



11

DANSK SOCIALRÅDGIVERFORENING
HK/KOMMUNAL

TIDSKRIFT FOR FORSKNING
OG PRAKSIS I SOCIALT ARBEJDE

6. ÅRGANG
NR. 11. 2005

uden for [nummer]

Uden for nummer, nr. 11, 6. årgang, 2005
Løssalg: 60 kr.

Redaktion:

Lise Færch, lif@ufc-bu.dk

Jens Guldager, jens.guldager@dsh-k.dk

Mariane Johansen, mjo@soc.aarhus.dk

Michael.Vinther.Hansen@maribo.dk

Nanna Mik-Meyer, nmm.lpf@cbs.dk

Lars Uggerhøj, lug@socsci.aau.dk

Redaktionssekretær: Mette Mørk

Produktionsstyring: Kommunikations-
afdelingen HK/Kommunal

Copyright: Forfatterne

ISSN nr.: 1600-888X

Design og produktion: Datagraf Auning AS

Illustration: Katrine Clante

Oplag: 15.000

indenfor

- 04] MARTIN FLENSTED-JENSEN**
**En ny forståelse af retssikkerhed på det social-
politiske område – også for de »uelskelige«**
- 14] STEFFEN BOHNI NIELSEN OG LARS UGGERHØJ**
(Sags)behandlede rettigheder
- 24] IDAMARIE LETH SVENDSEN**
**Proces og socialret – overvejelser om de retlige
krav, der stilles til socialrådgiveren i dag**

Tidsskrift uden for nummer udgives af:



Dansk Socialrådgiverforening

Toldbodgade 19A

Postboks 69

1003 København K

Tlf. 33 91 30 33

Fax: 33 91 30 19



KOMMUNAL

HK Kommunal

Weidekampsgade 8

Postbox 470

0900 København C

Tlf. 3330 4343

Fax. 3330 4449



leder

Denne gang sætter »uden for nummer« fokus på retssikkerhed – et centralt begreb i socialpolitikken og socialt arbejde og et »plus-ord« for politikere, fagpersoner og borgere.

Der er i disse år et særligt fokus på det offentlige »myndighedsudøvelse« – der hvor fællesskabet/ statsmagten griber ind i den enkelte borgers liv ved at give nye muligheder eller lave indskrænkninger. Samtidig er borgernes medinddragelse, autonomi og frie valg grundlæggende politiske værdier.

I den sammenhæng bliver borgernes retssikkerhed central. Da retssikkerheden i sociallovgivningen primært er processuel, stilles der særlige krav til de myndigheder og enkeltpersoner, der skal navigere i dette felt med de dilemmaer, det rummer.

Idamarie Leth Svendsen laver en juridisk analyse af de markant øgede

processuelle krav i sociallovgivningen, og hvordan de påvirker den måde magt udøves på.

Martin Flensted-Jensen har en etnografisk tilgang til retssikkerhed i forhold til de svageste grupper med fokus på relationens centrale betydning for borgerne.

Steffen Bohni Nielsen og Lars Uggerhøj sætter i deres artikel fokus på, hvordan lovgivningen og de faglige idealer om retssikkerhed i praksis kan udvikle sig til en »kamp« mellem jura og behandling.

Vi håber at denne blandede buket af perspektiver på retssikkerhed vil være inspirerende og fagligt udfordrende.

God læselyst
REDAKTIONEN

En ny forståelse af retssikkerhed på det socialpolitiske område – også for de »uelskelige«



Martin Flensted-Jensen, uddannet etnograf ved Århus Universitet i 2002. Under uddannelsen beskæftigede jeg mig i flere omgange med de sociale effekter af implementeringen af lovgivning og rettigheder for landarbejdere. Ansat som projektmedarbejder på projekt Retssikkerhed for de svagest stillede, hvor jeg beskæftigede mig med empiriske undersøgelser af socialt udsatte klients forhold til forvaltningen og formidlingen af projektets erfaringer og kompetenceudvikling af medarbejderne. Er i dag ansat i sekretariatet i Familieafdelingen, Århus Kommune.

MFJ@FA.AARHUS.DK

Af Martin Flensted-Jensen

projektleder i familieafdelingen i Århus Kommune

Artiklen argumenterer for, at retssikkerheden indenfor det socialpolitiske område i realiteten afhænger af, at klienten har en god relation til frontpersonalet i forvaltningen. Artiklen tager udgangspunkt i erfaringer fra projekt »Retssikkerhed for de svagest stillede« i Århus Kommune – et af i alt fire modelprojekter under Socialministeriet.

Set med medarbejderne i boligforeningens øjne kan Bjarne og hans lige være svære at holde af

[»... det er fand'me den sure kælling nede på 1. sal. Hun har ikke andet at tage sig til, end at sidde og snage i, om jeg gør noget forkert. Det er hende, der skulle flytte, og ikke mig. Hun er en pestilens for alle os, der bor her i opgangen. Du kan spørge alle dem, du vil: Det er ikke mig, der har lavet det larm, hun har klaget over, men det er sgu' mig der bliver smidt ud ...«

Bjarne er 46 år, langvarig kontanthjælpsmodtager og alkoholiker gennem mange år. Han er halvt etnisk dansk og halvt grønlænder og bor i en lejlighed på 3. sal i et alment boligkompleks i udkanten af Århus. Han fortæller, at han er sikker på at han betaler 400 kr. for meget i husleje om måneden, sammenlignet med kammeraten, som bor i en identisk lejlighed i den samme bygning, og som ligeledes er kontanthjælpsmodtager. Men han er hunderød for at kontakte sin boligforening, fordi han har fået to naboklager for larm og husspektakler, og hvis der kommer en tredje, er det ud af klappen. Han er bange for, at han vil komme til at hidse sig op og råbe ad dem nede på kontoret, hvilket ifølge ham selv er ensbetydende med, at han vil blive smidt ud ved selv den først kommende anledning. Han er overbevist om, at det er damen nede på første, der har klaget over ham. Selv siger han, at den første klage angik høj musik, men at musikken kom nede fra anden sal. Den anden klage angik husspektakler. Bjarne for-

tæller, at det eneste, han gjorde, var at ringe på hos sin nabo og bede om at låne telefonen for at ringe efter en ambulance. Men efterhånden som snakken gik, kom det frem, hvorfor det var nødvendigt med en ambulance:

»... og så var vi et par stykker, der sad og drak nogle bajere og fik nogle piber, og så kom der en, der hedder Bo, og han væltede bare ind i alting og var pisseirriterende. Jeg bad ham om at skride, men han sagde at »det skulle jeg fand'me ikke bestemme«. Det er sgu' da mig, der bor her! Til sidst tog jeg et koben og pandede ham en, og jeg blev ved med at slå, til han lå helt stille. Han blødte ud over det hele og på mit gulvtæppe. Så gik jeg ind og ringede på ved naboen, og bad om at låne telefonen for at ringe efter en ambulance, men de sagde bare, at det måtte jeg selv klare, ellers ville de ringe til politiet. Da jeg kom tilbage, var fyren stukket af ...«

Der tegnede sig et billede af, at det nok ikke var helt så uskyldig en hændelse, som Bjarne i første omgang fremstillede det. Episoden fik ikke noget juridisk efterspil, da man i det miljø sjældent anmelder hinanden for den slags. Bjarne sidder dog nu i en knibe: Han er sikker på, at han betaler for meget i husleje, men tør ikke henvende sig til boligforeningen og klage, da han er sikker på, at i så fald vil han komme til at hidse sig op, hvilket vil betyde at han bliver smidt ud. For ham at se er det

således en afvejning af om han skal finde sig i at betale for meget, for at undgå at blive smidt ud.

Og han har muligvis ret. Set med medarbejderne i boligforeningens øjne kan Bjarne og hans lige være svære at holde af: En drukmås, der laver blodige slagsmål i sin lejlighed, der i øvrigt fungerer som drukbule for hans alkoholikervenner. Boligforeningen er træt af det image, som de almene boliger får – blandt andet på grund af folk som Bjarne, for foreningen ønsker at skabe et hyggeligt og trygt boligmiljø, som også »almindelige« mennesker kan bo i. Bjarnes opførsel strider derfor stik imod dette, og det er ikke svært at forestille sig eller at forstå, at Bjarne ikke har stor tiltro til en fair behandling, da »kasketterne« ved behandlingen af naboklager – og klager over naboklager – ikke forekommer ham umiddelbart gennemskuelige. Bjarne valgte at holde sig væk.

Episoden illustrerer et af de hjørner, som mange socialt udsatte borgere, men også sagsbehandlere og socialarbejdere ofte får malet sig selv op i. Bjarne, der på den ene side forsøger at opretholde en selvforståelse som offer for nogle omstændigheder og underspiller sin egen rolle i spektaklerne, mens han samtidig dybest set erkender sin truede position og derfor fravælger at handle i forhold til den for høje husleje. På den anden side de ansatte i boligforeningerne, der give Bjarne en fair behandling og skal vurdere, om der nu også er hold i naboernes klager over ham og på samme tid sidder og skal repræsentere en bredere kundekreds og deres ønske om at undgå typer som Bjarne.

Relationen mellem Bjarne og en ansat i boligforeningen eksisterer med andre ord i et helt specielt rum, hvor begge parter har en langt hen ad vejen forudbestemt rolle, og samtidig bærer karaktertræk og erfaringer med sig ind i det rum.

Denne artikel tager udgangspunkt i nogle af de erfaringer, jeg fik som projektmedarbejder på projekt »Retssikkerhed for de svagest stillede« i Århus Kommune – et af i alt fire modelprojekter under Socialministeriet. Projekterne havde til formål at udvikle metoder, der kunne bidrage til, at Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område bliver realiseret i praksis, også for socialt udsatte grupper. Som projektmedarbejder oplevede jeg det imidlertid som svært at komme frem til en operationel forståelse af denne lovgivning, som kunne formidles til frontpersonalet i kommunen.

Jeg vil i artiklen komme ind på nogle af de dilemmaer, der opstår, når man forsøger at anvende Retssikkerhedsloven i forhold til en konkret, forvaltningsmæssige praksis. På baggrund af empiriske betragtninger over forvaltningen, klienterne og en række cases vil jeg argumentere for, at den retssikkerhed indenfor det socialpolitiske område, som Retssikkerhedsloven opstiller, i realiteten afhænger af, at klienten har en god relation til frontpersonalet i forvaltningen – eller i forhold til andre myndigheder. Retssikkerhed, som den konkret fremstår af lovgivningen, bør derfor i praksis anskues som en værdi snarere end en regel i det sociale arbejde. Endelig vil jeg med baggrund i de franske sociologer Marcel Mauss og Pierre Bourdieu give et bud på, hvordan vi med enkle midler kan anskue og analysere relationen mellem socialarbejdere eller andre myndighedspersoner og socialt udsatte klienter.

Baggrunden for Retssikkerhedsloven

Retssikkerhed opdeles traditionelt i *materiel* og *processuel* retssikkerhed:

Materiel retssikkerhed handler om indholdet i retsreglerne: Borgerne skal gøres bekendt med deres rettigheder på et givent område, og forvaltningens afgørelse skal være i overensstemmelse med grundlæggende retsprincipper og indholdet i loven. Processuel retssikkerhed handler om, hvordan en sag skal behandles fra ansøgning til afgørelse, som f.eks. regler om partshøring, aktindsigt og begrundelsespligt. Borgerens ret til at klage anses som en vigtig måde at sikre den materielle og processuelle retssikkerhed på.

Den juridisk korrekte afgørelse er således idealet efter et traditionelt retssikkerhedsbegreb. Selv den mest perfektionerede opfyldelse af reglerne er imidlertid ikke i sig selv nogen garanti for, at borgeren også har en oplevelse af, at afgørelsen er rigtig eller for at det enkelte menneskes behov er tilgodeset. Klagenævnene eller almindelige borgere har erfaret dette gang på gang i hele velfærdsstatens levetid, hvilket pressen, politikere og forskere jævnligt har udbasuneret for offentligheden, ofte med henblik på at miskreditere den offentlige sektor, »bureaukraterne«, »skrankepaverne« eller de uduelige sagsbehandlere. De bureaukratiske strukturer og regelstyring blev op gennem 1980'erne og 1990'erne i stigende grad fremstillet som »det onde system«, som ikke bekymrede sig synderligt

om borgernes ønsker, når blot regler og procedurer var overholdt.

Den mindre fokus på juridiske rettigheder hænger ligeledes sammen med den stigende psykologisering af det sociale arbejde og en øget fokus på individet. Ifølge dette nye paradigme om målretning og tilpasning af ydelserne til den enkelte, kan sagsbehandleren ikke på forhånd fastlægge hjælpen til den enkelte. Myndighedsudøvelse på det socialpolitiske område handler derfor i udstrakt grad om skøn. Idealet ændredes derfor fra den juridisk korrekte afgørelse til den »gode« afgørelse. I modsætning til den *korrekte* afgørelse bygger den »gode« afgørelse netop på det subjektive aspekt og ses som en afgørelse, der også opleves som »god« og »rigtig« af borgeren.

Med Retssikkerhedsloven fra 1998 forsøgte man at imødegå behovet for en mindre rigid forståelse af retssikkerhed. Lovens mest centrale paragraf lyder således:

§4. Borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Kommunen og amtskommunen tilrettelægger behandlingen af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed.

I rapporten »Lov til et bedre liv« fra Videns- og Formidlingscenter for Socialt Udsatte gøres der et forsøg på at etablere en ny retssikkerhedsforståelse. Retssikkerhed bør ifølge denne nye retssikkerhedsforståelse have som konsekvens, at *formelle* muligheder fremstår som *reelle* muligheder for borgeren. Intentionen med Retssikkerhedsloven er derfor, at retssikkerhed ikke alene skal dreje sig om beskyttelse mod vilkårlige indgreb, men også om at afgørelsen opleves som »rigtig« af den enkelte borger. Det kan imidlertid erfaringsmæssigt være svært for socialt udsatte klienter i det sociale hjælpesystem at skelne mellem den konkrete afgørelse og den måde, hvorpå afgørelserne er fremkommet. *Bottom-line* er alligevel for mange klienter i det sociale system om de fik det, de kom efter. Dette understreger et stort dilemma ved det nye retssikkerhedsbegreb, nemlig om retssikkerhed skal forstås som en ret til at få den fornødne hjælp, eller om den består i en ret til at blive hørt?

Borgerinvolvering – hvor går grænsen?

I Retssikkerhedsloven lægges der vægt på borgerinvolvering, men der kan være forhold, der gør den

involvering vanskelig. En øget fokus på retssikkerhed har paradoksalt nok samtidig medført øget formalisering og styring af det sociale arbejde. Som Lars Uggerhøj skriver, eksisterer der et grundlæggende dilemma i det sociale arbejde mellem på den ene side borgernes »bløde værdier«, som menneskelighed og engagement i det sociale arbejde og på den anden side den bureaukratiske organisations »hårde værdier« som rutiner, logik, rationalitet, metoder og redskaber (Uggerhøj 2002). Der er tale om to af hinanden modsatte tendenser.

Niels Åkerstrøm Andersen beskriver desuden, hvordan der også er sket et skred i retning af *noget-for-noget* og en øget fokus på borgernes eget ansvar. Ude i forvaltningerne omsættes borgerens eget ansvar for sin situation netop i konkrete overvejelser om, hvor grænserne går for, hvornår det er acceptabelt at sige fra overfor borgernes krav, og hvor langt man skal gå i forhold til at opsøge eller kontakte udeblevne eller usamarbejdsvillige klienter (Andersen 2003).

Den konkrete udformning af lovgivningen illustrerer disse dilemmaer og de politiske prioriteringer af retssikkerhed på dette område. Juridisk set er der meget lidt at komme efter i form af rettigheder til konkrete ydelser eller hjælpeforanstaltninger, hvorimod der lægges stor vægt på involveringen. Men selv i denne begrænsede forståelse er retssikkerhedsloven upræcis:

I lovens §4 står der, at kommuner og amtskommuner skal tilrettelægge indsatsen sådan, at borgerne kan udnytte muligheden for at blive inddraget i behandlingen af deres sag. Det lille ord »kan« tillader myndighedsudøvere at rationalisere, at en mangelfuld kontakt og dialog med borgerne måske ikke skyldes at vedkommende ikke *kan* deltage, men at vedkommende ikke *vil*. I forhold til de svage stillede borgere bør denne grænse imidlertid ifølge mine erfaringer anses for særdeles flydende.

I en konkret forvaltningsvirkelighed er spørgsmålet netop ofte, om borgeren ikke *kan* eller ikke *vil* lade sig inddrage i behandlingen af sin sag.

Hvis det således ikke lykkes sagsbehandleren at inddrage borgeren i sagen, kan resultatet være en delvis tilsidesættelse af §4, idet de sociale myndigheder i sådanne tilfælde ifølge bemærkningerne til loven skal behandle borgerens sag »ud fra borgerens interesser«. Man kan lidt polemisk sige, at loven dybest set kun lover medindflydelse for dem, *som faktisk formår at udnytte den*.

Der er mange følelser involveret i socialt arbejde, og det har stor betydning for retssikkerheden, om klienten er vellidt eller ej, like it or not

Det kan med andre ord være svært at skelne, hvad der er lovgivningsmæssige rettigheder, og hvad der er legitime politiske eller administrative prioriteringer. Spørgsmålet om borgerinvolvering handler også om politiske prioriteringer, og om – og i hvilken grad – man ønsker at tilpasse systemet til de socialt udsatte borgers adfærd, livsrytme og behov. Den konkrete forvaltningsmæssige organisering og ikke mindst normering af det sociale arbejde ligger udenfor denne lovgivnings rækkevidde, hvilket følgende uddrag af pjecen »Når Ret skal være Ret« fra Videns- og Formidlingscenter for Socialt Udsatte illustrerer:

»En aftale tre uger ude i fremtiden kan af forvaltningen opfattes som «hjælp så hurtig som muligt», sådan som Retssikkerhedslovens §3 foreskriver. Men for hjemløse borgere med en uforudsigelig hverdag og ingen andre steder at henvende sig, kan tre uger virke som uoverskuelig lang tid, og det, der var tænkt som et tilbud, kan derfor opfattes som en afvisning.«

Retssikkerhed er således ikke en regel, der kan efterprøves og sanktioneres, og for klienter i det sociale hjælpesystem er det derfor heller ikke et umiddelbart operationelt begreb. Da der således ikke eksisterer en præcis lovgivningsmæssig angivelse af, hvad der anses som rimelige forsøg fra myndighedsudøveres side på at inddrage borgerne i sagsbehandlingen, giver det i højere grad praktisk mening at anskue retssikkerhed som en *værdi*

i det sociale arbejde. Hvis man skal tale om retssikkerhed, så handler det indenfor det socialpolitiske område dybest set om *retten til en god relation* til forvaltningen. I det følgende afsnit vil jeg beskrive nogle forhold, der både karakteriserer og vanskeliggør relationen mellem sagsbehandlere og socialt udsatte klienter.

Livet på gaden. Socialt udsatte klienters forhold til forvaltningen

Socialt udsatte klienter har ofte svært ved at modtage hjælp fra de etablerede tilbud, og de har svært ved selv at formulere deres behov eller ønsker på en – i forvaltningens øjne – hensigtsmæssig måde, hvorfor klienterne ofte i højere grad oplever samme forvaltning som mod- end som medspiller. Det kan også for mange være svært at se perspektivet i de foranstaltninger, som forvaltningen kan tilbyde. En stofmisbruger gav under en samtale udtryk for, at »junkier skal sparkes i gang«, men kunne åbenlyst ikke lide den form dette spark i reglen tog, nemlig som »tilbud« om aktiveringsforløb, som han ikke var interesseret i.

Socialt udsatte klienter er ofte grundlæggende desorienterede i forhold til »forretningsgangen« i forvaltningen, og de er derfor ikke i stand til at gebærde sig i forvaltningen, men overfører gadens kultur med alliancedannelser og forhandling. Der er ligeledes en konflikt imellem den almindelige tendens til specialisering og retssikkerhedslovens

krav om helhedsorientering. Min egen erfaring er netop, at det ofte er kravet om samtidig kontakt til talrige forskellige instanser, der tager pippet fra de socialt udsatte klienter.

Mange mister derfor energien, viljen og modet til at opretholde kontakten til forvaltningen. Denne »handletræthed« skyldes naturligvis ikke kun dårlige erfaringer med forvaltningen. Social udstødelse, misbrug eller psykiatriske lidelser medfører ofte i sig selv blokeringer for konstruktiv handlen i forhold til egen situation. Mange føler, at samfundet har udstødt dem og har gjort dem afhængige af offentlige ydelser, hvorfor de selv naturligt nok udstøder samfundet, og når de møder en sagsbehandler, møder de samtidig et medlem af samfundet, og derfor en »medskyldig« i deres udstødelse.

Socialt udsatte klienters verden står også på mere konkrete måder i skarp kontrast til forvaltningens. Der bliver ikke ført journal på gaden, men det gør der i høj grad i forvaltningen. På gaden kan stridigheder og vold forekomme den ene dag, hvorefter de på forbløffende vis tilsyneladende er glemt den næste. Denne måde at håndtere konflikter på kan hænge sammen med, at det kan være nødvendigt for socialt udsatte at være sammen med uvennerne. Der kan være tale om netværk af handlende med stoffer eller netværk, som klienterne færdes i, fordi de dog trods alt er en slags netværk og i hvert fald bedre end ingenting.

På gaden er problematiske relationer normen, men sådan fungerer det ikke i forvaltningen: Her gives karantæner og fremmødeforbud ved ballade, og sagsbehandlere, som typisk kommer fra mere normale, stabile og selvvalgte personlige netværk tilgiver heller ikke på det personlige plan så let løgne, brudte aftaler, trusler eller verbale angreb.

Livet på gaden er ligeledes præget af en meget personificeret alliance- eller forhandlingskultur, hvor den ene tjeneste er den anden værd, og det er nødvendigt at være god til at aflæse andre personers kropssprog og udsagte holdningstilkendegivelser for at afgøre, om den anden er en, man kan stole på eller ej. Misbrugere spilder ikke mange øjeblikke på personer, som de ikke tror, kan hjælpe dem, fx med at skaffe stoffer eller penge. Denne personfiksering bærer de socialt udsatte med sig ind som klienter i forvaltningen, så hvis ikke sagsbehandlerne kan virke engagerede og stille nogle troværdige tilbud op overfor klienterne, virker mødet utroværdigt, uanset om de afgivne informa-

tioner har været korrekte eller ej. Klienterne vil i mange tilfælde allerede inde i hovedet være ved at kigge sig om efter en anden person i forvaltningen eller udenfor, som de opfatter som en mulig garant for en opfyldelse af deres ønsker.

For at mødet virker troværdigt, kræver det ikke kun, at sagsbehandlerne har de nødvendige personlige og kommunikative kompetencer til at virke troværdige, men også at de har de forvaltningsmæssige kompetencer til at indgå aftaler med klienterne og ikke altid må holde klienten hen med henvisninger til centrale visitationsudvalg eller andre myndigheder. I forvaltningen er der regler, der skal overholdes, uanset om socialarbejderen »skyl-der en tjeneste« – hvilket dog er sjældent.

Grundlæggende vilkår i relationen mellem socialarbejder og socialt udsatte klienter

Mødet mellem sagsbehandler og klient foregår inden for rammerne af et asymmetrisk magtforhold, som ikke desto mindre gør, at sagsbehandlere ofte er blinde for dens tilstedeværelse. Klienterne ville ikke være der, hvis ikke de var i social nød eller hvis ikke de havde behov for økonomiske eller behandlingsmæssige ydelser fra systemet. Sagsbehandlerne forvalter penge og ydelser, og skal samtidig gøre sig fortrolig med klienterne og rådgive og vejlede dem ud fra deres ønsker og behov. Denne asymmetri har konsekvenser for relationen, blandt andet fordi det skaber en strukturel splittelse i sagsbehandlerne professionelle og faglige identitet og i metoderne i det sociale arbejde.

Lars Uggerhøj har beskrevet vilkårene for menneskelighed i mødet mellem socialarbejder og klient, og han påpeger det centrale dilemma, at mødet finder sted i en kontekst, hvor det faglige og lovgivningsmæssige ideal er en fleksibel og menneskelig behandling af borgeren, samtidig med at redskaberne til at skabe relationerne til klienterne er magert beskrevne i den faglige litteratur, og samtidig fremhæves de som centrale (Uggerhøj 2003).

Det er ligeledes et dilemma, at sagsbehandlere på en og samme tid skal bruge sig selv konstruktivt og professionelt i forhold til klienterne og på den anden side ikke må overinvolvere sig i klienterne, ikke må blive for kammeratlige, og at de på ethvert tidspunkt skal være følelsesmæssigt klar til at vinke farvel til eventuelle opnåede resultater, hvis det er det, klienten vælger at gøre. Der er masser af eksempler på, at sagsbehandlere føler sig skuffede over

klienterne, og skuffelsen har ofte konsekvenser for relationen i form af resignation, idet klienternes fejlslagne projekter rækker ved socialarbejdernes faglige identitet som hjælpere. Men også fra klienternes side kan sammenbrud medføre resignation, som mange gange hænger sammen med en skyldfølelse eller skam overfor sagsbehandlerne, hvilket ofte giver sig udslag i, at klienterne vælger relationen fra i det omfang, det er muligt.

Mine egne erfaringer fra projektet er også, at en grundforudsætning for arbejdet med socialt udsatte klienter er, at det i praksis ofte er uhyre vanskeligt at udføre et tilfredsstillende relationsarbejde under de forhold, som sagsbehandlerne arbejder under. På en workshop i projektet satte en sagsbehandler problemet på spidsen:

»... det gik op for mig, at vi bør gøre [ledelsen] opmærksom på, at vi ikke kan opfylde retssikkerhedskravene i forhold til de svageste klienter.«

Sagsbehandlerne overlevelsismekanismer

Sagsbehandlere har i en række workshops i projektet givet udtryk for, at de ofte finder det hårdt og demotiverende at arbejde med socialt udsatte klienter, og at det derfor kan være nødvendigt engang imellem at ty til nogle »overlevelsismekanismer« i jobbet som sagsbehandler. Sagsbehandlerne erkendte åbent, at de ikke altid var lige imødekommende overfor klienterne, når de efterspurgte ydelser i en fart eller ydelser, som det ikke umiddelbart var muligt for sagsbehandlerne at yde eller bevilge. I sådanne tilfælde benytter de sig af de stærkeste våben i deres besiddelse: Kalenderen, som gerne er fuld mange uger frem eller at henvise til at »sådan er reglerne altså«. Disse frustrationer skyldtes dog ofte indirekte frustration over samarbejdspartnerne og resten af systemet. En sagsbehandler udtrykte denne frustration således:

»Visitationsprocedurer er et skjold som kommunerne holder op foran sig, for at reducere efterspørgslen efter hjælp«

Der ligger ligeledes en fristelse for sagsbehandlerne i at have lyst til i perioder at gå ind og »overtage klientens liv«, fordi denne ikke træffer de »rigtige« valg. Grænsen mellem brugerinvolvering og omsorgssvigt opleves ofte som flydende og svær at håndtere. Det blev faktisk set af nogle sagsbehandlere som en overlevelsismekanisme at gå ind og overtage og træffe beslutninger, hvis det ikke kunne lykkes at inddrage klienten ordentligt i sin sag.

En sagsbehandler forklarede mig, at det kræver meget mere end det, man lærer på Den Sociale Højskole, at være sagsbehandler. En af de ting, man skal lære, er overlevelsismekanismerne. Den erfarne sagsbehandler kan tackle de besværlige borgere på en »professionel« måde, hvilket blandt andet betyder ikke at lade sig »tage ved næsen af klienterne«, der ofte stiller krav om fx engangsydelser til dækning af forskellige ting. De mere erfarne klienter spiller ifølge sagsbehandleren meget på deres problemer, og hvis man er nyuddannet, lader man sig presse, lokke eller manipulere til at give efter for klientens krav, selv om man inderst inde anser dem for urimelige eller usande. Erfaring handler derfor blandt andet om at kunne sige fra overfor urimelige krav og om at kunne virke sikker i forhold til sin egen afgørelse.

En række case-studier af sociale sager viste desværre også, at det ofte ikke var den kommunale sagsbehandler, der havde været udslagsgivende i de tilfælde, hvor det var lykkedes at igangsætte en positiv udvikling for en klient i denne målgruppe. Når det var tilfældet, hang det oftest sammen med, at vedkommende sagsbehandler havde gjort noget udover det normale. Og set i lyset af det antal sager, som derfor måtte ligge hen på bekostning af den ene, som sagsbehandleren prioriterede at gøre noget ved, måske udover det rimelige? I de tilfælde, hvor sagsbehandlerne ikke prioriterede at yde en speciel indsats for klienterne (hvilket vil sige i de fleste tilfælde), risikerede klienterne at miste kontakten med forvaltningen, eller at den efterhånden udelukkende kom til at dreje sig om her-og-nu-løsninger på akutte problemer, fx udbetaling af penge, akut hjælp i forhold til flytning eller overlevelseshjælp, hvor det kendetegnende var, at ydelserne ikke var del af en helhedsorienteret eller forebyggende indsats.

Groft sagt er det tvivlsomt, om det i det hele taget er muligt at opretholde ordentlige relationer til socialt udsatte i »normalsystemet« – og her tæller projekter eller specialindsatser med reduceret klient/behandler-ratio ikke med. Spørgsmålet er, om socialt udsatte klienters »chance« i systemet dybest set beror på at være i stand til at appellere til sagsbehandleren om at gøre en ekstraordinær indsats. Det kræver selvsagt, at relationen til sagsbehandleren er præget af tillid og engagement fra sagsbehandlerens side, hvilket imidlertid gør det vanskeligt for de klienter, som er svære for socialarbejderne at holde af og føle empati overfor.

Magt og anerkendelse i relationen

Med udgangspunkt i de to franske sociologer Pierre Bourdieus feltbegreb og Marcel Mauss' udvekslingsteori vil jeg give et bud på, hvad der er på spil i relationen mellem klient og sagsbehandler. Ved hjælp af Bourdieus feltbegreb er det muligt at afgrænse et felt for interaktionen mellem klient og socialarbejder, som ifølge definitionen på et felt er defineret ved nogle positioner og nogle fælles kriterier for, hvad der har værdi indenfor feltet, hvilket præcis er det, der afgrænser feltet i forhold til omverdenen. Der foregår ifølge Bourdieu altid en »kamp« indenfor feltet mellem dets aktører om at forsøge at få de andre parter til at anerkende netop *deres* definition af hvad der konstituerer feltet og de positioner, pligter og privilegier der derigennem skabes og de vilkår, som det pålægger dets aktører.

Samtidig med denne kamp om definitioner foregår der en udveksling. Marcel Mauss har beskrevet, hvordan sociale relationer altid eksisterer gennem en udveksling. Konkret tog hans analyse afsæt i en rituel udveksling af gaver i et primitivt samfund, men udvekslingsdynamikken er universel. I primitive samfund anså han gaver som »totale præstationer«, som havde kolossal symbolsk betydning. De blev betragtet som metonyme manifestationer, dvs. at de repræsenterede den helhed, som giveren udgør. Ifølge Mauss er giveren altid modtageren relationelt overlegen, om end kun midlertidigt. Ved at acceptere gaven, viser man giveren respekt, mens man samtidig dermed kommer i gæld til giveren, indtil man vælger at gengælde gaven. Det kan man gøre gavmildt eller fedtet, hurtigt eller nølende, og begge dele har stor betydning for gavens modtagelse hos den anden part, og for den moralske gæld, den derved pålægger modtageren.

I feltet socialt arbejde er klienten som udgangspunkt bagud, da han ofte modtager penge. Mange nyere studier af socialt arbejde har fremhævet at det er nødvendigt for det sociale arbejde og dets rollefordeling og dynamik, at klienter påtager sig en langt hen ad vejen forudbestemt identitet – omend midlertidig og begrænset til interaktionen i den specifikke sammenhæng. Socialarbejderen har brug for at klienten »hjælper til« ved at fremstå som trængende til den hjælp, socialarbejderen kan yde. Roller og problemer skal lægges fast, så det apparat, som socialarbejderen besidder, kan

Man kan lidt polemisk
sige, at loven dybest set
kun lover medindflydelse
for dem, som faktisk
formår at udnytte den

finde anvendelse. I praksis kan det være svært at »overtale« klienterne til at de er »svage«, da de kan have et selv billede som stærk. Tag fx en ung mand som er *prospect* i Hells Angels, og forestil jer forsøget på at overbevise ham om, at han har brug for hjælp, at han er »socialt marginaliseret« eller »svag«. Adskillige studier af normer i socialt hjælpearbejde, blandt andet af Nanna Mik-Meyer, har beskrevet, hvordan klientrollen medfører nogle helt bestemte »mod-gaver« fra klientens side, som fx at demonstrere taknemlighed, samarbejdsvilje, forandringsparathed og motivation (Mik-Meyer 1999). Gaver, der ligger udenfor dette register, opfattes ofte ikke som sådan af socialarbejderne.

Anerkendelse eller ikke- Anerkendelse af klienterne og deres »gaver« er væsentlig, fordi det er med til at forme sagsbehandlernes opfattelse af, om klienten er værdigt trængende eller ej, eller – i tilfælde af at det ikke er muligt for sagsbehandler at involvere klienten i sin sag – om det er fordi klienten ikke kan, eller om det er fordi han/hun ikke vil. Dette har naturligvis stor betydning, når en sagsbehandler skal bestemme sig for at gøre en »ekstra« indsats eller ej.

Et citat fra en workshop i projektet understreger dette. En socialarbejder forklarede hvorfor socialt udsatte klienters ønsker om en bestemt ydelse nogle gange efterkommes, og andre gange ikke:

»Nogle vil man gøre mere for end andre, sådan vil det nok altid være, men det kræver empati for den bruger«.

Anerkendelse af klienters »gaver«, tjenester eller hensyn kræver imidlertid som minimum at socialarbejderne ser dem og forstår den sammenhæng, som klienterne indgår i udenfor socialkontoret. Det er et problem, at mange sagsbehandlere ikke ved nok om socialt udsattes livsvilkår, fx om marginaliseringens, misbrugets og/eller sindslidelsens sociale og personlige konsekvenser for klienten, eller at de ikke formår at omsætte den viden, de har, i forhold til konkrete klienter. Herudover spiller sagsbehandlernes personlige eller politiske holdninger en rolle, når de vurderer om klienten skal have stokken eller guleroden, for nu at bruge en aktuel metafor.

Usynlige gaver – når klienten rækker hånden ud

Et af ud af mange lignende eksempler på den manglende anerkendelse er en episode, jeg oplevede i pro-

jektet, hvor jeg, som led i undersøgelsen af relationen mellem klient og socialarbejder, tilbød at agerde bisidder for en alkoholiseret og adfærdsforstyrret, kvindelig kontanthjælpsmodtager:

Kvinden mente, at forvaltningen skyldte hende penge i forbindelse med et afbrudt aktiveringsforløb for halvandet år siden, hvor hun stadig blev trukket i kontanthjælpen. Hun havde talt om problemet flere gange, men vægrede sig ved at gøre noget ved det og undveg konsekvent konkrete aftaler om at tage op og tale med sagsbehandleren. Hun fortalte hver gang talen faldt på emnet, at hun altid bliver hidsig og rasende og råber ad sagsbehandleren, når hun er deroppe.

Vi fik dog lavet en aftale med sagsbehandleren, og vi aftalte, at jeg skulle hente hende på en varmestue, så vi kunne følges op til sagsbehandlerens kontor. Det var svært at komme ud af døren, kvinden var nervøs og anspændt og lettere beruset, og hun kom i skænderi med de andre brugere af stedet og med kæresten over ingenting. På vej op til kontoret tømte hun endnu et par guldbajere. Hun havde flere med i en pose, men overvejede, om det nu også var klogt at drikke dem. Hun besluttede at gemme dem til senere, og bad mig om at holde dem, mens hun talte med sagsbehandleren.

Mens vi ventede ude på gangen, var hun lige ved at gå flere gange og græd af noget, der lignede raseri, da hun allerede inde i hovedet var ved at beskylde sagsbehandleren for at ville tage røven på hende, men jeg fik hende overtalt til at blive. Det var tydeligt, at hun forbandt disse gange med så mange negative oplevelser, at hun havde svært ved at forestille sig, at der skulle kunne komme noget godt ud af at vente.

Mødet gik rimeligt godt. Kvinden snerrede vredt af sagsbehandleren, men det lykkedes sagsbehandleren og mig i fællesskab at berolige hende. Vi forklarede hende, at hun sandsynligvis havde ret med hensyn til pengene, men at der nok lige ville gå et par dage, inden de konkret kunne komme til udbetaling. Sagsbehandleren henvendte sig mest til mig, da kvinden reagerede meget kontrært på næsten alt, hvad sagsbehandleren sagde. Efterhånden faldt hun til ro, beroliget af tanken om at sagsbehandleren havde givet hende ret. Tydeligt lettet over, at mødet var ved at være ovre, spurgte sagsbehandleren mig, om jeg også kunne komme med næste gang, da det havde været en stor lettelse for hende, at jeg havde været til stede. Hun opfattede klienten som meget

problematisk og voldsom og virkede åbenlyst ked af at have ansvaret for hendes sag alene.

Episoden illustrerer for det første, at det er en massiv overvindelse for kvinden i det hele taget at kontakte forvaltningen, selv i denne situation, hvor hun faktisk mente, at forvaltningen skyldte hende penge. For det andet illustrerer den, at klienten faktisk bringer ofre og tager hensyn for at få relationen til at fungere. Hun bliver væk, når hun fornemmer et truende raserianfald, og hun kontakter en bisidder – en fremmed, som hun jo for Gud ved hvilken gang skal sætte ind i sin livssituation. Hun gør det ved ikke at drikke den femte og sjette guldøl og ved under hele mødet at forsøge at beherske sig, på trods af en voldsom og irrationel vrede, der er opsparet igennem måneder og år. Alt i alt et temmelig omfattende program.

Men sagsbehandleren opdagede ikke og anerkendte derfor heller ikke, at hun havde fået en »gave«. »Gaven« var afsendt, men ikke modtaget. Sagsbehandleren gav derfor heller ikke klienten den egentlige credit for det. Det var mig, bisidderen, der fik ros for at være kommet med. Sagsbehandleren tænkte ikke over de gemte guldøl, nervøsiteten inden mødet eller at en af grundene til, at klienten i et godt stykke tid havde holdt sig borte, faktisk blandt andet var af hensyn til sagsbehandleren. Her er det tydeligt, at det både er sagsbehandleren, der gennem sin opfattelse og anerkendelse af klientens mere eller mindre åbenlyse hensyn eller tjenester afgør, hvad der kommer til at tælle som »gaver« i den moralske »økonomi«, der er styrende for relationen. Episoden viser, hvor svært det kan være for socialarbejdere at se klienternes forsøg på at »begrænse skaderne« igennem vreden, aggressiviteten eller usamarbejdsvilligheden.

Dette og andre lignende eksempler peger på, at retssikkerhed i afgørende grad er knyttet til kvaliteten af relationen. Der er behov for at socialarbejdere uddannes til og opmuntres til at »træde ud« af systemets rutiner og normer for klientadfærd og kigge efter klienternes »gaver«, tjenester eller hensyn. Dette kræver et større generelt niveau af forståelse for de livsvilkår, som socialt udsatte lever under, og de samværsformer og den adfærd, som et liv på kanten af samfundet ofte medfører, hvad enten de giver sig udslag i vold, kriminalitet, asociale holdninger, socialt afvigende adfærd, selvdestruktion eller apati. Hertil kommer, at der skal være ordentlige rammer for socialarbejdernes ar-

bejde, herunder ordentlig tid, så det er muligt for dem at være fleksible i forhold til klienternes behov. Som Margaretha Järvinen og Nanna Mik-Meyer ligeledes har skrevet, handler retssikkerhed blandt andet også om det kundskabsniveau, som man fra politisk og administrativt hold er villig til at investere i (Järvinen og Mik-Meyer 2003).

Retssikkerhed i socialt arbejde handler for mig at se først og fremmest om at møde en socialarbejder, der har tid og lyst til at søge løsninger og muligheder frem for at henvise til regler, tidspunkter eller aftaler. Der er mange følelser involveret i socialt arbejde, og det har stor betydning for retssikkerheden, om klienten er vellidt eller ej, *like it or not*. Anerkendelse af hinandens arbejds- og livsvilkår, »gaver«, tjenester og hensyn er centralt, da det er en forudsætning for empatien og engagementet overfor klienten.

LITTERATUR:

Andersen, Niels Åkerstrøm:

Borgerens kontraktliggørelse, Hans Reitzel, 2003.

Mik-Meyer, Nanna:

Kærlighed og opdragelse i socialaktiveringen, Gyldendal, 1999.

Mik-Meyer, Nanna og Järvinen, Margaretha (red.):

At skabe en klient, Hans Reitzel, 2003.

Uggerhøj, Lars:

Menneskelighed i mødet mellem socialarbejder og klient – ideal eller realitet?, i Järvinen, Elm Larsen og Mortensen (red.): Det magtfulde møde mellem system og klient, Århus Universitetsforlag, 2003.



Steffen Bohni Nielsen

ph.d. (antropologi)

Steffen Bohni Nielsen har i en årrække arbejdet med evalueringer og udredninger af socialpolitik nationalt og internationalt. Han er ansvarlig for det Rambøll Managements ydelser på det socialpolitiske område, ligesom han er ansvarlig for udviklingen af evalueringsmodeller og træning internt i Rambøll Management gruppen. Steffen har publiceret en række artikler om emnerne brugerinddragelse, retssikkerhed, evalueringskapacitet og resultatbaseret styring i dansk socialpolitik.

STEFFEN.B.NIELSEN@R-M.COM

(Sags)behandlede rettigheder



Lars Uggerhøj

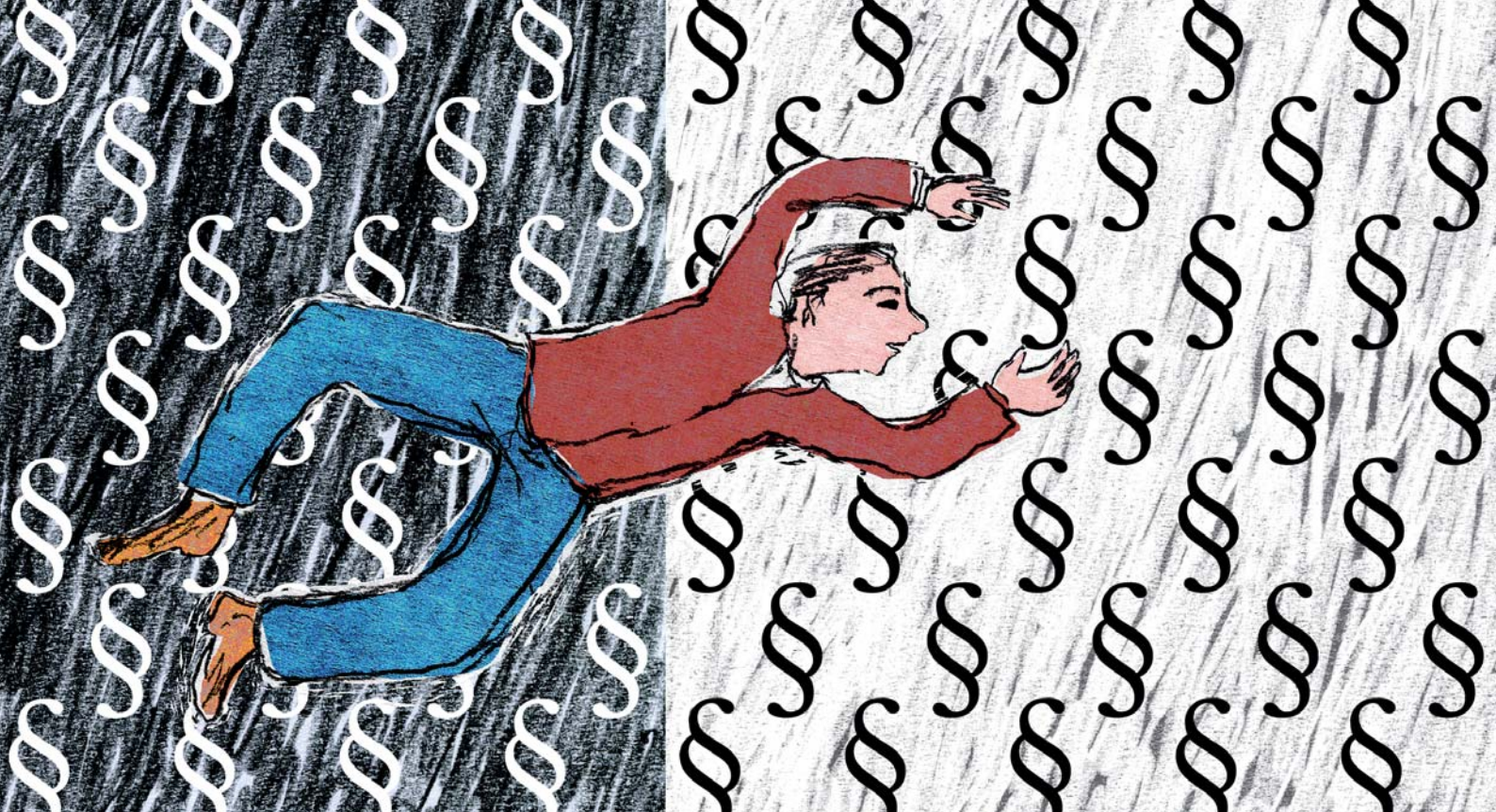
Uddannet socialrådgiver 1978, årskursus for socialrådgivere 1986, ph.d. graden ved Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Aalborg Universitet 1995. Fra 1978-1991 socialrådgiver og projektmager ved Århus Kommune. Fra 1991-1994 kandidat-stipendiat og ph.d. studerende ved Aalborg Universitet. Fra 1995-2001 forsker ved Center for Forskning i Socialt Arbejde, København. 1994-2002 eksterne lektor, Aalborg Universitet. Fra 2002 lektor og studieleder ved Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde. Underviser, konsulent, foredragsholder i ind- og udland. Forfatter og medforfatter til flere bøger og artikler indenfor det sociale område.

LUG@SOCSCI.AAU.DK

Af Steffen Bohni Nielsen,
chefkonsulent, Rambøll Management

Lars Uggerhøj,
lektor og studieleder, Aalborg Universitet

Artiklen ser på, hvorfor socialarbejdernes forhold til jura kan betegnes som et had/kærlighedsforhold: Undersøgelser viser, at sagsbehandlede idealer om samarbejdet med klienten stemmer overens med lovens intentioner. Problemet er bare, at intentionerne og idealerne ikke slår igennem i det sociale arbejde.



[At klienterne har rettigheder, og at disse rettigheder udgør en central del af det sociale arbejde i offentlige forvaltninger, må anskues som et fundament i socialt arbejde.

Selvom det sociale arbejdes faglige grundpiller oftest karakteriseres som et spænd mellem en psykodynamisk individorientering og en sociologisk samfundsorientering, har også juraen haft en markant indflydelse på anskuelsen og løsningen af sociale problemer.

Den moderne velfærdsstat og dermed det socialdemokratiske »projekt« er således bl.a. formet gennem en række lovgivninger i slutningen af det 19. og begyndelsen af det 20. århundrede (Fattigdomskommissionen nedsættes i 1869, Lov om underholdsbidrag til børn uden for ægteskab 1888, Fattigloven 1891, Sygekasseloven 1892, Lov om ulykkesforsikring 1898, Generelle bestemmelser for børn og unge 1905, tilskud til forebyggende børneforsorg 1919, Oprettelse af arbejdsløshedskasser 1907, Socialreformen: en forenkling og rationalisering af en række »sociale love« i 4 lovområder: offentlig forsorg, folkeforsikring, ulykkesforsikring, arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring 1933).

Udbetaling af ydelser, udlevering af hjælpemidler, tilbud om støtteordninger, anbringelser, råd og vejledning m.v. bygger alle på et lovmæssigt grundlag, som både giver klienterne visse rettigheder og visse pligter.

Juraens og lovgivningens betydning viser sig også i socialrådgiveruddannelsens indhold, hvor de juridiske fag har udgjort ca. 1/3 de sidste 40 år.

Alligevel lader det til – og her skal ikke være tvivl om, at der fremsættes en normativt begrundet påstand – at der aldrig er opstået et kærlighedsforhold mellem socialrådgiverne og jura. Det lader nærmest til, at der – både under studiet og i praksis – er det, man kunne kalde en modstand mod jura og paragraffer. Juraen lader i virkeligheden til at have udviklet sig til et problem for det sociale arbejde. Formentlig fordi lovgivningen ikke formår at tage hensyn til de komplekse og differentierede problemstillinger, socialarbejderne står overfor, og fordi lovgivningen opfattes som et element, som primært er med til at øge administrationen i det sociale arbejde – og dermed mindske tiden til samtaler og behandlingsmæssig indsats. Det som mange vil betegne som det »rigtige« so-

cialarbejde. Der er således opbygget en socialarbejderkultur, hvor jura er blevet en form for gøgen i det sociale arbejdes rede.

Og så alligevel!

Der lader nemlig ikke til at være tale om, at socialarbejderne er modstandere af faste ydelser og borgerrettigheder. I den undersøgelse af retssikkerhedslovens (RTL) §4, som vi skal vende tilbage til, viser interviewene med sagsbehandlere og andre professionelle omsorgspersoner eksempelvis, at deres idealer i samarbejdet med klienterne stemmer overens med lovgivningens intentioner.

Derfor kunne socialarbejdernes forhold til jura måske nærmere betegnes som et had/kærlighedsforhold. Det, som blot viser sig som et problem, er, at intentionerne og idealerne ikke slår igennem i det sociale arbejde.

Her lader det tværtimod til, at alene »behandlingsidealet« slår igennem. En behandlerkultur, som til gengæld tilsidesætter ganske elementære rettigheder.

Udgør det så et problem? Er det ikke i orden, at behandlingen og faglige socialrådgiverprincipper, som den enkelte socialrådgiver vurderer centrale for vejledningen eller støtten til klienterne, har forrang?

Nej, det er det ikke!

Socialrådgiverne kan ikke tillade sig at tilsidesætte klienternes retssikkerhed, fordi den umiddelbart vurderes som vanskelig at håndtere i etableringen af kontakt og iværksættelse af behandling. Retssikkerheden udgør en grundpille i en retsstat og dermed en central del i sikkerheden for, at der eksisterer lighed for loven, som socialrådgivere med selv de bedste intentioner ikke kan sætte sig udenfor. Skulle lovgivningen, ifølge socialrådgivernes erfaringer og viden, risikere at skabe problemer i forhold til klienternes retssikkerhed, er man naturligvis forpligtet til at gøre opmærksom på dette overfor lovgiverne. Indtil der besluttet eventuelle ændringer må lovgivningen frem for tilsidesættelse anvendes til at skabe et handlingsrum, hvor sikring af retssikkerhed og iværksættelse af tillidsfuld kontakt og støttende behandling udgør forudsætninger for hinanden.

Det er denne »kamp« mellem jura og behandling – og mulighederne for at sænke paraderne – denne artikel handler om [1].

Vi vil lade diskussionen udspringe af undersøgelsen af retssikkerhedslovens §4. Så lad os starte

med juraen og de intentioner, der især knytter sig til RTL §4.

Lovgivningen vil styrke klienten

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (herefter Retssikkerhedsloven eller RTL) trådte i kraft i juli 1998 som en del af »den lille socialreform«, hvor også Lov om social service og Lov om aktiv social politik trådte i kraft. I alle tre love er der et tydeligt fokus på klienternes rettigheder i forholdet til myndighederne, samt deres inddragelse og medbestemmelse i sagsforløbet.

I forbindelse med lovenes vedtagelse var det bemærkelsesværdigt, at ombudsmandens henstillinger om klientens medvirken i sagsforløbet som »god forvaltningsskik« blev gjort til et retskrav. Dette kan ses som et ønske om at styrke klienten og derved også tydeliggøre klientens rettigheder rent juridisk i såvel materiel- som proceslovgivningen.

Lovteksten i retssikkerhedslovens §4 lyder i sin kortfattetthed:

»Borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Kommunen og amtskommunen tilrettelægger behandlingen af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed.«¹

Lovteksten kan således ikke siges at være retningsvisende for, hvordan klienten skal medvirke i egen sag.

Som det fremgår af lovteksten har den to niveauer: *et relationelt niveau* (relationen mellem sagsbehandler og klient) og *et organisatorisk niveau* (myndigheden, der tilrettelægger sagsbehandlingen).

Det påpeges endvidere, at anvendelse af RTL ikke alene kan anskues ud fra RTL, men fordrer inddragelse af en række principper formuleret i tilgrænsende lovgivninger og bekendtgørelser – eksempelvis: forvaltningsloven [2], offentlighedsloven [3], samt de regler, som gør sig gældende for sagsbehandlingen ved foranstaltninger for børn og unge i serviceloven [4].

Via disse lovgivninger og bekendtgørelser ridser en række kriterier for »den gode sagsbehandling« op, som uddyber lovteksten i RTL §4. Nina von Hiemcrone fastslår i et juridisk respons, at myndigheden skal sikre det fornødne grundlag for, at der kan træffes en afgørelse, samt at myndigheden har pligt til ikke blot at varetage myndighedens egne, men også klientens interesser. For at kunne varetage klientens interesser skal myndig-

heden sikre, at klienten er *oplyst* om sagsforløbet og sine rettigheder, og at klienten kan *medvirke* i egen sag. Det skal eksempelvis sikres ved:

- Ret til at lade sig repræsentere eller bistå af andre
- Ret til indsigt i myndighedens dokumenter og overvejelser
- Partshøring og kontradiktion
- Notatpligt og journalisering
- Vejledning og rådgivning
- Orientering om sagens afgørelse og begrundelse for afgørelse
- Redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Med retssikkerhedsloven stadfæstes således et egentligt lovkrav om klientens medvirken i egen sag, hvilket endvidere har den retslige konsekvens, at de sociale nævn, Den Sociale Ankestyrelse og domstolene kan efterprøve kommunernes praksis.

Det betyder dog ikke, at klienten har indflydelse på *afgørelsen* i sagen. Med andre ord kan klienten forvente sig oplyst om sine rettigheder, have kendskab til trinene i sagsforløbet og at sagsbehandlingen tilrettelægges sådan, så klienten har mulighed for bl.a. at kommentere skønsbaserede oplysninger og faglige vurderinger.

Regelsættet i lovgivningen er således forholdsvis klart, når det gælder om at sikre klienternes medvirken i sagsbehandlingen – og som tidligere beskrevet i øvrigt i overensstemmelse med socialt arbejdes idealer. Dermed skulle sikringen af disse rettigheder ligge lige til socialt arbejdes højre fod.

Sagsbehandlingen tager et fagligt frem for et retligt udgangspunkt

Sagsbehandlerne giver i undersøgelsen udtryk netop for, at det er vigtigt, at klienterne medvirker i sagsbehandlingen. Det interessante er dog, at klienternes medvirken viser sig at tage udgangspunkt i faglige forventninger snarere end i et retsprincip – og her lader det til, at de første væsentlige tilsidesættelser af retssikkerheden begynder. Dermed påpeges nemlig, at det er faglige principper og ikke retskravet, der sikrer, at der er fokus på klientens medvirken.

Såvel sagsspecifikke interview med klienter og sagsbehandlere, samt analyse af sagens akter viser,





at der er en forskel på de faglige værdier og pejlemærker, sagsbehandlerne angiver og den praksis, de udøver til daglig. Den overordnede tendens er dog, at sagsbehandlerne ikke lægger særlig vægt på klienternes medvirken i sagsbehandlingen. Dette kan dokumenteres på flere måder: Sagsbehandlerne overholder ikke lovens bestemmelser om samspillet med klienterne, klienterne oplever sig generelt ikke tilstrækkeligt inddragede, og de oplyses ikke systematisk om deres rettigheder i forhold til det sagsforløb, de er i gang med, og journaliseringen dokumenterer ikke retssikkerhedsaspekterne af sagsforløbet. [5]

Det medfører samtidig, at tolkning og praksis i forhold til inddragelse er forskellig, fordi sagsbehandlerne personligt og metodisk har forskellige »måder at gøre det på«. Det er således sagsbehandlerens *individuelle* vurdering af hensigtsmæssigheden i at oplyse klienten om rettigheder og forståelse af, hvornår en klient medvirker i egen sag, som er afgørende for den enkelte klients »møde« med retssikkerhedslovens bestemmelser – og ikke loven i sig selv.

Hvorfor løber retssikkerheden ud i sandet?

Tilsidesættelsen udspringer ikke af, at sagsbehandlerne er uenige i principperne – ligesom de ikke er uenige i idealerne i de faglige principper, de har med fra uddannelserne. Men den udspringer af, at de omsætter handlingerne til deres egen – og ofte personlige – forståelse af god behandling. Og heri fremstår juraen – her retssikkerheden – som trussel mod eller mulig barriere for den gode behandling og tillidsfulde samtale.

Størstedelen af sagsbehandlerne henviser til, at forskellen mellem ideal og handling er en konsekvens af en presset hverdag, hvor man må foretage en række prioriteringer af sin tid, for blot tilnærmelsesvist at nå sit arbejde inden for den normerede arbejdstid. Her igennem slækkes der på oplysning om klientens rettigheder og skriftlig dokumentation.

Undersøgelsen viser desuden, at den begrænsede dokumentation af, hvordan klienten er inddraget og oplyst om egne rettigheder, er udtryk for en generel tendens til, at journalføringen nedprioriteres i forhold til samtalen med klienten. Således peger flere af de interviewede sagsbehandlere på, at den skriftlige dokumentation i journaler produceres i en balance mellem at notere »nok« og ikke

bruge for mange ressourcer på journalisering. En anden undersøgelse af sagsbehandlingen i forbindelse med forebyggende foranstaltninger viser lignende resultater og peger yderligere på, at eksempelvis den lovpligtige §38-undersøgelse i en række tilfælde kun udformes delvist eller slet ikke [6].

Disse handlinger og dagligdagsprioriteringer kan samlet ses som et udtryk for sagsbehandlernes strategier for at forene arbejdsbyrde, prioriteringer og fagligt indhold i det daglige arbejde. Det har forskeren Michael Lipsky kaldt *coping-strategier* for sagsbehandlernes håndtering af det krydspres, de konstant befinder sig i [7].

Desuden viser det sig, at der forekommer både en omslutning af retssikkerhedselementerne fra socialarbejdernes (sags)behandlingsformer og en »oversættelse« af retssprog til behandlersprog. I omslutningen af retssikkerhedselementerne er der tale om, at juraen bliver elementer i (sags)behandlingen frem for omvendt. Når og hvis retssikkerhedselementerne passer ind i den behandling, sagsbehandleren iværksætter, bliver der orienteret om rettigheder. Hvis elementerne til gengæld ikke understøtter (sags)behandlingen, bliver orienteringen tilfældig eller helt udeladt. I »oversættelsen« fra retssprog til behandlingssprog – fra juridiske begreber til dagligdags termer eller omsorgssprog – bliver aktindsigt til »at kunne se nogle papirer«, bisiddefunktionen bliver til »du kan have mor eller kæresten med«. [8] Herved redefineres klientens retssikkerhed til at være omsorg fra sagsbehandleren over for den enkelte klient.

Det kunne der sådan set ikke være noget galt i, hvis det så blot på anden vis førte til opfyldelse af rettighederne. Men det lader til at »oversættelsen« samtidig medfører, at klienterne ikke opfatter det som en ret, men som noget den enkelte sagsbehandler venligt giver lov til. En form for »gavegivning«, som binder yderligere magt til sagsbehandlerne frem for øget deling af magt og involvering.

Det får ofte den konsekvens, at det bliver utydeligt for både klient og sagsbehandler, hvornår de procesretlige krav opfyldes, og hvornår klienten oplyses og medvirker i egen sag. Klienten oplever ikke, at der finder en procesretlig procedure sted, mens sagsbehandleren heller ikke er bevidst om, at denne proces finder sted.

Igen er det værd at huske på, at undersøgelsen ikke peger på, at der er tale om en *slet* intention fra

sagsbehandlernes side om ikke at inddrage, men nærmere om en *god* intention om at *hjælpe* og *beskylde* klienterne.

Vi ser således sagsbehandlernes adfærd som udtryk for et forsøg på at gøre deres arbejde så godt som muligt og hjælpe klienten bedst muligt. Det er derfor paradoksalt, at de i denne proces i en række tilfælde tilsidesætter klienternes rettigheder.

»Indpakningen« af rettighederne i omsorg betyder således, at rettigheder tilpasses sagsbehandlernes individuelle vurdering af, hvad der er passende for at bevare den person-nære tillidsrelation. Udover fastlåsningen af magten og mindske af involveringen – som er paragraffens hovedintention – viser det sig også at medføre direkte svigt i forhold til lovgivningen. Flere sagsbehandlere fandt det eksempelvis problematisk at orientere klienterne om deres rettigheder i forbindelse med etableringen af samarbejdet (f.eks. de første 2-3 samtaler), idet det, ifølge sagsbehandlerne, ville fremhæve sagsbehandlerne og klienternes forskellige positioner og risikere at vanskeliggøre opbygningen af en tillidsfuld relation. Hvilket bliver yderligere paradoksalt af, at de interviewede klienter i høj grad gav udtryk for, at god sagsbehandling for dem netop er at blive fuldt informeret om egne rettigheder og magtrelationen til myndigheden, som de indgår i. Herved bliver sagsbehandlernes manglende orientering af klienten til et misforstået hensyn til klienterne, idet hensynet til egne muligheder for at etablere en tillidsfuld relation får forrang. [9]

Det lader således til, at sagsbehandlerne dels finder rettighederne »forstyrrende« for mødet og behandlingen og dermed risikerer at tilsidesætte rettighederne.

Interviewene viser nemlig også, at sagsbehandlerne søger at afvikle magtrelationen, fordi de synes, at den skader relationen til klienten og derved deres muligheder for at *hjælpe* klienten. Ved at italesætte de gældende regler for sagsbehandlingen konstituerer sagsbehandleren sig selv som et subjekt med magt, og klienten konstitueres som et objekt uden magt. Herved udtrykker sagsbehandleren også sin rolle som myndighedsperson, som ikke udelukkende kan ses som klientens hjælper og udøver af en neutral faglig ekspertise. Dette anses af mange sagsbehandlere som *afstandsskabende* og undergravende for den tillidsfulde dialog.

I vores øjne betyder sagsbehandlernes forsøg på at underkommunikere magtrelationen, at de i vir-

keligheden forstærker asymmetrien. Denne nærmest usynliggørelse af magten – eller manglende bevidsthed om dens reelle eksistens i samarbejdet – risikerer i virkeligheden at medføre, at klienten placeres endnu svagere. Den tilslørede magt i samarbejdet bliver så at sige en »dark horse«, som klienten forholder sig til – og underlægger sig.

Således gav de interviewede klienter i undersøgelsen udtryk for, at de var bevidste om, at relationen til sagsbehandleren også var en magtrelation. Langt størstedelen af klienterne angav, at de foretrak åbenhed og fuld information om egne rettigheder og pligter samt sagsbehandlerens rolle som kommunal embedsmand: Det vil sige, hvor grænserne går mellem at være hjælper, at være myndighedsperson og kontrollant. I en tilsvarende undersøgelse refereres en klient for at sige:

»Mange gange har jeg følt, at hun har truet med at fjerne børnene, hvor hun bare ikke har sagt det direkte ... Det, synes jeg, er ubehageligt. Så ville jeg hellere have haft, at hun havde sagt: »Sådan, bette venner! – og hvis du ikke gør, som vi siger, så ryger børnene altså.« Så ved jeg lige præcis, hvad jeg har at rette mig efter. Det havde jeg ikke på den anden måde ... jeg følte mig virkelig ydmyget«. [10]

Intentionen om at sikre klientens inddragelse gennem en underkommunikation af myndighedsrollen og »indpakning« i behandlingen lader dermed reelt til at medføre en sløring af klientens medvirken i egen sag og derved en svækkelse af retssikkerheden.

Det kunne føre til endnu et angreb på sagsbehandlerne og hermed nye krav om, at de »må tage sig sammen«. Det er dog centralt, at disse umiddelbare individuelle problematikker mellem socialarbejdere og klienter i det enkelte møde, må løses mere kollektivt og organisatorisk/politisk.

Undersøgelsen peger nemlig også på, at der generelt er begrænset ledelsesfokus på retssikkerhedsloven, at der er begrænset faglig udvikling om anvendelsen loven, og at der er en meget stærk sammenhæng mellem ledelsens fokus på et område og sagsbehandlernes praksis [11].

Den »private og individuelle praksis« kan dermed påstås at være opstået på grund af manglende fælles fokus i forvaltningen.

Dette peger på, at den politiske og administrative ledelse har en betydelig udfordring i at skabe organisatoriske procedurer, såvel som en organisationskultur, hvor sagsbehandlerne har en fæl-

les forståelse af, at det, at klienterne får kendskab til deres rettigheder og medvirker i sagen, er en prioritet på linje med eksempelvis effektiv sagsbehandling, identifikation af omkostningseffektive foranstaltninger mv., der påvirker forvaltningens produktionskerne og ikke et element som ødelægger mødet eller behandlingen.

Skal retssikkerhedslovens krav om klientens medvirken i egen sag implementeres fuldt ud, ligger der således en ledelsesopgave i at skabe de organisatoriske rammer, der sikrer, at retssikkerhedsloven er en prioritet på lige fod med en række andre prioriteter, der bliver til i kommunens udveksling med interessenter såvel nationalt som lokalt. Men også et krav om på mellemleder-, sagsbehandler- og udførerniveau at øge bevidstheden om magtaspektet i mødet med klienten, så der, jfr. Elm Larsen, Mortensen og Frølund Thomsens formulering, i mindre grad bliver tale om fornægtede aspekter af magt og i højere grad tale om produktive aspekter af magten [12].

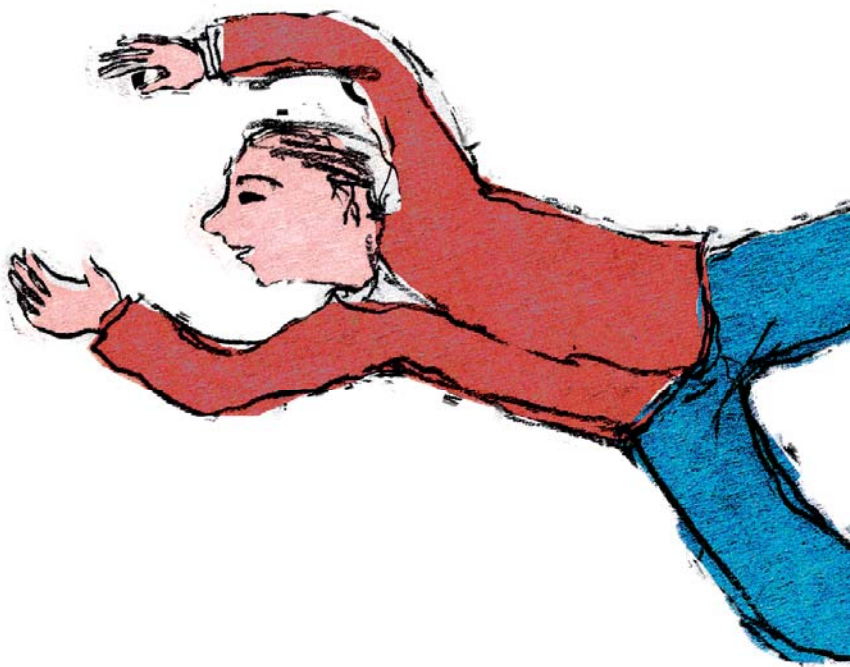
Herigennem kan der desuden tages hul på den påståede negative oplevelse af jura – og de konsekvenser det får for klienternes retssikkerhed. Det er dog vigtigt her at fremhæve, at diskussion ikke er tænkt som led i at gøre socialarbejderne til skrankepaver og paragrafryttere. Lige så lidt som den et tænkt som et led i en forenkling og effektivisering i det forvaltningsmæssige arbejde, hvor der kan være fare for at personlig møder erstattes af forenklede reguleringer og digitaliseret sagsadministration. Det ville udgøre et alvorligt tilbageskridt for socialt arbejde og dermed for de klienter det sigter mod [13]. Derimod håber vi diskussionen kan åbne øjnene for, at der ikke er modsætning mellem varetagelse af borgerrettigheder – eksempelvis gennem orientering om ret til aktindsigt og muligheden for at tage bisiddere med til samtaler – og socialt arbejde/social behandling samt at fortælle og usynliggørelse af de forskellige positioner klient og socialarbejder har i virkeligheden øger sagsbehandlernes magt og klienternes afmægtighed – og direkte modgår såvel socialarbejdernes som lovgivningens intentioner.

I 2002 iværksatte Socialministeriet en undersøgelse af retssikkerhedslovens §4, som skulle sætte fokus på, hvordan de kommunale myndigheder forvaltede myndighedsrollen i forhold til lovgivningens krav om, at borgeren skal medvirke i egen sag [14]. Undersøgelsen blev afsluttet i sommeren 2004 [15].

Undersøgelsen havde følgende formål:

- At belyse hvad der er »god« sagsbehandling både ud fra et juridisk perspektiv, og ud fra borgernes, socialarbejdernes, ledelsens og politikernes perspektiv
- Afdække hvordan brugerens medvirken praktiseres i sagsbehandlingen
- Afdække hvilke metoder, rammer og organisering der er for borgernes medvirken
- Analysere hvilke mangler der er i sagsbehandlingen i forhold til »god« sagsbehandling
- Angive, hvordan medvirken kan styrkes

Undersøgelsen blev baseret på udførlige studier af eksisterende kildematerialer (herunder eksisterende undersøgelser og evalueringer, relevant statistik, teoretisk litteratur) samt indsamling af egne data. Undersøgelsen omfattede 12 dybtgående casestudier, hvor der blev gennemført dels gruppeinterview med hhv. borgere, socialarbejdere, ledere og politikere, dels sagsspecifikke individuelle interview med hhv. borgere, sagsbehandlere og relevante pårørende og udførere, dels en dokumentanalyse af 64 sager. I alt blev der gennemført ca. 270 interview. På baggrund af disse resultater blev der udsendt et spørgeskema til sagsbehandlere i 247 af landets 271 kommuner på de nævnte områder. Over 1.650 respondenter (63%) besvarede spørgeskemaet.



LITTERATURLISTE:

Anvendt litteratur

Alcabas, Abraham & Jones, James A. (1993):

Client Socialization. Auburn House

Beck Jørgensen, Torben, Hanne Foss Hansen m.fl. (1996):

»Offentlige organisationer mellem politik og produktion«. I: Nordisk Administrativ Tidsskrift. 1996, Årgang 77, Nr. 1, siderne 5-36

Center for Forskning i Socialt Arbejde (2002):

Projekt Den Gode Dialog – statusnotat August 2002

Center for Forskning i Socialt Arbejde og Lundgaard (2004):

»Dialog til forandring. Sammenfatning af resultaterne fra projekt den DenGodeDialog – Fra ord til handling«

Christensen, Else og Egelund, Tine (2002):

Børnesager. Evaluering af den forebyggende indsats, Socialforskningsinstituttet

Egelund, Tine (2002):

Metodeanvendelse i kommunernes forebyggende arbejde med børn og unge. 2. delrapport i Evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge, Socialforskningsinstituttet, Arbejdspapir 3:2002

Goffman, Irving (1967):

Anstalt og menneske, Paludans fiol-bibliotek, Viborg

Gregersen, Bo (1975):

Om Goffman, Hans Reitzels Forlag, København

Hielmcrone, Nina von (2003):

Notat om tolkning af retssikkerhedslovens §4. www.brugerinddragelse.dk

Hielmcrone, Nina von (2004):

Retssikkerhed, effektivitet og borgerinddragelse i forvaltning af sociale kontantydelse, Jurainformati-
ons Nyhedsbrev Socialsektor, 1395, 9 ed., s. 8-15

Järvinen, Margaretha og Nils Mortensen (2002):

Det magtfulde møde mellem system og klient – Teoretiske perspektiver, i Järvinen, Margaretha; Larsen, Jørgen Elm & Mortensen, Nils (red.) (2002): Det magtfulde møde mellem system og klient, Magtudredningen, Aarhus Universitetsforlag

Lipsky, Michael (1980):

Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. Russell Sage Foundation

Nielsen, Steffen Bohni & Uggerhøj, Lars:

Mellem nærhed og magt – om retlig regulering af borgernes medvirken i børn- og ungesager i Munch, Anette (red.) (2005) Forskning og socialt arbejde – med børn og unge, UFC Børn og Unge

Rambøll Management (2004):

»Undersøgelse af Retssikkerhedslovens §4«, Socialministeriet

Steenstrup, Jonanne (2002):

»Familie-erfaringer. 3. delrapport i evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge«, Socialforskningsinstituttet, Arbejdspapir 6:2002

Sørensen, Torben Berg (1994):

Den sociale samtale – mellem klienter og sagsbehandlere. Forlaget Gestus

Uggerhøj, Lars (1995):

Hjælp eller afhængighed, Aalborg Universitetsforlag, Aalborg

Uggerhøj, Lars (2002):

»Menneskelighed i mødet mellem socialarbejder og klient – ideal eller realitet?« i Järvinen, Margaretha; Larsen, Jørgen Elm & Mortensen, Nils (red.) (2002): Det magtfulde møde mellem system og klient, Magtudredningen, Aarhus Universitetsforlag

Winther, Søren (2002):

Explaining street-level bureaucratic behavior in social and regulatory policies, Paper prepared for the XIII Research Conference of the Nordic Political Science Association held in Aalborg 15-17 August 2002. Socialforskningsinstituttet

LOVGIVNING:

Bekendtgørelse 515 af 9. juni 2000 om kommunernes, amtskommunernes samt Københavns og Frederiksberg kommuners regnskabsaflæggelse og statsrefusion mv. på visse dele af det sociale område.

Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, LBK nr. 72, af 6. februar 2004.

Forvaltningsloven, lov nr. 571 af 19. december 1985.

Lov om offentlighed i forvaltningen, Lov nr. 572 af 19. december 1985.

Lov om social service, LBK nr. 708 af 29. juni 2004.

NOTER:

1. Artiklen bygger bl.a. på artiklen Mellem nærhed og magt – om retlig regulering af borgernes medvirken i børn- og ungesager af Steffen Bohni Nielsen og Lars Uggerhøj i publikationen Forskning og socialt arbejde, Af Annette Munch (red.), UFC Børn og Unge 2005
Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, LBK nr. 72, af 6. februar 2004
2. Forvaltningsloven, lov nr. 571 af 19. december 1985
3. Lov om offentlighed i forvaltningen, Lov nr. 572 af 19. december 1985
4. Lov om social service, LBK nr. 708 af 29. juni 2004, §§ 58-62 (kapitel 9). Ligeledes peger von Hielmcrone på Bekendtgørelse 515 af 9. juni 2000 om kommunernes, amtskommunernes samt Københavns og Frederiksberg kommuners regnskabsafleggelse og statsrefusion mv. på visse dele af det sociale område som et centralt juridisk dokument for fortolkningen af RTL §4.
5. Denne tendens bekræftes yderligere af Socialforskningsinstituttets evaluering af servicelovens afsnit på børn- og ungeområdet. I en kvalitativ undersøgelse af foranstaltninger for 12 familier bekræftes, at flere familier ikke har haft kendskab til, at der har været foretaget en §38- (serviceloven) undersøgelse. I dette fravær kan man således også konstatere, at basale forvaltningsretslige og retssikkerhedsmæssige principper enten ikke har været tydeliggjorte eller slet og ret været overholdt. Se Steenstrup, Jonanne (2002): »Familieerfaringer. 3. delrapport i evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge«, Socialforskningsinstituttet, Arbejdsrapport 6:2002, s. 40.
6. Se Christensen, Else og Egelund, Tine (2002): Børnesager. Evaluering af den forebyggende indsats, Socialforskningsinstituttet, s. 16 ff.
7. Se Lipsky, M. (1980): Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. Russell Sage Foundation. Lipskys værker beskriver en række afværgemekanismer, som frontmedarbejdere i en forvaltning anvender til at håndtere arbejdsmængden ved bl.a. at mindske tilstrømningen af henvendelser, »rutinisere« en række procedurer mv.
8. Torben Berg Sørensen fandt i sin undersøgelse samme tendens. Han angiver, at sagsbehandlerne ledsagede deres magtudøvelse med formildende udtryk som en respektorienteret gestus over for borgerne. Sørensen, Torben Berg (1994): Den sociale samtale – mellem klienter og sagsbehandlere. Forlaget Gestus.
9. Som Torben Berg Sørensen skriver i forbindelse med sagsbehandlingen i arbejdsmarkedssager: »Umiddelbart kan det fastslås, at strategien var velegnet til mindskelse af den krænkelse, som klienterne ellers af strukturelle grunde var forhåndsbestemt til at skulle udsættes for. Næppe nogen af klienterne kunne ønske sig, at sagsbehandlerne havde benyttet en samtalestil, der ikke var baseret på symbolsk tilkendegivelse af ligeværdighed, hvilket også tydeligt kom til udtryk ved de samtaler, hvor dette ikke var en præmis.« Sørensen, Torben Berg (1994): Den sociale samtale – mellem klienter og sagsbehandlere, Forlaget Gestus.
10. I: Uggerhøj, Lars (2002): »Menneskelighed i mødet mellem socialarbejder og klient – ideal eller realitet?« i Järvinen, Margaretha; Larsen, Jørgen Elm & Mortensen, Nils (red.) (2002): Det magtfulde møde mellem system og klient, Magtudredningen, Aarhus Universitetsforlag.
11. Lars Uggerhøj, mener i en anden undersøgelse på familieområdet, også at kunne identificere en parallel mellem mangelfuld dialog og involvering mellem den politiske ledelse og sagsbehandlergruppen, og samme mangel i relationen mellem sagsbehandlergruppen og borgerne. Se Uggerhøj, Lars (2002): »Menneskelighed i mødet mellem socialarbejder og klient – ideal eller realitet?« i Järvinen, Margaretha; Larsen, Jørgen Elm & Mortensen, Nils (red.) (2002): Det magtfulde møde mellem system og klient, Magtudredningen, Aarhus Universitetsforlag. Side 92
12. Se Elm Larsen, Jørgen, Mortensen, Nils & Frølund Thomsen, Jens Peter (2002): Magtens mange facetter i mødet mellem system og klient i Järvinen, Margaretha, Elm Larsen, Jørgen & Mortensen, Nils: Det magtfulde møde mellem system og klient, Aarhus Universitetsforlag, Århus
13. Se Nina von Hielmcrone for yderligere uddybning af denne problemstilling i artiklen Retssikkerhed, effektivitet og borgerinddragelse i forvaltning af sociale kontantydelse i Jurainformations Nyhedsbrev Socialsektor, 1395, 9 ed., s. 8-15
14. Undersøgelsen dækkede udover familieområdet også voksne med handicap, samt ældreområdet.
15. Slutrapporten, »Undersøgelse af Retssikkerhedslovens §4« (Rambøll Management, 2004), kan downloades på <http://www.sm.dk/retssikkerhed/docs/Undersøgelse-paragraf-4.pdf>. Undersøgelsen blev gennemført af et konsortium bestående af Rambøll Management (med medforfatteren som projektleder), Videns- og formidlingscenter for Socialt Udsatte samt forskerne Lars Uggerhøj, Hanne Kathrine Krogstrup og Nina von Hielmcrone, alle fra Institut for Sociale Forhold og Organisation, Aalborg Universitet.

Proces og socialret – overvejelser om de retlige krav, der stilles til social- rådgiveren i dag



Idamarie Leth Svendsen

er cand. jur. og lektor på Den Sociale Højskole i København. Gennem 90'erne ansat i Socialministeriets departement, beskæftiget med forberedelse af og opfølgning på lovgivning på dels handicapområdet, dels børne- og familieområdet. Har endvidere arbejdet indenfor det familieretlige og det udlændingeretlige område.

ILS@DSH-K.DK

Af cand. jur. Idamarie Leth Svendsen

Lektor på Den Sociale Højskole i København

I den socialretlige regulering er tendensen i disse år, at procesuelle krav – om medvirken, skriftlighed, dokumentation mv. – fylder stadig mere. I artiklen beskrives dette fænomen nærmere, og der gives et bud på, hvilke ændrede forestillinger der kan ligge bag udviklingen. Forfatteren argumenterer for, at de procesuelle krav kan ses som en ny måde at styre på, og det overvejes, hvilke konsekvenser det kan have for socialrådgiveren og kommunerne. På denne baggrund efterspørger forfatteren en større kritisk sans overfor processens potentiale.

1. Indledning

I artiklen beskriver jeg nogle generelle kendetegn ved den socialretlige regulering – det vil her sige lovgivning, forskrifter, praksis og litteratur – ud fra en antagelse om,

- 1) at reguleringen er blevet stadig mere orienteret mod borgerens og sagsbehandlerens *deltagelse i bestemte processer* – med henvisning til borgerens *autonomi* som afgørende for skabelsen af den konkret *objektivt* rigtige afgørelse
- 2) at dette er en *ny måde at styre/udøve magt* på, som sætter både socialrådgiveren og borgeren i en *ny og problematisk position* med store konsekvenser
- 3) at det retlige sprog stadig går ud fra en »gamlemeldags« magtform, hvor individet står overfor den stærke stat – og at det derfor *ikke er egnet til at synliggøre og yde modstand* overfor denne nye styrings- eller magtform

Jeg vil i artiklen forsøge at betragte reguleringens sprog »udefra«. De formål og principper, som reguleringen selv henviser til – fx »retssikkerhed«, »objektivitet«, »autonomi« – lægges altså ikke i sig selv til grund for en nærmere forståelse af reguleringens karakter. I stedet vil jeg diskutere og problematisere disse begreber og den måde, reguleringen betjener sig af dem på.

Grunden til at jeg benytter denne tilgang er, at disse begreber efterhånden er integreret så meget i reguleringen, at de ikke uden en nærmere diskussion er egnede til at danne udgangspunkt for en tale om reguleringen. Tilgangen er inspireret af forskellige teoretikere, som der ikke skal redegøres mere detaljeret for på dette sted – jeg henviser i stedet til litteraturlisten.

De begreber, som reguleringen overordnet betjener sig af, er kendetegnet ved at være:

- »Selvfølgelige«, dvs. man kan ikke rigtig være imod dem
- Ideale – for en socialrådgiver, der dagligt træffer afgørelse i sociale sager, er det fx normalt lyssende klart, at sagsfremstillinger og afgørelser ikke kan være helt objektive, og at mennesket aldrig er helt autonomt
- Upræcise, grænseløse og kontekstløse – retssikkerhed kan fx være mange ting

Dette gør det svært at komme uden om dem. Men vi kan spørge til den nærmere betydning af, at disse forestillinger sætter sig igennem som dominerende i reguleringen. Medinddragelse og frihed er godt, men hvornår er det ikke muligt eller ikke godt? Hvad går det nærmere ud på, og hvor er begrænsningerne? Dvs. hvad er omkostningerne ved at lade reguleringen dominere af en frihedens terminologi? Hvilke styringsmuligheder ligger der i

Medinddragelse og frihed er godt, men hvornår er det ikke muligt eller ikke godt?

at fokusere på den enkeltes autonomi og deltagelse – hvorfor er det blevet så vigtigt?

Denne tilgang går altså ikke ud på at forklejne betydningen af idealerne, men på at insistere på at belyse andre sider end dem, vi normalt ser.

For socialrådgiveren og for kommunerne, der står med det daglige praktiske ansvar for omsætning af reguleringen, kan de kritiske spørgsmål efter min opfattelse være et redskab til at reflektere over praksis. Sådanne refleksioner er et anliggende også for det øvrige samfund, idet det *rent faktisk* er i den sociale, lokale forvaltning – og ikke hos domstolene, det internationale samfund eller den private organisation – at samfundsfællesskabet sætter sig igennem over for den enkelte borger. Risikerer socialrådgiveren at krænke den medborger, af hvem der kræves udstrakt autonomi – men som måske mest har brug for omsorg, og at nogen tager en beslutning? Hvor meget sagsoplysning er det muligt at foretage i den enkelte sag, når der også er en hel bunke andre sager, der skal tages stilling til? Hvordan prioriteres der – tilgodeser autonomiforestillinger og omfattende deltageskrav den stærke frem for den socialt svage medborger? Indebærer reguleringen risiko for, at samfundsansvar på en overgribende måde lægges over på den enkelte? At strukturelle vilkår og sam-

fundsmæssige prioriteringer gøres usynlige eller svære at tale om?

Dette udgangspunkt gør det nødvendigt at tage forbehold overfor, at når man retter blikket mod bestemte fænomener, er der ting, man ikke ser. Når jeg vælger at se på reguleringens processuelle karakter, er der andre kendetegn, jeg ikke ser. Når jeg vælger at beskrive eventuelle omkostninger ved at gennemsætte bestemte forestillinger om fx frihed, autonomi og objektivitet, så vil det ikke være her, man kan læse om alle de gode ting, der er ved disse forestillinger. Men det kan man så til gengæld læse om så mange andre steder.

Artiklen har ikke fokus på et enkelt område, men på træk ved den sociale lovgivning mere generelt. Derfor er der ikke tale om en juridisk dækkende gennemgang af regler, forarbejder, praksis og litteratur. Jeg har udvalgt citater og afgørelser for at illustrere pointerne – andre kunne være udvalgt, der måske kunne have givet et andet billede.

Der er alene tale om et *bud* på en mulig forståelse af reguleringens udvikling – et bud som ikke udelukker, men snarere inviterer til andre mulige forståelser. Det også en af artiklens væsentligste point, at reguleringen ikke er naturgiven – den er *historisk* og kunne have været anderledes.

2. Karakteristik af den socialretlige regulering i praksis, lovgivning og den juridiske litteratur

2.1 Ankestyrelsens praksis – et konkret eksempel

Ankestyrelsens sigte med at udsende sociale meddelelser om principielle eller generelle afgørelser er at styre kommunernes praksis i bestemte retninger. Afgørelserne er altså en væsentlig del af reguleringen på det sociale område og derfor centrale for en karakteristik af denne.

Tager man en ny social meddelelse som SM A-27-05, som omhandler revalidering, studser man først over nyheden i, at Ankestyrelsen her tilsidesætter kommune og nævns restriktive vurderinger af revalideringsreglerne. Disse regler har været nedtonet i de senere år i forhold til andre muligheder for at bringe folk tilbage på arbejdsmarkedet – revalideringsreglerne yder nemlig fordelagtige økonomiske vilkår (ydelsesstørrelse, afhængighed af ægtefælleindkomst mv.). Så når Ankestyrelsen her efterkommer borgerens ønske om revalidering, bliver man nysgerrig på, hvad der ansporer Ankestyrelsen i denne sag.

Der er tale om en tømrerlærling, der i en praktikperiode havde været ude for en arbejdsulykke, som gjorde, at han ikke længere kunne udføre skulder- og rygbelastende arbejdsopgaver. Han valgte at gøre tømreruddannelsen færdig, og hans fagforening udtalte til sagen, at han ikke kunne forventes at få ordinært job som tømrer, og at en skånestilling var usandsynlig.

Kommunen foreslog den 2-årige en uddannelse til byggetekniker, men revaliderenden ønskede revalidering til bygningskonstruktør, hvilket tager 3,5 år. Ansøgeren i denne sag var meget aktiv og motiveret, det fremgår således, at han selv undersøgte beskæftigelsesmulighederne, herunder at bygningskonstruktører har større beskæftigelsesmuligheder end byggeteknikere, og at byggeteknikere i praksis har fysisk krævende arbejde.

Ansøgerens oplysninger blev senere understøttet af de oplysninger, nævnet indhentede om ledigheden. Kommunen traf imidlertid afgørelse om, at revaliderenden ikke havde ret til at blive revalideret til bygningskonstruktør, men alene til byggetekniker. Det fremgår ikke nærmere hvorfor. Nævnet gav kommunen medhold »med bl.a. den begrundelse, at det forhold, at beskæftigelsesmulighederne med en bygningskonstruktøruddannelse ville være bedre, ikke i sig selv kunne give grundlag for at yde hjælp

til den 3,5-årige bygningskonstruktøruddannelse«. Ankestyrelsen antog sagen til principiel behandling for »at afklare, hvilken betydning den øgede betoning af arbejdsmarkedets behov, der var sket fra den 1. juli 2003 med lov om en aktiv beskæftigelsespolitik, havde for, hvilke vurderinger der skulle lægges til grund for valg af revalidering.«

Ankestyrelsen gav ansøgeren medhold, idet det vurderedes under hensyn til revalidentens helbreds-mæssige begrænsninger og hans egne ønsker og forudsætninger, at uddannelsen til bygningskonstruktør med størst sandsynlighed målrettet ville kunne bringe ham tilbage til arbejdsmarkedet på ordinære vilkår. I afgørelsens begrundelse redegøres indgående for regelgrundlaget, herunder fremhævelsen af arbejdsmarkedets behov i lov om aktiv beskæftigelsesindsats.

Afgørelsen fremstår selvfølgelig, beskriver en ideel situation (alle hensyn falder sammen) og siger ikke noget nærmere om, hvor grænserne går.

Det, vi får at vide, er, at en meget motiveret og aktiv ansøger med et helt fornuftigt ønske, som stemmer overens med arbejdsmarkedets krav (den ideelle situation), har ret til revalidering. Men det er egentlig ikke nyt, jf. Ankestyrelsens praksis om medinddragelse. Med hensyn til sagsbehandlingsprocessen og dermed medinddragelsesspørgsmålet fremstår denne sag så oplagt, at der ikke engang gøres noget særligt ud af dette aspekt i begrundelsen. Det er oplagt (selvfølgelig), at ansøgers ønske må følges, og absolut intet taler for ikke at gøre det. De processuelle krav til sagsbehandlingen – om resourceprofil, medinddragelse mv. – er det således ikke engang fundet nødvendigt at trække frem i denne sag, som de er i så mange andre nyere afgørelser fra Ankestyrelsen, jf. nedenfor.

Det, vi ikke får at vide, er, hvad der adskiller denne sag fra de sager, hvor der ikke skal gives medhold. Hvor urealistisk skulle revalideringsønsket have været i forhold til arbejdsmarkedets krav for at ansøger ikke havde fået medhold? Hvorfor har Ankestyrelsen valgt lige netop denne sag og ikke en anden, mindre oplagt, som principiel? I denne sag lægges vægt på den motiverede og aktive ansøgers eget ønske og deltagelse i processen (oplysningen af sagen), og på at arbejdsmarkedets krav passer til dette ønske. Men også i andre sager findes der motiverede og aktive ansøgere, som kan argumentere for, at deres ønsker svarer til arbejdsmarkedets krav, men som ikke alene derfor får deres ønsker igennem.

Den aktive, fornuftige borger, processen med medinddragelse og de objektive sagsoplysninger om uddannelsens karakter og arbejdsmarkedssituationen giver altså resultatet, men for socialrådgiveren og kommunen er det nogle helt andre spørgsmål, der trænger sig på:

- Hvor går grænserne?
- Hvilke hensyn kan kommunerne efter de nye regler lægge vægt på, når de afslår et ønske om revalidering under henvisning til arbejdsmarkedets krav? At ansøgeren ikke har været aktiv nok? At arbejdsmarkedets krav ikke er tydelige?
- Hvad var det, som kommunen og ankenævnet lagde vægt på, som de ikke må efter de nye regler? Eller ikke lagde vægt på, som de skulle have gjort?

Når Ankestyrelsen har valgt sagen som principiel for at styre forståelsen af nye regler, er meningen ikke at beskrive en allerede eksisterende viden om gældende ret – en viden som kommune og nævn havde kunnet finde frem til, hvis de havde gjort deres arbejde ordentligt. Derimod er det meningen at beskrive, hvori det nye består.

I sagen om tømreren forholder Ankestyrelsen sig ikke til, hvordan afgørelsen ville have set ud efter de tidligere regler. Og da det er svært at udelukke, at ansøger også ville have fået medhold efter disse regler – ja, så får vi ikke at vide, hvori den nye retstilstand egentlig består. Alligevel står det tydeligt frem, at kommunen og nævn har truffet den forkerte afgørelse. Kommune og nævn kommer dermed – i modsætning til den fornuftige borger og Ankestyrelsen – til at fremstå som u-dygtige. Der ligger altså i afgørelsen ikke nogen anerkendelse af eller ydmyghed overfor de usikre vilkår, der gælder for kommunernes arbejde med at udføre retlig grænsesætning under hensyn til både den enkelte borger og til samfundsfællesskabet, herunder økonomien, politikken, forvaltningsrammerne osv.

Men ligesom kommunens og nævnets afgørelse er også Ankestyrelsens afgørelse udtryk for *valg, som kunne have været anderledes*. Dette forhold kommer blot ikke frem i afgørelsens form, idet der her i stedet lægges vægt på selvfølgelige etiske værdier om bl.a. autonomi, grænseløse processuelle og indholdsmæssige krav og beskrivelsen af afgørelsen som objektivt rigtig. Det er min pointe, at denne form gør sig gældende ikke blot i prøvelsesmyndighedernes praksis, men også i lovgivning,

forskrifter og den juridiske litteratur, hvilket jeg vil prøve at beskrive i det følgende. Herefter vil jeg diskutere denne form og i denne forbindelse vende tilbage til Ankestyrelsens afgørelse.

2.2. Lovgivningen og den juridiske litteratur

2.2.1. Den processuelle tilgang

I en række centrale love på det sociale område, såsom serviceloven (SEL), lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (RAL), beskæftigelsesindsatsloven (LAB), integrationsloven (INL), sygedagpengeloven (SDPL), lov om social pension – har tendensen de senere år været at betone *sagsbehandlingen*, og der er opstillet en lang række ny *processuelle* krav på de enkelte områder. Det drejer sig om medinddragelse, hurtighed, skriftlighed og helhed i RAL, funktionsevne metode og plankrav på handicapområdet, skriftlighedskrav på hjemmehjælpsområdet, handleplaner, læreplaner og undersøgelseskrav på børneområdet, individuelle kontaktførelser og visitationsvurderings-matchkategorier i LAB og INL, og også matchskemaer i sygedagpengeloven. I pensionslov og LAB finder vi arbejdsevne metode og ressourceprofil, som også er obligatoriske krav i sygedagpengesager (Se SM-D-16-05 og SM-D17-05). Overalt skal der være dialog med skriftlige aftaler/afgørelser til følge, og der skal følges op og overholdes tidsfrister. Samtidig er kontrollen med sagsbehandlingen skærpet gennem regler om tilsyn, kontrol, indberetninger, overvågning, praksiskoordinering mv.

Fx fører Arbejdsdirektoratet med stikprøvekontrol, tilsynsbesøg og anvendelse af digitale registreringsværktøjer tilsyn med, om kommunen foretager de påkrævede sagsbehandlingsskridt i samtalerne med kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere. jf. bekendtgørelse nr. 1496 af 20/12/2004 om tilsyn med kommunernes overholdelse af reglerne om de sagsbehandlingsskridt, som kommunerne skal foretage ved samtaler i det individuelle kontaktførelse (visitationstilsyn). En væsentlig nyskabelse i denne forbindelse er, at manglende overholdelse kan medføre, at der ikke ydes statsrefusion for kommunens udgifter i de konkrete sager.

På beskæftigelsesområdet har kommuner, amtskommuner og de sociale nævn på beskæftigelsesministerens anmodning pligt til at tilvejebringe statistiske og andre oplysninger om kommunens beslutninger og forventninger og udvikling (§50 i lov om ansvaret for og styringen af den aktive be-

skæftigelsesindsats). Ankestyrelsen og de sociale nævn har gennem de senere år intensiveret indsatsen på praksiskoordineringsområdet, og også ombudsmanden og domstolene har skærpet opmærksomheden på det kommunale område.

De nye processuelle krav erstatter ikke, men supplerer de formelle krav, der i øvrigt gælder for sagsbehandlingen efter den almindelige forvaltningsret. Det gøres der ofte meget ud af at beskrive i forarbejderne – at de nye regler ikke ændrer ved gældende forvaltningsretlige principper – men naturligvis vil nye regler indebære forskydninger i forhold til de eksisterende regler.

Umiddelbart ser reglerne forskellige ud, fordi der er tale om forskellige regler i forskellige love. Men ser man nærmere på reglerne, går de generelt ud på det *samme*; inddragelse/ansvarliggørelse af borgeren, skriftliggørelse/synlighed, indsamling af et bredt spektrum af oplysninger til brug for en helhedsvurdering af borgerens liv, tidsfrister og opfølgning og objektiv kategorisering gennem sondring mellem »svære« og »nemme« tilfælde.

En tilgang, som fordrer at borgeren deltager som *subjekt* i sagsbehandlingsens skabelse af det *objektivt* rigtige resultat – i modsætning til, at borgeren alene fremstår som objekt for sagsbehandlingen. En tilgang, som kræver en retlig samtale eller *proces* med henblik på sikringen af borgerens deltagelse.

2.2.2. Objektivitet – det materielle rigtige resultat
Kendetegnet ved de processuelle regler er, at de har en nær tilknytning til *den materielretlige regulering* på det sociale område. Det ses ved, at mange af kravene opfattes som garantiforskrifter, dvs. at overholdelsen af reglen som udgangspunkt betragtes som en forudsætning for afgørelsens materielle rigtighed og dermed gyldighed (se fx SM-C-12-05, hvor servicelovens handleplankrav anses for en garantiforskrift i en sag om hjælperordning og SM C-40-05, hvor en afgørelse om merudgifter blev anset for ugyldig, fordi der ikke var udsendt samtalskema). Manglende overholdelse af de processuelle krav til kommunen om at sikre borgerens deltagelse i oplysningen af sagen – gennem faste metoder, skemaer, skriftlighed, samtale mv. – medfører altså som udgangspunkt, at afgørelsen er forkert.

Forestillingen om proceskravenes egnethed til at skabe objektivt rigtige afgørelser – afgørelses-

Det, vi ikke får at vide, er,
hvad der adskiller denne
sag fra de sager, hvor der
ikke skal gives medhold

kvalitet – illustreres bl.a. i bemærkningerne til førtidspensionsreformen, jf. lov nr. 285 af 25/4 2001, hvoraf det bl.a. fremgår, at: »Hensigten med at opstille krav til arbejdssevnevurderingens proces og indhold ved behandling af en sag om førtidspension er at styrke borgerens retssikkerhed og sikre dokumentation i afgørelser af sager om førtidspension. Borgerens retssikkerhed styrkes ved, at der opnås gennemskuelighed og ensartethed i sagsbehandlingsprocessen og ved, at borgeren inddrages i hele forløbet. Et fyldigt og gennemskueligt dokumentationsgrundlag baseret på tydeliggjorte præmisser sikrer kvaliteten af afgørelsen og bevirker, at afgørelsen bliver forståelig og sammenlignelig. Målet er at opnå processuel ligebehandling og tilstræbe *objektivitet i den forstand, at forskellige sagsbehandlere bliver i stand til at komme frem til samme resultat i sammenlignelige sager*«. (Min fremhævnning).

Proceskravene knyttes således i lovgivningen tæt sammen med de materielle tilkendelseskriterier (fx arbejdssevne på forsørgelsesområdet og funktionsevne på handicapområdet), idet disse kriterier lægger vægt på en nøje undersøgelse og dokumentation af den enkelte borgers præcise tilstand og selv-forhold – individuelle ressourcer, evner, udviklingspotentiale, baggrund, indstilling mv. Dette står i modsætning til de tidligere mere generaliserede, forud fastlagte kriterier om alder, helbredsforhold, diagnostisk dokumentation, handicapgrupper mv.

2.2.3. Grænseløshed – de materielle og processuelle grænser fastlægges ikke i reglerne

Reglerne præges endvidere af en vis *ubestemthed* eller *grænseløshed*. Det er således svært i reguleringen at få øje på begrænsninger i fordringerne til sagsbehandling og oplysningsgrundlag i den konkrete sag. Det angives nemlig kun sparsomt, hvad der *ikke* skal med i sagsbehandlingen, og dermed at tilgangen til sagen kunne have været anderledes. I et par nyere afgørelser har Ankestyrelsen således gennem hjemvisning pointeret, at det i sig selv ikke er tilstrækkeligt, at metoden (ressourceprofil) rent formelt er fulgt, idet der i disse sager burde have været indhentet flere oplysninger (SM P-019-05, SM P-012-05). Hvis sandheden skal frem, kan intet forhold på forhånd dømmes ude – først efterfølgende kan kriterier fremstå irrelevante.

- Et eksempel på den meget brede angivelse af obligatoriske kriterier er redskaberne i »visitationsværktøjskassen« på beskæftigelsesområdet (jf. bekendtgørelse nr. 1101 af 16/11/2004 om visitation og individuelt kontaktføreløb) Her er bl.a. udarbejdet en dialogguide, som består af en række opmærksomhedsområder, dialogen med den ledige skal nå rundt om: Eget arbejdsmarkedsperspektiv, faglige og praktiske kompetencer, personlige kompetencer, økonomi og netværk og helbred, herunder misbrug. Her er hele borgerens livshistorie sådan set relevant.
- På samme måde gælder det servicelovens §38 om undersøgelse i børnesager, som er blevet ændret med lov nr. 1442 af 22/12 2004 (anbringelsesreformen). Efter denne ændring lovreguleres indholdet af en §38-undersøgelse fremover, således at der skal anlægges en helhedsbetragtning, som skal omfatte barnets eller den unges udvikling og adfærd, familierelationer, skoleforhold, sundhedsforhold, fritidsforhold og venskaber og andre relevante forhold. Også her er det svært at forestille sig oplysninger om barnet, som ikke er relevante.
- Som et tredje eksempel kan nævnes Socialministeriets bekendtgørelse om metode for god sagsbehandling ved vurdering af nedsat funktionsevne som grundlag for tildeling af handicapkompenserende ydelser efter servicelovens bestemmelser, hvoraf det fremgår, at formålet med bekendtgørelsen er:
 1. at sikre, at der foretages en helhedsvurdering af den samlede livssituation for borgeren og dennes familie
 2. at sikre, at borgeren oplever synlighed og gennemskuelighed i afgørelse og procedurer
 3. at sikre, at borgeren involveres og får indflydelse på egen sag gennem dialog med kommunen eller amtskommunen [...]
 Eksemplerne viser, at fordringerne til oplysningsgrundlaget (og dermed også dialogprocessen) nærmest er altomfattende, idet de omfatter hele borgerens livshistorie – helhedsvurderingen. En forestilling om, at det er muligt at nå frem til en sådan viden, kræver nemlig, at ingen oplysninger på forhånd er afskåret fra at blive anvendt, idet det ikke på forhånd kan siges, hvad der vil blive relevant i den konkrete sag.

2.2.4. Autonomi som selvfølgelig etisk værdi – procesreglernes fokus på det frie subjekt

Den forestilling om retssikkerhed gennem inddragelse, gennemsommelighed, dokumentation og objektivitet, som illustreres i citaterne ovenfor, viser endvidere reguleringens selvfølgelige, *værdibaserede* karakter. Inddragelse ses som anerkendelse af borgerens autonomi og ansvarlighed, ligesom forestillingen om objektivitet og gennemsommelighed udtrykker en generel etisk forestilling om, at individet er frit og ligestillet med andre.

Det er på denne baggrund, at vi kan forstå reglernes *kontekstløshed* – samme overordnede principper om skriftlighed, dialog, obligatoriske kriterier, tidsfrister mv. følges, uanset hvilket område der er tale om. Etisk anerkendelse af det frie subjekt indebærer, at der ikke på forhånd kan lægges en forståelse af borgeren ind i reglerne. En »ægtefælle«, en »person med handicap«, en »kvinde«, en »person med anden etnisk baggrund«, et »barn«, »en gammel« – sådanne kategorier indebærer magtfulde konstruktioner af køn, handicap, etnicitet og alder. En sådan form for konstruktion knægter det frie subjekts mulighed for på lige fod med andre at definere sig eller skabe sig selv. Derfor kræver den slags kategoriseringer megen saglig begrundelse for at de kan accepteres. De kan derfor kun til nød få plads i materielle regler og kan helt udgrænses fra den processuelle regel. Forskellige processer for kvinder og mænd? For børn og voksne? For indvandrere og danskere? Det er usagligt, og derfor kan de kontekstløse proceskrav også tjene til at fremvise ligheden mellem de frie subjekter.

Det er nævnt ovenfor, at de processuelle krav kobler *den retlige proces og afgørelsens indhold*. Med borgerens deltagelse i en kommunikativ proces, præget af dialog, skriftlighed/synlighed, helhedsvurdering, tidsfrister, opfølgning mv. sikres det objektivt rigtige resultat.

Den processuelle regel kommer således til ikke alene at være et krav til forvaltningen om at sørge for nogle bestemte rammer/ ret for borgeren til at medvirke, men også et *krav til borgeren* om at deltage/ en ret for forvaltningen til at kræve borgerens deltagelse, idet denne er nødvendig for at nå frem til det materielt rigtige resultat. At borgerens medvirken kan være nødvendig på grund af almene systemhensyn er ikke noget nyt – sådanne regler findes bl.a. i sygedagpengelovens opfølgningsbe-

stemmelser, idet manglende medvirken kan medføre, at sygedagpengeretten mistes. Reglen om medvirken er her tydeligt formuleret som et krav til borgeren, og interessen for borgerens medvirken er åbent funderet i et systemhensyn.

Men også i regler, der fremtræder som båret af et hensyn til anerkendelse af borgerens synsvinkel på sagen – hvilken ydelse er den rette til at dække et givet behov – anses medvirken som en pligt, snarere end som en ret. Dette illustreres i Socialministeriets vejledning om lov om administration og retssikkerhed på det sociale område, hvor det i en overskrift til en omtale af lovens §4 lyder »Borgeren skal medvirke«. Dermed bliver borgerens medvirken påkrævet ikke bare i nogle, men i alle tilfælde. Og hensynet bag reglerne forskydes fra systemet til et hensyn til borgeren selv. Dette er nyt i forhold til traditionelle forvaltningsretlige udgangspunkter, hvor proportionalitetsbetragtninger begrænser borgerens pligter – herunder til at medvirke – til de situationer, hvor sådan medvirken er nødvendig for forvaltningen.

Med en afgørelse uden borgerens deltagelse behandles borgeren som objekt. Gennem deltagelsen anerkendes borgeren som subjekt. Det er således selve deltagelsen i processen, der er det primære. I de regler, der handler om medinddragelse, er det da også underforstået, at medinddragelsen ikke betyder, at borgeren bestemmer sagens udfald eller hvilke sagsskridt, der skal tages. Det er forvaltningen, der træffer disse afgørelser: »Medindflydelse i form af en god dialog og en åben og gennemskelig beslutningsproces har betydning for, at borgeren kan føle sig tryk ved resultatet. Når borgeren ved, at hans eller hendes synspunkter har været taget i betragtning, og når borgeren kender myndighedens begrundelse for afgørelsen, er afgørelsen lettere at forstå og acceptere for borgeren. Det gælder især, hvis myndigheden og borgeren vurderer forholdene forskelligt. I sådanne situationer kan der ofte opstå forvirring og uklarhed. Omhyggeligt begrundede faglige vurderinger kan her være et godt middel til at undgå yderligere uklarhed og usikkerhed« (Socialministeriets vejledning om lov om retssikkerhed og administration på det sociale område nr. 21 af 26. februar 2004).

Her reduceres borgerens eventuelle uenighed til forvirring eller usikkerhed. Dette skal imødegås med en dialog, som kan skabe tryghed og få borgeren til at forstå forvaltningens afgørelse. Skul-

le borgeren fortsat være uenig, har man i hvert fald gjort, hvad man kunne. Afgørelsen kan således først accepteres, hvis borgeren har været (evt. forsøgt) inddraget. Mere direkte siges det i litteraturen: »Det er imidlertid vigtigt at understrege, at loven ikke fastsætter, at borgeren skal have indflydelse på selve beslutningen. Denne træffes alene af myndigheden, men borgeren skal have indflydelse på den sagsbehandling, der fører frem til afgørelsen, og dermed indirekte på beslutningen.« (Ketscher: 317) Denne forståelse ligger også i afgørelsespraksis – en hjemvisning af sagen på grund af manglende medvirken indebærer ikke, at borgeren skal bestemme sagens udfald. Afgørelsen kan meget vel blive den samme efter en fornyet sagsbehandling. Medvirkensprocessen skal bare gennemføres først.

2.3. Den processuelle regulerings ophav – hvor skabes reguleringen og de forestillinger, der ligger bag?

Jeg har i det foregående afsnit beskrevet følgende kendetegn ved den socialretlige regulering:

- processuel med vægt på borgerens deltagelse,
- orienteret om objektivt rigtige afgørelser, baseret på skriftlighed, dokumentation, oplysning
- grænseløs og kontekstløs i forhold til hvad der skal oplyses, og hvad borgeren skal inddrages i
- baseret på selvfolgelige, ideale forestillinger om autonomi som en etisk værdi.

Det er herefter naturligt at spørge til, hvor disse forestillinger skabes. Mit udgangspunkt for denne undersøgelse er en forestilling om, at vi i et moderne oplyst demokrati har som ideal, at magtudøvelse og viden og dermed også den retlige regulering ikke bør komme et enkelt sted fra – parlamentet, regeringen, domstolen, forskningen eller professionen. Magtudøvelse og vidensskabelse må derimod have mange og forskellige udspring, så der gives plads til meningsudvekslinger og forskellige interesser og vidensformer, der brydes med hinanden.

Ser man nærmere på lovregler, afgørelser og litteratur, er der imidlertid *ingen brydninger eller modstand mod reguleringen*, som den er beskrevet i det foregående. Tværtimod træder en forbløffende enighed fra alle sider frem om vigtigheden af de værdibaserede, processuelle krav med vægt på inddragelse og tæt sammenhæng med det materielt rigtige resultat. Faktisk synes reguleringen at udvikle sig i et tæt og kærligt samspil, hvor den

ene instans tager over, når den anden holder sig lidt tilbage.

Udviklingen af praksis omkring medinddragelse (RTL §4) er et eksempel på dette samspil. I bemærkningerne til loven er der ingen som helst antydning af, at der her er tale om en regel, der vil få selvstændig betydning som gyldighedsbetingelse.

»§4 lovfæster et vigtigt princip om, at den, som skal have hjælp, skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sagen, og at kommunerne og amtskommunerne derfor skal tilrettelægge deres arbejdsgange på en sådan måde, at borgeren får mulighed for dette. Bestemmelsen om, at den, der får hjælp, skal inddrages i sagsbehandlingen, er en lovfæstelse af gældende ret.« (*Bem. til L 228 af 26. april 1997 som vedtaget med lov nr. 43 af 10. juni 1997.*)

Snarere angives således det modsatte udgangspunkt. Her er ikke tale om noget nyt, men alene om indskrivning i loven af en almindelig selvfølgelighed, et etisk princip om anerkendelse og respekt, som alle kan være enige om – selvfølgelig skal borgeren medinddrages i sin sag.

Det specificeres ikke nærmere – hvem? (parter, ikke-parter?) hvilke sager? (afgørelsessager, rådgivningssager?) hvornår? (fra sagen starter, når der skal træffes afgørelse?) hvordan? (skriftligt, mundtligt, foretræde?).

Den tydelige undvigelse af at angive bestemmelsens form og indhold nærmere i lov og lovbe mærkninger ville tidligere nok have kunnet føre til en juridisk kategorisering af bestemmelsen som en *ex tuto* bestemmelse (overflødig).

Men netop i samspillet med ankeinstanser og juridisk litteratur får bestemmelsen liv og indhold – manglende overholdelse medfører i nogle situationer ugyldighedsvirkning. (*Se fx SM A-40-01 og SM-F-7-01.*)

Denne fortolkning anses i *den juridiske litteratur* for helt naturlig: »I lighed med reglerne i forvaltningsloven om partsmedvirken må den sociale lovgivnings regler om dialog anses for garantiforskrifter. Tilsidesættelser må derfor som udgangspunkt medføre, at bebyrdende afgørelser bliver ugyldige« (*Andersen: 254*)

Kirsten Ketscher finder endog – med henvisning til Socialministeriets vejledning om retssikkerhedsloven, hvori det angives, at dialogprincippet bl.a. bidrager til den gensidige tillid mellem sagsbehandler og borger, og at det gør beslutningsprocessen mere

åben og gennemskuelig – at reglerne ikke kun kan ses som hjælpemiddel til en rigtig afgørelse. Overtrædes princippet, trues såvel tilliden som beslutningsprocessens kvalitet. (Ketscher: 319)

Da Ankestyrelsen i en sag (KEN nr. 11197 af 29. februar 2000, som refereret af Andersen, p. 250f) holdt sig tilbage i forhold til at statuere, at RTL §4 indebærer en ret for borgeren til at møde for pensionsnævnet, førte det til en lovændring, hvor dette krav blev formuleret i loven (pensionslovens §20, stk. 3). Og Socialministeriet har iværksat undersøgelser af bestemmelsens anvendelse, som har ført til rapporter om barrierer og løsningsforslag i forhold til bestemmelsens yderligere gennemsættelse (Socialministeriet, 2004). I den forbindelse har Ankestyrelsen udgivet en lille og overskuelig pjece om, hvordan man skriver en god afgørelse (Ankestyrelsen, 2004).

I litteraturen kan der efterhånden gives en – om end ubestemt – beskrivelse af reglens indhold: »Dialogprincippets juridiske hovedelementer er, at myndighederne normalt skal høre parten om både sagens faktiske og retlige aspekter, at myndighedens kontakt ikke kan begrænse sig til skrivelser, men i en vis udstrækning skal være af personlig karakter, at borgeren skal have en bestemt sagsbehandler, at borgeren skal kunne bede om en ny, at myndigheden skal være lydhør overfor borgerens ønsker samt at myndighedens beslutningsproces skal være åben for borgeren. Dialogprincippets omfang og indhold er upræcist beskrevet i reglerne og er fortsat ikke afklaret i praksis« (Andersen: 249) Ordvalget – »normalt«, »i en vis udstrækning« »bede om«, »lydhør« understreger den ubestemthed, som fortsat præger reglen, men som forudsættes afklaret i praksis eller regulering – selve princippet lægges til grund som en vigtig værdi.

Det ser således ud til, at de nogenlunde enslydende forestillinger om dialogprocessens betydning for borgerens autonomi og for afgørelsens objektive kvalitet kommer mange forskellige steder fra – lovgivning, forskrifter, praksis, den juridiske litteratur. Altså ikke som resultat af brydninger og kampe, men som en fælles bestræbelse – vi er der ikke endnu, men vi er sammen på vej.

3. Overvejelser om reguleringens udvikling

I de processuelle krav lægges vægt på *den aktive og frie* borger, der argumenterer og indgår i dialog med myndigheden om en afdækning af ressourcer

og udviklingspotentialer med henblik på at finde *den objektivt rigtige løsning* på borgerens situation. Borgeren stiller i en i princippet *grænseløs deltagelses- og oplysningsproces* frivilligt sin livshistorie til rådighed for omskrivning i en fælles bestræbelse til alles bedste – borgeren, arbejdsmarkedet, kommunen, fællesskabet.

Dette kan opfattes som en understregning af reguleringens *omsorg for borgerens integritet og autonomi*:

»Hvor de traditionelle forvaltningsretlige krav til medbestemmelse bygger på et ideal om at partens medindflydelse sikrer en korrekt og dækkende oplysning af sagen, er idegrundlaget bag §4 bredere, mere sammensat, men også mindre konkret. Borgeren skal ikke alene inddrages for at sikre, at myndigheden forstår borgerens situation men også for at befæste borgerens autonomi og (med)ansvar for egen situation. Sagsbehandlingen skal udtrykke respekt for borgerens opfattelse af sin egen situation. De faglige og juridiske overvejelser myndigheden gør sig, skal derfor fremlægges for borgeren med henblik på at denne kan argumentere ud fra sin egen opfattelse af sit liv og sin situation.« (Andersen: 247)

Men det kan også opfattes som en *magtfuld styring* af borgeren:

»Fra det gouvernementale perspektiv er magt ikke alene herredømme, altså et forhold, hvor den magtfulde udøver kontrol over en andens vilje og forhindrer den magtløse i at opnå det, som vedkommende ønsker. Herredømme er blot én mulighed inden for en række af strategier, der retter sig mod menneskelige subjekters »vitale« egenskaber og deres handlingsmuligheder. Sådanne strategier omfatter alle de måder, hvorpå mennesker, individuelt eller kollektivt, subjektiveres, dvs. skabes som bestemte typer subjekter. At analysere magt er således at analysere praktikker, der sigter på at konstruere personer med særlige evner, kendetegn og rettigheder. Personer, der *forholder sig til sig selv* som bestemte typer af skabninger. Personer, som andre *forholder sig til* som bestemte typer af skabninger. Især i det, jeg kalder »avanceret liberale demokratier«, opererer den politiske magt ikke så meget ved at knægte friheden som ved at skabe subjekter, der tænker om sig selv, at de er frie væsener. Subjekter, der stræber efter at blive frie. Subjekter, der altså forstår og vurderer sig selv ud fra et begreb om frihed, og som udøver

De fleste, der har truffet en afgørelse, kender problemet, for der er mange mulige afgørelser at nå frem til i sagen

deres frihed på bestemte måder og med bestemte mål for øje.« (Rose: 183)

Rose beskriver altså styringen som en *skabelse* af frie subjekter, og det kan forklare reguleringens grænseløse, etisk-begrundede, sandhedssøgende deltagelsesprocesser og giver samtidig anledning til et spørgsmål om, hvor der kan findes en modvægt til denne form for styring. Styringsformen benævnes af Nikolas Rose som *ethico-politics* og kan beskrives således:

»Det fællesskab, der fremmanes, er nemlig hverken funderet i private interesser, som det er tilfældet i det liberale civilsamfund, eller i sociale rettigheder, som det er tilfældet i den velfærdsstatslige model. I dette fællesskab er det de fælles værdier, der binder sammen. Disse værdier skaber en etisk enhed, som videre danner grundlag for dannelsen af hver enkelts identitet. I det nye fællesskab, vi her forsøger at beskrive, fremstilles samfundets enhed ikke alene som resultatet af en række medieringsprocesser, men spiller i stedet den prekære dobbeltrolle både at være udgangspunkt for og resultat af samfundet. Der appelleres til nogle fælles værdier, vi angiveligt allerede har, men som vi har glemt og derfor må genopfriske og bekende os til. Det indbyrdes forhold mellem individ og kollektiv bliver derved i højere grad etisk funderet frem

for som tidligere at være retligt konstitueret i staten. Herved opstår en særlig *ethico-politics*, dvs. en politik, der bekymrer sig om individets evne til at regere sig selv, herunder at håndtere forholdet mellem dets ansvar overfor sig selv og ansvaret over for andre. Dette ansvar må hele tiden dyrkes og vedligeholdes.« (Højlund og Larsen:77)

En kritik af denne form for styring – og dermed reguleringen som beskrevet i denne artikel – kan tage sit udgangspunkt i styringen som en historisk, magtfuld skabelse af det moderne subjekt, som passer til samfundets krav. Deri ligger også, at det kunne have været anderledes. I det følgende angives en række udgangspunkter for en nærmere undersøgelse af, hvordan det kunne have været anderledes, hvilke konsekvenser denne styringsform kan have og hvor der er grund til at overveje dens rolle i det sociale arbejde.

3.1. Rettens dialektik

Traditionelt er retten det sted, hvorfra der værnes om forholdet mellem individ og samfundsfællesskab. Den retlige skabelse indebærer således en dialektik imellem det almene (samfundet, fællesskabet, totaliteten) og det konkrete (borgeren, det partikulære). En forståelse af, hvad der er alment, og hvad der er konkret, er derfor nødvendig for ret-

ten, og det må derfor være disse forhold, rettens fordring om gennemskuelighed og åbenhed retter sig imod. Har man med en synlig magtudøvelse at gøre, er det ikke så svært at få øje på forholdet mellem borger og samfund, og en regulering kan tage udgangspunkt i dette synlige skel. Formkrav og klare materielle regler har noget at holde sig til. Men med en styring, der sætter sig igennem gennem det enkelte individ – ved hjælp af krav om deltagelse i grænseløse samtale- og oplysningsprocesser – bliver det vanskeligt at få synliggjort den vægtning af det almene (hensyn til styring, sikkerhed, økonomi, arbejdsmarked) overfor det konkrete (borgerens integritet), som afgørelsen repræsenterer. Det vil sige, hvorfor afgørelsen eller reglen blev som den blev, når den kunne være faldet anderledes ud – uden nødvendigvis at have været forkert.

Når reglerne og afgørelserne forklarer sig med selvfølgelige, etiske værdier, gør det diskussionen af reguleringen vanskelig: Ingen kan være imod. Ambitionen må derfor være at insistere på at få dialektikken frem, om nødvendigt ved at undgå at diskutere reguleringen ud fra de selvfølgelige etiske værdier eller i det mindste ikke uden en nærmere diskussion af indholdet af dem.

Ligeledes kræver dialektikken, at reguleringen ikke formulerer sig grænse- og kontekstløst. Hvis vi vil bestræbe os på at forstå forholdet mellem a og b, mellem ret og uret, mellem indenfor og udenfor reglen – ja, så må vi kunne se reguleringens grænser og de hensyn, der varetages. Når vi laver regler om sagsbehandling, kan vi altså ikke kun tage udgangspunkt i borgeren, vi må også kunne se forvaltningen og dens virkelighed. Hvad kan lade sig gøre i praksis? Hvad koster det? Hvornår er en sag oplyst nok – og kan alle sager behandles ens? Her må vi kunne se grænsen mellem ideal og virkelighed – hvad er nødvendigt og hvad er rimeligt – og hvilken pris må borgeren – og kommunen – så betale for fællesskabets overordnede prioritering?

3.2. Forestillingen om det frie menneske

Der er andre måder at anskue mennesker på end som frie, selvbestemmende individer. Forestillingen om det autonome individ er i sig selv problematisk, da vi alle kommer af noget, vi har livshistorier og livsomstændigheder, vi indgår i, omsorgs- og magtrelationer, som præger os, og som

har betydning for, hvad vi kan og ikke kan, hvad vi vil og ikke vil. Disse menneskelige grundvilkår skjules, hvis der *kun* tages udgangspunkt i forestillingen om frihed. Inden for filosofien beskrives den moderne frihedsforestilling som paradoks – hvis friheden er et krav til den enkelte: »Vær fri« – hvor bliver så friheden af? Når reguleringen domineres af krav til den enkelte om at forholde sig til sig selv (selvforholdet) som fri, ligger der heri også, at friheden er et ansvar – »frihed under ansvar«. Hermed giver frihedsforestillingen anledning til *skrappere regler og sanktioner* for dem, som ikke lever op til dette krav:

- udlændingen med andre forestillinger, fx at den personlige frihed er underlagt familiens eller religionens bud
- den usikre unge, som ikke har »lært« at forvalte friheden ansvarligt endnu,
- den mor eller far, som sætter forældreskabet højere end barnets eller den anden forælders frihed
- kontanthjælpsmodtageren, som ikke bruger sin frihed til at komme ud på arbejdsmarkedet
- den psykisk syge, som bliver ensom og bange i sin frihed

Men hvilket sprog er egnet til at beskrive og diskutere grænserne for, hvornår vi regulerer, og hvorfor vi regulerer disse personers adfærd og livsomstændigheder? Måske ikke så meget begreber, der handler om autonomi og frihed, rettigheder og pligter som begreber der handler om risiko, interesser, sikkerhed, økonomi, styrkeforhold, fællesskab, samfundsstrukturer og omsorg.

I det sociale arbejde – og såmænd også i det almindelige hverdagsliv – stræbes efter at kunne være til stede for den svage på en måde, der er så lidt overgribende og så omsorgsfuld som muligt og i den forbindelse respektere den andens vilje så vidt muligt. Omsorg kan således være at understøtte den andens vilje og autonomi, men det kan også være at tage et ansvar for den anden på trods af dennes umiddelbare vilje. Den psykisk syge, barnet, den demente kan have behov for, at andre tager det ansvar på sig, det er at træffe valg for andre. Som forældre træffer man valg på børnenes vegne, og det er valg, som man må leve med måske en dag at få at vide, burde have været anderledes. Den demente, sindslidende, udviklingshæmmede eller hjerneskadede fordrer ligesom posedamen, misbrugeren og den hjemløse til tider ligeledes en

form for omsorg, som er forbundet med ansvar og herredømme, og ikke bare med frihed. At tage det på sig at drage omsorg for den anden indebærer til tider ligefrem tilsidesættelse af autonomien. Men hvordan er mulighedsbetingelserne for sådan en slags omsorg i en regulering, der har frihedstanken som selvfølgelig og overvejende etisk værdi?

3.3 Forestillingen om objektivitet

Forestillingen om, at vi gennem en retlig procedure, baseret på ens kriterier og metoder, kan udradere sagsbehandlerens subjektivitet, forvaltningens styrke og reguleringens konstruktioner og dermed finde frem til sandheden om – forstå – det enkelte menneske og dets relationer i en helhed fremstår uendelig ambitiøs og noget skræmmende. For hvem kan helheds-forstå det enkelte menneske og dets relationer? De færreste vil påstå, at de kender hele sandheden om sig selv, om hvorfor de handler og tænker, som de gør, og hvilke ting, der kunne have været anderledes i deres opfattelse af sig selv. Og der vil altid kunne anlægges forskellige perspektiver. Så »helheden« kan i sagens natur ikke være hel – den vil altid være delvis. Og der er flere »sandheder« – når een vælges, vælges en anden samtidig fra.

Hvordan kommer dette vilkår frem i reguleringen, og hvordan kan retten understøtte en ydmyghed overfor de sandheder, der produceres i den retlige regulerings former? Ikke gennem en grænseløs og selvfølgelig ambition om »objektivitet« – men gennem, at vi nøje overvejer, hvornår vi skal afholde os fra at regulere, fordi grundlaget er for skrøbeligt, usikkert og langt fra »objektivt«. Fx når det handler om familien. Familien og dens historie er en intim affære, så her bør reguleringen måske gå frem med varsomhed og om nødvendigt holde sig tilbage, selvom det kan koste statsgaranteret lighed og frihed.

Og at vi overvejer, hvornår vi regulerer på trods af et usikkert grundlag – men åbent erkende dette. Fx når vi vil integrere fremmede eller svage medborgere med sanktioner. Så må vi være åbne om, at det sker af hensyn til vores egen utryghed og forestillinger om risiko for fællesskabet, det fremtidige arbejdsmarked, eller hvad der nu kan være af ikke nødvendigvis særlig »objektive« grunde – mere end det sker af hensyn til den svage eller fremmede medborger, som derfor ikke bør tvinges til at tage synspunktet på sig, men blot til at overholde reglerne.

3.4. Grænseløsheden

Manglen på grænser i reguleringen – såvel i de formelle krav om inddragelse af borgeren og oplysning af sagen som i de indholdsmæssige krav til ydelser og indgreb, fx alders- eller statusgrænser som ægteskab, forældremyndighed, statsborgerskab eller samfundsøkonomiske grænser for, hvad der er rimeligt – betyder, at socialrådgiveren og kommunen ikke ydes megen oplysning på forhånd, når afgørelsen skal træffes. Til gengæld er »strafmulighederne« så meget desto mere gunstige, når alt er muligt, vil socialrådgiverens rådgivning eller kommunens afgørelse også meget let kunne blive forkert! Et sagskridt, der set i bagklogskabens lys kunne være taget – eller viste sig at være overflødig eller indgribende. En ydelse, der kunne være tildelt – eller ikke skulle tildeles. En sanktion, der kunne være iværksat – eller ikke burde have været iværksat. En regel om inddragelse, der ikke siger noget nærmere om hvem, der skal inddrages og hvornår – og hvornår det ikke er nødvendigt, vil det næsten være umuligt at undgå at overtræde.

Når denne grænseløshed samtidig er koblet op på en forestilling om, at der er et objektivt rigtigt resultat at nå frem til, og som ikke kan nås, uden at borgeren deltager i processen eller forsøges inddraget – bliver det næsten umuligt at få øje på, hvordan de konkrete vilkår i forvaltningsvirkeligheden skal kunne få plads og understøttes. Og meningen er vel nok også, at disse vilkår udgrænses af reguleringen, så det frie subjekt kan stå frem. Men for den enkelte socialrådgiver og den enkelte kommune er de konkrete rammer og vilkår jo nok så virkelige og afgørende. Med reguleringens grænseløshed – og objektivitets- og autonomiidealene – lades den praktiske retsanvendelse i stikken. Spørgsmålet er, om vi er tjent med det? Det er også ude i virkeligheden, at vi som borgere bliver en del af samfunds-fællesskabet. Er det ikke et fællesskabsanliggende at tage disse vilkår på os – eller kan vi tillade os at overlade problemet til frontmedarbejderne alene?

4. Opsamling

Jeg vil afslutningsvis vende tilbage til Ankestyrelsens afgørelse om tømmeren. Ankestyrelsens pjece »At skrive en afgørelse« er en opskrift på, hvordan man skriver en afgørelse, så »borgeren forstår afgørelsen og begrundelsen for den«. For de principielle meddelelser, som Ankestyrelsen sender ud, er det udover borgerne, også vigtigt at kom-

munerne forstår dem. I Ankestyrelsens afgørelse om tømringen forstår vi således, at sagsprocessen med den aktive borgers medvirken har ført til den objektivt rigtige og nærmest selvfølgelige juridiske afgørelse. Afgørelsen afrunder sagen smukt og alle løse ender lukkes. Ingen kan være uenige.

Men hermed bliver vi måske forledt – den nærmest æstetiske form risikerer at gøre os blinde overfor, hvordan det kunne have været, hvordan sagen også rimeligvis kunne være faldet ud, hvilke andre sandheder der kunne have været på spil.

»Eksempelvis er fraktaler næppe smukke i sig selv, men de kan ikke desto mindre perspektiveres smukt. Så smukt, at fremstillingens æstetik bliver forvekslet med sagens æstetik.« (*Schmidt: Om respekten: 20*)

Et muligt bud på, hvorfor Ankestyrelsen har valgt at give ansøger medhold og udsende afgørelsen som principiel, kunne være, at den er egnet til at indgå i en generel skabelse af billedet af den gode selv-styrende borger, som ansvarligt tager arbejdsmarkedets krav på sig: Et arbejdsvilligt, omstillingsparat, frit og ansvarligt subjekt. Ankestyrelsens afgørelse bliver hermed et betydningsfuldt styringsredskab, som spiller sammen med lovgivning og litteratur. Afgørelsen er altså fuldt ud i harmoni med lovgivningens krav om medinddragelse og ansvarliggørelse og stemmer også fuldt ud med den juridiske litteraturs vægtlægning af medinddragelsen som en væsentlig individuel rettighed. Faktisk er afgørelsen det mest kraftfulde sted at skildre idealbilledet af borgeren, fordi afgørelsen har et konkret, faktisk indhold.

Intetsteds er at finde en bekymring, en modvægt, en analyse af denne harmoniske magtform. Men en instans, som hævder at have til formål at varetage retssikkerheden, må have en forpligtelse til at hjælpe os til at forstå, hvorfor det gik, som det gik. Der må være en forpligtelse til ikke blot at fremmane et billede af den gode borger, men også til at skabe rum for forståelse af den fællesskabsinstans, som kommunen og ankenævnet er, og de vilkår, de arbejder under. Hvilke hensyn kan have trukket disse instanser i retning af en anden forståelse af sagen? Og er de hensyn illegitime, hvorfor varetager to instanser dem så? Var man bekymret for, om den lange uddannelse var uhensigtsmæssig, og hvorfor i givet fald det? Eller var der nogen muligheder i den kortere uddannelse, som ikke er beskrevet?

Det, der spørges til her, er altså ikke, om afgørelsen var »rigtig« eller »forkert«, men til hvilke

hensyn og interesser, der drev den frem – herunder en loyal synliggørelse af såvel borgerens situation som myndighederne, der behandlede sagen i første omgang, og de forhold, der har spillet ind på deres forståelse af sagen.

De fleste, der har truffet en afgørelse, kender problemet, for der er mange mulige afgørelser at nå frem til i sagen. Hvilken skal vælges og hvorfor?

Det mærkelige er, at når man af en eller anden grund har lagt sig fast på sin afgørelse – og det bliver man nødt til at gøre og jo hurtigere jo bedre, der er jo også afgørelsesstatistik og måltal at tage hensyn til – så bliver den »rigtig« – ikke bare rigtig, men den rigtige, den eneste ene.

Og fra da af er bestræbelsen rettet mod at forklare denne afgørelse – med henvisning til, at procedurerne er fulgt og oplysningsgrundlaget tilvejebragt. Ankestyrelsens pjeces starter her – og giver opskriften på, hvordan man som retsanvender bør forsøge at sikre sig mod, at afgørelsen bliver betvivlet.

Man ved godt, at det kunne have været anderledes, at man kunne være endt et andet sted. Men det kan ikke få plads, den juridiske afgørelse skal fremstå som, at her måtte det ende. Efter indhentelse af lige præcis de relevante oplysninger, afvejning af hensyn mod hinanden, fortolkning af retsgrundlaget, ja så har sagen fået den rigtige slutning.

Og her kommer processen ind. For når de indholdsmæssige regler ikke sætter forudbestemte, firantede grænser, men lader flere muligheder stå åbne, og når formerne opløses – så kan der henvises til processen som garant for det etiske, selvfølgelige og objektivt rigtige resultat. Er barnet hørt, er ressourceprofilen gennemført, er funktionsevne-metoden taget i brug, er borgeren medinddraget. Skulle det undtagelsesvis være valgt ikke at gennemføre processen (fordi det anses for omsomst eller uforholdsmæssigt) kan afgørelsen kun opretholdes juridisk, hvis forvaltningen har redegjort for dette i sagen. Dvs. prøvelsesinstansens blik er stift rettet mod overholdelsen af det processuelle krav.

Min påstand er, at de kritiske vinkler, jeg har redegjort for ovenfor, kan være med til at synliggøre de andre og betydningsfulde forhold, der med denne nærmest æstetisk designede reguleringsform unddrager sig overvejelser – for eksempel, at der kan være rationaler, der trækker forvaltningen i retning af at træffe en bestemt afgørelse, og at overholdelsen af dialogprocessen eller andre processer i denne sammenhæng kan være komplet be-

tydningsløs eller i værste fald bidrage til at usynliggøre disse hensyn, og dermed også at afgørelsen sagligt kunne være faldet ganske anderledes ud. At blikket på processen og afgørelsens selvfølgelighed kan sløre blikket for andre forhold. At det processuelle blik kan gøre prøvelsen nemmere at gennemføre rent praktisk og gøre afgørelsen mere skudsikker, men ikke yde nogen form for forståelse for, hvad der reelt trækker i afgørelserne. Hvorfor blev det den afgørelse – og ikke en anden. Hvorfor blev barnet ikke anbragt, pensionen ikke tilkendt – eller omvendt?

Måske er det en umulig fordring – men hvis det er det, så lad dog denne umulighed fremstå, så vi erkender begrænsningen og ikke kommer til at bekræfte os selv i en umulig forventning til socialrådgiveren, som rent faktisk har det konkrete ansvar for såvel borger som samfundsfællesskab, når afgørelsen skal træffes. Lad os få usikkerheden frem. Den usikkerhed, der bør kendetegne en retlig afgørelse og gør os ydmyge og påpasselige i stedet for skrår sikre og rethaveriske. En ensidig fokusering på processen og transcendent idealer i sig selv er blind og giver mindelser om middelalderen. Heksen skulle over de brændende kul eller ned i vandet med en sten om benet. At hun døde af det, var af mindre betydning. Processen var fuldført.

LITTERATUR:

Højlund, Holger og Larsen, Lars Thorup (2001):

»Det sunde fællesskab«, in Distinktion, nr. 3, 73-88

Herman, Stefan (2003):

»Fra folkeskole til kompetencemiljø – tendenser i viden-
samfundets kapitallogik« in Borch, Christian og
Larsen, Lars Thorup (red) (2003): Perspektiv, magt
og styring – Luhmann & Foucault til diskussion. Hans
Reitzels Forlag. København

Rose, Nikolas (2003):

»At regere friheden – en analyse af politisk magt i
avanceret liberale demokratier« in Borch, Christian
og Larsen, Lars Thorup (red) (2003): Perspektiv, magt
og styring – Luhmann & Foucault til diskussion.

Jakobsen, Turf Böcker (2004) :

Legitimitetens logik. Phd afhandling, Sociologisk
Institut, København

Søndergaard, Jens Teilberg (2003):

Ret, demokrati og globalisering Om kosmopolitanis-
me og empirisme. Phd afhandling, Jurist- og Økonom-
forbundets forlag, København

Villadsen, Kaspar (2004):

Det sociale arbejdes genealogi. Om kampen for at
gøre fattige og udstødte til frie mennesker.

Forfatteren og Hans Reitzels Forlag, København

Schmidt, Lars-Henrik (2005):

Om respekten, Danmarks Pædagogiske Universitets
Forlag.

Ketscher, Kirsten (2002):

Socialret – almindelige principper, retssikkerhed og
administration, grundværdier. 2. udgave. Forlaget
Thomson A/S. København

Andersen, Jon (2004):

Socialforvaltningsret. Nyt Juridisk Forlag. København

Socialministeriet (2004):

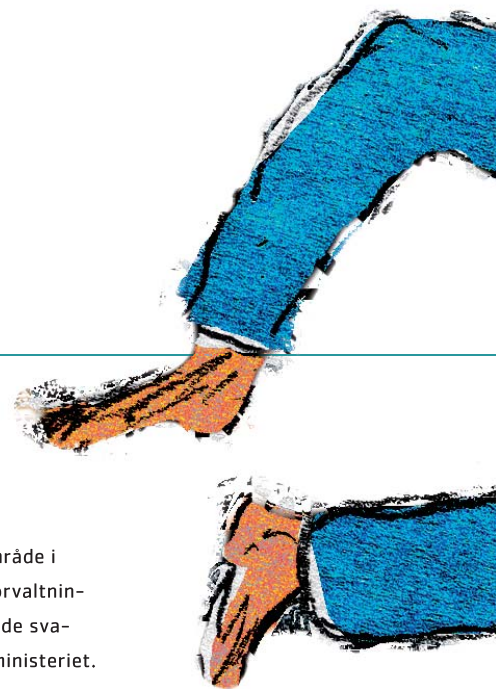
Undersøgelse af retssikkerhedslovens §4.

Socialministeriet. København

Den Sociale Ankestyrelse (2004):

At skrive en afgørelse. Den Sociale Ankestyrelse.
København





04] MARTIN FLENSTED-JENSEN

**En ny forståelse af retssikkerhed på det socialpolitiske område
– også for de »uelskelige«**

Artiklen argumenterer for, at retssikkerheden indenfor det socialpolitiske område i realiteten afhænger af, at klienten har en god relation til frontpersonalet i forvaltningen. Artiklen tager udgangspunkt i erfaringer fra projekt »Retssikkerhed for de svagest stillede« i Århus Kommune – et af i alt fire modelprojekter under Socialministeriet.

14] STEFFEN BOHNI NIELSEN OG LARS UGGERHØJ

(Sags)behandlede rettigheder

Artiklen ser på, hvorfor socialarbejdernes forhold til jura kan betegnes som et had/kærlighedsforhold: Undersøgelser viser, at sagsbehandlerne idealer om samarbejdet med klienten stemmer overens med lovens intentioner. Problemet er bare, at intentionerne og idealerne ikke slår igennem i det sociale arbejde.

24] IDAMARIE LETH SVENDSEN

**Proces og socialret – overvejelser om de retlige krav,
der stilles til socialrådgiveren i dag**

I den socialretlige regulering er tendensen i disse år, at processuelle krav – om medvirken, skriftlighed, dokumentation mv. – fylder stadigt mere. I artiklen beskrives dette fænomen nærmere, og der gives et bud på, hvilke ændrede forestillinger, der kan ligge bag udviklingen. Forfatteren argumenterer for, at de processuelle krav kan ses som en ny måde at styre på, og det overvejes, hvilke konsekvenser det kan have for socialrådgiveren og kommunerne. På denne baggrund efterspørger forfatteren en større kritisk sans overfor processens potentiale.