

# ORGANISATION OG BRUGER ELLER ER DET KLIENT?

*Af Tina Bømmler*

*Ved den begyndende debat om brugerorientering i begyndelsen af 1980'erne var brugerorienteringen endnu ikke manifesteret i nogen lovgivning. Brugerorienteringen på det individuelle niveau kom først og fremmest til udtryk ved, at der fra centralt niveau blev iværksat en række metodeudviklingsprojekter, som skulle lære de professionelle behandlere at sætte brugerne i centrum og give dem mulighed for indflydelse. Det var først ved vedtagelsen af den nye socialreform i 1998, at brugerorienteringen på det individuelle niveau blev cementeret i lovgivningen.*

*I artiklen er der fokus på relationen mellem brugerne og den offentlige forvaltning med særlig henblik på svage brugeres muligheder for indflydelse og valgfrihed. Det vil sige brugere, der er i en afhængighedsrelation til en offentlig myndighed. En overordnet politisk målsætning om at gøre den offentlige sektor mere responsiv ved at sætte brugeren i centrum, gør det i forfatterens optik næppe alene. Artiklen er i overvejende grad empirisk funderet og forholder sig til udviklingen i socialsektorregi med fokus på brugerorienteringen og muligheder for valgfrihed på det individuelle niveau. <sup>1)</sup>*



### Fra formynderisk til responsiv forvaltning

I snart 20 år har medarbejderne i den offentlige sektor oplevet voldsomme ændringer med nye reformer, strukturændringer, nye styringsredskaber, nye ledelsesformer og nye begreber. Den sidste store ændring har været implementeringen af kommunalreformen. Alt sammen har været et led i moderniseringen af den offentlige sektor, der både var for dyr og for ineffektiv. Sidstnævnte skal i høj grad ses som en kritik af den socialdemokratiske velfærdsmodel, herunder den offentlige sektors funktion og indretning. Den overordnede hensigt med moderniseringen i den offentlige sektor har været at skabe en brugervenlig og omkostningseffektiv offentlig sektor. Moderniseringen af den offentlige sektor, ikke bare i Danmark men i hele den vestlige verden, er inspireret af New Public Management konceptet (NPM). NPM konceptet er ikke nogen ny opfindelse. Der er tale om nogle klassiske liberalistiske samfundsøkonomiske opfattelser af, hvad der skaber en omkostningseffektiv organisation, kombineret med klassiske og nyere organisationsteoretiske opfattelser af, hvordan man skaber en effektiv og brugervenlig organisation (Jespersen, 1999). NPM konceptet er tilsyneladende et koncept, der kan det hele. Det vil skabe en ef-

fektiv og innovativ ledelse, motiverede og tilfredse medarbejdere med ansvar for egen læring og udvikling, brugervenlige og fleksible organisationer, der sætter brugeren i centrum og hvor produktionen af offentlige ydelser er tilpasset brugernes præferencer. I princippet skal brugerne selv kunne vælge mellem forskellige leverandører af offentlige ydelser. Tesen er at brugernes frie valg skal sikre en optimal ressourceudnyttelse, herunder prisbillighed og kvalitet (Ståhlberg og Klausen, 1998). Den grundlæggende ide er, at det frie marked er den bedste reguleringsmekanisme, og at staten bør indskrænke sig til at løse de opgaver, som markedet ikke magter (Buchanan, 1988). De centrale nøgleord i New Public Management konceptet er konkurrence, privatisering, strategisk ledelse, effektivitets- og outputkontrol, kontraktstyring og evaluering på baggrund af kvantitative data (Jespersen, 1999).

Moderniseringen og NPM-bølgens genembrud var tænkt som et paradigmeskifte i velfærdsstaten, hvor vi bevægede os væk fra en formynderisk velfærdsstat hen imod den såkaldte responsive stat (Brydesholt, 1986, Melander & Jørgensen, 1994). Hvor det tidligere var velfærdsstatens opgave at sikre borgerne velfærdsfremgang, så er den re-

sponsive stats opgave først og fremmest at høre efter, hvad borgerne siger (ibid).

### Fra klient til bruger og kunde

Efter krisens gennembrud i 1974 stiger antallet af bistandsklienter, men på trods af utallige beskæftigelsesprojekter, jobskabelsesordninger, jobtilbudsordninger m.m., lykkedes det ikke at reducere antallet af bistandsklienter. Det lykkedes højst at flytte problemer rundt mellem forskellige regelsæt og forskellige systemer.

Bistandslovens forbigående hjælp udvikler sig til varig hjælp. Politisk kom der i stigende grad fokus på begrebet klientgørelse. I Venstres reformprogram fra 1985 slås det fast, at den socialdemokratiske velfærdsmodel har udviklet et formynderisk behandlersamfund, hvor de sociale netværk er opløst og afløst af hjælpeløshed (Pedersen, 1986). Ifølge Venstre er det fremvæksten af velfærdsstaten, der har skabt klientrollen med en opdeling af befolkningen i ydere og nydere. Ved i højere grad at markedsføre den offentlige sektor, var det tanken at opløse den direkte binding mellem klient og institution. Klienterne skulle ikke længere være klienter, men brugere eller kunder, der frit kunne vælge mellem forskellige institutioner og ydelser. Kundebegrebet indikerer, at der er tale om ligeværdige relationer mellem borgerne og den offentlige sektor. Kunderne betaler for ydelserne og har i princippet frit valg på alle hylder. Brugerbegrebet betyder, at brugeren er aktiv og deltager både i produktionen og i planlægningen af offentlige ydelser, men ikke nødvendigvis at der er tale om ligeværdige relationer mellem borgerne og den offentlige sektor. Brugerbegrebet er i forfatterens optik en frivillig relation. Borgerne er brugere af forskellige offentlige tilbud, f.eks. ældrecentre, ungdomsklubber, biblioteker. De er brugere, fordi de har en motiveret interesse i at være bruger. De har noget ud af at benytte et offentligt tilbud. Mens bruger og kundebegrebet giver nogle positive associationer, så giver klientbegrebet som regel nogle negative associationer. Klientbegrebet kan imidlertid have to betydninger. Begrebet klient kan være en stedfortræderrelation. En klient, der lader sig repræsentere af en advokat. Her er vedkom-

mende kun klient i den betydning, at han giver en anden et hverv. I en stedfortræderrelation vil klienten typisk stå stærkt, fordi han til hver en tid kan vælge en anden til at repræsentere sig. Når begrebet klient indebærer, at man som person er i et afhængighedsforhold til en offentlig myndighed, så er der tale om en situation som den enkelte ikke er herre over, og hvor personen sjældent kan fravælge afhængighedsrelationen. En kontanthjælpsmodtager kan ikke fravælge relationen. Det kan socialt belastede børnefamilier heller ikke. Her giver det ikke nogen mening at anvende, hverken kunde- eller brugerbegrebet. Når man så alligevel vælger at erstatte klientbegrebet med bruger- eller kundebegrebet, så signalerer det, at der er tale om ligeværdige relationer mellem borgere og offentlige myndigheder, men uden at der reelt er ligeværdige relationer. Der er stadig tale om et magtforhold, hvor offentlige myndigheder kan gribe regulerende ind i en borgers liv, herunder at definere, hvem der har ret til at få hjælp. Kokkinn (2006) kalder det for en tilsløring af magtforholdene, når man anvender brugerbegrebet i en situation, hvor relationen til den offentlige sektor er påtvunget, og hvor brugerne ofte er brugere mod deres vilje.

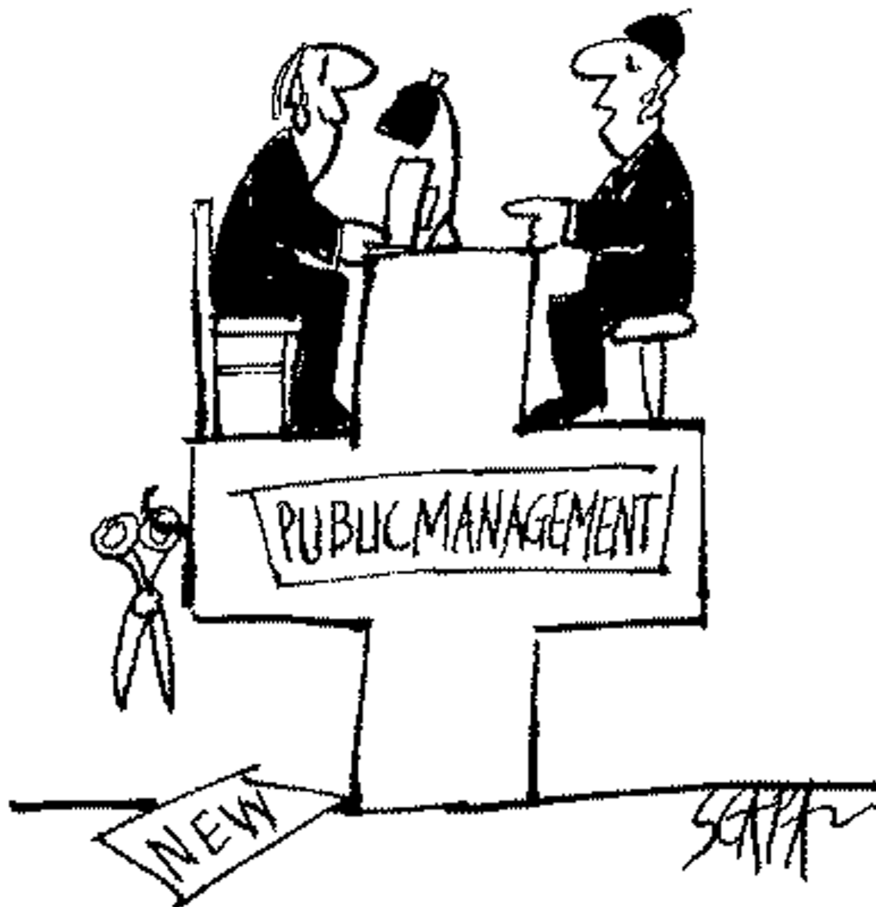
Der er mange bistandsmodtagere, der føler sig som andenrangsborgere og bliver betragtet som en gruppe, der ikke gider at arbejde. En svensk undersøgelse fra 1994 konkluderer, at befolkningens holdning til bistandsmodtagere generelt er negativ. Bistandsmodtagere betragtes som udstødte. Den centrale holdning er, at bistandsmodtagere ikke har behov for hjælp og mangler motivation for selv at ændre på deres situation (Halleröd, 1994). Derudover viser flere undersøgelser, at bistandsmodtagere generelt har et lavt forventningsniveau til socialforvaltningen. En nordisk undersøgelse konkluderer, at bistandsklienterne har svært ved at henvende sig til socialforvaltningen, bl.a. fordi de føler sig som andenrangsborgere (Julkunen, 1992). En dansk brugerundersøgelse af 113 kontanthjælpsmodtagere i alderen 25 til 50 år konkluderer, at bistandsklienter har en lav forventning til socialforvaltningen, som bl.a. hænger sammen med, at de føler sig dårligt informeret om deres rettigheder (Carstens, 1995). Det

samme er tilfældet med sygedagpengemodtagere. En undersøgelse bestilt af arbejdsmarkedsstyrelsen viser eksempelvis, at sygedagpengemodtagere med såkaldte diffuse lidelser som kronisk træthed, depression, fibromyalgi m.v. ikke føler sig anerkendt eller troet på (Meier, M. N & J.B Christensen & M.B. Johansen, 2009).

Når det drejer sig om de brugere, hvor relationen til offentlige myndigheder og institutioner er en afhængighedsrelation, giver det ingen mening at tale om frit valg og ligeværdige relationer. Skal man sige noget om relationen mellem brugere og offentlige myndigheder, må analysen være baseret på et differentieret brugerbegreb. En bruger er altså ikke et entydigt begreb ligesom brugernes muligheder for at få indflydelse, deltage i planlægningen, at blive hørt, er bestemt af relationens og ydelsens karakter. Kundebegrebet giver kun mening i det omfang, at man som borger har retten til at vælge til og fra. Eksempelvis som bruger af en daginstitution, en skole eller et sygehus m.v.

### Offentlige organisationers autonomi og magt

Brugernes muligheder for at vælge til og fra skal ses i sammenhæng med offentlige organisationers autonomi og magt. En organisations autonomi og magt over for brugerne handler om, hvordan organisationen kan regulere sine grænser overfor brugerne. Hvad er det der foregår henover grænserne. Her er det især medlemskontrollen, der er interessant, når det drejer sig om offentlige organisationer. Oversat til en offentlig kontekst betyder det, i hvor høj grad organisationerne kan kontrollere og opstille betingelserne for, hvilke brugere der har ret til offentlige ydelser (Bømmler, 2013). Når det drejer sig om de brugere, der har en afhængighedsrelation til den offentlige sektor, er



den organisatoriske magt stor. Det er brugere, der ikke har nogen valgmuligheder eller nogen alternativer til den ydelse eller det tilbud, som de er afhængige af. Hirschmann (1970) anvender begreberne exit og voice. De brugere der er i en afhængighedsrelation til den offentlige sektor kan ikke gøre brug af exit og kan heller ikke gøre brug af voice med henblik på at ændre organisationens adfærd, bl.a. fordi de ydelser som de modtager er reguleret i lovgivningen. I relation til de stærke brugere kan man også forestille sig situationer, hvor den organisatoriske magt er stor. I politisk styrede organisationer kan man som i den private sektor sætte prisen op på ydelser, der kan afskære de stærke brugere fra at gøre brug af en ydelse, f. eks ved øget brugerbetaling på biblioteker, sygehuse, daginstitutioner m.m. Til gengæld har de stærke brugere mulighed for at gøre brug af voice ved at organisere sig i grupper og kollektivt protestere over forringelserne (ibid). Det er bl.a. set ved at forældre, lærere og børn protesterer mod lokalpolitiske beslutninger om nedlægning af skoler.

At kontrollere hvem der bliver medlemmer skal i en offentlig kontekst forstås som organisationens mulighed for at afvise visse brugergrupper. Institutionerne i social- og sundhedssektoren kan i vid udstrækning selv bestemme, hvem der skal have adgang til en ydelse. Det gælder dog ikke lovbestemte ydelser, hvor tildelingskriterier er fastlagt i lovgivningen, f.eks. kontanthjælp og sygedagpenge. Når det drejer sig om at fastsætte betingelserne for visitation til institutioner i social- og sundhedssektoren, kan offentlige organisationer i store træk selv bestemme, hvilke brugere der kan få adgang. Et efterhånden klassisk eksempel er de psykisk syge misbrugere, der typisk afvises på de psykiatriske sygehuse, fordi de har et misbrug, og på misbrugsinstitutionerne afvises de, fordi de har en psykisk lidelse. Fastsættelse af stramme visitationskriterier er en form for grænseregulering, der kan reducere institutionernes usikkerhed. Galbraith (1979) nævner to overordnede begreber, som en organisation kan anvende for at håndtere usikkerhed. Det ene er at øge evnen til at håndtere informationer, og det andet er at mindske evnen til at håndtere informationer. Når det drejer sig om brugere med komplekse og meget sammensatte problemer, vil organisationer typisk mindske behovet for informationer, bl.a. fordi organisationer med udprægede bureaukratiske træk og med en høj grad af specialisering ikke kan håndtere brugere med komplekse problemer. Her virker specialiseringen som en udstødningsmekanisme. Specialiserede systemer er bedst til at tage sig af mennesker med enkle problemstillinger, der kan indpasses i systemet (Bømmer, 1994). Efter kommunalreformen er specialiseringen vokset, idet vi har fået større kommunale enheder, ikke mindst med etableringen af jobcentrene (Breidahl & Seemann, 2009).

### Metodebølgen

I 1970'erne var der en politisk tro på, at man kunne opbygge et rationelt socialt system, der var baseret på et "bottom-down" perspektiv, hvor det var overladt til de professionelle behandlere at tilrettelægge livet og tilværelsen for de sociale klienter (Hulgaard, 1997). Med velfærdsstatens krise og et stigende antal bistandsklienter kom der politisk fokus

på de professionelles magt og kompetencer. Ritt Bjerregaard var en af de politikere, der tidligst og mest markant gav udtryk for en kritik af de professionelle behandlere og gjorde sig i flere sammenhænge til talskvinde for, at det var de professionelles ekspertise, der skulle betvivles.<sup>2)</sup>

Brugerorienteringen og det øgede fokus på relationen mellem brugerne og den offentlige sektor, har været den direkte anledning til, at Socialministeriet igangsatte en lang række metodeudviklingsprojekter på det sociale område. På den positive måde kan de centralt fastlagte metodeudviklingsprojekter betragtes som en velmenende hjælpende hånd til at forbedre metoderne i det sociale arbejdes praksis. På den negative måde kan de opfattes som manglende accept af de professionelles kompetencer, hvor der ikke umiddelbart er en kobling mellem de muligheder og begrænsninger, der ligger i lovgivningen og i de økonomiske og organisatoriske rammer. I 1996 beder Socialministeriet AKF om at kortlægge og opsamle den eksisterende viden om samspillet mellem borger og forvaltning, nærmere afgrænset til socialforvaltningernes samspil med borgerne (Eskelinen & Koch, 1997). Med kortlægningen ønskede Socialministeriet at sætte fokus på, hvordan man kunne forbedre opgaveløsningen indenfor det sociale område bl.a. med brugerinddragelse som et centralt element. Samme år iværksatte Socialministeriet "Projekt socialforvaltning" i samarbejde med Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns kommune og en række udvalgte kommuner. Gennem otte år udkom der en række forskellige publikationer (der ikke skal nævnes i nærværende sammenhæng), der skulle fungere som inspirationsmateriale til de kommuner, der ønskede at gå i gang med såkaldte forbedringsprojekter (Dialog til forandring, Styrelsen for social service, 2004). I de forskellige delprojekter har der været fokus på dialog og samarbejde med særlig fokus på relationen borger, sagsbehandler og leder i de primærkommunale socialforvaltninger.

I socialektoren bliver brugerorienteringen som før nævnt cementeret ved vedtagelsen af lov om social service, retssikkerhedsloven og lov om aktivering i 1998, hvor brugerinddragelse og udarbejdelse af handle-

planer er centrale omdrejningspunkter.

*"Borgerne stiller i dag andre krav til den offentlige service, dens omfang, indhold og kvalitet og økonomi, end man gjorde tidligere. Borgerne vil være med til at bestemme – både som borgere og som brugere – og vil vide, hvad deres rettigheder er, og hvad de kan forvente af det offentlige."* (Vejledning om den sociale indsats for mest udsatte voksne. Socialministeriets vejledning af 10. marts 1998, s. 31)

Konkret har de mange metodeudviklingsprojekter afstedkommet en udpræget standardisering af metoderne i socialt arbejde. Socialarbejderne har ikke længere metodefrihed i samarbejde med borgerne til at skønne og vurdere, hvad der er den bedst mulige løsning for borgeren. Standardiseringen drejer sig bl.a. om § 50 undersøgelser på børn- og ungeområdet, funktionsevne metoden i forhold til handicappede og arbejdsevnevurderingen af kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere. Arbejdsevne metoden blev afskaffet den 1. januar 2012 og er nu afløst af en såkaldt rehabiliteringsplan<sup>3)</sup>. Indholdet i arbejdsevne metoden og rehabiliteringsplanen er stort set identiske. Sideløbende med standardiseringen har vi fået en øget styring af kommunerne via statsrefusionen. På aktiveringsområdet kommer det til udtryk ved, at kommunerne eksempelvis får 50 % i statsrefusion på de aktive sager og 30 % på de passive sager. Det er et udtryk for, at kommunerne skal prioritere aktiveringsindsatsen.

### Fra welfare til workfare og frivillig tvang

Udviklingen fra welfare til workfare skal ses i sammenhæng med lov om social pension, der trådte i kraft i 1984, hvor det bl.a. blev muligt for personer under 50 år at blive tildelt en førtidspension på baggrund af et kombineret socialt og helbredsmæssigt kriterium (Klausen, 2002). Det betød, at mange sindslidende og psykisk syge misbrugere, der tidligere havde modtaget varig hjælp efter den gamle bistandslov, fordi de havde andre problemer end ledighed, nu blev tilkendt en førtidspension. Fra 1984 og frem til 1990 er der en markant

stigning i antallet af førtidspensioner især til unge (Frost, 2007).

Den udvikling gav af forskellige årsager anledning til politiske bekymringer. Grundholdningen var, at alt for mange var blevet tilkendt en førtidspension. For det første mente politikerne, at udviklingen var uholdbar for samfundsøkonomien. For det andet var holdningen, at det ville kræve et stigende ressourceforbrug at afhjælpe de sociale problemer, som den passive forsørgelse ville resultere i (Socialministeriet, 1990). I oplægget til "Der er brug for alle" argumenteres der for, at der skal gøres op med ideologien om, at mere hjælp altid er den rigtige hjælp. Der skulle i højere grad sættes på hjælp til selvhjælp eller med andre ord et tilbud, som man ikke kunne sige nej til. I Socialministeriets anden rapport "Der er brug for alle", (1990, s. 9) bliver tankegangen beskrevet således:

*"Alle andre, d.v.s. de der kan yde noget skal have et tilbud, "de ikke kan sige nej til". Det skal forstås på den måde, at vi skal give folk et gennearbejdet, passende tilbud. Det skal være så godt og rigtigt til netop den, der skal bruge det, at de ikke kan sige nej, men hvis de alligevel siger nej, så må det få konsekvenser."*

Derfor var hovedformålet med projekt "Der er brug for alle" at skabe en aktiveringsbølge for alle modtagere af indkomstoverførsler. Her har statsrefusionen været et nyttigt redskab til at styre kommunernes adfærd både på kontanthjælpsområdet, sygedagpengeområdet og på førtidspensionsområdet. Sidstnævnte handler især om, at der ikke skal rutes med tildelinger af førtidspension og som før nævnt, at kommunerne prioriterer aktiveringsindsatsen.

På et jobcenter i Århus er man i forfatterens optik gået langt over stregen for at sikre kommunens økonomi. Her offentliggør ledelsen en sagsportefølje, hvor de enkelte sagsbehandlere er nævnt ved navn. Af sagsporteføljen fremgår det, hvor mange sager den enkelte sagsbehandler har og hvor mange der er aktive eller passive, herunder hvor meget den enkelte sagsbehandler "skylder" i statsrefusion (Dansk Socialrådgiverforening, 3. juni 2010). Det frem-



går ikke af sagsporteføljen, hvor mange borgere, der har andre problemer end ledighed. Det vil sige borgere med komplekse og sammensatte problemstillinger, der stort set er umulige at løse i organisationer med udprægede bureaukratiske træk.

## Perspektivering

Generelt har den NPM orienterede omstilling, statens økonomistyring af kommunerne og standardiseringen af metoderne i socialt arbejde betydet, at for det første har de brugere, der er i en afhængighedsrelation til en offentlig myndighed, stik imod de politiske hensigter ikke indflydelse på egen situation. Der er stadig tale om klientgørelse. For det andet har sagsbehandlerne særdeles ringe muligheder for at lave socialfaglige helhedsvurderinger om, hvad der er det bedste for borgeren. Det handler primært om, hvad der er godt for kommunernes økonomi. Her er det jobcentre, der bestemmer, hvilken vej vinden blæser ud fra gældende regelsæt og den statslige styring af kommunernes økonomi. For det tredje rammer skiftende regeringers tro på, at alle skal arbejde, især de svage og syge borgere. Da tidligere beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen i 2008 fik en åbenbaring om, at sygemeldte havde bedst af at holde sig fysisk i gang, var der ikke nogen videnskabelig evidens for det. Derfor skulle syge borgere aktiveres. I beskæftigelsesministeriets analyse af sygefraværet blev der henvist til både national og international forskning, om at borgere med ondt i ryggen og lignende tilstande havde bedst af at holde sig i gang. Her undlod beskæftigelsesministeriet at oplyse, at der ikke var nogen videnskabelig evidens for, at psykisk syge eller borgere med depression, havde bedst af at holde sig i gang (Beskæftigelsesministeriet, 2008).

Man kan jo godt undre sig over, hvor lokalpolitikernes synlighed er. Hvordan vil vi behandle svage og syge borgere? Hvad vil vi være bekendt? Det er der vist ikke nogen, der ved ud over en henvisning til, at sådan er reglerne. Efter afvisning på en ansøgning om førtidspension som en borger har kæmpet med i over to år, fik forfatteren tilsendt følgende mail<sup>4</sup>:

*”Det er blevet tydeliggjort for mig, hvad jeg er oppe imod. Det er ligesom fiskekvoter. Systemet har reduceret mig til en torsk. Desværre er kvoten opbrugt. Om du har krav på, brug for eller ret til. Det er irrelevant. Vi er så langt henne på året, at de 250 torsk, der må fanges, de er blevet fanget. De resterende 350, som jeg er imellem for året. Dem smider vi ud til hajerne. Herfra handler det om, ikke at blive ædt, drukne, holde sig oven vande eller på anden måde ikke at miste forstanden eller den fysiske førlighed, så man kan søge i det nye år. Gerne i januar eller februar, hvor en ny tildelt kvote endnu ikke er opbrugt. Der er selvfølgelig ikke nogen garanti for ikke at blive smidt ud til hajerne for anden gang. Jeg er et menneske og ikke en torsk. Jeg har perioder, hvor jeg ville ønske, at jeg bare var en torsk. Sådan har jeg det lige nu.”*

Uanset hvad de gode politiske intentioner har været om at skabe en responsiv offentlig sektor, hvor man skulle inddrage brugerne, give dem valgmuligheder og have indflydelse på egen situation, så hører offentlige myndigheder stadigvæk ikke efter og det er et markant og umenneskeligt problem for de borgere, der er i en afhængighedsrelation til en offentlig myndighed. Måske skulle en fremadrettet strategi bare være, at man kaldte en ”spade for en spade” og koncentrere indsatsen om de borgere, der har en resterhvervsevne og som har en chance for at komme tilbage til arbejdsmarkedet. Der findes altså svage borgere, der bliver kastet rundt i systemet indtil de er så dårlige, at de skal have en førtidspension. Her handler det både om svage borgeres livskvalitet og at kommunerne indser, at der er noget, der hedder økonomi på den korte og lange bane.

*Tina Bømler er lektor ved Institut for Sociologi og Socialt Arbejde ved Aalborg Universitet.*

### NOTER:

1. På gruppeniveau blev der i 1989 for at skabe en øget opmærksomhed omkring offentlige institutioners ressourceforbrug indført brugerbestyrelser på skoleområdet, i 1990 på gymnasieområdet, i 1992 på daginstitutionsområdet og i 1995 fulgte dagplejeområdet med.
2. Bjerregaard, R. Kronik i Information, 13. november, 1980.
3. Bekendtgørelse om afskaffelse af arbejdsevne metoden, bekendtgørelse nr. 1418 af 23/12/2012.
4. Forfatteren er bekendt med ejermandens navn til citatet.