

# Socialtilsynets uvildighed som retfærdighedsorientering

**Tine Fristrup**

Denne artikel undersøger socialtilsynets retfærdighedsorientering gennem en oplevelsesanalyse, hvor en oplevet rundvisning i Sputnikhyblerne – et §107-botilbud til unge med autismespektrumforstyrrelser, kan forstås som en social iscenesættelse af et socialisationsfelt, der reguleres af socialtilsynets uvildighedspraksis, som en ny retfærdighedsorientering i regeringens retfærdige retning for det danske samfund. Kvalitet og retfærdighed kobles politisk sammen i socialtilsynets konstruktion som uvildig tilsynsmyndighed, der skal sikre kredsløbet mellem politik, produktion (pædagogisk praksis) og borger. Et kredsløb, der blev etableret med moderniseringsprogrammet i 1983, hvor skiftet fra vækst til omstilling installerede en udgiftspolitisk dagsorden, der gennem markedsstaten skulle reducere udgifterne i velfærdsstaten. Socialtilsynet skal sikre kvaliteten i de specialiserede sociale tilbud gennem kvalitetsstandarder, der ikke må gå hen og blive pseudomålsætninger, hvor man i produktionen tilsidesætter det individuelle skøn, dvs. borgernes målsætninger. Socialtilsynet skal sikre balancen mellem retssikkerhed og træfsikkerhed, således at kvalitetsindikatorerne ikke bliver til attraktorer i den pædagogiske praksis, så de individuelle målsætninger tilsidesættes.

**Emneord: Tilsynsreformen, modernisering, udgiftspolitik, kvalitetsindikatorer, pseudomålsætninger**

## Oplevelsesanalysen og den sociale iscenesættelse

Oplevelsesanalysen er forbundet med figurationssociologien, den psykoanalytiske kulturanalyse og den historiske antropologi (Nagbøl & Fristrup (red.) 2020). Oplevelsesanalysen overskrider traditionel fænomenologi, idet individet i oplevelsesanalysen altid allerede er indlejret i en samfundsmæssighed, hvor samfundsmæssige strukturer sætter sig igennem på det konkrete oplevede og erfarede plan, som sociale iscenesættelser af samfundsmæssige socialisationsprocesser. De personlige oplevelser er mere end private og viser gennem konkrete scener, hvordan menneskers livssammenhænge udfolder sig ved fx en rundvisning i Sputnikhyblerne, der er et privat §107-botilbud for unge med en autismespektrumforstyrrelse (ASF).

Når jeg efterfølgende iscenesætter oplevelsen med min søn gennem vores besøg og rundvisning i Sputnikhyblerne, muliggøres en sanselig orientering i, hvordan

det er at være en familie, der har brug for hjælp i det kommunale system inden for det specialiserede socialområde. Her trækker jeg på oplevelsesanalysens processociologiske orientering (Nagbøl & Fristrup (red.) 2020), hvor besøget i Sputnikhyblerne kan forstås som en figuration, der er konfigureret af 'den politiske diskurs', hvormed mødets intersubjektivitet er såvel personligt som politisk.

Det er med oplevelsesanalysen muligt at tage afsæt i 'en scenisk beskrivelse', der udfolder den konkrete oplevede og erfarede situation, hvor man er tilstede og sanseligt involverer sig i de forhold, som man oplevelsesanalytisk vil forstå. Den sceniske forståelse i oplevelsesanalysen trækker på psykoanalysens interaktionsform (setting), hvor man forsøger at forstå, hvad der opleves i den analytiske proces gennem frie associationer og åben opmærksomhed (Nagbøl & Fristrup (red.) 2020). Den sceniske beskrivelse udfoldes gennem oplevelsesanalysens forskningsarkiv til 'en scenisk forståelse', der er informeret af forskningsarkivets forskellige perspektiver, som består af forskningsartikler, forskningspublikationer og forskningsrapporter, ministerielle hjemmesider, herunder love og regeringsgrundlag samt mere indgående socialstyrelsens publikationer og platforme som Tilbudsportalen samt interesseorganisationers og virksomheders hjemmesider.

Oplevelsesanalysens involvering (sceniske beskrivelse) og distancering (sceniske forståelse) udgør afsættet for undersøgelsen af, hvordan socialtilsynet praktiserer retfærd i velfærd. Jeg undersøger således, hvordan det politiske sætter sig igennem i den personlige oplevelse af mødet i Sputnikhyblerne forstået som en social iscenesættelse af et socialisationsfelt, hvor vi som levende kroppe må forholde os til de politiske beslutningers betydning/effekt i et hverdagsliv, som nogen af os kommer mere i kontakt med end andre pga. handicap (Leigh & Brown 2021). Det betyder, at den sanselige orientering i den sceniske beskrivelse åbner for det sted, hvor jeg føler mig allermest sårbar og utilstrækkelig, som mor til en søn med en autismespektrumforstyrrelse (ASF).

Oplevelsen (den sceniske beskrivelse) folder sig ud i mødet med forskningsarkivets tekster og muliggør, at vi som familie i slutningen af artiklen kan forholde os til oplevelsen på en ny måde og med større indsigt i, hvordan den personlige oplevelse er indlejret i politiske forhold, som sætter rammerne for, hvad min søn og jeg oplever ved besøget i Sputnikhyblerne i København, og hvad vi gør med den indsigt i og viden om, hvordan den politiske diskurs gør sig gældende i forhold til hverdagslivet (den sceniske forståelse).

Den sceniske beskrivelse vil altid tage afsæt i en konkret situation og vil som i psykoanalysen være den oplevede og erfarede udlægning, der her kommer til udtryk gennem en anonymisering af rundviseren men en åbenhed om botilbuddets navn, da oplysninger om stedet ligeledes er tilgængelige på Tilbudsportalen. Den sceniske forståelse er en interpretation af den sceniske

beskrivelse, som gennem forskningsarkivets 'udsagn' bliver til en social iscenesættelse af et socialisationsfelt, der her reguleres af socialtilsynets retfærdighedsorientering.

Lad os starte i den sceniske beskrivelse af rundvisningen:

*I sommerferien besøgte min søn og jeg Sputnikhyblerne i København, som er et privat botilbud for unge med en autismspektrumforstyrrelse (ASF), der har brug for en midlertidig bolig, hvor de kan lære at klare sig selv. Det er i serviceloven et §107-botilbud, hvor man pga. sin funktionsnedsættelse kan få socialpædagogisk støtte til at lære at klare sig selv i egen bolig og i det samfundet, man er borger i som handicappet.*

*Vi fik en rundvisning, så et værelse og endte på kontoret, hvor rundviseren skrev fem ord på tavlen: botræning, sundhed, medborgerskab, sociale og personlige kompetencer. Disse fem temaer udgør botilbuddets indsatsområder, og man skal være indstillet på, at man for at kunne være i dette botilbud skal være i enten uddannelse eller beskæftigelse. Jeg spurgte, om man selv kunne betale for et sådant ophold og svaret var – nej, dette her ophold skal bevilliges af jeres kommune, og der vil være en bruger eller egenbetaling oveni.*

*Min søn var meget begejstret over tilbuddet og spurgte rundviseren, hvor 'dårlig' man skulle være for at få bevilliget et sådant tilbud. Til dette svarede vores rundviser, at det afhænger af kommunens tilgang og dermed af deres vurdering af, om de kan opnå den eftertragtede effekt – at borgeren bliver selvforsørgende. Vi fik at vide, at kommunen betragter den økonomiske udskrivning til et midlertidigt botilbud, som en samfundsmæssig investering i at skabe borgerens fremtid som selvforsørgende. Vi fik også at vide, at vi kunne fortælle kommunen, at vi var ved at være en temmelig slidt familie, der havde brug for, at vores søn fik den støtte, som vi egentlig, som familie og forældre skulle give ham, men nu ikke længere var i stand til at give ham. Rundviseren sagde til os, at vi skulle tage hjem og tænke over mødet i dag og eventuelt kontakte kommunen for at indlede en visitationsproces.*

*På vej hjem i bilen var min søn og jeg meget stille, mens vi tænkte over alt det, vi var blevet præsenteret for, men mest af alt tænkte vi begge på, at vi nu skulle igennem en længere proces i kommunen, hvor vi skulle demonstrere vores behov for hjælp. Da vi kom hjem, talte vi det igennem som familie, og vi var alle meget usikre på, hvor 'dårlig' man skulle være for at få hjælp og dermed økonomisk støtte til at flytte ind i Sputnikhyblerne.*

*Jeg sad tilbage med en følelse af, at så slidte var vi jo heller ikke som familie, og vi kunne jo sagtens fortsætte med at forsørge vores søn, og var han egentlig ikke ret velfungerende – måske for velfungerende til at få sådan et botilbud? Jeg tænkte for mig selv, at det nok er bedst, hvis kommunens skrantende økonomi og begrænsede midler går til dem, der virkelig er trængende. Måske var den bedste beslutning*

*ikke at kontakte kommunen, og måske var det den mest retfærdige løsning på et problem, som vi som familie kunne løse på anden vis end ved hjælp fra kommunen. Måske fordi vi er det, som man i kommunalt regi kalder for en ressourcestærk familie. Men har en ressourcestærk familie ikke også brug for hjælp?*

## Økonomi og faglighed

I kølvandet på finanskrisen i 2008 fulgte der en indskrænkning af ydelserne på det specialiserede socialområde i kommunerne, idet der ”efter 2010 var centrale områder og rettigheder i spil hvert år, når der var budgetforhandlinger i de økonomisk trængte kommuner” (Hesselbæk 2020, s. 273). Når kommunerne kæmper med at få økonomien til at løbe rundt, så må der foretages prioriteringer eller justeringer i forhold til hvem, der har mest brug for hjælpen, dvs. hvem der har den dybeste nød – for at bruge fattiglovens gamle betegnelse.

Det er her, at serviceloven som rammelov skaber mulighed for fortolkninger af behov – jf. det individuelle skøn, som man så efterfølgende kan klage over. Ankesystemet opretholder vores retssikkerhed og heraf vores mulighed for at få en retfærdig i betydningen ensartet behandling, hvor alle borgere er stillet lige for loven, idet myndighederne i deres afgørelser skal have økonomi og faglighed til at gå hånd i hånd i jagten på det optimale tilbud (Madsen 2014). Det er derfor, at det kommunale selvstyre efter reformen i 2007 med kommunalbestyrelsen i spidsen skal påbegynde arbejdet med at opstille klare målsætninger for det specialiserede socialområdes indsatser, således at det politisk vedtagne serviceniveau kan opretholdes i praksis. Hovedparten af de 98 kommuner har kun fastlagt en overordnet politisk målsætning uden konkrete måltal og dermed konkrete retningslinjer for visitationen, hvor fastlæggelsen og udmøntningen af serviceniveauet henviser til integrationen mellem økonomi og faglighed (Madsen 2014).

Da kommunalreformen blev evalueret i 2012 (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013) konkluderede man bl.a. på det specialiserede socialområde, at markedet for sociale tilbud er kendetegnet ved en række begrænsninger i markedsmekanismerne, som betyder, at kommunerne ikke i alle tilfælde frit kan vælge alternative leverandører ved takststigninger. Når kommunerne begynder at se på, hvordan de kan sikre en effektiv drift af de sociale tilbud, er det fordi de økonomiske ressourcer er knappe. Så hvis vi skal have afstemt forholdet mellem økonomi og faglighed i det kommunale serviceniveau, skal vi ikke bare have nogle overordnede politiske målsætninger, men nogle konkrete målsætninger, der afspejler det vedtagne serviceniveau i kommunen. Vi skal have nogle indikatorer, som kan give os nogle konkrete måltal, men dette kræver et datagrundlag i form af systematiske oplysninger om bl.a. målgruppens størrelse samt brugen af ydelser og ikke mindst viden om effekten af de sociale indsatser. Dette datagrundlag skal etablere grundlaget for kvalitetsudvikling, prioriteringer og faglig styring i form af en bedre anvendelse af ressourcerne på

det specialiserede socialområde (Madsen 2014). For at man i kommunerne kan foretage en bedre og mere effektiv anvendelse af ressourcerne kræver det et langt bedre datagrundlag end det man i 2012-evalueringen finder gør sig gældende i de 98 kommuner efter overtagelserne af det specialiserede socialområde fra de gamle amter.

### Afspecialisering og usikkerhed

Det er ikke kun de økonomiske ressourcer, der er knappe efter strukturreformen i 2007, det er også de faglige ressourcer, der er blevet knappe. Man taler direkte om, at reformen har afstedkommet en afspecialisering af den specialviden, der var i amterne (Hesselbæk 2020). I forbindelse med reformen oprettede man VISO (Den Nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation), der havde som formål, at rådgive borgere og kommuner i særligt komplicerede sociale sager.

Afspecialisering og usikkerhed bliver et gennemgående tema i reformens implementering, og fra 2007 til 2010 stiger antallet af klager på det specialiserede socialområde med 75 procent (Madsen 2014). Når serviceloven fra 1998 er en rammelov betyder det, at det ikke fremgår præcist af selve loven, hvilken hjælp borgerne har ret til i konkrete tilfælde, og dette udfordrer kommunernes styringsmuligheder og ikke mindst deres mulighed for at formulere og håndtere serviceniveauerne (Madsen 2014).

Denne gennemgående usikkerhed og utydelighed i reformarbejdet i forhold til kommunernes overtagelse af det specialiserede socialområde rammer lige ned i vores møde i Sputnikhyblerne. I vores samtale med rundviseren kan hun ikke blive særlig præcis, når vi spørger ind til på hvilket grundlag, der i kommunalt regi tildeles støtte til et §107-botilbud. Hun appellerer til, at vi sætter en afklaringsproces i gang i vores egen kommune, og hun tilbyder sin støtte i forhold til samtaler med sagsbehandleren, hvor hun vil hjælpe os med at argumentere for, at min søn har behov for et §107-botilbud hos dem. Hun siger, at det er den måde hvorpå Sputnik som virksomhed kan investere ressourcer i den unge med henblik på at opnå to former for afkast: dels et afkast i form af at gøre den unge klar til en tilværelse som selvforsørgende, og dels et afkast i forhold til virksomhedens eksistensgrundlag. Sputnik er nemlig en *koncern*, dvs. en privat leverandør til det specialiserede socialområde.

### Tilbudsportalen og dokumentationsoptimering

Det betyder også, at vi kan finde virksomhedsoplysninger om Sputnikhyblerne på Tilbudsportalen (tilbudsportalen.dk). Vi kan finde faglige oplysninger og tilsyn – dvs. det driftsorienterede tilsyn udført af socialtilsynet. Vi kan som borgere finde oplysninger om stedet baseret på socialtilsyn 3 år tilbage i tiden, og sagsbehandlere i kommunen kan finde oplysninger om stedet, og dermed

aflære mulighederne for, at Sputnikhyblerne kan blive leverandør af en ydelse til min søn, som kommunen skal betale – vel at mærke, hvis de finder, at han opfylder betingelserne for opholdet på et midlertidigt botilbud.

Det er altså her, at leverandørerne af de sociale tilbud skal indberette, de oplysninger som understøtter, at de lever op til det kommunalt fastsatte serviceniveau og indfrier deres kontrakt med kommunen. Dvs. at man her kan finde dokumentation for målopfyldelsen altså oplysninger, data, konkrete måltal, der viser, at de kan opfylde målkriterierne for det kommunalt fastsatte serviceniveau, og således kan være leverandører af kommunale serviceydelser, hvor økonomi og faglighed går hånd i hånd. Jo mere præcise leverandørernes oplysninger er, jo bedre kan de kommunale visitatorer afgøre, hvem der skal være leverandør af den visiterede ydelse. En afgørelse som borgerne som brugere kan klage over afgørelsen af. Denne opsplitning mellem bestiller, udfører og modtager henviser til det der kaldes for *BUM-modellen*, som er en styringsmodel på det socialområde: ”Ud over at være en visitationsmodel der udfordrer kommunernes dobbeltrolle som bestiller og udbyder, er BUM-modellen en økonomistyringsmodel, hvor styring af ressourcer, kvalitetssikring, kontrakter og tilsyn er i fokus” (Nørrelykke et al. 2011, s. 27).

Når denne model også er en økonomistyringsmodel er vi igen konfronteret med en grundlæggende præmis i det kommunale system, nemlig at økonomien *skal* styres, når der visiteres. Selvom man kunne visitere til en fagligt ressourcestærk leverandør, så skal prisen for ydelsen afstemmes i forhold til et kvalitetsmæssigt minimumskrav, der henviser til det kommunalt vedtagne serviceniveau. Så har man i kommunen vedtaget et niveau for kvaliteten af de sociale ydelser, så skal der visiteres med dette for øje, så kvalitet og pris altid går hånd i hånd. Der må således hverken argumenteres med for meget eller for lidt faglighed eller for meget eller for lidt økonomi, dette skal være et afstemt forhold. Derfor skal man som visitator have adgang til Tilbudsportalens oplysninger, hvor man kan søge på udbuddet af leverandører og afstemme pris og kvalitet med det kommunalt fastsatte serviceniveau.

Man skal således have skabt en sammenhæng mellem den faglige og økonomiske styring i kommunerne, hvor det politisk vedtagne serviceniveau skal afstemmes i forhold til sammenhængen mellem kommunens serviceniveau og det vedtagne budget (Madsen 2014). Kommunalbestyrelsen vedtager inden for rammerne af lovgivningen og de forvaltningsretlige grundsætninger, hvilket serviceniveau, der ønskes i kommunen. Dette følges op af en realistisk budgetlægning og målopfølgning samt en plan for, hvordan man vil håndtere uforudsete udgifter (Madsen 2014). Dette udgør afsættet for sagsbehandlingens (visitatorernes) konkrete sagsbehandling, uden at det individuelle skøn tilsidesættes og giver det økonomiske hensyn forrang, såfremt kommunen har udstedt bindende retningslinjer for visitationen (Madsen 2014). Dette forhold har tidligere forkvindt for interesseorganisationen LEV, Syster Kristensen følgende

kommentar til: ”Kommunerne har i alt for vidt omfang fastlagt generelle kvalitetsstandarder, hvor sagsbehandlerne skal placere borgerne ind i kategorier i stedet for at følge loven og tage individuelle hensyn” (Kristensen i Hesselbæk 2020, s. 265). Når Tilbudsportalen bliver det sted sagsbehandlere orientere sig for at finde det bedste tilbud til den billigste pris, der hvor pris og kvalitet henviser til, at forholdet mellem økonomi og faglighed går hånd i hånd, så er det *kvalitetsstandarderne* og dermed konkrete *kvalitetsindikatorer*, der udgør de kategorier, som leverandørerne melder oplysninger ind i forhold til på Tilbudsportalen.

Da vi af rundviseren fra Sputnikhyblerne blev præsenteret for de fem temaer, som de arbejder med i botilbuddet, er der altså en direkte kobling til socialstyrelsens og dermed til socialtilsynets *kvalitetsmodel* (Socialstyrelsen 2020). Da vi sad, der på kontoret i Sputnikhyblerne blev vi præsenteret for det socialstyrelsen betegner som *indikatorer*, der skal forstås som *tegn* på om den kvalitet, der er udtrykt i indikatorernes kriterier, forekommer i praksis. Men betyder det så, at fordi de fem temaer, vi blev præsenteret for på tavlen præcis afspejler de indikatorer, som fremgår af kvalitetsmodellen, at vi har set *tegn på kvalitet* i Sputnikhyblerne? Er det, at de skriver de fem temaer på tavlen et *kvalitetstegn*?

Går man til Tilbudsportalens oplysninger om Sputnikhyblerne, finder man det sidste socialtilsyn, der har godkendt stedet den 15. januar 2021, som leverandør af §107-botilbud med en specialisering i forhold til unge med ASF. Man finder oplysninger om, at Sputnikhyblerne i København er en del af koncernen Sputnik kollegieværelser ApS, og tilsynets samlede konklusion er meget positiv i forhold til tilbuddets samlede virke, som det udfolder sig gennem kvalitetsstandarderne. De mere kritiske elementer ved tilsynets konklusion er følgende: ”Socialtilsynet vurderer at støtten i mindre grad understøttes af konkrete individuelle mål, som løbende følges op og evalueres. Ledelsen giver udtryk for, at der på tilbuddet pågår en proces i retning af at styrke dokumentationspraksis på tilbuddet” (tilbudsportalen.dk).

Den sidste del af tilsynets kommentarer handler om den manglende udarbejdelse af dokumentation vedrørende de individuelle målsætninger, der løbende skal evalueres for at afstemme mål, indsats og resultat. Sputnikhyblerne skal således optimere deres dokumentationspraksis i forhold til at synliggøre, hvordan de mere konkret arbejder med de unges individuelle målsætninger. Sputnikhyblerne er gode til at dokumentere deres generelle indsatser med afsæt i kvalitetsmodellens standarder og indikatorer, men de mangler at dokumentere de specifikke indsatser i forhold til de unges individuelle målsætninger.

Socialtilsynet har således et særligt fokus på at sikre det individuelle hensyn i Sputnikhyblernes praksis, som Sytter Kristensen taler om forsvinder i sagsbehandlingens fokusering på kvalitetsstandarder og kvalitetsindikatorer.

## Styring gennem standarder

Kommunen skal således sikre sig, at modtageren af den ydelse, som leverandøren udfører, får dækket de individuelle behov vedkommende sammen med sagsbehandleren evt. har skrevet ned i en individuel handleplan. Spørgsmålet der trænger sig på handler om, hvilken sammenhæng der er mellem den individuelle handleplan og kvalitetsstandarderne, når sagsbehandlerne efterlyser guidelines til at modvirke den usikkerhed, der kan opstå i vurderingen af borgerens behov (Bengtson & Røgeskov 2012 i KORA 2016). Kvalitetsstandarderne kan således også i praksis være en retningslinje i sagsbehandlerne/visitorernes hverdag, hvor ”det er politikerne og ikke de kommunalt ansatte eller leverandører af ydelserne, der fastsætter kommunens overordnede serviceniveau. Det vil sige det niveau af service, som borgerne kan forvente at få, hvis de har behov for hjælp og støtte fra kommunen” (KORA 2016, s. 13).

Kvalitetsstandarderne lægger således grunden til en ensartet sagsbehandling i samtlige kommuner landet over, og her bliver standarderne operationaliseret i konkrete indikatorer, der følger bestemte kriterier, man kan lægge til grund for visitationen, fordi kvalitetsstandarderne beskriver kommunernes serviceniveau, som netop er afstemt mellem økonomi og faglighed. Men standarder må ikke udgrænse det individuelle skøn i den konkrete sag, da dette ville være et brud på loven (Ankestyrelsen 2014 i KORA 2016). Det er derfor, at socialtilsynet i forhold til Sputnikhyblerne er optaget af at få dokumenteret, hvordan de kommer i mål med de individuelle mål.

Tilbage på kontoret i Sputnikhyblerne, sad min søn og jeg sammen med rundviseren og *oversatte* de fem temaer på tavlen til hans konkrete situation og behov – præcis det, der ville kunne danne grundlag for hans visitation i kommunen. Vi blev hele tiden konfronteret med en stor usikkerhed i forhold til oversættelsen af kvalitetstandardernes temaer til individuelle behov hos min søn, for ville de demonstrere et tilstrækkelig behov for hjælp i kommunens visitation? Ville min søns behov for et §107-botilbud kunne matche kommunens serviceniveau? Sad vi med en følelse af usikkerhed, som kunne minde om sagsbehandlerens usikkerhedsfølelse i visitationsprocessen?

Hvis nu denne her usikkerhed hos kommunens sagsbehandler ville resultere i, at min søn ikke fik bevilliget et §107-botilbud, så kunne vi jo altid påklage afgørelsen i Ankestyrelsen. Ankestyrelsen kan nemlig omgøre en afgørelse og i en konkret sag, har de bl.a. lagt vægt på de familiære forhold i tildelingen af et §107-botilbud til familiens søn: ”Vi lægger ligeledes vægt på, at du i øjeblikket bor hjemme, men at du ønsker at flytte hjemmefra. Din mor oplyser, at hun ikke kan have dig hjemme længere, idet hun ikke har kræfter nok til at støtte dig i hverdagen” (ligevaerd.dk).

Da vi sad på kontoret i Sputnikhyblerne efter rundvisningen, fortalte rundviseren, at jeg som mor kunne lægge vægt på, præcis det Ankestyrelsen har



lagt vægt på i afgørelsen af ovenstående sag. Jeg kunne oplyse kommunen om, at min mand og jeg ikke længere kan have vores søn boende hjemme, fordi vi ikke har ressourcer til at støtte ham i hverdagen. Vi kunne begrunde det med, at vi begge har fuldtidsjob, og at det at støtte vores søn også er blevet et 'fuldtidsjob', der begynder at gå ud over vores arbejdsliv, og som på sigt kan betyde, at vi mister vores job og ikke længere kan forsørge familien – herunder vores søn. Så vil det pludselig være os som forældre, der skal opsøge kommunen for at få hjælp og ikke min søn. Derfor kan man argumentere for, at tildelingen af et midlertidigt botilbud, vil kunne forebygge at dette sker – at vi som forældre ikke længere er selvforsørgende.

### Markedsstatens retfærd i velfærd

Da det specialiserede socialområde blev lagt ud til kommunerne i 2007, var det med henblik på at optimere tilbuddene gennem en markedslignende model (Madsen 2014). Når markedet bliver middel til omstilling i den offentlige sektor, skal der findes markedsløsninger og markedsorienteringer på den offentlige sektors problemer, hvor øget konkurrence fungerer som reguleringsform (Fristrup 1998; Davis 1998). Man tilstræbte fra politisk side at forbedre det offentlige serviceniveau uden at øge ressourceforbruget, og derfor handlede det om *omstilling* i den offentlige sektor modsat *vækst* (Bentzon 1988). Her blev markedet svaret på det man fra politisk side havde udråbt som et problem, nemlig de stadigt stigende udgifter i offentligt regi. Politikkerne var optagede af nulvækst på udgiftssiden, der lagde den udgiftspolitiske linje, som vi siden da og uafhængig af partipolitisk ståsted, har set forvaltet gennem det, der benævnes en ansvarlig økonomisk politik (Nielsen 1988).

Markedet, som løsning på det offentliges problemer henviser til debatten om udlicitering og privatisering af offentlige opgaver (Davis 1998), som tager afsæt i en forøgelse af det offentliges handel med markeder for at skabe *produktivitetsforbedringer* i sektoren (Fristrup 1998), der skal sikre en optimal og ikke maksimal serviceydelse i et afstemt økonomisk og fagligt forhold. Med markedet søges den statslige uvildighed og dermed retssikkerheden opretholdt gennem kvalitetsstandardernes ensliggørelse af ydelserne, men det individuelle skøn må aldrig tilsidesættes gennem standarder og regler, så træfsikkerheden sættes over styr.

### Tilsynsreformens regulering af markedsstaten

I den første regeringsperiode med Helle Thorning-Schmidt som statsminister stod social- og integrationsminister Karen Hækkerup bag *tilsynsreformen*, der den 25. oktober 2012 blev præsenteret i "Aftale om et nyt socialtilsyn" (socialstyrelsen.dk). Aftalen var begrundet i en politiske intention om at etablere en "højere grad af uvildighed" (socialstyrelsen.dk) i den kommunale forvaltning af det decentraliserede specialiserede socialområde. Man ville fra politisk side

kvalitetsforbedre de sociale tilbud, som med strukturreformen i 2007 blev lagt ud i de 98 kommuner. For at sikre et mere uvildigt tilsyn etablerede man ved lov ét socialtilsyn, som blev placeret i fem kommuner, der fik ansvaret for at godkende og føre et driftsorienteret tilsyn med de sociale tilbud. Socialtilsynets *uvildige* organisering skulle således forstås i forlængelse af strukturreformen, men som en indgriben i det kommunale selvstyre. Fra strukturreformen i 2007 og frem til tilsynsreformens aftalegrundlag i 2012, der med virkning gennem *Socialtilsynsloven*, trådte i kraft den 1. januar 2014 (socialstyrelsen.dk), havde man fra politisk side lagt vægt på og dermed problematiseret den kommunale praksis' mangel på uvildighed.

En problematisering, der trækker tråde tilbage i historien. Når patienter og pårørende klagede over forhold i den gamle åndssvageforsorg, blev klagen videresendt til den overlæge, som havde ansvaret i sagen, og dermed blev sagen behandlet af samme instans, som klagen var rettet imod, hvilket resulterede i, at en klage over en overlæge kunne afvises med en henvisning til denne overlæges egne udtalelser om sagen (Kirkebæk 2001). *Uvildighedsproblematikken* åbner for spørgsmålet om, man kan forstå og dermed tilgå tilsynsreformens særlige fokus på uvildighed som det, der i særdeleshed understøtter den retfærdige orientering i den nuværende regerings socialpolitik?

Temaet *Profit på velfærd* i FOA's fagblad fra 2018 (fagbladetfoa.dk) henviser til en kritik af de private leverandørers udnyttelse af skattekronerne til udbetaling af aktionærudbytte, dvs. profit til ejerne af virksomheden. De kritiske kommentarer om velfærdsprofitten, danner afsættet for revisionen af det sociale tilsyn i april 2021 (sm.dk), hvor det er regeringens klare intention at begrænse markedet i forhold til det specialiserede socialområde. Regeringen havde allerhelst havde set, at de private sociale tilbuds organisering var orienteret mod at geninvestere et eventuelt overskud i driften eller at nedsætte taksterne, således at der ikke bliver trukket penge ud til investorerne. Regeringen vil derfor have, at de private koncerner, som Sputnikhyblerne er en del af, konstituerer sig som selvejende institutioner. Til forslaget om forbud mod profit på socialområdet svarer stifteren af Sputnik Allan Laursen: "Som forslaget ligger nu, kan vi ikke overgå til selveje" (ops-indsigt.dk). De radikale får stoppet forslaget, og det er stadigvæk muligt at spekulere i profitmaksimering inden for det specialiserede socialområde (denoffentlige.dk).

### **Pseudomålsætninger og utilitarisme**

Problemet i forhold til kvalitetsmodeller og indikatorer er, at det sociale tilsyn kan tilrettelægge deres vurdering af det sociale tilbuds kvalitet ud fra modellens indikatorer, der i praksis skaber det økonomer kalder for *pseudomålsætninger* (Christensen, Fristrup & Hougaard 1991). Når man i det sociale tilbud skal have fokus på indikatorer, så anvendes de som tilnærmelse for det faktiske output i produktionen og effekten bliver, at de professionelle i tilbuddet retter en alt

for stor del af deres opmærksomhed mod indikatorerne. Det kan præcis være det, der er sket i Sputnikhyblerne, når de ikke kan dokumentere de individuelle målsætninger.

Når det sociale tilbud skal indberette oplysninger via Tilbudsportalen, som følger de fastsatte indikatorer, så får de kommunale sagsbehandlere et begrænset blik for tilbuddets målsætninger, der således kan betegnes som pseudomålsætninger, når der er manglende dokumentation for de individuelle målsætninger. I forhold til tilsynet ved Sputnikhyblerne, kan man netop se, hvordan socialtilsynets uvildighed muliggør, at de kan spørge ind til den manglende dokumentation for de individuelle målsætninger og stille krav om, at de strammer deres dokumentationspraksis op for således at sikre, at indikatorerne ikke bliver til arbejdsmæssige attraktorer. På den måde kan man anskue det sociale tilsyn, som garant for en mere retfærdig praksis på det specialiserede socialområde, hvor det statsligt forankrede tilsyn kan holde et skarpt øje med såvel de private som de kommunale leverandører. Staten træder her i karakter som en tilsynsmyndighed, hvis opdrag det er at kontrollere, at de politiske målsætninger afstemmes med borgernes målsætninger gennem en indgående kontrol af den pædagogiske praksis som *produktion af serviceydelser* (Grønnegård Christensen 2019). En produktion, der skal understøtte såvel det kommunale *serviceniveau* gennem standarder som borgerens *servicebehov* gennem individuelle målsætninger, således at pseudomålsætningerne ikke alene afgør, hvordan den pædagogiske intervention skal folde sig ud.

Pseudomålsætningerne kan nemlig være helt ude af trit med den individuelle indsats og deraf *rettidige omsorg* (Schmidt 2019), som følger borgernes målsætninger og muligheden for, at man i den pædagogiske praksis kan suspendere de standarder, der udgør et regelgrundlag gennem indlejringen i kvalitetsmodellens indikatorer. Det betyder, at pseudomålsætningerne netop som standarder, skal sikre den ensartede behandling og deraf en retfærdig behandling, hvor alle behandles lige, men netop lovgrundlaget som det sociale tilsyn agerer på baggrund af, skal ligeledes sikre borgerens retssikkerhed gennem et blik for de individuelle målsætningers træfsikkerhed. Det er her socialtilsynet skal forholde sig til to forskellige kredsløb: et *legitimerings- og magtkredsløb* samt et *produktions- og forbrugskredsløb*, som forvalter henholdsvis *politik og produktion* (Hyldahl Fogh 1998). Den offentlige (her kommunale) organisation eller organisering befinder sig således i et *krydspres* (Hyldahl Fogh 1998), dvs. en situation, hvor uforenelige krav skal tilgodeses og som konsekvens heraf resulterer i, at ikke alle bliver tilfredse. Afvejningen sker i forholdet mellem retssikkerheden over for individuelle brugerkrav (træfsikkerheden), faglig udvikling over for økonomiske begrænsninger, konfliktende politiske mål, uenige interesseorganisationer, politisk loyalitet over for legalitet mv. (Hyldahl Fogh 1998). Socialtilsynet skal således kontrollere udfordringerne med markedsstaten, hvor offentlige og private leverandører skal konkurrere om at levere en serviceydelse, der understøtter det politisk bestemte serviceniveau

retssikkerhedsmæssigt og træfsikkerhedsmæssigt i forhold til borgernes individuelle målsætninger. Socialtilsynet skal således sikre, at der skabes en balance mellem retssikkerhed og træfsikkerhed i den pædagogiske praksis – en balance, der har været i ubalance siden kommunalreformen i 2007, hvor kommunerne overtog det specialiserede socialområde.

Hjemme ved spisebordet forholder vi os igen til rundvisningen i Sputnikhyblerne, men nu med en distance til besøgets involverende oplevelse. Den involverende sceniske beskrivelse er gennem forskningsarkivet blevet informeret og distanceret, og vi har fået blik for, hvordan retssikkerheden og træfsikkerheden udgør et konfliktuelt forhold, der både kan muliggøre men også umuliggøre, at min søn kan få tilbudt Sputnikhyblernes §107-botilbud. Det afhænger i første omgang af, i hvilken udstrækning, man fra kommunal side kan udfordre kvalitetsstandardernes pseudomålsætninger gennem de individuelle målsætninger, der tager afsæt i borgerens behov og konkrete situation. Det er i denne proces, at individet samfundsmæssiggøres og den enkeltes livssammenhænge indrammes af den sociale iscenesættelse, som dels kommunens visitation, botilbuddets dokumentation og socialtilsynets intervention (u)muliggør som socialisationsfelt, hvor det er nødvendigt at kunne tale det politiske sprog for at kunne argumentere for sin sag.

Vi er nu som familie blevet klædt på til at kunne argumentere inden for den politiske diskurs, men er det i bund og grund ikke uretfærdigt, at jeg kan støtte min søn i dette forhandlingsspil? Er vi ikke bare blevet *utilitaristiske*, dvs. at vi sætter nytten og velfærden over retfærdighedsprincipperne (Andersen 1988), når nu markedsstatens historie med al tydelighed viser, at utilitarismen overtager velfærdsstatens retfærdighedsprincipper (Andersen 1988)? Vi har hver især forskellige holdninger til, hvem der er berettiget og hvem der ikke er berettiget til at få hjælp fra kommunen, og på mange måder trækker vi stadigvæk på 1700 og 1800-tallets fattiglovgivninger, der udstansede kriterierne for tilblivelsen som værdigt trængende, som i praksis blev afgjort af præsteskrabet og det bedrestillede borgerskab.

Efter vores besøg i Sputnikhyblerne sad vi fast i det moralske spørgsmål om, hvor 'værdigt trængende' min søn egentlig er. Når vi begynder at forholde os til min søns behov som 'nød', er det fordi, vi ikke kan undslippe *nødens moralisering*, der ligeledes gjorde sig gældende, da medierne skabte Døve-Robert og Fattig-Carina på kontanthjælp i tiden efter finanskrisen, som "kalkulerende, nyttemaksimerende individer uden arbejdsmoral" (information.dk). Den økonomisme, som moderniseringen af den offentlige sektor har installeret i markedsstaten, er funderet på et utilitaristisk rationale, der nødvendiggør en regulering af koncerner som Sputnikhyblerne er en del af, fordi profitmaksimerende virksomheder inden for det specialiserede socialområde vækker følelser af uretfærdighed, når skattekroneerne går direkte i *profitbaronernes lommer*. Socialtilsynet har således fået sin berettigelse i den

nødvendige regulering af markedsstaten for at sikre retfærd i velfærd gennem en balancering af retssikkerhed over for træfsikkerhed. En statslig balancering, der regulerer såvel den kommunale som den private praksis gennem en uvildig og forhåbentlig rettidig retfærdighedsorientering.

***Tine Fristrup, ph.d., lektor ved Danmarks institut for Pædagogik og Uddannelse (DPU), Aarhus Universitet***

## Referencer

- Andersen, H. (1988). *Rationalitet, velfærd & retfærdighed. Belyst ud fra nyere samfundsvidenskabelige teorier*. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Bentzon, K-H. (1988). Moderniseringsprogrammets historie. I: K-H. Bentzon (red.). *Fra vækst til omstilling – modernisering af den offentlige sektor*. Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Christensen, F., Fristrup, P. & Hougaard, J.L. (1991). *Produktivitetsanalyser*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Davis, J.D. (1998). Markedsløsninger på den offentlige sektors problemer? I: K. Bregm (red.). *Omstilling i den offentlige sektor i et økonomisk perspektiv*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Fristrup, P. (1998). Markedsorientering i et industriøkonomisk perspektiv. I: K. Bregm (red.). *Omstilling i den offentlige sektor i et økonomisk perspektiv*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Grønnegård Christensen, J. (2019). Politisk-administrativ kontrol. I: J. Blom-Hansen, P. Munk Christiansen, T. Pallesen og S. Serritzlew (red.) *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv. 2. udgave*. Hans Reitzels Forlag.
- Hesselbæk, B. (2020). *Befrielsen. De udviklingshæmmedes historie i Danmark*. Dansk Psykologisk Forlag.
- Hyldahl Fogh, B. (1998). Decentralisering som virkemiddel til omstilling. I: K. Bregm (red.). *Omstilling i den offentlige sektor i et økonomisk perspektiv*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kirkebæk, B. (2001). *Normaliseringens periode - Dansk åndssvageforsorg 1940-1970 med særligt fokus på forsorgschef N.E. Bank-Mikkelsen og udviklingen af Statens Åndssvageforsorg 1959-1970*. SocPol.
- KORA (2016). *Styring med standarder. Undersøgelse af kommunernes brug af kvalitetsstandarder på socialområdet*. Udarbejdet af Matilde Høybye-Mortensen, Marie Kiil Brøcker, Katrine Iversen, Katrine Nøhr og Hanne Søndergård Pedersen. Udgivet af KORA Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Leigh, J. & Brown, N. (2021). *Embodied Inquiry. Research Methods*. Bloomsbury Academic.
- Madsen, M.O. (2014). Det specialiserede socialområde på modificerede markedsvilkår. I: *Samfundskonomen, nr. 1, marts 2014, Tema: Det specialiserede socialområde*,

s. 40-45.

Nagbøl, S. & Fristrup, T. (red.) (2020). *Oplevelsesanalyse. Om vidensudvikling*. Hans Reitzels Forlag.

Nielsen, K. (1988). Den borgerlige regerings styring ad den offentlige sektors økonomi. I: K-H. Bentzon (red.). *Fra vækst til omstilling – modernisering af den offentlige sektor*. Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Nørrelykke, H., Zeeberg, B. & Ebsen, F. (2011) Myndighed og Leverandør. Samspil og aftaler i socialt arbejde med udsatte børn og unge. I: *Socialt arbejde Skriftserie nr. 13, Professionshøjskolen Metropol*.

Schmidt, L-H. (2019). *Det sociale ABC. Principper i socialanalytisk samtidsdiagnostik*. U Press.

Socialstyrelsen (2020). Kvalitetsmodel for socialtilsyn. Temaer, kriterier og indikatorer for sociale tilbud. Version iht. BEK nr. 617af 03/05/2020. <https://socialstyrelsen.dk/filer/tvaergaende/socialtilsyn/vejledninger-og-materialer/kvalitetsmodel/kvalitetsmodel-tilbud-18122013-2.pdf>

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013). *Evaluering af kommunalreformen. Marts 2013. Afrapportering fra udvalget om evaluering af kommunalreformen*. <https://oim.dk/media/15185/evaluering-af-kommunalreformen.pdf>

### **Hjemmesider (sidst tilgået d. 15. november 2021):**

tilbudsportalen.dk

<https://tilbudsportalen.dk/tilbudssoegning/tilbudDetaljeside/index?tilbudsid=RRA-1184&afdelingsid=e1059679-b5d7-4365-9918-edc01870c48e&aktivtMenupunkt=>

ligevaerd.dk

<https://www.ligevaerd.dk/wp-content/uploads/2018/02/Afg%C3%B8relse-fra-Ankestyrelsen.pdf>

socialstyrelsen.dk

<https://socialstyrelsen.dk/filer/tvaergaende/socialtilsyn/aftale-om-et-nyt-socialtilsyn.pdf>

<https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/socialtilsyn/om-socialtilsyn>

fagbladetfoa.dk

## Litteraturliste

<https://www.fagbladetfoa.dk/Artikler/2018/05/28/Profit-paa-velfaerd>

sm.dk

<https://sm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2021/apr/ny-politisk-aftale-styrker-tilsynet-med-sociale-tilbud>

ops-indsigt.dk

<https://www.ops-indsigt.dk/2020/10/11/dem-de-andre-ikke-vil-lege-med/>

denoffentlige.dk

<https://www.denoffentlige.dk/spekulation-i-profit-paa-velfaerd-skal-stoppes>

information.dk

<https://www.information.dk/debat/2013/12/arven-carina-robert>