

Essay

Demokrati er relationelt – set med marginaliserede borgeres øjne

Af Lars Uggerhøj, Professor

Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet

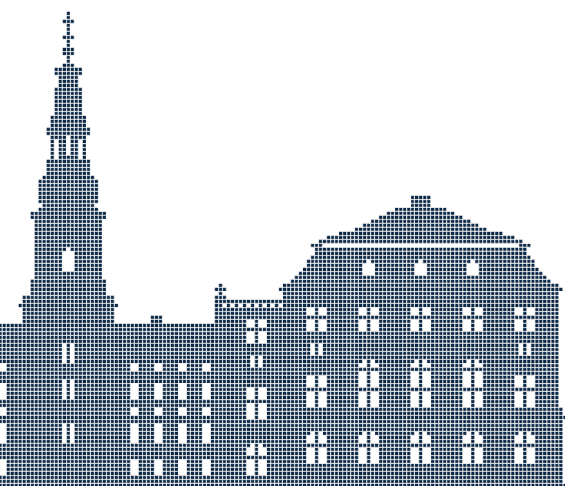
Maja Müller, Lektor

Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet

Mette Rømer, Lektor

Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet

Publiceret d. 5/8 2025



Magtudredningen 2.0



Introduktion

Demokrati er ofte et fraværende begreb i det hverdagsliv, der præger borgere i udsatte positioner. Borgere som er afhængige af forskellige former for støtte fra offentlige, private eller frivillige organisationer. Fremfor det der normalt opfattes som demokratiske processer – muligheden for indflydelse på samfundsmæssige forhold – er det vigtigste for borgere i udsatte positioner at blive lyttet til, at blive forstået, at modtage den rette hjælp og få skabt en god relation til de personer, som skal give støtten. Når demokrati for borgere i udsatte positioner knytter sig så tæt til relationer, så får det magtspil der udspilles mellem den hjælpsøgende borger og den hjælp-givende myndighedsperson stor betydning.

Demokrati og demokratiske processer

Med udgangspunkt i en forholdsvis enkel oversættelse af det græske ord demokrati til folkestyre (Svensson 2024), bevæger man sig i indkredsningen af demokrati hurtigt ind i et væld af (forskellige) forståelser, definitioner samt holdninger til demokrati (Norvin og Fuglsang, 1997, Jacobsen, 2007, Mejer og Tortzen, 2009,). Oftest fokuseres der i forståelsen af demokrati på det demokratiske valg, som grundlæggende i folkestyret – den proces hvor borgerne stemmer om hvem, der skal være repræsentanter i forskellige nationale eller lokale forsamlinger. I den seneste publicering fra Magtudredningen 2.0 fokuseres der dog også på demokratiske processer og forudsætninger, idet der lægges vægt på mægtiggørelse og viljedannelse. For det første skal borgerne mægtiggøres. Heri ligger, at borgerne har forudsætninger og muligheder for demokratisk deltagelse. For det andet skal der ske en demokratisk viljedannelse. Det kræver en velfungerende fælles samtale, hvor forskellige grupper har mulighed for at påvirke de spørgsmål, der kommer på den politiske dagsorden, og de synspunkter, der dannes i debatten (Binderkrantz, Pedersen og Bang Petersen, 2025:7). Dette kan suppleres med Aages noget tidligere understregning af at det i demokratiske processer er centralt, at ... den enkelte har størst mulig indflydelse på sit eget liv og at der findes institutioner, som gør det muligt for alle interesser frit at komme til orde og blive konfronteret på en ligeværdig måde (Aage, 1984: 240). Det er således afgørende at der kan skabes fælles samtaler og at der er institutioner, som skaber grobund og mulighed for det.

Selvom muligheden for at kunne deltage i valget af de politikere, som skal indgå i lokale og nationale forsamlinger, naturligvis også er centralt for borgere i udsatte positioner så knytter fokus sig for dem nærmere til de processer, som giver indflydelse på eget liv og udfordringer.

For disse borgere relaterer demokratiske processer sig således i høj grad til muligheden for overhovedet at kunne komme til orde og til ligeværdighed i et samarbejde og dermed til samarbejdet med de professionelle, som har til opgave at støtte dem. Udsatte borgeres oplevelse af demokrati er derfor afhængig af relationen til de professionelle og afhængigt af det magtspil, som pågår mellem de samme parter (Uggerhøj 1995, 2002 og 2014). De er således også optaget af, hvordan den fælles samtale kan etableres. Med samarbejde og relationen som centrale begreber i demokratiske processer i forhold til borgere i udsatte positioner knytter muligheden for indflydelse, lydhørhed og respons sig videre til demokratiske samarbejdsprocesser som samskabelses eller co-production defineret som 'the mix of activities that both public service agents and citizens contribute to the provision of public services' (Pestoff, 2012:5). Et afgørende aspekt i demokratiske processer for udsatte grupper er dermed samarbejde og de samarbejdende myndigheders evne til at etablere en relation. Og der er ikke tale om en hvilken som helst relation. Det er en relation, som skal modvirke mistillid og afmagt eller med Axel Honneths ord: at Undgå krænkelser (Høilund og Juul, 2005, Honneth, 1996). I Honneths tre anerkendelsesformer: menneskelige primærrelationer, retlighed og social værdsættelse, som grundlag for menneskelig opblomstring og identitet (Høilund og Juul, 2005) er værdsættelse og relation omdrejningspunkt for den anerkendelse, som medfører lyst til og mulighed for at indgå i demokratiske processer. Og ikke mindst er deres modsætninger: krænkelser, manglende rettigheder og nedværdigelse samt disrespect hindrende for at de demokratiske processer kan opleves som legitime (Honneth, 1996).

Udfordringer i det nære demokrati

Danske forskningsresultater har igennem de sidste 30 år peget på en række problemstillinger i forhold til de omtalte demokratiske processer og ønskerne om indflydelse på eget liv, når det drejer sig om borgere i udsatte positioner. Berg Sørensen viste allerede i 1995, hvor afgørende mødet mellem klienter og sagsbehandlere er,

idet opbygningen af en relation og oplevelsen af respekt kun kan skabes, såfremt man som borger bliver lyttet til (Berg Sørensen, 1995). En række undersøgelser af borgernes erfaringer i mødet med offentlige myndigheder, med involvering og med muligheder for at udtrykke egne ønsker og behov understreger betydningen af relationen mellem myndighed og borger, men peger også på manglen af samme (Uggerhøj 1996, 2002, 2014, Ejler et al 2004, Kildedal et al 2011, Andersen et al 2017). Järvinen et al (2003) samt Mik-Meyer og Villadsen (2008) har desuden peget på borgernes oplevelse af mødet med magtfulde systemer og de komplekse magtmekanismer, der udspiller sig i mødet med velfærdssystemer. Juul og Høilund har i 2005 på baggrund af en række interview med såkaldt 'svage klienter' og med udgangspunkt i Honneths tænkning om menneskelig anerkendelse vist hvordan offentlige systemer fremfor anerkendelse meget nemt kommer til at understøtte krænkelse.

For borgere i udsatte positioner, som i høj grad er afhængige af offentlige myndigheder, har myndighedspersonernes ageren i samarbejdet dermed afgørende betydning for den demokratiske legitimitet. Undersøgelserne peger på, at troen på demokratiet knytter sig stærkt til anerkendelsen af borgerens forståelser, muligheder og ønsker samt til evnerne til at takle det magtforhold som også præger samarbejdet med myndighedspersoner. Ikke at borgerens ønsker dermed kan og skal følges 100%. Men de skal beskrives og diskuteres på lige fod med myndighedens forståelse og 'ønske'. Selvom de refererede resultater og analyser er gennemført med forskellige problemstillinger og forskningsspørgsmål for øje så peger resultaterne i retning af, at der pågår et magtspil mellem borger og myndighed, hvor borgeren ofte må tilpasse sig og på at den manglende anerkendelse og respekt opleves som krænkelse. En rød tråd i de mange analyser af data og teorier er, at relationen mellem borger og myndighedspersoner udgør et omdrejningspunkt og et udgangspunkt for oplevelse af demokrati, og dermed muligheden for at modgå oplevelsen af mistillid og afmagt samt den øgede polarisering disse oplevelser risikerer at medføre/fastlåse, i forhold til borger i udsatte positioner.

Det nærværende demokrati

Hvor står så oplevelsen af demokrati og demokratiske processer for borgere i udsatte positioner – i muligheden for indflydelse på eget liv – lige nu og her, hvor magten igen udredes?

For at få et indblik i dette er en række borgere i udsatte positioner fra seks europæiske lande blevet interviewet i det såkaldte Responsive projekt¹. Fokus har været på offentlige myndigheders og private organisationers lydhørhed i forhold til og inddragelse af borgerne.

Projektets resultater understreger, at det er afgørende at demokratiet er nærværende og værdsættende, men også at deltagelse i processerne udgør en konkret støtte i forhold til de problemstillinger, de kæmper med. Demokrati er for disse borgere ikke nødvendigvis at deltage i større samfundsmæssige debatter. Demokrati knyttes til oplevelsen af inklusion og magt i de direkte møder og processer mellem dem som udsatte borgere og de offentlige myndigheder samt organisationer og deres repræsentanter – altså knytter det sig direkte til deres egne problemer, udfordringer og livschancer (f.eks. i form af muligheder for at komme i arbejde, starte uddannelse, have en tryk og god bolig og få støtte til deres børn).

Overordnet er de fleste borgere i udsatte positioner stærkt udfordret af deres egne problemer og/eller problemer i familien og har enten slet ikke eller meget lidt overskud til at deltage i eksempelvis arrangementer, brugerråd eller lignende, som har mere generel demokratisk karakter og som kan understøtte fælles samtaler. Undersøgelsen peger også på, at få borgere i udsatte positioner er engageret i foreninger, organisationer og/eller i grupper på Facebook. Nogle anvender Facebook til at orientere sig om rettigheder og muligheder, men kun ganske få er 'synlige' og deltagende i samtaler på Facebook. Det er ikke ensbetydende med, at udsatte borgere ikke ønsker at deltage i demokratiske processer. Men det er oftest medvirken i eget liv, som er mest betydningsfuldt. I både det nære samarbejde og de mere

¹ Der kan læses mere om projektet på henholdsvis projektets danske hjemmeside: <https://www.en.soc.aau.dk/research/practice-research/responsive> eller på projektets internationale hjemmeside: www.responsive-europe.eu

institutionelle aktiviteter, som nogle borgere deltager i – f.eks. husmøder, brugerråd eller fælles bruger-aktiviteter – er der behov for fleksibilitet og stærk støtte fra frontlinjepersonalet. En støtte som tilpasses borgernes særlige problemstillinger og muligheder og dermed anerkendelse i forhold til deres særlige situation. Såfremt der er muligheder for at deltage i fælles aktiviteter eller møder, peger resultaterne på, at der også er behov for støtte og redskaber til at kunne agere i disse processer. Behov som data peger på sjældent, lader til at blive opfyldt (Müller, Rømer og Uggerhøj, 2024).

Som beskrevet ovenfor er et afgørende grundlag for demokratiske og involverende processer relationen til den eller de professionelle, som er centrale i den støtte, de modtager. En relation, som, ifølge borgerne, bygger på oplevelsen af at blive lyttet til, forstået og troet på af frontlinjemedarbejderne helt fra de første henvendelser. Relationen er betydningsfuld for borgernes oplevelse af at blive taget alvorligt og modtage den hjælp, de har brug for, men den er også udgangspunktet for at borgerne kan føle sig inddraget i indkredsningen og løsningen af deres problemer – og dermed afgørende for oplevelsen af, at deres mening har betydning. Det er således de demokratiske processer, som knytter sig direkte til egne udfordringer og muligheder, som vægtes og i givet fald kan skabe grobund for deltagelse i andre og mere generelle demokratiske processer (Müller, Rømer og Uggerhøj, 2024).

Udfordringer i det nære demokrati

Undersøgelsens analyser peger dog også på, at der er en række barrierer i forhold etableringen af de demokratiske processer. Nogle borgere oplever f.eks., at den gode relation ikke etableres – fordi deres oplevelser af problemerne og deres forslag til løsninger ikke respekteres, og fordi de ikke oplever at blive lyttet til. Mange af disse borgeres kræfter går til at skabe lydhørhed, til at få respons og til at få adgang til den rigtige hjælp. Andre borgere – særligt inden for psykiatrien – føler sig stigmatiseret og 'fanget' som et socialt problem og med en rolle alene som udsat og klient. På tværs af borgergrupper giver borgere desuden udtryk for angst for at blande sig, for at fremstå som kværlanter og for at blive udsat for repressalier. Og modsat, at de skal være opmærksomme på at please myndigheder, organisationer og de professionelle i et forsøg på at skabe opmærksomhed omkring deres erfaringer og holdninger. Endelig viser analyserne, at borgere mangler viden om deres rettigheder og dermed hvad de

både har ret til at få hjælp til og ret til at 'blande sig i' (Müller, Rømer og Uggerhøj, 2024). Borgernes udsagn knytter sig dermed i høj grad til Honneths indkredsning af anerkendelse og krænkelse (Honneth, 1996).

Muligheder i det nære demokrati

Når borgerne bliver spurgt om, hvad der ville kunne hjælpe til at fremme lydhørhed og inddragelse er etableringen af relationen til kontaktpersoner, sagsbehandlere m.v. afgørende. En relation som har et videre perspektiv end at tale godt sammen og som i sig selv kan udgøre et redskab og et led i den demokratiske proces. Gennem relationen skal myndighederne vise, at der reelt er brug for borgernes viden, forståelse og forslag. Det er karakteristisk at borgere føler, at 'vi har brug for dem [myndigheder, organisationer og medarbejdere], men de har ikke brug for os [borgerne]', som en fransk informant har udtrykt det. Man kan populært sagt formulere det som, at borger og myndighed skal have brug for hinanden og hinandens viden og kundskab, hvis de skal løse de udfordringer borgerne har og hvis lydhørhed og indflydelse skal fremmes. Sagt på en anden måde skal den gode relation eksisterer i en kultur og underbygges af strukturer, som netop har lydhørhed og demokrati som mål og ikke alene som en behandlingsmetode eller redskab. Der er desuden, ifølge borgerne, brug for at de ikke blot støttes i at tilkendegive deres mening, men også at de oplæres i demokrati og det at turde sige sin mening. Og det gælder også de ansatte. Såfremt de demokratiske principper skal få gennemslag hos myndighederne, peges der på, at også de ansatte skal oplæres i, besidde redskaber til og kundskab om inddragende og demokratiske processer. I den forbindelse kan anvendelsen af medarbejdere med brugerbaggrund, ifølge borgerne, understøtte at lydhørhed gennemføres ud fra et borgerperspektiv. Endelig peger borgernes udsagn på, at myndighederne bør fremme familiemedlemmer, venners og evt. andres mulighed for at deltage som bisiddere, idet det både styrker borgernes stemme og hjælper til at forstå de ofte indviklede regler, krav, udfordringer og muligheder borgere i udsatte positioner står overfor (Müller, Rømer og Uggerhøj, 2024).

Det institutionelle demokrati

Det er en tendens i undersøgelsens resultater, at demokratiet har de bedste vilkår enten i institutionelle rammer, hvor der er etableret en kultur og en struktur for deltagelse eller i sammenhæng hvor borgerne har overskud til og mulighed for at tage sagen i egen hånd.

I de institutionelle rammer er det karakteristisk, at husmøder, hvor praktiske ting drøftes og besluttet i fællesskab mellem borgere og medarbejdere, at fælles møder, hvor alle beboere i fællesskab med personale drøfter og beslutter større ændringer, aktiviteter m.v., åben-dør principper, hvor borgerne kan tale med ledelse og medarbejdere, MUS samtaler, hvor borgerne har en årlig udviklingssamtale både stadfæster en demokratisk kultur, giver kulturen faste rammer at eksistere i og er med til at understøtte fælles samtaler. Andre typer institutionelle rammer ses i organisationer som både strukturelt og metodisk understøtter relationelle samarbejdsformer og Non Governmental Organizations (NGO), som i mange af de deltagende europæiske lande varetager myndighedsudøvelse. Her udgør træning i at give sin stemme tilkendende og det at forstå og indgå i både lokale, regionale og nationale demokratiske processer en naturlig del af den støtte, som borgerne modtager.

Resultaterne peger således, at en synlig kultur understøttet af modeller eller strukturer er afgørende for at borgerne både oplever sig hørt i forhold til egne problemer og får mulighed for at indgå i demokratiske samtaler. Men også afgørende for at personale mindes om lydhørhed og inddragelse og deres vigtige position i forhold udviklingen af demokratiske processer for borgere i udsatte positioner. Desuden er der tendens til, at nogle borgere er i stand til selv at presse de sociale myndigheder, beskrive deres udfordringer eller udfordre politikere. Disse initiativer knytter sig ofte til brugerorganisationer, hvor der er ansatte medarbejdere med brugerbaggrund eller til kunstneres italesættelse af udsatte borgers udfordringer og de tabuer, som omgiver dem.

Demokratisk legitimitet?

Samlet set peger den aktuelle undersøgelse på, at mange borgere i udsatte positioner fortsat finder at lydhørhed, respons og involvering og de demokratiske processer, som knytter sig til dette, er mere præget af mistillid og afmagt end tiltro, indflydelse og fælles samtaler. Men også på at forventningen om, at borgernes deltagelse tager udgangspunkt i deres egne aktiviteter og udnyttelse af de demokratiske rettigheder, kommer til kort, når det drejer sig om borgere i udsatte positioner. Her lader det til at myndighedspersoner og deres organisationer udgør et vigtigt led i demokratiske processer. Hvis man ikke bliver lyttet til og hvis ikke ens udsagn anvendes eller har konsekvenser, så kan troen på demokratiet være lav. Det er derfor vigtigt, at demokratiet ikke kun anskues ud fra traditionelle repræsentative perspektiver, hvor borgerne selv tager initiativer, men også fokuserer på den tidligere nævnte mægtiggørelse og viljedannelse samt etablering af den fælles samtale. I forhold til borgere i udsatte positioner betyder det ifølge både hidtidige og aktuelle undersøgelser, at mange har brug for hjælp og opbakning fra – i en dansk sammenhæng ofte – offentlige myndigheder. Der er gennem støtten til borgerne og måden de takler magten mellem dem og borgerne på, at vejen til indflydelse, til mægtiggørelse og til oplevelse af demokrati lader til at kunne styrkes.

Litteratur

Andersen, M.L, Brandt, L.I. (2017). Inddragelse i praksis – om et praksisforskningsprojekt. *Uden for Nummer* 35/2017

Berg Sørensen, T. (1995). *Den sociale samtale – mellem klienter og sagsbehandlere*. Aarhus: Forlaget Gestus

Binderkrantz, A.S., Pedersen, L.H., Petersen, M.B. (2025). *Det danske demokratis udfordringer. Magtudredningen 2.0*. Aarhus Universitetsforlag

Ejler, N, Nielsen, S. B., Thomsen, O. (2004). *Undersøgelse af retssikkerhedslovens §4*. Socialministeriet

Hansen, I.B., Nørrelykke, H., Sjelborg, H. (2006). *Borgerinddragelse og retssikkerhed i socialt arbejde*. Gylling: Hans Reitzels Forlag

Järvinen, M., Larsen, J.E., Mortensen, N. (2003). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag

Järvinen, M., Mik-Meyer, N. (2003). *At skabe en klient: institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag

Kildedal, K., Nordstoga, S., Sagatun, S., Uggerhøj, L. (2011). *Å bli undersøkt – norske og danske foreldres erfaringer med barnevernsundersøkelsen*. Oslo: Universitetsforlaget

Honneth, A. (1996). *The struggle for Recognition – The Moral Grammar of Social Conflicts*. Cambridge: Policy Press

Høilund, P. og Juul, S. (2005) *Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag

Mejer, J., Tortzen C.G. (2009) *Platon, Samlede værker i ny oversættelse*. Gyldendal

Mik-Meyer, N., Villadsen, K. (2008). Magtens former: Sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren. *Uden for Nummer*. 9. årgang nr. 16. 2008

Monrad, M., Danneris, S. (2021). *Borgerinddragelse i socialt arbejde*. Samfundslitteratur.

Müller, M., Rømer, M., & Uggerhøj, L. (2024). Citizen experiences of taking part in co-creation processes. <https://cordis.europa.eu/project/id/101095200/results>

Norvin, W., Fuglsang, P. (1997). *Aristoteles' statslære*. Gyldendal

Pestoff, V. (2012). Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *Voluntas* 23(4), 1102-1118

RESPONSIVE hjemmeside: <http://www.responsive-europe.eu/>

Jacobsen, M.C. (2007). *Jean-Jacques Rousseau Samfundskontrakten eller Statsrettens principper*. Det lille Forlag, 2007

Svensson, P. (2024). *Demokratiet i antikkens Grækenland*. Den Store Danske <https://denstoredanske.lex.dk/demokrati>

Uggerhøj, Lars (1996) *Hjælp eller afhængighed*. Aalborg Universitetsforlag: Aalborg

Uggerhøj, Lars (2002) *Menneskelighed i mødet mellem socialarbejder og klient – ideal eller realitet* i Järvinen et al (red) *Det magtfulde møde mellem system og klient*, Århus Universitetsforlag: Århus

Uggerhøj, Lars (2014) *Participation or Marginalization: How Different Perspectives Lead Towards a Democratic Direction* in Matthies, Aila-Leena and Uggerhøj, Lars (eds.) 2014 *Participation, Marginalization and Welfare Services - Concepts, Politics and Practices Across European Countries*, Ashgate, London

Aage, H. (1984). Makroøkonomiske virkninger af den uformelle økonomi. *Memo Serie 123, Økonomisk Institut*, Københavns Universitet

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essays er en del af tema 9 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: I hvilken grad opfatter borgerne det danske demokrati i det 21. århundrede som legitimt – og i hvilken grad er opfattelserne præget af mistillid, afmagt og polarisering?

Borgernes tillid til politikerne, til hinanden og til institutioner er en vigtig ressource for det danske demokrati. Dette tema fokuserer på, hvordan borgerne opfatter 'demokrati', de udfordringer, de ser for det danske demokrati, og dets kapacitet til at takle samfundsudfordringer og kriser. Der vil blive fokuseret på både hele befolkningen og på enkelte grupper (eksempelvis baseret på uddannelse og andre ulighedsmarkører) og deres syn på politiske institutioner (især nationale institutioner men også eksempelvis EU), deres syn på medborgere og de følelser, der kan være forbundet med disse opfattelser, såsom polarisering, marginalisering, afmagt, tillid og mistillid. Det vil også blive undersøgt, hvad der skaber disse opfattelser, og om de bygger på velinformeret information.