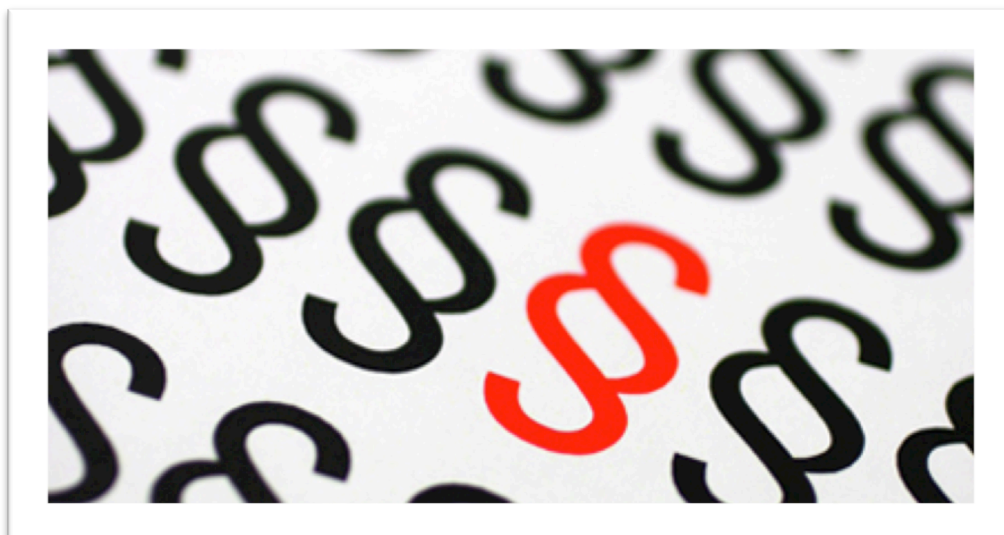


Når interesseorganisationer rykker sammen må et lovforslag rykke tilbage

- En undersøgelse af høringssvars indflydelse på et lovforslag



Vejleder:
Morten Ejrnæs

Udarbejdet af:
Katrine Ibsen Larsen

Antal anslag: 203.337

Abstract

The focus of this study is on the organisations, who represent adults with physical or mentally disability and/or social problem and Dansk Socialrådgiverforeningens responses to the bill from the Ministry of Children, Equality, Integration and Social Conditions. The bill is a permission to change the law on social service, the law on legal certainty and administration on the social province, law on social supervision and various other laws, which the Ministry was introduced December 9th, 2014. The bill from the Ministry specially has its focus on, how to allocate services to adults with physical or mentally disability and/or social problem. The Ministry of Children, Equality, Integration and Social Conditions decided just after the hearing to withdraw the bill because of the many critical responses they have received.

The goal of this project is to examine, how the responses from the organisations have contributed to the decision of the Ministry of Children, Equality, Integration and Social Conditions to withdraw the bill about permission to changing the law on social service, the law on legal certainty and administration on the social province, law on social supervision and various other laws before it was sent to processing in the parliament.

The examination is based on Spector and Kitsuses claims-making theory, which is the framework for the project. The modified version of Spector and Kitsuses first two claims-making stages by Randall and Shorts, steer the understanding of the Ministry claims-making process. Further, I use Spector and Kitsuses claims-making theory to steer the document analysis on the responses from the organisations and Dansk Socialrådgiverforening. This is to analyse, which 'claims' against the Ministry's bill the organisations and Dansk Socialrådgiverforening raise in their responses to this bill. In addition, I use Spector and Kitsuses claims-making theory to analyse why the organisations and Dansk Socialrådgiverforening raise these 'claims' against the bill. Further, I use Losekes model of claims-making strategies to examine, which strategies the organisations and Dansk Socialrådgiverforening uses in

their claims-making process to clarify the consequences of the outcome of the bill.

Even though the responses come from very different organisations, my result is that their responses to the Ministry's bill is very similar. This study clarify that the organisations and Dansk Socialrådgiverforening respond, because they the bill from their point of view is unsuitable and an unreliable, because it does not solve the putative problematic conditions in the laws, the bill I about. Furthermore, this study shows, that the organisations and Dansk Socialrådgiverforening uses claims-making strategies to clarify the problematic conditions the bill contains from their point of view.

Sammenfatning af specialet

Dette speciale har fokus på organisationerne, der repræsenterer voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse og/eller sociale problemers og Dansk Socialrådgiverforeningens høringsvar til Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds forslag om lov om ændring af Lov om Social Service, Lov om Retssikkerhed og Administration på det sociale område, Lov om Socialtilsyn og forskellige andre love fremsat den 9. december 2014. Ministeriets lovforslag har særligt fokus på, hvordan tildelingen af ydelser til voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse og/eller sociale problemer skal foregå.

Målet med dette speciale er at undersøge, hvorledes organisationernes høringssvar kan have bidraget til, at Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold trækker forslag om lov om ændring af Lov om Social Service, Lov om Retssikkerhed og Administration på det sociale område, Lov om Socialtilsyn og forskellige andre love tilbage, inden det blev sendt til behandling i Folketinget.

Undersøgelsen er baseret på Spector og Kitsuses claims-making teori, som udgør en ramme for specialet. Jeg lader dog Randall og Shorts modificerede version af Spector og Kitsuses to første claims-making faser være styrende for forståelsen af ministeriets claims-making proces. Jeg lader Spector og Kitsuses claims-making teori være styrende for dokumentanalyserne på organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar, for hermed at kunne analysere hvilke 'mod-claims' organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening rejser i deres høringssvar, og hvorfor de rejser disse. Desuden anvender jeg Losekes model på claims-making strategier til at analysere, hvilke strategier jeg finder, at organisationernes og Dansk Socialrådgiverforening benytter til at fremhæve hvilke konsekvenser de påståede problematiske tilstande i lovforslaget kan have.

Selvom høringssvarene kommer fra forskellige organisationerne, der repræsenterer voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse og/eller

sociale problemer og Dansk Socialrådgiverforening kommer jeg gennem specialet frem til, at deres argumentationer mod ministeriets løsningsforslag er meget enslydende.

Undersøgelsen viser, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening rejser 'mod-claims' fordi de finder, at lovforslaget er uhensigtsmæssig og et utroværdigt forsøg på at løse de tilstande som opfattes som problematiske i de love, der indgår i lovforslaget. Desuden viser undersøgelsen, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening anvender claims-making strategier for at tydeliggøre de problematiske tilstande, som de påstår lovforslaget indeholder.

INDHOLD

ABSTRACT	2
SAMMENFATNING AF SPECIALET	4
FORORD	8
1. INDLEDNING	9
1.1 PROBLEMFELT	9
1.2 PROBLEMFORMULERING.....	17
1.3 SPECIALETS OPBYGNING	18
1.4 LÆSEVEJLEDNING.....	19
1.5 BEGREBSAFKLARING	20
2. TEORI.....	21
2.1 VALG AF TEORI.....	21
2.2 CLAIMS-MAKING TEORI	21
2.2.1 Spector og Kitsuse – Claims-making teori.....	23
2.2.2 Loseke - Claims-making strategier.....	26
2.2.3 Randall og Short – claims-making teori.....	34
2.2.4 Spector og Kitsuse fase 3.....	35
2.2.5 Kritik af teori.....	36
3. METODE.....	38
3.1 VIDENSKABSTEORI.....	38
3.2 AFGRÆNSNING.....	40
3.4 INDSAMLING AF DOKUMENTMATERIALE	42
3.4.1 Generering af dokumenter	42
3.4.2 Valg af dokumentmateriale	43
3.4.3 Metodiske overvejelser i forhold til dokumentmaterialet.....	46
3.8 DOKUMENTANALYSE	49
3.8.1 valg af metode	49
3.8.1 Indholdsanalyse.....	50
3.8.2 Argumentationsanalyse.....	52
3.9 ANALYSESTRATEGI	54
4. ANALYSE	56

4.1 FØRSTE ANALYSEDEL: HVORDAN FORLØBER MINISTERIETS CLAIMS-MAKING PROCES?.....	56
4.1.1 Første fase – Konstruktion af sociale problemer.....	56
4.1.2 Anden fase – Legitimering af sociale problemer.....	60
4.1.3 Opsummering.....	64
4.2 ANDEN ANALYSEDEL: UNDERSØGELSE AF ORGANISATIONERNES OG DANSK SOCIALRÅDGIVERFORENINGENS 'MOD-CLAIMS'	66
4.2.1 Hvilke 'mod-claims' rejses?.....	66
4.2.2 Hvorfor rejser organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening 'mod- claims'?.....	86
4.2.3 Opsummering.....	88
4.3 TREDJE ANALYSEDEL: HVILKE VIRKEMIDLER BLIVER DER ANVENDT I HØRINGSSVARENE?	89
4.3.1 Opsummering.....	98
5. KONKLUSION.....	99
6. PERSPEKTIVERING	102
7. LITTERATURLISTEN	105
8. BILAGSLISTE	108

Forord

Dette speciale er blevet til med god hjælp fra en række mennesker. Jeg skylder en tak til min vejleder Morten Ejrnæs for god vejledning gennem hele forløbet.

Ligeledes skylder jeg en stor tak til redigeringstemaet bag specialet.

Jeg vil også gerne sige tak til Dansk Handicap Forbund for at have vækket min interesse for området. Og fordi de på trods af travlhed har stået klar til at besvare mine spørgsmål og være behjælpelig, når jeg har haft brug for det.

Til sidst skal der lyde en stor tak til familie og venner for stor tålmodighed og støtte i gennem det lange forløb.

1. Indledning

1.1 Problemfelt

“Interesseorganisationer er allestedsværende i politik” (Binderkrantz 2014: 11).

Organisationernes magt har mange ansigter. Organisationerne blander sig i debatter om, hvilken politik der skal føres. De sidder med ved bordet, når embedsmænd og politikere forbereder lovgivningen. Herudover leverer de input til de politiske partier, når organisationernes mærkesager lander på Folketingets bord. I mange tilfælde er organisationerne også involveret, når politikken skal føres ud i livet. Det kan være svært at gennemskue, hvor meget indflydelse forskellige organisationer har, dog er der ingen tvivl om, at organisationerne sætter betydelige fingeraftryk på dansk politik. Der er heller ingen tvivl om, at kampen om politisk indflydelse foregår på mange forskellige arenaer (Binderkrantz 2014: 11). Især i forbindelse med høring af lovforslag har interesseorganisationerne på papiret god mulighed for at påvirke lovgivningen og den politisk, der skal føres på det område lovgivningen handler om. Alle lovforslag skal nemlig sendes i offentlig høring, inden det bliver behandlet i Folketinget. I Danmark bliver der fremsat mellem 200 og 300 lovforslag om året. Disse lovforslag bliver typisk fremsat med baggrund i en påstand om, at tilstande i samfundet er problematiske og bør ændres, eller fordi tilstandene i nugældende lov ikke opnår de intentioner, lovgivningen ønskes at opnå. Med de 200-300 fremsatte lovforslag om året er der ligeledes også 200-300 høringsfaser om året. Det betyder, at organisationerne burde have rig mulighed for at få indflydelse på lovgivning, der falder inden for organisationernes interesseområder. Organisationerne har dog også mange andre muligheder for at få indflydelse på den politik, der skal føres.

Den 9. December 2014 fremsatte Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (herefter ministeriet) forslag til lov om ændring af Lov om Social Service, Lov om Retssikkerhed og Administration på det sociale område, Lov om Socialtilsyn og forskellige andre love (herefter lovforslaget). Lovforslaget omhandler ændringsforslag til, hvorledes tildelingen af ydelser til

voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse og/eller sociale problemer skal foregå. Ministeriet foreslår i lovforslaget, at tildelingen af ydelser skal foregå ud fra en målgruppetilgang, og der skal være krav om udredning og handleplan i komplekse sager. Samtidig foreslår ministeriet, at visse ydelser skal samles i en tilbudsvifte. Herudover fremsætter ministeriet en række andre ændringsforslag (Bilag 1, Lovforslaget).

På det tidspunkt, hvor ministeriet fremsatte deres lovforslag, var jeg i praktik i interesseorganisationen Dansk Handicap Forbund. Dansk Handicap Forbund er en organisation, der er medlemstyret, og som kæmper for at forbedre levevilkårene for mennesker med bevægelseshandicap. Dansk Handicap Forbunds mission er at sikre et tilgængeligt samfund, hvor mennesker med bevægelseshandicap har mulighed for at leve et liv som andre (www.danskhandicapforbund.dk , d. 02.06.2015). Jeg fik i min praktik muligheden for at følge reaktionerne på ministeriets lovforslag og det efterfølgende arbejde med at formulere Dansk Handicap Forbunds høringssvar til lovforslaget. Reaktionerne på ministeriets høringssvar var meget kritiske fra handicaporganisationerne. Der var fokus på at få formuleret høringssvar, som kunne overbevise ministeriet om, at lovforslaget skulle trækkes tilbage, så det ville blive muligt at ændre de tilstande i lovforslaget, som handicaporganisationerne fandt problematiske.

Interessen for dette speciale opstod, da det stod klart, at de fremsendte høringssvar over ministeriets lovforslag var medvirkende til, at Ministeren for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold besluttede at trække lovforslaget tilbage, inden det blev sendt til behandling i Folketinget. Det er ualmindeligt, at høringssvarene kan bremse en lovgivningsproces (www.kristeligt-dagblad.dk , 07.05.2015). Jeg finder det derfor interessant at undersøge, hvorfor høringssvarene til dette lovforslag fik en så afgørende betydning, så lovforslaget blev trukket tilbage.

Lovgivningsproces

Almindeligvis kan en lovgivningsproces ifølge Dalberg-Larsen inddeles i tre faser. Den første fase er initiativfasen (Dalberg-Larsen 1999: 132). Af

bemærkningerne til ministeriets lovforslag fremgår det, at *"baggrunden for lovforslaget er kommuneøkonomiaftalerne for 2014 og 2015, hvor regeringen og KL blev enige om, at servicelovens voksenbestemmelser skal forenkles"* (Bilag 1, Lovforslaget: 24). Det vil sige, at initiativet til ministeriets lovforslag er blevet til i forbindelse med kommuneøkonomiaftalerne mellem regeringen og Kommunernes Landsforening. Det er i de senere år ifølge Dalberg-Larsen ikke ualmindeligt, at initiativer til ny lovgivning kommer fra politiske partier eller fra forvaltninger. Som det efterfølgende ses har de forskellige interesser i at være en del af initiativfasen.

Initiativer fra politiske partier er af stor betydning for partierne, da det betyder, at de kan være talerør for befolkningens synspunkter ved at definere politiske temaer til den politiske dagsorden. De politiske partier kan ligesom interesseorganisationerne deltage i det lovforberedende arbejde, samt naturligvis i den afsluttende politiske behandling af lovforslagene (Dalberg-Larsen 1999: 133).

I ministeriets lovforslag fremgår det, at lovforslaget er blevet fremsat på baggrund af drøftelser mellem regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Socialistisk Folkeparti (Bilag 1, Lovforslaget: 24).

Oftest tages der ifølge Dalberg-Larsen initiativ til ny lovgivning direkte eller indirekte, når forvaltningen i det daglige arbejde konstaterer et behov for ændringer af de gældende bestemmelser (Dalberg-Larsen 1999: 135). Forvaltningen har ud over en stor ekspertise også egne interesser. Disse interesser kan angå øgede bevillinger, men de kan også angå ønsket om at lette forvaltningens arbejde. Inden for forvaltningen vil især centralforvaltningen have mulighed for at udøve indflydelse. En enkel kommune vil have langt ringere muligheder for at udøve indflydelse. Derfor har de sluttet sig sammen i Kommunernes Landsforening, en privat, men meget magtfuld organisation, der virker som fælles talerør for kommunernes synspunkter og interesser (Dalberg-Larsen 1999: 135).

Til sidst skal interesseorganisationerne nævnes som aktør i initiativfasen. De mest indflydelsesrige private interesseorganisationer, især fagbevægelsen og arbejdsgiverorganisationerne medvirker helt regelmæssigt i forberedelser af alle vigtige love inden for de områder, som de repræsenterer. De interesser, som de varetager, vil normalt stå særdeles stærkt i den politiske proces (Dalberg-Larsen 1999: 136).

Den anden fase i lovgivningsprocessen er forberedelsesfasen (Dalberg-Larsen 1999: 132). Ministeriet har i forberedelsesfasen gennemført et større analysearbejde på Lov om Social Service rettet mod voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse og/eller sociale problemer. Herudover har ministeriet afholdt en række workshops/temadage, hvor kommuner, brugerorganisationer og handicappolitiske interesseorganisationer var inviteret til at komme med forslag til forbedringer og forenklinger af regelsættet (Bilag 1, Lovforslaget: 24).

Den tredje fase er ifølge Dalberg-Larsen den politiske beslutningsfase (Dalberg-Larsen 1999: 132). Denne fase opnår ministeriets lovforslag ikke, da ministeren blandt andet på baggrund af de kritiske høringssvar fra forskellige organisationer vælger at trække lovforslaget tilbage inden beslutningsfasen. Efter den politiske beslutningsfase kommer der ifølge Dalberg-Larsen naturligvis gennemførelsesfasen (implementeringsfasen) (Dalberg-Larsen 1999: 132).

I alle disse faser optræder en række særlige aktørgrupper, som ikke er nævnt i grundloven, men som dog har en afgørende betydning for processens forløb (Dalberg-Larsen 1999: 132). Under særlige aktørgrupper kan blandt andet nævnes interesseorganisationer, som kan medvirke i de lovforberedende forhandlinger (Dalberg-Larsen 1999: 136). Som nævnt er dette også tilfældet i den lovgivningsproces, der har foregået i forbindelse med ministeriets lovforslag.

Magtfulde organisationer

I bogen *"Organisationer i politik"* undersøger Anne Skorkjær Binderkrantz, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen danske organisationers politiske indflydelse. I bogen når de frem til, at *"der er langt fra top til bund i den danske organisationsverden. Forskellen i ressourcer er store, og forskellene i adgang til de politiske arenaer er lige så store"* (Binderkrantz 2014: 204). Ifølge bogen er der alene ni "sværvægttere" blandt interesseorganisationerne i Danmark, som oftest opnår politisk indflydelse. Disse ni interesseorganisationer tegner sig for omtrent en tredjedel af al adgang til forvaltningen, Folketinget og medierne (Binderkrantz 2014: 205).

En af disse "sværvægttere" er Kommunernes Landsforening. Det særlige ved denne organisation er, at bestyrelsen sammensættes på baggrund af seneste kommunal- eller regionsudvalg, hvorved organisationens ledelse får et særligt demokratisk aspekt (Binderkrantz 2014: 24). Kommunernes Landsforening fremhæves her, fordi den, som nævnt, har spillet en rolle i det lovforbedrende arbejde til ministeriets lovforslag.

Ifølge bogens forfattere er det ikke nok, at interesseorganisationerne er organiseret for at opnå politisk indflydelse. Det er også nødvendigt, at de råder over ressourcer, der giver dem mulighed for at være politisk aktiv. *"Det gælder både i forhold til antallet af medlemmer, det gælder økonomisk råderum og ikke mindst gælder det muligheden for at have et professionelt sekretariat"* (Binderkrantz 2014: 97).

I Danmark foregår samspillet mellem organisationer og politikere ifølge bogen ofte på organisationernes initiativ, hvor det i andre lande er politikerne, der kontrollerer, hvem der leverer input til lovforslaget. Derfor er de ressourcestærke interesseorganisationer i Danmark dominerende i påvirkningen af det politiske system. Organisationernes mulighed for at komme med input bliver tydelig i gennemgangen af lovgivningsprocessen, hvor det fremgår, at organisationer kan sidde med ved lovforbedrende forhandlinger. Derudover ses det også, at organisationerne kan være initiativtagere til et lovforslag (Binderkrantz 2014: 40-41).

Interesseorganisation

Der findes omkring 1700 landsdækkende organisationer, der søger at påvirke dagsordener og politiske beslutninger (Binderkrantz 2014: 93).

"Helt grundlæggende er interesseorganisationer sammenslutninger af medlemmer eller andre støtter, der arbejder for politisk indflydelse" (Binderkrantz 2014: 19). Medlemmer i sådanne interesseorganisationer kan være enkeltpersoner, institutioner, virksomheder eller andre organisationer (Binderkrantz 2014: 19). Det er relevant at understrege, at interesseorganisationer adskiller sig fra politiske partier. Da politiske partier søger at få deres kandidater valgt ind i Folketinget og andre politiske forsamlinger, og det søger interesseorganisationer ikke (Binderkrantz 2014: 20).

"Det er også kendetegnende for interesseorganisationer, at de forsøger at få politisk indflydelse. For nogle organisationer er selve idéen med organisationen at kæmpe for bestemte interesser eller sager" (Binderkrantz 2014: 21). For andre interesseorganisationer er det politiske arbejde kun en sideaktivitet (Binderkrantz 2014: 21). Disse organisationers hovedformål kan i højere grad alene være støtte til de enkelte medlemmer.

Interesseorganisationerne udfører en form for advocacy. Advocacy (" fortalerskab ") søger ifølge Payne at repræsentere magtesløse klienters interesser over for magtfulde enkeltpersoner og sociale strukturer (Payne 2012: 374). Advocacy kan repræsentere mennesker på to forskellige måder, enten ved at være fortalere for dem eller ved at præsentere dem for dem, der har magt (Payne 2012: 374).

I dette tilfælde er der tale om en kombination mellem Fællessags-advocacy og Lovgivnings-advocacy. Fællessags-advocacy efterstræber sociale forandringer for grupper og deres sager (Payne 2012: 374). Heroverfor efterstræber Lovgivnings-advocacy ændringer i lovgivningen (Payne 2012: 396). Kombinationen ligger i, at nogle af de organisationer, der har deltaget i det lovforberedende arbejde og/eller fremsendt et høringssvar, søger indflydelse på lovforslaget, så tildelingen af ydelser sker ud fra borgernes behov og interesser. Organisationernes form for advocacy kan yderligere

uddybes, da den lægger sig op af den form for advocacy, som Schneider og Lester ifølge Payne kalder for indflydelse. Indflydelse handler om at forsøge at ændre beslutninger eller principper i spørgsmål, der har konsekvenser for klienten. Denne form for advocacy indebærer, at fortalere kan handle på vegne af mere end én klient eller tage spørgsmål op, der berører flere klienter (Payne 2012: 396).

Høringsfasen

Inden den politiske beslutningsfase skal lovforslaget igennem det, der kaldes for høringsfasen. I høringsfasen offentliggøres et lovforslag, og der gives dermed mulighed for, at alle involverede parter får mulighed for at give deres mening til kende. Høringsfase giver mulighed for, at borgere eller forskellige organisationer kan påvirke lovgivningen (www.ft.dk , 18.04.2015).

Høringsfasen er en åben mulighed for at deltage i beslutningsforberedelsen, selvom denne mulighed forekommer på et sent tidspunkt (Christiansen 2014: 138). *"I kraft af en efterhånden veletableret tradition sender departementer og styrelser disse dokumenter [bl.a. lovforslag] ud til en navngiven kreds af interessenter, de høringsberettigede, hvortil hører andre offentlige myndigheder, interesseorganisationer, eksperter og andre aktører, som antages at have en interesse i den pågældende sag"* (Christiansen 2014: 138-139). Herudover offentliggøres høringen på www.hoeringsportalen.dk. De høringsberettigede er som regel en bred skare, og selvom organisationer ikke optræder i kredsen af høringsberettigede, er de stadig berettiget til at sende et høringssvar. Det kræver selvfølgelig, at organisationerne er klar over, at lovforslagene er i høring (Christiansen 2014: 139).

Ifølge Christiansen fremgår det af *"Håndbog i Folketingsarbejdet"* at høringssvar udgør *"en væsentlig del af grundlaget for Folketingets behandling af lovforslaget (...)"* (Christiansen 2014: 139). Det vil altså sige, at organisationerne, der fremsender et høringssvar ikke alene, sender et signal til embedsværket, men også til medlemmerne af Folketinget, som i sidste ende skal stemme om lovforslaget (Christiansen 2014: 140).

Høringsfasen i forbindelse med ministeriets forslag har resulteret i 75 høringssvar fra forskellige organisationer, hvoraf 68 indeholder indholdsmæssige bemærkninger til lovforslaget (www.prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net , 26.08.2015). Det interessante omkring høringsfasen i forbindelse med dette lovforslag er for det første, at ministeriet har modtaget forholdsvis mange høringssvar. Ifølge professor i statskundskab ved Københavns Universitet Peter Kurrild-Klitgaard, er det således, at *"så snart det ikke er pålagt folk at svare, skal man generelt være glad, når folk vælger at svare. Normalt kommer der kun ganske få høringssvar til ministeriernes lovudkast"* (www.kristeligt-dagblad.dk , 07.05.2015). For det andet er det interessant, at høringssvarene til ministeriets lovforslag har spillet en rolle i ministerens beslutning om at trække lovforslaget tilbage, inden det blev sendt til behandling i Folketinget. Det er interessant, fordi professor Peter Kurrild-Klitgaard fortæller, *"at det er sjældent, at høringssvarene får indflydelse på lovenes endelige udformning"* (www.kristeligt-dagblad.dk , 07.05.2015). I forbindelse hermed skriver Christiansen: *"Langt de fleste love, som fremsættes af regeringen, bliver også vedtaget. Det sker næsten aldrig, at et lovforslag stoppes, efter at der er gennemført en høring. Det er også i de færreste tilfælde, at der sker meget store ændringer i et lovforslag efter, at det har været i høring. Den største indflydelse finder (...) sted tidligere end i høringsfasen. Det udelukker dog ikke, at der sker ændringer af lovforslagene, som ligger ud over bagateller og kosmetiske ændringer"* (Christiansen 2014: 141-142).

Derfor er det interessant at undersøge, hvorledes det igennem de mange høringssvar er lykkedes nogle organisationer at overbevise ministeriet om, at dele af lovforslaget er så problematiske, at ministeren valgte at trække lovforslaget tilbage.

Problemstilling

Med udgangspunkt i ovenstående gennemgang af lovgivningsprocessen omkring ministeriets lovforslag og tydeliggørelsen af høringssvarenes typiske rolle i lovgivningsprocessen, finder jeg det interessant at undersøge, hvordan forskellige organisationer med deres høringssvar har fået indflydelse på ministerens beslutning om at trække lovforslaget tilbage, inden det blev sendt

til behandling i Folketing. Med dette udgangspunkt er jeg kommet frem til følgende problemformulering:

1.2 Problemformulering

Hvorledes kan organisationernes høringssvar have bidraget til, at Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold trækker forslag om lov om ændring af Lov om Social Service, Lov om Retssikkerhed og Administration på det sociale område, Lov om Socialtilsyn og forskellige andre love tilbage, inden det blev sendt til behandling i Folketinget?

Underspørgsmål

- Hvordan har processen omkring ministeriets lovforslag forløbet?
- Hvilke 'claims' fremsætter Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold i deres lovforslag?
- Hvilke 'mod-claims' har organisationerne, der repræsenterer voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse og/eller sociale problemer og Dansk Socialrådgiverforening rejst?
- Hvorfor har organisationerne, der repræsenterer voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse og/eller sociale problemer og Dansk Socialrådgiverforening rejser 'mod-claims' mod ministeriets lovforslag.
- Hvilke virkemidler anvender organisationerne, der repræsenterer voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse og/eller sociale problemer og Dansk Socialrådgiverforening til at overbevise ministeriet om, at lovforslaget er problematisk?

1.3 Specialets opbygning

I besvarelsen af specialets problemformulering har jeg valgt at dele specialet op i 8 kapitler, hvor *første kapitel* er indledningen. I indledningen belyser jeg det emne, som specialet omhandler. Jeg beskriver i indledningen, hvorledes en lovgivningsproces foregår og tydeliggør, hvilken betydning høringssvar har i lovgivningsprocessen. Jeg redegør endvidere for, hvad der forstås ved interesseorganisationer, og hvilke interesseorganisationer der kan betegnes som de mest indflydelsesrige i Danmark. Formålet med indledningen er at give en forståelse og forklaring af problemformuleringen, således at den er klar og entydig for læseren. Desuden findes specialets problemformulering og begrebsafklaring under specialets første kapitel.

Andet kapitel indeholder en redegørelse af specialets teoriapparat. I dette kapitel redegør jeg først for claims-making teorien. Derefter redegør jeg for første og anden fase i Spector og Kitsuses claims-making teori. I forlængelse heraf redegør jeg for Randall og Shorts modificeret version af Spector og Kitsuses to første faser, og for hvorfor de er relevante at inddrage i specialet. Endelig redegør jeg for tredje fase i Spector og Kitsuses claims-making teori. Desuden findes der under dette kapitel en redegørelse for Losekes model af claims-making strategier, og en kritik af claims-making teorien, som tydeliggør præmisserne for at anvende denne teori.

Tredje kapitel belyser specialet metode. Under dette kapitel beskrives, hvilke væsentlige afgrænsninger jeg har foretaget i forhold til besvarelsen af specialets problemformulering. Herudover har jeg i dette kapitel fokus på, at begrunde og beskrive mit valg af metode. Det belyses i dette afsnit, hvorledes jeg har indsamlet specialets dokumentmateriale, hvordan jeg har genereret dokumentmaterialet. Herudover begrundes jeg valg af dokumentmateriale og tydeliggør, hvilke informanter der indgår i specialets dokumentmateriale. Under dette kapitel beskriver jeg desuden, hvilke metodiske overvejelser jeg har gjort mig i forhold til specialets dokumentmateriale. Herudover rummer fjerde kapitel også en beskrivelse og begrundelse for valg af både indholdsanalyse og argumentationsanalyse som metode til dokumentanalyse.

Desuden beskriver jeg i sidste afsnit under dette kapitel, hvilken strategi analysen er opbygget op efter.

Fjerde kapitel indeholder specialets analyse. Specialets analyse er delt op i tre dele. I første analysedel undersøges ministeriets claims-making proces ud fra Randall og Shorts modificerede version af claims-making teorien. Hvorudover forklares hvile 'claims' ministeriet rejser i lovforslaget. I anden analysedel undersøger jeg, hvilke 'mod-claims' organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening rejser, og hvorfor de rejser disse 'mod-claims'. Til at forklare dette inddrager jeg Spector og Kitsuses claims-making teori. I tredje analysedel undersøger jeg, hvilke virkemidler organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening har anvendt i deres høringssvar. Til at forklare dette inddrager jeg Losekes model om claims-making strategier.

Femte kapitel er konklusionen på specialet. Konklusionen besvarer specialets problemformulering ved at sammenfatte de fund, jeg er kommet frem til i de forskellige analysedele.

Sjette kapitel er perspektiveringen. I perspektiveringen forsøger jeg at sætte de resultater, jeg er kommet frem til igennem analysen ind i en større kontekst. Herudover belyser jeg også, hvordan der er blevet arbejdet med ministeriets lovforslag, efter det blev besluttet, at det skulle trækkes tilbage.

Syvende kapitel er specialets litteraturliste. Litteraturlisten rummer en oversigt over al den litteratur, der er blevet anvendt i specialet.

Ottende kapitel herunder findes en liste over de bilag, der bliver refereret til gennem specialet.

1.4 Læsevejledning

Jeg markerer i specialet de anvendte teoretiske begreber med '...' for eksempel 'claims'. Jeg anvender de engelske betegnelser for teoretiske

begreber i de tilfælde, hvor jeg vurderer, at en dansk oversættelse ikke er fyldestgørende.

I gennem specialet er direkte citater fremhævet med kursiv og sat i citationstegn, og der henvises i denne sammenhæng, så vidt det er muligt til originalteksten. Herudover skriver jeg de ord, jeg ønsker at fremhæve betydningen af med kursiv i specialet.

I specialet anvender jeg betegnelserne "ministeriets lovforslag" eller "lovforslaget". De dækker over Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds lovforslag: *"Lov om ændring af Lov om Social Service, Lov om Retssikkerhed og Administration på det sociale område, Lov om Socialtilsyn og forskellige andre love"*, som Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold fremsatte den 9. december 2014 (Bilag 1, Lovforslaget).

I specialet dækker betegnelsen "ministeriet" over Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, hvis ikke andet fremgår.

Jeg ønsker at gøre det tydeligt for læseren, at specialets bilag 2 er et dokument, hvori alle de høringssvar, der er blev fremsendt til ministeriet, er samlet. Det er således ikke kun organisationernes høringssvar, der indgår i dette bilag. Derfor finder jeg det relevant i teksten at henvise til hvilken organisations høringssvar citaterne er taget fra, og hvilken side i dokumentet citatet kan findes.

1.5 Begrebsafklaring

- **'Claims'**: Henviser til de påståede problematiske tilstande, som en gruppe mener, samfundet bør gøre noget ved. Det vil sige, en gruppes forsøg på at konstruere et socialt problem.
- **'Mod-claims'**: Forstås som de reaktioner, en oprindelige claims-making grupper modtager på deres 'claims'.

2. Teori

2.1 Valg af teori

I forbindelse med høringsfasen over ministeriets lovforslag finder jeg det relevant at inddrage Malcolm Spector og John I. Kitsuses claims-making teori. Claims-making teorien forklarer, hvorledes grupper i samfundet forsøger at overbevise andre om, at tilstande i samfundet er problematiske og bør ændres. Jeg mener, at ministeriets lovforslag, og flere af høringssvarene til lovforslaget kan beskrives som en overbevisningsproces, hvor de forsøger at overbevise hinanden om, at der eksisterer problematiske tilstande.

Claims-making teori er således valgt, fordi den har fokus på de oprindelige 'claims', og dernæst fokus på andres reaktioner på rejste 'claims' og forslag til procedurer, der kan afhjælpe påståede problematiske tilstande. Det er overbevisningsprocessen, som er iboende claims-making teorien, der gør denne teori relevant i forhold til undersøgelsen af, hvorfor ministeriet, med henvisning til de modtagne høringssvar vælger at trække forslaget tilbage, inden det blev sendt til behandling i Folketinget.

Herudover er claims-making teoriens fokus på forholdet mellem grupper i samfundet og regeringsorganer også relevant, fordi det gør det muligt at undersøge, hvorfor høringssvar fra organisationerne er årsagen til, at ministeriets lovforslag bliver trukket tilbage.

Claims-making teorien anvendes derfor for at kunne forstå interaktionen mellem på den ene side organisationerne og på den anden side ministeriet.

2.2 Claims-making teori

I dette teoriafsnit tages der udgangspunkt i Spector og Kitsuses claims-making teori. Redegørelsen for Spector og Kitsuses claims-making teori bygger på min læsning af Spector og Kitsuses artikel "*Constructing Social Problems*" fra 1987. I teoriafsnittet inddrages Donna M. Randall og James F. Shorts modificeret version af Spector og Kitsuses to første faser, således som Randall og Short beskriver dem i artiklen "*Women in toxic work environments a case study of social problem development*" fra 1983. Randall og Short er

relevant at inddrage, da de har udviklet en claims-making model, der beskriver claims-making aktiviteternes rækkefølge i de tilfælde, hvor et regeringsorgan betragtes som den oprindelige claims-making gruppe.

Spector og Kitsuse forsøger med claims-making teorien at forklare, hvordan sociale problemer i interaktionen mellem en claims-making gruppe, andre grupper i samfundet og regeringsorganer bliver konstrueret. Spector og Kitsuse skriver sig med claims-making teorien ind i et socialkonstruktivistiske perspektiv på sociale problemer. Det socialkonstruktivistiske perspektiv ses i claims-making teoriens fokus på, hvorledes subjektive definitionsprocesser vedrørende sociale problemer på makroplan påbegyndes og forløber i faser (Ejrnæs 2010: 169).

Claims-making teorien er ifølge Spector og Kitsuse den første egentlige sociologiske teori om sociale problemer (Ejrnæs 2010: 161). Spector og Kitsuse hævder, ifølge Rubington og Weinberg, at sociologer havde skrevet om sociale problemer i 50 år, men stadigvæk manglede at komme frem med en reel teori om sociale problemer (Rubington og Weinberg 2011: 295).

Spector og Kitsuse påpeger blandt andet, at andre perspektiver på sociale problemer ikke interesserer sig for, hvorfor nogle tilstande bliver identificeret som sociale problemer, når andre tilstande ikke bliver det. Spector og Kitsuse mener, at denne manglende interesse skyldes, at disse perspektiver på sociale problemer søger at forene subjektive og objektive forståelser i undersøgelsen af sociale problemer. Herudover påpeger Spector og Kitsuse, at de øvrige perspektiver på sociale problemer fokuserer på objektive forhold som en del af grundlaget for tilstedeværelsen af sociale problemer. Derfor overses de situationer, hvor der ikke er sammenhæng mellem de subjektive definitioner af en tilstand som et socialt problem og de objektive mål for denne tilstand. Ifølge Rubington og Weinberg påpeger Spector og Kitsuse desuden, at sociologer inden for objektiv orienterede tilgange ikke kan undgå at blive dommere over, hvilke tilstande der kan karakteriseres som problematiske. Dette må ifølge Spector og Kitsuse i høj grad ske på baggrund af moralske kriterier og ikke videnskabelige tekniske kriterier (Rubington og Weinberg 2011: 295).

Spector og Kitsuse påstår i claims-making teorien, at *"social problems are what people think they are"* (Spector og Kitsuse 1987: 73). Spector og Kitsuse mener at forklaringen på det "subjektive element" i sociale problemer – den proces hvorved medlemmer af grupper eller samfund definerer en påståede problematisk tilstand som et problem – er den særprægede genstand i sociale problemers sociologi (Spector og Kitsuse 2011: 301). Derfor definerer Spector og Kitsuse sociale problemer således: *"the activities of individuals or groups making assertions of grievances and claims with respect to some putative conditions"* (Spector og Kitsuse 1987: 75). I Spector og Kitsuses definition af sociale problemer fokuseres der på den proces, hvori medlemmer af et samfund definerer en påstået tilstand som et socialt problem (Spector og Kitsuse 1987: 75). Spector og Kitsuse benytter i definitionen af et socialt problem ordet 'putative', fordi claims-making teorien finder det irrelevant at fokusere på spørgsmålet om, hvorvidt tilstandene, der rejses 'claims' om, reelt set er sande eller falske (Spector og Kitsuse 1987: 76). Det er således udelukkende en gruppe menneskers erkendelse af, at noget er problematisk, der afgør om et socialt problem eksisterer eller ej (Ejrnæs 2010: 161). Denne logik ligger i forlængelse af den konstruktivistiske tankegang om, at virkeligheden på afgørende vis præges, eller formes, af vores erkendelse af den (Rasborg 2007: 349).

Efter denne introduktion til claims-making teorien vil jeg i det følgende beskrive de første to faser i Spector og Kitsuses claims-making teori.

2.2.1 Spector og Kitsuse – Claims-making teori

Fase 1

Et socialt problems udvikling begynder ifølge Spector og Kitsuse med et kollektivt forsøg på at afhjælpe en påstået problematisk tilstand (Spector og Kitsuse 1987: 143). Det er således forudsætningen for, at en claims-making proces kan starte. Ifølge Spector og Kitsuse gennemgår en claims-making proces fire faser. I den første fase er der fokus på de mest kritiske aspekter af den formative fase af sociale problemer (Spector og Kitsuse 1987: 143). De

mest kritiske aspekter omhandler de måder: hvorpå 'claims' rejses, de strategier claims-making grupper anvender til at udtrykke deres 'claims' på, og de måder, hvorpå claims-making grupper skaber omtale om deres 'claims' (Spector og Kitsuse 1987: 143).

Processen med at rejse 'claims'

Ifølge Spector og Kitsuse er det en integreret del af det sociale og politiske liv at rejse 'claims'. Det er en daglig aktivitet i alle samfund og forekommer på alle niveauer i en social organisation. Enhver form for 'claims' kan være grundlaget for et socialt problem, men det er dog de færreste, der bliver til sociale problemer. Det er kun 'claims', der bliver anerkendt, og som fører til yderligere tiltag, der kan kulminere i etableringen af et socialt problem (Spector og Kitsuse 1987: 143). Spector og Kitsuses diskussion af 'claims,' der fører til yderligere tiltag, er opdelt i tre temaer: (1) magten i claims-making gruppen, (2) arten af gruppens 'claims' og (3) strategier og mekanismer for at rejse 'claims' (Spector og Kitsuse 1987: 143).

(1) Magten i en claims-making gruppe

Der er i første fase fokus på, hvorledes en claims-making gruppe definerer tilstande som sociale problemer. Hvorvidt en claims-making gruppes 'claims' anerkendes, afhænger blandt andet af magten i claims-making gruppen. Grupper, der har større medlemskab, flere penge og en organisation, kan være mere effektive til at udtrykke deres 'claims' end grupper, der mangler disse aspekter. Succes og fiasko for kollektiv handling afhænger almindeligvis af en gruppes magt, målt ved disse aspekter. Herimod mener Spector og Kitsuse, at magt skal måles ved en claims-making gruppes evne til at blive en vigtig del i claims-making processen. Det kommer ifølge Spector og Kitsuse til udtryk gennem de 'claims', som en claims-making gruppe rejser, og de reaktioner andre grupper har på en claims-making gruppes 'claims' (Spector og Kitsuse 1987: 143-144). Nogle claims-making grupper er muligvis ikke i stand til at mobilisere den magt, de hævder, de har, mens andre claims-making grupper har magten, men er ineffektive i anvendelsen af den (Spector og Kitsuse 1987: 144).

(2) Arten og variation af en claims-making gruppes 'claims'

Claims-making grupper kan ifølge Spector og Kitsuse opleve og udtrykke utilfredshed på forskellige måder. Det kan muligvis skyldes, at en claims-making gruppe ikke ved, hvem der skaber, eller hvem der er ansvarlig for de påståede tilstande. Heroverfor kan en claims-making gruppe have en meget specifik opfattelse af, hvem eller hvad der er skyld i de påståede problematiske tilstande. Ligeledes har en claims-making gruppe muligvis ingen ide om, hvordan de påståede problematiske tilstande skal afhjælpes, eller en claims-making gruppe kan have meget specifikke programmer for reformer og forslag til ændringer, som kan afhjælpe de påståede problematiske tilstande. Alle disse oplevelser af utilfredshed vil ifølge Spector og Kitsuse påvirke, de 'claims' som en gruppe konstruerer, såvel som den måde gruppen udtrykker deres 'claims' på (Spector og Kitsuse 1987: 144).

Ifølge Spector og Kitsuse bliver en claims-making gruppe ofte hjulpet med at udvikle sine 'claims'. Denne hjælp kan eksempelvis komme fra enkeltpersoner eller organisationer, der har specialiseret sig i at udtrykke protester (Spector og Kitsuse 1987: 144). Claims-making grupper, der modtager hjælp, kan ende med at indgå i en koalition, som kan give en claims-making gruppe fordele i forbindelse med deres udtrykte protester (Spector og Kitsuse 1987: 145). Men en claims-making gruppe kan også i en koalition opleve at skulle gå på kompromis med egne sager og indgå i andre gruppers sager, som de i princippet har begrænset interesse i (Spector og Kitsuse 1987: 145).

(3) Strategier og mekanismer til at rejse 'claims'

Udviklingen i en claims-making gruppes 'claims' er afhængig af de virkemidler, som gruppen benytter i forsøget på at skabe opmærksomhed omkring deres 'claims'. Som virkemiddel kan en claims-making gruppe anvende forskellige claims-making strategier.

2.2.2 Loseke - Claims-making strategier

Donileen R. Loseke beskriver i artiklen "How to Successfully Construct a Social Problem", hvilke forskellige effektive strategier en claims-making gruppe kan anvende i forsøget på at skabe opmærksom omkring deres 'claims'.

I Losekes undersøgelse af, hvorfor nogle 'claims' bliver anerkendt, mens andre ikke gør, fokuserer hun på, hvilken form og hvilket indhold 'claims' har. Dette er afgørende for at øge sandsynligheden for, at 'claims' bliver konstrueret som et socialt problem (Rubington og Weinberg 2011: 306). Loseke mener ifølge Rubington og Weinberg: *"If the claims generate sufficient fear and moral indignation, the audience will be more likely to clamor for something being done about it"* (Rubington og Weinberg 2011: 306).

Konstruere en populær ramme

Claims-making strategierne 'piggybacking' og 'domain expansion' er to måder at skabe nye 'claims', hvor der gøres brug af tidligere succesfulde claims-making processer (Loseke 2011: 308). 'Piggybacking' henviser til de tilfælde, hvor et nyt problem er konstrueret i forlængelse af et allerede eksisterende problem (Loseke 2011: 307). 'Domain expansion' henviser til de tilfælde, hvor indholdet i et tidligere accepteret socialt problem udvides (Loseke 2011: 307). Det er vigtig i forbindelse med 'domain expansion' at huske på, at folk, der skal overbevises om, at et 'claim' burde betragtes som et socialt problem, ofte kun dømmer ud fra deres almene viden. Det er hvorfor ikke altid muligt for en claims-making gruppe at udvide et tidligere accepteret socialt problem ubegrænset (Loseke 2011: 308).

Ifølge Loseke er de folk, der skal overbevises om, at 'claims' bør betragtes som sociale problemer mere interesseret i at høre om de individer, der bliver påvirket af de problematiske tilstande, end i at høre om de sociale årsager til tilstandene (Loseke 2011: 308).

Selvom en claims-making gruppe ønsker at konstruere sociale årsager som problematiske, vil de opdage, at mange af de mennesker, de ønsker at overbevise, er mere interesseret i at høre om karakteristikken af de individer,

der forårsager den påståede problematiske tilstand, end i hvordan sociale årsager muliggør, at de påståede tilstande kan finde sted (Loseke 2011: 308).

Konstruere en meget almindelig tilstand

Det er ifølge Loseke vigtigt at huske på, at en claims-making gruppe skal overbevise andre om, at en given problematisk tilstand er udbredt. I forsøget på at konstruere et socialt problem gælder følgende regel ofte: Jo større antallet af ofre for den påståede problematiske tilstand er, jo mere villige er andre til at betragte en tilstand som et socialt problem (Loseke 2011: 309). Den regel har dog ifølge Loseke sine begrænsninger, idet alle mennesker ikke kan opfattes som ofre. Det bringer os tilbage til, at de mennesker, der skal overbevises om, at en tilstand bør betragtes som et socialt problem, benytter deres almene viden og sunde fornuft i vurderingen af antallet af ofre (Loseke 2011: 309). Det betyder, at en claims-making gruppe ikke kan overdrive identifikationen af ofre for de påståede problematiske tilstande, men må holde sig inden for rimelighedens grænser.

Dog er identifikationen af så mange ofre som mulig vigtig, da det kan gøre det synligt for folk, der skal overbevises, at de påståede sociale problemer også påvirker deres liv. Det kan nemlig ifølge Loseke betyde, at disse folk er mere tilbøjelige til at betragte de påståede problematiske tilstande som sociale problemer (Loseke 2011: 310).

Konstruere forfærdelige konsekvenser

Ifølge Loseke er sociale problemer ofte konstrueret gennem et meget stærkt sprog, hvor ord som "krise", "epidemi" og "ulykke" bliver anvendt (Loseke 2011: 310-311). 'Claims' fokuserer ifølge Loseke ofte på det mest ekstreme i den påstået problematiske tilstand og de værst tænkelige konsekvenser, man kan forestille sig (Loseke 2011: 311). Det er ifølge Loseke en meget effektiv strategi, som kan overbevise andre om at en tilstands moralske problematikker understreger en ekstrem tilstand, som vil lede til de mest ekstreme konsekvenser (Loseke 2011: 311). Reglen er, at jo flere ofre der lider, jo mere effektiv er en claims-making gruppes 'claims' (Loseke 2011: 311).

Personliggøre tilstanden og personen

En anden meget vigtig claims-making strategi er ifølge Loseke, at gøre problemet personligt (Loseke 2011: 311). Det er ofte ikke nok for andre mennesker at vide, hvor mange ofre, der er berørte af den påståede problematiske tilstand. Andre vil ofte også gerne vide, hvordan tilstandene påvirker de berørte. Sådanne detaljer findes kun i personlige beretninger, der taler til andres følelser og vækker deres sympati med ofrene (Loseke 2011: 311). Andre mennesker dømmer ofte 'claims' ud fra både et logisk grundlag med baggrund i den videnskabelige dokumentation og ud fra følelser, der bedst kan fremmes af de små detaljer, som findes i de personlige beretninger (Loseke 2011: 312).

Konstruere enkelthed

Loseke påstår endvidere, at effektive 'claims' er dem, der udelukkende er konstrueret på baggrund af karakteristiske forhold, som giver et billede af den problematiske tilstand som et socialt problem. Loseke mener, det er effektivt at udlade virkelighedens kompleksiteter og udelukkende beskrive 'claims' ud fra de umiddelbare kendetegn på de påståede problematiske tilstande. Det vil sige, at 'claims' ifølge Loseke skal beskrives så enkelt som muligt (Loseke 2011: 313). Altså de 'claims' der indeholder særlige kendetegn ved ofre og skurke, og som konstruerer dem som ofre og skurke er ifølge Loseke de mest effektive (Loseke 2011: 313).

Det er vigtigt ifølge Loseke at understrege, at de mennesker, som skal overbevises om, at de påståede problematiske tilstande bør betragtes som sociale problemer, ikke er villige til at betragte tilstandene som sådan, hvis de tror, at de personer, der er påvirket af tilstandene, selv er skyld i den situation, som personerne befinder sig i (Loseke 2011: 313).

Strategier til at konstruere skurkene

Som effektive claims-making strategier i forhold til konstruktionen af ofre fokuseres der næsten altid, som vist, på moral og uskyld. Herimod er claims-making strategier i forhold til konstruktionen af skurke mere komplekse (Loseke 2011: 313-314).

Ifølge Loseke findes der tre mulige måder at konstruere skurke på (Loseke 2011: 314). Den første måde, skurken kan blive konstrueret på, er så andre ikke får et had til skurken, men derimod kommer til at føle sympati for skurken. På denne måde bliver skurken nemlig konstrueret som en person, der ikke selv kan gøre for, at vedkommende indtager rollen som skurk (Loseke 2011: 314).

Den anden måde, skurken kan blive konstrueret på, er ved at undgå at typificere, hvem der er skurken. Der er således ikke tale om, at skurken har særlige kendetegn eller egenskaber. Det vil sige, at skurken potentielt kan være hvem som helst. Den manglende typificering af skurken betyder, at skurken bliver omtalt i en ubestemt form, det gør, at andre er mindre tilbøjelige til at sammenligne virkelige personer eller forhold, men konstruktionen af skurke (Loseke 2011: 314).

Den tredje måde, skurken kan blive konstrueret på, er ved at fokusere på de skader, skurken har forvoldt ofret. Skaderne må være så ekstreme, så den får andre til at føle betydelig vrede. Det betyder, at skurken må konstrueres ekstrem, så det er umuligt at sige noget godt om skurken. Konstruktionen af skurken må ikke indeholde andet, end det der forsvarligt kan defineres som ren ondskab (Loseke 2011: 314).

Disse forskellige claims-making strategier er Losekes model på, hvordan claims-making grupper effektivt kan konstruere et socialt problem. (Rubington og Weinberg 2011: 306). Som det ses beskæftiger Loseke sig med aspekterne; hvor komplekse 'claims' skal være, hvad 'claims' bør understrege, hvor omfangsrige 'claims' skal være, og hvilken slags historier 'claims' bør indeholde (Rubington og Weinberg 2011: 306). Disse aspekter er afgørende i en claims-making gruppes forsøg på at gøre opmærksom på deres 'claims'.

Anvendelsen af claims-making strategier og andre virkemidler er betinget af, at en claims-making gruppe kan identificere de, der bør behandle claims-making gruppens 'claims' (Spector og Kitsuse 1987: 145). Retter en gruppe

henvendelse til den forkerte instans eller persongruppe, risikerer gruppen, at dette ikke giver nogle resultater eller giver forkerte anvisninger og/eller retningslinjer for, hvor de muligvis skal henvende sig (Spector og Kitsuse 1987: 145).

Ofte findes der ingen instanser, som en claims-making gruppe kan klage til, når substansen i gruppens 'claims' er: "at ingen gør noget ved den påståede problematiske tilstand". Hvorimod en claims-making gruppe kan klage til bestemte instanser eller organisationer, hvis substansen i deres 'claims' er: "at denne instans eller organisation bør gøres ansvarlige for at tage hånd om den påståede problematiske tilstand" (Spector og Kitsuse 1987: 145).

I ovenstående har jeg redegjort for de tre temaer, som ifølge Spector og Kitsuse er vigtige i forsøget på, at få andre til at etablere yderligere tiltag over for de tilstande, som en claims-making gruppe påstår, er problematiske. Herudover inddrager Spector og Kitsuse også en claims-making gruppes mulighed for at dokumentere sine 'claims' og påstanden om 'claims' og social uenighed som elementer i en claims-making gruppes forsøg på at overbevise om, at tilstande bør betragtes som sociale problemer. Disse vil jeg i det efterfølgende redegøre for.

Dokumentere 'claims'

Claims-making grupper kan muligvis blive bedt om at dokumentere deres 'claims' eller at afkræfte beviser, der kan modsige deres påstand. Denne proces er ifølge Spector og Kitsuse mere kompliceret end bare at undersøge, hvad litteraturen viser eller at inddrage en person, der har kendskab til området (Spector og Kitsuse 1987: 146). En claims-making gruppe skal ifølge Spector og Kitsuse være i stand til at finde personer, som ikke er involveret i problemet, der vil udtale sig om et givet 'claim'. Endvidere kan en claims-making gruppe være afhængig af, om den dokumentation, der er brugbart i forbindelse med dokumentationen af gruppens 'claims', er muligt at finde (Spector og Kitsuse 1987: 146-147).

Påstande om 'claims' og social uenighed

Til sidst afhænger claims-making gruppens claims-making proces af, hvorledes andre reagerer på en gruppes 'claims'.

Sociale problemer opstår, når grupper italesætter, at der eksisterer tilstande i samfundet, som er problematiske og bør ændres.

Sådanne italesættelser kan fremprovokere reaktioner fra andre grupper, som foretrækker de eksisterende tilstande, eller fra grupper der står til at miste noget, hvis de eksisterende tilstande bliver ændret (Spector og Kitsuse 1987: 148). Disse grupper udfordrer claims-making gruppens 'claims' ved at modsætte sig de rejste 'claims' (Spector og Kitsuse 1987: 148).

Reaktioner på en claims-making gruppes 'claims' kan resultere i konflikter mellem grupper, fordi de ikke har samme værdier, eller har modsatrettede interesser i de pågældende tilstande. Konflikterne kan øge synligheden og offentlighedens bevidsthed om den påståede problematiske tilstand (Spector og Kitsuse 1987: 148).

Første fase i claims-making teorien har således fokus på, hvordan der kan blive gjort opmærksomt på et 'claim', så de påståede problematiske tilstand går fra at være et "privat" problem til at blive et "offentligt" problem (Spector og Kitsuse 1987: 143). Et socialt problem kan forblive i første fase på ubestemt tid, men det kan også hurtigt udvikles til næste fase. Og endelig kan et socialt problem opleve at der ikke etableres yderligere tiltag, hvilket betyder, at opmærksomheden omkring det forsvinder (Spector og Kitsuse 1987: 148).

Fase 2

Claims-making processen bevæger sig ifølge Spector og Kitsuse over i anden fase, når eksempelvis regeringsorganer eller andre officielle og indflydelsesrige institutioner reagerer på en claims-making gruppes 'claims' (Spector og Kitsuse 1987: 142).

Med denne reaktion fra regeringsorganer eller andre officielle og indflydelsesrige institutioner undergår de sociale problemer en betydelig transformation, som begynder, når instanser anerkender en claims-making gruppe og dens 'claims' (Spector og Kitsuse 1987: 148). Grundlaget for denne

anerkendelse kan være forskellig. En claims-making gruppe kan have skabt et betydeligt pres på en instans gennem konfrontations taktik, kampagner gennem massemedier, demonstrationer eller trusler. Eller gruppen kan have påført et økonomisk pres, såsom truslen om boykot, eller brugen af politisk indflydelse, eller instansen kan have erkendt, at den kan vinde noget ved at overtage og styre det påståede sociale problem (Spector og Kitsuse 1987: 148).

Den formelle anerkendelse af en claims-making gruppe kan variere fra passiv anerkendelse af gruppens 'claims' til aktive forsøg på at kontrollere, regulere eller fjerne de påståede problematiske tilstande (Spector og Kitsuse 1987: 148). Aktiviteterne i første fase er næsten udelukkende uofficiel og gennemført uden sanktioner fra eksempelvis regeringsorganer. Hvorimod aktiviteterne i anden fase i claims-making processen er mere officielle. (Spector og Kitsuse 1987: 148).

På dette tidspunkt i anden fase er claims-making gruppen ikke længere styrende i claims-making processen, men derimod "kun" en respektabel talsmand for en gruppe, som er meget større end den oprindelige claims-making gruppe (Spector og Kitsuse 1987: 148). Den oprindelige claims-making gruppe kan nu blive bedt om at deltage i offentlige høringer på problemet (Spector og Kitsuse 1987: 148). Derudover kan claims-making gruppe opleve at blive bedt om yderligere, at dokumentere deres 'claims', og gruppen kan blive bedt om at komme med løsninger på deres 'claims'. Selv en minimal respons på en gruppes 'claims' kan starte en transformation i claims-making gruppen (Spector og Kitsuse 1987: 149).

Den offentlige reaktion kan dels være begyndelsen på slutningen af en claims-making gruppes kontrol over sine 'claims', dels vil den tage toppen af påstanden om: "at ingenting bliver gjort", og endelig kan den betyde, at der etableres en komite, som claims-making gruppen skal arbejde under (Spector og Kitsuse 1987: 149). Claims-making gruppens rolle bliver nu at skaffe information til komiteen i stedet for at sidde med ved forhandlingsbordet, hvor de påståede problematiske tilstande bliver behandlet. Den nedsatte komite vil muligvis opsøge andre og modsatrettede synspunkter på tilstandene og

reducere den oprindelig claims-making gruppe til en stemme blandt andre. Senere når høringen er ovre, vil komiteen være den nye ekspert i de påståede problematiske tilstande (Spector og Kitsuse 1987: 149).

Når officielle og magtfulde instanser anerkender det sociale problem, kan de låne prestige fra claims-making gruppen, der oprindeligt rejste 'claims'. Herudover kan instanserne komme til at overskygge claims-making gruppen. Hvormed den oprindelige gruppe mister betydning i forhold til dens 'claims' videre proces (Spector og Kitsuse 1987: 149). Til sidst kan den officielle instans overtage sagen, gøre den til sin egen og neutralisere eller eliminere den oprindelige claims-making gruppe (Spector og Kitsuse 1987: 149). Dette kan ifølge Spector og Kitsuse resultere i, at den oprindelige claims-making gruppe bliver demoraliseret og falder fra hinanden (Spector og Kitsuse 1987: 149).

Hvis et socialt problem skal fortsætte med at eksistere, er det væsentligt at opretholde en instans, der arbejder med claims-making gruppens 'claims'. En forudsætning kan også være, at en eksisterende instanser bliver ansvarshavende for at håndtere gruppens 'claims'. Skabelsen af sådanne instanser resulterer i, at sociale problemer ikke forsvinder så let (Spector og Kitsuse 1987: 150).

Anden fase afsluttes, når claims-making gruppens 'claims' optages af officielle instanser, som har udviklet en interesse for at ændre de problematiske tilstande. Dette sker dog ikke nødvendigvis i forlængelse af de interesser, som en gruppes 'claims' oprindeligt henviser til (Spector og Kitsuse 1987: 151).

Ovenstående viser, at claims-making teoriens anden fase har fokus på, hvorledes offentlige instanser overtager arbejdet med og styringen af claims-making gruppens 'claims'. Det er væsentligt her at understrege at sociale problemer, der når anden fase i claims-making processen, stadig kan forsvinde (Spector og Kitsuse 1987: 149).

I de to første faser af Spector og Kitsuses claims-making teori bliver det tydeligt, at sociale problemer ikke kan defineres ved deres substantielle indhold. De eksisterer derimod udelukkende i kraft af, at påstanden, om at eksisterende tilstande er problematiske, er blevet alment accepteret, og samfundet har institutionaliseret en indsats over for de påståede sociale problemer (Ejrnæs 2010: 161).

2.2.3 Randall og Short – claims-making teori

I specialet defineres Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold som den oprindelige claims-making gruppe, da ministeriet i lovforslaget rejser en påstand om, at eksisterende tilstande i de love, der indgår i lovforslaget er problematiske.

Spector og Kitsuse undersøger ikke, hvilken betydning det har for aktiviteterne i faserne, at et regeringsorgan deltager i konstruktionen af et socialt problem. Derfor finder jeg det relevant at inddrage Randall og Shorts modificerede version af Spector og Kitsuses første to faser i claims-making teorien. Randall og Short mener ikke, at Spector og Kitsuses teori er i stand til at forudse sekvensen af hændelser, når regeringsorganer betragtes som den oprindelige claims-making gruppe. Randall og Short mener, at ændringer i de første to faser er påkrævet, i de tilfælde hvor regeringsorganer fungerer som claims-making gruppe. (Randall og Short 1983: 420). Ifølge Randall og Short kommer sekvensen af claims-making aktiviteterne til at foregå på følgende måde:

Første fase - Skabelse af et socialt problem

Et regeringsorgan kan i første fase ifølge Randall og Short hævde eksistensen af en tilstand, definere tilstanden som problematisk, hævde legitimiteten af sine påstande, undersøge disse påstande og foreslå en løsning på den påståede problematiske tilstand (Randall og Short 1983: 421).

Anden fase - Legitimering af sociale problemer

I anden fase er der fokus på regeringsorganets offentliggørelse af sine påstande. Offentliggørelsen kan betyde, at et regeringsorgan søger at skabe kontrovers omkring sine påstande, samt forsøger at skabe offentlig støtte til regeringsorganets holdninger. Regeringsorganer kan også i denne fase etablere legitimiteten til sine krav og løsninger, der er gunstige for deres interesser (Randall og Short 1983: 421).

Ifølge Randall og Short er det ikke ualmindeligt, at regeringsorganer påtager sig rollen som den oprindelige claims-making gruppe. Når et regeringsorgan alene fungerer som oprindelig claims-making gruppe, kan det være sikker på succes, eller opleve at få støtte fra passende forvaltningskilder.

Hvis et regeringsorgan ikke kan formå at skabe legitimitet til sine krav og løsninger, kan det betyde, at claims-making aktiviteterne standses. Hvis det er tilfældet kræver det ifølge Randall og Short en stærkere sag, ny information eller et mere passende politisk klima, hvis aktiviteterne skal genoptages fremadrettet (Randall og Short 1983: 422).

2.2.4 Spector og Kitsuse – tredje fase

I forbindelse med specialets analyse af de 'mod-claims', organisationerne fremsætter i deres høringssvar til ministeriets lovforslag, er det relevant at inddrage Spector og Kitsuses tredje fase i claims-making teorien. Som det vil fremgå af analysen, vil denne tredje fase være påvirket af, at første og anden fase i Spector og Kitsuses claims-making teori er ændret i nærværende speciale. Det bliver i min analyse af høringssvarene tydeligt at, forløbet ikke følger Spector og Kitsuses tredje fase, men dog at logikken i aktiviteterne følges.

Tredje fase i claims-making teorien har ifølge Spector og Kitsuse fokus på de aktiviteter, der foregår når sociale problemer kulminerer i etablering af procedurer, der skal håndtere 'claims' (Spector og Kitsuse 1987: 151). Hensigten for dem, der forhandler med en claims-making gruppe om at etablere sådanne procedurer, kan variere fra et ægte forsøg på at udarbejde

en løsning på 'claims', til en kynisk og utroværdig manøvre for at formidle og uskadeliggøre aktiviteterne omkring de sociale problemer (Spector og Kitsuse 1987: 151). Uanset hensigten kan der etableres misforståede eller uhensigtsmæssige procedurer i forhold til de 'claims', som procedurerne er designet til at håndtere; procedurerne kan fokusere på løsninger for de påståede tilstande, men ikke opfylde de krav, som claims-making gruppens medlemmer kræver (Spector og Kitsuse 1987: 151). Påstande om at procedurer er utilstrækkelige, ineffektive eller uretfærdige kan blive vilkårene for, hvilke nye aktiviteter omkring sociale problemer, der bliver organiseret (Spector og Kitsuse 1987: 151-152). Grupperne, der er engageret i disse aktiviteter, er ikke nødvendigvis de samme som de claims-making grupper, der var involveret i første fase af claims-making processen. Det kan skyldes, at grupperne er forsvundet efter forhandlingerne om, hvilke procedurer der skal håndtere den oprindelige claims-making gruppes 'claims' (Spector og Kitsuse 1987: 152).

Ifølge Spector og Kitsuse er et vigtigt og karakteristisk træk ved tredje fase i udviklingen af sociale problemer, at 'claims' ikke direkte berører de påståede problematiske tilstande, som er gældende i første fase. I stedet er 'claims' rettet mod de procedurer, der skal forbedre, fjerne eller på anden måde ændre de påståede problematiske tilstande. Hermed er aktiviteterne i tredje fase ikke direkte bekymret for de påståede tilstande, som var i fokus i første fase, men derimod for instansernes procedurer og metoder til at håndtere de berørte og deres 'claims' (Spector og Kitsuse 1987: 152).

Resultatet af tredje fase kan være genforhandling af procedurerne til den nuværende praksis, eller det kan eventuelt resultere i afskedigelse af en højtstående administrator eller eventuelt etableringen af en ny specialiseret instans (Spector og Kitsuse 1987: 152).

2.2.5 Kritik af teori

Kritikken af claims-making teorien er, at den ikke konkret forholder sig til en situation, der ligner den, jeg ønsker at belyse i specialet. Spector og Kitsuse

mener selv, at de med claims-making teorien har udviklet den første egentlige teori om sociale problemer. Men kritikken af denne teori er, at den ikke udelukkende fokuserer på sociale problemer. Den gør det ikke muligt at skelne mellem på den ene side sociale problemer og på den anden side for eksempel klima- og trafikproblemer. Begge typer af problemer er alment accepteret. I begge tilfælde er der fremsat påstande om, at der eksisterer problematiske tilstande, som bør ændres, og i begge tilfælde er problemerne blevet skabt gennem en claims-making proces. Det vil sige, at afgørelsen, om hvorvidt claims-making teorien omhandler sociale problemer eller andre typer problemer, alene afhænger af hvilke spørgsmål, der kan skabes opmærksomhed omkring (Ejrnæs 2010: 161). Jeg mener, specialets problemformulering og anvendelsen af claims-making teorien til at besvare denne tydeliggør, at claims-making teorien her er med til at undersøge sociale problemer. Da jeg anvender claims-making teorien til at forklare, hvilke sociale problemer organisationerne påstår ministeriets lovforslag kan medføre.

Herudover kritiseres Spector og Kitsuses claims-making teori for kun at interesse sig for at beskrive og analysere claims-making processen, der fører til, at sociale problemer bliver sat på dagsordenen i den offentlige debat. Desuden kritiseres teorien også for kun at afdække det, der allerede er italesat og dermed åbenbart (Ejrnæs 2010: 162).

Til sidst kan en kritik af claims-making teorien også være, at den udelukkende fokuserer på, hvordan sociale problemer bliver konstrueret og mindre på, hvordan disse sociale problemer løses (Rubington og Weinberg 2011: 298). I specialet ser jeg ikke claims-making teoriens fraværende fokus på løsninger som et problem, da jeg i specialet ikke ønsker at løse påståede problematiske tilstande, men udelukkende ønsker at undersøge det italesatte i overbevisningsprocessen, der foregår mellem organisationerne, der har fremsendt hørings svar og ministeriet.

3. Metode

I dette afsnit beskriver og argumenterer jeg for de væsentligste valg, jeg har foretaget i forbindelse med udformningen af dette speciale. Således er metodeafsnittet et forsøg på at gøre valgsituationer til beskrevne situationer, som begrundes (Olsen 2009: 244).

3.1 Videnskabsteori

I følgende afsnit vil jeg beskrive mit videnskabsteoretiske ståsted i specialet. Med valget af claims-making teorien som ramme for specialets analyse skriver jeg mig ind i en socialkonstruktivistisk tilgang til sociale problemer.

I specialet antager jeg, at ministeriets lovforslag er mere end bare en tekst, der taler. Det er en tekst, der taler, fordi nogle bestemte mennesker har interesse i at udarbejde denne tekst og lade den tale. Jeg mener hermed, at lovforslaget eksisterer uafhængig af min erkendelse af det. Det mener jeg, fordi lovforslaget eksisterer som et forslag om at indføre nye regler, hvor disse reglers eksistens og virkning kan blive til en realitet, uden for min erkendelse. Ligeledes mener jeg, at høringssvarene er tekster, der taler, fordi nogle specifikke mennesker har interesse i at udarbejde disse tekster. Jeg mener hermed, at lovforslaget og høringssvarene på linje med andre handlinger er produceret for at "gøre" noget i en sociale interaktion. Dokumenter kan ifølge Mik-Meyer anskues, som et materiale, der på linje med andre handlinger "gør" noget i den sociale interaktion (Mik-Meyer 2005: 194).

Jeg mener derfor også, at høringssvarene eksisterer uafhængig af min erkendelse af dem. Desuden antager jeg, at høringssvarene er de dokumenter, der er blevet produceret og fremsendt til ministeriet i høringsfasen.

Jeg bevæger mig hermed over i den kontekstuelle version af konstruktivismen. I den kontekstuelle konstruktivisme er det hverken muligt eller ønskeligt at ignorere den kontekst, som et 'claim' indgår i. Faktisk mener den kontekstuelle konstruktivisme, at enhver analyse af konstruktionen af

sociale problemer kræver, at claims-making processen placeres inden for en del af den kontekst, som en claims-making proces indgår i (Best 2011: 343). Lovforslaget og høringssvarene, sådan som jeg antager dem, og relationen mellem disse udgør i min analyse konteksten, hvori jeg analyserer de 'mod-claims', der rejses. Det vil sige, at mine antagelser om eksistensen af lovforslaget og høringssvarene er med til at skabe en forståelsesramme, som gør det muligt at forstå de erkendelser, der skabes inden for denne ramme.

Organisationernes 'mod-claims' er betinget af lovforslaget og de ændringer, lovforslaget kan medføre. Endvidere er organisationernes 'mod-claims' også betinget af deres erkendelse af lovforslaget som problematisk. De erkender lovforslaget som problematisk med baggrund i borgernes behov for at få tildelt de rette ydelser. Der opereres derfor inden for en virkelighed, hvor borgernes behov spiller en rolle i forhold til erkendelsen af, hvordan tildeling af ydelser skal forgå. Forståelsen og tydeliggørelsen af borgernes behov er således et vigtigt element i organisationernes overbevisningsproces. Med min inddragelse af Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar, er deres erkendelse af lovforslaget endvidere betinget af socialrådgivernes behov i forhold til at arbejde ud fra lovgivning.

Analysen af organisationernes 'mod-claims' er betinget af min erkendelse af, hvilke organisationer der hører under betegnelsen organisationer, der repræsenterer voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse og/eller sociale problemer (herefter organisationerne). Jeg mener, at organisationer, hvis medlemmer bliver direkte påvirket af de påståede problematiske tilstande, hører under denne betegnelse. Således er mine fund i analysen begrænset af denne antagelse.

Mine antagelser om høringssvar betyder, at jeg i mine metodiske overvejelser over dokumentmaterialet ikke overvejer, hvorvidt andre typer dokumenter kan betragtes som høringssvar.

Det centrale i analysen er at forstå, hvordan organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening med deres høringssvar har overbevist ministeriet om,

at lovforslaget skal trækkes tilbage, inden det sendes til behandling i Folketinget. Det vil sige, at det er organisationerne og Dansk Socialrådgiverforenings overbevisningsproces, hvori høringssvarene "handler", der er i fokus i analysen. Det er i overensstemmelse med konstruktivismen, da det inden for et konstruktivistisk perspektiv er relevant at undersøge, hvilken rolle dokumenter spiller i den sociale interaktion (Mik-Meyer 2005: 199).

3.2 Afgrænsning

I dette afsnit vil jeg tydeliggøre, de væsentligste fravalg jeg har foretaget i forbindelse med afgrænsningen af specialets omfang.

I specialet har jeg, i henhold til uddannelsen og dens fokus på relationen mellem borger og myndighed, valgt at afgrænse mig til udelukkende at koncentrere mig om de høringssvar, der er fremsendt af organisationer, der repræsenterer voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse og/eller sociale problemer. Disse høringssvar er interessante at undersøge, da de sammenholdt med ministeriets lovforslag viser, at der er forskellige interesser og opfattelser af, hvordan tildeling af ydelser til voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse og/eller sociale problemer bedst foregår. Herudover har jeg valgt at afgrænse mig til alene at inddrage en fagprofessionel organisation – Dansk Socialrådgiverforening. Dansk Socialrådgiverforening er valgt, fordi dens medlemmer i deres arbejde administrerer lovgivningen og dermed bliver direkte påvirket af de påståede problematiske tilstande. Jeg har således fravalgt at inddrage høringssvar fra andre organisationer, blandt andet Kommunernes Landsforenings høringssvar, selvom de betegnes som en indflydelsesrig organisation. Dette valg har jeg truffet, da Kommunernes Landsforening har haft stor indflydelse på det lovforberedende arbejde. Dette ses i bemærkningerne til lovforslaget, at lovforslaget er udarbejdet på baggrund i kommuneøkonomiaftalerne mellem regeringen og Kommunernes Landsforening (Bilag 1, Lovforslaget: 24). I forbindelse med ministerens beslutning om at trække lovforslaget tilbage, udtaler Thomas Adelskov fra Kommunernes Landsforening: *"Men det*

kommer bag på os, at han [Ministeren for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold] vælger at trække forslaget. Det er vi rigtig kede af" (www.altinget.dk 27.02.2015). Hermed mener jeg, der kan argumenteres for, at Kommunernes Landsforening ikke vil kunne være med til at forklare, hvorfor ministeren med henvisning til høringssvarene beslutter at trækker lovforslaget tilbage, inden det blev sendt til behandling i Folketinget.

I udvælgelsen af specialets dokumentmateriale vælger jeg at inddrage dokumenter af samme type. Dette valg er betinget af, at jeg antager, at høringssvar er de dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med lovforslagets høringsfase og fremsendt til ministeriet. I forsøget på at forklare, hvordan organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening i kraft af deres høringssvar har overbevist ministeriet om, at lovforslaget skal trækkes tilbage, finder jeg det således ikke relevant at inddrage andre dokumenttyper.

I specialet vælger jeg alene at anvende dokumentanalyse som metode til at analysere organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar og fravælger dermed andre kvalitative metoder. Dokumentanalyse som metode giver mig mulighed for at undersøge, hvilke 'mod-claims' organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening rejser i deres høringssvar til ministeriets lovforslag. Jeg mener, at indholdet i de indsamlede høringssvar sammen med claims-making teorien giver mig de bedste mulighed for at besvare specialets problemformulering.

Jeg har fravalgt at inddrage kvalitative interview med borgere, der hører under den personkreds, der er tilknyttet lovforslaget. Begrundelsen, for at jeg har fravalgt denne metode, er, at jeg ikke forventer, at disse borgere har sat sig ind i de ændringer, som lovforslaget præsenterer. Herudover har borgerne ikke deltaget i de processer, der analyseres i specialet. Samtidig formoder jeg, at høringssvarene fra organisationerne er udarbejdet i overensstemmelse med borgernes interesse, holdning og mening om, hvorledes tildeling af ydelser bedst foregår. Ligeledes formoder jeg, at Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar repræsenterer socialrådgivernes

holdninger og interesser i, hvordan tildeling af ydelser til borgere inden for lovforslaget skal foregå.

Endelig har jeg i specialet valgt ikke at inddrage Spector og Kitsuses fjerde fase i claims-making teorien. Fravalget begrundes med, at den claims-making proces, som specialet undersøger, ikke har bevæget sig over i fjerde fase. Aktiviteterne, der ifølge Spector og Kitsuse foregår, i fjerde fase indgår derfor ikke i besvarelsen af specialets problemformulering.

3.4 Indsamling af dokumentmateriale

Specialet besvarer problemformuleringen med udgangspunkt i de høringssvar ministeriet har modtaget i forbindelse med høringsfasen over lovforslaget. Hermed baseres specialets empiri udelukkende på et nærmere defineret sæt af dokumenter, som er blevet produceret umiddelbar efter offentliggørelsen af ministeriets lovforslag.

I dette afsnit ønsker jeg at belyse, hvorledes dokumentmaterialet er generet, og hvorledes dokumenterne er udvalgt. Efterfølgende beskrives de metodiske overvejelser af de dokumenter, der indgår som empiri i specialet. Til sidst i dette afsnit beskrives, hvordan dokumentmaterialet er blevet bearbejdet.

3.4.1 Generering af dokumenter

Genereringen af specialets dokumentmateriale er hovedsageligt foregået via Folketingets hjemmeside. Folketinget har på deres hjemmeside offentliggjort et dokument, hvori høringssvarene til ministeriets lovforslag er samlet. I dette dokument er der høringssvar fra blandt andre kommuner, fagforeninger, fagprofessionelle organisationer og organisationer, der repræsenterer voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse og/eller sociale problemer. Herudover er der også organisationer, der repræsenterer erhvervslivet og organisationer, der kan betegnes som eksperter i retlige forhold. Jeg har fået adgang til Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar via deres hjemmeside. Jeg er ikke bevidst om, hvorfor Dansk Socialrådgiverforeningens

høringssvar ikke er en del af Folketingets samlede offentliggørelse af høringssvarene.

Det har således ikke været vanskeligt at skaffe adgang til de relevante dokumenter, der indgår i min undersøgelse af, hvordan det igennem høringssvar fra organisationerne har bidraget til, at ministeriet har trukket deres lovforslag tilbage, inden det blev sendt til behandling i Folketinget.

3.4.2 Valg af dokumentmateriale

Ud fra de høringssvar, som indgår i dokumentet, som Folketinget har offentliggjort og i forlængelse af specialets problemformulering fokuserer jeg på høringssvar fra organisationer, der repræsenterer voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse og/eller sociale problemer.

Herudover vælger jeg også at inddrage Dansk Socialrådgiverforenings høringssvar. Da jeg ønsker at sammenligne disse organisationers 'mod-claims' for hermed at belyse at det ikke udelukkende er organisationerne, der rejser 'mod-claims' mod ministeriets lovforslag, men også organisationer, der repræsenterer de socialrådgivere, der forvalter lovene. Desuden vælger jeg at inddrage både organisationernes og Dansk Socialrådgiverforenings høringssvar, fordi jeg har en formodning om, at deres medlemmer har forskellige interesser i at rejse 'mod-claims' mod ministeriets lovforslag.

Specialets dokumentmateriale har karakter af sekundære dokumenter (Lynggaard 2010: 139), dels fordi dokumenterne er produceret i forlængelse af lovforslaget, og dels fordi dokumenterne ikke har haft offentligheden som den umiddelbare målgruppe, men som samtidig ligger offentligt tilgængelig. I forlængelse heraf er det relevant at nævne, at dokumenterne i dokumentmaterialet er produceret til det samme formål og til den samme modtager, nemlig ministeriet.

Valg af dokumentmateriale er resulteret i 31 høringssvar. 30 høringssvar fra forskellige organisationer og et høringssvar fra Dansk Socialrådgiverforening.

Valg af informanter

De 30 organisationer, som har valgt at benytte sig af muligheden for at fremsende et høringssvar, viser en bred vifte af de organisationer, der repræsenterer de borgere, der er omfattet af lovforslaget. Denne udvælgelse af informanter er betinget af min antagelse om hvilke organisationer, der kan betegnes som organisationer, der repræsenterer voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse og/eller sociale problemer.

Jeg har i min udvælgelse af informanter haft et kriterium, at organisationerne i deres høringssvar kommenterer på ministeriets lovforslag. Derfor er et høringssvar fra en organisation, der ikke forholder sig til lovforslaget ikke en del af specialets dokumentmateriale.

Skemaet nedenfor giver et overblik over hvilke organisationers høringssvar, der er medtaget i dokumentmaterialet.

I specialet er inddelingen af organisationerne inspireret af Danske Handicaporganisationers inddeling af deres medlemsorganisationer. De inddeler deres medlemsorganisationer i fire overordnede kategorier: (1) mennesker med bevægelseshandicap, (2) mennesker med psykisk handicap/udviklingshæmmede, (3) mennesker med kommunikationshandicap – syn/høre/tale og (4) varig medicinske behandlede. I skemaet nedenfor er medtaget de organisationer under Danske Handicaporganisationer, som har valgt at fremsende et høringssvar. Derudover indgår der i skemaet også organisationer, som ikke er medlem af Danske Handicaporganisationer, men som jeg mener, kan placeres under de samme kategorier.

Mennesker med bevægelseshandicap	Mennesker med psykisk handicap / udviklingshæmmede	Mennesker med kommunikations-handicap – syn/høre/tale	Varig medicinsk behandlede
Dansk Handicap Forbund	ADHD-foreningen	Dansk Blindesamfund	Diabetes-foreningen
Gigtforeningen	Dansk Epilepsiforening	Foreningen af Danske DøvBlinde	Stomiforeningen COPA
Muskelsvindfonden	Landsforeningen Autisme	HjerneSagen	Kontinensforeningen
Scleroseforeningen	Landsforeningen LEV		
Spastikerforeningen	Landsforeningen SIND		
Brugerklubben i Århus	Udviklingshæmmedes Landsforbund		
Kristelig Handicapforening			

De efterfølgende skemaer er oversigter over de organisationer, som ikke umiddelbart lader sig placere under Danske Handicaporganisationers kategorier. Her er der tale om paraplyorganisationer, organisationer der repræsenterer ældre, og organisationer der repræsenterer mennesker med sociale problemer.

Paraplyorganisationer
Danske Handicaporganisationer
Sjældne Diagnoser

Ældre
Ældre Sagen
Danske seniorer
Danske ældreråd

Mennesker med sociale problemer
Landorganisation af Kvindekrisecentre
Rådet for socialt udsatte
Ligeværd
Landsforeningen af nuværende og tidligere psykiatribrugere
Landsforeningen af VæreSteder

Dansk Socialrådgiverforening lader sig naturligvis ikke placere inden for ovenstående skemaer. Dansk Socialrådgiverforening varetager socialrådgivernes interesse inden for blandt andet løn- og ansættelsesvilkår, karriere og kompetencer, arbejdsmiljø samt uddannelsespolitik. Desuden arbejder Dansk Socialrådgiverforening for, at socialrådgivernes faglige kompetencer og erfaringer inddrages, når der skal lovgives på det sociale område (www.socialraadgiverne.dk , d. 16.04.2015).

3.4.3 Metodiske overvejelser i forhold til dokumentmaterialet

I forbindelse med en samlet præsentation af specialets dokumentmateriale er det relevant at præsentere de metodiske overvejelser over de anvendte dokumenter (Lynggaard 2010: 147). Ifølge Lynggaard er det relevant at vurdere dokumenterne i forhold til deres autenticitet, troværdighed, repræsentativitet og mening (Lynggaard 2010: 147).

Autenticitet

Med autenticitet menes overvejelser om, hvorvidt oprindelsen og afsenderen af et dokument kan identificeres entydigt (Lynggaard 2010: 147). I forhold til specialets dokumentmateriale har dokumenternes oprindelse og afsender ikke været uklart. Af Folketingets dokument over samtlige høringsvar, fremgår både organisationernes logo og/eller vedkommende, som har underskrevet høringsvaret på vegne af en given organisation.

Når der ikke kan sættes spørgsmålstegn ved dokumenterne autenticitet, sætter jeg heller ikke spørgsmålstegn ved, hvorvidt det er organisationernes 'mod-claims', der behandles i specialets analyse, og dermed heller ikke om dokumenterne er relevante i forhold til besvarelsen af specialets problemformulering.

Troværdighed

Troværdighed er overvejelser om, hvorvidt der er usikkerheder eller skævheder (bias) forbundet med et dokument eller et sæt af dokumenter (Lynggaard 2010: 148). Troværdigheden kan blandt andet blive påvirket af, at analytikeren ikke med sikkerhed kan påstå at have sporet alle relevante dokumenter (Lynggaard 2010: 148).

Jeg kan ikke i specialet være sikker på, at jeg har sporet alle høringsvarene fra organisationerne. I forbindelse med offentliggørelsen af lovforslaget udarbejder ministeriet en høringsliste. Heraf fremgår det, hvilke organisationer ministeriet har fremsendt lovforslaget til. Min usikkerhed omkring troværdigheden opstår fordi flere af organisationerne, som fremgår af høringslisten, ikke fremgår af Folketingets dokument over samtlige høringsvar. Der kan naturligvis være forskellige årsager til, at der ikke er et sammenfald, eksempelvis at organisationerne ikke har udarbejdet et høringsvar.

Herudover opstår usikkerheden også i kraft af, at sådanne lovforslag er offentligt tilgængelige på Folketingets Høringsportal (jf. problemfeltet), hvilket betyder, at alle har mulighed for at fremsende deres høringsvar. Hermed kan der være organisationer, der repræsenterer voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse og/eller sociale problemer, som hverken fremgår af høringslisten eller af Folketingets dokument over samtlige høringsvar.

Jeg har kontaktet det nuværende Social- og Indenrigsministeriet i et forsøg på at spore eventuelle høringssvar, der ikke er medtaget i Folketingets dokument. Det er ikke lykkedes at få besvaret denne henvendelse. Derfor har det ikke været muligt at afkræfte usikkerheden og der er derfor ikke inddraget yderligere høringssvar fra organisationerne.

Som det vil fremgå af det efterfølgende afsnit, mener jeg ikke, at usikkerheden omkring troværdigheden har betydning for specialets undersøgelse af, hvorledes organisationernes høringssvar har bidraget til, at ministeriet har besluttet at trække lovforslaget tilbage, inden det blev sendt til behandling i Folketinget.

Repræsentativitet

Det er ifølge Lynggaard ofte hensigtsmæssigt at foretage metodiske overvejelser om, hvorvidt og i hvilket omfang det anvendte dokumentmateriale er repræsentativt i forhold til problemstillingen, som ønskes belyst (Lynggaard 2010: 148).

Det kan diskuteres, hvorvidt det er relevant at tale om repræsentativitet i en undersøgelse, der anvender kvalitative metoder, da intentionen med anvendelsen af kvalitative metoder ikke er at sige noget generelt om de forhold, der undersøges. Det er således ikke intentionen med dette speciale, at sige noget generelt om alle de høringssvar som ministeriet har modtaget over lovforslaget. Jeg er i specialet udelukkende interesseret i at forklare hvordan de høringssvar der indgår i specialet, kan siges at have bidraget til, ministeriet beslutter at trække lovforslaget tilbage, inden det bliver sendt til behandling i Folketinget.

Jeg mener at kunne argumentere for, at der i specialets dokumentmateriale inddrages et bredt udsnit af høringssvar fra organisationerne. Jeg mener, at alle borgergrupper, der er omfattet af lovforslaget er repræsenteret i dokumentmaterialet. Vurderingen er naturligvis betinget af min antagelse om, hvad et høringssvar er, og hvilke organisationer jeg erkender som

organisationer, der repræsenterer voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse og/eller sociale problemer.

Mening

Med mening menes overvejelser om, hvorvidt meningen i et dokument fremstår klart (Lynggaard 2010: 148). I specialets dokumentmateriale finder jeg det ikke vanskeligt at se, hvilke meninger organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening skriver frem i høringssvarene. Meningen med deres høringssvar er at kommentere på lovforslaget. Jeg erkender at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening med deres høringssvar forsøger at overbevise ministeriet om, at lovforslaget indeholde problematiske tilstande, som vil blive betragtet som sociale problemer, hvis lovforslaget vedtages uændret.

3.8 Dokumentanalyse

De forrige afsnit har belyst dokumentmaterialets art og karakter. Der har været fokus på, hvorledes adgangen til det indsamlede dokumentmateriale er blevet skabt, og efter hvilke kriterier specialets dokumentmateriale er blevet udvalgt. Derudover er de metodiske overvejelser over dokumentmaterialet blevet belyst.

De efterfølgende afsnit vil belyse, hvorledes dokumentmaterialet er blevet bearbejdet. Dette vil blive gjort med udgangspunkt i indholdsanalyse og argumentationsanalyse som dokumentanalyse.

3.8.1 valg af metode

Indholdsanalysen er valgt, da den sammen med claims-making teorien kan identificere, hvilke 'mod-claims' organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening fremhæver i deres høringssvar. Indholdsanalysen giver således muligheden for at undersøge hvilke tilstande i ministeriets lovforslag, som organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening påstår er problematiske.

Heroverfor er argumentationsanalysen valgt, fordi den i forlængelse af claims-making teorien er med til, at analysere hvordan organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens italesætter disse 'mod-claims' samt interessen bag organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens 'mod-claims'. Argumentationsanalysen skal således tydeliggøre, hvordan organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening argumenterer for deres erkendelser af, at der eksisterer problematiske tilstande i ministeriets lovforslag.

3.8.1 Indholdsanalyse

I specialet vælger jeg som første trin i dokumentanalysen at analysere høringssvarene ud fra logikken i indholdsanalysen. Indholdsanalysen anvendes, når formålet er at analysere dokumenter – enten ved at kvantificere eller ved at kvalificere indholdet på en systematisk måde ud fra forud fastlagte kategorier (Boolsen 2006: 107).

Jeg har ud fra Spector og Kitsuses claims-making teori læst organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar for at undersøge, hvilke tilstande i lovforslaget organisationerne og Dansk Socialrådgiverforeningen rejser 'mod-claims' mod. Jeg finder, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening særligt rejser 'mod-claims' mod ministeriets løsningsforslag om, at tildeling af ydelser skal foregå ud fra en målgruppetilgang, og forslaget om at samle visse ydelser i en tilbudsvifte.

Kodningsproces

Kodning af et dokumentmateriale er det samme som at opdele materialet i mindre dele efter bestemte principper. Kodeprincipperne er meget afgørende, da de kan bestemme, hvad der fokuseres på i et dokumentmateriale (Boolsen 2006: 102). For at sikre en systematisk analyse af dokumentmaterialet tager jeg udgangspunkt i de løsningsforslag - målgruppetilgangen og tilbudsviften - jeg finder mest fremtrædende i organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar.

Efter kodningsprocessen med udgangspunkt i målgruppetilgangen og tilbudsviften bliver det tydeligt, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening rejser en række 'mod-claims' under både

målgruppetilgangen og tilbudsviften. Jeg vælger derfor at foretage endnu en kodning under både målgruppetilgangen og tilbudsviften. Denne kodning tager ikke udgangspunkt i forud fastlagte kategorier, men derimod udgangspunkt i de emner, som uddragene handler om.

Kodningen af Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar foregår med udgangspunkt i de emner, jeg finder under målgruppetilgangen og tilbudsviften i organisationernes høringssvar. Det er således de emner, jeg finder i organisationernes høringssvar, der er styrende for kodningen af Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar. Det er de, fordi jeg i analysen er interesseret i at undersøge lighederne og forskellene mellem organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens argumenter inden for de to hovedkategorier.

Specialets dokumentmateriale er således blevet kodet og analyseret med udgangspunkt i følgende kodeprincipper:

Målgruppetilgang	Analysen	Tilbudsviften	Analysen
<i>Kode 1</i> Individuel vurdering	Borgernes forskellighed Individuel vurdering og kompensationsprincippet	<i>Kode 6</i> Indflydelse <i>Kode 7</i> Klageadgang <i>Kode 8</i> Rette ydelser <i>Kode 9</i> Mister rettigheder	Substitutionsprincippet
<i>Kode 2</i> Klageadgang <i>Kode 3</i> Lige for loven	Retssikkerhed	<i>Kode 10</i> Økonomisk incitament	Kommunernes økonomiske incitament
<i>Kode 4</i> Laveste målgruppe <i>Kode 5</i> Målgruppeskift	Kommunernes økonomiske incitament		

Ovenstående skema viser, hvilke kodningsprincipper jeg anvender i kodningen af høringssvarene. Hvorudover viser skemaet, under hvilke afsnit i analysen kodningerne anvendes.

I min fortolkning og kodning af dokumentmaterialet har jeg været så tro mod meningen i høringssvarene som overhovedet muligt. Dette har især været vigtigt, fordi kodning og kodningsprocessen ifølge Boolsen nemt kan "fragmentere" eller splitte en tekst ad, hvilket kan betyde, at overblikket og sammenhængen går tabt (Boolsen 2006: 109). Jeg har været meget opmærksom på, at dette ikke er forekommet i kodningen og i kodningsprocessen af specialet dokumentmateriale, da citaterne under kodningsprincipperne efterfølgende skal indgå i argumentationsanalysen.

3.8.2 Argumentationsanalyse

Jeg vælger i specialet at benytte mig af argumentationsanalyse som metode, da jeg med denne metode kan analysere, hvordan organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening italesætter deres 'mod-claims' og deres interesse med disse 'mod-claims'. I forhold til claims-making teorien giver argumentationsanalysen mulighed for at analysere, hvordan organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening udtrykker og udformer de 'mod-claims', der indgår i deres høringssvar.

En argumentationsanalyse er en analyse, hvis formål er at fortælle, hvordan et argument er opbygget (Boolsen 2006: 160). Argumentets grundlæggende karakteristika er følgende: (1) afsender fremfører en påstand, (2) afsender præsenterer et forsvar – et belæg – for påstanden og (3) i situationen er der et synspunkt – en hjemmel – der i højere grad end påstand og belæg deles af afsender og modtager (Boolsen 2006: 160). Argumentationsanalysen handler om måden, argumenterne fremføres på (Boolsen 2006: 160).

Argumentationsanalysen anvendes udelukkende til at identificere argumenterne og deres karakter. *"Argumentationsanalysen tager ikke stilling til, om noget er "sandt" eller "falsk", og det kan derfor være*

"forskningsmæssigt redeligt" at inddrage sin egen forforståelse kritisk, når analysen skal vurderes" (Boolsen 2006: 161). Jeg mener, at dette flugter med Spector og Kitsuses tænkning i claims-making teorien. Spector og Kitsuse beskæftiger sig ligesom argumentationsanalysen ikke med, hvorvidt de påståede problematiske tilstande i realiteten er sande eller ej. Det væsentligste for claims-making teorien er, hvorvidt det lykkedes at overbevise andre om, at de påståede problematiske tilstande skal betragtes som sociale problemer.

Jeg vælger i specialet at inddrage argumentationsanalyse som dokumentanalyse i forbindelse med undersøgelsen af, hvorledes organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening fremstiller deres 'mod-claims' i deres høringssvar. Derfor bliver argumentationsanalysen som dokumentanalyse i specialet udelukkende anvendt på de kodningsprincipper, som findes under de to hovedkategorier.

Kodningsprincipperne under de to hovedkategorier bliver i forbindelse med argumentationsanalysen kodet efter: *påstand*, *belæg*, *hjemmel* (Boolsen 2006: 163). Ifølge Boolsen betegnes en *påstand* som konklusionen og udsagnet, som afsenderen fremsætter og ønsker, at modtageren skal acceptere (Boolsen 2006: 162). *Belæg* betegnes som den begrundelse, som afsender giver for sin påstand. Indholdet af belægget kan være noget, modtageren er mere villig til at acceptere end indholdet af påstanden (Boolsen 2006: 162). Boolsen betegner *hjemmel* som et generelt synspunkt, der deles af afsender og modtager. Hjemlen er ofte et argument, der er mere overordnet end belægget, og som forbinder påstand og belæg (Boolsen 2006: 162).

Jeg vælger i forbindelse med dokumentanalysen at betragte høringssvarene fra organisationerne som et samlet dokument. Det har jeg dels valgt, fordi høringssvarene fra disse organisationer er mere eller mindre enslydende, og dels fordi flere af organisationerne tilslutter sig de påstande, som Danske Handicaporganisationer fremsender omkring lovforslaget (Bilag 2, Dansk Blivesamfund, Foreningen Danske DøvBlinde, Hjernesagen). Det betyder, at

de argumenter, der vil blive analyseret i specialets analyse, ikke nødvendigvis stammer fra den samme organisations høringssvar.

Herudover formoder jeg, at Ministeren har taget beslutningen om at trække lovforslaget tilbage, inden det blev sendt til behandling i Folketinget på baggrund af en samlet vurdering af høringssvarenes påstande om problematiske tilstande i lovforslaget.

Jeg vælger at inddrage Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar selvstændigt i analysen. Fordi Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar indeholder yderligere interesser, som ikke indgår i organisationernes høringssvar. Det skyldes, at Dansk Socialrådgiverforeningens medlemmer bliver anderledes påvirket af lovforslaget, end organisationernes medlemmer.

3.9 Analysestrategi

I følgende afsnit vil jeg beskrive min analysestrategi for at tydeliggøre for læseren, hvordan jeg i analysen vil anvende specialets teoretiske udgangspunkt og specialets empiriske data.

Specialets tre analysedel er så vidt muligt struktureret efter logikken i Spector og Kitsuses claims-making proces.

I første analysedel er jeg interesseret i at undersøge, hvordan ministeriets claims-making proces forløber, og hvilke 'claims' ministeriet rejser i lovforslaget. Jeg vil i denne analysedel forklare dette ud fra Randall og Shorts modificeret version af claims-making teorien. Jeg inddrager Spector og Kitsuses aktiviteter i de tilfælde, hvor jeg finder, at de kan være med til at forklare de aktiviteter, som ministeriet foretager i deres forsøg på at overbevise andre om deres 'claims'. Denne analysedel er struktureret efter Randall og Shorts første og anden fase, og de aktiviteter der finder sted under disse.

I analysens anden del vil jeg undersøge organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens 'mod-claims'. I denne analysedel vil jeg tage udgangspunkt i de 'mod-claims', der er fremtrædende i specialets

dokumentmateriale. Disse 'mod-claims' ligger til grund for en empirisk tematisk analyse. Jeg vil herunder anvende høringssvarene fra både organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening. Desuden vil jeg i denne analysedel forsøge at udfolde de 'mod-claims', som fremgår af organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar. Det vil jeg gøre ved aktivt at anvende argumentationsanalysen.

Herudover vil jeg i denne analysedel undersøge, hvorfor organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening rejser 'mod-claims' mod ministeriets lovforslag. I undersøgelsen af dette vil jeg forholde mine fund fra den empiriske tematiske analyse til Spector og Kitsuses claims-making teori. Da denne kan medvirke til at forklare, hvorfor organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening rejser 'mod-claims'.

I tredje del af analysen undersøger jeg, hvilke virkemidler jeg finder, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening anvender i deres overbevisningsproces. Jeg vælger her at inddrage Losekes model til effektive claims-making strategier til at forklare, hvilke virkemidler der indgår i høringssvarene.

4. Analyse

Jeg vil i analysen ud fra specialets teori og specialets dokumentmateriale undersøge, hvorfor ministeriet oplever problemer i forsøget på at overbevise om, at der eksisterer problematiske tilstande i de love, som ministeriets lovforslag omhandler.

4.1 Første analysedel: Hvordan forløber ministeriets claims-making proces?

I følgende analysedel vil jeg ud fra Randall og Shorts modificeret version af Spector og Kitsuses claims-making teori analysere, hvordan processen omkring lovforslaget er forløbet, samt hvilke 'claims' ministeriet fremsætter i deres lovforslag. Jeg vælger at bygge analysen op omkring Randall og Shorts to faser i deres modificeret version af Spector og Kitsuses claims-making teori. Herunder opdeler jeg analysen i claims-making aktiviteter, jeg ud fra Randall og Shorts teori finder relevante for at få en indsigt i, hvordan ministeriets overbevisningsproces forløber. Forståelsen af ministeriets overbevisningsproces er interessant, da jeg efterfølgende vil undersøge, hvorfor ministeriet oplever problemer i deres overbevisningsproces.

4.1.1 Første fase – Konstruktion af sociale problemer

Ministeriets påstand om problematiske tilstande

I lovforslaget angiver ministeriet en række ændringer, de ønsker at foretage i forbindelse med tildeling af ydelser. Med disse ændringer påstår ministeriet altså, at der eksisterer tilstande i de nugældende love på socialområdet, som er problematiske og bør ændres.

Overordnet påstår ministeriet, at der med lovforslaget *"arbejdes med (...) en mere helhedsorienteret lovgivning, som skal understøtte, at borgerne i højere grad får en effektiv og målrettet social indsats, der modsvarer borgernes behov (...). Samtidig skal forenklingen understøtte kommunernes muligheder*

for at prioritere, så der skabes de bedst mulige resultater inden for de givne rammer” (Bilag 1, Lovforslaget : 24). I uddraget fra ministeriets lovforslag ekspliciterer de ikke de problematiske tilstande. Jeg tolker dog, at ministeriet påstår, at tilstande i de nugældende love, som indgår i lovforslaget er problematiske, fordi de ikke i tilstrækkelig grad giver mulighed for at arbejde med en helhedsorienteret lovgivning. Herudover tolker jeg også, at ministeriet påstår, at tilstande i nugældende love, som indgår i lovforslaget er problematiske, fordi de ikke giver kommunerne tilstrækkelig mulighed for at prioritere, så de bedst mulige resultater kan opnås.

Ud fra Randall og Short mener jeg, at ovenstående er begyndelsen på ministeriets overbevisningsproces, hvorigennem de skal forsøge at overbevise om, at tilstande i love, der indgår i lovforslaget er problematiske og bør ændres. Påstanden om, at der eksisterer problematiske tilstande, er ifølge Randall og Short den første aktivitet i første fase (Randall og Short 1983: 421).

Legitimitet af ministeriets 'claims'

Ministeriet fremhæver, at: *”Lovforslaget fremsættes på baggrund af drøftelser mellem regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Det konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Socialistisk Folkeparti om en forenkling af bestemmelserne i lov om social service (serviceloven) rettet mod voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse og/eller sociale problemer, hvor der er opnået enighed om intentionerne bag en sådan forenkling”* (Bilag 1, Lovforslaget : 24). Videre fremgår det af lovforslaget, at: *”Baggrunden for lovforslaget er kommuneøkonomiaftalerne for 2014 og 2015, hvor regeringen og KL [Kommunernes Landsforening] blev enige om, at servicelovens voksenbestemmelser skal forenkles”* (Bilag 1, Lovforslaget : 24). Ministeriet fremhæver, at de ikke er ene om at påstå, at tilstande i de love, der indgår i lovforslaget er problematiske og bør ændres. Ifølge Randall og Short er det væsentligt at hævde legitimiteten i konstruktionen af de sociale problemer, som andre skal overbevises om, eksisterer (Randall og Short 1983: 421). Ud fra Randall og Short tolker jeg ovenstående uddrag, som ministeriet forsøg på at legitimere deres påstande ved at tydeliggøre, at påstande i lovforslaget er

konstrueret i samarbejde med Folketingets øvrige politiske partier og Kommunernes Landsforening.

Desuden tolker jeg ministeriets henvisning til kommuneøkonomiaftalerne som en yderligere dokumentation for, at der er et behov for at konstruere disse påstande.

Undersøgelse af ministeriets 'claims'

I lovforslaget fremhæver ministeriet endvidere, at: *"Til grund for tilkendegivelserne i kommuneøkonomiaftalerne ligger et større analysearbejde på servicelovens voksenområde, som Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har gennemført"* (Bilag 1, Lovforslaget : 24). Ministeriet fremhæver her, at de inden offentliggørelsen af deres 'claims' har undersøgt deres påstande. Ud fra Randall og Short tolker jeg, at ministeriets analysearbejde er begrundelse for, at ministeriet erkender, at visse tilstande i lovgivningen er problematiske og bør ændres. Undersøgelse af 'claims' er nemlig ifølge Randall og Short en del af konstruktionen af de sociale problemer, som andre skal overbevises om, eksisterer (Randall og Short 1983: 421).

Ud fra Spector og Kitsuse kan jeg dog også tolke ovenstående uddrag som endnu et forsøg fra ministeriets side på at fremhæve legitimiteten i deres påstande. Ifølge Spector og Kitsuse er formålet med en undersøgelse af påståede problematiske tilstande, at give en claims-making gruppe mulighed for at afkræfte beviser fra andre grupper, der forsøger at modsige en claims-making gruppes position (Spector og Kitsuse 1987: 146). Således mener jeg, at ministeriet med analysearbejdet kan dokumentere sine påstande og derfor har mulighed for at afvise eventuelle modsigelser fra andre grupper i samfundet.

Ministeriets løsningsforslag

Ministeriet præsenterer en række løsningsforslag, der skal afhjælpe de problematiske tilstande, som ministeriet påstår, der eksisterer i de love, som lovforslaget omhandler. Disse løsningsforslag omhandler alle, hvorledes tildelingen af ydelser bedst foregår, så det sikres, at den sociale indsats

modsvarede borgernes behov og giver kommunerne mulighed for at opnå de bedst mulige resultater inden for området.

Ministeriet foreslår, at tildelingen af ydelser skal ske ud fra en målgruppetilgang, hvor borgerne bliver inddelt i tre målgrupper. Inddelingen kan ifølge ministeriet foregå på følgende måde: *"Den første målgruppe kan omfatte borgere med lette funktionsnedsættelser eller lettere sociale problemer og borgere, som er i risiko for at udvikle lette funktionsnedsættelser eller lettere sociale problemer. Den anden målgruppe kan omfatte borgere med få, afgrænsede hjælpebehov. Den tredje målgruppe kan omfatte borgere med betydelige og/eller varige funktionsnedsættelser eller særlige sociale problemer"* (Bilag 1, Lovforslaget: 28). Intentionen med dette løsningsforslag er ifølge bemærkningerne til lovforslaget *"at en målgruppetilgang for tildeling af ydelserne på servicelovens voksenområde kan tydeliggøre, at der er forskel på borgernes støttebehov, og medvirke til, at borgeren modtager en effektiv og målrettet indsats, der modsvarede den enkeltes behov. En målgruppetilgang kan endvidere medvirke til at afskaffe unødigt administration og forenkle tildelingen af indsatser"* (Bilag 1, Lovforslaget: 28).

Desuden foreslår ministeriet, at der *"indsættes en bestemmelse indeholdende en tilbudsvifte med en række ydelser i form af omfattende hjælp rettet mod borgere med varig og/eller betydelige funktionsnedsættelse eller særlige sociale problemer, hvor kommunalbestyrelsen får mulighed for helt eller delvist at substituere mellem ydelser i viften"* (Bilag 1, Lovforslaget: 46). Ministeriets intention med denne tilbudsvifte er *"at give kommunalbestyrelsen bedre mulighed for i samarbejde med borgeren at sammensætte den sociale indsats, så den bedst modsvarede borgerens behov. Dermed vil det også blive lettere at yde en helhedsorienteret indsats"* (Bilag 1, Lovforslaget: 44). I anden analysedel inddrages disse to løsningsforslag, derfor er de her mere specifikt beskrevet, end ministeriets følgende løsningsforslag.

Desuden foreslår ministeriet *"at det i den generelle formålsbestemmelse i servicelovens § 1 og i formålsbestemmelsen vedrørende indsatser for voksne med funktionsnedsættelse eller sociale problemer i § 81 (...) indføres, at*

formålet med hjælpen efter serviceloven bl.a. er at fremme den enkelte borgers mulighed for at udvikle sig. Desuden foreslås det indføjet, at hjælpen efter loven bl.a. bygger på den enkelte borgers ansvar for at udvikle sig og udnytte egne potentialer” (Bilag 1, Lovforslaget: 27). Samt: ”at der skabes hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan vælge at anvende forenklet sagsbehandling ved vurderingen af ansøgninger om støtte til hjælpemidler og forbrugsgoder i enkle og entydige sager” (Bilag 1, Lovforslaget: 34). Ud fra Randall og Shorts, som hævder, at løsningsforslagene er en del af konstruktionen af et socialt problem (jf. teoriafsnittet), tolker jeg ministeriets løsningsforslag, som ministeriets erkendelse af, hvilke eksisterende tilstande ministeriet påstår, bør betragtes som sociale problemer, i de love, som lovforslaget omhandler. Ministeriet tydeliggør jævnfør ovenstående uddrag, hvordan de påstår, at tildelingen af ydelser skal foregå, således at de tilstande som ministeriet erkender som problematiske afhjælpes.

4.1.2 Anden fase – Legitimering af sociale problemer

Efter ministeriet har konstrueret sine påståede sociale problemer, offentliggør ministeriet disse. Beskrivelsen af ministeriets påståede sociale problemer er sammenfattet i ministeriets lovforslag. Formålet med lovforslaget er at overbevise andre om, at ministeriets påstande er legitime og at løsningsforslagene bør gennemføres.

Alle lovforslag bliver i Danmark offentliggjort i forbindelse med høringsfasen (jf. problemfeltet). Ud fra Randall og Short kan høringsfasen opfattes som ministeriets forsøg på at skabe legitimitet i de påstande, de rejser i lovforslaget. Ifølge Randall og Short er offentliggørelsen af et regeringsorgans 'claims' nemlig et forsøg på at legitimere sociale problemer (Randall og Short 1983: 421).

Allerede inden høringsfasen over ministeriets lovforslag har ministeriet forsøgt at skabe støtte til og legitimering af sine påstande. Ministeriet har nemlig ikke alene drøftet sine påstande med øvrige politiske partier i Folketinget og Kommunernes Landsforening, ministeriet har også *”afholdt en række*

workshops/temadage, hvor kommuner, brugerorganisationer og handicappolitiske interesseorganisationer var inviteret til at komme med forslag til forbedringer og forenklinger af regelsættet” (Bilag 1, Lovforslaget: 24). Ministeriet giver organisationer og andre, der kan have interesse i lovforslaget, adgang til det lovforberedende arbejde. Ministeriet forsøger således at udarbejde lovforslaget i samarbejde med de forskellige organisationer. Ud fra Randall og Short, tolker jeg uddraget, som et udtryk for, at ministeriet har offentliggjort deres ’claims’ i et forsøg på at diskutere deres ’claims’ med andre organisationer. Et regeringsorgan søger med offentliggørelsen af deres ’claims’ ifølge Randall og Short, at skabe kontrovers om deres ’claims’ (Randall og Short 1983: 421).

De workshops/temadage, som ministeriet refererer til i ovenstående uddrag, kan også være et forsøg på at undgå kontrovers i forbindelse med høringsfasen, så andre benytter høringsfasen til at støtte op om de påståede problematiske tilstande, som ministeriet præsenterer i lovforslaget. Det betyder nemlig, at ministeriet har en større chance for at få deres lovforslag vedtaget efter behandlingen i Folketinget. Som beskrevet i problemfeltet fremgår det af *”Håndbogen i Folketingsarbejdet”*, at høringsssvarene til et lovforslag spiller en væsentlig rolle i Folketingets behandling af lovforslaget. Høringsssvarene fra organisationerne bliver således ikke kun et signal til det ministerium, der er ansvarlig for lovforslaget, men også et signal til Folketingets medlemmer, som i sidste ende skal stemme om, hvorvidt lovforslaget skal vedtages eller ej (Christiansen 2014: 139).

Ovenstående uddrag om afholdte workshops/temadage tolker jeg som et udtryk for, at ministeriet er bevist om hvilke organisationer, der eventuelt vil reagere på deres ’claims’. Med inspiration fra Spector og Kitsuse kan ministeriets identifikation af hvem, der muligvis vil reagere på de rejste ’claims’ have betydning for, hvordan ministeriet rejser deres ’claims’, og hvorledes de udtrykker disse. Ifølge Spector og Kitsuse har det nemlig betydning for en claims-making gruppes ’claims’, hvorvidt gruppen på den ene side ved, hvem der er skyld i de påståede problematiske tilstande, eller om de ikke ved det, og på den anden side om de ved, hvorledes disse tilstande kan

afhjælpes, eller om de ikke ved det (Spector og Kitsuse 1987: 144). Ud fra Spector og Kitsuse tolker jeg, at de grupper, ministeriet har inviteret til workshops/temadage, har en betydning for, hvordan ministeriet har udformet deres 'claims' og udtrykt disse. Jeg mener ikke, at det er tilfældigt, at ministeriet forsøger at udtrykke deres 'claims' i overensstemmelse med organisationernes/borgernes og kommunernes interesser i de love, som indgår i lovforslaget (jf. første fase). Jeg tolker således ovenstående uddrag som et udtryk for, at ministeriet allerede forsøger at skabe støtte til deres 'claims' i den måde, de udformer og udtrykker deres 'claims' på.

Ministeriet har på trods af invitationen til workshop/temadage ikke undgået en kontrovers i forbindelse med høringsfasen. Ministeriet har i høringsfasen i forbindelser med lovforslaget modtaget en række høringssvar fra forskellige organisationer. Flere af disse organisationer har i deres høringssvar kommenteret ministeriets påstande og udfordret ministeriets løsningsforslag og intentioner med lovforslaget.

Flere af høringssvarene opfordrer ministeriet til at trække lovforslaget tilbage. Da flere af høringssvarene fremhæver bemærkninger, der ligner de efterfølgende. ADHD foreningen "(...) *anbefaler, at lovforslaget ikke fremlægges*" (Bilag 2, ADHD foreningen: 4). Dansk Blindesamfund opfordrer: "*Socialministeriet til at tage hele lovforslaget af bordet*" (Bilag 2, Dansk Blindesamfund: 49). Dansk Handicap Forbund opfordrer ligeledes til: "*at forslaget skrinlægges*" (Bilag 2, Dansk Handicap Forbund: 77). Også Danske Handicaporganisationer kommer med lignende reaktioner på ministeriets lovforslag: "*DH anbefaler (...), at lovforslaget tages af bordet*" (Bilag 2, Danske Handicaporganisationer: 110). Uddragene viser tydeligt, at flere af organisationerne ikke benytter høringsfasen til at støtte op om ministeriets lovforslag, tværtimod. Ud fra Randall og Short tolker jeg disse reaktioner på ministeriets lovforslag som et udtryk for, at ministeriet ikke opnår legitimering i de påstande, ministeriet rejser i lovforslaget. Ifølge Randall og Short har et regeringsorgan fokus på at skabe yderligere støtte til deres 'claims' ved offentliggørelsen af dem (Randall og Short 1983: 421).

Desuden kan jeg ud fra Randall og Short tolke, at den manglende støtte, ved offentliggørelsen af deres 'claims', som ministeriet oplever, har betydning for, at ministeriet ikke sender lovforslaget til behandling i Folketinget. Ifølge Randall og Short kan manglende støtte i anden fase i claims-making processen betyde, at der ikke etableres yderligere claims-making aktiviteter i forsøget på at skabe legitimitet i de påståede sociale problemer (Randall og Short 1983: 422). Det bliver yderligere underbygget af følgende uddrag: "(...) *efter at have læst de indkomne svar på en netop afsluttet høring valgte han [Ministeren for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold] at trække stikket på forslaget*" (www.altinget.dk , 27.02.2015). Ifølge Randall og Short kan claims-making aktiviteterne kun påbegyndes igen, hvis der bliver skaffet nye informationer, eller der skabes en stærkere sag, eller der opstår et mere passende politisk klima (Randall og Short 1983: 422).

Med inspiration fra Spector og Kitsuse tolker jeg desuden, at der ikke bliver etableret yderligere tiltag, fordi organisationerne, der har reageret på lovforslaget, befinder sig i en position, hvor de ikke kan overtage claims-making processen. Flere af organisationerne tilkendegiver, at de støtter op om de intentioner, som ministeriet fremhæver, lovforslaget er bygget op omkring. Blandt andet skriver Danske Handicaporganisationer: "*DH [Danske Handicaporganisationer] er enige i, at der kan være behov for forenkling af serviceloven. DH er positive overfor at sætte fokus på borgerens rehabilitering, rehabilitering, forebyggelse og en helhedsorienteret indsats*" (Bilag 2, Danske Handicaporganisationer: 109).

Organisationernes anerkendelse af ministeriets 'claims' får dog ikke samme betydning, som anerkendelsen af en claims-making gruppes 'claims' gør i Spector og Kitsuses claims-making teori. Ifølge Spector og Kitsuse kan et regeringsorgans anerkendelse af 'claims' betyde, at den oprindelige claims-making gruppe mister magten over 'claims' og indflydelsen på hvilke løsninger, der skal etableres for at afhjælpe de påståede problematiske tilstande (Spector og Kitsuse 1987: 149). Organisationerne, der har fremsendt høringssvar, kan ikke alene etablere løsninger. Organisationerne kan udelukkende håbe på at blive inddraget og få indflydelse, såfremt ministeriet beslutter at genoptage claims-making processen. "*Diabetesforeningen stiller*

sig gerne til rådighed for arbejde med nye udkast (...)” (Bilag 2, Diabetesforeningen: 103). Ligeledes skriver Landsforeningen Autisme at de: *”stiller sig gerne til rådighed for yderligere bemærkninger (...)”* (Bilag 2, Landsforeningen Autisme: 231). Flere af organisationerne opfordrer altså ministeriet til at anvende dem som informationskilde, hvis ministeriet fremadrettet beslutter at ændre indholdet i lovforslaget. Ud fra Randall og Short tolker jeg det således, at organisationerne ønsker at få indflydelse på konstruktionen af de sociale problemer. Organisationerne ønsker, ligesom de øvrige politiske partier og Kommunernes Landsforening, således at være medvirkende til at skabe legitimitet i konstruktionen af ministeriets påstande om, at tilstandene bør betragtes som sociale problemer (jf. første fase). Jeg tolker endvidere, at uddragene viser, at flere af organisationerne er interesseret i, at de påståede problematiske tilstande løses i de love, der indgår i ministeriets lovforslag.

Jeg tolker ligeledes organisationernes uddrag som et udtryk for, at der er forskel på at have adgang til det lovforberedende arbejde og indflydelse på det lovforberedende arbejde. Ministeriets workshops/temadage har givet organisationerne adgang til det lovforberedende arbejde, men ud fra ovenstående tolker jeg, at organisationerne ikke mener, at de har haft indflydelse nok på dette arbejde. Det bliver i forbindelse med høringsfasen et problem for ministeriet. Jeg vil i anden analysedel undersøge, hvorfor ministeriet oplever problemer med, at nogle organisationer ikke støtter op om ministeriets påstande.

4.1.3 Opsummering

I ovenstående analyse har jeg ud fra Randall og Short forklaret hvordan processen omkring ministeriets lovforslaget er forløbet, og hvilke 'claims' ministeriet rejser i lovforslaget. Jeg finder, at ministeriet i bemærkningerne til lovforslaget forsøger at beskrive forhold som ud fra Randall og Short kan betragtes som claims-making aktiviteter, der skal skabe legitimitet i konstruktionen af sociale problemer. Herudover er jeg i analysen kommet

frem til, at de løsningsforslag, som ministeriet præsenterer, viser hvilke 'claims' ministeriet implicit fremsætter i deres lovforslag.

Endvidere er jeg ud fra Randall og Short kommet frem til at processen omkring lovforslagets videre forløb er, at lovforslaget bliver offentliggjort. Jeg finder i analysen, at processen omkring lovforslaget stopper i forbindelse med offentliggørelsen, fordi ministeriet ikke fra andre opnår støtte eller legitimitet til sine løsningsforslag. Det resulterer i, at ministeren vælger at trække lovforslaget tilbage, og der etableres derfor ikke yderligere tiltag i forsøget på at løse de eksisterende tilstande, som påstås at være problematiske.

4.2 Anden analysedel: Undersøgelse af organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens 'mod-claims'

4.2.1 Hvilke 'mod-claims' rejses?

I denne analysedel vil jeg med baggrund i Spector og Kitsuses claims-making teorien forklare hvilke 'mod-claims' organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening rejser i deres høringssvar. Det vil sige, deres 'claims' mod lovforslaget, som de mener ikke løser de påståede problemer, men som skaber nogle nye problemer. Endvidere vil jeg ud fra Spector og Kitsuse søge at forstå, hvorfor organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening rejser disse 'mod-claims'. Det er relevant at forklar og forstå organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens 'mod-claims', da de kan give en forståelse af, hvorfor høringssvarene har været medvirkende til, at processen omkring ministeriets lovforslag stopper i forbindelse med offentliggørelsen.

Jeg finder det relevant at inddrage argumentationsanalysen, da jeg ønsker at tydeliggøre, hvordan organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening i deres høringssvar argumenterer for deres 'mod-claims'. Derfor har jeg i analysen fokus på organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens påstand, deres belæg for påstandene og de hjemler, der skal medvirke til, at påstandene på grund af belæggene accepteres (jf. metodeafsnittet).

4.2.1.1 Målgruppetilgang

Ministeriet forslår, som skrevet i forrige analyseafsnit, at tildeling af ydelser skal ske ud fra en målgruppetilgang. Ifølge forslaget skal borgerne inddeles i tre målgrupper, hvortil forskellige ydelser er knyttet. Intentionen er at tydeliggøre, at borgerne kan have forskellige behov. Intentionen er også, at løsningsforslaget skal medvirke til, at borgerne får en effektiv og målrettet indsats, der modsvarer borgernes behov. Desuden påstår ministeriet, at løsningsforslaget kan afskaffe unødigt administration og gøre tildeling af ydelser enklere (Bilag 1, Lovforslaget : 28-29).

Borgernes forskellighed

Organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening rejser en række 'mod-claims' mod ministeriets løsningsforslag om, at tildeling af ydelser skal ske ud fra en målgruppetilgang.

Organisationerne rejser en påstand om, at dette løsningsforslag er problematisk og bør ændres. I organisationernes høringssvar begrunder de denne påstand med et belæg om, at det er *"en grundlæggende misforståelse at tro, at mennesker med handicap kan opdeles og kategoriseres ud fra en så simpel opdeling"* (Bilag 2, Danske Handicaporganisationer: 113). Samtidig begrunder organisationerne deres påstand med påpegningen af, at det er *"vigtig at huske på, at mange borgere kan befinde sig i en gråzone (...), hvor det ofte er små nuancer, som afgør, om man har behov for den ene eller den anden ydelse"* (Bilag 2, Dansk Handicap Forbund: 70-71). Organisationerne påstår altså, at løsningsforslaget er problematisk, fordi det i praksis vil være umuligt entydigt at placere borgerne inden for én af de tre målgrupper.

Jeg tolker den hjemmel, som organisationerne implicit har i deres argumentation som en respekt for den mangfoldighed, der findes blandt borgere, der har behov for at få tildelt ydelser efter Lov om Social Service. Samt en respekt for, at disse borgere er forskellige, ligesom andre mennesker er forskellige. Jeg mener hermed, at organisationerne rejser 'mod-claims' for at undgå, at målgrupperne kommer til at forme et stereotypet billede af borgerne, som kan være stigmatiserende for disse borgere. Det vil sige, at borgerne bliver set i lyset af målgrupperne og ikke i lyset af deres personlighed og egenskaber.

Dansk Socialrådgiverforening begrunder deres påstand om, at målgruppetilgangen er problematisk med belægget: *"målgruppetildelingen kan føre til en forsimplet forståelse af mennesker med komplekse livssituationer"* (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 5-6). Hertil påpeger Dansk Socialrådgiverforening, at *"alle handicappede eller psykisk syge eller personer, som i en periode har behov for hjælp (...) har vidt forskellige problematikker og hjælpebehov"* (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 6). Disse to belæg, som underbygger påstanden, kan i min optik tolkes på to

forskellige måder. Dansk Socialrådgiverforening mener, at de ser et mere komplekst billede af de borgere, der kan få tildelt ydelser efter Lov om Social Service, end det billede målgrupperne giver. Herudover tolker jeg endvidere, at uddraget er et udtryk for, at Dansk Socialrådgiverforening mener, at der er forskel på mennesker med funktionsnedsættelser og mennesker med sociale problemer, hvorfor det ikke er retvisende at inddele begge borgergrupper under de samme målgrupper. Trods disse to tolkninger af uddragene fra Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar tolker jeg, at det er samme hjemmel, der indgår i deres argumentation for, hvorfor målgruppetilgangen er problematisk. Hjemlen er, at ministeriets lovforslag skal afspejle en accept af og respekt for, at borgere, der har behov for ydelser inden for Lov om Social Service, er forskellige, og har forskellige behov.

Både organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens argumenter bærer præg af, at de vægter ligebehandlingsprincippet højt. Ligebehandlingsprincippet betyder ikke, at alle skal behandles ens, men derimod, at alle skal behandles lige godt efter den enkeltes behov. Derfor er ligebehandlingsprincippet også nødt til at afspejle, at der indbyrdes er forskel på borgere. Jeg finder i uddragene fra organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar, at de ikke mener, at ministeriets målgruppetilgang er et udtryk for ligebehandling af borgerne med respekt for deres forskelligheder. Derimod finder jeg, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening mere ser målgruppetilgangen, som en administrativ forenkling af tildelingen af ydelserne. Dette vil også kunne ses i de efterfølgende afsnit, som analyserer organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens øvrige 'mod-claims' mod ministeriets løsningsforslag om, at tildelingen af ydelser skal foregå ud fra en målgruppetilgang.

Sammenligning

I ovenstående afsnit ses det, at både organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening rejser 'mod-claims' mod ministeriets løsningsforslag da de påstår, at tildeling af ydelser ud fra en målgruppetilgang er problematisk. De begrundet begge denne påstand med et belæg om, at målgrupperne giver et alt for forsimplet billede af borgerne og deres behov. Organisationerne og

Dansk Socialrådgiverforening bygger deres argument ud fra synspunktet; at lovforslaget skal respektere og acceptere forskellighederne blandt borgerne og deres behov. Samt at borgerne, der har behov for ydelser inden for lovforslaget, er en del af den menneskelige mangfoldighed, og at stereotyper skal undgås. Ifølge organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening er det således væsentligt at have forståelse for, at borgerne indbyrdes har vidt forskellige forudsætninger og behov.

Således går både organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens argumenter i dette tilfælde på, at løsningsforslaget er problematisk, fordi det giver et indtryk af, at der ikke er fokus på, at der er forskel på borgerne og deres støttebehov.

Individuel vurdering og kompensationsprincippet

Endvidere begrundes organisationernes påstanden om, at ministeriets løsningsforslag er problematisk og bør ændres med belæg som: *"målgruppeinddelingen – og de dertil knyttede ydelser – indebærer et angreb på princippet om konkret og individuel vurdering af behov og hjælpens karakter"* (Bilag 2, Landsforeningen LEV: 286). Dette angreb ser organisationerne da, *"en overordnet målgruppetilgang, vil føre til en rigid og ufleksibel kassetænkning"* (Bilag 2, Danske Handicaporganisationer: 113), som ikke tager højde for, at der kan være *"behov for at sammensætte en ydelsespakke, som ikke nødvendigvis passer med en af målgrupperne"* (Bilag 2, Dansk Handicap Forbund: 71). Hjemlen i organisationernes argument er, at løsningsforslaget er et anslag mod kompensationsprincippet, da *"det tendentielt bliver målgruppeinddelingen, der afgør, hvilken hjælp man er berettiget til"* (Bilag 2, Spastikerforeningen: 377). Ifølge organisationerne er kompensationsprincippet *"I dag et af de bærende principper i dansk handicappolitik og i FN's Handicapkonvention. Kompensationsprincippet er helt afgørende for samfundets bestræbelser på at skabe lige muligheder for aktiv og fuld deltagelse i samfundslivet for personer med handicap. Kompensation skal give den enkelte person størst mulig uafhængighed fra andre og give personen mulighed for at have et liv på egne præmisser"* (Bilag 2, Hjernesagen: 191).

Organisationerne argumenterer altså for, at den individuelle vurdering skal bibeholdes, da den sikrer, at der ikke bliver gået på kompromis med borgernes behov. Således sikrer den individuelle vurdering, at borgernes funktionsnedsættelse kompenseres eller den forsøger at begrænse konsekvenserne af en nedsat funktion mest muligt. Organisationerne stræber efter at skabe lige muligheder for borgere med funktionsnedsættelser og/eller sociale problemer, hvilket er formålet med kompensationsprincippet. Kompensation for borgernes behov vil også betyde, at borgerne oplever at være mest muligt uafhængig af andre personer, og de kan opnå følelsen af at leve et så selvstændigt liv som muligt.

Desuden finder jeg, at organisationerne inddrager følgende hjemmel i deres argument mod målgruppetilgangen: *"at uanset om borgeren har sociale problemer eller har et handicap, er det helt essentielt, at samfundet er i stand til at sætte borgeren i centrum, når borgeren har brug for hjælp fra det offentlige for at kunne opnå lige mulighed for aktiv og fuld deltagelse i samfundet"* (Bilag 2, Hjernesagen: 190). Organisationerne understreger, at tildelingen af ydelser skal foregå med udgangspunkt i borgerne og ikke med udgangspunkt i foruddefinerede målgrupper. Organisationerne tilføjer vigtigheden i at inddrage borgerne i afgørelser om hvilke ydelser, de skal tildeles, da *"borgeren er ekspert i eget liv og kun med en grundig inddragelse af borgerens egen viden kan man opnå et fuldt billede af det behov, borgeren har"* (Bilag 2, Dansk Handicap Forbund: 71). Jeg tolker at, organisationerne finder det vigtig, at borgerne har mulighed for aktivt at blive inkluderet i beslutningsprocessen om, hvilke ydelser borgerne skal tildeles. Det vil sige, at borgernes egne oplevelser og erfaringer med deres funktionsnedsættelse og/eller sociale problem skal inkluderes i den individuelle vurdering af borgernes behov. Da dette ifølge organisationerne er medvirkende til, at den sociale indsats modsvarer borgernes behov.

Organisationerne argumenterer endvidere for, at ministeriets løsningsforslag er problematisk med et belæg om, at ministeriet med dette løsningsforslag ikke *"tager højde for, at mange borgere, der får brug for hjælp, har en*

progressiv lidelse, hvor man kan starte i gruppe 1 og ende i gruppe 3" (Bilag 2, Foreningen Danske DøvBlinde: 159). Det vil sige, at *"den helbredsmæssige situation og dermed behovet for hjælp og støtte ikke [er] statisk for borgere med epilepsi. Ændringer i medicineringen og ændringer i anfaldshyppighed kan medføre ændringer i borgerens behov fra dag til dag og i kortere og længere perioder"* (Bilag 2, Dansk Epilepsiforening: 51-53). Organisationerne påstår altså, at ministeriet med løsningsforslaget ikke har medtænkt, at borgernes funktionsnedsættelse og/eller sociale problem kan udvikle sig over tid. Hvilket kan betyde, at borgerne oplever ikke at få kompenseret deres funktionsnedsættelser og/eller afhjulpnet deres sociale problemer, da tildelingen af ydelser er betinget af borgernes placering i én af målgrupperne. Jeg mener, dette er et eksempel på, at målgruppetilgangen er et udtryk for en rigid og uflexibel kassetænkning, som gør op med kompensationsprincippet, som organisationerne udtrykte det i ovenstående uddrag. Jeg tolker, at organisationerne forsøger at få accepteret deres påstand ved at inddrage en hjemmel med synspunktet: at borgerne fuldt ud skal kompenseres for deres behov – altså kompensationsprincippet – i deres argumentation.

Jeg tolker således, at organisationerne mener, at kompensationsprincippet både bliver udfordret, fordi målgruppetilgangen bliver udgangspunktet for tildelingen af ydelser, men også fordi målgruppetilgangen ikke tager i betragtning, at borgernes funktionsnedsættelse og/eller sociale problem, herunder deres behov for ydelser, kan udvikle sig over tid.

Videre begrunder organisationerne deres argument om, at målgruppetilgangen er problematisk og bør ændres med belæg om, at målgruppetilgangen skaber *"et tungere system"* (Bilag 2, Hjernesagen: 193), idet *"ændringer af funktionsnedsættelsen ikke alene medfører behov for ændringer i indsatsen, men også ændringer i forhold til placering i en generel målgruppe. Altså 2 vurderinger frem for nu 1 vurdering, inden borgeren eventuelt kan modtage den nødvendige hjælp"* (Bilag 2, Danske Handicaporganisationer: 119). Jeg tolker det således, at organisationerne mener, at målgruppetilgangen er en uhensigtsmæssig praksis hvorfor borgerne, fordi den ikke er en forenkling af regelsættet i lovgivningen.

Tværtimod mener organisationerne, at reglerne bliver mere kompliceret og kan forhale sagsbehandlingstiden omkring tildeling af ydelser til borgerne. Det betyder, at det tager længere tid, inden borgerne kan tildeles de nødvendige ydelser, der modsvarer borgernes behov. Jeg finder, at hjemlen i organisationernes argumentation er, at der i lovforslaget skal stræbes efter, at reglerne bliver mindre bureaukratiske, så det bliver lettere for borgerne at gennemskue dem.

Dansk Socialrådgiverforening rejser en påstand om, at ministeriets løsningsforslag er problematisk. Dansk Socialrådgiverforening begrundet denne påstand med belægget *"den ydelse, borgerne kan få skal modsvare deres individuelle behov og ikke afgøres af en målgruppeinddeling"* (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 5). Dansk Socialrådgiverforening bygger deres argumentation på synspunktet om, at det er borgerne, der skal være i centrum for vurderingen af, hvilke ydelser borgerne skal tildeles. Det tolker jeg som den hjemmel, der indgår i Dansk Socialrådgiverforeningens argumentation.

Desuden begrundet Dansk Socialrådgiverforening deres påstand med belægget om, at *"indplaceringen i målgrupper kan blive for stationær, hvilket ikke vil være dækkende for borgernes situation"* (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 6). Videre skriver de, at *"beskrivelsen af målgrupperne [ikke] indikerer, at det er et dynamisk system med et udviklingsfokus, som beforder, at borgerne kan flytte sig i deres liv og fra en målgruppe til en anden (...) det er usikkert, om det er fleksibelt i forhold til, at menneskers behov forandres og nogle gange gør det hurtigt, som man kan se ved progredierende og psykiske sygdomme"* (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 6). Dansk Socialrådgiverforening påstår altså, at målgruppetilgangen ikke er udarbejdet med sigte på, at borgerne oplever at deres behov udvikler og forandre sig i løbet af livet. Med målgruppetilgangen er det således ifølge Dansk Socialrådgiverforening vanskeligt at se, hvordan borgernes behov kan blive kompenseret eller afhjulpert i alle stadier af borgernes funktionsnedsættelse og/eller sociale problem.

Jeg tolker Dansk Socialrådgiverforeningens påstand, som et udtryk for at lovforslaget ikke gør det tydeligt, hvordan socialrådgiverne skal forholde sig til de tilfælde, hvor det er nødvendigt at ændre borgernes målgruppeplacering, fordi borgernes behov har ændret sig. At lovgivningen ikke er tydelig og gennemskuelig, har betydning for socialrådgivernes arbejde og deres faglige vurdering af borgernes behov, og hvilke ydelser borgerne skal tildeles, således at de modsvarer borgernes behov.

Jeg tolker således, at Dansk Socialrådgiverforening i deres høringssvar vægter kompensationsprincippet og en gennemskuelig lovgivning højt, når borgerne skal tildeles ydelser. Og princippet om compensation og gennemskuelighed finder jeg her bliver hjemlen i deres argumentation mod ministeriets løsningsforslag.

Sammenligning

I ovenstående afsnit ses det, at både organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening argumenterer mod ministeriets løsningsforslag om, at tildelingen af ydelser skal ske ud fra en målgruppetilgang. Både organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening påstår, at tildelingen af ydelser skal ske med udgangspunkt i borgerne og deres behov. Dette sikrer ifølge organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening, at borgerne kompenseres eller afhjælpes deres funktionsnedsættelse og/eller sociale problem. Både organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening vægter den individuelle vurdering og kompensationsprincippet højt i spørgsmålet om, hvordan tildelingen af ydelser skal foregå. De mener hermed ikke, at målgruppetilgangen kan sikre, at borgerne modtager en social indsats, der modsvarer borgernes behov.

Organisationerne argumenterer endvidere for, at borgerne inddrages i vurderingen af, hvilke ydelser borgerne skal tildeles. Samt at regelsættet er enkel således, at borgerne har mulighed for at gennemskue deres rettigheder. Dansk Socialrådgiverforening argumenterer også for at lovgivning skal være tydelig og gennemskuelig til gavn for borgerne. Men vægter også i deres argumentation socialrådgivernes behov for en tydelig og gennemskuelig lovgivning, som de kan handle efter.

Retssikkerhed

Ifølge organisationerne er ministeriets løsningsforslag endvidere problematisk, fordi *"det er en meget væsentlig forringelse af borgernes retssikkerhed, at der ikke kan klages over målgruppeinddelingen"* (Bilag 2, Gigtforeningen: 255). Hermed fratages borgerne *"reel handlemuligheder, såfremt de er uenige i kommunernes vurdering"* (Bilag 2, Dansk Handicap Forbund: 70). Jeg tolker, at organisationerne påstår, at løsningsforslaget ikke respekterer borgernes ønsker og interesser. Borgernes manglende mulighed for at klage, hvis de føler sig fejlagtig behandlet af kommunerne, fratager således borgerne muligheden for at forfølge deres ønsker i forhold til vurderingen af, hvilke ydelser borgerne skal tildeles. Jeg tolker, at hjemlen i organisationernes argumentation her er, at borgerne skal have adgang til at klage over beslutninger, der direkte påvirker dem.

Herudover begrundes organisationerne deres påstand med belægget om, at *"målgruppeplaceringen kan komme til at ske på 98 forskellige måder alt efter den praksis, som aktuelle kommuner anvender"* (Bilag 2, Hjernesagen: 193). Dette kan forekomme fordi, *"der (...) næsten ingen eksempler [er] på, hvordan grænserne mellem grupperne mere præcist skal tolkes. Det åbner op for meget forskellige tolkninger af grupperne fra kommune til kommune"* (Bilag 2, Ældresagen: 420). Hjemlen i organisationernes argumentation er, at lovforslagets løsningsforslag skal være så klar og tydeligt som muligt, så det sikre, at lovforslaget potentielt ikke er *"i strid med lighedsgrundsætningen"* (Bilag 2, Dansk Handicap Forbund: 71). *"Lighedsgrundsætningen er et grundlæggende ulovbestemt forvaltningsretlig princip, som skal sikre, at der som udgangspunkt træffes identiske afgørelser i forhold til borgere og i forhold til lignende omstændigheder"* (www.juraordbogen.dk , 17.05.2015).

De manglende eksempler, på hvordan målgrupperne skal tolkes, kan medføre en *"risiko for, at personer med ens behov bliver placeret i forskellige målgrupper og dermed får for uens tilbud afhængig af, hvor i landet de bor"* (Bilag 2, Rådet for socialt udsatte: 324). Organisationerne påstår altså, at de uklare beskrivelser af målgruppetilgangen vil indebære, at borgerne kan opleve en uacceptabel forskelsbehandling mellem borgere med ens behov.

Dette er problematisk, da det går imod et grundlæggende princip om, at alle skal have lige muligheder og alle skal behandles ens for loven. Tildelingen af ydelser bør foregå således, at der skabes et så lige udgangspunkt som overhovedet muligt blandt borgerne. Det bliver ikke muligt, hvis målgrupperne tolkes forskelligt i landets kommuner. Jeg tolker, at hjemlen i organisationernes argumentation er, at lovforslaget skal sikre, at borgerne ikke oplever nogen form for forskelsbehandling. Således skal alle ifølge organisationerne vil være lige for loven.

Flere af organisationerne frygter i denne forbindelse, *"at Danmark bliver et land, hvor borgere med funktionsnedsættelse vil være tvunget til at flytte til den/de kommuner, hvor borgerens behov for hjælp og støtte bedst opfyldes"* (Bilag 2, Dansk Blindesamfund: 41). Faktisk påpeger en af organisationerne: *"Allerede i dag kontakter hjerneskadede og pårørende Hjernesagen for at høre, hvilke kommuner der har et ordentligt serviceniveau på hjerneskadeområdet, fordi forskellen mellem kommunerne også i dag er betydelig"* (Bilag 2, Hjernesagen: 193). Det vil sige, at en af organisationerne i dag oplever, at forskelsbehandling blandt borgere med lignende funktionsnedsættelser finder sted.

Ovenstående uddrag viser således, at organisationernes påstand er at betragte som et 'claim' mod eksisterende tilstande i Lov om Social Service og derfor ikke kan betegnes som et 'mod-claims' mod ministeriets løsningsforslag. Uddragene kan dog tyde på, at flere af organisationerne frygter, at den tendens som Hjernesagen ser i dag vil blive mere udbredt med ministeriets løsningsforslag.

Dansk Socialrådgiverforening begrundet deres påstand, om at løsningsforslaget er problematisk, med belæg: *"Målgruppebeskrivelsen, som visitationen skal foregå efter, er også meget kortfattet, og der mangler de 'støtteeksempler', som ministeriet har stillet i udsigt. Dermed kan indplaceringen blive usikker med alle de retssikkerhedsproblemer, der er i det"* (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 5). Dansk Socialrådgiverforening argumenterer for en tydelig lovgivning, som ikke efterlader nogen tvivl om, hvordan målgrupperne skal tolkes. I forhold til socialrådgivernes arbejde og

troværdighed overfor borgerne er det vigtig, at borgernes rettigheder tydeligt fremgår af loven. Hjemlen i Dansk Socialrådgiverforenings argumentation, finder jeg, bliver: jo tydeligere lovteksten er, jo "nemmere" er socialrådgivernes arbejde. Da en tydelig lovtekst giver gennemsigtighed i loven, så det også for borgerne er tydeligt, hvad de er berettiget til. Derfor giver de manglende støtteeksempler dårlige arbejdsbetingelser for socialrådgiverne, fordi det dels kan være vanskeligt at foretage faglige vurderinger, og dels fordi det kan gøre det svært for socialrådgiverne at forklare borgerne deres faglige begrundelser sammenholdt med lovteksten. Det ville muligvis resultere i mange klagesager, fordi borgerne ikke er enige og umiddelbart ikke kan se ud af loven socialrådgivernes faglige begrundelse for placeringen i én af målgrupperne. Men da borgerne ikke har mulighed for at klage over målgruppeplaceringen, forudser Dansk Socialrådgiverforening, at der vil komme " (...) flere klager senere, fordi borgerne så i større omfang vil klage over konkrete tilbud, som de ønsker, men som de ikke får i den målgruppe, de er visiteret til" (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 7). Dansk Socialrådgiverforening mener, at borgerne i deres søgen efter at få kompenseret deres behov vil være tilbøjelige til at klage, hvis de ønsker ydelser, som ligger uden for den målgruppe, som borgerne er placeret i, men ikke får tildelt.

Dansk Socialrådgiverforening frygter, at den uklare lovtekst omkring definitionen af målgrupperne kan resultere i lignende problematikker som da Kontanthjælpsreformen blev implementeret. Dansk Socialrådgiverforening skriver således i deres høringssvar: "*I værste fald kan det blive, som man så umiddelbart efter kontanthjælpsreformen ved visitationen til uddannelses- eller aktivitetsparat. Det var meget vilkårligt, hvordan kommunerne visiterede, og man så uacceptable forskelle i deres linje. Noget tilsvarende kan man frygte efter dette lovforslag*" (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 5). Dansk Socialrådgiverforening frygter, at kommunerne kommer til at placere borgere med lignende behov forskelligt, fordi det af lovteksten ikke tydeligt fremgår, hvordan målgrupperne skal tolkes. Dansk Socialrådgiverforening efterspørger, at målgrupperne beskrives så detaljeret som muligt for dermed at undgå, at der opstår tvivl om hvilke borgere, der skal placeres i hvilke

målgrupper. Dansk Socialrådgiverforeningens medlemmer er nemlig ikke interesseret i at havne i samme situation, som de medarbejder der skulle forvalte Kontanthjælpsreformen. Jeg tolker herudfra, at hjelmen i Dansk Socialrådgiverforening argumentation er, at lovforslaget skal sikre, at princippet om, at alle skal behandles lige for loven, kan overholdes.

Sammenligning

Organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening argumenterer mod ministeriets løsningsforslag, fordi de mener det vil medføre en forringelse af borgernes retssikkerhed.

Organisationerne argumentere mod det urimelige i, at borgerne ikke kan klage over målgruppeplaceringen.

Både organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening mener, at de uklare beskrivelser af målgrupperne vil medføre, at borgere med lignende behov ikke bliver behandlet lige for loven. Organisationerne påstår, at de uklare målgruppebeskrivelser vil betyde, at borgerne bliver tvunget til at flytte til de kommuner, der bevarer et acceptabelt serviceniveau.

Heroverfor mener Dansk Socialrådgiverforening, at de uklare målgruppebeskrivelser vil betyde, at socialrådgiverne får vanskeligt ved at begrunde deres vurdering fagligt og forklare borgerne baggrunden for deres vurdering. Det kan ifølge Dansk Socialrådgiverforening medføre flere klage over ydelser, som borgerne ønsker, men ikke er berettiget til.

Kommunernes økonomiske incitament

Flere af organisationerne begrundet deres påstand om, at ministeriets forslag om at tildele ydelser ud fra en målgruppetilgang er problematisk med belæg som henviser til, at løsningsforslaget ikke når intentionerne bag dette. Organisationerne skriver således i deres høringssvar: *"den foreslåede kobling mellem målgruppeinddelingen og de ydelser, den enkelte borger er berettiget til, vil (...) give kommunerne et uhensigtsmæssigt økonomisk incitament til at placere borgerne i den lavest mulige målgruppe"* (Bilag 2, Danske Handicaporganisationer: 110). Videre fremgår det af flere af høringssvarene fra organisationerne at, *"kommuner med vidtgående sparebehov kan fortolke grænserne mellem målgrupperne, således at færre borgere får adgang til de*

højere målgrupper med bred adgang til ydelser (...)" (Bilag 2, ÆldreSagen: 420). Organisationerne påstår altså, at målgruppetilgangen er problematisk, fordi den giver kommunerne muligheden for, af økonomiske grunde, at sænke det kommunale serviceniveau over for borgerne. Jeg tolker, således at hjemlen i organisationernes argumentation er, at respekten for borgernes rettigheder ikke skal afhænge af andres interesser eller påvirkninger, men skal stå i forhold til og tilpasses borgernes situationer. Det kommer ligeledes til udtryk i organisationernes påstand om, at *"kommunerne af økonomiske grunde, vil være tilbageholdende med ændringer af målgruppeplacering, hvis det medfører højere indsatsniveau"* (Bilag 2, Danske Handicaporganisationer: 119). Det vil sige, at kommunerne ifølge organisationerne ikke alene vil forsøge at placere borgerne i den lavest mulige målgruppe, kommunerne vil også være forbeholdende med at ændre borgernes placering. I hvert fald i de tilfælde hvor det betyder, at kommunerne skal øge serviceniveauet over for borgerne.

Jeg finder det relevant at bemærke, at lignende påstand ikke findes i Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar. Dog tolker jeg deres udsagn om, at flere borgere vil klage over konkrete ydelser, de ønsker, men ikke er berettiget til, kan være et udtryk for, at borgerne gør opmærksom på et uacceptabelt serviceniveau i kommunerne. Borgerne har ifølge lovforslaget mulighed for at søge om ydelser, der ligger uden for den målgruppe, de er placeret i. Hvis borgerne efter kommunernes vurdering ikke kan tildeles denne ydelse, har borgerne mulighed for at klage over denne afgørelse (Bilag 1, Lovforslaget: 59-61). Jeg tolker det således, at borgernes viden om egne behov og socialrådgivernes pligt til at råde og vejlede i muligheder inden for lovgivningen ifølge Dansk Socialrådgiverforening kan være med til at opretholde det kommunale serviceniveau over for borgerne. Derfor tolker jeg, at Dansk Socialrådgiverforening ikke har fundet det relevant at inddrage kommunernes økonomiske overvejelser over målgruppeplaceringerne, da de ser, at borgerne har muligheder for at søge alle ydelser på trods af målgruppetilgangen.

4.2.1.2 Tilbudsviften

Ministeriet har, som skrevet i første analyseafsnit, foreslået at visse ydelser skal samles i en tilbudsvifte. Intentionen med løsningsforslaget er at forbedre samarbejdet mellem kommunerne og borgerne om at sammensætte en social indsats, der modsvarer borgernes behov, da det ifølge lovforslaget gør det nemmere for kommunerne at give en helhedsorienteret indsats (Bilag 1, Lovforslaget: 44-46).

Jeg finder, at der ikke er ret mange af organisationerne, der rejser 'mod-claims' mod ministeriets forslag om at samle visse ydelser i en tilbudsvifte. En af organisationerne påpeger dog, de tvivler på, *"at der vindes noget som helst på helhedsindsatsen blot ved at lægge paragraffer sammen"* (Bilag 2, Spastikerforeningen: 379). Organisationen finder således ikke, at tilbudsviften er problematisk, men mener blot at det ikke er tilbudsvifte, der kan sikre, at borgerne modtager en helhedsorienteret indsats.

Herimod argumentere Dansk Socialrådgiverforening for, at tilbudsviften *"kan understøtte, at kommunen arbejder ud fra en helhedsvurdering af borgerens behov"* (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 10). Belægget for Dansk Socialrådgiverforeningens påstand er: *"når viften bruges rigtig, så kan den åbne for en fleksibel anvendelse af de forskellige ydelser, afpasset efter udviklingen i borgerens situation"* (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 10). Herudover begrundes deres påstand med belægget: at tilbudsviften kan *"hjælpe borgeren til at få et overblik over, hvilke muligheder der findes, muligheder som borgeren kan orientere sig efter og vælge at søge"* (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 10). Dansk Socialrådgiverforening påstår altså, at tilbudsviften giver mulighed for, at sammensætte en social indsats, der modsvarer borgernes behov.

Som det ses i ovenstående uddrag, finder Dansk Socialrådgiverforening, at tilbudsviften kan give borgerne overblik over ydelserne inden for Lov om Social Service. Tilbudsviften kan derfor ifølge Dansk Socialrådgiverforening gøre det muligt for borgerne at gennemskue hvilke konkrete ydelser, de kan søge, selvom de grundet deres målgruppeplacering ikke er berettiget til disse.

Hjemlen i Dansk Socialrådgiverforeningens argumentation er, at tildelingen af ydelser skal ske ud fra en helhedsvurdering af borgernes behov. I følgende uddrag fra Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar bliver dette tydeligt. *"DS [Dansk Socialrådgiverforening] ser således tilbudsviften som en god mulighed for at fremme helhedsvurdering (...)"* (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 10).

Sammenligning

I ovenstående afsnit kommer jeg frem til, at en af organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening ikke ser ens på ministeriets forslag om, at samle visse ydelser i en tilbudsvifte. Organisationen rejser ikke en decideret påstand mod ministeriets løsningsforslag, men mener blot, at det ikke er en løsning, der kan medføre, at borgerne modtager en helhedsorienteret indsats.

Heroverfor påstår Dansk Socialrådgiverforening, at tilbudsviften giver kommunerne mulighed at give en helhedsvurdering af borgernes behov. Samtidig giver tilbudsviften borgerne mulighed for at skabe et overblik over de ydelser, der findes inden for lovforslaget.

Organisationen og Dansk Socialrådgiverforeningens italesættelse af tilbudsviften er således forskellig, men de kommer ikke med 'mod-claims' mod tilbudsviften. Dansk Socialrådgiverforeningens støtter faktisk forslaget om en tilbudsvifte.

Substitutionsprincippet

Selvom organisationerne i deres høringssvar ikke giver udtryk for, at de finder tilbudsviften problematisk, ser billedet helt anderledes ud, i forhold til organisationernes erkendelse af forslaget om at indføre et substitutionsprincip under tilbudsviften. Substitutionsprincippet beskrives således i bemærkningerne til lovforslaget: *"For at give kommunalbestyrelsen størst mulig fleksibilitet med hensyn til sammensætningen af indsatsen til den enkelte borger, og for at sikre, at indsatsen i videst muligt omfang modsvarer borgerens behov, bør kommunalbestyrelsen have mulighed for at foretage hel eller delvis substitution mellem de ydelser, der medtages i en sådan tilbudsvifte"* (Bilag 1, Lovforslaget: 45).

Flere af organisationerne begrundet deres påstand om, at substitutionsprincippet er problematisk med belæg som: *"Der gives ikke i lovforslaget konkrete eksempler på, hvilke tilbud der kan være relevante at substituere. Når der ikke gives, eksempler, opstilles der heller ikke grænser for kommunernes mulighed for substitution"* (Bilag 2, Danske Handicaporganisationer: 121-122). Jeg tolker således, at organisationerne ikke finder, at lovteksten omkring substitutionsprincippet er entydigt, så borgerne og kommunerne er klar over, hvornår en substitution mellem ydelserne kan være nødvendig. Hertil tilføjer flere af organisationerne, at der ikke er *"en klar logik i forhold til de tilbud der er placeret i tilbudsviften. Det kan eksempelvis være vanskeligt at se, hvad kommunerne kan substituere 'genoptræning', 'stofmisbrugsbehandling' og 'støtte til køb af bil' med"* (Bilag 2, Danske Handicaporganisationer: 121). Jeg tolker herudfra, at hjemlen i organisationernes argumentation er, at lovteksten skal være tydelige, så borgerne kan gennemskue deres rettigheder.

Belægget for flere af organisationernes påstand mod substitutionsprincippet er endvidere, *"at det er ganske uklart, hvordan borgeren bliver medinddraget, hvis der er behov for substituering af tilbud"* (Bilag 2. Hjernesagen: 194). Organisationerne mener således ikke at substitutionsprincippet ligger op til, at borgerne skal inddrages i afgørende om, hvorvidt substituering er nødvendig eller ej. Jeg tolker, at hjemlen i organisationernes påstand er, at løsningsforslaget skal gøre det klart, at borgerne skal inddrages i afgørelser, som borgerne bliver direkte påvirket af.

I den forbindelse begrundet flere organisationerne også deres påstand med belægget om, at *"borgerne vil have meget lidt indflydelse på den samlede indsats borgeren får tilbudt af kommunen. Ankestyrelsen kan ikke [tage] stilling til en substitution mellem forskellige tilbud inde i viften, da det vil være et lovligt kommunalt skøn"* (Bilag 2, Danske Handicaporganisationer: 125). Organisationerne argumenterer for, at kommunerne ikke skal have mulighed for at være for bestemmende over for borgerne. Lovforslaget må ifølge organisationerne ikke give kommunerne mulighed for at foretage skøn i

afgørelsen, der har stor betydning for borgernes liv, uden at borgerne har mulighed for at få skønnet efterprøvet ved en anden instans.

Jeg tolker, at hjemlen i organisationernes argumentation bygger på synspunktet, at Ankestyrelsen skal have mulighed for at sikre, at alle behandles lige for loven, og at kommunerne opretholder et acceptabelt serviceniveau over for borgerne. Jeg tolker således, at organisationerne mener, at Ankestyrelsen understøtter lighedsgrundsætningen og serviceniveauet i kommunerne. Disse kan Ankestyrelsen dog kun understøtte, hvis borgere, der oplever at blive urimelig behandlet af kommunerne, kan klage til Ankestyrelsen.

Herudover begrundet organisationerne også deres påstand med belægget: at substitutionsprincippet *"fratager borgere rettigheder til bestemte tilbud"* (Bilag 2, Danske Handicaporganisationer: 122). Organisationerne mener for eksempel, at *"substitutionsprincippet medføre, at borgerne mister retten til fx daglige aktiviteter uden for botilbuddets matrikel eller miste retten til en boligændring, så man kan blive i egen bolig"* (Bilag 2, Danske Handicaporganisationer: 109). Jeg finder her, at hjemlen i organisationernes argumentation er, at alle borgere skal have adgang til alle ydelser inden for Lov om Social Service. Således at borgerne kan leve i samfundet med samme valgmuligheder som andre. Hjemlen i organisationernes argumentation vurderer jeg er borgernes ret til at have valgmuligheder, der ikke er påvirket af andre og heller ikke betinget af andres interesser.

På trods af Dansk Socialrådgiverforenings støtte til ministeriets forslag om en tilbudsvifte rejser de 'mod-claims' mod ministeriets foreslåede substitutionsprincip. Dansk Socialrådgiverforening påstår, at substitutionsprincippet er problematisk og begrundet dette med belægget: fordi substitutionsprincippet *"skaber utryghed og uklarhed for både borgere og sagsbehandlere"* (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 11). Endvidere begrundet de påstanden med belægget: fordi det er vanskeligt at se, *"hvordan mange af tilbuddene kan erstatte hinanden"* (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 11). Dansk Socialrådgiverforening påstår altså, at substitutionsprincippet er problematisk, fordi det af lovforslaget ikke tydeligt

fremgår, hvorledes substitution mellem forskellige ydelser skal foregå. Jeg tolker, at hjelmen i Dansk Socialrådgiverforeningens argumentation er, at lovforslaget skal være så klar og tydelig som overhovedet muligt. Lovteksten i lovforslaget skal give socialrådgiver mulighed for over for borgerne at begrunde en faglig vurdering af, at en substitution er nødvendig.

Samtidig mener Dansk Socialrådgiverforening, at lovteksten skal være så klar og tydelig som overhovedet muligt, således at det også for borgerne bliver muligt at gennemskue lovgivningen og deres rettigheder inden for denne.

Herudover påstår Dansk Socialrådgiverforening også: *"Hvis sætningen om substitution fastholdes, så kan den formulering tydeliggøre, hvordan man skal forstå substituering ud fra borgernes behov, derfor bør den formulering indpasses i selve lovens tekst og ikke i bemærkningerne"* (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 11). Dansk Socialrådgiverforening ønsker at kommunernes mulighed for substitution gøres tydelig i lovteksten, idet Dansk Socialrådgiver ellers frygter, at socialrådgiverne, på kommunernes vegne, kan komme blive pålagt at substituere mellem ydelser, selvom de ikke mener, at en substitution er nødvendig/rimelig for at kompensere borgernes behov. Jeg finder, at hjelmen i Dansk Socialrådgiverforeningens argumentation er, at Ankestyrelsens kompetencer skal ændres *"så den [Ankestyrelsen] i højere grad kan tage stilling til det kommunale skøn og dermed rimeligheden af konkrete substitueringer"* (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 8). Dansk Socialrådgiverforening mener således, at Ankestyrelsen skal kunne tage stilling til kommunale skøn, da det kan sikre borgernes retssikkerhed i forhold til kommunernes brug af substitution og for at sikre, at den sociale indsats overfor borgerne tilpasses borgernes situation og ønsker, og ikke kommunernes behov og ønsker.

Sammenligning

I ovenstående afsnit kommer jeg frem til, at både organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening rejser 'mod-claims' mod ministeriets forslag om at indføre et substitutionsprincip. Substitutionsprincippet betyder ifølge organisationerne, at kommunerne får mulighed for at være forbestemmende over for borgerne og fratager borgerne muligheden for at få indflydelse på,

hvordan de skal leve deres liv. De mener således ikke, at borgernes rettigheder og indflydelse sikres, når kommunerne behandler borgernes sager.

Herudover påstår både organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening at substitutionsprincippet er problematisk, fordi lovteksten i forbindelse med substitutionsprincippet ikke er tydelige. Det har betydning for borgernes mulighed for at gennemskue lovgivningen og deres rettigheder. Hertil indfører Dansk Socialrådgiverforening, at det også har betydning for socialrådgivernes mulighed for fagligt at begrunde deres vurderinger over for borgerne.

Kommunernes økonomiske incitament

Organisationerne begrundet endvidere deres påstand om, at substitutionsprincippet er problematisk med et belæg for, at kommunernes vurdering af, at en substitution er nødvendig *"i vid udstrækning vil bero på en økonomisk vurdering, så kommunerne vil vælge det billigst mulige tilbud – uanset om borgeren finder, at det tilgodeser behovet (...)"* (Bilag 2, Dansk Epilepsiforening: 53). Jeg finder, at hjemlen i organisationernes argumentation bliver, at lovforslaget skal søge at efterleve kompensationsprincippet. Lovforslaget skal ikke give kommunerne mulighed for at kompensere for deres dårlige økonomi på bekostning af borgernes ret til at få kompenseret deres behov. Der bliver i organisationernes argumentation lagt vægt på, at borgerne skal kompenseres, så de opnår et så lige udgangspunkt som muligt i forhold til borgere, der ikke lever med funktionsnedsættelse og/eller sociale problemer. Organisationerne mener, at kommunerne vil være tilbøjelige til at substituere mellem ydelser, som betyder, at kommunerne kan *"(...) reducere køb af pladser i beskæftigelse- eller aktivitets- og samværstilbud i andre kommuner, optimering af udnyttelse af personaleressourcer i bostederne, reduktion i transportomkostninger mv."* (Bilag 2, Landsforeningen LEV: 288). Det er organisationernes eksempler på de økonomiske besparelser som kommunerne kan opnå, hvis de substituerer ydelser uden for borgernes botilbud, med ydelser inden for borgernes botilbud.

Dansk Socialrådgiverforening påstår, at substitutionsprincippet er problematisk, fordi de *"frygter, at kommunerne i situationer med en presset økonomi vil substituere fagligt ubegrundet mellem tilbud i viften"* (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 11). Belægget for, hvorfor Dansk Socialrådgiverforening finder, at substitutionsprincippet er problematiske, er fordi kommunerne kan substituere ud fra økonomiske begrundelser i stedet for ud fra faglige begrundelser. Dette viser tilbage til Dansk Socialrådgiverforeningens argumentation om, at formålet med substitutionsprincippet skal fremgå tydeligt af lovteksten, da det sikre borgernes retssikkerhed. Jeg tolker, at hjemlen i Dansk Socialrådgiverforeningens argumentation er, at substitutionsprincippet skal foregå, så det er fordelagtig for borgerne og deres behov. Substitutionsprincippet skal være med til, at det tilstræbes at skabe lige muligheder for borgere med funktionsnedsættelse og/eller sociale problemer og give borgerne mulighed for at leve et liv som alle andre. Hvilket er kernen i kompensationsprincippet.

Sammenligning

Både organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening påstår, at substitutionsprincippet er problematisk, fordi det giver kommunerne mulighed for at substituere ud fra økonomiske begrundelser.

Organisationerne begrunder deres påstand med, at kommunerne dermed ikke sikrer, at borgerne kompenseres for deres behov. Dansk Socialrådgiverforening begrunder ligeledes deres argument med kompensationsprincippet og borgernes ret til at leve et liv som andre. Organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening mener således, at kommunerne får en meget stor fleksibilitet med hensyn til sammensætningen af indsatsen til borgerne, uden at det sikres, om indsatsen modsvarer borgernes behov.

4.2.2 Hvorfor rejser organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening 'mod-claims'?

Ud fra Spector og Kitsuse tolker jeg organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens 'mod-claims' mod ministeriets løsningsforslag, som et udtryk for, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening mener, at løsningsforslagene ikke opnår de intentioner de er tiltænkt. Ifølge Spector og Kitsuses claims-making teori, er det claims-making gruppen, der påstår, at de organisatoriske procedurer og metoder ikke opfylder de krav, som claims-making gruppen påkræver (Spector og Kitsuse 1987: 151). I nærværende claims-making proces er det dog ikke claims-making gruppen – altså ministeriet – der rejser 'mod-claims' mod de organisatoriske procedurer og metoder, men derimod organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening. Det skyldes, at ministeriet både betragtes som claims-making gruppen og instansen, der skal etablere løsningerne, der kan afhjælpe de tilstande som ministeriet selv erkender som problematiske.

Jeg tolker, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening anvender kompensationsprincippet som hjemmel i flere af deres argumentationer, fordi de finder det særligt vigtig, at løsningsforslagene opnår intentionen om, at den sociale indsats skal modsvare borgernes behov. Jeg mener hermed, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening med flere af deres argumentationer forsøger at overbevise ministeriet om, at løsningsforslagene i ministeriets lovforslag er uhensigtsmæssige i forhold til, at opnå de - ifølge organisationerne - udmærkede intentioner med løsningsforslagene (Bilag 2, Danske Handicaporganisationer: 109).

Organisationerne argumenterer for, at målgruppetilgangen kan give kommunerne mulighed for at handle ud fra økonomiske overvejelser, ligesom organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens argumentation kan substitutionsprincippet også blive en fordel for kommunerne rent økonomisk. Det tolker jeg ud fra Spector og Kitsuse som et udtryk for, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening erkender, at intentionerne med løsningsforslagene er utroværdige. Idet organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening mener, at løsningsforslagene i højere grad er udarbejdet for at understøtte kommunernes ønske om at prioritere og styre

området. Ifølge Spector og Kitsuse kan hensigten for dem, der forhandler med claims-making gruppen om at etablere procedurer, variere fra et reelt forsøg på at udarbejde en løsning på gruppens 'claims', til en kynisk og utroværdig handling for at formidle og uskadeliggøre aktiviteterne omkring de sociale problemer (Spector og Kitsuse 1987: 151). I den undersøgte overbevisningsproces foregår der dog ingen forhandlinger mellem dem, der etablerer organisatoriske procedurer og claims-making gruppen, da ministeriet udgør begge parter. I stedet forsøger ministeriet at overbevise organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening om, at hensigten med løsningsforslagene er at afhjælpe de påståede problematiske tilstande i de love, som indgår i ministeriets lovforslag, så borgerne modtager en optimal social indsats. Heroverfor forsøger organisationerne og Dansk Socialrådgiverforeningen at overbevise om, at det ikke er tilfældet.

De efterfølgende uddrag fra organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar er et bevis på, at ministeriet ikke er lykkedes med deres overbevisningsproces. *"Den foreslåede ændring af serviceloven synes (...) at være drevet af mange andre hensyn end social- og handicappolitiske ambitioner. Ændringer er i meget høj grad drevet af kommunernes ønske om at få større frihed til at fastsætte egne lokale serviceniveauer, større mulighed for lokale prioriteringer og økonomisk styrbarhed"* (Bilag 2, Spastikerforeningen: 375). Ligeledes fremgår det af høringssvarene, at *"en samlet gennemgang af lovforslaget med bemærkninger viser (...), at nævnte forventninger ikke på nogen måde er blevet opfyldt. Det er således ikke borgernes behov og situation, som er bærende i forhold til det fremsatte forslag, men, som vi [Dansk Blindesamfund] ser det, udelukkende kommunernes ønsker og økonomiske dagsorden"* (Bilag 2, Dansk Blindesamfund: 39). I denne sammenhæng skriver Dansk Socialrådgiverforening: *"at reformen skal understøtte kommunernes mulighed for at prioritere, og dens [lovforslagets] afsæt i forhandlinger om kommunernes økonomi viser, at et af de faktiske mål er besparelser"* (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 13). Jeg tolker uddragene som et bevis på, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening ikke er blevet overbevist om, at løsningsforslagene

opnår intentionerne. Jeg mener derfor, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforeningen erkender ministeriets lovforslag som uhensigtsmæssigt.

Samtidig tolker jeg også uddragene fra henholdsvis organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening, som et udtryk for, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening ikke støtter op om ministeriets konstruktion af de sociale problemer.

4.2.3 Opsummering

Jeg har i ovenstående analyse ud fra Spector og Kitsuse analyseret, hvilke 'mod-claims' organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening rejser i deres høringssvar, og hvorfor organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening rejser disse. Jeg kommer i analysen frem til, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforeningen rejser deres 'mod-claims' for at overbevise om, at løsningsforslagene er utroværdige forsøg på, at afhjælpe de påståede problematiske tilstande, og at de er et angreb mod grundlæggende menneskerettigheder og grundlæggende principper i dansk social- og handicappolitik. Jeg kommer i analysen frem til, at det særligt er forslagene om tildeling af ydelser ud fra en målgruppetilgang og forslaget om at tilføje et substitutionsprincippet under tilbudsviften, som organisationerne påstår er utroværdige og rejser 'mod-claims' mod. Jeg finder, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening påstår, at løsningsforslagene ikke opnår de intentioner, som de er tiltænkt at opnå, men snarere i visse tilfælde modarbejder disse.

Jeg kommer dog i analysen frem til, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening ikke rejser samme påstand mod ministeriets løsningsforslag om at samle visse ydelser i en tilbudsvifte. Jeg finder, at organisationerne mener, at tilbudsviften ikke vil medføre en helhedsorienteret indsats. Jeg finder heroverfor, at Dansk Socialrådgiverforening påstår, at tilbudsviften er et troværdig forsøg på at tilbyde en helhedsvurdering af

borgernes behov, og understøtte at den sociale indsats bliver sammensat i et samarbejde mellem borgerne og kommunerne/socialrådgiverne.

Jeg kommer desuden i analysen ud fra Spector og Kitsuse frem til, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening påstår, at løsningsforslagene er uhensigtsmæssige, da det giver kommunerne mulighed for at tildele ydelser ud fra økonomiske hensyn i stedet for faglige hensyn, der understøtter borgernes mulighed for at modtage en social indsats, der modsvarer borgernes behov. I denne forbindelse finder jeg, at Dansk Socialrådgiverforening udvider deres argumentation i forhold til organisationernes og også medtager hjemler, som indeholder synspunkter, der har socialrådgivernes interesse.

Jeg kommer således i analysen frem til, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening stort set rejser enslydende 'mod-claims' mod ministeriets løsningsforslag og at de derfor er enige om, at løsningsforslagene ikke er midlerne til at opnå intentionerne med lovforslaget.

4.3 Tredje analysedel: Hvilke virkemidler bliver der anvendt i høringssvarene?

I denne analysedel vil jeg forsøge at forklare, hvilke virkemidler jeg finder, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening anvender i forsøget på at tydeliggøre, hvilke konsekvenser de påståede problematiske tilstande kan have, og hvem der forårsager disse. For at forklare dette vil jeg inddrage Losekes model til forskellige effektive claims-making strategier. Da disse strategier giver et billede af, hvorfor nogle 'claims' bliver betragtet som sociale problemer, mens andre ikke gør.

Jeg finder ud fra Loseke i organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar, at de forsøger at udvide et allerede eksisterende socialt problem omhandlende manglende overholdelse af grundlæggende menneskerettigheder over for mennesker med handicap.

Ifølge en rapport fra FN's Handicapkomite fremgår det, at det er problematisk, at der eksisterer tilstande i Danmark, som ikke overholder menneskerettighederne i forhold til mennesker med handicap. Blandt andet mener FN's Handicapkomite, at det er problematisk, at mennesker med handicap kan blive udsat for diskrimination på offentlige steder, som for eksempel restauranter. Endvidere påstår FN's Handicapkomite, at det er problematisk, at der ikke er fokus på, at det offentlige rum skal være tilgængeligt for mennesker med handicap (www.docstore.ohchr.org , 28.08.2015). I forbindelse med offentliggørelsen af denne rapport udtalte Ministeren for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold ifølge Institut for Menneskerettigheder, at han sammen med Folketingets socialudvalg ville se nærmere på de kritikpunkter og anbefalinger, som indgår i rapporten (www.menneskeret.dk , 28.08.2015). Jeg tolker, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening i deres høringssvar forsøger at udvide dette sociale problem, således at manglende overholdes af grundlæggende menneskerettigheder over for mennesker med handicap ikke alene finder sted i det offentlige rum, men også vil finde sted i forbindelse med tildeling af ydelser, hvis lovforslaget vedtages. Ifølge Loseke kan en claims-making gruppe i konstruktionen af sociale problemer drage fordel af, at lignende sociale problemer tidligere er blevet accepteret, men samtidig inddrage nye forhold, hvilke kan være med til at gøre claims-making processen interessant for andre (Loseke 2011: 308). Efter Loseke vil sådan en udvidelse af indholdet af tidligere accepteret sociale problemer betyde, at der bliver konstrueret nye ofre og skurke i overensstemmelse med de nye påståede problematiske tilstande (Loseke 2011: 308).

Konstruktionen af ofre for løsningsforslagene

Jeg finder, at flere af organisationerne påstår, at det ikke kun er voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse og/eller sociale problemer, der bliver ofre for de tilstande, som organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening påstår er problematiske i lovforslaget. Flere af organisationerne påstår at ydelser, der ikke modsvarer borgernes behov *"vil have direkte indflydelse på arbejdssituationen, familieliv og fritidsaktiviteter"* (Bilag 2, Kontinensforeningen: 219). Organisationernes belæg for denne påstand er, at

det *"vil (...) have store negative konsekvenser for borgerens livskvalitet"* (Bilag 2, Kontinensforeningen: 219). Organisationerne påstår altså, at hvis de ydelser, borgerne får tildelt, ikke stemmer overens med borgernes behov, vil det påvirke borgernes livskvalitet. Det kan have indflydelse på de personer og forhold, der er omkring borgerne. Ifølge Loseke kan disse personer betragtes som ofre, da de ikke er ansvarlige for, at borgerne får tildelt de rette ydelser, men bliver påvirket, hvis borgerne ikke tildeles de rette ydelser. Ifølge Loseke skal ofrene betragtes som de personer, der ikke er ansvarlige for de problematiske tilstande, men som alligevel bliver påvirket af dem (Loseke 2011: 309). Med denne påstand om, at tildelingen af ydelser, der ikke modsvarer borgernes behov, kan påvirke borgernes arbejdssituation, antyder organisationerne, at tildelingen af de forkerte ydelser kan have indflydelse på hele det danske samfund. Det forsøger flere af organisationerne da også at gøre opmærksom på i deres høringssvar. De skriver for eksempel: *"At vælge korrekte inkontinenshjælpemidler, der lever op til lovens standarder og som samtidig udfylder behovet hos den enkelte borger, gavner borgeren, samfundet og økonomien"* (Bilag 2, Kontinensforeningen: 217). Der er her ikke tale om et tydeligt argument, men derimod et forsøg på at gøre opmærksom på, at dette kan blive en realitet.

Herudover finder jeg, at en af organisationerne påstår, at ansatte inden for den kommunale ældrepleje skal betragtes som ofre, hvis borgerne ikke tildeles de rette ydelser. Dette fordi *"et flertal af borgerne på de danske plejehjem samt mange borgere, der modtager hjemmepleje, får hjælp til håndteringen af deres inkontinens fra den kommunale ældreplejes plejepersonale"* (Bilag 2, Kontinensforeningen: 219). Organisationens belæg for påstanden er: hvis borgerne har *"behov for fx hjælp med påsætning/aftagning af et hjælpemiddel, bliver dette også et 'arbejdsredskab'"* (Bilag 2, Kontinensforeningen: 219). Hvorfor *"det er (...) vigtigt, at hjælpemidlet er let håndterligt for de ansatte i plejesektoren. (...). Ved at tillade en standardisering indenfor inkontinenshjælpemidler forringes (...) ikke kun borgerens livskvalitet, men også plejepersonalets arbejdsmiljø"* (Bilag 2, Kontinensforeningen: 219). Ud fra Losekes betragtning om, at ofre er personer, som ikke er ansvarlige for de påståede problematiske tilstande,

tolker jeg således uddragene fra organisationen, som et udtryk for at ansatte i den kommunale ældrepleje også kan betragtes som ofre. De ansatte er ikke ansvarlige for tildelingen af ydelser, men deres daglige arbejde bliver påvirket, hvis borgerne ikke tildeles ydelser efter deres behov. Dette er et tydeligt billede på, at udvidelsen af det eksisterende sociale problem medfører, at andre bliver konstrueret som ofre.

Jeg tolker, at hjemlen i ovenstående argumentationer fra organisationerne er, at lovforslaget skal afspejle kompensationsprincippet og sikre, at borgerne får tildelt de ydelser, der passer bedst til borgerne og deres behov. Da det ellers kan have indvirkning på mange mennesker omkring borgerne.

Ud fra Loseke er det en effektiv strategi at forsøge at konstruere så mange ofre for de påståede problematiske tilstande, som overhovedet muligt. Ifølge Loseke er det et effektivt virkemiddel, hvis en claims-making gruppe overbeviser andre om, at de påståede problematiske tilstande er udbredt (Loseke 2011: 309). I denne forbindelse mener Loseke, at jo større antallet af ofre der er for disse tilstande, jo mere sandsynligt er det, at tilstande vil blive betragtet som sociale problemer (Loseke 2011: 309).

Løsningsforslagenes konsekvens for borgerne

I organisationernes høringssvar finder jeg, at organisationerne forsøger at konstruere, hvilke konsekvenser substitutionsprincippet kan have for borgerne. Flere af organisationerne skriver således i deres høringssvar: *"de allermest sårbare – fx borgere med multihandicap – bliver berøvet muligheden for et miljøskifte med meningsfuld aktivitet i dagtimerne"* (Bilag 2, Danske Handicaporganisationer: 120). Denne påstand begrundes med belægget: *"[at] kommunernes mulighed for at substituere inden for viften, med stor sikkerhed vil medføre, at personer med omfattende funktionsnedsættelse, som i dag har et retskrav på meningsfuld aktivitet eller beskæftigelse i dagtimerne, henvises til ren omsorg og pleje i botilbuddet"* (Bilag 2, Danske Handicaporganisationer: 120). Organisationerne begrundes desuden påstanden med belægget: *"kommunerne får mulighed for at erstatte fx et dagtilbud og aktiviteter uden for botilbuddet med et tilbud, hvor borgeren bliver*

hjemme i sin bolig, hvis kommunen vurderer, at borgeren har bedst af at blive hjemme i botilbuddet” (Bilag 2, Danske Handicaporganisationer: 120). Jeg tolker ud fra Loseke, at organisationerne forsøger at konstruere de værst tænkelige konsekvenserne, substitutionsprincippet kan have for borgerne, på en sådan måde, at det ikke efterlader nogen tvivl om at de påståede tilstande moralsk er problematiske. Ifølge Loseke efterlader succesfulde 'claims' ingen tvivl om, at tilstande er moralsk problematiske (Loseke 2011: 310). Jeg finder, at hjemlen i organisationernes argumentation er, at substitutionsprincippet ikke må begrænse *”borgerens mulighed for variation i dagligdagen og lige vilkår som andre, der har henholdsvis arbejds- og fritidsliv”* (Bilag 2, Dansk Epilepsiforening: 53). Jeg tolker således, at organisationerne mener, at synspunktet om, at borgerne skal have ret til at leve et liv ,som alle andre skal afspejles i lovforslaget.

Dansk Socialrådgiverforening fremhæver, at løsningsforslaget, om at tildelingen af ydelser ud fra en målgruppetilgang, kan have konsekvenser for borgerne. Dansk Socialrådgiverforening skriver således i deres høringssvar: *”Vi frygter, at nogle personer med psykiske lidelser fx visiteres til målgruppe 1 eller 2 og dermed ikke kan få de samværs- og aktivitetstilbud, som i dag giver deres hverdag struktur og indhold”* (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 6-7). Jeg finder således, at også Dansk Socialrådgiverforening forsøger at konstruere de konsekvenser, målgruppetilgangen kan have for borgerne, på en sådan måde, at det ikke efterlader nogen tvivl om, at tilstandene er moralsk problematiske. Jeg tolker, at hjemlen i Dansk Socialrådgiverforeningens argumentation her er sammenfaldende med den hjemmel, jeg tolker indgår i organisationernes argumentation ovenfor. Jeg tolker således, at Dansk Socialrådgiverforening også mener, at borgerne lige som alle andre skal have ret til at leve et liv med indhold.

Sammenligning

Jeg finder, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening søger at konstruere konsekvenserne af de påståede problematiske tilstande, så der ikke er tvivl om, at disse er moralsk problematiske. Jeg kommer dog frem til, at organisationerne italesætter tilstandene i ministeriets lovforslaget som

moralsk problematiske i forbindelse med forslaget om at tilføje et substitutionsprincip, mens Dansk Socialrådgiverforeningens konstruktion af de moralsk problematiske tilstande foregår i forbindelse med forslaget om målgruppetilgangen.

Konstruere enkelthed

Desuden mener jeg ud fra Loseke, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening i deres påstand om at tilstande er problematiske i forbindelse med ministeriets løsningsforslag forsøger at undlade virkelighedens kompleksiteter. Ifølge Loseke er en effektiv claims-making strategi at glemme det virkelige livs kompleksiteter og i stedet konstruere påståede problematiske tilstande og personerne i dem, således at de er lette at forstå (Loseke 2011: 312). Loseke mener, at en måde at gøre det på, er ved at konstruere et billede af, at tilstande udelukkende indeholder forfærdelige konsekvenser (Loseke 2011: 312-313). Jeg finder, at selvom flere af organisationerne i deres høringssvar giver udtryk for, at de støtter op om ministeriets intentioner bag lovforslaget, bruger de ikke meget plads i deres høringssvar på at udfolde dette. I stedet bruger organisationerne og også Dansk Socialrådgiverforening stort set hele deres høringssvar på at argumentere for, hvorfor de mener, at ministeriets løsningsforslag er problematiske og bør ændres. Ud fra Loseke tolker jeg således, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening forsøger at give et billede af, at tilstandene udelukkende indeholder uhensigtsmæssige konsekvenser. Dette er ifølge Loseke en effektiv claims-making teori; effektive 'claims' er dem, der udelukkende konstruerer de forhold i en tilstand som leder til et billede af tilstanden som et socialt problem (Loseke 2011: 313).

Herudover forsøger flere af organisationerne at fremhæve et element, der ifølge Loseke er vigtig i forsøget på at overbevise andre om, at der findes problematiske tilstande. Flere af organisationerne fremhæver nemlig: *"Inkontinente er ikke selv skyld i deres situation (...)"* (Bilag 2, Kontinensforeningen: 217). Ifølge Loseke vil mange kun betragte en person som offer, hvis de tror på, at personen ikke selv er ansvarlig for at befinde sig i de problematiske tilstande (Loseke 2011: 313).

Konstruktionen af skurkene

Et sådan forsøg på at udvide det sociale problem, betyder som nævnt, at der bliver konstrueret nye skurke. Jeg finder ud fra Loseke, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening i deres høringssvar søger at konstruere kommunerne som skurke. Organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening giver udtryk for, at de problematiske tilstande, som de påstår eksisterer i ministeriets lovforslag, vil forekomme, fordi kommunerne vil forvalte løsningsforslagene i lovforslaget, så det bliver mest fordelagtig for kommunerne og deres økonomi, uden at tænke på borgerne og deres behov. Kommunernes økonomi og prioritering skal dog altid ses i lyset af de muligheder/begrænsninger, kommunerne får i forbindelse med kommuneøkonomiaftalen. Ifølge Loseke er de, der skal overbevises om, at tilstande er problematiske, mere interesseret i at høre om individer end at høre om sociale årsager til tilstandene (Loseke 2011: 308).

Organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening kommer i deres konstruktion af kommunerne som skurke ikke med en egentlig karakteristik af, hvilke kommuner der kan opfattes som skurke. Organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening søger således ikke at konstruere bestemte kommuner som skyld i, at de påståede problematiske tilstande kan forekomme. Organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening pointerer bare, som nedenstående uddrag er eksempler på, at de erkender kommuner med sparebehov som skurke: *"Derfor kan man fx risikere, at kommuner med vidtgående sparebehov kan fortolke grænserne mellem målgrupperne, således at færre borgere får adgang til de højere målgrupper med bred adgang til ydelser, og derved sænke serviceniveauet"* (Bilag 2, ÆldreSagen: 420), og *"ellers kan vi frygte, at kommunerne i situationer med en presset økonomi vil substituere fagligt ubegrundet mellem tilbud i viften"* (Bilag 3, Dansk Socialrådgiverforening: 11). Der kan i uddragene i princippet være tale om en hvilken som helst kommune i Danmark. Denne måde at konstruere skurke på er ifølge Loseke fordelagtig, fordi den ikke giver anledning til, at andre vil udfordre konstruktionen med henvisning til virkelige forhold (Loseke 2011: 314). Dermed begrænses muligheden for, at der kan stilles spørgsmålstejn ved, hvilke kommuner der kan opfattes som skurke, og hvilke

der ikke kan. På den måde er det "lettere" for organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening at overbevise om, at kommunerne er skyld i, at løsningsforslagene i ministeriets lovforslag opfylder kommunernes ønske om at prioritere og styre social- og handicapområdet og ikke borgernes interesser og behov. Flere af organisationernes erkendelse af kommunerne som skurke bygger på tidligere erfaringer med kommunernes forvaltning af love. Tidligere erfaringer finder jeg har dannet en form for mistillid til kommunerne, som jeg tolker kan betyde, at organisationerne erkender kommunerne som skurke. Jeg tolker ikke, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening konstruerer kommunerne som skurke, fordi de mener, at kommunerne ikke vil dække borgernes behov eller fordi de ikke mener, der skal spares på området. Jeg tolker snarere, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening konstruerer kommunerne som skurke, fordi besparelsesmulighederne i lovforslaget, kan overskygge kommunernes muligheden for at borgerne kan få tildelt ydelser, der går ud over de basale behov.

'Claims' i medierne

Jeg finder det værd at bemærk, at både Loseke og Spector og Kitsuse mener, at medierne er en god måde for en claims-making gruppe, at få skabt opmærksomhed omkring sine 'claims'. Dog viser min søgning, at medierne ikke har været særlige aktive i forbindelse med hverken ministeriets overbevisningsproces eller organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens overbevisningsproces. Jeg mener, at årsagen til dette er, at lovforslag der sendes i høring, og organisationer der kommenterer kritisk på et lovforslag ikke, er en nyhed, men noget der sker ofte. Som nævnt i specialets problemfelt bliver der fremsat mellem 200-300 lovforslag om året i Danmark (jf. Problemfeltet).

Derimod viser min søgning, at medierne er blevet interesseret i ministeriets lovforslag og den hertil hørende høringsfase, da Ministeren for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold offentliggjorde sin beslutning om at trække lovforslaget tilbage, inden det blev sendt til behandling i Folketinget. Jeg mener, at dette blev interessant for medierne, da det er sjældent, at et lovforslag bliver stoppet i høringsfasen. Som nævnt i problemfeltet er det

sjældent, at lovforslag stoppes efter høringsfasen (jf. Problemfeltet). Jeg tolker således, at det er nyheden/det sjældne i at lovforslaget er blevet stoppet, der har fået medierne til at rapportere om lovforslaget, høringsfasen og høringssvarene.

Mange enslydende høringssvar

Jeg kommer i anden analyse del frem til, at 'mod-claims' mod ministeriets lovforslag er meget enslydende og udbredt på trods af, at de kommer fra forskellige typer organisationer. Jeg finder ud fra Loseke, at det forholdsvis store antal høringssvar fra vidt forskellige organisationerne, der repræsenterer voksne med forskellige typer af fysisk eller psykisk funktionsnedsætter og/eller sociale problemer og Dansk Socialrådgiverforening viser, at de påståede problematiske tilstande vil blive udbredt. Det vil de, fordi de mange høringssvar viser, at mange kan blive påvirket af disse tilstande. Jeg finder således, at de mange høringssvar kan opfattes som et virkemiddel i processen om at overbevise ministeriet om at tilstandene i lovforslaget er problematiske. Hertil er det relevant at inddrage følgende citat fra Peter Kurrild-Klitgaard professor i statskundskab ved Københavns Universitet *"normalt kommer [kun] (...) ganske få høringssvar til ministeriernes lovudkast"* (www.kristeligt-dagblad.dk , 07.05.2015). Det er således usædvanligt, at ministeriet har modtaget så mange høringssvar.

Jeg kommer endvidere frem til, at den udbredte enslydende argumentation mod særligt ministeriets løsningsforslag, som findes i organisationernes og Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar, er et effektivt virkemiddel i overbevisningsprocessen. De enslydende argumentationer, finder jeg, har spillet en væsentlig rolle i Ministeren for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds beslutning om at trække lovforslaget tilbage, inden det blev sendt til behandling i Folketinget. Ministeren for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold begrundede beslutningen om, at lovforslaget trækkes tilbage, inden det blev sendt til behandling i Folketinget således: *"Det, jeg bare kan se, er, at kritikken er hele vejen rundt, også fra folk inden for faget"* (www.politiken.dk , 14.03.2015). Jeg mener, at der kan argumenteres for, at Ministeren for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, i sin

beslutning om at trække lovforslaget tilbage, lægger vægt på, at ministeriet har modtaget mange enslydende høringssvar fra forskellige organisationer, der argumenterer mod ministeriets lovforslag. Ministeren påpeger yderligere i citatet, at kritikken af lovforslaget også er kommet *'fra folk inden for faget'*. Dette viser, at ministeren har bemærket og legitimeret sin beslutning om at trække lovforslaget tilbage ved at påpege, at kritikken ikke kun kommer fra organisationerne, men også rejses af organisationer som Dansk Socialrådgiverforening, der repræsenterer de medarbejdere, der forvalter tildelingen af ydelser inden for Lov om Social Service. Jeg kommer således ud fra Spector og Kitsuse frem til, at Ministeren for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold i kraft af sin beslutning om at trække lovforslaget tilbage, måske ikke erkender det problematiske i lovforslaget, men anerkender organisationernes og Dansk Socialrådgiverforenings erkendelse af tilstandene i lovforslaget.

4.3.1 Opsummering

I ovenstående analysen har jeg ud fra Loseke forsøgt at forklare, hvilke virkemidler organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening anvender i deres forsøg på at overbevise ministeriet om, at løsningsforslagene er problematiske. Jeg kommer i analysen frem til, at organisationerne anvender virkemidlerne for at tydeliggøre, hvilke konsekvenser lovforslaget kan have for andre end borgerne der tildeles ydelser. Herudover finder jeg, at organisationer og Dansk Socialrådgiverforening anvender virkemidlerne for at tydeliggøre, hvilke konsekvenser løsningsforslagene kan have for borgerne og for at tydeliggøre at kommunerne forårsager de problematiske tilstande.

Til sidst kommer jeg frem til, at de mange enslydende høringssvar er et billede på, hvor udbredt de tilstande i lovforslaget, der påstås at være problematiske, er. Jeg finder, at ministeriet legitimerer sin beslutning om, at trække lovforslaget tilbage med begrundelsen om at den samme kritik af lovforslaget kommer fra mange forskellige organisationer.

5. Konklusion

Jeg har med nærværende speciale bestræbt mig på at besvare følgende problemformulering: *Hvorledes kan organisationernes høringssvar have bidraget til, at Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold trækker forslag om lov om ændring af Lov om Social Service, Lov om Retssikkerhed og Administration på det sociale område, Lov om Socialtilsyn og forskellige andre love tilbage, inden det blev sendt til behandling i Folketinget?*

Jeg kommer i specialet frem til, at den overbevisningsproces, som foregår mellem på den ene side organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening og på den anden side Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, er afgørende for ministeriets beslutning om, at trække lovforslaget tilbage, inden det blev sendt til behandling i Folketinget. Til forståelse af denne overbevisningsproces inddrager jeg claims-making teorien i specialet.

I specialets første analysedel bliver det ud fra Randall og Shorts modificeret version af Spector og Kitsuses claims-making strategi tydeligt, at ministeriet forsøger at overbevise om, at legitimiteten i deres konstruktion af deres påstand om at tilstande er problematiske og bør ændres i de love, som indgår i lovforslaget. Jeg kommer i denne analysedel frem til, at ministeriet i forbindelse med offentliggørelsen af sine 'claims' ikke formår at skabe støtte til sine løsningsforslag, hvilket har betydning for ministeriets beslutning om, at trække lovforslaget tilbage, inden det sendes til behandling i Folketinget.

Jeg kommer i dette speciale ud fra Spector og Kitsuses claims-making teori frem til, at organisationernes og Dansk Socialrådgiverforenings høringssvar kan have bidraget til ministeriets beslutning om at trække lovforslaget tilbage, fordi de ikke giver ministeriet støtte eller legitimitet til deres lovforslag.

Organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening rejser i deres høringssvar enslydende argumenter for, at lovforslaget er et utroværdigt og uhensigtsmæssigt forsøg på at løse de tilstande, som ministeriet påstår, er problematiske i de love, som indgår i lovforslaget. Organisationerne og Dansk

Socialrådgiverforening forsøger i deres høringssvar at overbevise om hvilke konsekvenser lovforslaget kan have for borgerne.

Jeg finder, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening anvender deres høringssvar til at påstå, at løsningsforslagene er utroværdige, fordi de ikke opnår de intentioner, som de er tiltænkt. Organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening påstår tværtimod at løsningsforslagene: målgruppetilgang og substitutionsprincippet, modarbejder disse. Organisationerne begrunder deres påstande med, at løsningsforslagene er et opgør mod grundlæggende menneskerettigheder og grundlæggende principper i dansk social- og handicappolitik. Særligt mener organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening, at løsningsforslagene er et opgør med kompensationsprincippet.

Endvidere finder jeg, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening bruger deres høringssvar til at argumentere for, at løsningsforslagene er uhensigtsmæssige, fordi det giver kommunerne mulighed for at tildele ydelser ud fra økonomiske hensyn og ikke ud fra faglige hensyn, der understøtter, at borgerne modtager en social indsats, der modsvarer borgernes behov.

Desuden finder jeg, at Dansk Socialrådgiverforening udvider deres argumentation i forhold til organisationernes argumentation ved også inddrage en hjemmel, om at lovforslaget skal være så hensigtsmæssigt som muligt for socialrådgiverne at administrere efter. Det er i deres argumentation mod målgruppetilgangen og tilbudsviften.

Herudover finder jeg også ud fra Loseke, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforening i deres høringssvar både forsøger at tydeliggøre, hvilke konsekvenser lovforslaget kan have for andre end de borgere, der skal have ydelser tildelt, og forsøger at tydeliggøre, hvilke konsekvenser målgruppetilgangen og substitutionsprincippet kan have for borgerne, fordi lovforslaget ikke afspejler grundlæggende menneskerettigheder og grundlæggende principper i dansk social- og handicappolitik. Til sidst finder jeg, at organisationerne og Dansk Socialrådgiverforeningen igennem deres

høringssvar forsøger at tydeliggøre, at det er kommunerne, der er skyld i, at de påståede problematiske tilstande opstår. Det begrunder de bl.a. i at substitutionsprincippet kommer til alene at virke som kommunernes valgfrihed, som igen er underlagt de økonomiske muligheder/begrænsninger, som er kommunernes betingelser.

6. Perspektivering

I specialets perspektivering vil jeg give et billede af hvilke andre årsager, der muligvis har spillet ind på Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds beslutning om at trække lovforslaget tilbage, inden det blev sendt til behandling i Folketinget. Herudover belyser jeg det videre arbejde for at fremme lovforslaget.

Ministeriets beslutning om at trække lovforslaget tilbage, inden det blev sendt til behandling i Folketinget, kan være påvirket af, at lovforslaget blev fremsendt i et valgår. Danmarks Radio referer således deres politiske analytiker Bjarne Steensbeck i en artikel umiddelbart efter, ministeriet har offentliggjort deres beslutning om at trække lovforslaget tilbage: *"Inden 15. september skal der være folketingsvalg, og det tror jeg har haft betydning. Flere end 300.000 lider for eksempel af diabetes, og der skal ifølge meningsmålingerne kun flyttes 170.000 stemmer fra blå til rød blok, siger han. Bjarne Steensbeck konstaterer, at modet sjældent er ret stort lige før et valg, mens det er væsentligt større i starten af en valgperiode"* (www.dr.dk , 04.08.2015). Bjarne Steensbeck argumenterer for, at det politiske klima ikke har været gunstigt for at gå imod de mange kritiske høringssvar og sende lovforslaget til behandling i Folketinget.

Ud fra Spector og Kitsuses teori kan et regeringsorgan have erkendt, at det kan vinde noget ved at overtage og styre det påståede sociale problem (Spector og Kitsuse 1987: 148), tolker jeg i den forbindelse, at ministerens beslutning om at være lydhør over for høringssvarene, kan udspringe af et håb om at vinde anerkendelse op til Folketingsvalget.

Herudover kan man i medierne læse, at flere social- og handicapordførere fra forskellige andre politiske partier er ude og så tvivl om lovforslaget. Blandt andet skriver Altinget således: *"Forskellen på, hvad vi har fået af vide af ministeriet og det organisationer – altså dem ude i virkeligheden – siger om forslaget, er meget stor. Så hvis alle organisationer er kritiske, så sætter det sagen i et nyt lys," lyder det fra De Konservatives social- og handicapordfører,*

Mai Mercado” (www.altinget.dk , 04.08.2015). Videre skriver Altinget: *”Samme toner lyder der fra Venstre og Dansk Folkeparti. Venstres handicapordfører, Anne-Mette Winther Christiansen, vil lade høringssvarene afgøre, om det bliver et ja eller nej. (...). Dansk Folkepartis handicapordfører, Karina Adsbøl, indrømmer blankt, at hun har svært ved at gennemskue konsekvenserne af lovforslaget: ”Det er svært med den kritik at sige ja endnu. Derfor skal vi have klarhed for, at det ikke foringer retssikkerheden,” siger hun*” (<http://www.altinget.dk> , 04.08.2015). Den påvirkning som høringssvarene har haft på social- og handicapordførerne fra de politiske partier, som ifølge lovforslaget deltog i de indledende drøftelser omkring lovforslaget og intentionerne om forenklinger af regelsættet i den nugældende lovgivning, kan også have haft betydning for ministeriets beslutning om, at trække lovforslaget tilbage, inden det blev sendt til behandling i Folketinget.

Endvidere kan det, at høringssvarene har fået indflydelse på ministerens beslutning om at trække lovforslaget tilbage, også skyldes, at de kommer i umiddelbart nærhed af offentliggørelse af FN’s handicapkomites rapport. FN’s handicapkomite offentliggjorde i oktober 2014 en rapport, hvori de kritiserer Danmark for ikke at leve op til basale dele af FN’s Handicapkonvention (www.politiken.dk , 17.08.2015). Danmark underskriver i 2009 FN’s Handicapkonvention, men udviklinger altså ifølge FN’s handicapkomite ikke bestemmelserne heri. Jeg mener således, at høringssvarenes rejste påstandene om, at lovforslaget er et opgør med grundlæggende menneskerettigheder sammenholdt med den kritiske rapport fra FN nogle måneder før, kan have haft indflydelse på ministerens beslutning om at trække lovforslaget tilbage, inden det blev sendt til behandling i Folketinget.

Hvis lovforslaget skal blive en realitet, skal der, som Randall og Short beskriver i deres teori arbejdes for en stærkere sag (Randall og Short 1987: 422). herudfra tolker jeg, at lovforslaget vil blive en stærkere sag, hvis der fremadrettet sker en forbedring af det lovforberedende arbejde, så der opnås en større enighed mellem ministeriet, Kommunernes Landsforening og andre

interesseorganisationer om hvilke løsningsforslag, der kan opnå de intentioner, som lovforslaget beskriver.

I juni 2015 fik Danmark en ny regering og ny minister på området, som er Karen Ellemann fra partiet Venstre. Som socialordfører for Venstre har hun tidligere været involveret i lovforslaget. På et møde mellem Socialministeren og Danske Handicaporganisationer, fremhævede ministeren vigtigheden af at genstarte hele processen omkring lovforslaget. På samme møde opfordrede Danske Handicaporganisationer til, at der bliver etableret et direkte samarbejde mellem Kommunernes Landsforening og Danske handicaporganisationer, hvilket ministeren ifølge Danske Handicaporganisationer var positiv overfor (www.handicap.dk , 04.08.2015). Det ses således, at den nuværende socialminister ikke har opgivet at ændre på de påståede problematiske tilstande, men at hun er interesseret i at arbejdet med lovforslaget bliver genoptaget, således at det kan fremme lovforslaget.

7. Litteraturlisten

- Boolsen, M. W. (2006): *"Argumentationsanalyse"* kap. 7 i *Kvalitative analyser – At finde årsager og sammenhænge*. Hans Reitzels Forlag, København
- Best, J. (2011): *"Constructionism in Context"* kap. 8 i *The study of social problems – Seven perspective*. Oxford University Pres, Oxford New York
- Binderkrantz, A. S. (2014): *"Interesseorganisationer i politik"* kap. 1 i *organisationer i politik*. Hans Reitzels Forlag, København
- Boolsen, M. W. (2006): *"Indholdsanalyse"* kap. 5 i *Kvalitative analyser – At finde årsager og sammenhænge*. Hans Reitzels Forlag, København
- Christiansen, P. M. (2014): *"Forvaltningen: Adgang for de privilegerede?"* kap. 5 i *Organisationer i politik*. Hans Reitzels Forlag, København
- Dalberg-Larsen, J. (1999): *"Lovgivningsmagten og lovene"* kap. 4 i *Lovene og Livet*. Akademisk Forlag, Viborg
- Ejrnæs, M. (2010): *"Teorier på forskellige niveauer som forudsætning for at forstå og forklare sociale problemer"* kap. 3 i *Helhedssyn og forklaringer – i sociologi, socialt, sundhedsfagligt og pædagogisk arbejde*. Akademisk Forlag
- Loseke, D. R. (2011): *"How to Successfully Construct a Social Problem"* kap. 8 i *The study of social problems – Seven perspective*. Oxford University Pres, Oxford New York
- Lynggaard, K. (2011): *"Dokumentationsanalyse"* kap. 6 i *Kvalitative metoder – en grundbog*. Hans Reitzels Forlag, København
- Mik-Meyer, N. (2005): *"Dokumenter i en interaktionistisk begrebsramme"* kap. 9 i *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv. Interview, observationer og dokumenter*. Hans Reitzels Forlag, København

- Olsen, P. B. (2009): *"Interview"* kap. 12 i *Problemorienteret projektarbejde – en værktøjsbog*. Roskilde Universitets Forlag, Frederiksberg C
- Payne, M. (2012): *"Empowerment og advocacy"* kap. 14 i *Teorier i socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag, København
- Randall, D. M. og Short, J. F. (1983): *"Women in Toxic Work Environments: A Case Study of Social Problem Development"*. Oxford University Press
- Rasborg, K (2007): *"Socialkonstruktivismen i klassisk og moderne sociologi"* kap. 10 i *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne – på tværs af fagkulturer og paradigmer*. Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg C
- Rubington, E. og Weinberg, M. S. (2011): *"Social Constructionism"* kap. 8 i *The study of social problems – Seven perspective*. Oxford University Pres, Oxford New York
- Spector, M. og Kitsuse J. (1987): *"Constructing Social Problems"* s. 73-78 og s. 141-154. New York: de gruyter
- Spector, M. og Kitsuse, J. (2011): *"The Definition of Social Problems"* kap. 8 i *The study of social problems – Seven perspectives*. Oxford University Pres, Oxford New York

Web-sites

- www.altinget.dk besøgt d. 27.02.2015
<http://www.altinget.dk/social/artikel/sarens-tilbageog-med-handicapforslag-vaekker-forundring>
- www.altinget.dk , besøgt d. 04.08.2015
<http://www.altinget.dk/social/artikel/politisk-opbakning-til-nye-voksenbestemmelser-i-fare>
- www.danskhandicapforbund.dk , besøgt d. 02.06.2015
<http://danskhandicapforbund.dk/da/om-forbundet/mission-vision/>
- www.docstore.ohchr.org , besøgt d. 28.08.2015
<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsrxgrMqyLrvLrl%2f6hod6mnZ5w6Or5OgmaXjKC>

%2bkJbNwXf58Tuqzhdo7nnm2ksXJYLVUELVMje6X74w4dYLO91T2
%2fW%2ft8G8g3rUbOPHhh%2f51P

- www.dr.dk , besøgt d. 04.08.2015
(<http://www.dr.dk/nyheder/politik/analytiker-manu-sareens-lydhoerhed-er-sjaelden-en-minister>)
- www.ft.dk , besøgt d. 18.04.2015
http://www.ft.dk/Demokrati/Hvem_bestemmer.aspx
- www.handicap.dk , besøgt d. 04.08.2015
(<http://www.handicap.dk/nyheder/nyhedsarkiv/dh-afleverer-forslag-til-social-og-indenrigsminister-karen-ellemann-om-serviceloven/>).
- www.juraordbogen.dk , besøgt d. 17.05.2015
<http://juraordbogen.dk/dk/juridisk-metode/lighedsgrundsætningen/>
- www.kristeligt-dagblad.dk , besøgt d. 07.05.2015
<http://www.kristeligt-dagblad.dk/kirke-tro/2014-06-10/professor-horingssvar-far-sjaeldent-betydning>
- www.menneskeret.dk , besøgt d. 28.08.2015
<http://www.menneskeret.dk/nyheder/fns-handicapkomite-retter-kritik-danmark>
- www.politiken.dk , besøgt d. 14.03.2015
<http://politiken.dk/indland/politik/ECE2516725/opraab-fra-handicappede-faar-manu-sareen-til-at-traekke-lovforslag/>
- www.politiken.dk , besøgt d. 17.08.2015
<http://politiken.dk/indland/samfund/ECE2415762/fn-kritiserer-danmarks-handicap-indsats/>
- www.prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net , besøgt d. 26.08.2015
<http://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/85e23ef6-a083-440a-a0b6-49f27f9bc0d0/Høringsnotat.pdf>
- www.socialraadgiverne.dk , besøgt d. 16.04.2015
www.socialraadgiverne.dk/Default.aspx?!D=7829

8. Bilagsliste¹

Bilag 1: Lovforslaget, *"Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds forslag om lov om ændring af Lov om Social Service, Lov om Retssikkerhed og Administration på det sociale område, Lov om Socialtilsyn og forskellige andre love, fremsat den 9. december 2014"*

Bilag 2: Organisationerne, *"Høringssvar fra organisationerne og de øvrige høringssvar"*

Bilag 3: Dansk Socialrådgiverforening, *"Dansk Socialrådgiverforeningens høringssvar"*

¹ Bilagene udleveres ved forespørgsel herom