

Veje til retshjælp fra et borgerperspektiv - En rapport om borgeres adgang til hjælp og juridisk bistand

Hammerslev, Ole; Nielsen, Stine Piilgaard Porner

DOI:
10.21996/36p6-mt69

Publication date:
2020

Document version:
Forlagets udgivne version

Citation for pulished version (APA):
Hammerslev, O., & Nielsen, S. P. P. (2020). *Veje til retshjælp fra et borgerperspektiv - En rapport om borgeres adgang til hjælp og juridisk bistand*. Syddansk Universitet. Juridisk Institut. <https://doi.org/10.21996/36p6-mt69>

Go to publication entry in University of Southern Denmark's Research Portal

Terms of use

This work is brought to you by the University of Southern Denmark.
Unless otherwise specified it has been shared according to the terms for self-archiving.
If no other license is stated, these terms apply:

- You may download this work for personal use only.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying this open access version

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details and we will investigate your claim.
Please direct all enquiries to puresupport@bib.sdu.dk

Veje til retshjælp fra et borgerperspektiv

- En rapport om borgeres adgang til hjælp
og juridisk bistand**

Udfærdiget af:

Ole Hammerslev, professor i retssociologi

Stine Piilgaard Porner Nielsen, postdoc og ph.d. i retssociologi

Retshjælpsprojektet

Juridisk Institut, Syddansk Universitet

Campusvej 55, 5230 Odense M

Kontakt: Ole Hammerslev

E-mail: ohv@sam.sdu.dk

Telefon: 24961432



Forord

De gældende retshjælpsordninger og regler for fri proces skal styrke borgernes adgang til juridisk bistand i retssystemet. Men eksisterende forskning og rapporter på området peger på, at ordninger og regler i sig selv ikke er nok, og at andre faktorer spænder ben for borgernes adgang til juridisk bistand og til retshjælp.¹ Det kan være faktorer af geografisk karakter: at der er langt til det nærmeste retshjælpskontor, hvor borgerne kan få gratis rådgivning, og det kan være faktorer af sociokulturel karakter: at borgerne ikke har ressourcerne til at identificere retlige problemer og handle på dem.

Denne rapport præsenterer resultater fra Retshjælpsprojektet. Retshjælpsprojektet bidrager med viden om borgeres perspektiv på adgang til hjælp og juridisk bistand, herunder retshjælp, i Danmark. Den danske forskning og de danske rapporter, der er tilgængelige, inddrager ikke i samme omfang borgernes perspektiv på adgang til retshjælp, men har i stedet særligt orienteret sig mod den retlige regulering og organisering af retshjælp. Retshjælpsprojektet skriver sig ind i den internationale *Pathways to justice*-litteratur, der inddrager borgernes fortællinger i et hidtil uset omfang, og gennem interviews kortlægges de faktorer, der får betydning for borgernes adgang til hjælp og juridisk bistand.

Vi vil gerne takke Østifterne og Det Samfundsvidenskabelige Fakultet på Syddansk Universitet for at finansiere Retshjælpsprojektet. En stor tak også til stud.jur. Ellen Bang Stærmose og stud.jur. Siw Birk Christensen, der har bidraget med interviews, og studentermedhjælper og stud.soc.scient. Siw Busborg, som har transskriberet alt datamateriale. Vi retter ligeledes en stor tak til Marie Budtz Andersen og Emil Møller Lassen for værdifulde kommentarer til rapporten.

¹ Retshjælp defineres som vederlagsfri juridisk rådgivning, og enhver har ret til vederlagsfri retshjælp i form af helt grundlæggende mundtlig rådgivning vedrørende ethvert retsspørgsmål. I Danmark er retshjælp opdelt i tre trin, hvor det første trin består i helt grundlæggende mundtlig rådgivning, det andet trin består af rådgivning, der går udover helt grundlæggende mundtlig rådgivning, og det tredje trin vedrører rådgivning i forbindelse med forligsforhandlinger, jf. Retsplejelovens § 323, stk. 1-2.

Indholdsfortegnelse

Resumé.....	1
Indledning	2
Læsevejledning	4
Metode	5
Inklusionskriterier og rekrutteringsstrategi	6
Interviewtilgang	7
Faktorer, der påvirker borgernes adgang til ret	8
Kommunikative ressourcer	10
Anerkendelsen af problemets karakter	11
Den nære hjælp	14
De særligt komplekse problemer	15
Borgernes perspektiv på velfærdsstaten som typisk indgang til hjælp	17
Den øgede digitalisering	19
Referencer	20

Resumé

Retshjælpsprojektet er et retssociologisk forskningsprojekt, der undersøger borgernes adgang til hjælp og juridisk bistand. Retshjælpsprojektet bidrager med ny viden ved at inddrage borgernes perspektiv i et hidtil uset omfang, da deres perspektiv på adgang til hjælp og juridisk bistand, herunder retshjælp, er helt centralt for at kunne kortlægge de faktorer, der påvirker borgernes vej til hjælpen.

Retshjælpsprojektets resultater viser entydigt, at jo flere ressourcer, mentale, sociale og fysiske, den enkelte borger har, jo større sandsynlighed er der for, at vedkommende vil opsøge og få adgang til hjælp og juridisk bistand. Nedenfor præsenteres Retshjælpsprojektets resultater kort. Resultaterne analyseres yderligere i videnskabelig litteratur, der forventes tilgængelig i 2021.

- Borgernes kommunikative ressourcer er afgørende for, om de evner at kommunikere et problem som retligt. Nogle borgere har vanskeligt ved at fastholde en lineær, logisk fortælling af deres problemer, hvilket kan være en udfordring for at håndtere problemet ad retlig vej.
- Borgernes omgangskreds og de mediekanaler, de anvender, påvirker deres anerkendelse af deres problemers karakter samt deres opfattelse af, hvor og hvordan de kan få hjælp til at løse deres problemer.
- Når hjælpen er nær, er borgerne mere tilbøjelige til at opsøge den. Der er tale om både en *geografisk* nær hjælp, hvor det fysiske er nemt at få adgang til hjælp, og en *relationelt* nær hjælp, hvor tillid er afgørende for, at borgerne henvender sig for at få drøftet et problem.
- Svært socialt udsatte borgere har et øget behov for hjælp fra fagpersoner, som de har tillid til, for at realisere deres retlige muligheder. Disse fagpersoner er typisk *ikke* jurister.
- Flere af borgerne henvender sig især til opholdskommunen for at få hjælp. Dog afviser nogle borgere opholdskommunen som en vej til hjælp, hvilket er baseret på opfattelsen af, at kommunen ikke afhjælper de oplevede problemer.
- Den øgede digitalisering af samfundet medfører, at især socialt udsatte borgere er udfordrede i forhold til at kommunikere med offentlige hjælpeinstanser, da dette typisk forudsætter e-mail, e-Boks og NemID samt evnen til at navigere på digitale platforme. Nogle borgere er fritaget digital post, men dette kan medføre andre udfordringer, da de stadig kan mangle ressourcer i forhold til at holde sig opdateret med deres post og overholde eventuelle svarfrister.

Indledning

Retshjælpsprojektet kortlægger i denne rapport de faktorer, der på forskellig vis påvirker borgernes veje til hjælp og juridisk bistand, herunder retshjælp. Retshjælpsprojektet tager udgangspunkt i borgernes perspektiv på deres adgang til hjælp og juridisk bistand. Med et hidtil uset omfang af borgerinddragelse opnår Retshjælpsprojektet et grundigt indblik i de faktorer, der påvirker borgernes adgang til hjælp og juridisk bistand, positivt såvel som negativt.

Formålet med den danske retsstatsmodel er blandt andet at sikre, at der er lighed for loven. Her spiller gratis juridisk rådgivning en afgørende rolle, idet den sikrer, at den enkelte borgers økonomi ikke bliver en barriere i forhold til vedkommendes adgang til juridisk bistand. Men det er ikke kun økonomien, der kan spænde ben for borgernes adgang til hjælp og juridisk bistand. Det viser forskning og flere rapporter samt resultaterne fra Retshjælpsprojektet. Afgørende ikkeøkonomiske faktorer er for eksempel borgernes kendskab til muligheden for at få retshjælp og deres evne til at identificere deres problemer som retlige [1-3]. Retshjælpsprojektets resultater peger entydigt på, at jo flere ressourcer, mentale såvel som sociale og fysiske, den enkelte borger har, jo større sandsynlighed er der for, at vedkommende vil opsøge og få adgang til hjælp og juridisk bistand.

Der er allerede forskning og rapporter, der undersøger retshjælp som institution og borgernes behov for retshjælp. Her er udgangspunktet ofte at gennemgå og identificere eventuelle uoverensstemmelser og mangler i den retlige regulering og økonomiske fordeling af retshjælpen [7, 8, 13, 14]. I april 2020 nedsatte justitsminister Nick Hækkerup et udvalg, der skal undersøge, om de nuværende regler sikrer, at ”alle har adgang til at få hjælp eller juridisk bistand i systemet”. Udvalget skal gennemgå reglerne og fremsætte forslag til lovændringer, hvis der identificeres et behov for det [4]. Det er et vigtigt arbejde, men der mangler et afgørende perspektiv, nemlig et borgerperspektiv. For at reglerne skal virke i praksis, må borgere, der har behov for juridisk bistand, nemlig være bekendte med muligheden for at få retshjælp og juridisk rådgivning, og det bekendtskab kan halte [3, 5]. Nogle danske undersøgelser inddrager borgernes perspektiv på retshjælp, men den afgørende forskel på disse undersøgelser og Retshjælpsprojektet er, at de tidligere undersøgelser inddrager de borgere, der allerede *har* opsøgt retshjælp [5-7], hvor Retshjælpsprojektet både inddrager borgere der *har* og *ikke* har opsøgt juridisk bistand. De eksisterende undersøgelser afdækker således ikke, hvorfor nogle

borgere *ikke* opsøger retshjælp, på trods af at de potentielt oplever retlige problemer.² Der er derfor behov for ny viden, som kan bidrage med en større forståelse for, hvordan borgeres perspektiv påvirker deres adgang til hjælp og juridisk rådgivning.

Opgørelser fra retshjælpsinstitutioner viser, at antallet af borgerhenvendelser er stigende [6, 8]. Det kan vidne om, at flere borgere oplever retlige problemer og i højere grad bliver bevidst om muligheden for at søge juridisk bistand gennem retshjælpsinstitutionerne. Udenlandsk forskning, særligt fra England og Wales, inddrager borgernes perspektiv på adgangen til retshjælp og tager ligeledes udgangspunkt i de borgere, der allerede har identificeret deres problem som retligt og ydermere har ressourcerne til at omsætte denne bevidsthed til handling ved at opsøge retshjælp [9]. Derudover understreger udenlandsk forskning, at den enkelte borgers opfattelse af et problems karakter får afgørende betydning for, hvorvidt der opsøges retshjælp eller ej: Hvis et retligt problem opfattes som netop retligt, er der større sandsynlighed for, at borgeren vil opsøge retshjælp, end hvis problemet *ikke* opfattes som retligt. Bevidstheden om og forståelsen af problemers karakter, deres årsag og håndteringen af dem får altså afgørende betydning for, hvorvidt borgere aktualiserer deres adgang til ret [10-12]. Derudover viser en række danske rapporter og forskning, at især borgere, der geografisk har langt til retshjælpsinstanser samt borgere, der bor i områder, der er karakteriseret ved social udsathed, er særligt udfordret i at omsætte deres ret til hjælp og juridisk rådgivning til praksis [5, 8, 13-16].

Fraværet af retshjælp og advokatbistand er slående i langt de fleste borgerfortællinger. Det vidner om, at hverken retshjælpskontorer eller advokatvagter betragtes som mulige indgang til hjælp. Derimod er kommunen, læger og andre nære hjælpepersoner typiske indgange til hjælp. Det medfører, at velfærdsstatens betydning som primær indgang til hjælp til at håndtere en lang række potentielle retlige problemer ikke må undervurderes. Derfor må retshjælp ses i relation til velfærdsstatens udvikling [17]. Velfærdsstatens opgaver er vokset, både i antal og omfang, og mange af opgaverne håndteres af kommunerne, og lovgivningen kan være kompleks at forstå og omsætte til praksis, især for ressourcetsvage borgere. Eksisterende litteratur peger netop på, at ændringer i velfærdsstaten, såsom reformer, der medfører ændringer for nogle borgeres livsbetingelser, kan lede

² I starten af 1970'erne kortlagde norske undersøgelser borgeres behov for og kendskab til retshjælp gennem opsøgende interviews. Også borgere, der ikke havde opsøgt retshjælp, blev interviewet for at forstå hvad der afholdt dem fra at søge hjælp, på trods af at de havde retlige problemer, se [24].

til et øget behov for retshjælp [6, 8]. Da Retshjælpsprojektet tager afsæt i borgernes perspektiv på adgang til hjælp og juridisk bistand, er borgernes perspektiv på velfærdsstaten, i modsætning til andre retshjælpsundersøgelser, en central del af denne rapport, se afsnittet *Borgernes perspektiv på velfærdsstaten som typisk indgang til hjælp*.

Retshjælpsprojektet genererer viden om borgernes perspektiv på adgang til hjælp og juridisk rådgivning gennem semistrukturerede interviews, hvorved det er muligt at få en dybdegående indsigt i de faktorer, der påvirker borgeres adgang til hjælp og juridisk bistand. Borgernes opfattelse af deres problem kan sammen med deres kendskab til og erfaring med retshjælp være afgørende for, hvorvidt de opsøger retshjælp. Retshjælp opsøges, når et problem anerkendes som retlig, der er et kendskab til retshjælp som institution samt en forventning om, at retshjælp kan bidrage til at løse det retlige problem. Med omvendt fortegn betyder det, at såfremt der *ikke* er en anerkendelse af et problem som retligt, der *ikke* er et kendskab til retshjælp, og der *ikke* er en forventning om, at retshjælp kan afhjælpe problemet, vil borgere ikke opsøge retshjælp. Borgernes forståelse af deres problemers karakter og deres viden om og perspektiv på hjælpemuligheder er altså afgørende for deres adgang til retshjælp.

Læsevejledning

Dette afsnit redegør for de begreber, som rapporten anvender til at beskrive de faktorer, der påvirker borgeres adgang til hjælp og juridisk bistand. Der er tale om følgende begreber: *Anerkendelse*, *adressering* og *ansvarliggørelse* som begreber i en tredelt proces, der er afgørende for, om borgerne søger retshjælp og for deres adgang til ret, samt begreberne *problemmediator*, *triggerproblem* og *klageapati*.

At identificere sit problem som retligt er afgørende for at opleve et behov for retshjælp, for at handle på et potentielt retligt problem og for at forsøge at løse det. Denne proces, fra identifikation til løsning, kan brydes ned til tre afgørende processer, nemlig anerkendelse, adressering og ansvarliggørelse³.

Anerkendelse er en bevidstgørende proces, hvor for eksempel et socialt problem omsættes fra ikkeanerkendt til anerkendt. At anerkende sit problem som retligt er afgørende for at kunne **adressere** det, altså, der er en bevidsthed om, at dette problem kan løses. **Ansvarliggørelse** handler om at rette ansvaret mod en modpart.

³ *Anerkendelse*, *adressering* og *ansvarliggørelse* er de danske begreber for Felstiner et al.'s begreber *naming*, *blaming* og *claiming* [10]. De danske begreber er formuleret af Annette Olesen og Ole Hammerslev i artiklen *Den komplekse før-retlige fase: Transformation fra et socialt problem til en retlig sag*, se [12].

En **problemmediator**⁴ er en person eller instans, der hjælper borgere videre i deres adgang til hjælp. Det kan for eksempel være i en situation, hvor en borger har oplevet vold i hjemmet, og politiet henviser vedkommende til instanser, der kan afhjælpe problemet. I sådanne tilfælde vil politiet optræde som problemmediator. Interaktionen med problemmediatorer kan være afgørende for, hvordan processen videre forløber, da problemmediatorernes forståelse af problemet ofte påvirker den vejledning, der gives til borgerne [10].

Et **triggerproblem** er et problem, der udløser andre problemer. Triggerproblemer kommer især til udtryk ved komplekse problemer, hvor problemer må ses som sammenhængende og ikke som isolerede. Her kan vold i hjemmet være et triggerproblem, da det kan lede til ophør af samvær, eventuelle forældremyndighedssager samt voldsanmeldelse [11].

Klageapati⁵ relaterer sig til de situationer, hvor borgere anerkender og adresserer retlige problemer, men ikke går videre med deres problem. Dette skyldes typisk manglende ressourcer, for eksempel i form af manglende personligt overskud til at indgå i en konflikthåndtering. Det kan ligeledes skyldes en antagelse af, at der ikke vil komme et positivt udfald af sagen, hvorfor den aldrig omsættes til en reel ansvarliggørelse [10].

Metode

Borgernes fortællinger er afgørende for at få et indblik i deres perspektiv på adgang til hjælp og juridisk bistand. Borgere fra syv kommuner er blevet interviewet for at sikre et sådant indblik. Geografisk er Retshjælpsprojektet afgrænset til at rekruttere borgere fra kommuner i Region Syddanmark. Metodisk tager Retshjælpsprojektet afsæt i eksisterende forskning, der som nævnt peger på, at borgere, der bor geografisk langt fra retshjælp, og borgere, der bor i områder, som er karakteriseret ved en høj grad af social udsathed, kan opleve større udfordringer i forhold til at omsætte deres behov for hjælp til praksis [5, 8]. Der er derfor rekrutteret borgere fra henholdsvis tre kommuner, hvor der geografisk er langt til nærmeste retshjælpskontor, nemlig Fanø Kommune, Langeland Kommune og Ærø Kommune, og fra områder i fire kommuner, der er karakteriseret ved en høj grad af social udsathed, nemlig områder i Esbjerg Kommune, Fredericia Kommune, Kolding

⁴ *Problemmediator* er den danske oversættelse af begrebet *audience*, som er formuleret af Felstiner et al. [10].

⁵ *Klageapati* er den danske oversættelse af begrebet *grievance apathy*, som er formuleret af Felstiner et al. [10].

Kommune og Odense Kommune. Der er ligeledes gennemført observationer af møder mellem borgere og en boligsocial medarbejder og af møder mellem borgere og retshjælper, ligesom der er gennemført baggrundsinterviews med en gadeplansmedarbejder og en advokat. Data fra disse observationer og interviews bidrager til en indsigt i det sociale felt, som borgerne bliver en del af i deres adgang til hjælp og juridisk bistand.

Inklusionskriterier og rekrutteringsstrategi

Retshjælpsprojektet undersøger, hvor borgerne går hen med deres problemer, og det er derfor borgernes perspektiver på deres muligheder for at få hjælp, som de udfolder sig i borgernes fortællinger, der analyseres. Inklusionskriterierne for borgernes deltagelse i Retshjælpsprojektet er, at borgerne skal være over 18 år og have ophold i den kommune eller det område, som Retshjælpsprojektet fokuserer på.

Retshjælpsprojektet startede op, som Corona lukkede Danmark ned, hvilket gjorde det vanskeligt at rekruttere borgere gennem direkte opsøgende arbejde. Derfor er rekrutteringen primært foregået gennem skriftlige kanaler, nemlig lokalaviser og grupper på sociale medier. Al kommunikation er foregået på dansk. Opslagene på de sociale medier har været målrettet potentielle respondents opholdskommuner og områder. Derudover er der uddelt flyers i postkasser og hængt opslag op om Retshjælpsprojektet, for eksempel i dagligvarebutikker og på biblioteker, hvor borgere kan antages at have deres daglig gang. Det har hovedsageligt været opslag på de sociale medier, der har ledt til, at borgerne har fået kendskab til Retshjælpsprojektet og efterfølgende har tilmeldt sig, men samarbejdet med journalister på områdernes lokalaviser har også haft stor betydning for, at borgere har henvendt sig. Flyers og fysiske opslag har haft en mindre effekt. I nogle tilfælde har interviewede borgere ageret *gatekeepers* til andre borgere ved at informere dem om projektet, hvorefter disse har henvendt sig til os. Det samme har været gældende for boligsociale medarbejdere i Esbjerg Kommune og Fredericia Kommune, som på baggrund af deres indgående kendskab til borgerne i området har formidlet kontakten til borgere. Et fællestræk blandt borgerne fra Odense er, at de er svært socialt udsatte. De er hjemløse, og flere af dem har, ikke overraskende, komplekse problemer, såsom misbrug samt psykisk og fysisk sygdom, modsat de fleste andre interviewede borgere. Det er knap 25 procent af de interviewede, der udgør denne gruppe af hjemløse, som har Odense som deres opholdskommune. Interviewene er udført af stud.jur. Siw Birk Christensen gennem opsøgende interviews, hvor der er rettet henvendelse til borgerne på varmestuer og herberger samt i gadebilledet, hvor grupper af hjemløse samles.

Størstedelen af de borgere, der har deltaget i Retshjælpsprojektet er over 50 år, og de fordeler sig på 56 procent mænd og 44 procent kvinder. Der er primært tale om borgere med enten en faglig uddannelse eller en mellemlang videregående uddannelse. Flere af dem modtager offentlig forsørgelse i form af folkepension, førtidspension eller kontanthjælp. Nogle borgere har komplekse problemer, såsom hjemløshed, psykisk sygdom og misbrug, der i høj grad påvirker deres behov for og adgang til hjælp, herunder retshjælp. Der er foretaget 70 interviews i alt, og gennem interviewene tegner der sig tydelige mønstre og tendenser, i forhold til hvordan og hvorvidt borgerne opsøger og får adgang til hjælp. Disse udfoldes i afsnittet *Faktorer, der påvirker borgernes adgang til ret*.

Interviewtilgang

Der er udarbejdet en interviewguide med inspiration fra udenlandsk forskning, og der spørges ind til forskellige retsområder og hverdagssituationer, hvor der kan opstå retlige problemer. Det kan være inden for retsområder af socialretlig og beskæftigelsesretlig karakter, ligesom det kan være situationer som at bo til leje, hvor problemer med lejeboligen, for eksempel skimmelsvamp, utætheder eller skadedyr, kan kræve udlejers handling, eller det kan være situationer på arbejdsmarkedet, såsom en uberettiget firing eller krænkelser, der kan kræve involvering fra en fagforening, eller det kan være en skilsmisse, hvor uenighed om forældremyndighed kan medføre et øget behov for juridisk bistand.

Der er anvendt semistrukturerede individuelle interviews, da denne interviewtilgang gør det muligt at adressere de emner, der er formuleret i interviewguiden, og foretage sammenligninger på tværs af borgernes svar, samtidig med at der er plads til borgernes individuelle fortællinger, som de udvikler sig i interviewsituationen [18-21]. Interviewguiden er således struktureret efter emner, hvilket giver muligheden for at spørge ind til specifikke situationer.

Emneinddelingen af interviewguiden leder til, at kronologien i borgernes problemer træder i baggrunden. Den eksisterende forskning på området peger på, at de såkaldte triggerproblemer kan udløse komplekse problemer for borgere [11]. Den manglende kronologi i interviewguiden kan lede til, at triggerproblemer bliver overset i gennemgangen af interviewdata. For at imødekomme denne udfordring er interviewdata gennemgået både med øje for de emner, der gør sig gældende for den enkelte borger, og med øje for den kronologiske fremstilling af problemerne.

Faktorer, der påvirker borgernes adgang til ret

Retshjælpsprojektet undersøger borgernes perspektiv på deres adgang til hjælp og juridisk bistand. Resultaterne fra de 70 interviews peger på specifikke områder, der kan påvirke borgeres adgang til hjælp og juridisk bistand, positivt såvel som negativt. Disse områder beskrives i de følgende seks afsnit. Generelt set er det ikke altid, at borgerne anerkender deres problemer som retlige, og det får betydning for, om de overhovedet opsøger juridisk bistand, herunder retshjælp. Hvorvidt borgerne anerkender deres problemer som retlige, er blandt andet påvirket af borgernes kendskab til deres rettigheder og af borgernes sociale liv samt deres ressourcer og færdigheder.

Retshjælpsprojektets resultater viser, at der er udfordringer vedrørende borgernes adgang til hjælp og juridisk bistand på både strukturelt niveau og individuelt niveau. Strukturelle udfordringer kan være en konsekvens af den måde, som den traditionelle hjælp er organiseret på, for eksempel at der typisk kommunikeres via e-Boks og borger.dk, hvilket kan være en barriere for de borgere, der har vanskeligt ved IT eller har ringe adgang til computer. Derudover kan afgrænsede åbnings- og konsultationstider være en udfordring for nogle borgeres adgang til hjælp og juridisk bistand, særligt hvis de er begrænset på grund af fysisk funktionsnedsættelse, eller hvis de er svært socialt udsatte.⁶ På et individuelt niveau kan udfordringer være manglende kendskab til retshjælp, negative erfaringer med hjælpesystemet, manglende tillid samt manglende ressourcer i forhold til at identificere retlige problemer og handle på dem. Den enkelte borgers ressourcer spiller derved en afgørende rolle for vedkommendes adgang til hjælp og juridisk bistand.

Borgernes fortællinger viser, at flere af dem anerkender deres problem som retligt, men at de kan have svært ved at adressere problemet. Det kan betyde, at der slet ikke følger en ansvarliggørelse af problemet. Oplevelsen af en hændelse som værende uretfærdig eller oplevelsen af, at konflikter ikke kan håndteres mellem borger og modpart, angives typisk som bevæggrunde for at opsøge retshjælp. Opfattelsen af uretfærdighed reflekterer en sondring mellem det moralsk rigtig og det moralsk forkerte, hvor retshjælpen kan være en mulighed for at genoprette en social balance ved at sikre en retfærdig løsning af retlig vej. Oplevelsen af at konfliktløsning kræver hjælp og juridisk bistand, reflekterer en opfattelse af retshjælp som en objektiv part, der kan bidrage til at håndtere part og

⁶ Svært socialt udsatte kan have særligt vanskeligt ved at navigere på de traditionelle hjælpeinstansers præmisser. At overholde træffetider og udholde lang ventetid kan være noget nær umuligt på grund af psykiske og fysiske problemer samt stofbrug [22, 23].

modparts sociale relation gennem adresseringen og ansvarliggørelsen af det konkrete retlige problem. Dog udtrykker nogle borgere, at de i en konfliktsituation ville fravælge at opsøge retshjælp og undlade at inddrage jurister og advokater, ud fra en opfattelse af at de retlige aktører ville bidrage til en konfliktoptrapning frem for en mindelig konfliktløsning. Dette fravalg reflekterer en opfattelse af, at juridisk bistand i visse typer af situationer ikke er en *reel* hjælpemulighed i forhold til at løse et retligt problem, hvorved adresseringen og ansvarliggørelsen ikke finder sted, i hvert fald ikke i en retlig kontekst. Nogle borgere opsøger aktivt modparten i deres konflikt, og i nogle tilfælde opnås en løsning gennem dialog således uden om retlige aktører og retlige instanser.

Nogle respondenter fortæller, at de *har* opsøgt retshjælp, men at organiseringen af retshjælpen leder til, at de ikke ønsker at henvende sig dér en anden gang. Borgerne efterspørger kontinuitet og omfattende erfaring hos retshjælpen, og hvis de oplever, at dette ikke gør sig gældende, vil de ofte søge hjælp andre steder. Organiseringen af retshjælpskontorer, advokatvagter og medborgerhuse, hvor borgere kan søge hjælp og juridisk bistand, kan også udgøre en udfordring, blandt andet i forhold til krav om booking af tid. Dette krav er yderligere skærpet, efter at Corona kom til Danmark i foråret 2020, fordi der er øget fokus på at begrænse antallet af besøgende på én gang. Der er typisk afsat afgrænset tid til at afdække det retlige problem og formulere handlemuligheder. For nogle grupper af borgere, særligt borgere, der oplever komplekse problemer, typisk foranlediget af triggerproblemer, kan det være særligt vanskeligt at navigere ud fra præmissen om afgrænset tid, da de har behov for tid til at dele deres fortælling samt tid til at forstå den efterfølgende kommunikation.

Socialt udsatte borgere, gadeplansmedarbejdere og boligsociale medarbejdere fortæller om positive erfaringer med fremskudt hjælp, hvor hjælpetilbuddene er tilgængelige på præmisser, der er lettere for borgerne at indgå i. Det kan være sagsbehandlere, der ugentligt er til rådighed på de lokale væresteder, som borgerne kender og bruger, og det kan være den opsøgende medarbejder, der henvender sig til borgere på gaden, når medarbejderen identificerer et hjælpebehov. Borgerne oplever, at deres adgang til hjælp bliver markant lettere, når en medarbejder, som de har tillid til, engagerer sig i deres situation. Det skyldes, at medarbejderne kender hjælpesystemets præmisser, kan fastholde sagsbehandlingsforløb, identificere relevante hjælpeaktører samt oversætte borgerens problemer, så der er sammenhæng mellem borgerens problemanerkendelse og de hjælpetilbud, som vedkommende præsenteres for.

Geografi er ligeledes en faktor i forhold til borgernes adgang til retshjælp. Nogle borgere bor geografisk langt fra retshjælpskontorer og advokatvagter, og her er adgang til bil en forudsætning for

at kunne komme frem til et retshjælpskontor. Men nogle af borgerne lever med fysisk funktionsnedsættelse eller begrænset økonomi, hvilket leder til, at de enten ikke kan køre bil eller ikke har råd til en bil. I sådanne tilfælde vil adgangen til retshjælp afhænge af, om der for eksempel er familie og venner, som kan træde til som chauffør. Nogle retshjælpsinstitutioner anvender telefonisk og digital rådgivning, hvilket kan afhjælpe mobilitetsproblematikker. Men disse kommunikationskanaler fordrer, at borgerne kan navigere på sådanne kommunikative præmisser, hvor anerkendelsen og adresseringen af det retlige problem håndteres over telefon eller på skrift uden den fysiske kontakt, som for nogle borgere kan være afgørende for kommunikationen. En geografisk barriere relaterer sig ikke kun til antal kilometer. Blot få kilometer kan for ressourcetsvage borgere være en barriere for adgang til retshjælp, ligesom retshjælpens fysiske adresse kan være i et område, der associeres med konflikt for den enkelte borger. I sådanne tilfælde vil borgerne typisk fravælge at opsøge retshjælp, på trods af en anerkendelse af et problems retlige karakter.

Kommunikative ressourcer

At anerkende sit problem som retligt fordrer en bevidsthed om rettigheder og aktualiseringen af dem. Flere borgere giver udtryk for en opfattelse af retfærdighed, ret og uret, men aktualiseringen af sådanne opfattelser er ofte afhængig af kommunikative ressourcer. At kunne artikulere sine problemer og hjælpebehov synes afgørende for, at hjælpebehov forstås og imødekommes, og her kan den enkeltes kommunikative ressourcer være afgørende for, at problemer anerkendes, adresseres og ansvarliggøres. Måden, som et problem artikuleres på, kan nemlig påvirke forståelsen af problemet, hvilket igen påvirker det videre forløb.

Borgere og retshjælpere er typisk socialiseret ind i to forskellige måder at kommunikere på. Retshjælpere er ofte enten jurastuderende, jurister eller advokater, som derved har et indblik i lovgivning og en erfaring med at formulere sig i et juridisk genkendeligt sprog. Borgernes kommunikation tager typisk udgangspunkt i deres hverdagshændelser og sociale relationer, hvorved der ofte ikke er en direkte kommunikation af et problems retlige karakter. Disse forskellige måder at kommunikere på kan medføre udfordringer i forhold til at forhandle anerkendelse, adressering og ansvarliggørelse af et problem.

Hovedparten af interviewene viser, at nogle borgeres fortællinger om problemer udvikler sig abrupt og springer i tid, ligesom nogle borgere mister overblikket over deres fortælling, hvorved problemforståelsen kan blive udfordret. Dette reflekterer manglende kommunikative ressourcer, hvilket også kan udfordre borgernes evne til at fortælle om deres problemer på en måde, så for

eksempel retshjælpere kan genkende et problems retlige karakter. Det kan lede til, at retshjælperne ”oversætter” borgernes problemer til et retligt sprog, som borgerne ikke er bekendte med og ikke altid kan genkende. Den manglende sproglige forståelse mellem borgere og retshjælpere kan medføre, at borgerne oplever, at de ikke bliver hørt i mødet med retshjælpen, eller at de ikke forstår retshjælpens rådgivning, hvorved de har vanskeligt ved at omsætte vejledningen til praksis.

Boligsociale medarbejdere og gadeplansmedarbejdere fortæller, at deres tilstedeværelse, for eksempel under borgernes møde med sagsbehandlere og retshjælpere, kan understøtte en fælles problemforståelse, fordi de med deres kendskab til den enkelte borgers situation kan sikre, at problemforståelsen omfatter *hele* borgerens situation i stedet for at være afgrænset til en enkelt hændelse eller et enkelt problem.⁷ Ligeledes kan bisiddere og partsrepræsentanter lede til, at møder med hjælpeinstanser forløber mindre konfliktfyldt, fordi borgerne har en tillid til, at bisidder/partsrepræsentant repræsenterer dem og hjælper med at facilitere og derved sikre den fælles problemforståelse. I nogle tilfælde kan det faktum, at boligsociale medarbejdere og gadeplansmedarbejdere ledsager borgerne til møder altså medføre, at borgerne får lettere adgang til hjælp, hvorved borgerens adgang til hjælp kan synes afhængig af disse medarbejders tilgængelighed. I sådanne tilfælde er det således fagpersoner, der *ikke* er jurister, som bliver afgørende for borgernes adgang til hjælp og juridisk bistand.

Anerkendelsen af problemets karakter

Eksisterende undersøgelser viser, at der er en sammenhæng mellem borgernes generelle livsbetingelser og leveforhold og de typer af problemer, borgerne oplever. For eksempel er der en tendens til, at borgere bosat i socialt udsatte boligområder hyppigere end andre borgere oplever problemer af socialretlig eller beskæftigelsesretlig karakter [8]. Resultaterne fra Retshjælpsprojektet viser, at borgerne oplever en bred vifte af potentielle retlige problemer, hvor deres kendskab til rettigheder og muligheder for hjælp varierer. Ved for eksempel problemer af civilretlig karakter, såsom køb af varer, der viser sig at være defekte, er langt de fleste borgere oplyste om reklamationsret og forbrugerrettigheder. Et andet billede tegner sig, når problemerne har en socialretlig karakter, hvor borgerne typisk opsøger hjælp, særligt i deres omgangskreds eller hos fagpersoner, de har tillid til, for at drøfte deres problem og videre handlemuligheder. De borgere, der har gennemgået skilsmisse

⁷ Gadejuristen, der udøver opsøgende retshjælp blandt socialt udsatte, peger på lignende problemstillinger, hvor borgernes adgang til hjælp og juridisk bistand kan blive afhængig af, at der er en forståelse for hele borgerens situation og tid til at gå i dybden med borgerens problemer for at identificere relevante retlige løsninger [2, 23].

eller ophørt samvær, hvor aftale om forældremyndighed, samvær og bodeling skulle på plads, har erfaringer med juridisk bistand, enten i form af en beskikket advokat eller en advokat, de selv har kontaktet. Når borgerne på eget initiativ har kontaktet advokater, er det typisk et resultat af drøftelser og erfaringsudveksling med deres omgangskreds.

Borgernes sociale liv spiller en væsentlig rolle for, hvorvidt problemer anerkendes som retlige og derefter adresseres og ansvarliggøres. Det handler både om, hvordan et problem formuleres, og hvem det formuleres til. Borgernes omgangskreds og de forskellige mediekanaler, såsom aviser, TV, internet og sociale medier, som borgerne bruger til at søge information, kan betragtes som problemmediatorer, der får betydning for borgernes anerkendelse af deres problems karakter og en eventuelt videre adressering og ansvarliggørelse af problemet. Borgerne betragter typisk juridisk rådgivning som løsning på et problem på baggrund af drøftelse af problemet med omgangskredsen, som anbefaler at kontakte en advokat – og typisk anbefaler omgangskredsen også *hvilken* advokat. Adgangen til juridisk bistand er derved formet af omgangskredsens erfaringer med juridisk bistand og dermed også deres forventninger til, hvordan et retligt problem kan og bør adresseres.

Derudover kan tredjesektororganisationer som fagforeninger, LLO, Ældre Sagen og FDM betragtes som problemmediatorer, der understøtter borgernes adgang til rådgivning og hjælp. Disse aktører kommer især i spil, når borgerne anerkender et problem og oplever, at hjælpebehovet bedst imødekommes ad denne vej. Der er her tale om specialiserede foreninger, der forudsætter medlemskab. Ligeledes foregår kommunikationen med disse aktører primært elektronisk, hvilket forudsætter en evne til at navigere i den digitale kommunikation. Flere af borgerne fortæller, at deres medlemskab af sådanne foreninger er et resultat af et *allerede* oplevet problem, for eksempel at problemer med en tidligere udlejer ansporer borgerne til at melde sig ind i LLO som en platform til at kunne positionere sig i lignende fremtidige tilfælde.

I nogle tilfælde er det, som nævnt, information gennem forskellige mediekanaler, som borgerne følger med i, herunder aviser, ugeblade og TV, der leder til, at de anerkender deres problemer som retlige og bliver opmærksomme på muligheden for at adressere dem gennem juridisk rådgivning. Mediekanalerne forudsætter dog adgang, nemlig adgang til internet, TV og aviser. Her kan især socialt udsatte borgere og borgere med svær fysisk funktionsnedsættelse være øget udfordret i at få adgang. Enkelte svært socialt udsatte borgere oplever, at de på grund af gæld er afskåret fra at købe TV- og internetabonnementer, og de har derfor ringe adgang til internet og TV, der i et digitaliseret samfund er centrale platforme for at søge information og kommunikere med relevante rådgivende

aktører. Langt de fleste biblioteker har aviser og ugeblade til rådighed for borgerne, men anvendelsen af dem fordrer, at borgerne reelt har adgang til et bibliotek. I nogle yderområder kan det betyde, at en bil er en forudsætning for adgang, hvilket understreger udfordringer relateret til den enkelte borgers funktionsniveau og økonomi i forhold til at kunne komme fra A til B.

Nogle gange kan også borgernes omgangskreds afholde dem fra at opsøge hjælp, på trods af at borgeren selv, i hvert fald delvist, anerkender sit problem som retligt. Det er især tilfældet blandt svært socialt udsatte borgere, hvor omgangskredsen opfordrer borgeren til at lade være med at søge hjælp og lade være med at involvere offentlige instanser, altså en opfordring til passivitet. Opfordringerne sker med afsæt i omgangskredsens egne negative erfaringer, baseret på deres oplevelser af, at deres behov for hjælp ikke er blevet anerkendt og imødekommet af de hjælpeinstanser, der i deres optik burde have aktualiseret hjælpen. De negative erfaringer socialiseres ind i den enkelte borgers egen forventning og praksis og afholder dem derved fra at opsøge hjælp. Her kan en tendens til klageapati identificeres, hvor borgernes socialiserede antagelser om, at deres hjælpebehov ikke vil blive imødekommet, leder til, at de mangler overskuddet til at opsøge hjælp. Derved forbliver deres hjælpebehov uadresseret.

Nogle borgere fortæller, at de har oplevet problemer af retlig karakter, som de har forsøgt at håndtere, men som de efterlader uløste, når deres situation ændrer sig. Det kan være i lejesituationer, hvor skimmelsvamp og skadedyr udgør en sundhedsrisiko for dem som lejere. I sådanne situationer henvender lejer sig til udlejer, hvilket reflekterer en anerkendelse og adressering af problemet som værende udlejers ansvar, at boligen er sundhedsmæssig forsvarlig at bo i. Men i langt de fleste tilfælde reagerer udlejer ikke, hvilket synes at efterlade lejer uden andre opfattede muligheder end at fraflytte boligen og undlade at betale husleje. At undlade at betale husleje bliver en måde at positionere sig over for udlejer, der ikke har løftet sit ansvar. Herefter oplever borgerne problemet som løst: De er fraflyttet den sundhedsskadelige bolig, og de har positioneret sig over for udlejer. Men den retlige konflikt bliver ikke løst retligt, hvilket igen kan reflektere en klageapati. I de pågældende situationer har der ikke været en omgangskreds til at understøtte, at det anerkendte retlige problem kunne adresseres og ansvarliggøres, hvorved *fraværet* synes at påvirke borgernes adgang til hjælp negativt.

Den nære hjælp

Nærhed kan forstås både *geografisk* og *relationelt*, og begge kan være afgørende for borgernes adgang til hjælp.

Geografisk handler nærhed om, at der er nem adgang til rådgivning i lokalområdet. Jo kortere afstand til hjælp, råd og vejledning, jo mere tilbøjelige er borgerne til at adressere deres problemer, viser interviewene med borgerne. Borgere henvender sig for eksempel til den lokale ejendomsmægler for råd og vejledning til hussalg og -køb, og borgere fortæller, at deres egen læge hjælper dem med at aktualisere deres ret til hjælp i sundhedsvæsenet ved at øge deres kendskab til hjælpemuligheder. Ligeledes fortæller nogle borgere om positive erfaringer med adgang til hjælp, når flere hjælpeinstanser er under samme tag. Det kan for eksempel være fysioterapeuter, som deler adresse med socialrådgivere, hvilket opleves som understøttende for adgangen til hjælp. Den geografiske nærhed kan for nogle borgere være altafgørende, da selv få kilometer kan være en barriere for at opsøge hjælp, for eksempel på grund af manglende økonomi, hvor der ikke er råd til en busbillet, eller på grund af funktionsnedsættelse, der medfører manglende mobilitet.

Nærhed kan også forstås *relationelt*, hvor det er de fagpersoner, som borgeren oplever at være tæt på, der bidrager til, at problemer adresseres. I dette perspektiv bliver tillid centralt, men at opbygge tillid tager tid og forudsætter kontinuitet. Det er ofte boligsociale medarbejdere, gadeplansmedarbejdere, mentorer og støttekontaktpersoner, der er nære problemmediatorer, især for socialt udsatte borgere. Et fællestræk for de ovennævnte fagprofessionelle er, at de er orienteret mod et helhedssyn på borgerens situation ud fra et socialfagligt perspektiv. Det betyder, at når de møder borgeren er der et åbent fokus på at anerkende problemets karakter, det kan være retligt såvel som sundhedsmæssigt og socialt, og derved kommer der en bredere vifte af potentielle hjælpetilbud i spil, end hvis der udelukkende er fokus på problemets retlige karakter. Denne gruppe af fagprofessionelle understøtter borgernes adgang til ret gennem deres tilstedeværelse og støtte. De bidrager med overblik over borgernes retlige muligheder, og ved at bistå borgerne i at navigere i velfærdssystemet, for eksempel ved at deltage i møder som bisidder eller partsrepræsentant, kan de sikre, at borgerens hjælpebehov anerkendes, adresseres og ansvarliggøres. For nogle borgere, særligt socialt udsatte borgere, er tillid afgørende for, at de overhovedet ønsker at aktualisere hjælpemulighederne. De kan have negative erfaringer med velfærdssystemet og oplevelser af stigmatisering i mødet med offentlige instanser, enten egne erfaringer eller socialiserede erfaringer gennem deres omgangskreds, som kan virke afskrækkende for en fremtidig interaktion. Her kan fagpersoner, som borgerne har tillid til, være

afgørende problemmediatorer i forhold til at ændre borgernes opfattelse af og forventning til adgangen til hjælp.

De særligt komplekse problemer

I nogle interviews kommer triggerproblemer til udtryk, hvor én hændelse har foranlediget andre hændelser, som komplicerer forløb og synes at påvirke borgernes fortællinger af deres oplevelser. Problemerne hænger sammen, og triggerproblemer fører ofte til særligt komplekse problemer, hvor det kan være vanskeligt at håndtere borgerens situation, da ét problem ikke står alene, men fordrer en samlet løsningstilgang. Triggerproblemer kan for eksempel være misbrug, vold i hjemmet og ulykker. Nogle interviewpersoner har oplevet at måtte forlade deres hjem på grund af en voldelig partner, hvorefter de har opsøgt et krisecenter. Forlader de deres partner, og er der børn involveret, kan volden lede til andre problemer, såsom forældremyndighedssager og samværsforhandlinger. I nogle tilfælde oplever kvinder at blive afvist af krisecentre på det grundlag, at de ikke har børn med, og at kvinder med børn må prioriteres at hjælpe grundet krisecentrenes begrænsede ressourcer. Det efterlader de afviste kvinder i en ekstra sårbar situation, fordi det formulerede hjælpetilbud ikke kan omsættes til en reel hjælp for dem. Andre borgere har været involveret i ulykker, der bliver triggerproblemer for et komplekst forløb, hvor fysisk funktionsnedsættelse kan føre til, at de mister deres arbejde og dermed overgår til offentlig forsørgelse, som typisk er markant lavere end deres tidligere løn. Det kan lede til udfordringer i forhold til at betale regninger og lån, hvilket altså forværrer borgerens økonomiske situation og medfører ustabilitet. Nogle borgere håndterer de pressede situationer ved at ty til alkohol eller stoffer, der kan dulme de negative følelser, der opstår som følge af triggerproblemet og de efterfølgende problemer.

At svært socialt udsatte borgere kan opleve komplekse problemer er ingen nyhed i sig selv.⁸ Men da forskning viser, at socialt udsatte borgere kan have øgede vanskeligheder ved at få adgang til hjælp og juridisk bistand, er det særligt væsentligt at undersøge deres perspektiv på deres adgang til hjælp og juridisk rådgivning. Nogle borgere har ressourcerne til at anerkende deres forskellige problemer, men har typisk ikke ressourcerne til at adressere dem. Kommunikativt er borgerne udfordrede i at fastholde en lineær og logisk fortælling af problemernes opståen og konsekvenser, hvilket typisk skyldes, at problemerne for borgerne er tæt forbundet. For borgerne er det derfor vanskeligt at udfolde enkelte problemer uden at se dem i sammenhæng. Det forudsætter, at der er tid til at lytte til borgeren,

⁸ Se for eksempel Pleasence et al., 2004; Olesen, Hammerslev & Nielsen, 2017, samt Hammerslev & Nielsen, 2018.

og at der er et kendskab til borgerens situation. Det er to forudsætninger, som borgerne typisk oplever, at der ikke er til stede i deres møde med hjælpesystemet. Deres oplevelse er, at der afsættes afgrænset tid til et møde, og at der sker en hyppig udskiftning i sagsbehandlere, hvorved et kontinuerligt kendskab til borgerens situation udfordres. Blandt de socialt udsatte borgere er nogle i stand til at anerkende deres problem som retligt, men de har vanskeligt ved at adressere og ansvarliggøre det, fordi de oplever, at de ikke har adgang til retlige aktører, der kan hjælpe dem i denne proces. Nogle borgere refererer i interviewene direkte til Gadejuristen, der foretager opsøgende retshjælp blandt socialt udsatte, som deres eneste opfattede mulighed for hjælp. I enkelte tilfælde er borgerne taget til København for at opsøge Gadejuristens hjælp.

Negative erfaringer med hjælpesystemet og oplevelsen af at stå uden adgang til hjælp og juridisk bistand medfører i nogle tilfælde, at borgerne resignerer og fravælger at opsøge andre hjælpemuligheder, hvorved deres problemer forbliver uadresserede. Nogle borgere oplever, at dét at opsøge hjælp kan virke kompromitterende for deres selvbestemmelse. Der er oplevelser af at blive underlagt en samfundsforståelse, som borgerne ikke kan genkende sig selv i og ikke har tillid til. Dette gør sig især gældende for stofbrugere, hvor nogle borgere i deres møde med kommunale misbrugscentre oplever, at der er en anden forståelse af deres problemer, end den de selv har. Når borgerne oplever, at deres problemer, ifølge dem selv, misforstås og håndteres uhensigtsmæssigt, kan det lede til, at de oplever at blive stigmatiseret i mødet med det offentlige hjælpesystem. Dette kan igen medføre, at borgerne fremover afholder sig fra at henvende sig for hjælp, hvilket gør det vanskeligt at omsætte deres retlige muligheder i praksis.

I interviewene med de sværest socialt udsatte borgere identificeres en tendens til, at de håndterer deres problemer og konflikter gennem undladelsesstrategier, hvorved problemerne reelt ikke håndteres. Det kan være i tilfælde, hvor borgere undlader at betale husleje som en art økonomisk hævn i forhold til en oplevet urimelig behandling fra udlejers eller boligselskabs side. Ligeledes kan konflikter på arbejdsmarkedet med en chef eller kollegaer resultere i, at borgerne opsiger deres stilling. Fælles for de to eksempler er, at borgerne flytter sig fra problemet, men at det ikke egentligt løses: en oplevet uberettiget udsættelse af lejebolig eller uberettiget opsigelse bliver ikke adresseret og ansvarliggjort, og der finder derved ikke en retlig løsning sted, trods problemernes retlige karakter. Ofte tilskrives problemerne udlejers eller arbejdsgivers karakter, der af borgerne opleves som tvivlsom. Derved bliver problemet anerkendt socialt, men ikke retligt, hvilket får betydning for, hvordan problemet efterfølgende adresseres og ansvarliggøres.

Borgernes perspektiv på velfærdsstaten som typisk indgang til hjælp

Velfærdsstaten er central for flere af borgernes adgang til hjælp, og adgangen til hjælp forudsætter, at borgerne interagerer med for eksempel sagsbehandlere og andre kommunale aktører. Der er særligt to aspekter, der gør sig gældende, for at en interaktion finder sted: en bevidsthed om muligheden for hjælp og en forventning om, at hjælpen realiseres.

Med afsæt i interviewene med borgerne identificeres der især udfordringer relateret til borgernes forventninger om, at hjælp kan realiseres i interaktionen med velfærdsstatslige aktører. Nogle borgere giver nemlig udtryk for negative erfaringer med blandt andre sagsbehandlere, hvor de oplever, at de ikke bliver tilstrækkeligt inddraget i deres eget sagsforløb, eller at de bliver misforstået af sagsbehandleren. Begge dele kan lede til, at en fælles forståelse af borgerens situation og hjælpebehov ikke finder sted. I stedet kan borgerne opleve, at deres fortællinger bliver fejlfortolket. Sådanne oplevelser kan lede til, at borgeren undgår interaktion, fordi der ikke er en tillid til sagsbehandleren. Fejlfortolkningen kan i nogle tilfælde være et resultat af borgerens ringe kommunikative evner eller manglende anerkendelse af sit problem. Dette kan udfordre sagsbehandlernes forståelse af borgernes situation, særligt i et helhedsorienteret perspektiv. Her spiller boligsociale medarbejdere og andre nære, ikke-retlige aktører en væsentlig rolle som problemmediatorer med henblik på at ”oversætte” borgernes situationer til et velfærdsstatsligt sprog og sikre, at også de informationer, som borgerne måske selv anser som uvæsentlige, bliver delt med sagsbehandleren, så problemer kan adresseres i deres helhed. Problemmediatorerne kan netop facilitere denne rolle, fordi de gennem den tillidsfulde relation til borgeren har et indgående kendskab til vedkommendes situation, og fordi de med deres fagprofessionelle baggrund véd, hvilke informationer, der er væsentlige, for at omsætte borgerens hjælpebehov til praksis.

Udfordringer forekommer også, i forhold til det tidsperspektiv der gør sig gældende, fra borgerne henvender sig med et hjælpebehov, til hjælpen aktualiseres. Opfattes ventetiden som for lang i forhold til det aktuelle hjælpebehov, giver flere borgere udtryk for en klageapati i forhold til at ansvarliggøre imødekommelsen af deres hjælpebehov. Der er således en anerkendelse af et problem, men processen fra anerkendelse over adressering til ansvarliggørelse kan udeblive på baggrund af borgernes oplevelser af en sagsbehandlingsproces, der trækker ud frem for at afhjælpe problemet. Gadeplansmedarbejdere og boligsociale medarbejdere fortæller, at den hurtige hjælp kan være altafgørende i visse borgers situationer. Hurtig hjælp kan nemlig lede til, at problemet ikke udvikler

sig, ligesom den kan lede til, at borgerne oplever at blive taget alvorligt i interaktionen med de velfærdsstatslige aktører.

Der er ligeledes et tidsperspektiv relateret til borgernes forventninger om adgang til hjælp. Ofte reflekterer borgernes fortællinger en antagelse om, at hjælp kan aktualiseres ved at henvende sig til velfærdsstatslige aktører. Men denne forventning kan ændre sig over tid. Flere borgere giver nemlig udtryk for en tillid til, at de vil kunne modtage hjælp fra det velfærdsstatslige system, men denne tillid ændres til mistillid i takt med negative erfaringer hvad angår interaktionen med velfærdsstatslige aktører. Mange af borgernes fortællinger reflekterer en dem/os-forståelse, hvor forholdet til velfærdsstatslige aktører præges af et oplevet magtforhold, hvor interaktionen med aktørerne opfattes som en kamp frem for et samarbejde. Oplevelsen af langstrakte sagsforløb med gentagne henvisninger og manglende overblik over sagens udvikling kan i nogle tilfælde være drænende for borgerne. I værste fald kan det medføre, at de helt trækker sig fra interaktionen med for eksempel sagsbehandlere, hvorved deres hjælpebehov risikerer at forblive uændret, oftest forværret.

Flere af borgerne fortæller om en oplevet ugenomsigtighed, hvor det er vanskeligt at bevare overblikket over deres sagsforløb, idet det synes ad hoc og abrupt, afhængigt af den velfærdsstatslige aktør, der i den givne situation er ansvarlig for håndteringen af det konkrete sagsforløb. Det reflekterer en opfattelse af, at adgangen til hjælp afhænger af relationen til for eksempel ens sagsbehandler. Derved bliver hjælpen personafhængig, og det kan få konsekvenser for den enkelte borgers tilgang til sin sagsbehandling. Flere borgere fortæller, at de afholder sig fra at presse på for en sagsafgørelse eller at følge op på oplysninger, fordi de er nervøse for at fremstå irriterende og derved risikere at skade relationen til den person, der i deres optik repræsenterer adgangen til hjælp. Adgangen opfattes derved som et resultat af en personrelation og ikke af borgernes lovgivningsmæssige rettigheder.

På trods af at kommunernes økonomi ikke må danne grundlag for afslag på borgeres anmodning om hjælp fra kommunen, opfatter nogle borgere, at netop de økonomiske forhold i opholdskommunen bliver afgørende for deres adgang til hjælp, hvilket flere borgere accepterer som en naturlig følge af at bo i den pågældende kommune. Nogle borgere fortæller endda, at de af deres sagsbehandler er blevet opfordret til at flytte til en anden kommune, hvor der er bedre muligheder for adgang til hjælp som følge af andre økonomiske forhold. Andre borgere anlægger flyttestrategier som en positionering i deres adgang til hjælp, hvor dét at flytte til en anden kommune bliver en strategi for at fremme sine muligheder for at få aktualiseret sit hjælpebehov, såfremt det skulle blive nødvendigt.

Den øgede digitalisering

Den øgede digitalisering af velfærdssamfundet kan lede til, at borgere, der mangler IT-kundskaber og adgang til internet og computer bliver påvirket negativt i deres adgang til hjælp. Borgerne risikerer at blive afskåret fra digitale platforme, hvor der kan opsøges råd og vejledning, og kan blive afskåret fra at kommunikere med offentlige instanser, der kan aktualisere adgangen til hjælp.

Det er især socialt udsatte borgere, der kan være øget udfordret i at kommunikere digitalt. Det kan skyldes gæld, der af borgerne opleves som en barriere i forhold til at kunne optage lån til en computer, samt manglende ressourcer til at håndtere e-Boks og e-mailkorrespondance. Flere socialt udsatte borgere er fritaget digital post, men dermed er udfordringen ikke håndteret. I stedet aktualiseres andre udfordringer: Borgerne har stadig manglende ressourcer i forhold til at holde sig opdateret med deres post og overholde eventuelle svarfrister, træffetider og aftaler. Ligeledes kan indretningen af postvæsnet udgøre en udfordring for de borgere, der er fritaget digital post, da de eventuelle svarfrister, de præsenteres for, ikke i samme grad forlænges i forhold til postens leveringstid.

For at indhente baggrundsviden om borgeres adgang til hjælp og juridisk bistand er der foretaget observationer af møder mellem borgere i socialt udsatte boligområder og retshjælpere samt boligsociale medarbejdere. I samtlige observationer er det tydeligt, at evnen til at kommunikere og navigere digitalt er afgørende for borgernes adgang til hjælp. NemID, e-Boks og informationssøgning på borger.dk og andre offentlige instansers hjemmesider er nemlig gennemgående elementer i disse møder. Her agerer de boligsociale medarbejdere digitale oversættere, der med borgerens NemID i hånden sikrer, at borgeren får adgang til de nødvendige digitale platforme. I sådanne tilfælde bliver borgerens adgang til hjælp direkte afhængig af retshjælpernes og de boligsociale medarbejders tilgængelighed.

Referencer

Retskilder

Retsplejeloven: Bekendtgørelse af lov om rettens pleje, LBK nr. 938 af 10/09/2019

Bekendtgørelse om tilskud til retshjælpskontorer og advokatvagter, BEK 637 af 11/06/2014

Litteratur

1. Hammerslev, O., *Retshjælpsforskning*, in *Juridiske emner ved Syddansk Universitet 2015*, H.V.G. Pedersen, Editor. 2015, Jurist- og Økonomforbundets Forlag: København. p. 339-348.
2. Olesen, A., S.P.P. Nielsen, and O. Hammerslev, *Gadejura- kunsten at fremelske gadefolkets oplevelse af at bære rettigheder*, in *Festskrift til Hans Viggo Godsk Pedersen*, N. Jul Clausen, et al., Editors. 2017, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
3. Lemann Kristiansen, B., *Legal aid in Denmark*, in *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States*, O. Hammerslev and O.H. Rønning, Editors. 2018, Palgrave Macmillan.
4. Justitsministeriet, *Udvalg skal se på reglerne om fri proces og retshjælp*. 2020.
5. Hielmcrone, N.v., *Retshjælp i et udsat boligområde*, in *Protecting the Rights of Others : Festskrift til Jens Vedsted-Hansen*, T. Gammeltoft-Hansen, et al., Editors. 2013, Djøf Forlag: København. p. 65-82.
6. Olesen, A. and O. Hammerslev, *Nye udbydere af retshjælp i Danmark*, in *Festskrift til Håkan Hydén* R. Banakar, K. Dahlstrand, and L. Ryberg-Welander, Editors. 2018, Juristförlaget: Lund. p. 461-475.
7. Kristiansen, B.L., *Retshjælp i Danmark: Brugerundersøgelsen*. 2010, Justitsministeriet.
8. Eiriksson, B.A., *Den danske retshjælpsmodel - er der lige adgang til hjælp?* 2017, Justitia.
9. Genn, H., *Paths to Justice: What People Do and Think about Going to Law*. 1999: Hart Publishing.
10. Felstiner, W.L.F., R.L. Abel, and A. Sarat, *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming...* Law & Society Review, 1980-1981. **15**(3-4).
11. Pleasence, P., et al., *Causes of Action: Civil Law and Social Justice*. 2004.
12. Olesen, A. and O. Hammerslev, *Den komplekse før-retlige fase: Transformationen fra et socialt problem til en retlig sag*. Retfærd: Nordisk Juridisk Tidsskrift, 2020.
13. Danske Advokater and Advokatsamfundet, *Rapport om retshjælp*. 2016.
14. Justitia, *Den danske retshjælpsmodel - er der lige adgang til hjælp?* 2017.
15. Andenæs, K., et al., *Likhet for loven: Lov om støtte til retshjælp (retshjælpsloven)*. 2020, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
16. Larsen, T.L., *Tilgang til tvisteløsning og retshjælp: Rettssikkerhetsrapport 2020*. 2020, Universitetet i Oslo: Oslo.
17. Hammerslev, O. and O.H. Rønning, *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States*, in *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States*, O. Hammerslev and O.H. Rønning, Editors. 2018, Palgrave: London. p. 311-328.

18. Halliday, S. and P.D. Schmidt, *Conducting law and society research : reflections on methods and practices*. 2009, Cambridge University Press: Cambridge.
19. Kvale, S., *InterView*. 1994, København: Hans Reitzels Forlag.
20. Nielsen, L.B., *Situating Legal Consciousness: Experiences and Attitudes of Ordinary Citizens about Law and Street Harassment*. *Law & Society Review*, 2000. **34**(4): p. 1055-1090.
21. Hammerslev, O. and S.P.P. Nielsen, *Retssociologiske metoder*, in *Juraens Verden: metoder, retskilder og discipliner*, C.R. Hamer and S. Schaumburg-Müller, Editors. 2020, Djøf.
22. Lied, C., *Irriterende til stede : om gatejuristar i Oslo og København*. Doktoravhandling forsvart ved Det juridiske fakultet, nr. 42. 2011, Oslo: Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo. 425 s., illustreret.
23. Nielsen, S.P.P. and O. Hammerslev, *Gadejuristen [The Street Lawyers]: Offering Legal Aid to Socially Marginalised People*, in *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States*, O. Halvorsen Rønning and O. Hammerslev, Editors. 2018, Palgrave Macmillan. p. 169-191.
24. Ståle Eskeland & Just Finne (1973) *Rettsbistand: en analyse og empirisk undersøkelse av tradisjonell rettsbistands muligheter og begrensninger – særlig for folk som lever under vanskelige økonomiske eller sosiale kår*. Oslo: Pax.