

Kristian Andenæs: Sosialomsorg i gode og onde dager

TANO, Oslo 1992

ANMÄLD AV KARSTEN ÅSTRÖM

Andenæs avhandling handlar om den kommunala socialvården i Norge. Hans syfte har varit att studera utvecklingen av lagstiftningen om ekonomisk socialhjälp och dess tillämpning och att värdera den norska sociallagstiftningen, dels i förhållande till centrala juridiska begrepp som rättssäkerhet och rättigheter, och dels mot bakgrund av socialpolitiska och organisatoriska förhållanden. Härav framgår det att avhandlingen är tvärvetenskaplig. Avhandlingens material är i första hand empiriskt, men även enskilda rättskällefaktorer blir grundligt behandlade. Vad detta innebär för bedömningen av avhandlingen skall jag återkomma till i slutet av denna recension.

Ett viktigt förhållande i Andenæs arbete är det mellan socialt arbete och juridik. Här gör författaren också utblickar mot Sverige och hänvisar till forskare i socialt arbete som funnit att det är andra faktorer än de rättsliga som bestämmer innehållet i det sociala arbetet. Han finner att Norge i detta avseende är likt Sverige. En viktig skillnad dock, som Andenæs också lyfter fram, är den att juridiken spelar en betydligt större roll i den svenska socionomutbildningen än vad som är fallet i den norska. Vilka skillnader detta leder till i praktiken skall jag också återkomma till.

Efter en introduktion till socialrätten

redovisar Andenæs sina teoretiska och metodologiska utgångspunkter. Han anknyter såväl till polycentrisk rättsvetenskap som "legal pluralism" och poängterar att rätten tillämpas i skilda miljöer och att lagstiftaren också borde anpassa lagstiftningstekniken efter vilka som skall tillämpa en viss lagstiftning.

Andenæs har använt sig av en rad olika material som förarbeten, centrala anvisningar, lokala anvisningar, egna och andras empiriska undersökningar av kommunal praxis och överklagade ärenden samt intervjuer med socialarbetare. Ett material som Andenæs också bygger på, är den så kallade klientaktionen.

Andenæs konstaterar efter en genomgång av den sociala lagstiftningens utveckling, att denna inte enkelt låter sig beskrivas som en successiv övergång från rättsstat till välfärdsstat. Dels för att den strikta normrationella regeltillämpningen aldrig nådde ner till administrationen av de fattigas bidrag och dels för att ideologiska, ekonomiska och andra förutsättningar varierat i vad Andenæs kallar "gode og onde dager".

Efter en genomgång av förarbetena till sosialomsorgslagen konkluderar Andenæs att på det hela taget ger förarbetena liten vägledning vad gäller tolkningen av enskilda paragrafer. Vad som också hänt är att

förarbetena delvis kommit att uppfattas och förstås på ett annat sätt idag, orsakat av samhälleliga förändringar och värderingar. Andenæs finner också att socialrätten inte utvecklats i takt med den allmänna förvaltningsrättens utveckling och visar att i jämförelse med Sverige har också vad han kallar "socialarbetarideologin" kommit att spela en större roll tidigare i Norge än vad som varit fallet i Sverige. Sett från svensk horisont skulle detta kunna förklaras just av en större grad av förrättsligande i Sverige och genom en fastare processuell ordning med betydligt större möjligheter till domstolsprövning av enskilda ärenden.

Ytterligare en intressant skillnad i ett svenskt perspektiv är den successiva normeringens karaktär och betydelse. Likheterna i de materiella regler som avgränsar rättigheter är påfallande, men i det norska systemet har departementet möjlighet att utfärda såväl bindande som rådgivande föreskrifter. Detta är inte fallet i Sverige, där de olika centrala, regionala och lokala nivåerna är mer självständiga i förhållande till varandra. En viktig slutsats för Andenæs är att departementet varit alltför undfallande när det gällt att styra kommunerna och därmed stärka de enskilda medborgarnas sociala rättigheter. Sådana brister i Sverige kan i detta avseende inte skyllas regering och departement.

I ett kapitel om kommunala riktlinjer och kommunal praxis refererar Andenæs till dels egna undersökningar men framförallt till ett antal studier gjorda av andra, det vill säga sekundärkällor. De slutsatser som Andenæs drar, är att det finns skillnader mellan olika kommuners riktlinjer vad gäller socialbidrag, och att det finns stora och allvarliga brister i tillämpningen utifrån

rättssäkerhet och likabehandling. För det första framstår dessa brister som större i Norge än i Sverige, med utgångspunkt i några svenska undersökningar. Frågan är då om skillnaderna är reella eller om det beror på att olika metoder och tillvägagångssätt använts för att finna brister. Det finns förhållanden som tyder på att de är reella. Skillnader i den sociala utbildningen mellan länderna, skillnader i de processuella reglerna, skillnader i kontrollfunktioner och inte minst skillnader i möjligheter för den enskilde att besvära sig över kommunala beslut.

Emellertid kan jag inte helt frigöra mig från tanken på att en del av skillnaderna kan bero på faktorer knutna till undersöknings- och analysmetoder. Jag skall ta upp några sådana frågetecken kring Andenæs empiri. Andenæs säger att de tre kommuner som studerats antagligen ger en god bild av hur det är i många norska kommuner. Ja, kanske det, men det finns ingen övertygande diskussion om varför så skulle vara fallet. Nu tror jag inte att man kan uppnå en särskilt hög grad av representativitet i kommunstudier med mindre än att dessa omfattar ett orimligt stort antal kommuner, men jag saknar en analys i termer av representativitet eller typfall.

I den undersökning i tre kommuner som Andenæs själv gjort, framkommer en skillnad när det gäller andel bidragsärenden som lett till avslag. Den mycket låga avslagsprocenten i två av kommunerna förklaras med att den antagligen är kopplad till att det i dessa kommuner finns en hög grad av informella avslag, "uformell siling", vilket innebär att en begäran om bidrag aldrig formuleras som ett ärende och dokumenteras. Detta är ett högst rimligt antagande,

men någon närmare analys som stödjer detta, finns inte. Ett stöd i undersökningen för antagandet, är att det i just dessa två kommuner med låg avslagsfrekvens, finns en hög andel biståndsbeslut utan formell ansökan, men dessa två förhållande har inte explicit kopplats till varandra av Andenæs.

När det gäller kommunal praxis i övrigt, hänvisar Andenæs till ett antal sekundärstudier. Dessa är så kortfattat redovisade att det är svårt att ta ställning till tillförlitligheten och generaliserbarheten. Särskilt när det gäller redovisningen av den så kallade klientaktionen uppstår tveksamheter. Det material som ingår i denna undersökning härrör från sådana enskilda fall där den enskilde är missnöjd med den behandling eller det beslut som han fått. Vad undersökningen otvivelaktigt visar är att det förekommer mycket allvarliga brister och fel i handläggningen av och beslutsfattandet i ett stort antal kommunala bidragsärenden. Vad den inte visar är i vilken omfattning dessa brister förekommer och om det finns några samband mellan faktorer som kommundyp, professionell kompetens, ekonomi, arbetslöshet eller politisk sammansättning i kommunala nämnder och felaktigheter i materiellt och processuellt hänseende.

Efter att ha konstaterat att såväl rättspraxis som rättsvetenskapens betydelse för kommunal praxis är mycket begränsade, följer en utförlig granskning och analys av det utredningsarbete som skett på området efter 1964. År 1985 kom "Sosiallovsutvalgets" utkast till ny sociallag. Förslaget innebar bland annat en ökad normering och en precisare reglering av sociala tjänster. Detta var enligt Andenæs en bra bit på väg, men utredningen hade misslyckats med att integrera rättslig reglering med social kunskap

när det gällde att precisera regler. Vad som saknades var en integrering mellan rättsliga värden och 1970-talets socialpolitiska diskussion, och den sociala professionens kunskapsutveckling. Skäl till misslyckandet som Andenæs för fram är att lagutredningen försökt rättsliggöra den sociala sektorn på ett traditionellt juridiskt sätt och inte sett reglerna i de sammanhang i vilka de skulle komma att tillämpas, inte anpassat reglerna efter vilka som skulle tillämpa dem och inte heller haft klara föreställningar om olika rättsliga argumentationsmodeller.

Sociallovsutvalgets utkast lades till grund för en proposition 1988/89, vilken enligt Andenæs försvagade rättighetskaraktären. Andenæs citerar ur propositionen där det sägs att man önskar behålla ramlagskonstruktionen, att lokala förhållanden skall kunna påverka tillämpningen, att reglerna skall ge utrymme för professionella bedömningar och vara flexibel i en snabb samhällelig förändring. Dessa uttalanden anser Andenæs oförenliga med ett rättsäkert system och även med vad som sägs i Sosiallovsutvalgets utkast. Jag är inte helt övertygad om detta.

Propositionen blev inte antagen av riksdagen utan ytterligare en proposition lades 1991. I denna försvagades rättighetslagstiftningen ytterligare. Det lagtextförslag som presenterades vad gäller angivandet av rätten till socialt bistånd, uppvisar många likheter med den svenska socialtjänstlagens 6 §. I förslaget anges dock att villkor för socialbidrag skall kunna ställas och att besvärordningen inte skall byggas ut. Andenæs pekar på att den sociala lagstiftningen långtifrån lever upp till allmänna förvaltningsrättsliga krav, särskilt när det gäller besvärsmöjligheterna.

Igen är det intressant att jämföra med svenska förhållanden. De tankar som fördes fram i Norge under början av 1990-talet är i stor utsträckning de samma som förs fram av minoriteten i den sittande socialtjänstkommitténs betänkande (SOU 1993: 30). Majoriteten i den svenska kommittén föreslår i stället en precisering av rättighetsreglerna, med kvarvarande möjligheter för professionella bedömningar och vissa lokala skillnader, samt att de omfattande besvärsmöjligheterna skall bestå oförändrade. Inte minst det senare är betydelsefullt, och det är här den största skillnaden mellan norsk och svensk rätt finns.

I Sverige är besvärreglerna vad gäller rätten till socialt bistånd i överensstämmelse med allmänna förvaltningsrättsliga principer. Inom parentes sagt, råder emellertid stor osäkerhet om vilken riktning den sociala rättighetslagstiftningen skall ta i Sverige. Den borgerliga regeringens respektive ledamöter i lagkommittén är oeniga och fördelar sig mellan majoritet och minoritet.

Vi har nu kommit fram till Andenæs sammanfattande slutsatser. En slutsats är att den rättsutveckling som sedan 1930-talet inneburit en förstärkning av de svagas sociala rättigheter bröts 1985 och har sedan dess successivt försvagats. Andenæs identifierar fem faktorer: kommunalisering, privatisering, internationalisering, flexibilisering och en reflexiv rätt. Dessa faktorer kan ses som motkrafter till en förstärkning av rättighetsutvecklingen, men även som externa krafter som kan påverka rätten i olika riktningar.

Mycket i Andenæs avhandling pekar på att han uppfattar en rad faktorer som negativa för den rättsliga utvecklingen, decentralisering av beslut, överlåtande av bedöm-

ningar till professionella, målrationellt beslutsfattande, flexibilitet med mera. Här håller jag inte helt med Andenæs och jag menar också att han inte presenterat något entydigt empiriskt stöd för påståendet. Det är därför med tillfredsställelse jag konstaterar att de krafter som Andenæs finner motverka rättighetstänkandet också kan vara självständiga krafter och påverka rättens utveckling i olika riktningar. Jag menar att vi behöver bara göra en jämförelse mellan Norge och Sverige för att finna att en faktor som reflexiv rätt, det vill säga en betoning på processuella regler, för Sveriges del varit av avgörande betydelse när det gäller att stärka den enskildes rättigheter. Genom en formaliserad process, insyn, central och regional tillsyn och besvärsmöjligheter, kan en del av de svagheter som uppstår i samband med oklara materiella regler i en ramlag kompenseras för.

Andenæs drar också slutsatser om varför den sociala lagstiftningen inte fungerar i enlighet med sina målsättningar. Han för fram ekonomiska och organisatoriska orsaker. Mot båda dessa krafter skulle rätten kunna vara en styrka. En tydligare reglering kan bättre stänga ute ogrundade kommunalekonomiska hänsynstaganden och begränsa den kommunala självstyrelsen i vissa avseenden. Andenæs talar också om orsaker knutna till den sociala professionen. Med hänvisning till intervjuer med socialarbetare i tjugo kommuner, visar han att personlig moral och värderingar är starkt styrande i beslutsfattandet och att juridiken spelar en liten roll. Det finns klara brister i den sociala utbildningen med avseende på regler och regeltillämpning och utbildningen är inte avpassad för de komplicerade beslutsituationer som finns i verkligheten.

Hur ska då en god social lagstiftning komma till stånd? Andenæs har ett, enligt min uppfattning, gott recept. Utgångspunkten är att reglerna skall läras och förstås och erhålla legitimitet hos de som skall tillämpa dem. Han pekar på krav på reglerna. Reglerna måste formuleras på ett begripligt språk och innehålla begrepp som är relevanta. Det sammanhang där reglerna skall användas måste uppfattas på ett likartat sätt av lagstiftare och laganvändare. Reglerna måste också bygga på värderingar som har fotfäste hos användarna. Emellertid ser jag en viss oklarhet hos Andenæs om hur dessa regler i så fall faktiskt skall se ut. Som jag ser det kräver denna typ av regler ett visst mått av öppenhet och koppling till ett målrationalt beslutsfattande, medan det i avhandlingen på flera ställen slås fast att rättighetsreglerna skall vara preciserade och bygga på normrationalitet. Den senare typen av regler kanske inte är den typ som i första hand vinner legitimitet och sammanfaller med socialarbetares uppfattningar om verkligheten.

Sammantaget är Andenæs avhandling om sosialomsorgen en god bok om gode och onde dager. Den visar på ett övertygande sätt de komplikationer vi står inför och alla de motsättningar på skilda plan som finns vid regleringen av rättigheter för de sämst ställda. I vad mån skall allmänna rättssäkerhetsprinciper gälla. Skall beslutsfattandet vara lokalt politiskt, professionellt eller i form av juridiskt grundad myndighetsutövning. Olika tider har haft sin lagstiftning och Andenæs har på ett övertygande sätt visat att det inte finns en rak utvecklingslinje och hur känslig såväl lagstiftningsprocessen som tillämpningsprocessen är för ekonomiska och ideologiska

förändringar. Hur kan rätten användas för att stärka de svagas ställning och vilka faktorer begränsar dessa möjligheter. Det fullständiga svaret har vi inte fått, men Andenæs avhandling för oss en bra bit på väg mot detta.

I ett svenskt perspektiv blir Andenæs avhandling än mer spännande. Det finns mycket stora likheter mellan Norge och Sverige, men samtidigt betydande skillnader när det gäller lagstiftningens omfattning, utformning, fördelning av makt mellan central och lokal nivå, användandet av olika beslutsrationaliteter och så vidare. Det finns även skillnader mellan socialarbetarnas utbildning och därmed förhållningsätt. De olika systemen blir begripligare när de analyseras i ljuset av grannlandets perspektiv.

Från grannlandets horisont reser sig också frågan varför Andenæs blev dr philos och inte dr juris? I en recension av avhandlingen har Asbjørn Kjønstad förklarat varför. (TfR 3-4/93 s 388-394) Om det hade varit så enkelt att det som är rättsdogmatik är rättsvetenskap och allt annat olika former av samhällsvetenskap, hade det varit enkelt att förstå. Emellertid skriver Kjønstad att "skillet mellom dr. juris og dr. philos. faller altså ikke nødvendigvis sammen med skillet mellom rettsdogmatikk på den ene siden og andre tilnæringer til rettsregler, retslige institusjoner og retslige fenomener på den andre siden". Med andra ord kan tvärvetenskapliga arbeten betraktas som rättsvetenskap och därmed leda till dr. jurisgrad.

Härefter ställer Kjønstad frågan vad som är speciellt med rättsvetenskap i förhållande till andra vetenskaper och finner att traditionen bör vara utgångspunkt och att

frågan dessutom är universell. Jurister från olika länder brukar få samma typ av frågor och arbeta med samma problemställningar. Att det finns ett empiriskt stöd för detta tvivlar jag på. Jag kan bara säga att för min egen del bekräftas påståendet inte av de internationella kontakter jag har och har haft.

Hur som helst, Kjønstad menar att för en dr. jurisgrad måste doktoranden visa kunskaper och insikt i juridiska grundbegrepp och rättslig argumentation, samt att han behärskar de regler som finns på det aktuella området. Därefter räknar han upp en lång rad exempel från Andenæs avhandling, som ger uttryck för brister i dessa avseenden. Allvarligheten i dessa brister kan jag inte fullt ut ta ställning till, men för en svensk läsare är intrycket att Andenæs har god kunskap om det gällande regelsystemets uppbyggnad, struktur och innehåll.

Vad jag däremot kan ta ställning till är påståendet att Andenæs inte skulle ha visat att han har tillräcklig kunskap i juridisk teori. I ljuset av svenska avhandlingar i juridik är den teoretiska diskussionen och referat till juridisk teori, och även nordisk socialrätt, minst sagt rikhaltig och väl använd i sina sammanhang. Att Andenæs inte i tillräcklig grad refererat till sin namne Johs, utan mer till sig själv, är en form av kritik som är svår att ta på allvar.

Kjønstads slutsats är att avhandlingen är bristfällig vad gäller bruk av lagstiftningen, rättspraxis, rättsteori och allmänna rättsprinciper. Låt vara att de detaljmärkningarna Kjønstad pekat på kanske har fog för sig. Skall avhandlingen därmed betraktas som ej juridisk trots att den innehåller mer rätts-

teori än vad som är brukligt, en rik genomgång av praxis (låt vara inte från högsta instans eftersom den i stort sett saknas), behandling av allmänna rättsprinciper i sitt samhälleliga sammanhang samt rättshistoriska, rättssociologiska och rättspolitiska undersökningar och slutsatser? Givet Kjønstads egen utgångspunkt, att rättsvetenskap inte nödvändigtvis är lika med rättsdogmatik, finner jag inte ställningstagandet välgrundat, då bedömningen inte skett utifrån en sammanvägande värdering av de delar av avhandlingen, där författaren närmast sig rätten med andra angreppssätt.

Från min svenska horisont är jag förvånad. Den juridiska fakulteten i Oslo har varit ett föredöme för många jurister med tvärvetenskapligt intresse i Sverige. Vid fakulteten har producerats kunskap och formulerats teorier som haft stor betydelse långt utanför Norges gränser. Beslutet att inte ge Andenæs en dr.jurisgrad, menar jag vara ett utslag av revirtänkande, som inte på något sätt befrämjar tillväxten i kunskap om regelsystem och regelsystems samhälleliga sammanhang. Men, kanske är det med tvärvetenskap som med socialomsorg, det finns "gode og onde dager".

Författarupplysningar:

Karsten Åström, Jur dr, MA, verksam som universitetslektor vid Socialhögskolan, Stockholms universitet