

## **Lars Inge Terum**

### **Portvakt i velferdsstaten - om skjønn i sosialtjenesten**

Sosialt arbeid blir beskrevet som praktisk forandringsarbeid, drevet fram av et ønske om å hjelpe dem som er i en vanskelig situasjon.

Sosialarbeiderne må alltid tenke og utøve skjønn overfor klientene.

Hvilke krav er det som stilles til sosialarbeideren som portvakt i velferdsstaten?

De må ta hensyn både til rasjonell problemløsning og visse prosedyriske krav.

### **Rettsikkerhet**

I begrepet rettsikkerhet ligger det et ønske om å beskytte borgerne mot urettmessige inngrep fra det offentlige side. Det finnes to former for rettsikkerhet:

**Prosessuell rettsikkerhet** som angir de krav som stilles til hvordan forvaltningsvedtak skal fattes

og

**Materiell rettsikkerhet** som knyttes til vedtakets innhold.

#### **Prosessuell rettsikkerhet:**

Det finnes noen viktige rettsikkerhetskrav, bla. At forvaltningsvedtak skal fattes på strengt faglig grunnlag, dvs av en person som har et uhildet syn på saken, dvs er upartisk. Vedtaket skal også kunne kontrolleres og overprøves av et overordnet organ. Ved en forvaltningsklage er det et krav om at alle sider ved vedtaket kan prøves. Dette for å beskytte den enkelte mot den offentlige forvaltningen – for eksempel mot at sosialarbeiderne begår urett mot klienten.

#### **Materiell rettsikkerhet:**

Rettsikkerheten er ikke ivaretatt ved at bare de prosessuelle kravene er tilfredsstillt – også materiell er viktig. Et sentralt kjennetegn er at tildeling av økonomisk støtte skal hvile på en helhetlig skjønnsvurdering av behovet til hver enkelt. Dette skaper problemer hver dag på grunn av sosialarbeidernes store arbeidsmengde.

### **Sosialtjenesteloven**

Formålet med denne loven, er først og fremst å fremme økonomisk og sosial trygghet og bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og å forebygge sosiale problemer, og til sist å bidra til at den enkelte får muligheten til å leve og boselvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.

For å ha rett til stønad er det noen krav som må innfris: blant annet at du ikke kan sørge for ditt eget livsopphold gjennom arbeid. Stønaden skal ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjelpen. Et viktig punkt er at alle andre muligheter for hjelp skal være forsøkt før sosialhjelp tillas.

Hjelp til selvhjelp er viktig.

Til syvende og sist er det skjønn som brukes for å vurdere om den enkelte skal få stønad. Tildeling og utmåling av stønad skal skje på grunnlag av en vurdering av den enkeltes behov, dvs behovsprøving.

Portvakten har mulighet til å gjøre en individuell vurdering av om søker har behov for en ytelse, og i hvilket omfang. Her kommer skjønn inn som en veldig viktig faktor.

### Skjønn:

Skjønn kan knyttes til

- Når fastlagde standarder/regler skal anvendes
- Når en i særlige tilfeller har frihet til å avvike fra slike standarder
- Når det må tas beslutninger på områder som verken kan eller bør forhåndsbestemmes i klare og entydige standarder/regler

Det skilles mellom positivt og negativt skjønn.

Positivt: Knyttes til den frihet som den profesjonelle må ha i håndteringen av individuelle tilfeller til å bestemme hvordan gitte mål best lar seg realisere.

Negativt: Knyttes til den ramme- gjerne et lov- eller regelverk- som definerer handlingsrommet i det enkelte tilfelle.

Det skilles også mellom **sterkt** og **svakt** skjønn. Sterkt skjønn har relativt stort rom for skjønn, mens for svakt skjønn er rommet for skjønn innsnevret.

Vi snakker også om formelt og uformelt skjønn. I formelt skjønn er rommet for skjønn helt klart definert, mens når det gjelder uformelt skjønn er rommet uklart, ved at det benyttes begreper som er upresise og som kan tolkes på flere måter.



-Firefeltstabell

### **Skjønn og skjønnsutøvelse.**

Sosialhjelpen er en behovsprøvd ytelse der det brukes diffuse uttrykk som igjen gir stort rom for skjønn. En kan skille mellom positivt og negativt skjønn. Positivt skjønn knyttes til friheten som den profesjonelle må ha de forskjellige tilfellene for å bestemme hvordan gitte mål lar seg realisere. Negativt skjønn på den andre siden knyttes gjerne til rammene som lov- og regelverk som definerer handlingsrommet i de enkelte tilfellene.

Forfatterens utgangspunkt er at skjønn er nødvendig og viktig i sosialt arbeid. Han ser samtidig problematiske sider ved skjønnsutøvelsen.

### **Assymetri**

Sosialarbeideren kan stille krav og nekte å gi tilgang på ressurser dersom kravene ikke innfris. Den som søker ressursene kan ha vanskelig for å forstå hva som skal til for å få tilgang på disse.

### **Grenseløshet**

Uklare grenser for hva som er nødvendig informasjon kan føre til at mange opplever at privatsfæren blir innvadert og at de verken blir respektert eller vist tillit.

### **Vilkårlighet**

Fordi skjønn er en variabel faktor kan like saker bli behandlet ulikt, mens ulike saker behandles likt. Dette er problematisk i forhold til grunnleggende krav om rettssikkerhet og tanken om likebehandling.

### **Forutsigbarhet**

Utstrakt bruk av skjønn kan skape tillitsproblemer fordi følelsen av å bli tatt på alvor og å bli behandlet lik linje med andre kan bli truet. Forutsigbarheten, som er en viktig faktor for tillit kan forsvinne.

### **Ansvarsfraskrivelse**

Så lenge den som utøver skjønn holder seg innenfor godtatte rammer kan han eller hun vanskelig stilles til ansvar for resultatet av skjønnsutøvelsen.

### **Private verdier**

Skjønnsutøvelsen styres ofte av utøverens private normer og verdier uten at vedkommende er klar over det. Dette kan være problematisk ikke minst fordi samme sak kan bli behandlet på like mange ulike måter som det finnes ulike saksbehandlere på et kontor.

## **Problematisk, men nødvendig**

Det er verken mulig eller ønskelig å lage regler som i detalj instruerer hvem som skal få hva på alle velferdsstatens områder. Det vil alltid være områder der skjønnsmessig vurdering av enkelt tilfeller er nødvendig. Dette sikrer både fleksibilitet og det å gi adekvat behandling eller ytelse.

Skjønn er også viktig for å bestemme hvilken regel som skal anvendes i den enkelte sak. Skjønn er videre et nødvendig element når det enkelte tilfellet faller under en generell lov. Det må da gjøres tolkninger og valg mellom forskjellige mulige handlingsalternativer.

Det mest problematiske iføle Terum, er når skjønnsetøvelse blir sett på som uproblematisk. Fordi skjønn i ulike profesjoner påvirker så mange menneskers live mener Terum at det er viktig at det studeres og kritiseres.

## **Skjønnsetøvelse**

### Behovsprøving og likebehandling

Likebehandling er at like tilfeller skal behandles likt og ulike tilfeller ulikt.

Ved individuell behovsprøving er det ulike tilfeller som skal behandles ulikt.

## **Vingnettmetoden**

Vingnettmetode er en framgangsmåte for å studere i hvilken grad like tilfeller blir behandlet likt. En vignett er et ark med kortfattet informasjon om en tenkt person, familie eller et hushold.

Metoden går ut på at beslutningstakerne får presentert fiktive tilfeller som de skal vurdere og ta stilling til. Opplegget bygger på at alle blir forelagt den samme informasjonen og at tilfellene i den forstand er like.

Metoden kan gi god innsikt i resonnementer og argumenter som ligger bak vedtakene. På denne måten kan de gi kunnskap om hvorfor like saker blir behandlet forskjellig.

I Terums undersøkelse ble sosialarbeidere ved 44 sosialkontor rundt om i landet presentert for 3 vignetter. Disse var utarbeidet i samarbeid med erfarne sosialarbeidere slik at de skulle bli så realistiske som mulig.

To av vignettene ble behandlet på et fellesmøte, mens en vignett ble behandlet i to trinn. Forst skulle hver enkelt saksbehandler ta stilling til vignetten, deretter ble de samlet for å drøfte vignetten på nytt. Her skulle man komme fram til en felles løsning.

Hensikten var delvis å få et bilde av hvor ulikt sosialarbeiderne ved samme kontor behandlet like ”søknader” samtidig som det kunne bidra til å gi bedre kunnskap om hvorfor sosialarbeiderne kom fram til ulike løsninger.

Resultatet av vignettene var at sosialarbeidernes vurderinger varierte mye fra kontor til kontor. Fordi det er den felles løsningen som teller så viser det ikke hvor mye det også varierer innad på kontoret. Terum fant kun ett kontor som avslo mer enn en av de tre ”søknadene”. Han fant heller ingen sammenheng i hvor mye hvert kontor gir til søkerene. Det var ikke slik at det kontoret som ga mest til den ene også ga mest til de to andre. Dette betyr at det ikke bare varierer mellom hvert kontor, men at det også varierer hvor mye en innad på kontoret gir til ulike søkere.

### Verdisyn styrer

En studie av sosialarbeidernes skjønnsutøvelse viser at sosialarbeiderne hadde uklare forestillinger om fagets grenser og om mer private verdi- og rettferdighetsoppfatninger hadde en legitim plass i skjønnsutøvelsen.

Uenigheten knyttet seg primært til hva som ble oppfattet som rimelig og hvilke verdi- og rettferdighetsoppfatninger som burde gjelde.

Konklusjonen var at sosialarbeidernes yrkesutøvelse i begrenset grad ble styrt av rettsregler og sosialfaglige argumenter, men at den i forbausende grad synes å være styrt av den enkelte sosialarbeiders egne holdninger, evt. I samspill med ”kulturen” ved det enkelte sosialkontor.

Sosialt arbeid består ikke bare av teoretisk kunnskap men har også en verdiforankring, dvs at faget består av både kunnskap og verdier og at dette i yrkesutøvelsen må gis et personlig uttrykk. Sosialarbeiderne står ofte i praktiske handlingssituasjoner hvor de jevnlig stilles ovenfor spørsmålet: ”hva bør jeg gjøre?”. Noen ganger kan de se på lover eller å vise til kunnskap basert på systematisk empirisk dokumentasjon, men ofte må de handle ut fra verdier eller mål som skal realiseres.

### Problemfylt verdiforankring

*Etikken stiller spørsmålene, fagene gir svarene. – Lingaas 1996.*

Kunnskap om høyerestående etiske prinsipper kan i noen grad hjelpe sosialarbeidernes skjønnsutøvelse, men de angir ikke konkret handlingsveiledning. I tillegg vil flere av prinsippene kollidere, selv om de hver for seg kan rettferdiggjøres prinsipielt. For eksempel når det gjelder spørsmål om behandlingen av rusmisbrukerne vil for eksempel normen om at du skal gjøre alt for å redde liv, kunne kollidere med normen om at en skal respektere den enkeltes integritet. I sosialarbeidernes praktiske hverdag er det derfor verdi- og normkollisjonen som dominerer.

## **KAPITTEL 10. SOSIALARBEIDEREN SOM PORTVAKT**

Portvaktens problematiske oppgave er å bestemme hvem som skal slippe inn og hvem som skal avvises.

Selv om sosialhjelpen i noen grad kan lindre økonomiske problemer, impliserer det samtidig en opplevelse for de som mottar det, av at de er annenrangs borgere: De som ikke klarer seg selv. Det bidrar til å underminere klientens selvrespekt. De som oppsøker sosialkontorene har ulike behov.

Noen trenger økonomiske råd, mens andre generelt søker etter penger. Dette skaper problemer, fordi det er så stor mangel på individuell behandling. For å kunne forstå den ”andre” må sosialarbeiderne i noen grad kunne ta innover seg hva problemet består i. Dette krever evne til å yte omsorg, evne til å være seg selv og kommunisere oppriktig og evne til å oppfatte klientens opplevelser og følelser på en sensitiv og nøyaktig måte. – Personlig kompetanse.

### Den vanskelige subjektiviteten

Som myndighetsutøver er oppgaven å fordele offentlige ressurser på en rettferdig måte. Det krever at sosialarbeiderne må opptre nøytralt og likebehandlende i forhold til ulike personlige oppfatninger og verdier. Dette stiller sosialarbeiderne i en veldig vanskelig stilling. Sosialhjelpens portvaktrolle krever med andre ord evne til både deltakelse og distanse.

Det er to sosialarbeiderroller: Hjelperollen og kontrollrollen.

Hjelperollen er knyttet til en klient-, omsorgs-, og behandlingsorientering, og til en positiv tolkning av yrkesrollen. Kontrollrollen er knyttet til forvalterregel-, eller systemorientering, og til en negativ fortolkning av sosialarbeiderrollen. Derav motsetningen mellom hjelp og kontroll, og mellom klientinteresse og systeminteresse. Det skapes et bilde av at lover og regler bidrar til å gjøre utøvelsen av godt faglig arbeid vanskelig.

Forestillingen om at sosialarbeiderne enten er ”statens eller folkets tjenere”, er med andre ord grunnleggende problematisk. Den uttrykker en manglende forståelse for demokrati, for rettslig regulering og for de rettssikkerhetskrav som må stilles til offentlig virksomhet.