

# DET KOMMUNALE SELVSTYRE SET INDEFRA

## *En personlig kommentar*

Simon Thorbek

### **En personlig kommentar.**

Mine praktiske erfaringer med det kommunale selvstyre skyldes et 9 mdrs. vikariat som juridisk konsulent på et københavnsk socialcenter. Arbejdet bestod primært i at rådgive sagsbehandlere og klienter om juridiske spørgsmål i lejesager, skilsmisseproblemer, gældsforpligtigelser, aktindsigt, beskikkelse af værger, straffesager mod unge under 18 år m.m. I forbindelse med denne rådgivning blev jeg som konsulent også involveret i socialretlige problemstillinger, især indenfor bistandslovens område.

Kommentarerne bygger, som nævnt, kun på mine erfaringer fra en ret kort ansættelsesperiode, og er kun udtryk for mine subjektive generaliseringer af erfaringer, som måske ikke er typiske for kommunen.

Københavns social- og sundhedsforvaltning er meget stor og uoverskuelig, med en vidtstrakt funktions- og båseopdeling. Efter 9 mdrs. ansættelse føler man sig stadig meget usikker om de rigtige kommando-veje, hvem der har kompetancen o.s.v.

Set indefra er Københavns socialpolitik ikke så dårlig, som den har ry for at være. Institutionsdækningen og servicetilbudene er relativt rimelige sammenlignet med mange andre kommuner. Sparekniven bliver ikke ført konsekvent ind til benet. København kunne godt sætte flere på den lave varige hjælp, udmåle den forbigående § 37-hjælp strammere, afvise flere ansøgninger, stoppe sygedagpengene tidligere o.s.v. uden at begå vold på den sociale lovgivnings vide rammer. I nogle tilfælde har København endda valgt at yde hjælp i videre omfang end socialministeriets rammer tillod.

På det sociale område er København i udpræget grad de gode viljers by. Politikerne accepterer en høj beskatning, som i høj grad kommer det sociale område til gode. Embedsmændene i centralforvaltningens forskel-

lige afdelinger pukler med at formidle lovgivning og politiske beslutninger til de lokale socialcentre. Sagsbehandlerne yder en stor indsats for at hjælpe klienterne igennem maskineriet.

Når så meget alligevel går galt i København, og kommunen blandt brugerne af det sociale system har et elendigt ry, skyldes det bl.a. et utroligt bureaukrati. Social- og sundhedsforvaltningen er hierarkisk opbygget, med en stærk funktionsdeling, og med et virvar af krydsende kompetanceregler, som kan tage livet af enhver form for helhedssyn ved skønsudøvelsen.

Enhver mere banebrydende eller lidt utraditionel beslutning skal passere mange ukoordinerede beslutningsled, som hver især er udstyret med en reel vetoret eller med mulighed for efterfølgende at sabotere beslutningen. Nyskabelser, som kræver ændret fordeling af kompetance eller ressourcer, brug af nye arbejdsmetoder e.l. har store chancer for at blive saboteret undervejs i det formelle og uformelle beslutningshierarki.

I de klientrettede sager er ventetiden ind imellem så lang, at formålet med en påtænkt foranstaltning (støttepædagog, dagpleje, institutions-anbringelse, plejehjemsforebyggende indsats, arbejdsprøvning o.s.v.) er forspildt. Sagsbehandlerne har ofte viljen til at yde et solidt socialt arbejde, men de er placeret i et Kafkask spindelvæv af detailforskrifter, kompetenceregler, indberetningssystemer, konteringsplaner, statistiksystemer, registreringskrav o.s.v., at sagsbehandlere, som fortsat ønsker at lave visionært socialt arbejde, må gøre det halvt i det skjulte, ved at omgå reglerne.

Lovgivningsmagten har også i den sociale lovgivning placeret socialforvaltningerne midt imellem 2 stole, ved på den ene side at forudsætte et brud med traditionel juridisk tænkning, ved at kræve individuel helhedsrettet skønsudøvelse i hver enkelt sag, og på den anden side fortsat forvente, at lighedsgrundsætningen overholdes. Denne konflikt mellem lighed, retfærdighed og behovsvurdering er p.g.a. Københavns størrelse og de mange adskilte lokalkontorer tilspidset og uløst.

Problemet bliver ikke mindre af statsmagtens meget tvetydige holdning til den juridiske skønsudøvelse og til grænserne for det kommunale selvstyre. På den ene side har socialministeriet stædigt fastholdt det individuelle skøn, ved som hovedregel at nægte at angive faste beløbsrammer eller kriterier i cirkulærer o.l. ligesom ankestyrelsen har været yderst tilbageholdende med at tilsidesætte det kommunale skøn i enkelt-sager.

På den anden side udsender de centrale sociale myndigheder en strøm af retsforskrifter og vejledninger, som indsnævrer skønsudøvelsen og skaber stor usikkerhed om det lokale kommunale skøns indhold.

Skønsudøvelsen i den enkelte sag vanskeliggøres også, fordi de centra-

le, statslige myndigheder har en yderst lemfældig omgang med hjemmels-spørgsmålet, så det for de kommunale myndigheder og sagsbehandlere er en næsten uoverkommelig opgave, at vurdere om en forskrift er af bin-dende karakter, eller om der er tale om en vejledende udtalelse.

De centrale myndigheder udsteder regler, som efter deres formulering er bindende uden lovhjemmel. Angiver regler i cirkulærereform, som bur-de have været udstedt i bekendtgørelseform. Anvender kategorisk bindende formuleringer i vejledninger. Kommer med vejledende formule-ringer i bekendtgørelser eller cirkulærer. Begrunder enkeltafgørelser ved at henvise til ikke-bindende cirkulæreskrivelser o.s.v.

Dette misk-mask i det sociale områdes regelsystem, skaber usikkerhed om, hvad det juridiske skøn i den enkelte sag egentlig går ud på og har forstærket en udvikling, hvor det individuelle juridiske skøn erstattes af et generelt politisk skøn i den enkelte kommune.

Konflikten mellem den individuelle skønsudøvelse og lighedsgrundsæt-ningen – forstået som ønsket om at skabe ensartet praksis i den enkelte kommune – har medført en udvikling, hvor lovgivningens krav om skøns-mæssige individuelle afgørelser i den københavnske administration, bliver erstattet af en stadig strøm af generelle interne (hjemmelige) instrukser. Sagsbehandlere på socialcentre i København er udstyret med knap 1 reolhylde-meter interne cirkulærer, som indsnævrer skønsudøvelsen i retfærdighedens navn.

Igennem mange år har man stiltiende accepteret kommunens ret til gennem interne instrukser at erstatte det individuelle juridiske skøn, med et generelt politisk skøn i den enkelte kommune. Uantastet af de centrale myndigheder, kan kommunale sociale udvalg i interne instruk-ser bestemme, at enlige forsørgere ikke kan få revalideringsstøtte, at studerende ikke kan komme ud for sociale begivenheder, eller at de højst må have en formue på 5000 kr., hvis de alligevel skal have bi-standshjælp, at vaskeudgifter til et barn, som tisser i sengen – uanset konkret dokumentation – altid er 200 kr. pr. md. o.s.v. o.s.v.

Denne tendens til at hver kommune, for at slippe ud af klemmen mellem lighedsgrundsætningen og den individuelle skønsudøvelse, fast-sætter interne regler, som begrænser skønsudøvelsen er grundlæggende i modstrid med bistandslovens intentioner om at dække de behov, de sociale begivenheder skaber.

Det får måske være, hvad det være vil. Der er så mange andre af social-reformens intentioner, som heller ikke er virkeliggjort. 275 forskellige udformninger af en lighedsgrundsætning er måske bedre end slet ingen. Værre er det, at tendensen til at erstatte det individuelle juridiske skøn med et generelt politisk skøn i den enkelte kommune, gennem udstedel-se af mere eller mindre ulovlige interne instrukser, har medført, at regel-fortolkning og bistandsudøvelse, er blevet en del af det kommunale selv-

styre: Mange kommuner opfatter de skønmæssigt fastsatte sociale ydelser, som en del af kommunernes "private" område og bliver fornærmede, hvis udenforstående blander sig i selvstyret og forsøger at skabe en landsdækkende minimumsstandard for sociale klienters leveniveau.

Klienternes retsløshed bliver total, hvis juridiske skønsprincipper på det sociale område erstattes af kommunalt selvstyre.