Lilleøre.

I en tidligere undersøgelse fra 2005 havde Hanne Ramsbøl været med til at pege på, hvordan mange herberger udfører deres arbejde som en del af et ”omsorgsparadigme,” mens mange kommuner typisk har behandlet de hjemløse i et ”normaliseringsparadigme.” Med introduktionen af Hjemlø-

sestrategien endte man i en overgang i en slags ”skyttegravskrig på paradigmer,” forklarer hun: ”En af grundene var nok, at folk på de forskellige bosteder, der repræsenterede omsorgsparadigmet, har stor viden om og omsorg for de hjemløse. Der er ingen tvivl om, at de ved, at de her processer med mennesker tager tid, og at de skal foregå i borgerens tempo. Dét, hvor det kunne blive rigtig interessant at udvikle hjemløseområdet, er dér, hvor man ikke arbejder ud fra enten en omsorgsdiskurs eller en normaliseringsdiskurs – men i stedet kan få de to tilgange til at smelte sammen med afsæt i borgerens behov,” siger Hanne Ramsbøl.

Nye dokumentationskrav

Samtidig med, at det krævede tilvænning at arbejde med housing first frem for trappemodellen, skulle de forskellige socialarbejdere i de udvalgte strategikommuner også vænne sig til helt nye dokumentationskrav. Først og fremmest skulle der tidligt i forløbet laves en detaljeret udredning og handleplan for den enkelte hjemløse borger. Desuden skulle den enkeltes udvikling løbende evalueres i et digitalt registreringsskema, udviklet af Rambøll. Mange frontarbejdere var frustrerede over de nye dokumentationskrav.

”Mange fra personalet havde svært ved at se det give mening, at man skulle ind og udfylde et skema. De synes, det var svært, for der var rigtig mange steder i de her spørgeskemaer, hvor den enkelte case-manager skulle ind og udfylde svarene ud fra sin personlige vurdering,” siger Birgitte Falck-Jensen, der var tilknyttet Hjemløsestrategien i Frederiksberg Kommune. At et svar baserede sig på en case-managers personlige vurdering kunne eksempelvis give problemer, når det drejede sig om at følge udviklingen af den hjemløses misbrug.

”Har man arbejdet mange år med misbrugere, kan man måske godt synes, at en enkelt joint om aftenen ikke er et misbrug, og så sætte kryds i den rubrik, der viser, at den hjemløse er meget lidt misbrugende. Andre kunne synes, at det er voldsomt, at man skal have en joint om aftenen, og krydse af ved, at den hjemløse havde et voldsomt stort misbrug. Dét, at svarene baserede sig på et så individuelt skøn, skabte en masse usikkerhed og modstand,” siger Birgitte Falck-Jensen.

En masse spørgsmål

I Socialstyrelsen, SFI og Rambøll havde man ellers forsøgt at definere spørgsmålene til dokumentationen i samarbejde med de involverede kommuner, fortæller Hanne Ramsbøl.

”I starten var fokus på at måle, om folk var i bolig eller ej, men vi endte med at udbygge dokumentationsspørgsmålene ret meget. Det skyldtes blandt andet, at kommunerne blev tændte og gerne ville bruge anledningen til at vide noget mere om borgernes misbrug, netværk og psykiske situation. Derfor endte vi med at tilføje en masse spørgsmål,” siger Hanne Ramsbøl.

Selv om indberetningen af dokumentation blev udvidet i dialog med kommunerne, endte der dog alligevel med at være kritik af skemaerne hos de socialarbejdere, der skulle benytte dem i praksis: ”Jeg oplevede, at de fleste kommuner sagtens kunne se meningen med det. Men der var også en modstand, der handlede om, at nogle af personalegrupperne slet ikke var vant til at indberette i dokumentationsskemaer som en naturlig del af deres arbejde. De sagde, at ’der går tid fra kerneydelsen’, ’hvorfor skal vi det?’, ’hvad bliver det i virkeligheden brugt til?’, og ’ender vi ikke bare med at få et begrænset billede af virkeligheden?’” husker Hanne Ramsbøl.

Frygten for at drukne i dokumentation

På Forsorgshjemmet i Esbjerg oplevede Ann-Britt Lilleøre, at mange af de ansatte, som er en sammensat gruppe af faglærte og ufaglærte, stejlede over de dokumentationskrav, der fulgte med Hjemløsestrategien.

”Det dér med, at de pludselig skulle dokumentere så meget, syntes de var fuldstændig sindssygt. De syntes, at handleplanerne var bureaukratiske, at de brugte vildt meget tid på dokumentation, som gik fra kerneopgaverne, og at spørgsmålene var helt hen i hegnet – kort sagt, at det ikke gav mening. De var så kritiske,” siger Ann-Britt Lilleøre. Medarbejderne i Esbjerg var særligt skeptiske omkring den kulturændring, som både Hjemløsestrategien og kommunens Masterplan medførte, og som betød, at medarbejderen i stedet for at være ved borgeren det meste af tiden, nu skulle bruge tid på dokumentation.

”Og så blev nogle medarbejdere vel også lidt skræmt af, at alt nu skal være synligt for alle. At det hele skal skrives ned, og at andre kan læse det,” siger Ann-Britt Lilleøre. ”De var rasende, for de følte, at de blev bedt om at gøre et arbejde, som de egentligt havde gjort godt, anderledes. Jeg bad dem gøre mindre af det, som mange af dem er gode til – nemlig at være sammen med borgeren. Samtidig bad jeg dem gøre mere af det, de var dårlige til, nemlig at skrive ned. Det var grænseoverskridende for dem. De sagde, at de syntes, det var helt ude i hegnet og helt vanvittigt,” siger Ann-Britt Lilleøre og fortsætter: ”Og det var jo ikke bare det, at de skulle dokumentere, det var jo også, hvad de skrev. Borgeren har jo aktindsigt, så det, vi skriver, skal kunne tåle dagens lys,” Samtidig var medarbejderne bange for at drukne i dokumentation, hvilket Ann-Britt Lilleøre godt kan forstå. ”Det er jeg jo

enig i, og derfor prøver jeg hele tiden at sætte rammer op. 'Nu har I en time, luk nu døren og sæt jer ned og dokumentér det,'" siger Ann-Britt Lilleøre.

Metode som skjold

I dag går det dog langt bedre i Esbjerg med dokumentationskravene, selvom der stadig er behov for et konstant fokus på vigtigheden af at dokumentere sit arbejde. Ann-Britt Lilleøre siger: "Det tager faktisk mere end et par år at skabe en kulturændring, og hvis ikke jeg hele tiden er inde over det, falder folk tilbage i de gamle vaner. For det føles rigtig at arbejde med hjertet og ikke med sin faglighed. Og jeg kan ikke fortænke en medarbejder i, at de på nogle dage hellere bruger tiden på at få styr på kaos på Forsorgshjemmet i stedet for at dokumentere. Men det kan ikke nytte noget. For vi kan ikke vise, hvad det er, vi laver, hvis ikke vi dokumenterer det."

– Men prøv at skære det ud i pap for mig. Hvad er det, dokumentationen kan, som I ikke kunne, før I indrettede dagligdagen ud fra Hjemløsestrategiens dokumentationskrav?

"Dokumentationen gør, at vi har et øget fokus på, hvad vi gør. Vi laver en plan med et endemål og nogle delmål og en fremgangsmåde, og så følger vi den og dokumenterer udviklingen undervejs. Det bliver meget mere målrettet og meget mere målbart, når vi gør det på den her måde," siger Ann-Britt Lilleøre. Hun tilføjer, at det at følge en klart defineret metode, som man løbende dokumenterer sit arbejde med, kan være en slags professionelt skjold, der kan beskytte den enkelte socialarbejder.

"Hvis jeg som medarbejder tænker, at mit arbejde med den hjemløse skal være relationsbåret, og det så mislykkes, så kan det føles som et personligt nederlag for mig. Hvis jeg derimod baserer min indsats med den hjemløse på en udvalgt metode, og indsatsen så mislykkes, så er det ikke mig som person, der bærer ansvaret, men lige så meget metoden. Og så kan man jo skifte metoden. Det kan være ret befriende," siger Ann-Britt Lilleøre.

Dokumentation i borgerens tjeneste

En af dem, der nu skulle til at arbejde langt mere skriftligt – både med udredning og løbende dokumentation – var socialpædagogen Gitte Birkedal fra Forsorgshjemmet i Esbjerg. Hun var skeptisk, første gang hun hørte om Hjemløsestrategien, men blev efterhånden glad for den mere dokumentationsbaserede tilgang. "I starten var jeg nok ret påvirket af den del af mine

kollegaer, der syntes, at Hjemløsestrategien var gammel vin på nye flasker,” siger Gitte Birkedal. Efterhånden opdagede hun dog, at de mange spørgsmål, der skulle besvares i den handleplan, man ifølge Hjemløsestrategien skulle lave for den enkelte borger, var et godt udgangspunkt for en dybere dialog med borgeren.

”Tidligere lavede man også dokumentation, men den var bare slet ikke så udførlig, som den, Hjemløsestrategien introducerede. Ved at spørge grundigt ind får borgeren mulighed for at fortælle sin egen historie” siger Gitte Birkedal. Hun ser arbejdet med at udfylde handleplanerne som et ”udvidet relationsarbejde”: ”Dokumentation kan man også godt vende til at være noget godt. Når man sætter sig og engagerer sig i borgeren for at kunne dokumentere, så kommer de selv på bane. På den måde er dokumentation ikke kun for systemet, men også for borgeren,” siger Gitte Birkedal.

Implementering

Mens de forskellige led i det store sociale maskineri gjorde sig deres erfaringer med den ny evidensbaserede måde at arbejde på, samt de medfølgende dokumentationskrav, erfarede den centrale styregruppe bag strategien, at man nok burde have haft tidligere fokus på implementering.

”Vi snakkede ikke særlig meget om implementering i starten, fordi implementering ikke var formuleret som en del af opgaven. Mantraet var jo, at vi skulle sætte os nogle mål, der kunne dokumenteres – og selvfølgelig gerne skulle indfries. Og at vi skulle bevæge os væk fra den måde at arbejde på, der handler om tavs viden og metodefrihed, til at se på den viden, som har virket, nemlig housing first i USA,” siger Hanne Ramsbøl. Derfor var man i starten mest optaget af at definere disse mål og af at få lavet aftaler med de relevante kommuner.

”Set I bakspejlet – og med den viden, der i dag er om betydningen af fra starten at have et fokus på implementering – burde det have været tænkt ind fra begyndelsen. Det var undervurderet, hvor svært og tidskrævende det er at implementere en så omfattende strategi, og det store ønske om at se hurtige resultater gjorde, at det projekt, som var født som et metodeafprøvningsprojekt med ambitiøse mål, også pludselig blev set som et implementeringsprojekt.”

Lars Benjaminsen fra SFI er enig: ”Vi lærte, at implementering, det er søreme ikke bare noget, man lige gør. Det er en masse komplekse ting, der skal spille sammen ude i kommunerne, i boligsektoren og i de sociale tilbud. Det er et stort arbejde, og det kræver en stor omstilling af procedurer og et mindshift, når folk har siddet i mange år i en kommunal

boliganvisning og har som refleks at sige, at 'du har for mange problemer til at få en bolig, det må du vente med i nogle år'. Den tankegang skulle vendes," siger Lars Benjaminsen.

Antal hjemløse steg mindre i strategikommuner

Implementeringen af Hjemløsestrategien viste sig altså at være en del sværere end antaget. Og da strategien var afsluttet i 2013, kunne man ved følgende hjemløsetællinger se, at antallet af hjemløse i Danmark ikke var faldet, men tværtimod var steget med 17 procent i de år, Hjemløsestrategien havde kørt (se boksen nedenfor).

Procentuel stigning i hjemløshed fra 2009-2013	
Aftalekommuner	6 procent
Bostøttekommuner	11 procent
Øvrige kommuner	41 procent
Hele Danmark samlet	17 procent

Kilde: Hjemløsestrategien Afsluttende Rapport, 2013

"Politisk undervurderede man opgavens omfang. Det er vældig optimistisk at ville nedbringe hjemløsheden på fire år, når man lige har haft en kommunalreform, så hjemløseområdet er spritnyt for kommunerne. Og at tro, at man på fire år kan quickfixe et så sammensat problem, der kræver samarbejde mellem så mange sektorer og forvaltninger, og ikke mindst i et landskab, hvor det helt elementære for housing first mangler – nemlig de tilpas billige boliger," siger Hanne Ramsbøl og lader sætningen stå. Manglen på billige boliger er én af de helt store strukturelle barrierer for, at indsatser mod hjemløshed får effekt.

Ser man nærmere i Rambøll og SFI's endelige evaluering af Hjemløsestrategien, er det dog tydeligt, at antallet af hjemløse er steget langt mindre i de kommuner, der har været en del af Hjemløsestrategien, end i resten af landet. Mens de otte aftalekommuner og de ni bostøttekommuner i Hjemløsestrategien "kun" oplevede en stigning i hjemløsheden på henholdsvis seks procent og 11 procent, steg hjemløsheden med hele

41 procent i samme periode i de resterende kommuner, der ikke var en del af Hjemløsestrategien. Det fik nogle til at tegne det billede, at Hjemløsestrategien havde lykkedes med at få folk ud af herbergernes bagdøre og i bolig. Problemet var, at der samtidig trådte endnu flere nye hjemløse ind af herbergernes fordøre. Så selvom Hjemløsestrategien havde succes med at hjælpe de folk, den omfattede, var den ikke designet til at forhindre nye grupper i at blive hjemløse.

Metode eller ressourcer?

Efter et så stort projekt som Hjemløsestrategien, de mange timers arbejde og den ekstra indsats er det store spørgsmål: Kan man konkludere, at det er de nye housing first-metoder, der har skabt de umiddelbart gode resultater, eller er det de ekstra 500 millioner kroner og det store politiske og institutionelle fokus, der gjorde udslaget?

Hanne Ramsbøl medgiver, at det er svært at vide, præcist hvad de positive resultater skyldes: ”Det synes jeg helt ærligt også er svært at vide. Det kan man ikke vide. Specielt kan man jo ikke vide det, fordi vi ikke målte på metodernes fidelitet. Vi dokumenterede nemlig ikke, om metoderne blev implementeret, eller hvordan de blev implementeret,” siger Hanne Ramsbøl.

Når man måler en metodes fidelitet, undersøger man meget detaljeret, hvordan metoden anvendes. På den måde sikrer man sig, at medarbejderne i detaljer har fulgt manualerne for den enkelte metode, så man undgår at forskellige medarbejdere tolker metoderne forskelligt. Men selvom de udvalgte kommuner i Hjemløsestrategien brugte store ressourcer på at dokumentere udviklingen for den enkelte hjemløse, har man ikke løbende dokumenteret, præcist hvordan kommunerne har brugt ACT, CTI og ICM-metoderne. Og derfor heller ikke, om de har brugt metoderne som foreskrevet og på samme måde i de forskellige kommuner. I stedet målte man kun på udviklingen for den enkelte hjemløse.

”Man kan sige noget om, at så og så mange mennesker, der har modtaget ICM-metoden, er det gået sådan for. Men det er jo rigtig svært at måle en effekt af metoden, når man ikke ved, hvordan den reelt er implementeret,” siger Hanne Ramsbøl.

Under de mange netværksmøder, der fandt sted under udrulningen af Hjemløsestrategien, oplevede Birgitte Falck-Jensen fra Frederiksberg Kommune da også, at de forskellige metoder blev fortolket og udført ganske forskelligt af de forskellige kommuner. Derfor er hun i dag i tvivl om, præcist hvad Hjemløsestrategiens resultater skyldes.

”Jeg kan ikke forstå, hvordan man kan sige, at det er housing first-metoden, der virker, når de forskellige kommuner måler så forskelligt og tolker så forskelligt på metoderne. Jeg er stor tilhænger af housing first-tilgangen og synes, at den giver rigtig god mening. Men i og med, at metoderne har været tolket og udført så forskelligt fra de forskellige kommuner, så mener jeg ikke, at man på baggrund af evalueringen kan sige, at så har metoden virket,” siger Birgitte Falck-Jensen.

Man målte ikke fidelitet

Når man valgte ikke at måle fidelitet i den måde, metoderne i Hjemløsestrategien blev udrullet, skyldes det blandt andet, at på daværende tidspunkt var det endnu ikke så udbredt at måle fideliteten af denne type indsatser. I de fleste lande er fidelitetsmålinger af housing first-indsatsen først for alvor slået igennem i løbet af de sidste fem år. I stedet var man fokuseret på at få indsatsen løbet i gang i kommunerne. Samtidig med, at der endnu ikke blev anvendt fidelitetsmålinger, fravalgte man at have en kontrolgruppe af hjemløse, der ikke blev tilbudt ACT, ICM eller CTI.

Strengt taget var et randomiseret forsøg nødvendigt, hvis man ville være helt sikker på, at det var metoderne, der gav de gode resultater, men det var for tidligt at igangsætte et randomiseret forsøg med disse indsatser, forklarer Lars Benjaminsen: ”Det danske program blev nødt til at gå på to ben, hvor der både skulle opbygges en indsats i kommunerne, samtidig med at resultaterne skulle dokumenteres. Men ikke med sådan et meget rigtigt effektstudie, selvom det kunne være spændende. Men det havde vi trods alt haft i andre lande. Så vi nøjedes med at outcome-måle, og se, hvem der kom i bolig. Det har vi så taget som et udtryk for, at housing first også virker i Danmark, ligesom det gør i andre lande. Men hvis man havde haft en kontrolgruppe udtrukket ved lodtrækning, kunne man have påvist det stærkere. Men det ville have været vanskeligt både at udvikle indsatsen og effektmåle den på én gang,” siger Lars Benjaminsen.

Evidens og indspark

Steffen Bohni er i dag børn- og ungedirektør i Gribskov Kommune. Engang var han afdelingschef for Rambølls socialpolitiske afdeling og senere vicedirektør i Socialstyrelsen i den periode, hvor den sidste del af Hjemløsestrategien blev udrullet. Han forklarer, at man med Hjemløsestrategien valgte en evalueringstilgang, som gjorde det muligt at koble udvikling og evaluering tæt sammen, så man løbende kunne tilpasse udviklingen. Idet evaluatoren havde mulighed for løbende at blande sig i Hjemløsestrategi-

ens forskellige implementeringsfaser, blev det også sværere for evaluater efterfølgende at benævne det en uvildig evaluering.

”Man kan sige, at vi valgte at give køb på at påvise den højeste evidens og på evaluators uafhængighed og uvildighed. Til gengæld kunne evaluatoren så løbende påvirke og føje værdi til processen med sin viden,” siger Steffen Bohni. Han tilføjer, at fremgangsmåden er velkendt indenfor for evaluering og kendes i blandt andet ”følgeforskning” eller ”developmental evaluation”.

”Det er en evalueringstilgang, hvor du er mere inde i maskinrummet, end hvis du er en fuldkommen ekstern betragter. Grunden til, at man valgte at bruge denne fremgangsmåde, var, at man i stedet for at have en ekstern evaluator, der efterfølgende kunne evaluere og sige, at ’alt er gået galt, *shame on you*’, valgte en måde, hvor evaluatoren løbende kunne komme med indspark – og dermed forme udviklingen af indsatsen, mens den blev udført. Logikken er, at indsatsen på denne måde lader sig informere af den viden, der bliver produceret undervejs,” siger Steffen Bohni.

– Men så ved man vel strengt taget ikke, om man kunne have opnået de samme resultater, hvis man gav de samme penge til kommunerne uden at bede dem ændre metode fra trappe til housing first?

”Nej, det har man ikke undersøgt. Så skulle man have haft en kontrolkommune, som man gav penge til at gøre mere af det, man plejede. Jeg kan ikke komme i tanke om nogen danske undersøgelser, hvor man har prøvet det af. Men det lyder da spændende,” siger Steffen Bohni, og tilføjer: ”Men der er jo også politik i det her. Kan en minister leve med at holde en stor kommune ude for at opnå den højeste evidens? Realpolitik møder sommetider design. En anden udfordring er, at der kan være et etisk dilemma i ikke at give en gruppe borgere den hjælp, man mener virker,” siger Steffen Bohni.

Læringen fra Fælles Ansvar II

At man i designet og implementeringen af Hjemløsestrategien havde så stort fokus på at arbejde med evidensbaserede metoder var ikke en enkeltstående begivenhed. De seneste år er der kommet stadig større fokus på at beskrive og benytte socialpædagogiske metoder, der er dokumentation for hjælper udsatte grupper.

Lars Benjaminsen fra SFI mener, at der generelt har været for lidt fokus på evidens i socialektoren: ”Alternativet er jo, at hvis man ikke måler, så risikerer vi at bruge mange ressourcer på en indsats, der ikke er god nok. Alternativet til housing first kan være meget dyre indsatser, der ikke funge-

rer ligeså godt,” siger Lars Benjaminsen. Det kan så igen føre til langt større offentlige udgifter, fordi folk bliver indlagt og genindlagt på somatiske og psykiatriske afdelinger eller bliver fastholdt i stofkriminalitet og kommer i fængsel. Det er både hårdt for borgeren og rigtig dyrt for samfundet. Lars Benjaminsen siger: ”At måle er jo også en måde at skabe de bedste forudsætninger for at undersøge, hvad der giver det bedste resultat, så man kan få mere for pengene og på den måde hjælpe de socialt udsatte optimalt.” Han tilføjer, at der selvfølgelig skal være mening i, hvad man måler.

”Hvis man laver for omfattende krav til registrering, så står folk af, og her tror jeg, man har lært noget af tidligere initiativer som Fælles Ansvar II. Der har været en periode, hvor man kom til at skrue alt for meget op for dokumentationskrav. Det skal ske målrettet og strategisk og skrælle alt det overflødige fra,” siger Lars Benjaminsen.

På Frederiksberg påpeger Birgitte Falck-Jensen, at man med den igangværende evidensbølge på hjemløseområdet i virkeligheden blot er ved at nærme sig den samme grad af professionalisering, der i mange år har været på andre områder. ”Jeg har tidligere arbejdet i psykiatrien. Da jeg for otte år siden kom til hjemløseområdet, var jeg meget overrasket over, hvor lidt faglighed der var på området. Men i løbet af de sidste år er der sket en markant faglig udvikling. Man ansætter i stigende grad faguddannede pædagoger og socialrådgivere,” siger Birgitte Falck-Jensen.

Snævert fokus og ”iagttagelsens bagside”

Hanne Ramsbøl, der i sin tid hos Socialstyrelsen var med til at starte Hjemløsestrategien op, påpeger, at det vigtigt at være opmærksom på dokumentationens begrænsninger. ”Jeg synes selvfølgelig altid, man skal arbejde ud fra aktuel bedste viden, og jeg mener også, det er vigtigt at dokumentere sit arbejde. Men jeg kan godt være i tvivl om, hvorvidt det store fokus på dokumentation i Hjemløsestrategien har overskygget nogle andre vigtige ting. For hvad med alt det, vi ikke fik kigget på? Det kunne være, hvad det er, der har betydning i forhold til at gøre en bolig til et hjem,” siger Hanne Ramsbøl. Hun ærgrer sig også over, at Hjemløsestrategiens store fokus på kvantitativ dataindsamling ikke blev suppleret med en efterfølgende kvalitativ brugerundersøgelse. ”Betydningen af relationsarbejdet forsvinder rigtigt meget i Hjemløsestrategiens snævre fokus på metode, selvom alle, både udsatte og socialarbejdere, ved hvor meget det relationelle betyder,” siger Hanne Ramsbøl.

Hanne Ramsbøl peger også på, at man med et for snævert fokus på evidens i det sociale arbejde risikerer at overse vigtige dele af det sociale arbejde, som måske er svære at måle på. ”Det er det, man kalder ’iagttagelsens

bagside'. Du fokuserer på noget, og så er det det, du får en viden om. Men hvad med alt det andet vigtige, såsom relationsarbejdet, som man ikke kigger på? Måske er det de ting, man ikke får målt på, der i virkeligheden i sidste ende hjælper folk ud af hjemløshed," siger Hanne Ramsbøl. Hun tilføjer, at der kan være mange fordele ved en evidensbaseret social indsats, men at evidenstagningen aldrig må stå alene.

"Den skal suppleres med rigtig mange andre indsatser. Så det bekymrer mig, hvis det bliver brugt politisk, at vi nu bare skal rulle evidens ud over et meget komplekst område, og hvis vi tror, at vi kan quickfixe problemerne med den evidensbaserede metode. Jeg er bekymret for, at den bliver svaret på alt," siger Hanne Ramsbøl.

Samtidig er der også en risiko for, at den enkelte socialarbejder mister tid til sit borgernære arbejde, fordi hun nu skal dokumentere sin indsats. Under alle omstændigheder er det vigtigt, at dokumentation ikke bare indsamles med det formål at blive analyseret fra centralt hold. Hanne Ramsbøl siger: "Jeg hører ikke til dem, der er imod dokumentation, med den skal indsamles med henblik på, at den enkelte medarbejder skal kunne reflektere over den, så den kan bidrage ind i en vidensbaseret, refleksiv praksis. Men jeg ser i dag en risiko for, at evidenstagningen kan blive brugt snævert på en måde, hvor det kun handler om at gøre den sociale indsats billigere. Hvor evidens bliver brugt i en økonomisk tænkning frem for til udviklingen af en refleksiv faglig praksis, der skaber forandringer for borgerne" siger Hanne Ramsbøl.

Fakta: Efter Hjemløsestrategien

Efter Hjemløsestrategiens udløb i 2013 er der i flere omgang afsat nye satspuljemidler til forankring og udbredelse af erfaringerne fra Hjemløsestrategien.

Satspuljepartierne vedtog således i september 2013 en plan for udbredelse og forankring af de gode erfaringer fra Hjemløsestrategien. Udbredelses- og forankringsprojektet løber i perioden 2014 til 2016.

Satspuljepartierne vedtog desuden i forbindelse med aftalen for 2016, at der afsættes yderligere midler til at udbrede erfaringerne med housing first i perioden 2016-2019.

Desuden blev der i forbindelse med satspuljeaftalen for 2014 afsat midler til en styrket forebyggende og tidlig indsats til udsatte unge, som enten lever i hjemløshed, eller som er i risiko for at blive hjemløse.

I alt arbejder cirka 25 kommuner i dag med housing first-metoderne.

”Jeg har tænkt mig at bo her, til jeg skal bæres ud”

I sofaen i lejligheden på Amager fortæller Søren, hvorfor han er glad for sin bolig: ”Der er kæmpe forskel på at bo her og på Sundholm. Jeg kan gå nogen rundt her, som jeg vil. Hvis jeg er sulten, skal jeg ikke sidde og vente, for jeg kan lave min egen mad, når jeg har lyst. Jeg får også min egen post, så jeg ikke hele tiden skal fise på posthuset,” siger Søren. Efter et langt og anstrengende liv på gaden er han ikke så aktiv længere. Byturene bliver færre, og tømmermændene tager længere tid at komme sig over. Mange års gadeliv har slidt på kroppen, og Sørens bugspytkirtel er medtaget og gør ofte meget ondt. Og så har han mistet en storetå i en trafikulykke. Heldigvis har han sin førtidspension, der gør ham økonomisk uafhængig, så han kan tage tingene i sit eget tempo. ”Jeg har tænkt mig at bo her, til jeg skal bæres ud,” siger han.

Indtil den dag kommer, vil Søren formentlig blive ved med at være tilknyttet et ACT-forløb i større eller mindre grad. I perioder, hvor det går godt, kan Søren passe sig selv. I andre perioder er hans støttebehov større, og så ringer han dagligt til sin bostøtte, Nanna Andreasen. Ligesom i Es-

bjerg og flere andre kommuner har man i Københavns Kommune valgt at køre videre med en housing first-inspireret hjemløseindsats. Nanna Andreassen er glad for sit arbejde i ACT-enheden, hvor hun kun har otte personer, hun er sagsbehandler for.

”Det giver rigtig god mening, fordi jeg har tid til at gøre mit arbejde. Hvis jeg får et caseload, der er højere end otte personer, så vil det ikke give mening længere. For så kan jeg ikke nå det, og så bliver det halvhjertet. Det er ufatteligt vigtigt, at man kun har et lavt antal borgere, og at der ikke kommer større dokumentationskrav. I forvejen bruger jeg cirka halvdelen af tiden på gaden og hjemme ved borgeren og den anden halvdel ved computeren og telefonen på kontoret, hvor jeg ordner praktiske ting, dokumenterer og ringer rundt,” siger Nanna Andreasen.

Selvom man i Københavns Kommune arbejder videre med housing first, bliver indsatsen besværliggjort af den store mangel på billige boliger. Et problem, som De Hjemløses Landsorganisation SAND og mange andre gang på gang har påpeget, og som Nanna Andreasen oplever i sit daglige arbejde.

”Da vi startede med ACT, var der nogle få boliger at få, men i dag er situationen helt håbløs. Der er nærmest ikke nogle ledige billige boliger i København, så når man bliver indstillet til ACT, går der gerne et år, før der er en lejlighed ledig. Det var bestemt ikke det, der var meningen, for i den tid kan du nå at blive rigtig dårlig,” siger Nanna Andreasen, inden hun går ned mod Amager Station, hvor hun skal mødes med en borger, som skal følges til en operation på hospitalet.

Om denne artikel

Nedenstående personer er blevet interviewet til denne artikel. Mens nogle er direkte citeret, er andre brugt til baggrund. Interviews er gennemført i foråret 2016. Tak til alle medvirkende for deres tid og tålmodighed.

- Ask Svejstrup, De Hjemløses Landsorganisation – SAND
- Knud Aarup, tidligere direktør i Socialstyrelsen
- Steffen Bohni, tidligere afdelingschef for Rambølls socialpolitiske afdeling og tidligere vicedirektør i Socialstyrelsen
- Britta Martinsen, Socialchef i Esbjerg Kommune
- Ann-Britt Lilleøre, leder af Forsorgshjemmet i Esbjerg Kommune
- Lars Benjaminsen, forsker hos SFI
- Hanne Ramsbøl, tidligere projektleder for Hjemløsestrategien i Socialstyrelsen
- Gitte Birkedal, pædagog på Forsorgshjemmet i Esbjerg
- Jakob May, Sammenslutningen af Boforner i Danmark – SBH
- Lisa Rosager, tidligere projektleder for Hjemløsestrategien Københavns Kommune
- Birgitte Falck-Jensen, tilknyttet Hjemløsestrategien i Frederiksberg Kommune
- Louise Hunderup, projektleder for Hjemløsestrategien i Frederiksberg Kommune
- Søren, tidligere hjemløs
- Nanna Andreasen, pædagog i Københavns Kommune

2.3 Exit Prostitution

– Når målet er at finde midlerne

Exit Prostitution er det første projekt i Danmark, der bruger en evidensbaseret metode til at hjælpe borgere, som lever i prostitution. Selvom effekten af metoden står hen i det uvisse, er projektkommunerne begejstrede for den anvendte CTI-metode. Men når statsfinansieringen rinder ud, afviser stort set alle kommunerne, at metoden kan fortsætte.

Af Sune Gudmundsson, journalist

Trods en fortid som fabrik er der en rar stemning i den rå reception på Odense Kommunes Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen. Lise og Anne er bænket med en kop kaffe, da de møder koordinatoren af Pro Odense – den odenseanske version af Exit Prostitution – Birgitte Orthmann. De tre kvinder hilser hjerteligt på hinanden, da det er nogle måneder siden, de sidst sås. Det var til en julefrokost på Den Grimme Ælling sammen med flere af de andre kvinder fra det intensive gruppeterapiforløb, der er en del af Pro Odense-forløbet. Det er også fra gruppeterapien, at Lise og Anne kender hinanden. Her har de betroet hinanden deres værste nedture og inderste tanker om livet i prostitution samt om ønsket om at forlade det.

”Når man begynder at have det sådan, at man gerne vil sparke kunderne i hovedet, så skal man nok til at stoppe. Jeg kunne godt mærke, at den her følelse bliver værre og værre, og en eller anden dag gør jeg noget sindssygt,” siger Anne om sin motivation for at deltage i Pro Odense. De to kvinder er mødt op i forvaltningen for at fortælle om deres 12 måneders lange erfaringer med Pro Odense. 40-årige Lise arbejdede som først gade prostitueret fra hun var 16 år og senere som escort for at skaffe penge til sit narkomisbrug. For 36-årige Anne var det en blanding af lavt selvværd, psykisk sårbarhed og rastløshed, der drev hende ud i escort. I dag er de begge stoppet med prostitution, og det er cirka et år siden, de hver især stoppede i forløbet Pro Odense. Lise og Anne har vidt forskellige historier, men deler erfaringen med et liv i ”verdens ældste erhverv”.

----- o -----

Anne var træt af tævene. Slidt ned af mændene, der kun ønskede hendes selskab for én ting. Hun havde voldsom angst og var et nervevrag, den dag hun for første gang fortalte nogen fra Odense Kommune om sit sexsalg. ”Jeg gik til min sagsbehandler, og der brød jeg sammen og fortalte det hele. Jeg havde det sådan, at hvis ikke det sker noget, så slår jeg mig selv ihjel, fordi jeg kan ikke holde ud at leve sådan her”, husker Anne.

Iført grøn camouflagemønstret T-shirt og med sit blonde hår sat i hestehale, fortæller den i dag 36-årige mor til to veltalende og reflekteret om sin baggrund. Hun voksede op i et hjem, hvor forældrene holdt igen med omsorg og opmærksomhed, og hun lærte hurtigt, at sex var en måde at få mænds opmærksomhed på. ”Jeg var promiskuøs, da jeg var 15 år, og jeg røg også en masse hash. Da jeg fyldte 18, flyttede jeg fra Sydsjælland til Odense. Jeg troede, jeg havde mødt kærligheden i mit liv, men det viste sig at være sådan én, der tævede mig,” siger hun.

----- o -----

Kommuner på bar bund

Før Pro Odense er prostitution ikke noget, kommunen har en særlig handlingsplan for, og det er Odense på ingen måde alene om: Bortset fra projektkommunerne i Exit Prostitution – København, Aarhus, Odense og Aalborg – læner socialforvaltninger i Danmarks kommuner sig op ad rådgivning fra Kompetencecenter for Prostitution i Socialstyrelsen, når medarbejderne skal have råd til at hjælpe borgere i prostitution. Det er nemlig først for nylig, at den politiske anerkendelse af prostitution som et socialt problem i sig selv for alvor har vundet indpas på Christiansborg og i kommunerne. Nu spørger man ikke længere, om prostitution kan være et socialt problem, men hvordan man bedst muligt hjælper kvinder og mænd ud af deres situation, hvis de ønsker det. Og ligesom politikerne vil vide, hvilken indsats der virker bedst over for stofmisbrugere og hjemløse, skal hjælpen til prostituerede nu ikke være mindre målbar.

Da hverken kommuner, ngo'er eller forskere indtil videre har kunnet give et entydigt svar på, hvad der virker i indsatsen overfor socialt udsatte i prostitution, søsætter politikerne metodeafprøvningsprojektet Exit Prostitution. Projektet finansieres af penge fra satspuljen, fra blandt andet aftalen fra 2011, og er det første projekt, der tester evidensbaserede metoder over for borgere i prostitution i Danmark. Den daværende SRSF-regering lægger kort tid efter spørgsmålet om kriminalisering af købesex på hylden,

og Exit Prostitution bliver nu fremhævet som fremtidens socialpraksis på prostitutionsområdet.

Under overskriften ”Et forbud mod sexkøb er ikke løsningen” i en kronik i Politiken i november 2012 skriver daværende socialminister Karen Hækkerup (S), ligestillingsminister Manu Sareen (R), justitsminister Morten Bødskov (S) og skatteminister Holger K. Nielsen (SF): ”... regeringen ser prostitution som et alvorligt socialt problem, der skal bekæmpes med effektive, målrettede og sammenhængende sociale indsatser. (...) Derfor er der blandt andet afsat 46 mio. kr. til projektet Exit Prostitution, der skal støtte og hjælpe prostituerede med at finde en vej ud af prostitution.” Kronikkens afsendere erklærer desuden: ”Gennem Exit Prostitution-programmet kan vi yde den bedste hjælp til de prostituerede, ligesom vi gør forholdene bedre for handlede kvinder.”

En sløv start

Det sidste udsagn er reelt set en påstand, snarere end en konstatering. Politikerne ved reelt ikke på dette tidspunkt, hvorvidt Exit Prostitution ”kan yde den bedste hjælp til de prostituerede”. For godt nok er størstedelen af midlerne til Exit Prostitution afsat i 2011, men ved udgangen af 2012 har ikke én borger i prostitution været igennem programmet. Undervejs i projektperioden fastslår Socialstyrelsen og den daværende minister også, at Exit Prostitution først og fremmest er et metodeafprøvningsprojekt, da der ikke før er afprøvet evidensbaserede metoder over for borgere i prostitution i Danmark. Hvordan projektet efterfølgende skal forankres i projektkommunerne og udbredes til andre kommuner fremgår ikke af projektbeskrivelsen. Det skal sidenhen blive afgørende.

Forsinkelsen af uddelingen af pengene skaber fra start frustration hos de medvirkende ngo'er, og for eksempel går Flora Ghosh, leder og stifter af rehabiliteringscenteret LivaRehab, og Annette Rix, tidligere leder af værestedet Reden København, til tasterne og skriver i november 2012 en kronik under overskriften ”Hjælp til prostituerede drukner i udvalg og møder”. Først i 2013 igangsætter de fire kommuner projektet, der løber til udgangen af 2016.

Fakta: Exit Prostitution

Satspuljepartierne i Folketinget afsætter i alt 46 mio. kr. over en fire-årig periode (2012-2015) til projektet Exit Prostitution. Pga. forsinkelse bliver projektet forlænget til og med 2016. Exit Prostitution er et såkaldt metodeafprøvningsprojekt, der kører i Aalborg, Odense, Aarhus og Københavns Kommune. Formålet er at hjælpe borgere i prostitution til at komme ud af prostitution og/eller til at opnå en bedre livssituation, mens de er i prostitution. I projektet afprøves CTI-metoden (Critical Time Intervention). Projektet omfatter ikke kvinder udsat for menneskehandel, medmindre de opholder sig lovligt i landet.

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd evaluerer projektet og har i samarbejde med Socialstyrelsen sammensat metoden, som anvendes i Exit Prostitution. Evalueringen skal afdække 1) om borgere i projektet oplever et fald i deres prostitutionsfrekvens, 2) og/eller oplever et løft i deres livssituation og 3) om CTI-metoden er anvendelig i det sociale arbejde med målgruppen. Se boks ”CTI-metoden i Exit Prostitution” for detaljer om metoden i praksis.

Ifølge SFI's statusnotat har 109 borgere i projektets levetid afsluttet et forløb, og 23 borgere er i gang med et forløb i januar 2016. Af de 109 har lidt over halvdelen, 59, gennemført et fuldendt CTI-forløb på 12 måneder. Det fremgår ikke, hvorfor de kvinder, som ikke har gennemført forløbet, er faldet fra.

To tredjedele af borgerne i forløb var i risiko for stress eller depression ved opstart, men efter et 12-måneders forløb svandt den andel ind til én tredjedel. Endvidere har hver anden borger ved opstarten til et CTI-forløb solgt sex inden for den seneste måned, men for borgerne, der gennemfører forløbet, falder den andel til hver femte.

Fakta: CTI-metoden i Exit Prostitution – sådan fungerer metoden i praksis

Critical Time Intervention (CTI) er, som dets engelske navn antyder, en metode, der sættes ind, når borgeren skal have hjælp i en kritisk overgangsperiode. Metoden er oprindeligt udviklet for at hindre hjemløshed blandt borgere med alvorlige psykiske lidelser, f.eks. i overgangen fra et ophold på psykiatrisk hospital, et herberg eller lignende til at få egen bolig. For den hjemløse er den kritiske overgangsperiode på den måde tydeligt defineret ved et skift til egen bolig, og det er i dét tidsrum, at CTI-metoden kan sættes ind. For borgeren, der sælger sex, er den kritiske overgangsperiode ikke lige så håndgribelig. I Exit Prostitution defineres den kritiske overgangsperiode som det tidspunkt, hvor borgeren formulerer et ønske om at stoppe med at sælge sex og/eller at forbedre sin livssituation.

CTI-metoden er evidensbaseret, dvs. at det er dokumenteret, at metoden virker under de rette omstændigheder – på hjemløseområdet, vel at mærke. SFI og Socialstyrelsen skriver i metodenotatet til afprøvningen af CTI-metoden i Exit Prostitution, at metoden er ”kendetegnet ved individuelt tilpassede forløb, der:

- tager udgangspunkt i borgerens ønsker og behov
- er tidsbegrænset og fordelt over tre lige lange faser med forskelligt fokus
- er funderet på et empowerment og recovery-perspektiv.”

SFI har i samarbejde med Socialstyrelsen tilpasset CTI-metoden til målgruppen Exit Prostitution. Konkret er den tidsbegrænsede indsat forhøjet fra ni til 12 måneder, da tidligere forskning vedrørende exit af prostitution viser, at den afgørende forandring i forhold til overvejelser om genoptagelse af salg af sex sker 10 måneder efter starten på et exitforløb. Derudover er det kontaktskabende arbejde forud for opstarten på et eventuelt CTI-forløb opprioriteret i Exit Prostitution i sammenligning med anvendelse af metoden hos de hjemløse, da det tager længere tid at få skabt den nødvendige tillid til borgerne, før de indvilliger i at deltage i et CTI-forløb.



Borgeren får tilknyttet én fast CTI-medarbejder i kommunen, der bl.a. skal have kendskab til lokalmiljøet og have viden om prostitution. For at kunne give borgeren et ordentligt forløb, anbefales det, at en fuldtids-CTI-medarbejder maksimalt har ti borgere i forløb ad gangen. CTI-forløbet i Exit Prostitution er en helhedsorienteret socialfaglig indsats. På baggrund af bl.a. SFI's forstudie af målgruppen er der blevet identificeret otte dimensioner, der er væsentlige for at skabe forandringer for målgruppen i Exit Prostitution. Disse er:

- Økonomi
- Bolig
- Socialt netværk
- Daglige aktiviteter
- Fysisk helbred
- Psykisk helbred
- Misbrug
- Uddannelses- og arbejdsmarkedskompetencer.

Forløbet på 12 måneder er tilpasset den enkelte borgers ønsker og behov, så mens én borger prioriterer at komme ud af sit stofmisbrug, få styr på økonomien og få sin egen bolig, så kan en anden borger prioritere at blive uddannelsesparat og pleje sit psykiske helbred. Forløbet er inddelt i tre faser på hver fire måneder. Princippet bag CTI-metoden er, at kontakten mellem CTI-medarbejderen og borgeren skal være mest intensiv i starten og derfra aftage som månederne går for helt at ophøre efter 12 måneder. Forud for faserne har der været et forløb med orientering og rekruttering op til CTI-forløbet.



Outcome Star og CTI-skemaerne

I første fase afdækker borgeren og CTI-medarbejderen i fællesskab borgerens behov ud fra borgerens egen oplevelse af sin situation. Til det bruges dokumentations- og samtaleværktøjet Outcome Star, der sikrer, at alle otte ovennævnte dimensioner bliver undersøgt. Outcome Star er ikke decideret en del af CTI-metoden, men er inddraget i Exit Prostitution, da det passer til metodens helhedsorienterede tilgang.

Outcome Star udfyldes hver anden måned af CTI-medarbejderen og borgeren i fællesskab ud fra en brugerguide, hvor borgeren får tildelt en bestemt score i hver kategori ud fra de 10 udsagn, der passer bedst på deres situation. Ved forløbets afslutning kan man sammenligne, hvor meget borgeren har flyttet sig på de forskellige dimensioner fra forløbet begyndte ved at sammenligne borgerens oprindelige stjerne med den afsluttende stjerne.

Udover stjernes 10 dimensioner er der til Exit Prostitution tilføjet spørgsmål til måling af forbedret livssituation i form af Verdenssundhedsorganisationens lille standardskema om oplevelse af egen trivsel, WHO5. Skemaet kan anvendes som et mål for, om borgerne får forbedret deres generelle trivsel i den tidsperiode, som indsatsen har varet. Derudover skal borgeren svare på en række spørgsmål om eventuelt salg af sex.

CTI-medarbejderen skal desuden udfylde et såkaldt CTI-skema hver anden måned, der afdækker, hvorvidt CTI-medarbejderen følger metoden, hvilke tilbud og indsatser borgeren er tilknyttet samt borgerens situation inden for de otte dimensioner. CTI-skemaer varierer mellem et opstartet forløb, et igangværende forløb og et forløb i afslutning.

Fire kommuner, fire tilgange

Den manglende praktiske og metodiske erfaring med at forbedre livskvaliteten for borgere i prostitution og/eller med at hjælpe dem ud af prostitution gjorde, at Odense, Aarhus og Aalborg Kommune skulle bygge infrastrukturen til Exit Prostitution op fra bunden.

I Aalborg holder de prostituerede sig generelt væk fra gaden og indfrier mundheldet om ”ude af syne, ude af sind”, husker Helle Christoffersen. Hun er projektleder for ”Et liv med eller uden prostitution”, som Exit Prostitution hedder i Aalborg. ”Derfor har prostitution aldrig rigtig været på dagsordenen, og før Reden kom herop i forbindelse med Exit Prostitution, var der heller ingen ngo'er i Aalborg, der arbejdede med prostitution,” siger hun.

For Københavns Kommune er det anderledes. Hovedstaden lægger kælderværelser, fortov og lejligheder til anslået et par tusind kvinder og mænd i prostitution, og siden 2007 har kommunen haft en handleplan for borgere, der vil ud af prostitution. Handleplanen tager afsæt i et samarbejde med Kompetencecenter Prostitution under Socialstyrelsen samt i kommunens eget netværk bestående af såkaldte brobyggere. Det er ansatte, der har en særlig viden om målgruppen, og som er repræsenteret i rådgivningscentre, socialforvaltningen, jobcentre og andre relevante steder, hvor de kan give den prostituerede anonym rådgivning og vejledning om rettigheder og pligter. Kommunen lavede også opsøgende arbejde og uddelte såkaldte ”VIP-kort”, hvor borgere blev direkte tilkoblet en brobygger, hvis de tog kontakt til kommunen. Indsatsen i Exit Prostitution i Københavns Kommune er fordelt mellem færre socialarbejdere, men til gengæld råder de involverede socialarbejdere over mere tid til den enkelte borger.

Som en del af metodeafprøvningsprojektet følger de fire kommuner et 40 sider langt metodenotat forfattet af Socialstyrelsen og SFI, der klæder de såkaldte CTI-medarbejdere på til at køre forløbet. Metoden brugt i Exit Prostitution hviler på erfaringerne med samme CTI-metode, som er anvendt i Hjemløsestrategien, hvor hjemløse borgere skal overgå til egen bolig.

I Aarhus er det Inge Lund Børgager, der har ansvaret for at føre metoden ud i praksis. Hun mener ikke, at metodenotatet i Exit Prostitution er skræddersyet til indsatsen over for de prostituerede. Der er måske snarere hugget en hæl og klippet en tå for at få metoden til at passe.

”Man kan ikke bare sige, at fordi CTI virkede på hjemløseområdet, så virker det også på prostitutionsområdet. Opstartsfasen er for eksempel ikke ligeså nem som med hjemløse, og så var bolig svær at erstatte som det centrale mål, fordi en exit fra prostitution ikke altid var det centrale mål for borgeren. På den måde har det givet nogle udfordringer at overføre model-

len,” siger Inge Lund Børgager og giver et eksempel: ”Nogle borgere har haft det rigtig skidt og dermed svært ved at arbejde stringent med metoden. Med de borgere har vi ikke kunnet sige: ‘Nu er vi altså på vej over til fase tre, så nu skal du til at klare dig selv og bruge din mentor og behandler,’ når de slet ikke klar til at henvende sig til en beskæftigelsesforvaltning,” siger hun. Derfor har Inge Lund Børgager nogle gange set stort på 12 måneders-reglen: ”Vi har været nødt til at forlænge forløbet, fordi borgeren ikke var klar efter 12 måneder til at blive overladt til sig selv,” siger hun.

Afviger bevidst fra metoden

Birgitte Orthmann i Odense har i forvejen erfaring med at arbejde med mennesker i prostitution fra en tidligere ansættelse i Socialstyrelsens Kompetencecenter for Prostitution. I dag bruger hun den erfaring som CTI-koordinator og CTI-medarbejder i Pro Odense, og hun har haft talrige kvinder i forløb. Ved indgangen til hendes kontor står stakke af plakater med motiv af en ung pige og udsagnet ”Fuck sugardating!” skrevet med skrigorange bogstaver. Budskabet er klart: ”Sugardating” er også prostitution. Odense Kommune har haft særlig fokus på at fange de unge menneskers opmærksomhed, mens Pro Odense har stået på. Der er også en plakat med en ung mand, der tager sig til hovedet under det retorisk spørgende budskab ”Ikke fucking fedt?”.

Mændene har dog været nærmest umulige at få i tale, siger Birgitte Orthmann, mens e-mailsene højlydt tikker ind på hendes computer. Ligesom Inge Lund Børgager i Aarhus har hun også lavet enkelte afvigelser fra metodenotatet om Exit Prostitution. Hun nedtrappede ikke kontakten med borgeren, men kørte et grundforløb, der var ens, for de fleste bestående af én ugentlig samtale med CTI-medarbejderen, motion to gange om ugen og deltagelse i en behandlingsgruppe én gang om ugen, hvor borgere i parallelforløb har mødtes og delt erfaringer.

”Indholdet af møderne har i stedet ændret karakter. I de første faser har vi arbejdet meget mere målrettet med nogle praktiske ting og med de skader, der er kommet af at være i prostitution. I den sidste fase har vi forberedt borgeren på, at forløbet stopper, og hvad så bagefter,” siger hun.

----- o -----
Forholdet til den voldelige ekskæreste blev afløst af et voldeligt ægteskab. Anne og eksmanden gik fra hinanden efter seks år, og så trak hun stikket. Hun tog sine to børn på henholdsvis tre år og 10 måneder og flyttede til en ny by, hvor hun kendte ingen, og ingen kendte hende. ”Jeg havde intet liv, ingen penge. Jeg sad bare der med et par unger. Så gik jeg på nettet og fandt

et escortbureau, og så var jeg på min første date kort tid efter. Det gik vældig fint, og jeg tjente sindssygt mange penge – det var jo før finanskrisen, så de smed sig jo om med penge”.

Efter et halvt år droppede hun at køre escort, og i stedet flyttede Anne til provinsen i Sydfyn med sine børn for at få en frisk start. Hun havde fået et arbejde på et plejehjem, og hun fik en ny kæreste. Men historien gentog sig for Anne. Kæresten var voldelig, og de gik fra hinanden efter to et halvt år. Hun begyndte at blive narkoman i de weekender, hvor hun ikke havde børnene. ”Det var også i weekenderne, jeg begyndte at køre escort igen eller tage på hotel. På et tidspunkt fik jeg også et værelse hos en fyr, og så kunne jeg køre ’privat-diskret’,” siger Anne med reference til den form for prostitution, der foregår i private hjem.

Det blev kendt i byen, at Anne solgte sex, og for at slippe for sladder og stigmaet flyttede hun tilbage til Odense. Hun havde udviklet voldsom angst, var uden arbejde og fik endnu engang en voldelig kæreste. Fra da hun brød sammen foran sin sagsbehandler i Odense Kommune gik der ikke lang tid før, hun anonymt kontaktede Pro Odense. Det blev starten på et forløb med terapi og psykologhjælp, der har hjulpet Anne til at få et større selvværd, selvtillid og et liv uden for prostitution.

----- 0 -----

De svageste har brug for mere

Det er dog ikke alle borgere ligesom Anne, hvor et forløb i Exit Prostitution har en afgørende positiv effekt. Selvom forløbet på 12 måneder er skræddersyet til den enkelte borger, så er det alligevel svært at fastholde de allersvageste af dem, lyder det enigt fra de fire CTI-koordinatorer. Og skæringsdatoen på 12 måneder kan virke ”kunstig”, mener CTI-koordinator i Odense Birgitte Orthmann.

”For de meget udsatte er 12 måneder slet ikke nok. I tilfælde, hvor kontakten ikke er kontinuerlig uge for uge, og der skal arbejdes med rigtig mange områder, er et år en kunstig grænse. Der kan være områder, vi ikke får arbejdet godt nok i bund, og som Reden eller en SKP’er (støtte- og kontaktperson, red.) ikke kan overtage og arbejde videre med, fordi der skal skabes en ny tillid” siger hun og understreger, at forløbet ikke desto mindre stopper efter 12 måneder i Odense, som metoden foreskriver det.

Omvendt kan mere ressourcestærke borgere have godt af 12-måneders grænsen, mener projektkoordinator i Aarhus Inge Lund Børgager: ”Der er nogle borgere, der kan blive ved i forløb i en evighed, men ved at vide, at

man har 12 måneder, og at man går ind i nogle nye faser med mindre og mindre kontakt til CTI-medarbejderen, så er borgeren indstillet på en helt anden måde. Det synes jeg har været rigtig godt,” siger hun.

Endnu et skema

Med metodeafprøvningen i Exit Prostitution medfølger selvfølgelig også papirarbejde i form af dokumentation og evaluering af borgernes forløb. Det kan ikke undgås til en vis grad, siger leder af Uddannelseshuset Socialcenter og projektleder af ”Et liv med eller uden prostitution” i Aalborg, Helle Christoffersen. Hun er uddannet socialrådgiver og har arbejdet med socialområdet siden 1975 – og var således en erfaren socialarbejder, da satspuljen kom til verden i et politisk forlig i 1990. Siden da har hun medvirket i talrige metodeudviklingsprojekter, og selvom papirarbejdet i Exit Prostitution i sig selv ikke er overvældende, så er det endnu et skema i stakken at skulle forholde sig til.

”Jeg synes, det er irriterende, at man ikke bruger det samme evalueringsredskab i de forskellige projekter. Nu har jeg tre projekter fra satspuljemidler med hvert deres evalueringsredskab; ét fra Rambøll, ét fra SFI og ét fra Deloitte. Det synes jeg bare ikke er i orden,” siger Helle Christoffersen. Hun anerkender fuldt ud, at der skal evalueres for at kunne skabe evidens, men de seneste års fokus på evidens vækker alligevel blandede følelser: ”I mere irriterede øjeblikke tænker jeg, at jeg ikke gider høre det ord mere. Jeg har arbejdet med det her i 41 år, så ved jeg også noget om, hvad der virker, uanset om det er afprøvet eller ej,” siger hun. Dokumentationsarbejdet er til gengæld på langt sigt med til at sikre, at socialt arbejde bliver taget mere og mere alvorligt, påpeger Helle Christoffersen: ”Jeg kan mærke, at det er et plus for medarbejderne at arbejde med metoder, som er anerkendt, fordi socialt arbejde ellers normalt ikke er det”.

”Stjernen” hitter

CTI-medarbejderne har brugt skemaet Outcome Star i samtalerne med de prostituerede, der både har fungeret som samtaleværktøj og som dokumentation for borgerens personlige udvikling. ”Stjernen” bliver udfyldt i fællesskab mellem CTI-medarbejderen og borgeren på en tablet, og den hitter blandt medarbejderne.

”Outcome Star er et rigtig godt redskab til dialog” siger CTI-koordinator i København, Ida Nissen. Hendes kontor på Nørrebro er placeret i samme bygning og på samme etage som Hjemløseenheden i Københavns Kommune. Her er store vinduer og højt til loftet, og det er ikke svært at forestille

sig, hvordan det store bygningskompleks i nygotisk stil tidligere har været sygehus og senere plejehjem.

”Vi fortæller selvfølgelig altid borgerne, at der er den her dokumentation, der skal udfyldes ved deres hjælp. Og det kan borgernes faktisk meget godt lide, fordi udviklingen er visuel. Men dokumentationen skal heller ikke gå forud for relationen. Hvis det virkelig ikke kan lade sig gøre at få stjernen udfyldt, så kan man springe den over,” siger Ida Nissen.

For hendes kollega i Odense, Birgitte Orthmann, er det første gang hun bruger ”Stjernen” i sit mangeårige arbejde med socialt udsatte. Hun bruger den også som et slags diplom for borgerne, der har været i forløb: ”Når borgeren stopper, så laminerer jeg altid den første og sidste stjerne, så de kan se udviklingen. Jeg kan for eksempel huske, da en borger fik sin, der græd hun simpelthen, fordi hun havde rykket sig så meget”.

----- o -----
Lise levede i mange år et liv, som var verdener væk fra statens og kommunernes skriveborde. Ryttergade i Odense var hendes første arbejdsplads som prostitueret. I dag trækker der ikke så mange danske piger længere, men da Lise som 16-årig begyndte at ”gå i gaden”, var det stedet at få kunder, husker hun. Pusherne og politistationen rundt om hjørnet er der stadig, og det er Lises minder fra dengang også.

Prostitution var en let måde at finansiere et pille- og heroinmisbrug, og efter nogle år skiftede hun det hårde gademiljø ud med escortbranchen, som var meget mere profitabel. ”Selvom jeg tog stoffer, har jeg altid været til god til at tage vare om mit udseende, og derfor kunne jeg godt køre escort. Og det er så det, jeg har gjort indtil for to år siden,” siger den i dag 40-årige Lise.

----- o -----
Ngo'er føler sig ekskluderet

I en anonym kontorbygning i udkanten af Frederiksberg går Flora Ghosh rundt med en skruemaskine i hånden. Som direktør for behandlings- og rehabiliteringscentret for kvinder i prostitution, LivaRehab, skal hun både kunne tackle løse skruer såvel som holde møde med socialministeren. Da interviewet skal til at starte, lægger hun skruemaskinen fra sig og tager centerchefrollen på. Hun mener, at ngo'ernes rolle har været underkendt fra starten i Exit Prostitution: ”Vi bliver ikke set som ligeværdige med kommunen i dette projekt, og vi får heller ikke ressourcerne til at være ligeværdige

i styrke,” siger hun med reference til, at kommunerne har fået fire gange så mange penge til projektet som ngo’erne.

Nok er Flora Ghosh’s kontor hos LivaRehab pyntet med kæmpechecks fra virksomheder og organisationer, der har støttet centret økonomisk, men de er stadig afhængige af offentlig støtte. Adgangen til pengepuljen fra Projekt Exit Prostitution har dog været brolagt med forhindringer, oplever Flora Ghosh.

”Jeg oplever nogle gange, at frivillige ngo’er bliver opfattet som en nødvendig smerte hos det offentlige. Vi bliver bombarderet med dokumentationskrav om vores psykologers timepris og en anskaffelse af en computer. Men de spørger ikke ind til det relevante: Hvornår kommer I i gang, hvordan er samarbejdet med Københavns Kommune, og hvordan oplever I CTI-forløbet? Det er den dér New Public Management-tankegang, der har taget overhånd i form af metode-tyranni og detailstyring,” siger hun og fortsætter: ”For mig er socialt arbejde ikke ligesom stangtøj, hvor *one model fits all*. Tværtom skal socialt arbejde højnes til *haute couture* standard”.

LivaRehab har siden 2011 tilbudt ”et helhedsorienteret og tværfagligt behandlingstilbud til kvinder, som enten har været eller er i prostitution, udsat for vold, seksuelt misbrug eller udnyttelse”. Behandlingen omfatter et ”skræddersyet forløb med udgangspunkt i den enkeltes ressourcer”, hvilket blandt andet kan omfatte socialrådgivning, coaching, gældsrådgivning samt psykolog- og lægesamtaler. Til forveksling lyder LivaRehabs behandling som noget, man kan læse i CTI-metodens ABC. Men da centret ikke har midler til at lave en ”systematisk effektevaluering” kan det ikke kaldes evidensbaseret, fastslog daværende socialminister Karen Hækkerup (S) på et samråd om Exit Prostitution i 2013. Derfor undrer det desto mere Flora Ghosh, at SFI – som Socialstyrelsen har ansat som evaluator af Exit Prostitution – ikke har fået til opgave at evaluere ngo’ernes arbejde.

”Jeg troede faktisk, at SFI skulle evaluere vores indsats, men det bliver den ikke. Hvorfor tester SFI ikke om den måde, vi arbejder på, giver mening, eller om det er irrelevant? Det er trods alt os, der sidder med borgerne, når projektpengene i kommunerne udløber og CTI-forløbet ophører” siger Flora Ghosh og understreger, at LivaRehab ikke selv har penge til at hyre en evaluator som SFI eller Rambøll.¹⁶

Over telefonen lyder præcis samme kritik fra Mette Guul, leder af Reden Odense, et værested for socialt udsatte kvinder, herunder kvinder i prostitution. En af udfordringerne ved Exit Prostitution har været at rekruttere deltagere til projektet. Det har derfor særligt været ngo’ernes rolle i projektperioden. ”Vi har ikke skulle dokumentere vores arbejde for SFI,

16. Det bemærkes at efter interviewet til denne artikel, har SFI opsøgt Flora Ghosh og foretaget kvalitativt interview om projektet.

og det synes jeg er ærgerligt, for motivationsarbejdet er fundamentet for et CTI-forløb,” siger Mette Guul.

Det har ikke været muligt at få et interview med Socialstyrelsen om Exit Prostitution. Forelagt kritikken fra ngo'erne svarer specialkonsulent ved Center for Udsatte Voksne, Mogens Holm Sørensen, i en e-mail, at ngo'ernes motivationsarbejde ikke er en del af evalueringen af Exit Prostitution, fordi ngo'erne i forvejen motiverer borgere i prostitution til at opnå forandringer både i forhold til at forlade prostitution og i forhold til at opnå forbedret livssituation.

”At evaluere ngo'ernes mere generelle sociale indsatser ligger på den måde udenfor evalueringen af Exit Prostitution,” skriver han. Hovedformålet med evalueringen er at se på, om CTI-metoden fungerer over for målgruppen. Da ngo'erne i Exit Prostitution også fungerer som støttenetværk for borgere i forløb, vil samarbejdet mellem kommunen og ngo'erne omkring de enkelte borgere blive inddraget i den endelige evaluering, oplyser Mogens Holm Sørensen.

----- o -----

Kun i to perioder af sit voksenliv havde Lise været helt stoffri. Den første varede i tre år, da hun fik sin søn Frederik, og den anden periode var på fem år, efter et alvorligt biluheld. I 2005 røg hun i igen. ”Jeg har hele tiden kæmpet for at komme i døgntilrettelæggelse, men det lykkedes ikke,” siger hun. Og så alligevel. For ved et lykketræf var Bubber og TV2 i gang med et program om stofmisbrugere og ledte efter en case. Journalisterne ville sætte fokus på, hvorfor kommunen ikke ville sætte misbrugere i døgntilrettelæggelse. Det endte med, at Lise fik ophold på et behandlingssted, men det var ikke den intensive døgntilrettelæggelse, hun håbede på, og selvom det lykkedes hende at blive clean, faldt hun hurtigt tilbage i sit misbrug og genoptog sexsalget.

”Det bliver værre og værre for hver gang, du skal i gang igen efter en pause på nogle måneder”, siger hun. Som økonomisk tilskud får Lise også penge fra en ældre mand på et plejehjem ’uden at skulle noget’. På et tidspunkt kom hendes misbrug ud af kontrol, og hun følte, at hendes liv lå i ruiner. Selv om hun på mange måder havde opgivet at blive clean, sagde hun i ren desperation alligevel ja til forløbet Pro Odense. ”Jeg vidste slet ikke, hvad det projekt handlede om. Jeg var bare smadret og tænkte, at jeg prøver det.”

Som noget af det første kom Lise i afvænningsbehandling. ”Så begynder det faktisk at gå fremad, og så er det bare gået fremad og fremad og fremad lige siden, og jeg har det rigtig godt i dag. Jeg tager stadig medicin for mit misbrug, men har ikke haft noget sidemisbrug i otte måneder.”

----- o -----

Metodiske sorte huller

Få steder i Danmark slår velfærdssamfundet sprækker som på Istedgade. I starten af gaden ved Københavns Hovedbanegård står narkomanerne og pusherne og køber, bytter og sælger alt fra lægeordineret medicin til andenrangs heroin. Lidt længere nede af gaden har en gruppe rumænere samlet sig foran Maria Kirken med anhængerne til deres cykler lastet til bristepunktet med tomme flasker. Råb og tumult tiltrækker folks opmærksomhed endnu en blok længere nede af Istedgade, hvor en gruppe fulde mænd foran værestedet Mændenes Hjem skændes over noget, som nok kun få indviede forstår. I gaden før, man svinger ned til Reden København på Gasværksvej, passerer man to af de mest regelmæssige gadeprostituerede på Istedgade. Det spiller ingen rolle, om vejret byder på sol og varme eller sne og minusgrader, uanset hvad gør de østeuropæiske kvinder sig til med stramtsiddende tøj og udfordrende makeup.

Men et par trappetrin op til værestedet Reden er der helle for Istedgades rabalder for en kort stund. Reden København har været en del af KFUK's Sociale Arbejde siden 1984 og fungerer ligesom filialerne i Aarhus, Odense og Aalborg som rådgivnings- og værested for gadeprostituerede og andre udsatte kvinder i misbrug og/eller prostitution. På Vesterbro i lokalerne ved siden af afdelingsleder Bettina Bachs kontor på Gasværksvej 24 kan kvinderne få sig et varmt måltid mad, en seng at sove i og møder et personale, der laver relations-, omsorgs- og motivationsarbejde.

Bettina Bach taler varmt for, at evidens er en del af det sociale arbejdes dna, og hun glæder sig over, at politikerne har bestilt et metodeafprøvningsprojekt på prostitutionsområdet. Men derfor ærgrer det hende desto mere, at ngoernes arbejde ikke bliver evalueret i projekt Exit Prostitution. Dertil oplever hun ud fra erfaringsudvekslinger med kollegaerne i Reden Odense, Aalborg og Aarhus, at projektet gennemføres vidt forskelligt i kommunerne. Sammenlagt betvivler hun validiteten i de resultater, som evalueringen kommer til at vise.

”Jeg kan ikke se for mig, at man får et resultat, der ligner evidens. Den holder ikke, sådan som forløbet har været,” lyder Bettina Bachs vurdering. Exit Prostitution har heller ikke haft en kontrolgruppe, pointerer hun, hvilket gør det umuligt at dokumentere projektets effekt.

Effektmåling var aldrig meningen

Men det har heller aldrig været meningen, at Exit Prostitution skulle dokumentere effekt, understreger videnskabelig assistent ved SFI, Line Mehlsen. Fra sit kontor hos SFI i indre by og gennem rejser til projektkommunerne

rundt i landet har hun i den sidste periode af Exit Prostitution været ansvarlig for at indsamle data til projektet samt deltaget i erfaringsudvekslingsmøder fire gange om året med CTI-medarbejderne og Socialstyrelsen.

”Det er ikke en effektmåling, man laver. Det er en progressionsmåling,” siger hun. En progressionsmåling dokumenterer nemlig kun den enkelte borgers udvikling som følge af en særlig indsats. En effektmåling derimod viser, hvordan det går den borger, der har fået en særlig indsats i modsætning til den borger, der ikke har fået en særlig indsats. Med en effektmåling bliver det dermed tydeligere at tale om, at en metode har evidens, da en progressionsmåling ikke har noget sammenligningsgrundlag. Men andre ord kan man ikke isolere årsagen til, hvorfor deltagerne i Exit Prostitution har fået det bedre, men alene, at de har fået det bedre.

Men Line Mehlsen understreger, at man ved at sammenligne fideliteten i projektet – altså hvor tro CTI-medarbejderne har været mod metoden – med deltagernes personlige udvikling, stadig kan sige noget meningsfuldt om sammenhængen mellem metode og udvikling. ”Så hvis vi ikke kan se nogen udvikling hos borgerne, kan vi gå tilbage og sige ‘okay, det var nok, fordi borgeren ikke rigtig fik nogen indsats,’” siger Line Mehlsen.

Til stede rundt om Line Mehlsens lille mødebord er også Anna Amilon, projektleder for evalueringen af Exit Prostitution, samt videnskabelig assistent Agnete Aslaug Kjær, der analyserer dataet, som Projekt Exit Prostitution skaber. Sidstnævnte understreger, at det ganske enkelt ikke har været muligt at lave en kontrolgruppe til projektet, da kommunerne – med undtagelse af København, som på grund af byens mange borgere i prostitution var selvskrævet til at være projektkommune – ikke normalt tilbyder exit-programmer for prostituerede, og der derfor ikke er noget at sammenligne almindelig praksis med. ”Og det ville være etisk uforsvarligt at give hver anden borger et forløb og hver anden borger ingenting,” siger Agnete Aslaug Kjær.

Behov for en opfølgende indsats

Det er en del af CTI-metoden, at borgeren skal have skabt sig et netværk blandt familie, venner og/eller professionelle, som borgeren kan støtte sig op ad, når forløbet slutter efter 12 måneder. Men netværket forslår som en skrædder i helvede i forhold til det efterslæb, der følger efter et CTI-forløb blandt de ressourcetsvage kvinder, mener Bettina Bach. Der er brug for et decideret efterværn, der fortsætter den håndholdte indsats, som CTI-metoden lægger op til, mener hun.

”Det er et metodisk sort hul i CTI-metoden, at der ikke er et efterværn. Kommunen henviser til netværket i Reden efter 12 måneder, men det er

både godt og skidt, for når man sætter sine ben her i Reden igen, så er misbruget og vennerne fra dengang lige uden for på gaden. Efter 12 måneder mangler kvinderne stadig nogle grundlæggende erfaringer og kompetencer til klare sig i tilværelsen, og der skal mere til, end hvad et værested kan tilbyde,” siger Bettina Bach.

Reden driver også Svanegrupperne, der er et ugentligt gruppeterapiforløb over 17 uger for kvinder, der vil forlade prostitution eller forblive ude af prostitution. Det er et krav at være stoffri for at deltage, og målgruppen er mere stabiliseret end Redens sædvanlige brugere. Svanegruppens terapiforløb kan derfor være et potentielt efterværn for kvinder, der har deltaget i et CTI-forløb, mener Bettina Bach, der vil begynde at tilbyde terapiforløb for Redens brugere.

I Odense Kommune har man – på trods af at CTI-metoden ikke lægger op til det – givet penge til en form for efterværn hos Reden Odense, så det er muligt at tilbyde Exit Prostitutions deltagerne seks måneders ekstra støtte i Reden efter endt CTI-forløb: ”I Odense har vi valgt, at vi gerne vil følge CTI-metoden op med et efterværn. Det er et unikt tiltag for Odense, da vi har vurderet, at Redens kvindelige målgruppe ikke bare kan slippes efter et så intensivt forløb. Det har taget kvinden 40 år at komme derhen, hvor hun er nu, så hun kan ikke lave sit liv om på 12 måneder. Det er en langstrakt motiverende proces, som kræver en ordentlig afslutning, der tilgodeser den individuelle kvinde,” siger leder Mette Guul.

Ét år efter Exit Prostitution

Men for nogle kvinder er et 12 måneders forløb i kommunen nok til at komme ud af prostitution og forblive ude. Det er 40-årige Lise og 36-årige Anne eksempler på. Tilbage på Odense Kommunes Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen siger de to kvinder farvel til deres tidligere CTI-medarbejder fra Pro Odense, Birgitte Orthmann. Borgere har ikke adgang til området, hvor de ansatte i forvaltningen arbejder, så interviewet finder sted i et lille mødelokale i et hjørne af ankomsthallen. Der er abstrakt kunst på væggene og sørget for wienerbrød til kaffen. Snakken om deres tidligere liv i prostitution kommer hurtigt i gang, og Lise og Anne er ikke blufærdigere om deres fortid. Gennem intensive gruppeterapiforløb har de nemlig før betroet sig til hinanden om deres erfaringer med prostitution og misbrug.

”Man følte, at man ikke var alene. Før levede jeg et dobbeltliv. Uden på så tingene sådan set meget pæne ud, men indeni havde jeg det forfærdeligt. Jeg kommer fra en meget pæn middelklassefamilie, men hvor vi aldrig nogensinde har snakket om noget som helst. Alting var lukket og skulle se rigtig pænt ud på overfladen. En familie med nedværdigelser, og hvor man

blev svinet til og latterliggjort,” siger Anne, der har fået tildelt psykologhjælp gennem Pro Odense.

CTI-metoden lægger som nævnt op til, at CTI-medarbejderen stopper kontakten til borgeren efter 12 måneder. Borgeren skal langsomt vænne sig til mindre og mindre kontakt til CTI-medarbejderen igennem forløbet, men udsigten til at miste kontakten til CTI-medarbejderen Birgitte Orthmann følte som at skulle forberede sig på en kold tyrker. Den stramme deadline på 12 måneder er både godt og skidt, mener Lise og Anne. Skidt fordi man fra den ene dag til den anden mistede kontakten til CTI-medarbejderen, som har været éns faste klippe gennem forløbet. Og skidt for de kvinder, der ikke kan nå at få omlagt deres liv på 12 måneder, mener Lise.

”For nogle piger, der er meget mere ødelagte, er et år ikke nok. Selvom Birgitte (Orthmann, red.) er så dygtig, så har de behov for seks eller tre måneder mere for at blive fuldendte. Det er ærgerligt, at det ikke kan lade sig gøre,” siger hun. Men en urokkelig deadline kan også være god, mener Anne, fordi den er med til at fremskynde ens egen motivation for at komme i mål. ”Du føler, at der er noget, du skal nå. Jeg ville da også synes, at det var fantastisk med en måned mere, men det var i tankerne, at tiden rinder ud. Man indstiller sig – ligesom når man skal have et barn – på, at der sker nogle ting”.

I dag har Lise og Anne et valg

Lise og Anne var glade for, at der var blevet etableret et godt netværk blandt kvinderne, da forløbet sluttede. ”Vi, der havde været en del af projektet, mødtes stadig én gang om ugen sammen med en medarbejder nede fra Reden. Det gjorde vi et halvt år, hvor vi kom på café og var i biografen, alt muligt. Det var rigtig godt, at man ikke bare stoppede fra den ene dag til den anden,” siger Lise.

Anne har også fået gavn af det netværk, som hun fik etableret under CTI-forløbet: ”Jeg er begyndt i Redens genbrugsbutik, og der er en person fra Reden, som jeg taler med hver anden eller tredje måned. Jeg føler, at der altid er nogle, man kan kontakte”.

Et år efter forløbet i Pro Odense er hverken Lise eller Anne tilbage i prostitution, og hele forløbet har været en livsforbedring af de helt store. Som Lise siger det: ”Projektet har gjort, at jeg i dag har et valg. Jeg kan sælge mig selv og tage coke i eftermiddag, hvis jeg vil, men jeg har fået noget selvværd, der gør, at jeg har valgt at gå i en bedre retning. Det har været totalt luksus, det her projekt. Jeg tror virkelig, det har reddet rigtig mange kvinder”.

350.000 kr. pr. borger i forløb

Selvom alle projektkommunerne har gode erfaringer med CTI-metoden anvendt i Exit Prostitution, så ligger det ikke lige for, at den håndholdte metode kommer til at være standardpraksis, når satspuljemidlerne forsvinder ved udgangen af 2016.

Ifølge SFI's statusnotat har 109 borgere i projektets levetid afsluttet et forløb, og 23 borgere er i gang med et forløb i januar 2016. Af de 109 har kun lidt over halvdelen – 59 kvinder – gennemført et fuldendt CTI-forløb på 12 måneder. I forhold til projektets oprindelige budget på 46 mio. kr. svarer prisen for de 132 forløb rundt regnet til 350.000 kr. per borger. Og en af udfordringerne med at forankre CTI-metoden på prostitutionsområdet er netop økonomien, mener centerchef for LivaRehab, Flora Ghosh: ”Metoden er jo for dyr, så hvordan vil du overbevise andre kommuner om, at metoden er vejen frem?” siger hun.

Når man ser på, hvordan de fire projektkommuner har tænkt sig at forankre Exit Prostitution, så virker det ganske rigtigt urealistisk, at metoden indsluses i landets øvrige 94 kommuner: Københavns Kommune har ikke penge til at fortsætte projektet efter 2016, og i stedet vil Socialforvaltningen forsøge at forankre projektet i kommunens brobyggernetværk, der er en del af kommunens eget exit-prostitutionsprogram. Det er tanken, at erfaringerne fra projektet på den måde bliver delt til alle relevante dele af socialforvaltningen. Men dedikerede CTI-medarbejdere, der tilbyder intensive 12 måneders forløb til borgere i prostitution, kommer ikke på tale.

Det bliver heller ikke tilfældet i Aarhus. I stedet vil teamleder Inge Lund Børgager klæde alle ansatte i de relevante forvaltninger og centre i Aarhus på til at kunne spotte og spørge ind til prostitution samt kende valgmulighederne for initiativer, der kan tilbydes borgere. ”For ti år siden spurgte socialforvaltningen ikke ind til borgerens tænder, da det var lidt omtåleligt at spørge, hvornår vedkommende sidst havde børstet tænder. Det var et kæmpe problem. På samme måde er prostitution også omtåleligt, men det har vi også en forpligtelse at spørge ind til,” siger hun.

Omvendt mener Helle Christoffersen, der udover at være CTI-koordinator også er leder af Uddannelseshuset Socialcenter i Aalborg, at man godt kan videreføre CTI-metoden på prostitutionsområdet uden ekstra midler. Derfor er det vigtigt at ”pulje” erfaringen med CTI, mener hun: ”Det er vigtigt, at metoden ikke spredes ud på 11 afdelinger, men at der stadig vil være en CTI-kerne hos mig, fordi vi kan tilbyde de forskellige forløb,” siger hun.

CTI-medarbejder og -koordinator Birgitte Orthmann i Odense er endnu ikke sikker på, hvordan projektet vil blive forankret. Fordelen ved at udstyre de fagfolk, der har kontakt til borgere i prostitution, med metoden

brugt i Exit-prostitution er, at flere bliver opmærksomme på, hvordan man kan hjælpe prostituerede. Men hvis ressourcerne ikke følger med, kan det ikke undgås, at CTI-metodens håndholdte tilgang udvandes. Omvendt er ulempen ved fortsat af have én dedikeret medarbejder, at man risikerer at tabe al erfaringen på området, hvis medarbejderen stopper i sit job. Under alle omstændigheder vil Birgitte Orthmann forsøge at udbrede sin viden om prostitution, CTI-metoden og Outcome Star, siger hun.

Evidens som løber ud i sandet?

Spørgsmålet rejser sig, hvorvidt man fortsat kan tale om en evidensbase-ret CTI-metode, hvis kun dele af metoden fra Exit Prostitution forankres i kommunernes fortsatte arbejde med at hjælpe borgere i prostitution til et bedre liv i og/eller en vej ud af prostitution. Ifølge Line Mehlsen fra SFI skal man ikke afvige ret meget fra CTI-metodens grundprincipper, før anvendt praksis mister det evidensbaserede stempel: ”Man skal ikke langt væk fra at arbejde med de tre faser, før det ikke er CTI-metoden, men hvor det er inspireret af erfaringer fra CTI-projektet. Det kan være rigtig gode erfaringer, men så arbejder man ikke med CTI-metoden.”

I en avisartikel fra Jyllands-Posten i februar 2014 om, at provinskommunerne ikke var involverede nok i Exit Prostitution, forsvarede den daværende minister på området, Manu Sareen (R), ellers det store fokus på Danmarks store kommuner med, at projektet kun var i sin spæde begyndelse: ”Men nu er det sådan, at det her projekt først og fremmest skal skabe viden om, hvordan vi bedst hjælper kvinderne, og derefter skal det udbredes til resten af landet” lød det.

Projekt Exit Prostitution har skaffet mere viden om, hvordan man ved hjælp af CTI-metoden kan hjælpe kvinder i prostitution. Dog er det mindre sikkert, hvorvidt eller hvordan den viden i fremtiden kommer i spil.

Om denne artikel

Nedenstående personer er blevet interviewet til dette kapitel. Det har ikke været muligt at få et interview med Socialstyrelsen, men de har besvaret spørgsmål via e-mail. Interviews er gennemført i foråret 2016. Tak til alle medvirkende for deres tid og tålmodighed.

- Lise og Anne, deltagere ved Pro Odense
(deres sande identitet er redaktionen bekendt)
- Birgitte Orthmann, CTI-koordinator og CTI-medarbejder ved Pro Odense
- Helle Christoffersen, projektleder ved Et liv med eller uden prostitution i Aalborg
- Flora Ghosh, leder af rehabiliteringscentret LivaRehab
- Inge Lund Børgager, teamleder ved Pro Aarhus
- Ida Nissen, CTI-koordinator ved Exit Prostitution i København
- Mette Guul, afdelingsleder ved værestedet Reden Odense
- Bettina Bach, afdelingsleder ved værestedet Reden København
- Line Mehlsen, videnskabelig assistent ved SFI
- Anna Amilon, projektleder for evalueringen af Exit Prostitution ved SFI
- Agnete Aslaug Kjær, videnskabelig assistent ved SFI

Indsatsen for at hjælpe socialt udsatte har gennemgået en markant udvikling de seneste 10-15 år. I dag er begreber som mål- og resultatstyring, effektmåling og evidensbaserede metoder en del af den virkelighed, som både brugere og medarbejdere må forholde sig til hver dag ude i kommunerne. Rådet for Socialt Udsatte har med denne antologi samlet seks artikler, som kan inspirere studerende, professionelle og politikere inden for området til at tage den vigtige diskussion af, hvilke konsekvenser denne udvikling har – både de positive og dem, som bør få de røde alarmlamper til at blinke.

Antologiens første tre artikler er skrevet af forfattere med forsker-, debattør- og underviserbaggrund, mens antologiens tre sidste artikler er skrevet af journalister, som på baggrund af en lang række interviews præsenterer læseren for virkelighedsbetretninger fra tre af de seneste års udsatte-politiske 'flagskibe': Det Fælles Ansvar II, Hjemløsestrategien og Exit Prostitution.