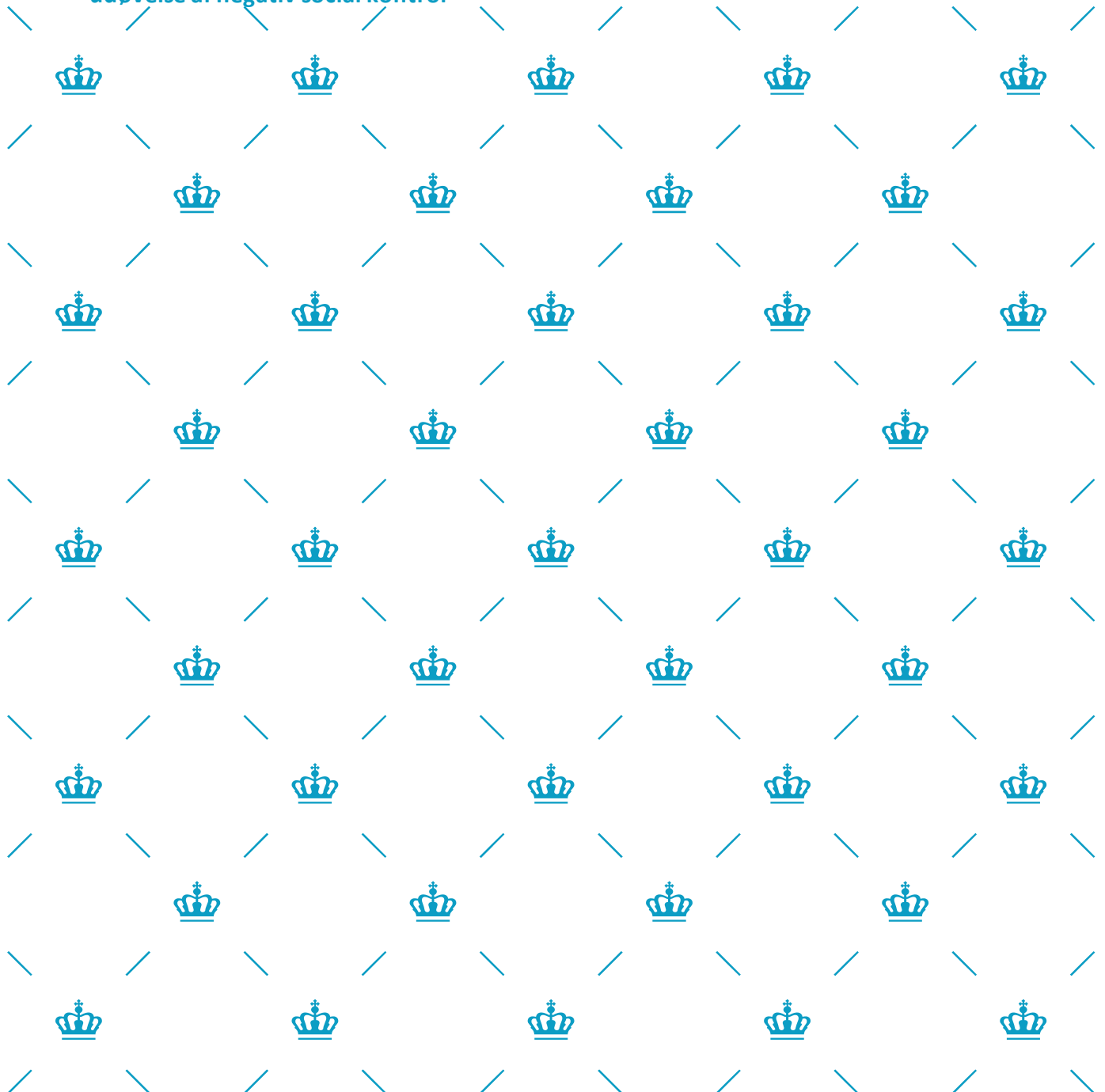
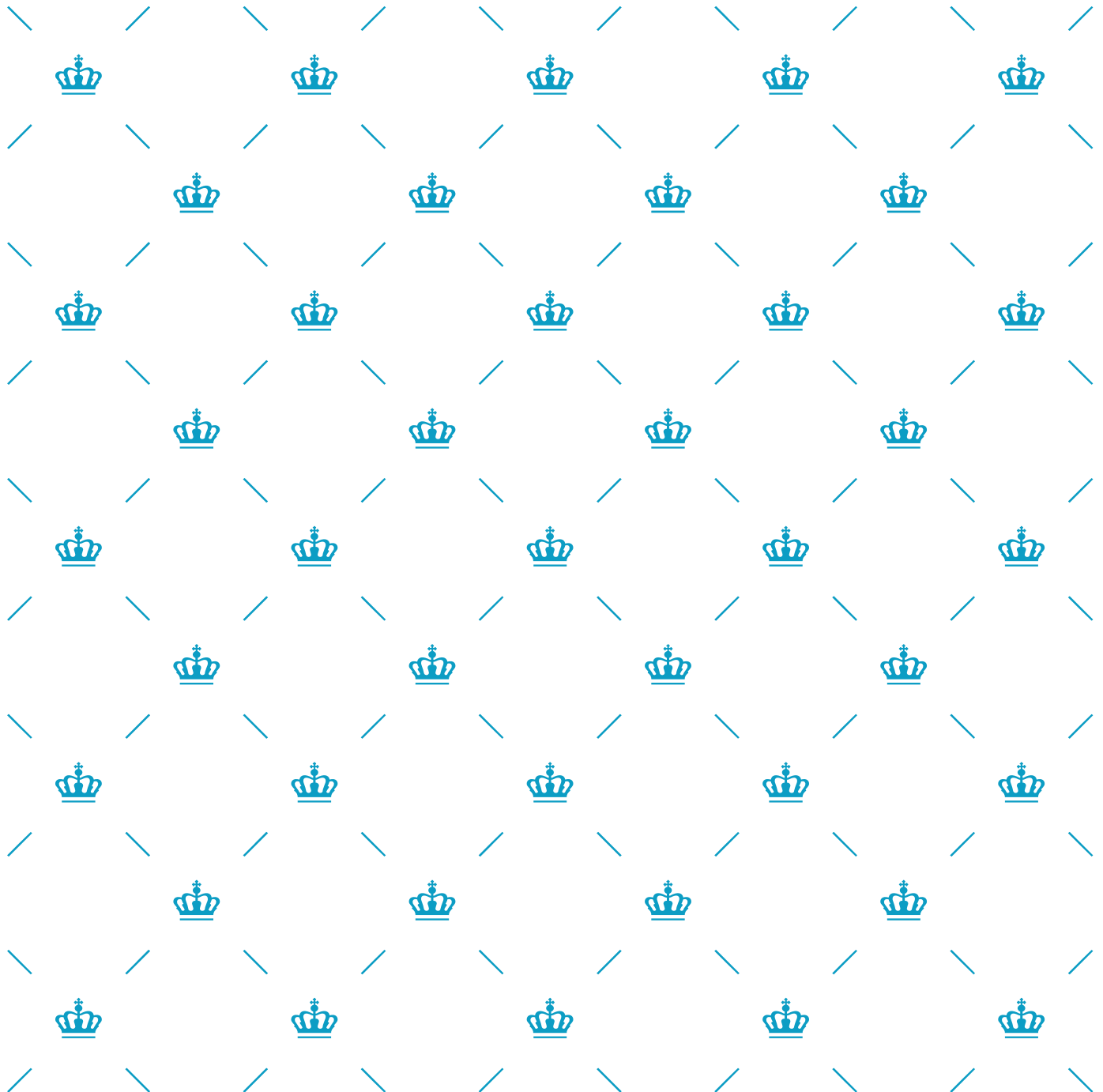




Negativ social kontrol og udelukkelse af bisiddere

- Vejledning til sagsbehandlere om udelukkelse af bisiddere fra samtaler på jobcentre i tilfælde af udøvelse af negativ social kontrol





Udlændinge- og Integrationsministeriet

ISBN 978-87-93396-71-5

© 2022 Udlændinge- og Integrationsministeriet

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tlf: +45 61 98 40 00

E-mail: uim@uim.dk

www.uim.dk

August 2022

Udgivelsen kan frit hentes på www.uim.dk

Udlændinge- og Integrationsministeriets udgivelser kan frit citeres med tydelig kildeangivelse

Forord

Regeringen har stort fokus på at bekæmpe negativ social kontrol på alle fronter; at forebygge, når det er muligt, og at sætte ind, når og hvor den forekommer.

I Danmark har alle borgere lige adgang til grundlæggende frihedsrettigheder. Frihed til at vælge uddannelse, arbejde, kærester, tro m.v. Kort sagt frihed til at vælge og forme sit eget liv. Det gælder alle – uanset køn og kulturel baggrund.

Alligevel ser vi, at der er mennesker, som lever ud fra æreskulturelle normer og dagligt udsættes for trusler, vold og undertrykkelse bl.a. på grund af religiøs og social kontrol. Vi ser, at der er kvinder med etnisk minoritetsbaggrund, som reelt ikke har samme muligheder som andre for fx at tage en uddannelse eller få et arbejde, fordi manden eller familien gennem udøvelse af negativ social kontrol søger at hindre dette.

Undersøgelser peger på, at udøvelsen af social kontrol også kan finde sted i forbindelse med jobcentersamtaler, når en ægtefælle eller et andet familiemedlem deltager som bisidder for kvinden. Og hvor den pågældende gennem udøvelse af negativ social kontrol udnytter sin rolle til at modvirke, at kvinden rent faktisk kan komme i beskæftigelse. Eller til at modvirke, at kvinden får et job, hvor hun fx skal arbejde sammen med andre mænd, være i kontakt med svinekød eller på anden vis have en adfærd, som ægtefællen mener krænker hjemlandets æreskultur. Det er helt uacceptabelt.

Borgerne har ret til at lade sig repræsentere eller bistå af andre, når de har sag hos en offentlig myndighed. Det er et vigtigt og grundlæggende princip, som vi skal værne om. Men vi skal samtidig sætte ind, hvis denne ret misbruges. Det giver reglerne også mulighed for. Hvis en borger eksempelvis er underlagt negativ social kontrol, kan myndigheden beslutte at udelukke en partsrepræsentant eller bisidder.

Det er vigtigt, at denne mulighed benyttes, når det er nødvendigt. Og at der ikke opstår en kulturel berøringsangst, hvis den sociale kontrol udspiller sig i sager, hvor kvinder med etnisk minoritetsbaggrund er part.

Formålet med denne vejledning er derfor at skabe klarhed over reglerne på området og klæde sagsbehandlere på jobcentrene på til at håndtere konkrete situationer i forbindelse med beskæftigelsessamtaler med kvinder med etnisk minoritetsbaggrund, hvor der er mistanke om, at kvinden er underlagt negativ social kontrol af fx ægtemand eller familiemedlemmer. Det er situationer, der i praksis kan være meget vanskelige. Formålet med vejledningen er dermed at understøtte, at der også hér tages et skridt i kampen mod den negative sociale kontrol, der undertrykker etniske minoritetskvinders grundlæggende ret til frit at forme deres eget liv.

*Kaare Dybvad Bek
Udlændinge- og integrationsminister
København, august 2022*

Indholdsfortegnelse

	Forord	4
1.0	Indledning	6
2.0	Den beskæftigelsesrettede integrationsindsats	7
3.0	Negativ social kontrol	9
4.0	Hvad siger reglerne om bistand?	10
5.0	Hvornår kan man udelukke en bisidder?	12
	5.1 Eksempel 1: Udelukkelse af bisidder	12
	5.2 Eksempel 2: Udelukkelse af bisidder (som er partsrepræsentant i sagen i øvrigt)	13
	5.3 Eksempel 3: Udelukkelse af bisidder	14
	5.4 Eksempel 4: Bisidder udelukkes ikke	15
	5.5 Eksempel 5: Bisidder udelukkes ikke	16
6.0	Sagsbehandlingsspørgsmål	18

1.0 Indledning

Negativ social kontrol kan udgøre en barriere for kvinder med etnisk minoritetsbaggrund, når det handler om at komme i arbejde og forblive på arbejdsmarkedet. Det kan bl.a. komme til udtryk i den situation, hvor kvindernes ægtefæller eller andre familiedømmeder agerer som bisiddere for kvinderne i forbindelse med samtaler på jobcentret og udnytter denne rolle til at modarbejde, at kvinderne opnår eller fastholder beskæftigelse.

Men hvad siger forvaltningslovens regler om retten til bistand og om myndighedernes mulighed for at afskære en bisidder? Hvordan kan en kommunal sagsbehandler afklare, om der i en konkret sag rent faktisk er tale om udøvelse af negativ social kontrol? Og hvilke skridt skal kommunen konkret tage, når der træffes beslutning om at afvise en bisidder i forbindelse med jobcentersamtaler?

Det kan være vanskelige spørgsmål at vurdere under en konkret sag. Formålet med denne vejledning er at give sagsbehandlerne et overblik over forvaltningslovens regler om retten til bistand og om myndighedernes adgang til at udelukke en bisidder i tilfælde, hvor der er mistanke om negativ social kontrol.

Vejledningen er målrettet kommunale sagsbehandlere på jobcentre, der har samtaler med udlændinge omfattet af program i henhold til integrationsloven. Men den vil efter omstændighederne også kunne anvendes som inspiration af andre.

Kapitel 2 giver et kort overblik over de sammenhænge, udlændinge møder til jobsamtale i jobcentret. I kapitel 3 uddybes begrebet og fænomenet negativ social kontrol nærmere, herunder hvordan denne kontrol kan manifestere sig. I kapitel 4 redegøres kort for forvaltningslovens regler om retten til at lade sig repræsentere eller bistå af andre, når man er part i en sag hos en offentlig myndighed, samt myndighedernes mulighed for at træffe beslutning om at afskære denne ret. I kapitel 5 gives der nogle fiktive typeeksempler på situationer, hvor en jobcentermedarbejder får mistanke om udøvelse af negativ social kontrol og på den baggrund skal træffe beslutning om at udelukke en bisidder fra samtaler på jobcentret, samt et tilfælde, hvor en sådan beslutning om udelukkelse også skal gælde, hvis den pågældende agerer som en partsrepræsentant i selve beskæftigelses sagen. Og endelig beskriver kapitel 6 de vigtigste elementer i myndighedernes konkrete håndtering af sager, hvor en bisidder udelukkes.

En personlig fortælling: Roya Moore, 49 år, kriminolog

”Når vi mødtes med kommunen, fik jeg ofte fortalt, hvad jeg skulle sige. Min mand krævede, at han skulle sidde med som bisidder til alle mine møder. Selv om jeg ikke modsatte mig min mands handlinger direkte, bemærkede sagsbehandleren mit flakkende blik og ængsteligheden. Hun kunne se, at jeg blev presset, og derfor sagde hun nej til, at han skulle deltage i mine møder. Der, hvor vi kom fra, var det forventet, at manden skulle sidde med til møderne. Men sådan var det ikke i Danmark. Det var nyt for ham, at hans autoritet blev udfordret. Han havde ikke samme magt og indflydelse længere. Men det hjalp mig, at det var myndighedernes regler og ikke mine egne, for så var det ikke mig, der underminerede hans status”.

Kilde: 'Stærke fortællinger om æresrelaterede konflikter', Styrelsen for International Rekruttering og Integration (marts 2022)

2.0 Den beskæftigelsesrettede integrationsindsats

Formålet med den beskæftigelsesrettede integrationsindsats er at sikre, at nytilkomne udlændinge har mulighed for at udnytte deres evner og ressourcer med henblik på at blive selvforsørgede og aktivt deltage i og bidrage til det danske samfund på lige fod med øvrige borgere i overensstemmelse med grundlæggende værdier og normer i det danske samfund.

Flygtninge og familiesammenførte udlændinge, som på tidspunktet for kommunalbestyrelsens overtagelse af ansvaret er fyldt 18 år, skal have tilbudt et 1-årigt selvforsørgelses- og hjemrejseprogram eller introduktionsprogram, som kan forlænges i op til 5 år. Selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet og introduktionsprogrammet tilrettelægges af den ansvarlige kommunalbestyrelse.

Selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammets og introduktionsprogrammets hovedmål er, at udlændingen hurtigst muligt bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse.

Flygtninge og familiesammenførte udlændinge, der er berettiget til at modtage selvforsørgelses- og hjemrejseudbetaling eller overgangsydelse, har pligt til at deltage aktivt i programmets enkelte dele. Programmet består for disse personer af:

- Danskuddannelse
- Beskæftigelsesrettede tilbud i form af vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik, ansættelse med løntilskud efter integrationsloven.

For flygtninge og familiesammenførte udlændinge, der er selvforsørgede, omfatter programmet også danskuddannelse, men kun beskæftigelsesrettede tilbud, hvis de pågældende er berettiget hertil og ønsker at modtage sådanne.

Som led i integrationsindsatsen gennemføres lovpligtige individuelle samtaler på jobcentret i henhold til integrationsloven, jf. § 20, stk. 1. Ved samtalerne informeres borgeren om ret og pligt i forhold til at modtage ydelse. For de jobparate indbefatter samtalerne information om CV og jobsøgning. For aktivitetsparate borgere vil der i samtalerne ofte indgå helbreds-mæssige vurderinger, hvoraf nogle af disse sker ved rehabiliteringsmøder. Samtalerne på jobcentret har til formål at sikre, at udlændingen får en indsats, som kan bringe den pågældende tættere på arbejdsmarkedet. Til sådanne møder har udlændingen som udgangspunkt ret til at lade sig bistå af andre. Det forhold, at det i lovgivningen er bestemt, at samtalerne er individuelle, betyder, at de som udgangspunkt skal føres mellem den enkelte udlænding og kommunen. Det er derfor normalt ikke muligt at lade en partsrepræsentant repræsentere sig eller føre ordet ved disse samtaler. Udlændingen har dog fortsat mulighed for at medbringe en bisidder til samtalerne. Bisidderen kan efter omstændighederne være den samme person, der fungerer som udlændingens partsrepræsentant i beskæftigelses-sagen i øvrigt.

Hvis borgeren ikke er i ordinær beskæftigelse efter de første fem års ophold i Danmark, overgår vedkommende til den almindelige beskæftigelsesindsats og omfattes dermed af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB), hvis borgeren er omfattet af målgrupperne i loven, jf. § 6 i LAB, hvor der ligeledes er samtaler på jobcentret m.v. Jobcentret skal tilrettelægge og gennemføre et fleksibelt kontaktføreløb i form af individuelle jobsamtaler

2.0 Den beskæftigelsesrettede integrationsindsats

under hensyn til personens ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov efter reglerne i LAB.

3.0 Negativ social kontrol

Social kontrol har til formål at opretholde normer og værdier i et fællesskab ved at regulere eller sanktionere uønsket adfærd. Kontrollen bliver negativ, hvis den enkelte pålægges begrænsninger i sine handlemuligheder eller sin selvbestemmelse, som fører til brud på individuelle rettigheder, eller når den enkelte forhindres i at deltage i aktiviteter i det omgivende samfund, eksempelvis beskæftigelse, fritids- og foreningsliv samt kærligheds- og venskabsrelationer.

Kontrollen kan komme til udtryk som fx:

- Adfærdsbegrænsninger (i forhold til socialt samvær uden for kollektivet, deltagelse på arbejdsmarkedet, valg af uddannelse, ægtefælle, kæreste, påklædning m.v.)
- Overvågning (fx tjek af mobiltelefon eller mail, monitorering af, hvor borger færdes, og med hvem vedkommende mødes – herunder digital overvågning eller afkrævning af redegørelse)
- Indgreb i den enkeltes selvbestemmelsesret (fx manglende adgang til egen økonomi og/eller andre har adgang til bankkonti og NemID)

Kontrollen kan udøves igennem:

- Åbenlyse trusler (om vold, social eksklusion, fratagelse af børn m.v.)
- Mere subtile kontrolmekanismer, hvor borgeren fx pga. nedbrudt selvværd, internaliseret selvfordømmelse og manglende tiltro til egne sociale evner og rettigheder selv håndhæver den sociale kontrol uden andres tydelige indblanding.

Negativ social kontrol udøves oftest blandt grupper, der har et *kollektivistisk livssyn*, hvor nær og udvidet familie samt netværket opfattes som en samlet enhed. Her vægtes hensynet til kollektivet, herunder familiens ære, højere end hensynet til den enkelte. Det betyder også, at den enkeltes handlinger påvirker hele kollektivet og dets omdømme. I disse grupper eksisterer ofte *patriarkalske normer*, hvor mænd rangerer højere end kvinder og agerer som familiens overhoved med retten til at bestemme over øvrige familiemedlemmer. Den sociale kontrol udgøres af adfærdsregulerende sanktioner i form af tvangsbaseret kontrol over for et medlem af en gruppe, som potentielt afviger fra de gældende patriarkalske normer, med det formål at opretholde eller genoprette familiens ære. Hos nogle familier agerer manden også som familiens primære forsøger, hvorfor nogle mænd kan opleve en magtforskydning i familiehierarkiet, hvis kvinden skal påtage sig et arbejde og være medforsøger. Det kollektivistiske livssyn kan gøre det svært at bryde med kontrollen, fordi det ofte vil betyde et brud med familie og netværk eller have alvorlige konsekvenser som fx fysisk vold.

4.0 Hvad siger reglerne om bistand?

En borger har i almindelighed ret til at lade sig repræsentere eller bistå af andre, når borgeren er part i en sag hos en offentlig myndighed. Retten til at lade sig repræsentere eller bistå af andre gælder dog ikke, hvis særlige hensyn til det offentlige eller private interesser afgørende taler imod. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis partsrepræsentanten eller bisidderen udøver negativ social kontrol over borgeren.

Borgerens ret til at lade sig repræsentere eller bistå af andre er fastsat i forvaltningslovens § 8. I bestemmelsen står der følgende:

*”§ 8. Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Myndigheden kan dog kræve, at parten medvirker personligt, når det er af betydning for sagens afgørelse.
Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., gælder ikke, hvis partens interesse i at kunne lade sig repræsentere eller bistå findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, eller hvor andet er fastsat ved lov.”*

Bestemmelsen udtrykker et grundlæggende princip om, at borgeren som part i sagen selv har ret til at vælge, om og i givet fald hvornår han eller hun ønsker at lade sig repræsentere eller bistå over for forvaltningen. Myndighederne må altså ikke uberettiget begrænse eller besværliggøre partens adgang til at vælge en repræsentant eller omvendt pålægge parten at lade sig repræsentere eller bistå af en anden.

Der er forskel på en partsrepræsentant og en bisidder. En partsrepræsentant opnår som udgangspunkt de rettigheder, der efter forvaltningsloven tilkommer parten i sagen. Det betyder bl.a., at henvendelser fra myndigheden om sagens behandling normalt skal sendes til partsrepræsentanten. En bisidder kan deltage i møder sammen med parten i sagen, men bisidderen opnår ikke uden videre de beføjelser, som tilkommer parten efter forvaltningsloven. Myndigheden må derfor kun inddrage bisidderen i sagsbehandlingen, i det omfang dette er aftalt med parten.

Der er ikke i forvaltningsloven fastsat regler om, hvem der kan repræsentere eller bistå en part. Det kan således både være sagkyndige (fx en advokat eller revisor) eller andre personer (fx en ægtefælle, et familiemedlem eller en bekendt).

Myndighederne kan kræve, at parten medvirker personligt, når det er af betydning for sagens afgørelse. Retten til partsrepræsentation gælder derfor ikke i situationer, hvor det i lovgivningen er bestemt, at parten skal medvirke personligt ved sagens behandling, eller hvor partens personlige medvirken på grund af sagens karakter i øvrigt er af betydning. Dog vil der i almindelighed ikke være noget til hinder for at medbringe en bisidder i sådanne situationer. Som et eksempel på en sådan situation kan nævnes samtaler i jobcentret i medfør af integrationslovens § 20, stk. 1.

Myndighederne kan herudover beslutte at nægte en part adgang til at lade sig repræsentere eller bistå, hvis særlige hensyn til det offentlige eller private interesser afgørende taler imod. En sådan beslutning forudsætter, at der foretages en konkret afvejning af på den ene side partens interesse i at få den pågældende repræsentation eller bistand og på

4.0 Hvad siger reglerne om bistand?

den anden side de modhensyn, der taler for at afskære partens adgang til at lade sig repræsentere eller bistå.

Når man foretager denne interesseafvejning, skal man være opmærksom på, at retten til repræsentation eller bistand er udtryk for et grundlæggende princip. De modhensyn, som taler for at afskære partens ret hertil, skal derfor være forholdsvis tungtvejende.

Afvisning af en partsrepræsentant eller bisidder kan eksempelvis være berettiget, hvis det må antages, at partsrepræsentantens eller bisidderens tilstedeværelse vil modvirke, at sagen oplyses korrekt, f.eks. fordi parten tilbageholder oplysninger af frygt for partsrepræsentanten eller bisidderen. Det kan også være berettiget, hvis der er grund til at tro, at partsrepræsentanten eller bisidderen vil skade partens interesser. Begge dele vil kunne forekomme, hvis partsrepræsentanten eller bisidderen udøver negativ social kontrol over parten.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 8 finder kun anvendelse i sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en offentlig myndighed, men bestemmelsen er udtryk for et almindeligt princip om, at den, der kommer i forbindelse med den offentlige forvaltning, i almindelighed kan vælge at lade sig repræsentere eller bistå af andre. Dette princip gælder derfor også, når en myndighed udøver faktisk forvaltningsvirksomhed.

- **Hovedregel:** En borger, der er part i en sag hos en offentlig myndighed, har ret til at lade sig repræsentere eller bistå af andre. Det samme gælder, hvis en borger i øvrigt kommer i forbindelse med en offentlig myndighed
- **Undtagelse:** Myndigheden kan efter en konkret afvejning beslutte at udelukke borgerens partsrepræsentant eller bisidder. En sådan beslutning forudsætter, at der foretages en hensynsafvejning, hvor væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser skal veje tungere end partens interesse i at få bistand

5.0 Hvornår kan man udelukke en bisidder?

Det kan være vanskeligt for den enkelte sagsbehandler på jobcentret at vurdere, om en borger i en konkret sag er underlagt negativ social kontrol af sin bisidder, og hvornår der i så fald er tilstrækkeligt grundlag for at afskære bisidderen.

Jobcentersamtaler med udlændinge, der er under program i henhold til integrationsloven, skal foregå ved individuelle samtaler mellem den enkelte udlænding og kommunen. Det betyder, at udlændingen som part i sagen som udgangspunkt ikke har mulighed for at lade en partsrepræsentant repræsentere sig eller tale på sine vegne under disse samtaler. Udlændingen vil dog i stedet kunne medbringe en bisidder under samtalerne.

Hvis en kommunal sagsbehandler overvejer at afskære bisidderen i en konkret sag, fordi der er mistanke om negativ social kontrol, vil sagsbehandleren skulle sikre sig, at der er et tilstrækkeligt grundlag, før sagsbehandleren efter en konkret hensynsafvejning træffer beslutning om, at bisidderen ikke længere kan deltage ved samtalerne i den konkrete sag.

Sagsbehandleren kan på flere måder undersøge nærmere, om der er tale om negativ social kontrol i en konkret sag. Sagsbehandleren vil bl.a. kunne undersøge det ved at afholde et møde alene med udlændingen, hvor bisidderen ikke deltager. Sagsbehandleren vil også kunne undersøge det ved at rette henvendelse til andre sagsbehandlere i kommunen, som behandler eventuelle øvrige sager vedrørende den pågældende familie.

I dette afsnit gives fem fiktive eksempler på situationer, hvor der er mistanke om negativ social kontrol, og hvor en sagsbehandler efter en konkret vurdering træffer beslutning om, hvorvidt en bisidder skal udelukkes eller ej.

5.1 Eksempel 1: Udelukkelse af bisidder

Mariam er familiesammenført fra Irak til sin mand i Danmark. Hun har været på kontanthjælp i et par år. Talrige aktiveringsforløb er endt med, at hun har meldt sig syg.

Når sagsbehandleren holder samtaler med Mariam på jobcentret, er Mariams mand altid med som bisidder. Sagsbehandleren har under tidligere samtaler bidt mærke i, at Mariams mand ofte er meget dominerende, når samtalerne har handlet om tilbud om aktiveringsforløb til Mariam. Det har derfor været svært at få Mariam til at tale frit. Sagsbehandleren har også fået oplysninger fra et tidligere praktiksted om, at det har været Mariams mand og ikke Mariam selv, der har meldt hende syg på praktikstedet.

Mariam er nu i praktik på et plejehjem, men sagsbehandleren frygter, at det vil munde ud i endnu en sygemelding. Da sagsbehandleren er i tvivl, om en del af årsagen til Mariams svære vej til beskæftigelse skyldes, at hun er underlagt negativ social kontrol, vælger hun at holde en samtale på praktikstedet, hvor sagsbehandleren kan tale med Mariam alene.

Under samtalen fortæller Mariam til sagsbehandleren, at hun og hendes børn bor hos hendes mands forældre, men at hendes mand ikke bor sammen med dem. Mariam fortæller også, at hun er bange, da familien truer hende med, at hun bliver sendt tilbage til

Irak uden børnene, hvis hun fortæller noget til kommunen. Mariam giver endvidere udtryk for, at familien ikke ønsker, at hun bliver en del af det danske arbejdsmarked, og at hun er bange for konsekvenserne fra familiens side, hvis hun giver kommunen oplysninger, der har betydning for beskæftigelsessagen. Hun har således ikke turdet fortælle noget, da hendes mand altid er med til samtalerne på jobcentret.

Sagsbehandleren vurderer på baggrund af samtalen med Mariam, at der er holdepunkter for at fastslå, at Mariams mands deltagelse i fremtidige samtaler som bisidder vil skade oplysningen af beskæftigelsessagen. Sagsbehandleren lægger i den forbindelse vægt på, at Mariam må antages at ville tilbageholde oplysninger af betydning for beskæftigelsessagen, hvis hendes mand er til stede under samtalerne.

Sagsbehandleren foretager herefter en hensynsafvejning af på den ene side Mariams interesse i at få bistand af sin mand og på den anden side hensynet til en korrekt oplysning af beskæftigelsessagen. Sagsbehandlerens hensynsafvejning resulterer i, at hensynet til en korrekt oplysning af sagen vejer tungest.

Sagsbehandleren træffer derfor beslutning om at udelukke Mariams mand fra at deltage som bisidder ved fremtidige samtaler relateret til Mariams beskæftigelsessag.

Sagsbehandleren oplyser Mariam og hendes mand herom. Mariam oplyses endvidere om, at hun har mulighed for at medbringe en anden bisidder ved samtaler relateret til hendes beskæftigelsessag. Sagsbehandleren gør notat om beslutningen og baggrunden herfor på sagen.

5.2 Eksempel 2: Udelukkelse af bisidder (som er partsrepræsentant i sagen i øvrigt)

Amina har været tilknyttet jobcentret i en årrække. Hun har dog ikke formået at opnå en fast tilknytning til arbejdsmarkedet. Det undrer sagsbehandleren, fordi Amina har gode forudsætninger for at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet.

Amina har netop gennemført et hygiejnekursus, og det er nu planen, at Amina skal i praktik i et køkken. Sagsbehandleren har derfor indkaldt Amina til samtale på jobcentret, hvor mulige praktiksteder skal drøftes nærmere med Amina.

Ved samtaler på jobcentret deltager Aminas mand altid som hendes bisidder. Aminas mand er endvidere partsrepræsentant i forhold til Aminas øvrige beskæftigelsessag i kommunen. Amina har under disse samtaler tidligere givet udtryk for, at hendes opgave i familien er at tage sig af børnene og hjemmet. Det er sagsbehandlerens indtryk, at Aminas mand er imod aktiveringsforløb til Amina – herunder især, at Amina skal i praktik på steder med mandlige kollegaer.

Sagsbehandleren er i tvivl, om Amina kan være underlagt negativ social kontrol, eller om der blot er tale om kulturelle forskelle. Sagsbehandleren har imidlertid svært ved at spørge Amina om hendes situation, da hendes mand deltager som hendes bisidder til samtaler på jobcentret.

5.0 Hvornår kan man udelukke en bisidder?

Sagsbehandleren kontakter på den baggrund Aminas søns sagsbehandler i Børne- og Ungeafdelingen for at få sparring om bekymringen. Sagsbehandleren i Børne- og Ungeafdelingen oplyser, at Amina har fortalt, at Aminas mand ønsker, at deres søn starter i muslimsk friskole, men at hun synes, at sønnen skal fortsætte i folkeskolen. Sagsbehandleren oplyser også, at Amina tidligere har givet udtryk for, at Amina og Aminas mand er grundlæggende uenige om flere ting, og at hun gerne vil have en uddannelse og ønsker det samme for sin søn. På baggrund af de indsamlede oplysninger kan Aminas sagsbehandler se, at der er et mønster i, at Aminas mand er meget kontrollerende over for familien.

Sagsbehandleren overvejer derfor, om Aminas mand bør deltage som bisidder i den kommende samtale med Amina om mulige praktiksteder, og om han kan agere som partsrepræsentant i Aminas øvrige beskæftigelsessag.

Sagsbehandleren vurderer på baggrund af erfaringerne fra tidligere samtaler og oplysningerne fra sagsbehandleren i Børne- og Ungeafdelingen, at Aminas mands deltagelse vil skade sagsoplysningen og/eller Aminas interesser under samtalen om mulige praktiksteder. Sagsbehandleren lægger i den forbindelse vægt på, at Amina må antages at ville tilbageholde oplysninger under samtalen, hvis hendes mand er til stede under samtalerne. Sagsbehandleren vurderer, at de samme hensyn gør sig gældende i forhold til, at Aminas mand kan agere som partsrepræsentant i hendes øvrige beskæftigelsessag.

Sagsbehandleren foretager herefter en hensynsafvejning af på den ene side Aminas interesse i at have sin mand som bisidder ved jobcentersamtalerne samt partsrepræsentant i hendes øvrige beskæftigelsessag og på den anden side hensynet til en korrekt oplysning og hensynet til Amina selv. Sagsbehandlerens hensynsafvejning resulterer i, at hensynene, der taler for at udelukke Aminas mand i rollen som bisidder og partsrepræsentant, vurderes at veje tungest.

Sagsbehandleren træffer derfor beslutning om at udelukke Aminas mand fra at deltage som bisidder i den kommende samtale om mulige praktiksteder og om også at udelukke ham som partsrepræsentant i sagen.

Sagsbehandleren oplyser Amina og hendes mand herom. Amina oplyses endvidere om, at hun har mulighed for at medbringe en anden bisidder ved den kommende samtale om mulige praktiksteder samt om, at hun har mulighed for at få en anden partsrepræsentant i sagen. Sagsbehandleren gør notat om beslutningen og baggrunden herfor på sagen.

5.3 Eksempel 3: Udelukkelse af bisidder

Aida har et forløb i jobcentret. Hun har ikke haft fast tilknytning til arbejdsmarkedet i en længere periode. Sagsbehandleren ved fra tidligere samtaler på jobcentret, at Aidas mand har været meget imod, at hun uddannede sig eller var i arbejde, da han ikke mente, det var passende, fordi han ikke selv havde en uddannelse eller var i arbejde.

På baggrund af de tidligere samtaler på jobcentret er det sagsbehandlerens indtryk, at Aidas familie på mandens side har et stærkt æreskodeks og en patriarkalsk familiestruktur. Sagsbehandleren har derfor en mistanke om, at Aida kan være underlagt negativ social kontrol af både sin mand og andre familiemedlemmer.

5.0 Hvornår kan man udelukke en bisidder?

Sagsbehandleren har nu indkaldt Aida til en samtale om et nyt aktiveringsforløb. Aidas mand er imidlertid gået bort siden sagsbehandlerens seneste samtale med Aida på jobcentret. Til samtalen deltager Aidas svoger derfor som hendes bisidder.

Under samtalen er Aida meget tilbageholdende. Det undrer sagsbehandleren. Derfor forsøger sagsbehandleren flere gange at få Aida i tale, men hver gang Aida begynder at tale om sin situation, afbryder svogeren Aida og taler på hendes vegne. Sagsbehandleren forklarer ad flere omgange svogeren forskellen på at være bisidder og partsrepræsentant, og at han som bisidder ikke har mulighed for at tale på Aidas vegne. Svogeren fortsætter imidlertid med at forsøge at kontrollere samtalen.

Sagsbehandleren vurderer på baggrund af svogerenes adfærd under samtalen, at svogeren i rollen som bisidder skader en korrekt oplysning af sagen.

Sagsbehandleren foretager herefter en konkret afvejning af på den ene side hensynet til Aidas interesse i at få bistand af sin svoger og hensynet til korrekt sagsoplysning. Sagsbehandleren vurderer, at hensynet til korrekt sagsoplysning vejer tungest.

Sagsbehandleren træffer derfor beslutning om at udelukke Aidas svoger fra at kunne medvirke som bisidder i resten af samtalen.

Sagsbehandleren oplyser Aida og hendes svoger herom. Aida oplyses endvidere om, at hun har mulighed for at lade sig bistå af en anden. Sagsbehandleren gør notat om beslutningen og baggrunden herfor på sagen.

5.4 Eksempel 4: Bisidder udelukkes ikke

Nadia har boet i Danmark, siden hun blev familiesammenført for 20 år siden. Nadias mand har forsørget hende i mange år, men siden hans død for tre år siden har hun modtaget kontanthjælp. Hun er startet i praktik flere gange, men er stoppet efter kort tid. Hun siger, at opgaverne har været for stressende, og at hun får migræneanfald af det pres, hun føler, når hun er i praktik. Hun vil helst gå på sprogskole, så hun kan blive bedre til dansk og blive i stand til at tage en uddannelse.

Nadias voksne søn er altid med som bisidder ved hendes samtaler i jobcentret. Han hjælper hende med at forstå sagsbehandleren og beskæftigelsessystemet bedre. Men sagsbehandleren oplever sønnen som dominerende og påtrængende, og det er svært at få lov til at tale direkte med Nadia. Sønnen har gennem en periode insisteret på, at hans mor ikke kan deltage i praktik, da hun har det meget svært og har meget at se til med familien. Til den sidste samtale bad sagsbehandleren sønnen lade sin mor tale selv, men Nadia gentog blot det, hendes søn havde sagt. Sagsbehandleren er på den baggrund i tvivl, om sønnen udsætter sin mor for negativ social kontrol.

Sagsbehandleren kontakter derfor kommunens ressourceperson for æresrelaterede konflikter for at få sparring på sagen. Ressourcepersonen oplyser, at der kan være tale om negativ social kontrol, men at der er behov for yderligere afdækning af situationen for at kunne foretage en reel vurdering. Ressourcepersonen opfordrer derfor sagsbehandleren til at kontakte andre fagpersoner, der kender Nadia.

Sagsbehandleren er opmærksom på, at Nadia også har en sag i Børne- og Familieafdelingen, da hendes yngste barn har et handicap. Sagsbehandleren har samtykke til at udveksle oplysninger med familiens børne- og familiesagsbehandler, så hun kontakter derfor den pågældende for at få hendes vurdering af sagen. Børne- og familiesagsbehandleren fortæller, at situationen er forværret for Nadias yngste barn, og at der i øjeblikket pågår en ny udredning. Det er sagsbehandlerens oplevelse, at situationen påvirker Nadia meget, og at hendes søn derfor altid deltager som bisidder på møder med Børne- og Familieafdelingen. Hun har imidlertid altid oplevet sønnens tilstedeværelse som en støtte for Nadia og ikke som en begrænsning.

Sagsbehandleren vurderer på baggrund af samtalen med børne- og familiesagsbehandleren, at Nadia ikke er udsat for negativ social kontrol, men at Nadias og hendes søns optræden ved hendes samtaler i jobcentret skyldes familiens situation.

Sagsbehandleren beslutter derfor ikke at foretage sig yderligere i forhold til overvejelserne om at udelukke Nadias søn fra at deltage som bisidder ved fremtidige samtaler relateret til Nadias beskæftigelsessag. Sagsbehandleren gør notat på sagen om overvejelserne.

5.5 Eksempel 5: Bisidder udelukkes ikke

Minna kom til Danmark som flygtning sammen med sin mand og to børn for 11 år siden. Efter ankomsten startede hun på sprogskole, men uddannelsen blev afbrudt af to barselsperioder, så hun fik aldrig afsluttet en danskuddannelse. Minna har i korte perioder haft rengøringsjob, men en stor del af tiden har hun været på kontanthjælp. I perioder med virksomhedspraktik og anden aktivering har hun haft meget fravær på grund af sygdom. Trods flere forsøg er det ikke lykkedes at afdække årsagen til Minnas diffuse smerter i kroppen, træthed samt ryg- og nakkesmerter. Minnas mand er hendes bisidder ved samtaler på jobcentret. Minna begrundet det med, at det gør hende tryk, at hendes mand er med, og at han hjælper hende, så hun bedre kan forstå, hvad sagsbehandleren siger.

Da det har været svært at finde frem til, hvad Minnas mange smerter og træthed skyldes, er Minnas sagsbehandler blevet i tvivl, om fraværet skyldes, at Minna er underlagt negativ social kontrol, og at årsagen til hendes fravær i virkeligheden er, at hendes mand ikke ønsker, at hun skal være aktiv på arbejdsmarkedet.

Sagsbehandleren overvejer derfor, om Minnas mand bør deltage som bisidder ved samtaler i jobcentret. Sagsbehandleren indkalder Minna til en samtale om hendes fravær fra praktik. Ved samtalen beder hun Minnas mand om at vente uden for lokalet, mens hun taler med Minna alene. Først protesterer han, men sagsbehandleren forklarer, at det er vigtigt for Minnas sag i jobcentret, og han accepterer herefter at vente udenfor. Sagsbehandleren har bestilt en videotolk til samtalen, så der ikke forekommer sproglige misforståelser. Sagsbehandleren har forberedt sig godt til samtalen og har søgt sparring i sit team samt hos kommunens ressourceperson for æresrelaterede konflikter, da hun oplever, at det kan være svært at afdække og spørge ind til negativ social kontrol.

Sagsbehandleren spørger Minna, om der foregår noget i hendes privatliv, der gør det svært at møde i beskæftigelsestilbud, og forklarer, at det er hendes erfaring, at nogle kvinder skal varetage alle opgaver i hjemmet, og det derfor kan føles svært også at passe en praktik. Sagsbehandleren spørger også Minna, om hun kan genkende, at det for nogle

5.0 Hvornår kan man udelukke en bisidder?

mænd kan være svært, at deres hustru går på arbejde, fx fordi andre mener, det er upassende og spreder rygter om familien. Minna virker utilpas ved spørgsmålet, men siger, at hendes mand støtter, at hun får et arbejde. Hun giver også udtryk for, at hverdagen er svær, da hun ofte har mareridt om oplevelserne med krig i hjemlandet og tabet af sine forældre og søskende. Hun kan ikke koncentrere sig og har mange smerter.

Efter samtalen sidder sagsbehandleren tilbage med et indtryk af, at Minna ikke har været oprigtig over for sagsbehandleren. Sagsbehandleren har derfor fortsat en mistanke om, at Minna kan være underlagt negativ social kontrol, og at Minnas mands deltagelse vil kunne skade sagsoplysningen og/eller Minnas interesser. Sagsbehandleren vurderer imidlertid, at der ikke er et tilstrækkeligt grundlag til at af- eller bekræfte mistanken.

Sagsbehandleren foretager herefter en hensynsafvejning af på den ene side Minnas interesse i at få bistand af sin mand og på den anden side hensynet til en korrekt oplysning af beskæftigelses sagen og hensynet til Minna selv. Da der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at af- eller bekræfte mistanken om negativ social kontrol, resulterer sagsbehandlerens afvejning i, at hensynet til Minnas interesse i bistand vejer tungest.

Sagsbehandleren træffer på den baggrund ikke beslutning om at udelukke Minnas mand som bisidder. Sagsbehandleren gør notat på sagen om, hvilke sagsskridt der er foretaget i forbindelse med mistanken om negativ social kontrol, og at det på det foreliggende grundlag ikke er muligt at af- eller bekræfte mistanken.

6.0 Sagsbehandlingsspørgsmål

Når en sagsbehandler beslutter at afskære en bestemt bisidder under behandling af en sag, er der en række vigtige sagsbehandlingsspørgsmål, som sagsbehandleren skal huske at iagttage i forbindelse med beslutningen.

Når der træffes beslutning om at afskære en bisidder, skal beslutningen meddeles til både parten og bisidderen. Det vil i den forbindelse være naturligt at orientere parten om baggrunden for beslutningen. Parten vil i den forbindelse også skulle vejledes om muligheden for at lade sig bistå af andre end den pågældende bisidder.

Det følger af god forvaltningsskik, at sagsbehandleren samtidig bør udarbejde et notat på sagen om beslutningen og om den hensynsafvejning, som ligger bag beslutningen. På denne måde ville det efterfølgende være muligt på baggrund af sagens akter at vurdere, om beslutningen var truffet på et sagligt grundlag.

Bisidderen vil som følge af beslutningen ikke kunne bistå parten under jobcentersamtaler.

Hvor bisidderen fungerer som partsrepræsentant i beskæftigelsessagen i øvrigt, og der samtidig træffes beslutning om at afskære parten fra at lade sig repræsentere af den pågældende, vil beslutningen i forhold til den videre behandling af beskæftigelsessagen betyde, at den pågældende ikke længere kan udøve beføjelser på vegne af parten i sagen. Det indebærer også, at kommunen skal kommunikere direkte med parten og ikke med partsrepræsentanten om sagens videre behandling.

En beslutning om at afskære en bisidder eller partsrepræsentant under behandlingen af en sag udgør ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Beslutningen vil derfor som udgangspunkt ikke kunne påklages særskilt under sagen, men den vil kunne påklages i forbindelse med en eventuel klage over sagens afgørelse. Der er dog ikke noget til hinder for at give parten tilladelse til at påklage spørgsmålet særskilt.

Hvis beslutningen ikke har været berettiget, vil det efter omstændighederne kunne medføre, at sagens afgørelse bliver ugyldig. Det vil navnlig være tilfældet, hvis bisidderen eller partsrepræsentanten ville have været af væsentlig betydning for varetagelsen af partens interesse eller sagens oplysning.

I de situationer, hvor en parts ægtefælle eller familiemedlem er blevet afskåret som partsrepræsentant eller bisidder på grund af negativ social kontrol, bør kommunen være særligt opmærksom på den særlige konfliktsituation, som beslutningen vil kunne give anledning til mellem parten og ægtefællen eller familiemedlemmet. Hvor den pågældende bisidder eller partsrepræsentant efterfølgende anmoder om aktindsigt i sagen, bør kommunen således bl.a. overveje, om oplysninger efter en konkret vurdering kan undtages fra aktindsigt.

I sager, hvor den kommunale sagsbehandler ved, at der er negativ social kontrol til stede, skal kommunen tilbyde rådgivning i henhold til servicelovens § 10, der vedrører kommunens generelle rådgivningsforpligtelse. Herudover skal parter, der har behov for det, tilbydes en handleplan efter servicelovens § 12 a. Handleplanen skal blandt andet indeholde en risikovurdering samt overvejelser om støttemuligheder i forhold til job, uddannelse og bolig.

Væsentlige pointer

- En beslutning om at udelukke en bisidder eller partsrepræsentant skal meddeles både parten og bisidderen eller partsrepræsentanten
- Der bør udarbejdes et notat på sagen om beslutningen og baggrunden herfor
- Bisidderen vil fremadrettet ikke kunne deltage under jobcentersamtaler sammen med parten
- Partsrepræsentanten vil fremadrettet ikke kunne udøve beføjelser på vegne af parten i sagen og vil heller ikke skulle modtage breve om sagens videre behandling
- Beslutningen udgør ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand
- Beslutningen vil som udgangspunkt ikke kunne påklages særskilt
- Særlig opmærksom på anmodninger om aktindsigt efter offentlighedsloven fra bisidderen eller partsrepræsentant, der er blevet udelukket, med hensyn til, om der er oplysninger, der kan undtages