

# DPT

#4 - DECEMBER - 2022



**SOCIALPÆDAGOGIKKENS  
POLITISKE ØKONOMI**

## Indhold

<b>Socialpædagogikkens politiske økonomi: Indledning</b>	<b>s.4</b>
Marianne Brodersen, Christian Sandbjerg Hansen, Jimmy Krab og gæsteredaktør Søren Langager	
<b>Pædagogisering af marginalitet i storbyerne</b>	<b>s.6</b>
Christian Sandbjerg Hansen	
<b>Socialpolitiske styringsstrategier i socialpædagogisk og socialt arbejde*</b>	<b>s.35</b>
Søren Langager	
<b>Ikke at kunne ville*</b>	<b>s.55</b>
Kjeld Høgsbro og Mette Windfeld	
<b>Styringsrationaler, menneskesyn og inklusionens neoliberale forskydning</b>	<b>s.70</b>
Emil Falster og Pia Ringø	
<b>Pædagogisk arbejde – kampen mellem fintfølelse, relationsviden og ekspertviden under markedsstyrede rammebetingelser</b>	<b>s.88</b>
Hanne Meyer-Johansen og Britta Dumstrei	
<b>Hvor er socialpædagogikken på vej hen?</b>	<b>s.105</b>
Niels Rosendal Jensen	

# Tema

---

- Socialpædagogikkens politiske økonomi: Indledning** s.4  
*Marianne Brodersen, Christian Sandbjerg Hansen, Jimmy Krab og gæsteredaktør Søren Langager*
- Pædagogisering af marginalitet i storbyerne** s.6  
*Christian Sandbjerg Hansen*
- Socialpolitiske styringsstrategier i socialpædagogisk og socialt arbejde\*** s.35  
*Søren Langager*
- Ikke at kunne ville\*** s.55  
*Kjeld Høgsbro og Mette Windfeld*
- Styringsrationaler, menneskesyn og inklusionens neoliberale forskydning** s.70  
*Emil Falster og Pia Ringø*
- Pædagogisk arbejde – kampen mellem fintfølelse, relationsviden og ekspertviden under markedsstyrede rammebetingelser** s.88  
*Hanne Meyer-Johansen og Britta Dumstrei*
- Hvor er socialpædagogikken på vej hen?** s.105  
*Niels Rosendal Jensen*
-

# Socialpædagogikkens politiske økonomi: Indledning

**Marianne Brodersen, Christian Sandbjerg Hansen, Jimmy Krab og gæsteredaktør Søren Langager**

Socialpædagogik – som videnskabeligt genstandsfelt, teoretisk kategori og pædagogisk praksis – har været intimt forbundet med udviklingen af kapitalistiske samfundsformationer. Marx gjorde opmærksom på, at både et overskud af arbejdere (en industriel reserve) og et pjaltproletariat var konsekvenser af den kapitalistiske produktion, og senere marxistiske analyser af socialpædagogik fremhævede netop relationen mellem det borgerlige samfunds strukturer og normer og det samfundsmæssige afskum. Sådanne analyser fokuserede ikke sjældent på socialpædagogikkens rolle som enten borgerskabets forlængede arm og kontrolforanstaltning eller et solidarisk forsøg på at integrere (kvalificere, uddanne, træne) de udstødte. En del socialpædagogisk teori og praksis kaldte derfor også på kritik af og alternativer til kapitalismen, dens udbytning, undertrykkelse og fremmedgørelse.

Med dette temanummer søger vi kritisk at reflektere over betydningen af den kapitalistiske samfundsmodel for socialpædagogisk praksis. Det gør vi ud fra følgende grundantagelse: *Socialpædagogik* betragtes først og fremmest som et genstandsfelt, der omhandler de dele af det pædagogiske landskab, der har at gøre med grænsefladen mellem normalitet og afvigelse, hersker og behersket, inklusion og eksklusion. Det vil sige, med alt det der udskilles fra pædagogikkens normalområde, måderne dette udskilles på, konsekvenserne af denne udskilning og de pædagogiske indsatser, der forsøger at ”opsuge” det udskilte og udstødte. *Politisk økonomi* bidrager til at forstå dette genstandsfelts indlejring i et kapitalistisk samfund og den globale kapitalismes vedvarende produktion af dette genstandsfelt. For at gøre dette er det nødvendigt at se på de agonistiske og dynamiske sociale, politiske og økonomiske relationer, der udgør den moderne globale kapitalisme, ikke bare som økonomisk system, men som en samfundstype eller formation.

De første tre artikler indkredser overordnede rammebetingelser for socialpædagogisk praksis ved at optegne idealtyper og fremsætte hypoteser. Christian Sandbjerg Hansen trækker socialpædagogikkens politiske økonomi tilbage til opkomsten af det sociale spørgsmål og de farlige klasser i slutningen af 1800tallet. Han argumenterer for den hypotese, at der efter årtusindeskiftet er fremkommet en ny konstellation mellem by, kapitalisme og socialpædagogik, en ny pædagogisering af håndteringen af marginalisering i storbyen. Søren Langager fokuserer på socialpolitikken og voksensocialområdet og undersøger

på hvilke måder samfundets økonomiske systemer og styringsstrategier sætter deres præg på de velfærdspolitiske indsatser som hhv. besparelspolitik, effektiviseringspolitik og investeringspolitik. Kjeld Høgsbro og Mette Windfeld adresserer aktuelle diskussioner af kognitive vanskeligheder i relation til deres sociogenese og konkurrencestaten. I artiklen analyserer de det socialpædagogiske arbejdes rammebetingelser som de udspændes af politisk økonomi og faginterne paradigmer og problemforståelser.

De to næste artikler er mere forankrede i specifikke empiriske analyser af styringsstrategier, menneskesyn og socialfaglige vidensformer. I artiklen ”Styringsrationaler, menneskesyn og inklusionens neoliberale forskydning” trækker Emil Falster og Pia Ringø empirisk på en række forskellige forskningsprojekter om menneskesyn og handicap. Forfatterne henter inspiration fra et foucaultiansk begreb om styringsrationalitet og analyserer, hvordan menneskesyn på det specialiserede socialområde har udviklet sig i et samspil med neoliberale styringsrationaler. I artiklen viser de, hvordan de visioner om inklusion og lige deltagelsesmuligheder for mennesker med handicap og psykiatriske diagnoser, der begyndte som et opråb fra gruppen selv, har udviklet sig i en politisk-økonomisk virkelighed, der har ændret inklusionens indhold, de moralske forventninger til gruppen og de strukturelle rammer for det social- og specialpædagogiske arbejde. Hanne Meyer-Johansen og Britta Dumstrei tager empirisk udgangspunkt i et forskningsprojekt om pædagogisk faglighed på tværs af social- og specialpædagogiske tilbud og fremhæver to gennemgående vidensformer, som pædagogerne betjener sig af i deres arbejde: ekspertviden og relationsviden. I analysen trækker de på Marx, Rosa og Bauman for at vise, hvordan markedsstyrede rammebetingelser underordner og presser det socialpædagogiske arbejdes ambitioner om dannelse og myndiggørelse.

Temaet afsluttes med Niels Rosendal Jensens artikel, der spørger: Hvor er socialpædagogikken på vej hen? Forfatteren trækker på en tysk tradition og viser, hvordan kapitalismen vedvarende udfordrer det sociale medborgerskabs terræn, og hvordan den moderne kapitalisme giver anledning til professionel pessimisme. Men da kapitalismen ikke er en naturlov, fremmaner forfatteren også ord om at bevare modet. Det kunne således være anderledes.

Således kommer temanummeret omkring forskellige aspekter af socialpædagogikkens samfundsmæssighed, der måske kan give inspiration til videre kritiske analyser af kapitalismens og pædagogikkens interne relationer og dynamikker.

# Pædagogisering af marginalitet i storbyerne - En skitse

**Christian Sandbjerg Hansen**

Socialpædagogik har historisk været knyttet til fremvæksten af byernes særskilte struktur, funktion og kulturelle former. I denne artikel går jeg på tværs af en række forskelligartede teoretisk-empiriske analyser med henblik på at skitsere en historisk syntese af socialpædagogikkens spatiale komponent, som denne udfolder sig gennem forskellige epoker af den kapitalistiske samfundsformation. På den baggrund udfolder jeg en tese om pædagogisering af urban marginalisering, forstået som et særligt regime for velfærdsstatslig håndtering af den kapitalistiske overskudsbefolkning i byerne – de udstødte, afskummet – i de sidste 20 års neolibérale æra.

## **Socialt arbejde, det sociale spørgsmål, velfærd, straf, kontrol**

Socialpædagogik har historisk været knyttet til fremvæksten af byernes særskilte struktur, funktion og kulturelle former. Som Lars-Henrik Schmidt gjorde opmærksom på, så er der en tæt sammenknytning mellem socialpædagogik og det sociale spørgsmål, som opstår i forbindelse med den urbane industrikapitalismes fremkomst i sidste halvdel af 1800tallets Danmark (Schmidt 1998).

I denne artikel undersøger jeg, hvordan det sociale spørgsmål viser sig som et urbant og pædagogisk spørgsmål (Spiegeleer 2019). Jeg går således på tværs af en række forskelligartede analyser med henblik på at skitsere en historisk syntese af socialpædagogikkens spatiale dimension og indkredse en hypotese om pædagogiseringen af urban marginalitet. Denne tentative sondering går frem i tre skridt.

Først trækker jeg på teoretiske og empiriske bidrag af international og national karakter for at destillere socialpædagogikkens spatialitet, som den etablerer og udfolder sig gennem forskellige epoker af den kapitalistiske samfundsformation. Her søger jeg ikke så meget teoretisk syntese eller empirisk præcision som et skærpet blik for forholdet mellem by, kapitalisme og socialpædagogik, som det etablerer og forandrer sig fra slutningen af 1800tallet og frem til i dag.<sup>1</sup> Dernæst trækker jeg på Wacquant's (2008) begreb om avanceret marginalisering for mere deduktivt at efterspore, hvorvidt de egenskaber og dynamikker, han hævder karakteriserer og driver urban marginalisering omkring årtusindeskiftet, kan genfindes empirisk i en dansk kontekst.

---

*1 Jeg trækker her bl.a. på kilder fra et igangværende studie af måderne unge i byen problematiseres.*



Til sidst fremlægger jeg mere induktivt og søgende hypotesen om pædagogisering af urban marginalitet forstået som et særligt regime for velfærdsstatslig håndtering af den kapitalistiske overskudsbefolkning i byerne – de udstødte, afskummet – i de sidste godt tyve år. For at indkredse dette forhold har jeg læst bredt og på tværs af nyere, danske studier fra de socialpædagogiske felter: psykiatri, handicap, anbringelse, forebyggelse mv. Jeg har ikke foretaget et systematisk review, men mere selektivt indsamlet forskellige, relativt heterogene undersøgelser af både socialpædagogiske forhold og urban marginalitet mere bredt. De adresserer ikke nødvendigvis selv forholdet mellem by og socialpædagogik (og kapitalisme), de arbejder ikke nødvendigvis selv med samme teorigrundlag og de forholder sig ikke nødvendigvis til hinanden, endside diskuterer samme problemstillinger.

Det udvalg af studier, jeg her inddrager, skal altså ikke forstås som udtømmende, og det analytiske greb skal ikke forstås som en konstruktion af en idealtipe, men snarere udvalgte studier i en syntesesøgende og hypoteseindkredsende proces. En sådan analytisk skitser bidrag kan ses på to niveauer: Dels er det en invitation til at se socialpædagogik i byen som rammesat af andet og mere end politiske styringsrationaliteter og -teknologier. Dels er det en ansats til et forskningsprogram, der undersøger socialpædagogik som en institution, der er helt og aldeles integreret i byerne.<sup>2</sup>

På denne baggrund skitserer jeg en socio-spatial pædagogiks materielle (byernes nye økonomi, segregering og velfærdsstatslig omkalfatring) og symbolske konstituentur (stigmatisering, racialisering, og farliggørelse) og de dynamikker, der regulerer den (profitmaksimering, social strid om offentlige goder, klassekamp om værdighed og social ære). Jeg argumenterer i artiklen således for den hypotese, at byerne udgør en særlig kontekst for håndteringen af marginalgrupper og at vi ser fremvæksten af en nyt socialt, urbant og pædagogisk spørgsmål eller en pædagogisering af urban marginalitet kendetegnet af professionalisering, pluralisering og penalisering.

## Marginalisering i byen

Ud fra et historisk perspektiv kan man sige, at sociale og pædagogiske initiativer overordnet produceres for at tage hånd om de sociale spørgsmål, der til gældende

<sup>2</sup> Jeg fokuserer her på byen, også selv om en række af de egenskaber og dynamikker, jeg fremhæver, ikke er eksklusivt bymæssige, men også gældende for landet som helhed. Det kalder på en nærmere analyse både af hele det geografiske rums udformning og hierarki og de bymæssige strukturer i Danmark som sådan, som er for omfattende at udfolde her. For nu nøjes jeg med at bemærke, at ginifaktoren er substantielt højere og er desuden steget mere i de store byer end i de små, ligesom der er flere personer i lavindkomstgruppen (defineret som 50% af medianindkomsten) i de store byer end i de små (om end visse mindre byer har oplevet større stigning, fx er andelen af fattige i Guldborgsund Kommune steget fra 4,8% i 2000 til 8,5% i 2020, svarende til en stigning på små 80%, mens København er steget fra 11,1% til 16,3% i samme periode, svarende til en stigning på små 50% - Aalborg skiller sig ud med en stigning fra 6,5% til 12,5% svarende til godt 90%), se Danmarks Statistiks statistikbank (hhv. tabellen IFOR41 og IFOR12P).

tider vinder frem. Som den tyske pædagogikforsker Hermann Giesecke skriver, var socialpædagogikken et slæbetov til socialpolitikens bestræbelse på at afværge truslen fra den voksende arbejderklasse: Socialpædagogikken var frem til 1. verdenskrig ”en omsorgsfuld holdning over for proletarbarnets skæbne, som man på patriarkalsk vis ville hjælpe i dets elendighed” (Giesecke 1981:145). I sine skrifter om folkeopdragelse fra starten af 1900tallet skriver den danske pædagog, skoleleder Sofus Bagger, at den sociale uro, de sociale og generationelle kløfter og de sociale problemer, der er skabt med ”det nye samfund” (særligt i byen men også i landet som sådan), må imødeses med en folkeopdragelse, der kan ”lægge grunden til den samfundsfølelse, som fører ud over klassekampen og baner vej for den sociale fred” (Bagger 1909:5).

Historiske studier minder imidlertid om, at der eksisterede fattigdom i byerne før industrialiseringen. I det sekstende og syttende århundrede opførtes en række anstalter med sigte på at indespærre de omvandrende tiggere, der kendetegnede det krigshærgede Europa (Geremek 1997). Foucault (1988) bruger netop begrebet ”den store indespærring” til at indfange de bestræbelser, der ”i fornuftens tidsalder” tog sigte på at ekskludere de gale, de fattige, de tiggende osv. og internere dem i arbejdsanstalter. Fattighuse, arbejdsanstalter og senere fængsler blev opført for med streng arbejdsdisciplin at både straffe og forbedre den indsatte, og skulle, som galgen tidligere havde gjort, virke afskrækkende på byens tiggere og vagabonder (Henningesen 2007). Urbaniseringen og industrialiseringen skaber således ikke, men omskaber og nyskaber en række institutioner til at håndtere marginalitet i de voksende byer .

Opkomsten af opdragelsesanstalter og børneasyler i 1800tallet kan ses som eksempler på netop dette (Hansen 2011), men også almengørelsen af skolesystemet (de Coninck-Smith 2000), udviklingen af en palette af ”særinstitutioner” (Lützen 1998) og ikke mindst patruljeringen af byrummet som sådan (Christensen, Koch & Stevnsborg 1983). Gadebørnene – gadedrengen – skulle væk fra gaderne og ind i ordnede og ordnende bygninger (de Coninck-Smith 1991a, 1991b), de mest problematiske skulle anbringes på landet, hvor lyset og arbejdet i Guds frie natur skulle virke frelsende på det fordærv, den syndefulde by havde næret (Løkke 1990), og selve byens forfald skulle modvirkes gennem opdragende og velgørende initiativer (Villadsen 2004).

### Produktionen af nye sociale problemer

Kritisk sociologi og kriminologi – ikke mindst studier af ”statens sociale kontrol” – har længe hævdet, at straffe- og socialpolitikken ofte (hvis ikke altid) producerer ”offentlige fjender”, som kan bebrejdes forskellige og skiftende sociale og økonomiske problemer, og som ”holdes på plads” af forskellige typer af straf- og støtteordninger (se f.eks. Cohen & Scull 1983). Med begreber om social kontrol og moralsk panik har sådanne studier sat fokus på mediernes



betydning i den sociale produktion af sociale problemer og deres løsning i lyset af den kapitalistiske industribyes klassespændinger (Cohen 2011). Hvad der ofte beskrives som mere ”oplyste og menneskelige” socialpædagogiske indsatser, betragtes i et sådan kritisk perspektiv mere som en måde hvorpå de herskende klasser benytter de statslige kontrolinstitutioner til at fastholde og forstærke klasseforskelle og til at befæste deres klassemæssige dominans. Den stadige opfindelse af nye klientgrupper og problemfelter kan i dette lys ses som en udvidelse af kontrolsystemet og som en reproduktion af det kapitalistiske system som helhed.

Særligt Birminghamskolens studier af arbejderklassekultur blandt unge mænd viser, hvordan den vedvarende produktion af nye subkulturer og kategoriseringen af disse som ”offentlige trusler” hænger sammen med (kriser i) industri- og velfærdssamfundets kapitalistiske økonomi (Hall m.fl. 1978). Cohen (2005) argumenterer for, at arbejderkvarteret i byen i løbet af 1950erne og 1960erne opløses, funktionstømmes og forslummes: Antallet af arbejdspladser falder og folk flytter ud, mens nye indvandrere flytter ind, saneringsprojekter går i gang, gaden mister sin oprindelige funktion og de gamle udvidede netværk erstattes af isolerede kernefamilier. Det fører til, at angst og spænding breder sig i takt med deklasseringen og forældre-barn/ung relationen bliver spændingsfyldt og præget af generationskonflikt. Blandt de unge opstår specifikke subkulturer, som på magisk vis løser disse modsætninger (Cohen 2005).

I Bay & Vinds analyse af læderjakkerne argumenterer de for, at denne gruppe opstod i arbejderungdommen og særligt i de traditionelle arbejderkvarterer på broerne i København og de større provinsbyer, som var præget af ”decideret slum, befolket af en blanding af lumpenproletarer og nyindvandrere fra landet” (Bay og Vind 1980:16). De var unge og placeret lavt i arbejdspladshierarkiet og ofte varetog de anakronistiske arbejdsfunktioner, som var på retur. De nye prestige-jobs var flyttet til byens udkant og den særlige mandeidentitet, der udvikledes, var således ”en kollektiv reaktion og en kompensation for manglen på individuel myndighed og autonomi” (Bay & Vind 1980:17).

For Nielsen (1981:26) indebærer forslumningen af arbejderkvartererne også en stigning i ungdomskriminaliteten, særligt ”vandalisme, optøjer og tyverier”, der kan forklares ”som ritualiserede protester mod den dehumanisering af kvartererne, der finder sted”. Eller som Bay skriver: Unge gør modstand mod truslen om krænkelser af deres territorie med brug af på overfladen racistiske udtryksformer, ”som i virkeligheden handler om den systematiske marginalisering og kapitaltømning af kvarteret, som er foregået i hele efterkrigstiden” (Bay 1982:137).

Opkomsten og udbredelse af ungdom – som en særlig tidsperiode adskilt fra barndom og voksendom – i en efterkrigstid præget af økonomisk opsving og velfærdsstatslig udvidelse former sig altså i byerne med særskilte kulturelle

udtryk, som medfører en række nye socialpædagogiske institutionsdannelser. Ungdomsklubber er et eksempel på, hvordan problematiseringen af unges færden på gaderne førte til dannelsen af en særlig socialpædagogisk institution i 1940'erne (som særligt udbyggedes i efterkrigstiden).<sup>3</sup> Trods velstandsstigning var arbejderboligerne stadig små og de unge brugte derfor gaderne og kaffebarerne som tilholdssteder. Frygten for, at de unge dermed skulle ende i kriminalitet og udvikle tilpasningsvanskeligheder, var en af drivkræfterne i udviklingen af ungdomsklubber, som tilbød "sunde aktiviteter" med vægt på de unges egne interesser. Klubberne skulle således være steder, hvor ungdomskulturen kunne dyrkes i trygge rammer og formes efter idealer om demokrati, samtale og hyggeligt samvær (Hansen 2014b).

### Det lokale som genstand og frelse

Med suburbaniseringen og affolkningen af byernes arbejderkvarterer sker der også et skifte i orientering af både politik og forskning i retning af de nye forstadsbebyggelser og deres problemer. Problematiseringen af satellitbyens betonbørn og dens fremmedgørelse i et moderne velfærdssamfund præget af aftraditionalisering er et sådant fokuspunkt, som både er til stede i ungdomsforskningen og -politikken (se f.eks. Bech Jørgensen 1979, 1981; Bertelsen 1981; Bjerg & Elle 1982; Nielsen 1981). Der var således en udbredt opfattelse, at ungdomsarbejdsløshed, kommerciel udnyttelse af de unge som forbrugere, ny teknologi og nye familieformer var sammenfaldende problemstillinger, som dels var særligt nedbrydende og fremmedgørende, dels var betingelser for produktion af nye unge identiteter og kulturer præget af normforvirring og anomi. Denne problemforståelse førte til skabelsen af nye institutioner som produktionsskoler og arbejdsløshedsprojekter, men også flere opsøgende initiativer, der skulle opspore de unge i deres lokalsamfund og vejlede dem ind i etablerede aktiviteter (Regeringens Ungdomsudvalg 1982).

Allerede i slutningen af 1970'erne skrev Cohen (1979), at den sociale kontrol i byerne var i forandring. Han brugte termen "community control" om de former for formel social kontrol, der iværksattes uden for de traditionelle behandlings- og straffeinstitutioners vægge, dvs. uden for fængslerne, opdragelsesanstalterne, fattiggårdene, sindssygehospitalerne osv. Cohen

<sup>3</sup> Ungdomskommissionen (1948) skrev om "den tilflyttede ungdoms særlige problemer", at de unge fra provinsen ikke bare kunne have svært ved at finde logi i byen eller klare dens leveomkostninger (så de forledes til at tage et vellønnet men mindre fremtidssikkert arbejde), men at "selv den bedst udrustede og fremadstræbende unge kan trænge til Vejledning og Støtte med Hensyn til Udnyttelse af sin Fritid paa et nyt og fremmed Sted" (s. 11). Kommissionen så imidlertid med langt større bekymring på de alvorlige overgangsvanskeligheder som mødte "den Gruppe af unge, der flytter ind til Hovedstaden uden et bestemt Maal, alene draget af den tiltrækningskraft, som en Storby altid vil udøve på Ungdommen" (s. 11). Mens Kommissionen så de eksisterende ungdomsforeninger, herberger, pensionater, arbejds- og træningsskoler (der kunne give de unge selvrespekt gennem orden) som en del af løsningen, foreslog de endvidere at oprette et særligt kontor for rådgivning, vejledning og oplysning om vilkårene i byen (s. 32).

beskriver, hvordan disse kontrolformer indebærer, at grænserne mellem institutionernes indre og ydre bliver mere utydelige, at nettet udvides og dets masker udtynnes, at interventioner maskeres og forklædes som noget de ikke er, at det private og det offentlige smelter sammen, og at det lokale fungerer som en måde at absorbere og reintegrere de grupper, der udpeges som afvigere samtidig med at kontrolsystemerne trænger dybere ind i den sociale krop, det lokale. Forestillingen om at kontrollere afvigelse ved at integrere problematiserede befolkningskategorier som fx kriminelle, stofbrugere og sindslidende i byens lokale miljøer og kvarterer viser sig altså snarere at supplere end erstatte det kontrolsystem, der ekskluderede afvigerkategorier fra byerne og internerede dem i afsondrede anstalter på landet, så der således er tale om en udvidelse af hele kontrolsystemet.

Med Rose (1996) kan man sige, at socialpædagogikken bliver en del af en styringsstrategi, der søger at inkludere de ”afvigende elementer” lokalt. De pædagogiske institutioner, der håndterer storbyens marginalgrupper skal ikke længere være en adskilt verden, men et åbent tilbud med flydende grænser mellem inde og ude, mellem indsat og ansat, mellem lokalmiljø og lokal institution. Ungdomsklubber skal åbne sig, gadeplansarbejdet udvides, boligsociale medarbejdere ansættes, psykiatrien placeres i distrikter, botilbud og hybelfællesskaber i nærmiljøet. På baggrund af midt-1980ernes debat om gadebørn i byen gennemførte Juul & Ertmann i 1990 en undersøgelse, der konkluderede, at der findes ”miljøer, der virker som en magnet på unge, der har problemer” (s. 13), at gademiljøerne fungerer som ”overlevelseskulturer” uden ”værdiorientering” præget af udnyttelse og fællesskab, som kan ”opsluge” de unge, og at der derfor er behov for åbne anonyme rådgivninger, tværfagligt samarbejde og at forvaltningerne ”bevæger sig ud i miljøerne og forsøger at hjælpe de unge dér, hvor de er” (s. 27). I et mere kritisk perspektiv argumenterede bl.a. Johansen (1988) og (Langager 1985, 1991) for, at ambitionerne om tværfagligt samarbejde og forebyggelse usynliggjorde den sociale kontrol, producerede ukontrollerede og uoverskuelige informationsmængder og i det hele taget skabte et ”gennemlyst lokalmiljø” med socialarbejdere på hvert gadehjørne, der registrerer afvigelsestegn og pejler sig ind på de mulige sociale problemer, der kunne tænke sig at opstå for dermed at forhindre dem i at udvikle sig (se også Petersson 1995; Schmidt & Kristensen 1988).

### **Marginalisering i storbyerne omkring årtusindskiftet**

Hvis velfærdssamfundets moderne industriby og dens forstæder så at sige kaldte på det lokale for at løse marginaliseringsproblemerne, så skete der med opkomsten af den postindustrielle og neoliberale by et skifte i urban marginalisering og dets sociale og pædagogiske modsvar.

Med begrebet om avanceret marginalisering betegner Loïc Wacquant et nyt fattigdomsregime i storbyerne, som vokser frem fra slutningen af 1980erne, og

som til forskel fra tidligere hverken er residual, cyklisk eller konjunktuel, men indlejret i byernes nye økonomi og stimuleret af lønarbejdets fragmentering og velfærdsstatens tilbagevinding (Wacquant 2008). Wacquant argumenterer for, at den globale restrukturering af kapitalismen medfører en afsocialisering og intern heterogenisering af arbejdskraften. Fattige områder adskilles fra de økonomiske konjunkturers udsving og fastholdes i permanent fattigdom. I disse områder koncentrerer storbyens fattigste mennesker og områderne stigmatiseres på nye måder: Til forskel fra tidligere tider er territorielle stigma på kanten af årtusindskiftet autonomiseret, nationaliseret og demokratiseret, sidestillet med social disintegration og racialiseret. Og så vækker det kollektive følelser som afsky og frygt, hvilket ofte fører til strafferettede korrigerende foranstaltninger (Wacquant, Slater & Pereira 2014). Som konsekvens forandres også områdernes interne komposition. Stederne mister mening, bliver rene opbevaringssteder for samfundets afskum, som også mister ghettos og arbejderklassekvarterernes traditionelle beskyttelsesforanstaltninger i form af egne kulturelle udtryk og organisationer og et funktionelt bagland, der kan træde til i perioder med arbejdsløshed, sygdom eller andre midlertidige nedgangsperioder. Resultatet er fremkomsten af et atomiseret urbant prekariat præget af økonomisk forfald og social usikkerhed (Wacquant 2008).

Wacquant argumenterer videre for, at de offentlige og officielle modsvar til denne prekarisering kan indfanges som en bevægelse fra velfærd mod den kombinerede udrulning af workfare og prisonfare forenet af samme moralsk-behavioristiske filosofi. Mens socialstatens bløde hånd trækkes tilbage, udrulles ifølge Wacquant altså straffestatens hårde hånd i form af ”fængslet og dets fangearme” (Wacquant 2009). Selv om der også i Danmark i 1990'erne indførtes flere straffende tiltag – voldspakker, ungdomskontrakter, ungdomssanktion (Vestergaard 1991), så akkompagneredes dette af faglig kritik ”indefra” (Bertelsen 1988; Johansen 1989), og det er først efter årtusindskiftet, at straffestaten for alvor filtreredes ind i socialstaten.

I det følgende undersøger jeg først de egenskaber og dynamikker, der kendetegner urban marginalisering i danske byer, og dernæst karakteren af de socialpædagogiske tiltag, der iværksættes for at håndtere det aktuelle sociale spørgsmål.

### Urban marginalisering efter årtusindskiftet

Marginalisering i de større danske byer i dag kan med inspiration fra Wacquant karakteriseres ved både materielle og symbolske egenskaber og dynamikker. Et centralt kendetegn ved de sidste godt 20 års marginalisering er, at den udvikler sig i en tid med stigende ulighed trods stigende økonomisk vækst. Tager man gini-koefficienten som simpelt ulighedsmål, så er den for hele landet steget med 34% fra 1990 til 2020, men mest i hovedstadsområdet og de store byer (i København med næsten 50%). Men økonomisk ulighed er ikke den eneste

måde byen deler sig på og marginalisering tager sig ud. Også chanceulighed, mobilitetsforringelser, ulighed i sundhed og et boligmarked, der i stigende grad opdeles mellem ejere og lejere, aftegner konturerne af den urbane marginalisering (Andersen & Winther 2010; Harding & Munk 2020; Karlson & Landersø 2021; Larsen 2014). Fra et geografisk perspektiv går den stigende ulighed hånd i hånd med bymæssige gentrificeringsprocesser: middel- og overklasserne vender så at sige tilbage til byen, fortrænger i varierende hastighed arbejderklasserne og forandrer byernes strukturelle og kulturelle komposition (Larsen og Hansen 2008, 2015). En af de knap så diskuterede effekter af ”byfornyelserne” og ”byernes genrejsning” er den polariserede sameksistens af fattigdom og velstand, dvs. de effekter byens dobbelte karakter og ændrede klassestruktur har på de sociale relationer, hverdagslige interaktioner og symbolske grænsedragninger såvel som på måderne byen og dens steder, rum og institutioner indtages og udfyldes (Roy 2018; Nygaard-Christensen og Bjerger 2022).

I forlængelse af dette har byernes beskæftigelsesstruktur været i forandring hånd i hånd med interne mutationer i lønarbejdet (Ilsøe 2016, Rasmussen et al. 2019, Berglund et al. 2020). Det gælder både byernes afindustrialisering, den fortsatte udbredelse af servicesektoren og prekariseringen af en lang række arbejdssituationer, der indikerer, at lønarbejdet i sig selv er blevet en kilde til usikkerhed (Geelan, Pedersen & Ribe 2017; Hvid og Falkum 2019; Wingender, Pedersen & Nielsen-Gravholt 2017). Endvidere kan man tale om både en afproletarisering og en afsocialisering af lønarbejdet. Hvor marginaliseringen i første halvdel af 1900tallet var præget af at arbejdere forenedes om at være arbejdere, organiserede sig kulturelt og politisk omkring en arbejderidentitet, så er den dalende faglige organisering (inkl. de såkaldt gule fagforeningers vækst) en god indikator på den fortsatte opløsning af arbejderbevægelsen (Arnholtz & Navrbjerg 2021). En væsentlig medvirkende faktor er uddannelsessystemets ekspansion, der producerer en overflod af karrierebaner og transitionsveje, som adskiller sig markant fra de ældre generationers, samtidigt med at antallet af unge, der ikke erhverver sig en ungdomsuddannelse er (svagt) stigende (Birkelund, Karlson, og Reimer 2021; Danmarks Statistik 2021).

Desuden er den vedvarende omkalfatring af den offentlige sektor også en kilde til marginaliseringens udtryk og konsekvenser. Dels har besparelspolitikkerne som konsekvens, at hjælpesystemet snarere end at lindre ofte også bidrager til at forværre den sociale usikkerhed, dels bidrager de til at sprede usikkerhed til medarbejdere også, som underlægges stigende arbejdsbyrder, dokumentations- og evalueringsopgaver, indlejres i monitorerings- og standardiseringspraktikker og i det hele taget arbejder med bevidstheden om en snarlig organisationsændring eller fyringsrunde (Sehested 2002, Frørup 2011, Hansen 2011, Kamali & Jönsson 2018). På samme måde som effektiveringen af den offentlige sektor skulle rette op på de velfærdsprofessionelles ressourcetilstand, skal også marginalgrupper møde en fast behandling, hvor adfærdskrav kombineres med straffende sanktioner.

Hånd i hånd med disse dynamikker går opkomsten og spredningen af en række nye symboler, der skærper skellet mellem byens *honestiores* og *humiliores*, mellem ønskværdige æresborgere og de ydmygede, nedværdigede og frastødende udskud (Wacquant 2015, Hansen 2021). På den ene side kan man her se hyldesten til entreprenører og højt kvalificerede internationale medarbejdere i de kreative og innovative erhverv og vækstende virksomheder, der præsenteres som attraktive ressourcer og byernes redning. På den anden side kan man se den paradoksale kombination af *de jure* inklusion og *de facto* segregering af marginaliserede kategorier som uuddannede, arbejdsløse, fattige, migranter og hjemløse, der forstås som utryghedsskabende, farlige og uønskede (Køber, Olsen, og Jønsson 2021).<sup>4</sup>

Disse forhold har desuden betydning i de hverdagslige relationer, hvor marginaliseringen håndteres. Mens Wacquant (2008) beskriver stedernes opløsning og tabet af et bagland som en erodering af lokale sikkerhedsnet (familie, kirke mv.), der tidligere kunne støtte i modgangstider og kapitalens kriseperioder, der får som konsekvens, at individerne i de fattige og stigmatiserede områder i højere grad må forlade sig på individuelle strategier som *bustling*, så peger danske studier *både* på, at disse steders fælles institutioner og organisationer ikke er så nedbrudte og at der er fælles, stedlig meningsproduktion, der kan lette følelsen af sårbarhed såvel som udgøre en materiel basis for afhjælpning af nød (Christensen & Jensen 2012, Hansen 2021). Müller m.fl. (2015) peger på, at mennesker, der rammes af fattigdom, generelt søger at optimere deres ressourcer og alt efter deres sociale position og situation forlader sig på sociale netværk, gæld (lån fra venner og familie og lånefirmaer), sort arbejde, salg af ejendele, stram budgetplanlægning og afsavn.

Hvis marginalisering skal håndteres gennem langsigtede eller kortsigtede strategier, så ser det imidlertid også ud til, at de statslige aktører og institutioner – ”samfundet”, ”systemet”, ”politikerne” – ikke blot fungerer som ressourcer, men også som modstandere eller sociale fjender. Det gælder desuden ikke blot, når der aktivt søges hjælp, men også når staten aktivt intervenserer og angriber ikke de marginaliserede positioner eller situationer, men snarere de personer, den selv bidrager til stigmatiseringen af og selv udstøder.

Andersen (2020) viser f.eks., at erfaringen med at ”sidde fast i systemet” fører til afmagt og fremtidsmistro, mens bl.a. Kjær (2021) viser, at stigmaerfaringer forstærkes af erfaringer med hjælpesystemets modvilje, så det at søge hjælp i sig selv bliver omkostningsfuldt og belastende, ”en kamp” (se også Falster 2021; Juhl 2016; Rasmussen, Pedersen & Pagsberg 2020).<sup>5</sup> I en analyse af beboeres

<sup>4</sup> Se fx Folketinget (2017, 2018) for de illustrative love om zoneforbud og utryghedsskabende tiggeri.

<sup>5</sup> Som (Bourdieu 2000) gør opmærksom på, er forholdet til fremtiden blandt subproletariatet generelt usikkert og præget af tusindårsforhåbninger. I det hele taget vil det være et selvstændigt studie at undersøge hvilke former for mening og handling, der produceres over tid i de nederste



oplevelser af staten i Gellerup viser Johansen & Jensen (2017) yderligere, at følelsen af at være underlagt en biopolitisk intention om at kultivere sted og mennesker – udtrykt som en oplevelse af, at ”de vil have os ud” – producerer en gensidigt fjendtlig relation mellem staten og de marginaliserede og stigmatiserede grupper. De viser således, at en af byfornyelsens paradoksale effekter består i, at statens interventioner – ekspropriering, spredning, repressive polititiltag og vidtgående sociale indsatser – ser ud til at styrke konflikten med visse beboere såvel som distancen mellem de forskellige beboergrupper.

Den stigende ulighed og faldende sociale mobilitet udfordrer således det håb som de forskellige fraktioner af arbejderklasserne (herunder også reservearméen og pjalteproletariatet) i årtierne efter anden verdenskrig kunne have for en bedre fremtid og konvergerer ikke bare med den modløshed, resignation, afmagt og fatalisme, som er marginaliseringens følgesvend, men også med symbolsk distancering, der gør marginalgrupperne uønskede i det lokale område. Selv om de lokale omgivelser, staten og civilsamfundet kan lindre marginaliseringens effekter, så ser det altså ud til, at de også kan fungere som forhindringer og modspillere. Og denne følelse af at være uønsket og blive smidt ud forstærkes givetvis i takt med at byen som helhed forandrer sig, boligpriser og huslejer stiger, den kulturelle produktion henvender sig opad i det socio-symbolske hierarki og legitime rum indsnævres og designeres.

Med Wacquant kan man altså sige, at velfærdsstaten i betydningen social-økonomisk understøttelse og sikringsrettigheder er trukket tilbage, mens en ny socialpædagogik rulles ud for at tage vare på marginaliseringen i byerne.

### **Pædagogiseringens karakteristika i den neoliberale by**

Hvad kendetegner så de sociale og pædagogiske tiltag, der iværksættes for at håndtere de sidste tyve års urban marginalisering? I det følgende fremhæver jeg fire egenskaber: et stadigt mere professionaliseret korps af socialarbejdere, en pluralisering af metoder, nye kategoriale forståelsesrammer og intensiverede relationer mellem politisk-ledelsesmæssige lag, socialarbejdere og de subjekter, der henvender sig til.

### **Udbredelse, professionalisering og skærpet konkurrence**

Den stadige udbredelse af sociale og pædagogiske institutioner synes præget af både professionalisering og pluralisme. Velfærdsarbejdere er generelt blevet flere, længere uddannet og tager sig af et bredt og udbredt arbejdsfelt. F.eks. har politikker om inklusion og forebyggelse ikke ført til en afvikling af specialskoler eller anbringelser. Samtidig er der sket en tilstrømning af nye medarbejdergrupper, især frivillige, private organisationer,

*dele af det sociale rum (se Hansen 2021). Den gadekultur Kalkan (2018) fremanalyserer blandt marginaliserede unge mænd på Nørrebro synes således relativt stabil på tværs af tid og sted.*

interesseorganisationer, brugersammenslutninger og politi. Resultatet er ikke så meget en lineær afskaffelse af tidligere tiders (forestillet homogene) professionelle identitet, som det er produktionen af nye betingelser for stridighederne mellem de forskellige, sameksisterende identiteter og et brud i det hegemoni, det professionelle etos om solidaritet, venlighed og forståelse tidligere besad (Sehested 2002; Vitus 2017).

Denne udbredelse, professionalisering og pluralisme bestemmes af i hvert fald to bevægelser: (re)privatisering eller neofilantropisering og politi- eller straffiggørelse af de socialpædagogiske arbejdsområder og praksisformer. Villadsen (2004) beskrev allerede for 15 år siden socialpolitikken og det sociale arbejde som præget af en genkomst af filantropiske troper om hjælp til selvhjælp og åndelig fattigdom. Denne bevægelses diskursive karakter kan imidlertid også betragtes i lyset af den faktiske fremkomst af private aktører i og på tværs af hele velfærdsarbejdet. I 1980'erne producerede presset på velfærdsstatens professionalisering og bureaukratisering en tale om behovet for frivillige aktører, og sociale hjælpeorganisationer har da også i lang tid været etablerede producenter af velfærdsarbejde. Men særligt de seneste tyve år har været præget af både udlicitering og en generel udbredelse og professionalisering af disse aktører. På beskæftigelsesområdet er "anden aktør" blevet en integreret del af aktiv socialpolitik. På anbringelsesområdet har private opholdssteder siden 1980'erne (gen)etableret sig, men særligt siden 2006 har familiepleje i forskellige former været drevet frem af besparelseshensyn og ideologier om mindsteindgreb på den ene side og professionaliseringsbestræbelser i form af uddannelse og organisering på den anden side (Bryderup, Engen & Kring 2017; Lavaud 2018). På samme måde giver ideologier om civilsamfund og markedsbaseret konkurrence – under bannere som partnerskaber, samskabelse, mv. – i kombination støtte til organisatoriske nyskabelser, fx i regi af sociale fonde (Andersen 2018). Det betyder ikke bare, at frivillige (i forskellige udformninger: bekymrede ældre, der samler sig om Natteravn-initiativer i deres lokalområde, unge der kombinerer viljen til at gøre en forskel med CV-optimering) finder vej til det sociale arbejde, men også at fundraisere, koordinatore mv. indtager centrale positioner og spiller vigtige roller i synliggørelsen af enkeltorganisationer og -initiativer, som lobbyister, dokumentations- og kommunikationsspecialister mv. Endelig betyder ideologien om *at have været der selv*, at ikke-uddannede eller autodidakte, tidligere rødder eller andre med "brugererfaring" legitimt kan etablere sig i selvstændige institutioner (som støttepersoner, mentorer eller brugerdrevne væresteder) eller få ansættelse i ellers professionaliserede institutioner (som fx sikrede institutioner, hvor "ben i næsen" og "hår på brystet" trives side om side med uddannelsesmæssige kvalifikationer) (Hansen 2011).

Den anden bevægelse kan man kalde politi- og straffiggørelsen af socialpædagogikken. Mens ungdomsfængslet blev afskaffet i 1970'erne og antallet af sikrede pladser var relativt begrænsede, så opstår der overlappende en institutionalisering af nye samarbejder, der både bidrager til at pædagogisere

politiet og politisere pædagogikken (Vestergaard 2017). Selv om straf og fængsling må ses som integrerede socialpædagogiske institutioner, således som historiske studier lærer os, så kan det meste af 1900tallet ses i lyset af sociale indsatsers dominans: begrænsning af magtanvendelse i opdragelsesanstalterne, afvikling af ungdomsfængslerne i 1970erne, og en lovgivning, der generelt har tilstræbt at friholde børn og unge fra fængsler og begrænset politiets involvering i børnesager (Hartlev 1991; Nielsen 1999; Vestergaard 2004). Siden 1990erne og særligt med opkomsten af Ungdomssanktionen i 2004 kan man imidlertid iagttage en stigende brug af straf, strengere domme, udviklingen af sikrede institutioner, nye magtanvendelsesmuligheder og politiets involvering i både SSP-samarbejdet og kriminalpræventive initiativer, i nye stillinger som f.eks. socialfaglig forebygger og i nye institutioner som Ungdomskriminalitetsnævnet, som fundamentalt bryder med de socialfaglige vurderingers dominans og placerer børn og unge i et juridisk styret retssystem (Hansen 2016).

Man kan således sige, at hele det socialpædagogiske hjælpe- og kontrolsystem udvides, spreder sig i byen og reintegreres i kombinationer af profession, filantropi og straf. Pædagogiseringen af urban marginalisering efter årtusindskiftet er således kendetegnet ved en skærpet konkurrencesituation internt i korpset af socialpædagogiske aktører og institutioner, som følge af ressourceknaphed og markedsgørelse. Hvis selve det socialpædagogiske arbejde opstod som et marked for gode gerninger og som en kamp om retten til at levere uegennyttige handlinger parallelt med og som en integreret del af udviklingen af velfærdsstaten, så har omkalfatringerne af den offentlige sektor og den neoliberale hyldest af både marked og entreprenør tilspidset de interne relationer mellem de forskellige socialpædagogiske aktører og institutioner og skabt en permanent usikkerhed om det organisatoriske eksistensgrundlag (Fjordside 2021; Hansen 2021). Hvem har politisk-bureaukratisk medvind og modvind, hvem kan dokumentere effekt, hvem bruger nyeste metode, hvem kan effektiviseres, hvem leverer billigste ydelse, hvem lurer næste niche, hvem viser sig som uundværlig og hvem som overflødig?

### **Metoderne og teknikernes mangfoldighed – og kommercialisering**

For det andet betyder den historiske spredning af pædagogiske institutioner, at der eksisterer en mangfoldighed af pædagogiske teknikker og metodeforskrifter. Nye politiske og pædagogiske bevægelser erstatter ikke de etablerede metoder fra den ene dag til den anden, men indgår i kontinuerlige brydninger præget af institutionelle trægheder, praktiske omstændigheder, generationelle forskelle osv. (Hansen 2011; Jensen 2019; Vitus 2017, 2018). Med det forbehold vil jeg pege på fire væsentlige og sameksisterende metodiske logikker, der så at sige flankerer mere tværgående teknikker som pædagogisk samtale, personlig hjælp og pleje, og fælles aktivitet.

Først og fremmest ser det ud til, at behandlingsideologien, der grundlagdes med institutionaliseringen af psykologien og psykiatrien i den første del af 1900tallet, ikke bare fortsætter men også udvides og forstærkes af den vedvarende medikalisering og stigende diagnosticering af befolkningen som helhed og marginaliserede grupper i særdeleshed (Bryderup 2011; Langager 2014. Se også Psykiatrifonden 2015; Social- og Indenrigsministeriets benchmarkingenhed 2020).

Dernæst ser det også ud til, at forskellige empowermentideologier vinder indpas i form af så forskelligartede praksisformer som borgerinddragelse, ressourcefokusering, aktivering, motivationsarbejde. På det psykiatriske område kan vi således observere en fortsat strid mellem hospitalspsykiatrien (med fokus på patienter, diagnosticering og sygdomsbehandling) på den ene side og socialpsykiatrien (med fokus på borgeres sygdomshåndtering i social kontekst) på den anden side (Oute & Johansen 2021). Man kan således sige, at forestillingen om borgernes bemægtigelse af eget liv på den ene side forstærkes af organisering af bruger- og patientgrupper, men svækkes af socialpædagogisk teknificering på den anden side, som på den måde gøres til en behandlingsteknik eller en kompetenceorienteret selvhjælp, som når boligsocialt arbejde skal bidrage til at ”løfte” den lokale befolkning (Andersen, Bilfeldt & Jørgensen 2012; Fallov 2010a; Kamali & Jönsson 2018:253-254; Vitus 2018. Se også Cruikshank 2003).

Mens både behandlings- og empowermentmetodologier har en længere historie er fremvæksten af evidensbaserede metoder og (be)handlingsprogrammer karakteristisk for de seneste 20 års socialpædagogik, ikke mindst siden Mandag Morgens debatoplæg Virker Velfærd? fra 2004 (Frørup 2011; Laursen 2016; Pedersen 2016; Pedersen, Prieur & Laursen 2017). Selv om det både er mangetydigt, hvad der menes med evidens og hvordan metoder, der hævder at være evidensbaserede, konkret praktiseres, så har fremvæksten af denne særlige politiske og behandlingsmæssige ideologi dels ført til en øget import af manualbaserede koncepter (ikke mindst promoveret af Socialstyrelsen) og tilhørende aktører (som virksomheder og leverandører), et nyt socialpædagogisk vokabular domineret af formuleringer som ”det, der virker” og ”dokumenteret effekt”, og dermed også nye muligheder for og forbindelser mellem eksternt kommerialisering og intern konkurrence på markedet for gode gerninger.

Endelig er det væsentligt at være opmærksom på socialpædagogikkens straffende element. Den hverdagslige skelnen mellem straf og pædagogik (modstillet som væsensforskellige siden C.C. Møllers kritik af familiepleje i 1800tallet og på ny af SL's formand i forbindelse med magtanvendelse i 2010'erne) synes at glemme, at straf har været og er et integreret middel i en lang række pædagogikker. På samme måde må den historiske formindskelse af særligt fysisk straf og ikke mindst den sociokulturelle devaluering af fysisk vold som opdragelsesnorm og hverdagslig omgangsform ikke få os til at overse, at en væsentlig del af socialpædagogikken

består i udøvelsen af statsautoriseret magt (Hansen 2011; Jensen & Kragh 2020). Men denne historiske bevidsthed må omvendt heller ikke affærdige det genuint specifikke ved de sidste 20 års politiske, juridiske og institutionelle skærpelse og legitimering af straf som socialpædagogisk metode og den akkompagnerende ideologi om, at normbrud og afvigende subjekter skal mødes med håndfaste konsekvenser og sanktioner (Caswell & Høybye-Mortensen 2015; Diop-Christensen 2018; Nilsson & Delica 2015).

### Kategorisering af klienter, ”nye forståelsesrammer”

Hånd i hånd med disse metodiske logikker går nye forståelsesrammer og kategoriseringer af de forskellige kategorier af marginaliserede grupper. Ligesom forståelsen af arbejdsløse i 1800tallet var formet af moralistiske kategorier om selvforskyld og værdighed og førte til arbejdsanstalten, er også de nutidige forståelser af marginalitet og problematiseringer af forskellige grupper i byen tæt forbundne til de metodiske udviklinger.

Det er derfor ikke overraskende, at psykologiserede og medikaliserede kategorier indtager en dominerende position, ikke mindst i form af diagnostiske klassifikationssystemer – ADHD, autisme, angst mv., men også i form af tilstødende kategorier som sårbar og udsat (Brodersen 2019; Espersen 2010; Lavaud 2018).<sup>6</sup> En anden dominerende forklaringsmodel, der har floreret blandt både politikere og professionelle har været forestillingen om *social arv* (Ejrnæs, Gabrielsen & Nørrung 2004; Ejrnæs og Monrad 2022; Harrits og Møller 2016).<sup>7</sup> Endelig kan man i den politiske debat iagttage nedrakkende og moraliserende kategoriseringer af fattige som dovne, uintelligente, dumme, snyltende mv. (Danneris 2018; Danneris & Herup Nielsen 2018; Dencker-Larsen & Lundberg 2016), som også har sin parallel i det socialpædagogiske arbejde i form af symbolske grænsedragninger mellem normalitet og afvigelse, middelklasse og arbejderklasse mv. (Bjønness 2012; Ebsen 2012; Henriksen 2017).

Hvis disse kategoriseringer har en længere historie og en bredere spatial udbredelse, om end de er intensiverede i symbolsk styrke og praktisk effekt, så er særligt tre kategorier i forskellige kombinationer problematiserede i de seneste tyve-tredive år: 1) racialiserede (ikke-integrerede, kriminelle anden generationsindvandrere, hjemmegående og arbejdsløse indvandrere, ikke-vestlige indvandrere og efterkommere) (Padovan-Özdemir og Øland 2022; Øland 2019), 2) farliggjorte (indvandrerbander, ghettos) (Simonsen 2016), og 3) uønskede (hjemløse

<sup>6</sup> Mennesker med forskellige handicaps kan siges at udgøre en særlig nedværdiget variant af denne kategori, når de omtales som både farlige og omkostningstunge (se Falster 2021; Kjer 2021).

<sup>7</sup> Tæt forbundet med disse to forståelser er det (Hansen 2021) kalder ynke-kategorier, dvs. en medfølelse indstilling om, at ”det er synd for dem”, som bylder det tragiske samtidig med at den adskiller ”dem” fra ”os”.

tiggere og stofbrugere, flygtninge og Romaer) (Fahnøe 2018; Juul 2022; Projekt Udenfor 2012). Fælles for disse kategorier er, at de fungerer som løftestang for bymæssige design som fjendtlig ("tryghedsskabende") arkitektur, intensiverede politiindsatser og straffende tiltag (Kammersgaard 2020; Kammersgaard m.fl. 2021; Stenum 2010) såvel som for nedrivning af almene boliger, deponering til yderkommuner og til institutionelle nyopfindelser som asyl- og udrejsecentre, sikrede afdelinger mv.

Samlet set ser det ud til, at ghetto vinder frem som en forestilling om at byernes marginalitet om ikke udelukkende så overvejende er samlet i de almene boligområder. Det er med andre ord en spatial kategori, der fungerer som en symbolsk container for nedvurderede befolkningsgrupper. Tæt flankeret af områder hvor en eller flere institutioner for marginalgrupper er samlet (stofudlevering, væresteder, botilbud) og områder, som er særligt indrettede til at inkludere disse grupper (skæve boliger, drikkeskure mv.) eller midlertidigt indtaget som til- og opholdssted (parker, bænke, gadehjørner). Som kategorialt knudepunkt kan byens udsatte områder således karakteriseres som et dobbelt spor af racialiseret frygt og afsky og moraliseret medlidenhed og medfølelse.

### Intensiverede relationer

For det femte ser det ud til, at socialpædagogikkens politiske økonomi producerer relationer mellem marginalgrupper (borgere, beboere, klienter, patienter), socialarbejdere og de administrative bureaukratier præget af mistillid snarere end tillid (Christensen 2016; Kjær 2021). Det gælder ikke kun relationen mellem "frontarbejderne" og "lederne" eller "systemet", som præges af vedvarende og omfattende auditerings- og accountability-systemer, eller de stiltfærdigt opbyggede mistillidsrelationer forårsaget af lange sagsbehandlingstider, afslag på hjælp og ydelser mv. Det gælder også relationerne mellem borgere og socialarbejdere, hvor manglende eller begrænsede ressourcer i den hverdagslige praksis og stereotype grænsedragninger baseret på køn, klasse og etnorace går hånd i hånd med såvel fastholdelser, fastspændinger og magtanvendelser som trusler og vold mod og drab på socialpædagoger (Caswell & Høybye-Mortensen 2015; Høgsbro m.fl. 2012; Jensen 2019; Jensen og Kragh 2020; Møller & Stone 2013; Møllerhøj m.fl. 2017; Vitus 2018). Sat på spidsen kan man sige, at presset på marginaliserede grupper fører til pres på personalekategorierne, intensiverer relationerne og grænsedragningerne og deciviliserer (dvs. forøger den fysiske vold) de daglige omgangsformer (se fx Michel-Schertges & Skovlund 2019 for diskussioner af fremmedgørelse).

De symbolske grænser, som socialarbejdere trækker mellem "os normale" og "dem, de andre" er grundlæggende funderet i klasserelationer (Hansen 2014b) og i en klassestruktur, der polariseres, kan det se ud til, at socialarbejderne balancerer mellem symbolsk rensning for den potentielt smitsomme kontakt med stigmatiserede kategorier og optimering af den sociale ære, der er forbundet



med at udøve ”gode gerninger” og udvise ”barmhjertighed”. Som Padovan-Özdemir (2020:5) skriver med henvisning til Paolo Freires *De undertryktes pædagogik* i en analyse af et kunstprojekt i regi af en boligsocial indsats, så bliver solidariteten *ikke*, at man som socialarbejder ”går ind på samme vilkår som dem, man er solidarisk med”, men snarere, at man dyrker ”ædelmodighed og gavmildhed” på den Andens vegne. På den måde ser det ud til, at den polariserede by også fodrer en distancerende socialpædagogik.

### Socialpædagogik i den revancherende by

Jeg har i denne artikel læst på tværs af en række forskelligartede teoretiske og empiriske bidrag for at skitsere, hvordan socialpædagogikkens politiske økonomi historisk har formet sig og aktuelt tager sig ud som en pædagogisering af urban marginalitet. Fra et sådant makroperspektiv ser det ud til, at byerne relativt konstant både er container for og generator af marginalitet, forestillinger om og teknikker til at håndtere ”byens bundfald”.

Med denne skitse af socialpædagogikkens politiske økonomi vil jeg pege på, at opkomsten af det sociale som et urbant spørgsmål går hånd i hånd med en omfattende pædagogisering af urban marginalisering, der er præget af klassemæssig kontrol og dominans, der samtidigt skaber et marked for gode gerninger – hjælp, assistance, rettigheder til at overkomme sociale nødstilstande. Jeg peger også på, at det sociale spørgsmål har en historicitet selv om både problematiseringer og udpegningen af deres løsninger udviser en række konstanser.

Byen er således ikke bare skydeskive for, ramme for eller container til sociale problemer, men også en generator af både marginalisering, måden denne forstås og officielt kategoriseres på og dermed også foreslås håndteret. Den urbane marginalisering formgives således af den historiske bevægelse fra industribyen, som arbejderne indtog og delvist skabte, over den afindustrialiserede by, hvor både arbejdere og borgerskab forlod byen i stor stil, til den genrejste serviceby, hvor middel- og overklasserne vender tilbage og præger byens formgivning (dens arkitektur, boligmasse, kulturelle tilbud osv.). På tværs af denne historiske bevægelse ser det ud til, at forestillingen om byen som farlig i sig selv er relativt stabil frem til omkring 1980erne: Denne forestilling ser ikke bare byen som et hjemsted for farlige individer, men også som et sted, der frister og forleder og som man kan gå til grunde i. Som et mere eller mindre professionaliseret (rednings)korps indgår de socialpædagogiske aktører i deres mangfoldighed i byens klassestruktur, hjælper og kontrollerer, ordner byen, patruljerer grænserne for medborgerskabet .

I denne artikel har jeg fremlagt en skitse til socialpædagogikkens politiske økonomi. Jeg har ikke bare søgt fællestræk på tværs af en række forskelligartede allerede foretagne studier, men også søgt at frembringe et teoretisk perspektiv,

der kan integrere disse og styre nye studier. På tværs af artiklens tre snit argumenterer jeg således for den hypotese, at vi ikke ser hverken en genkomst eller en kontinuerlig forlængelse, men en fremkomst af et særegent socialt, urbant og pædagogisk spørgsmål, en genuin ny konstellation af neksuset by-kapitalisme-socialpædagogik.

Jeg argumenterer for, at byerne udgør en særlig kontekst for håndteringen af marginalgrupper såvel som disse gruppers håndtering af marginalitet og at konvergen mellem kapitalisme og neoliberalisme i den postindustrielle by fungerer som en sammenfletning af socialpædagogisk kontinuitet og diskontinuitet. Det er ikke nyt, at samfundets bund udpeges som en trussel mod byens orden og den ordentlige by, som skal imødegås gennem pædagogiske institutioner på vegne af borgerskabet. Men den neoliberale kapitalisme har forandret forholdet mellem velstand og fattigdom i den postindustrielle by, fostret en ny fragmentering af lønarbejdet, en ny klassestruktur og nye hierarkier for social ære, nye kulturelle former og nye kategoriseringer af steder og mennesker. Man kan sige, at hvis socialstaten tog en maternalistisk form, modelleret som moderlig omsorg, så har straffestaten de seneste tyve år taget en paternalistisk form, modelleret som faderens faste hånd. Men man kan også sige, at socialstaten og straffestaten går hånd i hånd, brydes og forenes i paradoksale og ambivalente relationer (Fallov og Birk 2022; Larsen & Delica 2021). Jeg foreslår altså, at spørgsmålet om hvad byens ændrede ansigt betyder for måderne det marginale liv leves, måderne byen anskues og opdeles fra det marginale synspunkt, og for de gode gerningers økonomi, undersøges ud fra den antagelse, at i den polariserede by flyder nye og gamle socialpædagogiske indsatser sammen som en professionalisering, pluralisering og penalisering af pædagogiseringen af urban marginalisering.

Geografen Neil Smith beskrev middel- og overklassens tilbagevenden til byen som en parallel til *revanchisterne* i Paris i 1870-90erne, der organiserede sig som en militant-nationalistisk bevægelse vendt mod de ”miskrediterede kongelige”, arbejderklassens Pariserkommune og den tiltagende liberalisme for hævngrønt at generobre landet, genindføre den borgerlige orden og moral, genoprette den offentlige orden på gaden og tage hævn over alle dem, der havde kæmpet imod de traditionelle værdier (Smith 1996:43). Med begrebet om den revancherende by fremhæver Smith den slående parallel mellem revanchisterne og de ”hævndiskurser”, der prægede New Yorks bypolitik i slutningen af det tyvende århundrede. I et opgør mod omfordelingspolitik og positiv særbehandling og gennem produktion af nye fjendebilleder (minoriteter, arbejderklassen, feminister, miljøaktivister og immigranter) hævdede den borgerlige politiske elite og dens tilhængere at genskabe (middelklasse) tryghed, lov og orden gennem nultolerance og politimæssig kontrol, samtidig med at offentlige rum privatiseredes og kommercialiseredes og nabolag gentrificeredes.

Efter en periode med afindustrialisering og affolkning har byerne ”rejst sig på ny”, blevet mere velstillede men også mere polariserede: I en dansk kontekst er middel- og overklasserne også vendt tilbage til byen og været aktive i dens omstrukturering og nye formgivning. I officielle politikker og skåltaler hylder byerne mangfoldighed og tolerance samtidig med, at inklusion af en lang række marginalgrupper sker gennem tildeling af særskilte pladser og rum – drikkeskure, fixerum, dagbehandlingstilbud, aktivitetscentre, væresteder mv., og hvor både politi og socialarbejdere får til opgave at rengøre og ordne byrummene, mildne marginalitetens effekter, smøre relationerne til de nærmeste omgivelser og sanktionere uønsket adfærd. Med den politiske økonomis briller ser det således ud til, at socialpædagogikken er blevet en integreret del af den revancherende by.

**Christian Sandbjerg Hansen, lektor, DPU, Aarhus Universitet**

## Referencer

- Andersen, Ditte. 2020. "Stuck! Welfare State Dependency as Lived Experience". *European Societies* 22(3):317–36. doi: 10.1080/14616696.2019.1616796.
- Andersen, Hans Thor & Lars Winther. 2010. "Crisis in the Resurgent City? The Rise of Copenhagen: Debates and Developments". *International Journal of Urban and Regional Research* 34(3):693–700. doi: 10.1111/j.1468-2427.2010.00984.x.
- Andersen, John, Annette Bilfeldt & Michael Søgaard Jørgensen. 2012. "Det urbane plejehjem: empowerment-planlægning i praksis". S. 96-115 i *Byen i bevægelse: Mobilitet, politik, performativitet*, redigeret af J. Andersen. Frederiksberg: Roskilde Universitetsbibliotek.
- Andersen, Linda Lundgaard. 2018. "Neoliberal Drivers in Hybrid Civil Society Organisations: Critical Readings of Civicness and Social Entrepreneurism". S. 25–34 i *Neoliberalism, Nordic Welfare States and Social Work*, redigeret af M. Kamali og J. H. Jönsson. London: Routledge.
- Arnholtz, Jens & Steen E. Navrbjerg. 2021. *Lønmodtageres faglige organisering 2000-2018*. Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Bagger, Sofus. 1909. *Folkeopdragelse III. Fald og genrejsning i vor tids opdragende virksomhed*. København: Dansk Frøbelforening.
- Bay, Joi. 1982. "Storbyens magikere. Om 'Birmingham-skolen' subkulturteori". *Bidrag: Bevidtsheds sociologisk tidsskrift* (16):95–143.
- Bay, Joi & Anders Vind. 1980. "'Læderjakkerne' - et mandehistorisk knudepunkt?" *Hug!* 6(27):12–19.
- Bech Jørgensen, Birte. 1979. "Rabarberbørn og betonbørn". *Børn i tiden* 74(3):56–60.
- Bech Jørgensen, Birte. 1981. "Efterladte i byens tid og rum". *Blød by* (12):42–45.
- Berglund, Tomas, Tuomo Alasoini, Jon Erik Dølvik, Stine Rasmussen, Johan Røed Steen & Pekka Varje. 2020. *Changes in the Occupational Structure of Nordic Employment: Upgrading or Polarization?* Working Paper. Nordic Future of Work Project 2017-2020. Oslo: Fafo.
- Bertelsen, Johs. 1981. "'Hva' ska' vi gøre..? Skide og la' det tørre..! Ung i en storbystad". *Kontext: Tidsskrift for socialistisk analyse og politik* (42):6–19.
- Bertelsen, Johs. 1988. "Nej til SSP i det opsøgende arbejde. 'Projekt Sidegade'".

*Social Kritik* 1(1):22–25.

Birkelund, Jesper Fels, Kristian Bernt Karlson & David Reimer. 2021. "Upper Secondary School Tracking, Labour Market Outcomes and Intergenerational Inequality in Denmark". *Longitudinal and Life Course Studies* 12(3):279–98. doi: 10.1332/175795921X16124376408552.

Bjerg, Jens & Birgitte Elle. 1982. *Ungdom, socialisation og narcissisme*. København: Unge Pædagoger.

Bjønness, Jeanett. 2012. "Between Emotional Politics and Biased Practices—Prostitution Policies, Social Work, and Women Selling Sexual Services in Denmark". *Sexuality Research and Social Policy* 9(3):192–202. doi: 10.1007/s13178-012-0091-4.

Bourdieu, Pierre. 2000. *Pascalian Meditations*. Stanford, Calif: Stanford University Press.

Brodersen, Marianne. 2019. *Forstyrret og forstyrrende. Analyser af velfærdsarbejdets viden om elever, som skolen har vanskeligheder med*. Ph.d.-afhandling, Roskilde Universitet.

Bryderup, Inge M., red. 2011. *Diagnoser i specialpædagogik og socialpædagogik*. Kbh.: Hans Reitzels Forlag.

Bryderup, Inge M., Mie Engen & Sune Kring. 2017. *Familiepleje i Danmark*. Aarhus: Klim.

Castel, Robert. 2000. "The Roads to Disaffiliation: Insecure Work and Vulnerable Relationships". *International Journal of Urban and Regional Research* 24(3):519–35. doi: 10.1111/1468-2427.00262.

Caswell, Dorte & Matilde Høybye-Mortensen. 2015. "Responses from the Frontline: How Organisations and Street-Level Bureaucrats Deal with Economic Sanctions". *European Journal of Social Security* 17(1):22.

Christensen, Ann-Dorte & Sune Qvotrup Jensen. 2012. *Stemmer fra en bydel: etnicitet, køn og klasse i Aalborg Øst*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Christensen, John, Henning Koch & Henrik Stevnsborg. 1983. "Sikkerhed, fred og orden: 'opløb' og 'oprør' i 17- og 1800-tallets København". *Den jyske historiker* (25):39–61.

Christensen, Michael. 2016. *Tillid på trods i socialt arbejde med børn og unge i udsatte positioner – om kommunalt baserede institutionelle barrierer og facilitatorer for tillidens udfoldelse*. Ph.d.-afhandling, Roskilde Universitet.

- Cohen, Phil. 2005 [1980]. "Subcultural conflict and working-class community". S. 66-75 i *Culture, Media, Language: Working Papers in Cultural Studies 1972-79*. Redigeret af Stuart Hall, Dorothy Hobson, Andrew Lowe & Paul Willis. London & New York: Routledge in association with the Centre for Contemporary Cultural Studies, University of Birmingham.
- Cohen, Stanley. 1979. "The Punitive City: Notes on the Dispersal of Social Control". *Contemporary Crises* (3):339-63.
- Cohen, Stanley. 2011. *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*. Oxon & New York: Routledge.
- Cohen, Stanley & Andrew Scull, red. 1983. *Social Control and the State: Historical and Comparative Essays*. Oxford: Basil Blackwell.
- de Coninck-Smith, Ning. 1991a. "... paa den mest ryggeløse Maade'. Et kapitel af gadedrengenes historie i Esbjerg og det øvrige Danmark 1880-1914". *Den jyske historiker* (56):71-90.
- de Coninck-Smith, Ning. 1991b. "Internatet: Københavns Kommunes Internat på Vesterfælledvej 1876-1905". *Social Kritik* (17):56-82.
- de Coninck-Smith, Ning de. 2000. *For barnets skyld: byen, skolen og barndommen 1880 - 1914*. København: Gyldendal.
- Cruikshank, Barbara. 2003. "Viljental mægtiggøre: medborgerskabsteknologier og 'krigen mod fattigdom'". *Grus* (70):30-48.
- Danmarks Statistik. 2021. *Uden uddannelse*. Kbh.: Danmarks Statistik.
- Danneris, Sophie. 2018. "Ready to Work (yet)? Unemployment Trajectories among Vulnerable Welfare Recipients". *Qualitative Social Work* 17(3):355-72. doi: 10.1177/1473325016672916.
- Danneris, Sophie & Mathias Herup Nielsen. 2018. "Bringing the Client Back in: A Comparison between Political Rationality and the Experiences of the Unemployed". *Social Policy & Administration* 52(7):1441-54. doi: 10.1111/spol.12386.
- Dencker-Larsen, Sofie & Kjetil G. Lundberg. 2016. "Depicted Welfare-Recipient Stereotypes in Norway and Denmark: A Photo-Elicitation Study". *Nordic Journal of Social Research* 7:15.
- Diop-Christensen, Anna. 2018. "Beating the 'unemployable' with a stick? How Danish street-level workers transformed a Danish work-first policy". S. 205-15 i *Neoliberalism, Nordic Welfare States and Social Work*, redigeret af M. Kamali & J. H. Jönsson. London: Routledge.



- Ebsen, Frank. 2012. *Udsat til børneforsorg: om etablering af familiepleje, børneanstalter og indsats i hjemmet for udsatte børn i Danmark*. Ph.d.-afhandling, Socialhögskolan, Lunds universitet, Lund.
- Ejrnæs, Morten, Gorm Gabrielsen & Per Nørrung. 2004. *Social opdrift - social arv*. København: Akademisk Forlag.
- Ejrnæs, Morten & Merete Monrad. 2022. "Overdreven risikooptagelse, men underdreven chanceulighed? - Risikovurderinger på børn- og unge området". *Dansk pædagogisk Tidsskrift* (1):63–101.
- Espersen, Laila Dreyer. 2010. *Bekymrende identiteter: anbragte børns hverdagsliv på behandlingshjem*. Ph.d.-afhandling, SFI & Københavns Universitet.
- Fahnøe, Kristian. 2018. "Emotional Geographies of Urban Homeless People's Avoidance of Places Providing Social Services". 12(2):20.
- Fallov, Mia Arp. 2010. "Community Capacity Building as the Route to Inclusion in Neighbourhood Regeneration?" *International Journal of Urban and Regional Research* 34(4):789–804. doi: 10.1111/j.1468-2427.2010.00905.x.
- Fallov, Mia Arp & Rasmus Hoffmann Birk. 2022. "'The 'Ghetto' Strikes Back: Resisting Welfare Sanctions and Stigmatizing Categorizations in Marginalized Residential Areas in Denmark'". *Nordic Social Work Research* 12(2):217–28. doi: 10.1080/2156857X.2021.1937289.
- Falster, Emil Søbjerg. 2021. *Vi kæmper for at leve. En social-relational og anerkendelsesteoretisk analyse af barrierer for børns agens og gensidigt anerkendende relationer set ud fra et børneperspektiv*. Ph.d.-afhandling, Roskilde Universitet.
- Fjordside, Signe. 2021. *Praksislogikker og børnesyn: Et feltanalytisk blik på det sociale arbejde med anbragte børn og unge*. Ph.d.-afhandling, Roskilde Universitet.
- Folketinget. 2017. *Lov om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri)*. Bd. ) Lov nr. 753 af 19-06-2017.
- Folketinget. 2018. *Lov om ændring af lov om politiets virksomhed. (Udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud)*. Bd. Lov nr. 131 af 27-02-2018.
- Foucault, Michel. 1988. *Madness and Civilization: A History of Insanity in the Age of Reason*. Vintage Books Ed., Nov. 1988. New York: Random House.
- Frørup, Anna Kathrine. 2011. *Vidensformer og dokumentationspraksis i socialpædagogisk arbejde. En analyse af, hvordan dokumentation og*

*socialpædagogisk praksis italesættes i henhold til arbejdet med anbragte børn og unge på døgninstitution.* Ph.d.-afhandling, Århus Universitet, Danmarks Pædagogiske Universitetsskole.

Geelan, Torsten, Magnus Skovrind Pedersen & Malthe Øland Ribe. 2017. "Akademikerprekariatet". *Dansk Sociologi* 28(2):27–51. doi: 10.22439/dansoc.v28i2.5613.

Geremek, Bronisław. 1997. *Poverty: A History*. 1. publ. in paperback. Oxford: Blackwell.

Giesecke, Hermann. 1981. *Indføring i pædagogik*. Kbh.: Nyt Nordisk Forlag.

Hall, Stuart, Chas Critcher, Tony Jefferson, John Clark & Brian Roberts. 1978. *Policing the Crisis: Mugging, the State, and Law and Order*. Bd. 29. London & Basingstoke: The Macmillan Press.

Hansen, Christian Sandbjerg. 2011. "At gøre en forskel. Socialt arbejde, socialarbejdere og marginaliserede børn og unge, 1945-". Ph.d.-afhandling, Institut for Medier, Erkendelse og Formidling, Københavns Universitet, København.

Hansen, Christian Sandbjerg. 2014a. "Ungdomsklubbernes og gadeplansarbejdets historie og aktualitet". S. 47–66 i *Unge livsvilkår. Muligheder, risici og professionelle udfordringer*, redigeret af G. S. Johannsen og M. Petersen. København: Akademisk Forlag.

Hansen, Christian Sandbjerg. 2014b. "At være i mellem. Om socialarbejderens fag, identitet og klasse". S. 171-211 i *Socialt rum, symbolsk magt. Bourdieuske perspektiver på klasse*, redigeret af C.S. Hansen. København: Forlaget Hexis.

Hansen, Christian Sandbjerg. 2016. "'Vilde piger', 'pigebander' og moralsk panik: Om klassifikationskampe og betydningen af den offentlige repræsentation af sociale problemer". *Pædagogisk Psykologisk Tidsskrift* 53(2):5–16.

Hansen, Christian Sandbjerg. 2021. *The Making of Place and People in the Danish Metropolis: A Sociobistory of Copenhagen North West*. Oxon & New York: Routledge.

Harding, David J. & Martin D. Munk. 2020. "The Decline of Intergenerational Income Mobility in Denmark: Returns to Education, Demographic Change, and Labor Market Experience☆". *Social Forces* 98(4):1436–64. doi: 10.1093/sf/soz108.

Harrits, Gitte Sommer & Marie Østergaard Møller. 2016. *Forebyggelse og bekymring: i professionel praksis*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Hartley, Mette. 1991. "Bag om SSP". *Social Kritik* 3(13-14):9-22.
- Henningsen, Peter. 2007. "Tiggernes by. Fælleseuropæiske tendenser og det københavnske fattigvæsen, 1500-1800". *Historiske meddelelser om København* 100-101:153-204.
- Henriksen, Ann-Karina. 2017. "Confined to Care: Girls' Gendered Vulnerabilities in Secure Institutions". *Gender & Society* 31(5):677-98. doi: 10.1177/0891243217726968.
- Hvid, Helge & Eivind Falkum, red. 2019. *Work and Wellbeing in the Nordic Countries: Critical Perspectives on the World's Best Working Lives*. Oxon & New York: Routledge, Taylor and Francis Group.
- Høgsbro, Kjeld, Leena Eskelinen, Mia Arp Fallov, Kirsten Mejlvig & Nichlas Permin Berger. 2012. *Når grænserne udfordres. Arbejdsbelastninger og pædagogiske udfordringer i specialpædagogiske boenheder*. København: AKF.
- Ilsøe, Anna. 2016. "From Living Wage to Living Hours – the Nordic Version of the Working Poor". *Labour & Industry: A Journal of the Social and Economic Relations of Work* 26(1): 40-57. <https://doi.org/10.1080/10301763.2016.1152534>.
- Jensen, Stine Grønbæk & Jesper Vaczy Kragh. 2020. *Erfaret magt: frustrationer og fastholdelser på botilbud*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Jensen, Sune Qvotrup. 2019. "Social Skills, New Capitalism, and Power in Social Work". *Nordic Social Work Research* 9(3):220-34. doi: 10.1080/2156857X.2018.1494033.
- Johansen, Ejler. 1988. "Det gennemlyste lokalmiljø. Om tværfagligt samarbejde og social kontrol". *Social Kritik* 1(1):44-49.
- Johansen, Ejler. 1989. "'En væsentlig del af SSP-samarbejdet må indstilles". *Social Kritik* 1(2):92-95.
- Johansen, Mette-Louise & Steffen B. Jensen. 2017. "'They Want Us Out': Urban Regeneration and the Limits of Integration in the Danish Welfare State". *Critique of Anthropology* 37(3):297-316.
- Juhl, Pernille. 2016. "Parenting on the Edge: Doing Good Parenthood in Child Protection Services Interventions". S. 41-52 i *Doing Good Parenthood*, redigeret af A. Sparrman, A. Westerling, J. Lind, og K. I. Dannesboe. Springer International Publishing.
- Juul, Kristine. 2022. "Welcoming the Unwelcome: Migration Industries and Border Control for Homeless Job-Seeking Migrants in Central Copenhagen".

*Urban Studies* 004209802210943. doi: 10.1177/00420980221094399.

Kalkan, Hakan. 2018. *Shababs. Gadekultur, gadens økonomi og respekt – på Nørrebro*. Doktorafhandling, Københavns Universitet.

Kamali, Masoud, og Jessica H. Jönsson, red. 2018. *Neoliberalism, Nordic Welfare States and Social Work: Current and Future Challenges*. New York: Routledge.

Kammersgaard, Tobias. 2020. *Policing of Marginalized Drug Users in Public Space. Between Control and Protection*. PhD dissertation, School of Business and Social Sciences, Centre for Alcohol and Drug Research, Aarhus University.

Kammersgaard, Tobias, Thomas Friis Søgaard, Mie Birk Haller, Torsten Kolind & Geoffrey Hunt. 2021. "Community Policing in Danish 'Ghetto' Areas: Trust and Distrust between the Police and Ethnic Minority Youth". *Criminology & Criminal Justice* 174889582110173. doi: 10.1177/17488958211017390.

Karlson, Kristian & Rasmus Landersø. 2021. "The Making and Unmaking of Opportunity: Educational Mobility in 20th Century-Denmark". *SSRN Electronic Journal*. doi: 10.2139/ssrn.3794081.

Katz, Michael B. 1995. *Improving Poor People: The Welfare State, the "Underclass", and Urban Schools as History*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Kjær, Bjørg. 2021. "Ikke som de andre. Forældreskab når børn problematiseres". *Nordiske Udkast* 49(1):61–72.

Køber, Jesper Vestermark, Niklas Olsen & Heidi Vad Jønsson, red. 2021. *Citizen Categories in the Danish Welfare State: From the Founding Epoch to the Neoliberal Era*. Odense: University Press of Southern Denmark.

Langager, Søren. 1985. "Den statslige regulering af ungdom". *Nordisk forum: Tidsskrift for kritisk forskning* 46(20):39–45.

Langager, Søren. 1991. "Grænser for forebyggelse?" *Social Kritik* 3(16):36–45.

Langager, Søren. 2014. "Children and Youth in Behavioural and Emotional Difficulties, Skyrocketing Diagnosis and Inclusion/Exclusion Processes in School Tendencies in Denmark". *Emotional and Behavioural Difficulties* 19(3):284–95. doi: 10.1080/13632752.2014.883785.

Larsen, Henrik Gutzon & Anders Lund Hansen. 2008. "Gentrification—Gentle or Traumatic? Urban Renewal Policies and Socioeconomic Transformations in Copenhagen". *Urban Studies* 45(12):2429–48. doi: 10.1177/0042098008097101.

- Larsen, Henrik Gutzon & Anders Lund Hansen. 2015. "Commodifying Danish Housing Commons". *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 97(3):263–74. doi: 10.1111/geob.12080.
- Larsen, Troels Schultz. 2014. "Copenhagen's West End a 'Paradise Lost': The Political Production of Territorial Stigmatization in Denmark". *Environment and Planning A: Economy and Space* 46(6):1386–1402. doi: 10.1068/a45640.
- Larsen, Troels Schultz & Kristian Nagel Delica. 2021. "Territorial Destigmatization in an Era of Policy Schizophrenia". *International Journal of Urban and Regional Research* 45(3):423–41. doi: 10.1111/1468-2427.12994.
- Laursen, Julie. 2016. "We Don't Want You to Think Criminal Thoughts': A Sociological Exploration of Prison-Based Cognitive Behavioural Programmes in Denmark". *The PhD Series of the Faculty of Social Sciences Aalborg University*. doi: 10.5278/VBN.PHD.SOCSCI.00042.
- Lavaud, Manon Alice. 2018. *Et mylder af historier. Konstruktioner og forhandlinger af normalitet og afvigelse i fortællinger om børn og unge i udsatte positioner*. Roskilde Universitet.
- Lützen, Karin. 1998. *Byen tæmmes: kernefamilie, sociale reformer og velgørenhed i 1800-tallets København*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Løkke, Anne. 1990. *Vildfarende børn. Om forsømte og kriminelle børn mellem filantropi og stat 1880-1920*. Holte: SocPol.
- Michel-Schertges, Dirk & Henrik Skovlund, eds. 2019. Theme Issue: "Alienation Theory and Research in Education and Social Work", *Social Work & Society* 17(1):
- Müller, Maja, M. Azhar Hussain, Jørgen Elm Larsen, Henning Hansen, Finn Kenneth Hansen & Morten Ejrnæs. 2015. *Fattigdom, afsavn og coping*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Møller, Marie Østergaard & Deborah Stone. 2013. "Disciplining Disability under Danish Active Labour Market Policy". *Social Policy & Administration* 47(5):586–604. doi: 10.1111/j.1467-9515.2012.00835.x.
- Møllerhøj, Jette, Hans Raben, Lis Sørensen, Mette Brandt-Christensen & Liv Os Stølan. 2017. "»Hun plejer da at kunne tåle, at jeg truer med at hente en motorsav ...« – Vold og trusler mod offentligt ansatte undersøgt i en dansk retspsykiatrisk population". *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* 103(2). doi: 10.7146/ntfk.v103i2.97874.
- Nielsen, Beth Grothe. 1999. "Historien om den kriminelle lavalder". *Social Kritik* 11(62):56–60.

- Nielsen, Elo. 1981. "Ungdomskultur - klassekultur". *Kontext: Tidsskrift for socialistisk analyse og politik* (42):20-37.
- Nilsson, Ida Norvin & Kristian Nagel Delica. 2015. "Kritiske perspektiver på nyere dansk retspolitik - skridt på vej mod en straffestat?" *Dansk Sociologi* 26(3):55-76. doi: 10.22439/dansoc.v26i3.5054.
- Nygaard-Christensen, Maj & Bagga Bjerger. 2022. "Inclusive gentrification? Reproducing logics of exclusion in strategies for inclusive urban planning". *Journal of Organizational Ethnography* 11(1):35-49.
- Oute, Jeppe & Katrine Schepelern Johansen. 2021. "Reform eller stabilitet? En velfærdssociologisk analyse af psykiatriske velfærdspolitikker 2009-2019". *Tidsskrift for Forskning i Sygdom og Samfund* (34):47-70.
- Padovan-Özdemir, Marta. 2020. "Kunst og pædagogik i et postmigrationssamfund". *Dansk pædagogisk Tidsskrift*, 2:38-59.
- Padovan-Özdemir, Marta & Trine Øland. 2022. "Denied, but Effective – Stock Stories in Danish Welfare Work with Refugees". *Race Ethnicity and Education* 25(2):212-30. doi: 10.1080/13613324.2020.1798375.
- Pedersen, Oline. 2016. "Sundhedspleje, børnehave og konkurrencestat?" *Tidsskriftet Antropologi* (73):35-53. doi: 10.7146/ta.v0i73.107075.
- Pedersen, Oline, Annick Prieur & Julie Laursen. 2017. "Det skulle være så evident..." *Social Kritik* 29(150):34-49.
- Petersson, Kenneth. 1995. "Viljan att förekomma - om unga i den svenska profylaxens ordningsprojekt". S. 161-208 i *Seendet och seendets villkor. En bok om barns och ungas välfärd*, redigeret af L. Dahlgren og K. Hultqvist. Stockholm: HLS Förlag.
- Projekt Udenfor. 2012. *Rapport om hjemløse migranter i København. Migranternes problematikker og behov*. København: Projekt Udenfor.
- Psykiatrifonden. 2015. *Tal til psyken. Fakta om psykisk sundhed og psykisk sygdom 2015*. Psykiatrifonden.
- Rasmussen, Stine, Jouko Nätti, Trine Pernille Larsen, Anna Ilsøe & Anne Helene Garde. 2019. "Nonstandard Employment in the Nordics – Toward Precarious Work?" *Nordic Journal of Working Life Studies* 9(6): 7-32.
- Rasmussen, Pernille Skovbo, Inge Kryger Pedersen & Anne Katrine Pagsberg. 2020. "Biographical Disruption or Cohesion?: How Parents Deal with Their Child's Autism Diagnosis". *Social Science & Medicine* 244:112673. doi: 10.1016/j.socscimed.2019.112673.



- Regeringens Ungdomsudvalg. 1982. *En brydningstid. Om uligheder og udviklingstendenser i ungdomstilværelsen*. København: Regeringens Ungdomsudvalg.
- Rose, Nikolas. 1996. "The Death of the Social? Re-Figuring the Territory of Government". *Economy and Society* 25(3):327–56. doi: 10.1080/03085149600000018.
- Roy, Parama. 2018. "'Welcome in my backyard'...but on my terms: making sense of homeless exclusion from renewed urban spaces in Copenhagen". *GeoJournal* 83:289-304.
- Schmidt, Lars-Henrik. 1998. "Socialpædagogikkens genkomst". *Tidsskrift for socialpædagogik* 1(1):12–23.
- Schmidt, Lars-Henrik, og Jens Erik Kristensen. 1988. "Den forebyggende tanke". *Social Kritik* 1(1):56–59.
- Sehested, Karina. 2002. "How New Public Management Reforms Challenge the Roles of Professionals". *International Journal of Public Administration* 25(12):1513–37. doi: 10.1081/PAD-120014259.
- Simonsen, Kristina Bakkær. 2016. "Ghetto-Society-Problem: A Discourse Analysis of Nationalist Othering: Ghetto-Society-Problem". *Studies in Ethnicity and Nationalism* 16(1):83–99. doi: 10.1111/sena.12173.
- Smith, Neil. 1996. *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. London: Routledge.
- Social- og Indenrigsministeriets benchmarkingenhed. 2020. *Udviklingstendenser i forhold til børn og unge med psykiatriske diagnoser*. Social- og Indenrigsministeriet.
- Spiegeleer, Christoph De, red. 2019. *The Civilising Offensive: Social and Educational Reform in 19th-Century Belgium*. Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Stenum, Helle. 2010. "Workers and Vagrants: Governing the Foreign Poor in Denmark". S. 205–30 i *Irregular Migration in a Scandinavian Perspective*, redigeret af T. L. Thomsen. Maastricht: Shaker Publishing.
- Ungdomskommissionen. 1948. *Betænkning om den tilflyttede Ungdoms særlige Problemer*. København.
- Vestergaard, Jørn. 1991. "Ungdomskontrakter". *Social Kritik* 3(13–14):23–36.
- Vestergaard, Jørn. 2004. "Unge kriminelle i strafferetten og socialretten". S. 141–64 i *Politik og Jura: Festskrift til Ole Espersen*, redigeret af H. Koch.

Thomson/Gad Jura.

Vestergaard, Jørn. 2017. "Ungdomssanktioner: 'socialpædagogisk behandling med et element af fastholdelse'". S. 44–64 i *KRIM 50 års kriminalpolitik: Resultater og visioner*, redigeret af L. K. Minke og N. Hauberg. Fjerritslev: Forlag1.dk.

Villadsen, Kaspar. 2004. *Det sociale arbejdes genealogi: om kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker*. København: Hans Reitzels Forlag.

Vitus, Kathrine. 2017. "Policy and Identity Change in Youth Social Work: From Social-Interventionist to Neoliberal Policy Paradigms". *Journal of Social Work* 17(4):470–90. doi: 10.1177/1468017316648636.

Vitus, Kathrine. 2018. "Responsibilisation, ideologies and professional identities in Danish youth social work". S. 115–25 i *Neoliberalism, Nordic Welfare States and Social Work*, redigeret af M. Kamali og J. H. Jönsson. London: Routledge.

Wacquant, Loïc. 2008. *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press.

Wacquant, Loïc J. D. 2009. *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham [NC]: Duke University Press.

Wacquant, Loïc, Tom Slater & Virgílio Borges Pereira. 2014. "Territorial Stigmatization in Action". *Environment and Planning A: Economy and Space* 46(6):1270–80. doi: 10.1068/a4606ge.

Wacquant, Loïc. 2012. "Plumbing the Social Underbelly of the Dual City". S. 264–271 i *Invisible in Austin. Life and Labor in an American City*, redigeret af Javier Auyero. Austin: University of Texas Press.

Wingender, Malte Mol, Magnus Skovrind Pedersen & Søren Nielsen-Gravholt. 2017. *Holder påstandene? Gennemgang af det empiriske grundlag for beskæftigelsesreformerne*. København: Analyse & Tal.

Øland, Trine. 2019. *Welfare Work with Immigrants and Refugees in a Social Democratic Welfare State*. Routledge.

# Socialpolitiske styringsstrategier i socialpædagogisk og socialt arbejde\*

**Søren Langager**

*Til kamp mod de strømlinede generalister: Ansvar for velfærdsstatens udvikling ligger i alt for høj grad hos ledere med samme erfaringer og samme blik på verden, siger Knud Aarup, tidligere direktør i Socialstyrelsen. Han kalder på et opgør med ministeriernes "snorlige styringssystemer". "Fagligheden er blevet underprioriteret så meget, at den er eroderet på de centrale niveauer". (2016)<sup>1</sup>*

Blandt socialpædagoger ansat inden for det specialiserede voksensocialområde omtales Socialministeriet og deres socialpolitiske udfører, kommunerne, ofte som arbejdsgivere, der ideligt er ude på at ville reducere udgifterne til handicappede og socialt udsatte borgere, og som i stigende grad vil have styr på, hvad socialpædagogerne laver via kontrakt-, økonomi- og kvalitetsstyring. En korrekt beskrivelse, men hvordan gør de det egentligt i praksis? Artiklens ærinde er at undersøge på hvilke måder, samfundets økonomiske systemer og styringsstrategier sætter sit præg på de velfærdspolitiske indsatser med fokus på socialpolitikken. Her præsenteres tre forskellige idealtypiske strategier. Først en 'traditionel' besparelspolitik, der følges op med effektiviseringspolitik, herunder evidensdiskursen, og som det tredje investeringspolitik, der er den mest omfattende indsatstype, idet målet her er, at så mange socialt udsatte og handicappede som muligt skal ud på arbejdsmarkedet og blive værdiskabende i konkurrencestatens tjeneste. Undervejs perspektiveres de forskellige sociale politikker i forhold til, hvordan de sætter sig spor i måderne at bedrive socialpædagogik i praksis.

**Socialpolitiske idealtyper, socialpædagogisk og socialt arbejde, New Public Management, evidens, aktivering**

<sup>1</sup> Dagbladet Information den 29. januar 2016.

Som bidrag til temaet socialpædagogik og den politiske økonomi indledes artiklen med en kort passus i en tekst fra Karl Marx tilbage i 1859: ”... det borgerlige samfunds anatomi må søges i den politiske økonomi.” Marx’ ærinde var ikke ’kun’ beskrivelsen af den fremadstormende kapitalisme med værdiskabelse via varegørelse af mennesker som arbejdskraft, men også at bidrage til en kritisk beskrivelse af det borgerlige samfunds økonomiske systemer.

Uden sammenligning i øvrigt, er artiklens ærinde at undersøge, hvorledes samfundets økonomiske systemer og styringsstrategier sætter sit præg på de velfærdspolitiske indsatser med fokus på socialpolitikken. Idéen er ikke kun at se på politikkerne; også hvorledes de diffunderer ind i de forskellige socialpædagogiske praksisser og udfordrer fagligheden.

Det empiriske felt afgrænses til det specialiserede voksensocialområde, hvor tendenser inden for socialpolitikken tegner sig skarpere end på børn- og ungeområdet. De årlige budgetudgifter var i 2020 36 mia. kr., så der er tale om en af de tungere udgiftsposter for staten.<sup>2</sup>

Terminologisk er socialpædagogik det gennemgående begreb, og det dækker også over begrebet socialt arbejde. I den periode, artiklen omhandler, har Socialministeriet haft diverse tilføjelser: Børne-, Ældre-, Indenrigs-, Integrations-. For enkelthedsens skyld skrives undervejs kun Socialministeriet, med mindre den fulde titel har betydning.

Artiklens empiri baseres på policy papers, dokumenter og eksempler fra praksis, som jeg løbende har indhentet siden 1990’erne og anvendt i forskningsprojekter, artikler og ikke mindst i undervisningsforløb. Det lægger metodologisk op til at anvende idealtyper (eller ’rene typer’, som det også benævnes) som forskningstilgang. Begrebet stammer fra Max Weber, hvor han i 1904 beskrev, hvordan idealtypen opstilles: ”...ved at man ensidig betonere eet eller flere synspunkter, og sammenfatter en mængde enkeltfenomener som forefindes spredt og med uklare grænser”, så det ”blir til et i seg selv enhetlig tankebilde.”<sup>3</sup>

En idealtipe er altså en mental konstruktion – et tankebillede – som forskeren kan bruge til at nærme sig den komplekse virkelighed ved selektivt at fremhæve nogle få synspunkter, og bygge teksten op omkring udvalgte citater fra forskellige kontekster. Min udvælgelse af politiske dokumenter og andre kilder (’enkeltfænomenerne’) spiller derfor en central rolle for artiklens samlede tankebillede, og jeg har derfor valgt, at referencerne skal være let tilgængelige for læseren, dvs. også bragt i fodnoterne i kort form.

<sup>2</sup> Social- og ældreministeriet (2022). *Socialpolitisk Redegørelse 2021. Til sammenligning var de samlede udgifter til folkeskolen inkl. specialundervisning og specialskoler i 2020 knap 43 mia. kr.*

<sup>3</sup> Weber, Max (1904). *Die 'Objektivität' sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis*, norsk udgave.

I artiklen opstilles tre idealtypiske socialpolitiske strategier, der i praksis ikke er skarpt adskilte, idet et gennemgående træk er målet om at reducere udgifter, men intentionen er at identificere tre forskellige 'rene typer', måder at gøre det på:

Idealtipe	Temaer
Besparelsespolitik	Strukturreform og budgetlofter
	Individuel behovsvurdering og VUM
Effektiviseringspolitik	Markedsstyring og BUM
	Mål- og resultatstyring og evidensbasering
Investeringspolitik	Konkurrencestat
	Arbejdsevnevurdering

Figur 1. Tre Idealtyper som variationer over den socialpolitiske økonomi og SØM

Idealtipeafsnittene er bygget op med tre niveauer. Første niveau med citater fra politiske dokumenter og lovtekster m.v. til at identificere de tre idealtyper, på andet niveau med nedslag i teksten med kritisk anlagte citater omkring konsekvenser af politikken for den socialpædagogiske profession, og som tredje niveau med socialpædagogiske noter i punktform med overvejelser over følger af de tre politikker for socialpædagogik i praksis.

Tidsmæssigt afgrænses til perioden fra starten af 1990'erne til i dag; dog indledes med et kort tilbageblik som afsæt for de markante ændringer af vilkårene for socialpædagogik efter 1990.

### Socialpædagogik fra autonomi til krydspres

1970'erne og 80'erne er inden for organisationsteori benævnt de offentlige organisationer og institutioners autonomiperiode.<sup>4</sup>

Perioden kan blandt andet beskrives ved, at med Bistandsloven fra 1976 skulle der ikke skelnes mellem selvforskyldt og uforskyldt nød i tildelingen af sociale ydelser, og ved arbejdsløshed skulle bistanden være høj nok til at ingen måtte gå fra hus og hjem, uanset hvor længe ledighedsperioden blev. For handicappede var målet, at alle skulle have et liv nær det normale som muligt, og i 1980 kom

<sup>4</sup> Jørgensen og Melander (1992). *Livet i offentlige organisationer*.

den omkostningstunge udlægning af særforsoget. På døgninstitutionsområdet blomstrede alternative måder at tænke på, fx Fjordhøj kollektiverne, empowerment styrkedes inden for psykiatrien, og i mange socialpædagogiske fora kredsedes der om at realisere de undertrykte pædagogik.<sup>5</sup>

Begrebet autonomi signalerer, at den socialpædagogisk faglighed var omdrejningspunkt for tildeling af 'de nødvendige midler' fra stat og kommune, og kontrol med institutioner var primært rettet mod, om der var tale om overgreb og misrøgt på institutionerne; ikke om de havde 'den korrekte pædagogik'.

Bistandsloven blev efterfølgende kaldt kronen på velfærdsstatsværket<sup>6</sup>, men reelt varede de gyldne tider kun til første halvdel af 1980'erne, hvor en borgerlig regering med Poul Schlüter som statsminister og med økonomisk genopretning af samfundet på programmet tog over. Det blev overgangen til den periode, som i ovennævnte organisationsteori benævnes som de offentlige organisationer og institutioner under *krydspres* med politisk og økonomisk pres fra stat og kommuner ovenfra, og krævende borgere/pårørende og interesseorganisationer nedenfra. Den mest benyttede organisationsbeskrivelse af dette nybrud blev New Public Management, NPM, og en kort 'leksikal' formulering med særligt henblik på det socialpolitiske område er:

New Public Management er en normativ teori, som bygger på antagelsen om, at den offentlige sektor kan effektiviseres ved at bruge principper og virkemidler fra den private sektor:

- *Markedsstyring via bestiller-udfører-modtager-organisering (BUM-modellen), konkurrenceudsætning ved hjælp af udbud/udlicitering, privatisering og frit valg af leverandør.*
- *Mål- og resultatstyring via kontraktstyring, kvalitetsstyring og serviceledelse.*
- *Virksomhedstænkning via organisering af ministerier, regioner og kommuner som koncerner og divisionalisering med decentrale resultatcentre.<sup>7</sup>*

Mange, der har arbejdet en del år inden for socialpædagogisk og socialt arbejde, vil formentlig kunne nikke genkendende til denne beskrivelse af dengang, det hele blev mere og mere reguleret af kommunen, og især BUM-modellen fik stor indflydelse som begrænsning af den socialpædagogiske autonomi og har det fortsat i dag. Det vendes der tilbage til i afsnittene om effektiviseringspolitik, for først et afsnit om social besparelspolitik; herunder om de sociale servicelove, der kom i 1998.

<sup>5</sup> Titlen på Paolo Freires meget læste bog fra 1973.

<sup>6</sup> Danmarkshistorien.dk. Bistandsloven, 1974-1998.

<sup>7</sup> Møller og Larsen (2016). Socialpolitik.



## Besparelsespolitik – om ændret syn på, hvilke udsatte borgere, der har behov for hvad

Strukturreformen (kommunalreformen) i 2007 blev starten på årlige fastlåste budgetter i kommunerne pålagt af staten, og opgaven med at lægge stramme budgetplaner skabte en nærmest umulig kommunal situation. Årsag hertil var bl.a. et stærkt stigende antal socialt udsatte brugere/borgere, først og fremmest nye borgere med en psykiatrisk diagnose. Antallet af voksne i direkte kontakt med behandlingspsykiatrien steg med 40 pct. i perioden 2000 til 2008<sup>8</sup>, og er fortsat stigende. Med denne tilgang af borgere med særlige behov for støtte, måtte enten den enkelte borgers ydelser efter serviceloven nedjusteres, eller også måtte nogle af de nytilkomnes krav eller forventninger om særlige ydelser administrativt forsøges tilsidesat via lange behandlingstider eller ændrede procedurer for behovsvurderinger.

En vigtig detalje er her, at når Servicelovens overordnede formålsparagraf er uændret gennem nu 25 år, hvordan kan større økonomiske nedskæringer så begrundes i henhold til lovgivningen?

Serviceloven<sup>9</sup> (Lov om Social Service) indførtes i 1998. Den fortsatte individualiseringsprincippet fra Bistandsloven; dvs. med individuel graduering af omfanget af og formen for hjælp og støtte til den enkelte borger, dog uden princippet om, at der ikke i behovsvurdering må skelnes mellem selvforskyldte og uforskyldte årsager.

I formålsparagraffen §1 stk. 3 kan læses: ”Hjælpen efter denne lov bygger på den enkeltes ansvar for sig selv og sin familie og på den enkeltes ansvar for at udvikle sig og udnytte egne potentialer, i det omfang det er muligt for den enkelte. Hjælpen tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte.” og så afsluttes med ”Afgørelse efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn.”

Den enkeltes ansvar for sig selv og for at udnytte egne potentialer rummer, bortset fra stærkt handicappede og sindslidende, ret vide tolkningsmuligheder, og hermed åbnes der på sagsbehandlings- og sagsafgørelsesniveauerne op for en nedjustering af faglige hensyn og opjustering af økonomiske hensyn.

I forhold til de ændrede individuelle vurderingskriterier af den enkelte persons behov, er en af de meste illustrative sætninger inden for sociallovgivningen: ”Det helt overordnede formål er at sikre en rigtig indsats, så borgeren får det, pågældende har brug for - hverken for meget eller for lidt.” Denne passus

<sup>8</sup> Madsen, Hvenegaard og Fredslund (2011). *Opgaveudvikling på psykiatriområdet*.

<sup>9</sup> Ret besat er det servicelovene, da to andre love også blev vedtaget: Lov om aktiv socialpolitik (aktivloven), som kommer til at spille en central rolle senere i artiklen, og Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

har floreret i flere socialpolitiske kontekster gennem årene, dog er den i en del nyere tekster sprogvasket væk, men den kan fortsat læses fx i vejledning nr 9286 til servicelovens kapitel 22, om det overordnede formål i forhold til funktionsevne-metoden i relation til vurdering af handicapkompenserende ydelser.

Formuleringen ”hverken for meget eller for lidt” fanger essensen af diskrete justeringer af mulige besparelser på kommunalt og institutionelt plan over tid. Socialpædagogers og sagsbehandlers faglige optikker var *dengang* for 20 år siden hellere lidt for meget end for lidt, da det handler om sårbare grupper, der i forvejen ikke oplever megen luksus og livskvalitet, og det er denne praksis, der gennem årene er kommet ind i de økonomiske beregningers søgelys, så ydelsestildeling i dag præges af hellere lidt for lidt end alt for meget, når særlig hjælp og støtte skal udmåles.<sup>10</sup>

Men der er grænser for kommunale vilkårligheder i ydelsestildelinger til den enkelte borger, og derfor er det løbende behovsvurderinger, der fastsætter ydelsesniveauet. Det mest udbredte redskab inden for voksenområdet er Voksenudredningsmetoden (VUM)<sup>11</sup>, som anvendes bredt ift. handicappede, sindslidende og socialt udsatte, fx hjemløse. Metoden er bygget op over diverse afkrydsningsskemaer med temaerne som egenomsorg, rengøring, familiære og sociale relationer, mobilitet, beskæftigelse mv. For hvert af de temaerne angives funktionsniveau via en score fra 0-4 fra ’Intet støttebehov’ til ’fuldstændigt støttebehov’, som så sammenfattes i én score mellem A til E som udmøntes i en ydelsestildeling.

Dette er første trin, sagsoplysninger, og i metodemanualen understreges gang på gang, at den socialpædagog eller sagsbehandler, der udfylder skemaet, skal være opmærksomme på at være konkrete: ”Overbelys ikke sagen. Oplysninger i udredningen og temaerne skal være tilpasset borgerens situation – hverken mere eller mindre”, og ”Sagsvurderingen må ikke føre til en automatik i den efterfølgende vurdering af borgerens behov for hjælp.”<sup>12</sup> De socialpædagoger/sagsbehandlere, der udfylder scoreskemaerne, må altså på ingen måde gøre personlige betragtninger gældende, fx bemærkninger om, at borgeren godt kunne trænge til lidt ekstra, eller at ’vi plejer’ for denne borger at gøre sådan og sådan. Sagsoplysningerne går nu videre til sagsvurdering (”Husk at indsatsmålene skal være individuelle, konkrete, målbare og tidsbestemte.”<sup>13</sup>), for endeligt at komme videre i systemet til den endelige sagsafgørelse.

<sup>10</sup> Læs mere herom i Falster og Ringø's artikel i dette temanummer.

<sup>11</sup> Socialstyrelsen (2013). *Voksenudredningsmetoden – metodehåndbog. 3. udgave. I 2021 udkom en revideret udgave Voksenudredningsmetoden. Version 2.0, hvor der er en del justeringer, også sprogligt, men grundideen er den samme. I artiklen her anvendes 2013 udgaven, hvor sproget er mere direkte.*

<sup>12</sup> VUM 2013, side 32-33.

<sup>13</sup> VUM 2013, side 50.

Denne noget forenklede beskrivelse skal dels illustrere sagsbehandlerens påbudte nøgternhed i sagsoplysning, dels behandlingsproceduren i flere trin fra sagsoplysninger over vurdering til afgørelse. En udredningsmetode, hvor der undervejs i praksis kan flyttes krydser lidt mere i retning af mindre støttebehov og dermed muliggøre diskrete reduktioner i den endelige ydelsestildeling. En betydende medaktør i en sådan proces er de kommunale socialpolitikker, hvor borgernes størst mulige integritet og selvforvaltning er idealet og dermed er mindre indgribende socialpædagogiske indsatser et plusord, ikke kun i økonomiafdelingen.

### Socialpædagogiske noter - idealtypen besparelspolitik

- *Måden at systematisere og score mennesker i kategorier og kasser på [VUM og tilsvarende], sætter sig i sproget og måden, vi forstår de mennesker, det hele handler om, på. Det bidrager til en vareliggørelse af den sociale sektor, hvor mennesker bliver henregnet i varetermer.<sup>14</sup>*
- *VUM indtager en central position ift. socialpædagogiske arbejde på flere måder. Hvis der administrativ gennemføres besparelser, kan det føre til oplevelser af meningsstab blandt medarbejderne, der oplever at borgerne tilbydes vilkår, der ligger langt fra socialpædagogiske idealer om nærværende omsorg og fokus på øget livskvalitet.*
- *Det kan også medvirke til etiske dilemmaer blandt socialpædagoger/sagsbehandlere, når der skal laves udredninger. Score skal sættes på skalaer mellem begrænset og megen støttebehov, og når man sidder sammen med borgeren og snakker om udredningen, er de positive emotioner ofte forrest med fokus af borgernes gode sider, mens logikken peger på at sølle gøre borgeren, så der er chance for fastholdte eller øgede ydelsestildelinger.*
- *Øget 'moral distress' kan sammenfatte mulige personlige konsekvenser for socialpædagoger i en tid, hvor besparelspolitik og opstrammede kriterier for ydelsestildeling vinder indpas i det daglige arbejde. Begrebet kan oversættes til en moralsk følelse med oplevelse af fysisk ubehag og mentale eller emotionelle kvaler, og stammer fra sygeplejeområdet. Det blev introduceret i 1984 med definitionen: "When one knows the right thing to do, but institutional constraints make it nearly impossible to pursue the right course of action".<sup>15</sup>*

<sup>14</sup> Rasmussen, G. L. et. al (2019). Mennesker bliver til varer i den sociale sektor.

<sup>15</sup> Jameton (1984). *Nursing Practice: The Ethical Issues*, side 6.

## Effektiviseringspolitik – socialpædagogiske arbejdsvilkår under forandring

Her knyttes an til to af de tre punkter nævnt i den korte introduktion til New Public Management: (1) *Markedsstyring* og (2) *Mål- og resultatstyring*. Først til markedsstyring.

Inden for det socialpædagogiske og sociale arbejde er BUM modellen, markedsstyring par excellence. Symptomatisk for modellen ændres BUM sprogligt i praksis hyppigt til Bestiller-Udfører-Modellen; altså uden borgerne som Modtager-leddet.<sup>16</sup>

BUM modellen indførtes sideløbende med Tilbudsportalen<sup>17</sup> i forbindelse med strukturreformen i 2007, og ”BUM-modellen [er] en økonomistyringsmodel, hvor styring af ressourcer, kvalitetssikring, kontrakter og tilsyn er i fokus. Bestillerleddets [kommunens] visitation disponerer over, og har ansvaret for, områdets samlede økonomiske ramme. Indenfor denne ramme finansieres de tilbud, borgerne visiteres til. [...] Behovet for at lade de økonomiske rammer forblive i bestillerleddets visitation understreges af områdets markedsføring, hvor bestillerleddets visitation kan vælge at købe de nødvendige foranstaltninger ved egne institutioner, andre kommuner, regionen eller private udbydere.”<sup>18</sup>

Udførerenheden (institution/botilbud) har selv ansvaret for at sikre balancen mellem udgifter og indtægter så budgetrammen går i nul, også selvom der kan være udsving i belægningen af borgere, og oven udførerenheden skal løbende dokumentere til kommunen, at det aftalte serviceniveau overholdes.

Som i afsnittet om besparelspolitik er der tale om en centraliseret decentralisering, men er her forskudt fra forholdet mellem stat og kommune til mellem kommune og institution med den forskel, at kommunen som bestillende myndighed kan *vælge om*; dvs. at opsigte aftaler og købe fra andre leverandører på markedet, herunder private entreprenører. Denne konkurrenceudsætning er en radikal ændring fra dengang i autonomiperioden, hvor der var en pose penge at gøre godt med, og var det for lidt kunne den øges. Nu skal der konkurreres på pris og kvalitet, og kvalitetsbeskrivelsen og socialpædagogiske faglige forståelser af *god pædagogik* skal gradbøjes, så de matcher kommunens nøje præciserede krav.

Herigennem sker der en ”underminering af de professionelle selvstyring af principielle forhold på deres arbejdsområde. Lægger man hertil de nye

<sup>16</sup> Bukdahl og Vickery (2019). *Partnerskaber er vejen frem, hvis vi skal skabe større sammenhæng for borgeren.*

<sup>17</sup> *Alle socialpædagogiske tilbud fik pligt til at beskrive sig selv og de ydelser, der tilbydes, i Tilbudsportalen. Dvs. at de er forpligtet på at markedsføre sig selv for at tiltrække kunder.*

<sup>18</sup> Nørrelykke, Zeeberg og Ebsen (2011). *Myndighed og leverandør - samspil og aftaler i Socialt arbejde med udsatte børn og unge*, side 27.

styringsredskaber, der bl.a. omfatter kvalitetsvurderinger, virksomhedsplaner og resultatmålinger samt redskaber [...] som handleplaner og kontrakter [...] bliver det tydeligt, at de professionelle autonome rolle ikke er som tidligere.”<sup>19</sup>

Næste tema er mål- og resultatstyring med evidensbaserede tiltag som eksempel. Den socialpædagogiske faglighed kommer i løbet af anden del af 2000’erne under yderligere pres, da en ny national strategi for mål- og resultatstyring inden for de specialiserede socialområder ser dagens lys; satsningen på evidensbaserede manualbaserede koncepter.

Startskuddet i Danmark blev en publikation fra Huset mandag Morgen i 2004 med titlen ”Virker velfærden? – et debatoplæg om evidens og velfærd”, og i årene efter omlagdes dele af socialpolitikken (og andre sektorer) til at satse på evidensbaserede metoder, ofte importeret og licenskøbt fra USA, hvor evidensorienteringen havde været aktiv i en del år. Herved gøres gældende, at der er forskningsmæssigt grundlag for at kunne fremføre, at der er tale om *dokumenteret effekt*.

Fra midten af 2000’erne blev den nye evidensbaserede socialpolitik så småt igangsat; først med fokus på forebyggelse via tidlig intervention med forældreprogrammer som ’Parent Management Training – Oregon’ (PMTO) og ’De Utrolige År’ (DUÅ), der blev fulgt op med evidensbaserede programmer ift. unge via ’Multisystemisk Terapi’ (MST) og ’Multifunktionel behandling i institution og nærmiljø’ (MultifunC). Det blev dog først i starten af 2010’erne at den socialpolitiske evidensbølge også blev rullet ud inden for voksenområdet med bred satsning på *metoder med dokumenteret effekt*, og i 2013 lancerede Socialstyrelsen evidensmanifestet ”Viden til gavn - Politik for udvikling og anvendelse af evidens.”

Den socialpolitiske strategi blev omlægning af store dele af de specialiserede socialområder ved at promovere og økonomisk understøtte socialpædagogiske indsatser via metoder med dokumenteret effekt. Det gik sammen med processen om at ændre kurs i såvel Socialstyrelsen som Socialministeriet stille for sig. Det er det, der er beskrevet i artiklens indledende citat, hvor direktøren for Socialstyrelsen gik/blev gået, og hvor han giver sit besyv med om Socialstyrelsen kursændring, og i perioden efter 2012 florerede historier om, hvordan ’langhårede socialpædagogiske konsulenter’ udskiftes med yngre akademiske kræfter med statistik og økonomi som uddannelsesbaggrund.

Socialstyrelsen skulle styrkes, og i 2014 overgik VISO<sup>20</sup> til Socialstyrelsen, og i 2015 kom administrationen af puljer og tilskud også ind under styrelsen; dvs.

<sup>19</sup> Nørrelykke et. al 2011, side 177.

<sup>20</sup> Den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO) leverer rådgivning på det sociale område og på specialundervisningsområdet. Tilbage i 2007 blev en stor del af undervisningsministeriets ansvar for udvikling af specialundervisning inden for voksenområdet overført til Socialministeriet og er altså nu del af Socialstyrelsen.

at den nu sidder tungt på afgørelser omkring hvilke puljer og aktiviteter, der udbydes, samtidigt med at de styrer 'Udviklings- og investeringsprogrammerne' (UIP), hvor der årligt udmøntes omkring 130 mio. kr.<sup>21</sup> De auditerer de fem Socialtilsyn, plus en række andre forvaltnings- og indsatsområder. Og ikke mindst har de opbygget Vidensportalen, der "formidler aktuelt bedste viden om det sociale område og gør det lettere for dig, der arbejder med sociale problematikker, at finde viden om området."<sup>22</sup>

Sideløbende med styrkelsen af Socialstyrelsen som et magtfuldt organ til styring af effektiv socialpædagogisk praksis, opprioriterede Socialministeriet i 2015 det statistiske bagland, med øget data-dreven styring af udviklingen af virkningsfuld praksis. "Afdelingen skal stå for en ambitiøs og strategisk udvikling af social statistik, data og dokumentation og får ansvaret for at løfte kvantitative analyser og benchmarking på social- og indenrigsområdet,"<sup>23</sup>

En kritisk bemærkning fra en 'politisk eliteaktør' til det databaserede vidensbegreb var, at viden her sættes lig "solide data og dermed som et alternativ til fagprofessionel erfaringsbaseret viden og ekspertise. [...] Med andre ord er viden lig med data, og data er lig med bedre styring, som igen er lig med bedre kvalitet for færre midler."<sup>24</sup>

Styrkelsen af en national data-dreven styring delvist sammen med, at evidensdagsordenen var løbet ind i mangel på, på udenlandske 'hardcore' evidensbaserede programmer og metoder. MST, målrettet unge med adfærdsproblemer, kom i miskredit, da en større dansk evaluering ikke kunne dokumentere effekt<sup>25</sup>, og en af de populære metodiske tilgange i socialpsykiatrien, Åben Dialog, var (og er) meget anvendt, men ophavsmændene har aldrig istemt vigtigheden af evidensbaseret à la data-dreven effektdokumentation, og også i andre koncepter måtte "dokumenteret effekt" modereres på Socialstyrelsens hjemmeside.

21 Social- og ældreministeriet (2022). Socialpolitisk Redegørelse 2021, Side 51.

22 <https://socialstyrelsen.dk/>. Hjemmesiden er værd at besøge, hvis man vil have indblik i, hvorledes Socialstyrelsen er socialpolitisk dagsordensættende ift. videnspolitik, økonomisk styring af midler og praksisudvikling inden for de specialiserede socialområder bl.a. ved at udmelde puljer til kommunerne, som de kan søge ifm. udviklingsarbejder, hvis design, mål og metoder styres af styrelsen.

23 Frandsen (2015). Ny analyse- og dataafdeling skal booste evidens.

24 Møller (2017). Evidensdagsordenens metamorfoser i dansk socialpolitik., side 80. I artiklen analyserer forfatteren ti kvalitative interview med politiske eliteaktører, som er eller har været involveret i evidensdagsordenens udvikling.

25 Resultaterne viser, "at MST-deltagerne fra perioden 2007-2011 klarer sig dårligere end sammenligningsgruppen med hensyn til kriminalitet generelt set, ungdomsuddannelse og beskæftigelse." En mulig forklaring kan være, "at MST-indsatsen ikke har været fuldt implementeret graden af 'metode-troskab' [blandt socialpædagogerne]". Arendt, Nielsen og Verner (2017). Effekter af Multi-Systemisk Terapi for unge med adfærdsproblemer. side 26.



Derfor søsatte Socialstyrelsen i 2017 storskalaprojektet 'National udvikling af sociale indsatser', hvor målet er, at en "strategi for udvikling af sociale indsatser skal sikre et større afkast af investeringerne på det sociale område ved at udvikle indsatser med dokumenteret effekt. De sociale indsatser, som har potentialet, skal med strategien udvikles til at have dokumenteret effekt og udbredes. De sociale indsatser, som ikke har potentialet, skal stoppes så tidligt som muligt, så der ikke bruges ressourcer unødigt."<sup>26</sup>

### Socialpædagogiske noter - idealtypen effektiviseringspolitik

- *Konsekvensen af at erstatte den professionelle selvregulering med evidensbaserede evalueringer og forskrifter er, at man tendentielt sætter de professionelles praktiske erfaringer og viden over styr, samtidig med at den professionelle identifikation med og ansvarlighed for kvaliteten i arbejdet undermineres.<sup>27</sup>*
- *Overordnet medfører effektiviseringspolitik i praksis, at Socialpædagogiske faglige traditioner omkring værdien af erfaring, dømmekraft og intuitiv handlen ("tavs viden") nedgraderes til fordel for objektiv viden om hvad virker, knyttet sammen med tiltagende ydrestyring af, hvad målet er, og hvordan socialpædagogikken skal udføres. I marxistisk forstand en øget fremmedgørelse, idet socialpædagogen som lønarbejder bliver fremmed over for sit arbejdsprodukt ikke alene i resultatet, men også i produktionsprocessen.<sup>28</sup>*
- *Mål- og Resultatstyring indebærer en forhåndsbeskrivelse af, hvad indsatsen består af og hvordan det definerede mål nås til tiden, og status skal løbende indrapporteres til arbejdsgiver og underlægges kvalitetskontrol. En sådan logik er i sagens natur ikke kun noget, der angår socialpædagogiske indsatser; den et generelt tegn i tiden under begrebet 'accountability': "Den nye accountability- og revisionskultur [stiller] i højere grad fagfolk og institutioner til ansvar for, at de leverer gode præstationer. Dette er åbenlyst i retorikken om forbedring og om at hæve standarderne, om effektiviseringsgevinster og den bedst mulige praksis for patienter og elever og ansatte."<sup>29</sup>*
- *I evidensbaserede indsatser er tankegangen, at hvis resultatet og effektmål i praksis mod forventning ikke indfries, peger det i retning af, at der ikke har været tilstrækkelig metodetrofasthed blandt de socialpædagogiske aktører ved eksempelvis at handle intuitivt og erfaringsmæssigt (den tause viden), og derved handle subjektivt og ikke følge de objektivt baserede handlingsforskrifter.<sup>30</sup> Altså omgå den intenderede objektivering af de socialpædagogiske handlinger.*

26 Socialstyrelsen (2020). Drejebog for national udvikling af sociale indsatser, side 2.

27 Salling Olesen, H. (2006). Evidens, viden og Profession., side 24.

28 Marx (1965/1844). Fremmedgjort arbejde.

29 Biesta (2011). God uddannelse i målingens tidsalder - etik, politik, demokrati, side 70.

30 Jf. det tidligere eksempel med evalueringen af MST.

## Investeringspolitik – socialpædagogikken spiller andenviolin

Tredjefsnit refererer til dets sidste NPM punkt, at socialpolitiske styringsstrategier i stigende grad bygger på virksomhedstænkning, som er inspireret af det private erhvervsliv med kapitalistisk-økonomisk tankegang. Også dette afsnit er opdelt to underafsnit. Det første er kort om en aktuell socialpolitisk prioritering med data-dreven investering til økonomisk gevinst for stat og kommuner (SØM), og det andet er beskæftigelsespolitikken med rødder tilbage til 1998.

I 2018 kom første version af SØM, 'Den Socialøkonomiske Investeringsmodel (dynamiske effekter og makroøkonomiske fremskrivninger)', der nu er videreudviklet (igen via Satspuljemidler) og er ved at blive rullet ud i kommunerne.

"SØM er et beregningsværktøj, der gør det muligt at regne på de budgetøkonomiske konsekvenser som opstår ved at investere i vidensbaserede indsatser. En SØM-beregning foretages på baggrund af brugerens egne input vedrørende indsatsens omkostninger, effekt på borgerne og økonomiske konsekvenser over tid eventuelt med inspiration fra SØMs vidensdatabase."<sup>31</sup>



Figur 2: Grundmodellen i SØM

Beskrivelsen af illustrationen er: "Et positivt budgetøkonomisk nettoresultat betyder, at omkostningerne til indsatsen er lavere end de samlede budgetøkonomiske konsekvenser, og omvendt betyder et negativ nettoresultat, at omkostningerne til indsatsen overstiger de samlede budgetøkonomiske konsekvenser."<sup>32</sup>

Det hele kan indregnes i et Excel-ark i kommunens økonomiafdeling, og selvom det ser kompliceret ud, kan et lidt længere citat fra Finansministeriet illustrere, hvad målet er; kommunale omlægninger af sædvanlige sociale indsatser ved at investere i vidensbaserede indsatser gør det muligt at skære ned på de socialøkonomiske udgifter:

31 Socialstyrelsen (2022). Den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM), side 3.

32 Socialstyrelsen 2022, side 4.

”Finansministeriet bemærker, [...] at effekter af en socialøkonomisk indsats kan fremkomme dels som følge af lavere fremtidige serviceudgifter (herunder fordi de berørte personer løftes ud af den behandlingskrævende gruppe), dels som følge af reduceret overførselsindkomst og højere skattebetaling såfremt den pågældende persongruppe kommer i beskæftigelse. I det omfang de positive dynamiske effekter fremkommer i form af lavere serviceudgifter til den pågældende persongruppe, skal dette indebære en lavere fremtidig bevilling til det pågældende område.”<sup>33</sup>

SØM må forventes at blive en integreret del af de kommunale socialforvaltninger i de kommende år. I dag omfatter det kun voksenområdet, men der arbejdes på en lignende model inden for børn og unge området, og i det hele taget må det socialpolitiske område forventes blive baseret på data-drevne indsatser med hyppig anvendelse af algoritmer og metadata.

Så er tiden kommet til *beskæftigelsespolitik som socialpolitisk investeringsstrategi*. Den har rødder tilbage til omkring 2000, og Ove Kaj Pedersen kan passende indlede: Mens den klassiske velfærdsstat ”havde til opgave at skabe lighed mellem landets borgere, har konkurrencestaten til formål at udnytte den enkeltes arbejdsressource.”<sup>34</sup>

Siden 1998 været et mantra været, at den bedste socialpolitik er en god beskæftigelsespolitik med ekstra investeringer i egnede og udviklingsmulige socialt udsatte borgere, herunder hjemløse, sindslidende og handicappede, som herigennem skal blive samfundsøkonomisk værdiskabende via lønnet arbejde med en central plusværdi; at borgerne over tid bliver mindre social-økonomisk belastende for stat og kommuner.

Denne politik bygger på muligheden for at kunne sluse socialt udsatte borgere ind i den værdiskabende arbejdsstyrke, og ’dåseåbneren’ til legalitet inden for det specialiserede voksensocialområde var en mindre ændring af lovteksten fra bistandsloven: ”Når man ved Lov om aktiv socialpolitik vælger at gå væk fra ’nedsat erhvervsevne’ og over til ’begrænsninger i arbejdsevnen’, skyldes det et ønske fra lovgivningens side om at skifte strategi i det praktiske sociale arbejde og fokusere mere på, “... hvad den pågældende kan eller kan bringes til at kunne” i modsætning til det hidtidige erhvervsevnekriterium, der mere var knyttet til en dokumentation for diagnose og sygdom.”<sup>35</sup>

I starten af 2000’erne oprettedes Beskæftigelsesministeriet til bl.a. at varetage aktiveringsdelen af Lov om aktiv socialpolitik, og det centrale redskab i aktivering,

33 Børne- og Socialministeriet, Finansministeriet (2018). Notat om SØM, dynamiske effekter og makroøkonomiske fremskrivninger, side 1.

34 Pedersen (2011). Konkurrencestaten.

35 Bach (2002). Aktiv socialpolitik – en sammenfatning af evalueringer af revalidering og aktivering, side 30.

arbejdsevnevurdering kom på plads.<sup>36</sup> Kommunerne blev pålagt at varetage arbejdsevnevurderingerne med bemærkning om, at ”Den merudgift, dette kan indebære for kommunen i forhold til f.eks. et kommunalt beskæftigelsesprojekt eller passiv kontanthjælp, skal betragtes som en investering i fremtidige sparede udgifter på overførselsområdet. Succesraten skal ikke være særlig høj, før der er tale om en god investering for kommunen.”<sup>37</sup>

Det politiske grundlag var lagt for, at ”den strukturpolitiske aktivering også [kom] til at dominere socialpolitikken, og senere hegemoniserer aktiveringstermen hele det social- og arbejdsmarkedspolitiske område i og med, at aktivering bliver kanoniseret som universalmidlet i forhold til stort set alle grupper af offentligt forsørgede: førtidspensionister, revalidender mv.”<sup>38</sup>

For at sætte skub i udviklingen og inspirere kommuner og erhvervslivet til at engagere sig, igangsattes i 2004 kampagnen om Det Rummelige Arbejdsmarked, med fokus på at ”at aktivere de menneskelige ressourcer, der stod uden for eller på kanten af arbejdsmarkedet for derigennem at øge livskvaliteten for disse mennesker og udbuddet af arbejdskraft”<sup>39</sup>, og i de kommende år kom en række kommunale aktiveringsforanstaltninger som beskæftigelsesprojekter, individuel jobtræning på offentlig arbejdsplads, særligt tilrettelagte uddannelsesforløb og jobtræning i privat virksomhed fulgt op af begreber som arbejdsprøvning, ressourceprofil, skånejob, fleksjob, arbejdsevne metoden og – førtidspension *ny ordning* 2013.

Netop førtidspensionen blev et stridsmål mellem det politiske niveau og brugerorganisationer; især inden for psykiatrien. At være tildelt førtidspension var og er ensbetydende med at man er fritaget for aktivering (men man kan vælge at blive det), og med den tidligere nævnte voldsomme stigning i antal borgere med psykiatriske diagnoser, blev førtidspension en markant barriere for rekruttering til arbejdsmarkedet. I 2013 indførtes derfor en førtidspensionsreform, som ikke længere gjorde mulig for borgere under 40 år at komme på førtidspension, med mindre ”det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen.”<sup>40</sup> Effekten af den nye lov blev stor. I 2010 var der knap 5.000 personer i alderen 18-39 år, der fik tilkendt førtidspension, og i 2014 var det faldet til under 1.000 personer.<sup>41</sup>

36 Beskæftigelsesministeriet (2001). *Skrivelse om metode til vurdering af arbejdsevne og uddannelse i metoden.*

37 Arbejdsministeriet, et. al (2001). *Brug for alle - Danmark 2010 og et mere rummeligt arbejdsmarked*, side 45.

38 Torfing (2003). *Den stille revolution i velfærdsstaten – fra forsørgelse og hierarki til aktivering og netværksstyring*, side 249.

39 Madsen og Pedersen (2003). *I miraklernes værksted.*, side 17.

40 Beskæftigelsesministeriet (2014). *Vejledning om dokumentationskravet ved behandling af sager, hvor det er åbenbart formålsløst at udvikle arbejdsevnen.*

41 *Nyt fra Danmarks Statistik (2021). Markant større tilgang til førtidspension.*

Der har været en del citater i afsnittet her, som anskueliggør, hvor markant ændringerne af socialpolitikken i forhold til socialt udsatte, sindslidende og handicappede borgere har været gennem de sidste tyve år, og et sidste eksempel med særlig adresse til socialpædagogisk faglighed skal medtages her.

En socialpædagogiske tradition har været, at den har fundet sted i form af en slags træningsbane på væresteder og institutioner som motivationsskabende for og træning i et selvstændigt social dagliglig. Denne socialpædagogiske model med først træning i mindre fællesskaber, så integration/inklusion i det store fællesskab, samfundet, tabte terræn i sidste halvdel af 2010'erne.

”Place, then train” blev det nye koncept, importeret fra England og udviklet inden for rehabilitering med særligt fokus på sindslidende og umiddelbar arbejdsmarkedstilknytning efter fx en hospitalsindlæggelse; altså uden forudgående gøren parat til jobbet. Den mest udbredte danske version er den evidensbaserede IPS – ’Individual Placement and Support’ målrettet borgere med psykiske vanskeligheder.<sup>42</sup> Den model er under udbredelse til andre grupper via fx ’Jobfirst’ og ’Social støtte i overgang til og fastholdelse i job’ under fællesoverskriften ”Virkeligheden virker – ’place then train!’”, hvor parolen her i 2022 fortsat er, at ”selv de mest udsatte borgere kan hjælpes tættere på at få fodfæste på arbejdsmarkedet, så længe de får den nødvendige håndholdte støtte...”<sup>43</sup>

### Socialpædagogiske noter - idealtypen investeringspolitik

- *Med arbejdsmarkedslogikken drejer det sig ikke om, at alle skal være lige værdige, trives eller nødvendigvis opleve sig som del af et fællesskab. Tilstedeværelsen på ’den rette hylde’ som den, der fejrer gulv, mens direktøren er til møde, er en gyldig karakteristik i forhold til at være inkluderet.<sup>44</sup>*
- *”Place, then train” konceptet er i dag ikke kun arbejdsmarkedsrettet. Det er også blevet dominerende socialpolitik inden for hjemløseområdet under begrebet ’Housing first’, hvor kommunerne investerer i boliger, der så bliver ’tilbudt’ hjemløse, suppleret med ”håndholdt støtte”. Denne udvikling markerer, at den traditionelle socialpædagogiske faglighed med en fysisk base og samvær over tid inden for flere og flere indsatsområder er under udfasning og erstattes af støttekontaktpersoner, mentorer og konsulenter, som fagligt ikke nødvendigvis vurderes som socialpædagogiske opgaver.*

<sup>42</sup> Læs evt. kort herom på Socialstyrelsens hjemmeside, opslag IPS – Individual Placement and Support.

<sup>43</sup> Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering og Socialstyrelsen (2022). Social- og beskæftigelsesindsatsen skal gå hånd i hånd, side 2.

<sup>44</sup> Langager (2019). Efter inklusionen – skitser., side 188.

- *I relation til øget arbejdsmarkedsorientering spiller socialpædagogikken dog fortsat en rolle. Forud for fx jobcentrenes arbejdsevnevurdering af en borger er der, når det drejer sig om handicappede, sindslidende og socialt meget udsatte, et forudgående forløb. Vurdering af, hvad hvilke borgere, der vurderes at "kan bringes til at kunne" (jf. tidligere citat); altså udredning gennem fx VUM. Det er det første filter, hvor den socialpædagogiske opgave påtvungen bliver at bidrage til at vurdere borgere som udviklingsmulige, udviklingsumulige eller udviklingsmodvillige i et arbejdsmarkedsperspektiv.<sup>45</sup>*
- *Især inden for området sindslidende og socialt udsatte trænger spørgsmålet om, hvorvidt træghed eller udviklingsmodvilje mod målet at blive arbejdsparat kan vurderes at være udtryk for borgerens udviklingsnægtelse. I så fald er han/hun med henvisning til servicelovens formålsparagraf ikke villige til at tage "ansvar for at udvikle sig og udnytte egne potentialer", hvilket i så fald kan sanktioneres.*

## Afslutning

Socialpædagogik som profession står i socialpolitikken i tjeneste, og et overordnet vilkår er, at arbejdsgiverne på statsligt, regionalt og kommunalt niveau rammesætter arbejdsopgaverne og beslutter hvem, der skal have entrepriserne og til hvilken ydelsespris, målt i effektivitet, kvalitetsstandarder og økonomiske kalkuler. For at forstå disse ydre vilkår socialpædagogisk arbejde er underlagt, er viden om og indblik i socialpolitiske tendenser i samfundet en forudsætning for at kunne forholde sig kritisk og reflekteret til forandrede vilkår i arbejdet mht. humanistiske og etiske værdisyn og tendensielt objektgørelse af såvel borgerne som lønmodtagerne.

At bidrage med viden om hvorfor og hvordan socialpolitikken agerer og målstyrrer sociale og socialpædagogiske indsatser for handicappede, sindslidende og socialt udsatte voksne har været artiklens overordnede mål. Ikke mindst via nuanceringen af socialpolitikken i de tre idealtyper (rene typer) og selektiv udvælgelse af citater til at illustrere udviklingen fra starten af det nye århundrede. Intentionen har ikke været normativt at undersøge, om det er gode eller dårlige forandringer for borgere, men mere generelt at identificere, hvad der er på færde ift. *det sociale* i samfundet.

Mere normativt har artiklens underliggende niveau været, med løbende nedslag i teksten med kritisk anlagte citater og noter rettet mod konsekvenser af de socialpolitiske tiltag ift. socialpædagogisk praksis og udfordringer til professionsfagligheden. Blandt formuleringerne har været vareliggørelse af borgerne, objektivisering af socialpædagogiske handlinger, fremmedgørelse, socialpolitisk nedprioritering af fagprofessionel erfaringsbaseret viden og

<sup>45</sup> *Inspireret af Schmidt (1998). Socialpædagogikkens genkomst.*



ekspertise, underkendelse af socialpædagogisk erfaring, dømmekraft og intuitiv handlen ("tavs viden") til fordel for objektiv viden om, hvad virker, og svækkelse af socialpædagogisk selvregulering og autonomi.

Tages disse tendensbeskrivelser på et mere generelt plan for rimeligt præcise, er det nærliggende at se på, hvordan Socialpædagogernes Landsforening (SL), der repræsenterer de fagforeningsorganiserede uddannede socialpædagoger, beskriver, hvad god professionel socialpædagogisk praksis er:

*Vi siger, at relationen som førsteviolon i den socialpædagogiske kernefaglighed er et komplekst begreb, der skal forstås et sted mellem den relationsfaglige viden og mellem menneskelige realitet."*

*"Vi har et etisk værdigrundlag og fastholder, at god og professionel socialpædagogisk praksis er kendetegnet ved: Værdighed, medmenneskelighed, social retfærdighed, frihed, professionel integritet."<sup>46</sup>*

Sammenholdes socialpolitisk initierede arbejdsvilkår med socialpædagogiske praksisideal, falder misforholdet i øjnene, og noget offensivt *må* sættes i værk, hvis socialpædagogernes erklærede kernefaglighed og værdigrundlag skal vinde terræn igen.

I det indledende citat kaldte Knud Aarup til kamp mod de strømlinede generalister og et opgør med ministeriernes "snorlige styringssystemer". Ikke nogen simpel opgave, men i mere eller mindre omfang ladesiggørligt under forudsætning af kendskab til de socialpolitiske styringsstrategier og de reelle motiver og interesser, der *bag om ryggen* sætter sig igennem i social og socialpædagogisk praksis.

Historisk kan der her være inspiration at hente fra Marx, ikke kun med kritikken af den politiske økonomi; også fra erkendelsen af – som Niels Rosendal skriver i sin artikel her i temanummeret – "at begribe velfærdsstaten og socialpolitik som noget 'socialt' og således også foranderligt. En oplyst professionalitet kan træde op imod de aktuelle tendenser og bør også gøre det", fulgt op med en af de berømte Marx sentenser: "Bevidstheden kan bestemme den samfundsmæssige væren."

**Søren Langager, lektor emeritus, DPU/Aarhus Universitet**

<sup>46</sup> Socialpædagogerne (2022). *Den socialpædagogiske kernefaglighed*, side 5-7.

## Referencer

- Arbejds-, Erhvervs-, Indenrigs-, Social-, Undervisnings-, Økonomi- og Finansministeriet (2001). Brug for alle - Danmark 2010 og et mere rummeligt arbejdsmarked.
- Arendt, J. Nielsen og M. Verner (2017). Effekter af Multi-Systemisk Terapi for unge med adfærdsproblemer. København: KORA.
- Bach, H. B. (2002). Aktiv socialpolitik – en sammenfatning af evalueringer af revalidering og aktivering. København: Socialforskningsinstituttet.
- Beskæftigelsesministeriet (2014). Vejledning om dokumentationskravet ved behandling af sager, hvor det er åbenbart formålsløst at udvikle arbejdsevnen. VEJ nr 9684 af 11/09/2014.
- Beskæftigelsesministeriet (2001). Skrivelse om metode til vurdering af arbejdsevne og uddannelse i metoden. SKR nr 11965 af 13/06/2001.
- Biesta, G. (2011). God uddannelse i målingens tidsalder - etik, politik, demokrati. Aarhus: Klim.
- Bukdahl, D. og R. Vickery (2019). Partnerskaber er vejen frem, hvis vi skal skabe større sammenhæng for borgeren. Altinget 30. april 2019.
- Børne- og Socialministeriet (2017). Udmøntning af satspuljen for 2017-2020. Delaftale for social- og indenrigsområdet.
- Frandsen, K. (2015). Ny analyse- og dataafdeling skal booste evidens. Altinget 20. august 2015.
- Freire, P. (1973). De undertryktes pædagogik. København: Christian Ejlers.
- Huset mandag Morgen (2004). Virker velfærden? – et debatoplæg om evidens og velfærd.
- Jameton, A. (1984). Nursing Practice: The Ethical Issues. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Jørgensen, T. Beck og P. Melander (1992). Livet i offentlige organisationer. I spændingsfeltet mellem stat, profession og marked. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Langager, S. (2019). Efter inklusionen – skitser., side 188. I: K. E. Petersen og J. H. Hansen (red.) (2019). Inklusion og eksklusion – en grundbog. København: Hans Reitzels Forlag.
- Madsen, M. H., A. Hvenegaard og E. K. Fredslund (2011). Opgaveudvikling på

psykiatriområdet. København: Dansk Sundhedsinstitut.

Madsen, P. K. og L. Pedersen (2003). I miraklernes værksted. I: Madsen og Pedersen (red.) 2003. Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken. København: Socialforskningsinstituttet.

Marx, K. (1965/1844). Fremmedgjort arbejde. Økonomisk-filosofiske manuskripter. Bragt på dansk i tidsskriftet Tiden - Verden Rundt, nr. 2 1965.

Marx, K. (1974/1859). Til kritikken af den politiske økonomi. I: Marx (1974). Skrifter i udvalg. Indledning fra Grundrids. København: Rhodos.

Møller, A. M. (2017). Evidensdagsordenens metamorfoser i dansk socialpolitik. I: Tidsskriftet Politik Nummer 2, Årgang 20.

Møller, I. H. og J. E. Larsen (red.) (2016). Socialpolitik. København: Hans Reitzels Forlag.

Nyt fra Danmarks Statistik (2021). Markant større tilgang til førtidspension. 20. april 2021 - Nr. 144.

Nørrelykke, H., B. Zeeberg og F. Ebsen (2011). Myndighed og leverandør - samspil og aftaler i Socialt arbejde med udsatte børn og unge. Socialt arbejde, skriftserie nr. 13, 2011. København: Professionshøjskolen Metropol.

Pedersen, O. K. (2011). Konkurrencestaten. København: Hans Reitzels Forlag.

Rasmussen, G. L. et. al (2019). Mennesker bliver til varer i den sociale sektor. Altinget 20. maj 2019. Kronik af ti undervisere og forskere ved Københavns Professionshøjskole.

Salling Olesen, H. (2006). Evidens, viden og Profession. I: Social kritik nr. 104, side 24.

Schmidt, L-H. (1998). Socialpædagogikkens genkomst. I: Tidsskrift for Socialpædagogik nr. 1, 1998.

Social- og ældreministeriet (2022). Socialpolitisk Redegørelse 2021.

Socialpædagogerne (2022). Den socialpædagogiske kernefaglighed. København: Socialpædagogernes Landsforbund.

Socialstyrelsen (2022). Den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM).

Socialstyrelsen (2020). Drejebog for national udvikling af sociale indsatser.

Socialstyrelsen (2013). Voksenudredningsmetoden – metodehåndbog. 3. udgave.

## Litteraturliste

Socialstyrelsen (2013). Viden til gavn - Politik for udvikling og anvendelse af evidens. Odense: Socialstyrelsen.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering og Socialstyrelsen (2022). Social- og beskæftigelsesindsatsen skal gå hånd i hånd.

Torring, J. (2003). Den stille revolution i velfærdsstaten – fra forsørgelse og hierarki til aktivering og netværksstyring. I: Madsen og Pedersen (red.) (2003). Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken. København: Socialforskningsinstituttet.

Weber, M. (1971/1904). Die 'Objektivität' sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, bragt i en norsk udgave i Max Weber (1971). Makt og byråkrati. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

# Ikke at kunne ville – det specialiserede sociale arbejdes store udfordring

**Kjeld Høgsbro og Mette Windfeld**

Det 'ikke at kunne ville' er et mangesidet produkt af kognitive vanskeligheder, som dels kan stamme fra en genetisk betinget afvigelse i hjernens funktionsmåde dels kan stamme fra traumatiske hjerneskader, demenssygdomme, psykotraumatiske hændelser eller socialt interaktionelle forhold i barndoms- og opvækstmiljøet. Artiklen vil give et overblik over disse forhold og den aktuelle diskussion af deres sociogenese indenfor en bio-psyko-social forståelsesmodel. Dette vil blive stillet op imod konkurrencestatens udvikling og den simplificerende reduktion af fænomenet 'ville' og 'kunne' som findes indenfor visse politiske diskurser. Dermed forsøger artiklen at etablere et generelt overblik over det socialpædagogiske arbejdes rammebetingelser. Dette omfatter dels de politiske og økonomiske rammebetingelser dels udviklingen i problemforståelse og paradigmer indenfor det socialpædagogiske arbejde. Artiklen bygger på resultater fra egne undersøgelser af det socialpædagogiske arbejde med mennesker med kognitive problemer samt kliniske erfaringer fra praksis.

## **Kognitive problemer, sårbarhed, konkurrencestat, politisk økonomi**

Der eksisterer i dag en udbredt politisk diskurs om at der er borgere der kan 'arbejde', men bare ikke har lyst. Det skal derfor 'kunne betale sig at arbejde'. At det er 'nødvendigt at alle, der kan, bidrager til samfundet' og at dette er 'nødvendigt for at opretholde velfærdssamfundets forpligtelser'.

Disse udsagn er tilsyneladende simple, men samtidig uendeligt komplicerede i deres indhold når man tænker dybere over dem, og når de skal omsættes i praksis. For hvad vil det sige at der er behov for en borgers arbejdsindsats, når der er tale om et arbejdsmarked der stiller krav til særlige kvalifikationer og hvor disse krav hele tiden ændres? Hvor produktivitet er den afgørende parameter for at en aktivitet kan være profitabel og dermed attraktiv på det private arbejdsmarked?

Og hvordan skelner man mellem det at kunne og det at ville. Det at kunne noget, som andre har brug for, er stærkt motiverende, og gør det nemt 'at ville'. Men selv om man kan noget, som man ved andre har brug for, er det ikke sikkert at markedet vil betale prisen for det. Det anlås at mere end 100.000 årsværk leveres af de frivillige organisationer indenfor idræt, kultur og filantropi<sup>1</sup>. Indsatsen er bærende for vores velfærdssamfund, men den er ulønnet. Hvis foreningerne

<sup>1</sup> Boje, Fridberg og Ibsen (red) 2006.

var drevet af lønnet personale, ville store grupper ikke have adgang til disse tilbud, fordi de ikke havde råd til at betale for medlemskabet af en idrætsklub, høre musik, blive introduceret til livet i naturen eller i det hele taget indgå i aktiviteter sammen med andre. Så selvom et frivilligt arbejde er nødvendigt for at opretholde velfærdsniveau og integration i det danske samfund, er det ikke sikkert at 'det kan betale sig'. Så hvad er det for et arbejdsbegreb der knytter sig til den tilsyneladende simple formulering 'at det kan betale sig at arbejde'. Og bidrager alt betalt arbejde egentlig til at opretholde velfærdssamfundet? Bidrager salget af tobak? Bidrager modereklamer? Hasardspil?

Vi kan således stå i den situation at et menneske kan noget som objektivt er samfundsmæssigt nyttigt og samtidig motiverende for den enkelte, men ikke er indtægtsgivende på arbejdsmarkedet. Og vi kan på den anden side have et indtægtsgivende arbejde som er objektivt skadeligt for velfærden og måske etisk problematisk og dermed ikke er motiverende for bestemte borgere.

Samtidig har vi så borgere som hellere end gerne vil ind på arbejdsmarkedet men har problemer med at finde ud af deres rolle og funktion i samarbejdet med andre mennesker. Mennesker med en autismspektrumforstyrrelse som har svært ved at finde ud af omgangsformer og uformelle regler på en arbejdsplads. Mennesker med ADHD som har problemer med koncentration og opmærksomhed. Eller mennesker med personlighedsforstyrrelser, som under deres opvækst aldrig har lært at skabe et overskueligt og tolerant samvær med andre mennesker byggede på empati og gensidig anerkendelse.

Og så er der hele spørgsmålet om hjernens evne til 'at ville', dvs. tage initiativ, planlægge og tage beslutninger. Mennesker kan miste eller mangle evnen til at planlægge, tage initiativ og beslutninger samt indleve sig i andres situation<sup>2</sup>. Det kan skyldes specifikke hjerneskader, længerevarende stresspåvirkning, demens eller påvirkning af neurotoxiske stoffer. Det 'at ville' indeholder en kompliceret neurologisk proces i hjernen, hvor sanser, hukommelse og kropsfornemmelser koordineres med frontallappens udvikling af en kulturel matrix for hvad man kan tillade sig indenfor den bestemte sociale sammenhæng man befinder sig i<sup>3</sup>.

Med andre ord: Det 'at kunne ville' er reelt et temmelig kompliceret forhold mellem personlige forhold og samfundsmæssige muligheder. Sammenhængen mellem at kunne og at ville er afgjort den mest komplicerede sammenhæng i det specialiserede sociale arbejde.

<sup>2</sup> Sacks 1995, Goldberg 2001.

<sup>3</sup> Teorien om frontallappen som det sted i hjernen hvor sanseindtryk og hukommelse koordineres med kulturens præmisser for adfærd, stammer fra den russiske neuropsykolog Luria. Den er videreudviklet af hans elever Goldberg (2001) og berhjemme af neuropsykologen Annelise Kristensen. Se i øvrigt Høgsbro og Burbolt 2015 s. 39-85 og Høgsbro 2020 s. 119-34.



*Personligt har det jo været en kæmpeudfordring, for det er jo en helt anden verden pludselig at komme ind i. Han har også overfaldet mig en enkelt gang. Så det har for mig været personligt grænseoverskridende, for man skulle jo lære hele området omkring autisme at kende, og hvad det er for noget, og hvad det er, der gør, at han angriber mig. Hvornår skal jeg passe på, og hvad skal jeg gøre, for at han ikke gør det? Det har været fantastisk spændende.*

*(Medarbejder i et botilbud)<sup>4</sup>*

## Sårbarhedsmodellen

Generelt arbejder man indenfor psykiatrien med en sårbarhedsmodel som i sin korte form antager at psykiatriske problemstillinger udspringer af et samspil mellem biologiske, psykologiske og sociale faktorer. Modellen er generel og abstrakt for så vidt som man i hvert enkelt tilfælde må afgøre betydningen af de tre faktorer, både når det gælder psykotiske lidelser og udviklingsforstyrrelser<sup>5</sup>. Dertil kommer et uklart grænseland hvor specifikke udviklingsforstyrrelser og psykotiske problemstillinger aktuelt formodes at være knyttet til fundamentale menneskelige evner til identifikation af komplekse mønstre og kontrafaktisk tænkning. Begge evner gør mennesket unikt i sin evne til at handle og overleve i en kompleks verden. Autismen og skizofreni kan forstås som ekstreme udgaver af nogle særlige menneskelige kompetencer, som er kommet ud af kontrol<sup>6</sup>.

Samtidig er disse forstyrrelser lidelser indenfor en bestemt social kontekst<sup>7</sup>. I bestemte sammenhænge kan sindslidelser være kombineret med kunstneriske præstationer. Autismen kan være forbundet med en særlig evne til at se mønstre og en evne til hyperkoncentration, som kan udnyttes i visse højt specialiserede tekniske sammenhænge. ADHD kan give en evne til multiopmærksomhed overfor forandringer i visuelle og auditive indtryk som kan udnyttes i visse situationer. Om disse afvigelser fra det normale bliver værdsat og påskønnet eller ender med at være en 'lidelse' afhænger således af den sociale sammenhæng, den sociale niche, man havner i, og den sociale accept og anerkendelse man mødes med under ens personlige udvikling.

Når mennesker med disse problemer konfronteres med arbejdsmarkedets krav og giver op overfor dem, står socialpædagogikken med et kompliceret problem: Er det fordi de ikke kan at de ikke vil? Og kan de bringes i en situation hvor de kan og dermed bliver motiveret for at ville? Dette kræver både indsigt i lidelsen og den sociale sammenhæng vedkommende er placeret i.

<sup>4</sup> Høgsbro et al. 2012

<sup>5</sup> Se endvidere Ringø og Høgsbro (2017) for en uddybning af denne problematik.

<sup>6</sup> Baron-Cohen 2020.

<sup>7</sup> WHO 2001.

Endvidere ser hverken psykiateren, der stiller diagnosen, eller pædagogen, som møder borgeren i denne situation, funktionsnedsættelsen i sin rene form. Funktionsnedsættelsen bliver først en lidelse (eller 'handicap') i en bestemt social sammenhæng, og denne sammenhæng eller rettere *disse* sammenhænge går forud for det professionelle møde med borgeren. De er blevet en del af borgerens livshistorie og de har formet borgerens mentale trivsel og samspil med omgivelserne. Når man derfor står med en borger der hverken kan eller vil og samtidig står med et politisk krav om rehabilitering /recovery, kan situationen blive temmelig uoverskuelig. Den bliver uoverskuelig fordi man skal forholde sig til forskellige faggruppers forskellige teorier om problemets karakter og forskellige pædagogiske traditioner for intervention. Samtidig hviler alt på en grundlæggende teoretisk usikkerhed.

Yderligere er det langt fra simpelt at definere den 'lidelse' der skal afhjælpes. En given afvigelse fra det normale bliver først en 'lidelse' hvis det er et alvorligt problem for borgeren selv, borgerens omgivelser i form af pårørende, socialt netværk eller i visse tilfælde andre væsentlige aktører i det offentlige liv. Derudover henvender borgeren sig ikke til psykiatrien med en afklaret mistanke om at vedkommende lider af skizofreni, autisme, ADHD, borderline eller en progredierende demenslidelse. Den 'egentlige lidelse' er skjult bag den umiddelbare følelsesmæssige reaktion på afvigelsen i form af angst, depression eller stress. Diagnosen opstår herefter som et resultat af en udredning der for borgeren bliver en 'forklaring' på lidelsen. Diagnosen kan endda blive oplevet som en lettelse i form af en befrielse for skyld/skam – ”jeg er jo bare født med et handicap som gør livet svært”. Ofte kan der i mødet med psykiatrien blive tale om at den ene diagnose afløser den anden. Dette kan skyldes forskelle i lægernes vurdering i overgangen fra almen medicin til speciallæge eller det kan skyldes et stigende kendskab til patientens symptomer og historik efter den første kontakt med den specialiserede psykiatri, eller det kan skyldes patientens reaktioner på medicin eller psykoterapi. Patienter med komplekse symptomer kan således blive overført fra den ene til den anden speciallæge i et forløb der kan vare år før den endelige diagnose og den dertil knyttede behandlingsstrategi kan fastlægges. Herefter vil der yderligere gå en længere periode før man kan udtale sig om reaktionen på den samlede indsats da dette er knyttet til meget individuelle forhold. Man kunne på denne baggrund fokusere mere på symptomerne end på sygdomskategorierne, men problemet er at det vil besværliggøre kommunikationen, behandlerne imellem, da behandlingen (medicinsk eller psykoterapeutisk) er knyttet til sygdomskategorierne. Og endnu mere: De sociale ydelser og private forsikringer er knyttet til diagnoserne og de prognoser der er knyttet til disse diagnoser.

Så længe både diagnoser og prognoser er en del af en aldrig afsluttet proces, vil behandlingstilbuddet være i konflikt med de sociale ydelsers krav om afklarede handleplaner der bestemmer varigheden af sygedagpenge og ressourceforløb samt forsikringssystemets krav til udbetaling af pensioner og erstatninger.

## Struktur, faglighed og forskning

De politiske beslutninger har udviklet en institutionel struktur i den sociale indsats, hvor bevillingerne til hjælp lægges ind i faste kategorier for at ledelsen kan få styr på praksis i sagsbehandlingen. Disse kategorier er ind i mellem fastlagt i lovgivningen eller de er defineret lokalt i den enkelte kommune<sup>8</sup>. Dette gælder hvilke aktiviteter man kan få støtte til og hvilke hjælpemidler man kan få støtte til. Derved havner man som borger ind imellem i det problem at man ikke kan få støtte til det der er mest behov for, men derimod til noget andet som der er mindre behov for. Dette flytter fokus fra den faglige opmærksomhed overfor borgerens situation til kommunens aktuelle bevillingspraksis. For borgerne selv betyder det en drejning væk fra et livsstrategisk fokus på 'det man ville' til det man 'kan få støtte til'. I et forsøgs- og udviklingsprogram i slutningen af 1990erne konstaterede vi således at det største problem var at både sagsbehandlerne og borgerne der havde opholdt sig længe i det sociale system helt havde glemt at tænke på hvad der ville være optimalt støttende og i stedet var blevet vant til ensidigt at tænke i *støttemuligheder*<sup>9</sup>. De retningslinjer, sagsbehandlingen er underlagt, giver således ikke altid den enkelte borger muligheder for 'at ville'.

Ovennævnte problemstilling angår den struktur den socialpædagogiske praksis udvikler sig indenfor. Men den socialpædagogiske praksis er ikke kun underlagt strukturen i den offentlige administration. Den er også underlagt bestemte pædagogiske paradigmer. Disse paradigmer er dels rodfæstet i uddannelsen (og efteruddannelsen) af socialpædagoger dels importeret fra de internationale traditioner på området. Her er især engelske og amerikanske traditioner dominerende og i visse tilfælde traditioner hentet fra andre skandinaviske lande.<sup>10</sup> Problemet er her at der mangler dansk forskningskapacitet til at sørge for at implementeringen af disse metoder er tilpasset den danske kontekst i form af administrativ struktur, uddannelse og pædagogiske traditioner.

Til gengæld har man i Danmark en tradition for at kombinere forskning og udviklingsarbejde. Det var en tradition som opstod med de store udviklingsprogrammer i 1980erne og som siden er blevet finansieret af skiftevis stat og kommune. I visse udbud af forskningsmidler er det endda blevet en præmis at forskningen skal ske i samarbejde med praksis.

Der er dog en række barrierer for denne form for udvikling af praksis hvoraf nogle viste sig allerede tidligt i perioden efter 1990. Den første barriere var knyttet til kommunernes manglende brug af erfaringerne fra udviklingsarbejdet. De rapporter forskerne skrev og den erfaringsopsamling der lå i disse rapporter blev

<sup>8</sup> Ebsen og Høgsbro 2001, Falster, Warming og Vagtholm 2022.

<sup>9</sup> Høgsbro, Kirkebæk, Blom og Danø 1999.

<sup>10</sup> VIVE har igennem de senere år lavet en del review over forskellige former for problemforståelse og indsatser på det socialpædagogiske område. Forskningskapaciteten i de øvrige skandinaviske lande er typisk 10 gange det volumen der findes i Danmark. Hvor der i Danmark er tre professorer i socialt arbejde, er der i Sverige 60.

ikke implementeret i den kommunale praksis<sup>11</sup>. Muligvis blev den ignoreret, muligvis gik den tabt i manglen på ressourcer eller specialiserede medarbejdere. Under alle omstændigheder synes meget viden at være gået tabt og med års mellemrum gentages det samme udviklingsprojekt<sup>12</sup>. Muligvis er der her tale om en generel træghed i administrative systemer og pædagogiske traditioner. Muligvis skal det forstås som et spørgsmål om at den måde vi har lært at tænke på, tale om og handle på er bundet op på nogle stærke diskurser som ikke umiddelbart lader sig ændre<sup>13</sup>.

Som udgangspunkt for en diskussion af socialpædagogikkens betingelser, kan vi således i første omgang konstatere at det handler om en kompliceret sammenhæng mellem institutionelle strukturer og faglige diskurser indenfor både den politiske og socialpædagogiske praksis<sup>14</sup>.

### Konkurrencestatens socialpolitik

Mellem 1950 og 1970 udviklede de sociale støttemuligheder sig til en kompliceret struktur af muligheder for støtte og økonomisk kompensation<sup>15</sup>. Socialreformkommissionen i slutningen af 1960'erne kunne således i sine undersøgelser konstatere at det efterhånden var blevet svært at finde ud af hvad borgere med særlige behov kunne få støtte til og hvor de i så fald skulle henvende sig. Samtidig måtte man konstatere at der i visse tilfælde var tale om det man kaldte en kategorikløvning. Nogle kunne få dobbelt dækning to forskellige steder mens andre med særlige behov faldt udenfor de etablerede kategorier som kunne udløse sociale ydelser<sup>16</sup>.

Dette medførte kravet om et enstrengt system, hvor der var ét sted man kunne henvende sig med sociale problemer. Dette system, eller rettere socialkontor, skulle bemannes med grundigt uddannede socialrådgivere med overblik over støttemuligheder og faglige forudsætninger for at vurdere borgerens behov. Yderligere skulle der gives en vis faglig frihed til at afgøre hvilken form for

11 Adamsen og Fisker 1990.

12 Et eksempel på dette er erfaringer med case-management, som er borgerens personlige advokat og støtte i kontakten med offentlige tilbud, uddannelse og arbejdsmarked. Allerede i slutningen af 90'erne havde man rimeligt godt overblik over de personlige og organisatoriske problemstillinger der knyttede sig til en sådan funktion (Rapp 1998, Høgsbro 2004).

13 Breumlund og Hansen 2019. Indenfor forskningsgruppen SOSA på Aalborg Universitet har især Anne Breumlund og Inger Brun Hansen haft et intensivt samarbejde med kommuner og regioner omkring metodeudvikling i socialt arbejde. Vores undersøgelse af forholdet mellem psykiske belastninger og pædagogiske retningslinjer endte ligeledes med at udfordre etablerede socialpædagogiske paradigmer indenfor botilbuddene til mennesker med kognitive udfordringer (Høgsbro et. al. 2012).

14 Denne kombination af faglige diskurser og institutionelle strukturer blev især synlige i vores undersøgelse af det samlede sociale tilbud til familier med problemer med ADHD (Høgsbro et. al. 2013)

15 Høgsbro 1992.

16 Rold Andersen 1970.

støtte der ville være optimal for den pågældende borger. Dermed indførtes skønsprincippet i det sociale arbejde - vel at mærke et fagligt skøn baseret på socialrådgiverens uddannelsesbaggrund og professionelle erfaring<sup>17</sup>.

Yderligere skulle de sociale støttemuligheder være gearret til at kunne forhindre at sociale problemer udviklede sig. En borger der ved et uheld var blevet skadet i en grad så vedkommende havde mistet sin indtægt og midlertidigt sin erhvervssevne, kunne være årsag til at familien måtte gå fra hus og hjem. Situationen kunne således udvikle sig til at blive uoverskuelig for borgeren, eller med andre ord udvikle sig til netop en sådan situation hvor det blev svært 'at kunne ville'. Socialrådgiveren burde således kunne vælge kombinationer af ydelser som var tilpasset den enkeltes konkrete situation og gøre dette på et tidligt tidspunkt i et forløb der ellers kunne udvikle sig til ubodelig skade for borgeren og i længden til mere omkostningstunge udgifter for kommunen. Dette krævede at socialrådgiveren kunne foretage et fagligt skøn byggende på en helhedsforståelse af borgerens situation, havde uddannelsesmæssige forudsætninger for at foretage et sådan skøn og kompetence til at iværksætte en handlingsplan.

Argumenterne for 1970ernes bistandslov var således præget af en vision om et solidarisk samfund, men de var samtidig knyttet til en diskurs om økonomisk rationalitet. Det var et afgørende argument at den skønsbaserede sagsbehandling i længden ville reducere de offentlige udgifter og sikre en optimal fastholdelse af så mange borgere som muligt på det eksisterende arbejdsmarked. Forslaget var således økonomisk set rationelt og vandt derfor også bred tilslutning i Folketinget. I sit begreb om konkurrencestaten har Kaj Ove Pedersen (2010) fat i det essentielle grundlag for velfærdsstaten, men spørgsmålet er om konkurrencestaten ikke helt grundlæggende har eksisteret i hele efterkrigstiden.

### Opgøret med begrebet økonomisk rationalitet

Socialreformens økonomiske rationalitet blev tidligt et udgangspunkt for undersøgelser og analyser på Institutterne for Sociologi og Kultursociologi i en periode mellem 1970 og 1990. Det centrale omdrejningspunkt for disse analyser var forsøget på at bestemme indholdet og betydningen af begrebet 'økonomisk rationalitet' og dets forbindelse med begrebet 'sociale problemer'. I et felt af livssituationer, som borgeren kunne havne i, var det ikke umiddelbart indlysende hvad der gjorde en situation til et 'socialt problem', og i et felt af forskellige udviklingsretninger indenfor det samlede erhvervsliv var det ikke umiddelbart indlysende hvad der gjorde en social indsats 'økonomisk rationel'<sup>18</sup>.

Interessen samlede sig om den klassiske politiske økonomis helhedsforståelse af økonomien som byggende på historisk opståede måder at organisere samfundet

<sup>17</sup> Rold Andersen 1973. Se i øvrigt diskussionen om anerkendelse og dømmekraft hos Søren Juul (2010).

<sup>18</sup> Dam Rasmussen 1978, Pilegård Jensen 1979, Holm 1979, Høgsbro 1983.

og de problemer dette løste og muligvis også skabte. Især rettede interessen sig mod den udvikling af teorien som Marx havde stået for i sin kritik af den klassiske politiske økonomi. Samfundets 'økonomi' blev indenfor denne tradition overvejende knyttet til reproduktion af kapital, hvilket igen knyttede sig til den profit produktionen kunne skabe for ejerne hvilket igen knyttede sig til markedets værdifastsættelse af produktet som en vare på markedet. Selve værdifastsættelsen af kapital og varer opløses i Marx' fremstilling i et uendeligt kompliceret netværk af forudsætninger, hvilket forklarer den uklarhed, eller rettere uforudsigelighed, som kendetegner strategiske valg hos virksomhedernes ledelser og håbefulde iværksættere. I nationalstaternes indbyrdes konkurrence bliver det således et ultimativt krav at tiltrække investeringer uden helt at kunne vide hvordan teknologi og markedsbetingelser udvikler sig over tid. Begrebet 'økonomisk rationalitet' bliver dermed lige så usikkert som virksomhedernes strategiske valg. Derimod er der for Marx ingen tvivl om hvilke haner der kan skrues på i den enkelte virksomhed, hvilket nærmest gør hans bog, *Kapitalen*, til en manual for enhver virksomhedsledelse. De individuelle strategier har dog det væsentlige problem for samfundet som helhed at de strategier de enkelte virksomheder forfølger i konkurrencen med andre virksomheder øger kravet til de investeringer der kan sikre et passende, 'profitabelt', overskud til ejerne. Dette medfører at en stadig større andel af det samfundsmæssige arbejde bliver knyttet til opretholdelsen af produktionsapparatet og dette har konsekvenser for de ansatte i både private og offentlige virksomheder. Hele aktiviteten omkring uddannelse, sundhedsydelse og sociale støttefunktioner, som indgår i reproduktionen af arbejdskraften, bliver sat under pres<sup>19</sup>. Arbejderens situation bliver således i 70ernes socialpolitiske analyser først og fremmest forstået som kampen for fortsat at kunne sælge sin arbejdskraft på markedet og dermed sikre hele sin livssammenhæng. Denne sikring af arbejdskraften er ligegyldig for den enkelte virksomhed, men den er overordentlig vigtig for statens opretholdelse af det samlede miljø for investeringer. For borgeren selv bliver det en udfordring i hverdagen at få skabt balance mellem arbejdsbelastninger og hjemlige forpligtelser. Når denne balance svigter, bliver problemerne uoverskuelige, det bliver svært at orientere sig og svært at se sine muligheder. Dermed bliver det svært at kunne ville<sup>20</sup>.

I forbindelse med vores undersøgelse af koordineringen af tilbuddene til mennesker og familier med ADHD fandt vi eksempler på mødre der i lang tid havde kæmpet for at holde problemerne på afstand, på et tidspunkt gik ned med stress hvorefter kommunen måtte overtage ansvaret for børnene. Mødrene var derefter overladt til en situation hvor de mistede al initiativ og dårligt kunne tage vare på sig selv<sup>21</sup>. Hvis man havde grebet tidligere ind med en samlet støtte til familien, kunne denne situation være undgået. Det er skuffende at opdage at de

<sup>19</sup> Høgsbro 1983.

<sup>20</sup> Høgsbro 1983.

<sup>21</sup> Høgsbro et al. 2013.



overvejelser der lå til grund for 70ernes socialreformer stadig ikke er integreret i den kommunale praksis.

70ernes og 80ernes stærke fokus på de 'materielle' forhold og betingelser for hverdagslivet havde det problem at de dels ikke kunne påvise nogen særlig sammenhæng mellem politikudvikling og folkelige bevægelser<sup>22</sup> dels ikke kunne forudsige nogen bestemt udvikling i de socialpolitiske tiltag endsiges forklare forskellene i de forskellige moderne staters forskellige former for socialpolitik.

Dette førte i 80erne til en øget interesse for et i nogle tilfælde overset element i Marx' analyse af den politiske udvikling i Frankrig i sidste halvdel af 1800-tallet<sup>23</sup>. Det der her rykker ved Marx' tidligere materialistiske fokus på produktionsrelationer, er hans indledning, hvor han kun kan konkludere at den politiske verden i denne historiske periode genoptager nogle organisationsformer som stammer fra en tidligere tid og møder aktuelle udfordringer med forældede midler. Dermed indfører han, uden at gå nærmere ind i det, et begreb om politisk kultur. Forholdet mellem politik, sociale bevægelser og materiel udvikling behøver ikke nødvendigvis at være fornuftigt, eller 'rationelt', i akademisk forstand. Det kan være præget af tilvante måder at tænke og handle på<sup>24</sup>.

Tidligere havde den italienske forsker og socialistiske aktivist Gramsci været inde på sådanne overvejelser<sup>25</sup>, og Foucault havde i 1960erne kastet sig over en række historiske analyser hvor han påviste eksistensen af relativt stabile diskurser, dvs. måder at tænke på, handle på og omtale bestemte fænomener på, når det drejede sig om sociale afvigelser<sup>26</sup>. Dermed fik man i 80erne adresseret en kompleksitet i den samfundsmæssige udvikling som havde lige så stor betydning som reproduktionskrav og klasseinteresser. Der var nu tale om at flere af hinanden uafhængige diskurser dannede et samlet felt af mulige måder at tænke på som politikerne kunne relatere sig til når de indførte reformer<sup>27</sup>. Det konkrete sociale arbejde havde i samarbejdet mellem forskning og praksis leveret teoretiske rammer for hvordan borgernes situation var påvirket af individuelle forhold såvel som det var påvirket af miljø og sociale netværk. Den militære organisation havde påvist styrken i gruppeorganisering samtidig med at den religiøse Oxfordbevægelse havde påvist netværkets betydning for fastholdelse af individuelle strategier; en løsning som AA-bevægelsen overtog, hvilket igen bredte sig til ideen om selvhjælpsgrupper på det sociale område<sup>28</sup>.

22 Holm 1979, Hornemann Møller 1986, 1992, 1994.

23 Marx K. 1973.

24 Denne forståelse udvikles på dette tidspunkt i 90ernes diskussioner omkring begrebet velfærdsregimer, dvs. forskellige former for stat-markedsorganisering af velfærdssamfundene i efterkrigstiden. Som Peter Abrahamson udtrykker det i 1999: "Context matters" (Abrahamson 1999, Esping Andersen 1990).

25 Gramsci 1971.

26 Foucault 1972/1961, 1975.

27 Høgsbro 1992.

28 Bateson 1978.

Sammen dannede alle disse forskellige diskurser en samlet diskursorden som beslutningstagerne og den socialpædagogiske praksis kunne orientere sig indenfor<sup>29</sup>.

Eller måske mere 'skulle' end 'kunne'. For hele idéen med diskursanalyser var at påvise grænserne for hvad man kan tillade sig at sige, hvis man vil gøre sig forståelig. Hvis man ikke befinder sig indenfor en accepteret diskurs, bliver man ikke lyttet til, man bliver ekskommunikeret og holdt udenfor samtalens fællesskab. I værste fald bliver men betragtet som gal<sup>30</sup>. Dette forklarer inertien i de faglige diskurser, og det samme gælder for politikere. De må bringe sig i overensstemmelse med de forestillinger om legitim regeringsførelse som er udbredt i befolkningen. Dette førte i slutningen af 90erne til et begreb om 'governmentality' som Foucault havde indført i et par artikler der beskæftigede sig med grænserne for politiske diskurser<sup>31</sup>. Socialpolitikken i efterkrigstiden var således ikke kun underlagt en form for økonomisk rationalitet, den var også underlagt nogle forventninger som Beveridgeplanen havde skabt i den vestlige arbejderklasse med det formål at sikre opbakningen til krigen<sup>32</sup>. Planen havde skabt en utopi om et samfund uden nød og fattigdom, og denne utopi var blevet en del af den fremherskende 'governmentality', dvs. den udbredte forestilling om legitim og retfærdig regeringsførelse<sup>33</sup>. Herefter blev det op til statskundskaben at mediere mellem utopi og økonomisk rationalitet.

Sammen med 80ernes stigende interesse for Chicagoskolens hverdagslivsstudier<sup>34</sup> skabte governmentality studierne et nyt omdrejningspunkt for forståelsen af sociale problemer, marginalisering og social eksklusion. Governmentality analyserne påviste hvordan internationale diskurser om legitim regeringsførelse bredte sig globalt og blev implementeret under hensyntagen til specifikke nationale kulturelle forudsætninger<sup>35</sup>.

### Konklusion vedrørende socialpædagogikkens politiske økonomi

Hele den ovennævnte gennemgang af forskellige teorier om socialpolitik, sociale problemer, og det sociale arbejdes rammebetingelser, har til formål at indkredse årsagerne til rammebetingelsernes komplekse karakter. Rammebetingelserne formes af forskellige faggrupperes paradigmer for arbejdet med menneskelige

29 Høgsbro 1992.

30 Foucault 1971.

31 Foucault 1991.

32 Beveridge 1954.

33 Udover Governmentality studier bevæger også undersøgelserne af vælgertilslutning til velfærdsydelse sig ind på dette spor efter 2000. Det drejer sig nu om mere detaljerede mixed method undersøgelser af hvilke begrundelser borgerne kan have for en sådan tilslutning og hvor stabil den kan siges at være (Frederiksen 2018).

34 Bech Jørgensen 1994.

35 Schmidt 2002.

problemer og disse problemer defineres af et arbejdsmarked hvis udvikling er delvist uforudsigelig. Samtidig er det sociale arbejde underlagt politiske krav som dels må tilpasse sig arbejdsmarkedets behov og dels må bringes i overensstemmelse med befolkningens forståelse for hvad der er legitime former for politisk styring.

Socialpædagogens situation er at vedkommende befinder sig i et krydsfelt mellem nogle konkrete borgeres behov for støtte, accept og anerkendelse samtidig med at det socialpædagogiske arbejde er under pres af forskellige pædagogiske paradigmer, uafklarede teoretiske forudsætninger, et politisk styret pres på ressourcerne og udbredte fordomme i befolkningen. Ovenstående teorier kan give en mere detaljeret forklaring på denne situation. Sammenfattende resulterer det i følgende teser:

1. Vi ved ikke andet om de forskelligartede mentale lidelser end at de er et produkt af relativt ukendte bio-psyko-sociale forhold og vi har behov for en mere konkret forståelse for de sociale sammenhænges indflydelse på udviklingen af disse lidelser. At kunne og at ville er således stadig omgærdet af en form for mystik som præger både de politiske diskussioner og de socialpædagogiske teorier, paradigmer og rehabiliteringsstrategier.
2. Vi ved at den manglende accept og rummelighed overfor diversiteten i de menneskelige kognitive, sansemæssige og fysiske kompetencer til stadighed defineres og omdefineres af et arbejdsmarked der er underlagt konkrete virksomheders produktivitetskrav. Det bliver derfor et mål for socialpædagogikken at finde alternative arbejdssammenhænge, som bedre kan udnytte denne diversitet og således bane vejen for et mere rummeligt samfund.
3. Der har gennem hele efterkrigstiden været en mere eller mindre konstant diskussion omkring forholdet mellem tildelingskriterier baseret på et professionelt faglige skøn og tildelingskriterier sikret gennem lovgivningen. Det første åbner for individuelle hensyn og det sidste for en uafhængighed af den enkelte professionelles dømmekraft.
4. Vi ved at der til stadighed foregår et forsøgs- og udviklingsarbejde der i samarbejde med forskningen identificerer udviklingsmuligheder for det socialpædagogiske arbejde, men at erfaringerne fra dette forsknings-/udviklingsarbejde ofte bliver glemt, overset eller støder på barrierer i form af institutionelle strukturer eller etablerede pædagogiske paradigmer. Det er således vigtigt at få udviklet samarbejdsformer mellem offentlig administration, forskning og praksis som kan understøtte en mere stabil udvikling af velfærdssamfundets institutioner.
5. Vi ved at en sikring af tilstrækkelige investeringer og tiltrækning af kapital kræver at de ressourcer der nationalt indgår i reproduktionen af arbejdskraften

reduceres så meget som muligt. Dette er konkurrencestatens fundament i den internationale konkurrence. Men vi ved samtidig at forståelsen for hvad der er økonomisk rationelt og menneskeligt acceptabelt skaber en governmentality som er forskellig fra nationalstat til nationalstat. Socialpædagogiske eksempler på hvordan det 'at ville og at kunne' defineres af både neurologi, psykologi og social kontekst kan bidrage til udviklingen af borgernes forståelse for det specialiserede sociale arbejde og en åben diskussion om dette kan påvirke den 'governmentality' som kendetegner den offentlige styring af det sociale arbejde.

6. Vi har en teori om at kravet om vækst og profitabilitet altid vil karakterisere et kapitalistisk samfund uafhængig af den materielle rigdom, der er opnået, og at dette vil skabe et konstant pres på omsorgsarbejdet og de ressourcer der knytter sig til uddannelses- og sundhedstilbud.

Socialpædagogens situation er således grundlæggende præget af uvished omkring præmisserne for den professionelle indsats både hvad angår problemerne for de mennesker der ikke bare 'kan ville' samt retningslinjerne og de ressourcemæssige rammer for det socialpædagogiske arbejde. Det er vilkår der til stadighed forandres og stiller krav om en pragmatisk tilpasning som indimellem kan synes både stressende, umenneskeligt og i uoverensstemmelse med fagets grundlæggende etik og potentialer.

Denne artikel har forsøgt at indkredse de betingelser der gør sig gældende for det socialpædagogiske arbejde på det specialiserede socialområde og de faktorer der mere eller mindre veldefineret sætter betingelserne for arbejdet. Konklusionen bliver at heller ikke socialpædagogen altid kan ville det vedkommende vil og kan.

***Kjeld Høgsbro, kultursociolog og professor emeritus i socialt arbejde, Aalborg Universitet.***

***Mette Windfeld, speciallæge i psykiatri og behandlingsansvarlig overlæge, Psykiatrisk Center København.***

## Referencer

- Abrahamson, P. 1999. The welfare Modeling Business. *Social Policy & Administration* 33/4.
- Adamsen L. og Fisker J. 1990. *Forsøgsstrategi – Samfundsmæssige konsekvenser og fremtidsperspektiver*. AKF.
- Baron-Cohen S. 2020. *The Pattern Seekers. A new theory of human invention*. Penguin.
- Bateson G. 1978. *Steps to an Ecology of Mind.*: Paladin Books.
- Bech-Jørgensen B. 1994. *Når hver dag bliver til hverdag*. Akademisk Forlag.
- Beveridge J. 1954. *Beveridge and his plan*. Hodder and Stoughton.
- Boje T.P., Fridberg T. og Ibsen B. 2006. *Den frivillige sektor i Danmark – omfang og betydning*. Socialforskningsinstituttet.
- Breumlund A. og Hansen I. B. 2019. *Narrativt inspireret socialpædagogik på det specialiserede socialområde*. Aalborg Universitetsforlag.
- Dam Rasmussen F. 1978. *Arbejdernes situation, de sociale problemer og revolutionen*. Kurasje.
- Ebsen F. og Høgsbro K. 2001. *Faglig bæredygtighed i det sociale arbejde i små kommuner*. AKF Rapport.
- Esbing-Andersen G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.
- Faster E., Warming H. og Vagtholm I. 2022. *Livet med bevægelseshandicap – børn og unges perspektiver*. Akademisk Forlag.
- Foucault M. 1972. *Histoire de la Folie à l'âge classique*. Gallimard (oprindelig Plon 1961)
- Foucault M. 1975. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Gallimard. *Discipline and punish*. London 1977.
- Foucault M. 1971. L'ordre du discours. Dansk udg.: *Talens forfatning*. Edition Gallimard 1971/Rhodos 1980.
- Foucault M. 1991. Governmentality. In G. Burchell, C. Gordon og P. Miller Harvester ed.: *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. The University og Chicago Press.
- Frederiksen M. 2018. Constraining institutions, committed employees:

- Unpacking the procedural legitimacy of welfare institutions in Sweden and Denmark. *European Societies*. Taylor & Francis.
- Goldberg E. 2001. *The Executive Brain: Frontal Lobes and the Civilized Mind*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Gramsci A. 1971. *Selections from the prison notebooks*. The Camelot Press LTD.
- Holm, P. 1979. *Staten, de sociale problemer og socialpolitikken. En økonomisk-politisk analyse af opkomstbetingelserne for den danske socialpolitik*. Institut for Kultursociologi.
- Hornemann Møller I. 1986. *Arbejderflertallet og 70ernes socialreform*. Socialistiske Økonomers Skriftserie.
- Hornemann Møller I. 1992. *Den danske velfærdsstats tilblivelse*. Samfundslitteratur.
- Hornemann Møller I. 1994. *Velfærdsstatens udbygning*. Samfundslitteratur.
- Høgsbro K. 1983. *Et hus på sand – arbejderens situation og socialpolitikken*. Institut for Kultursociologi.
- Høgsbro K. 1992. *Sociale Problemer og Selvorganiseret Selvhjælp i Danmark*. Samfundslitteratur.
- Høgsbro K. 2004. Forskning vedrørende sindslidendes forhold i samfundet. I K. Høgsbro red.: *Socialpsykiatriens Komplexitet*. Samfundslitteratur.
- Høgsbro K. 2020. *How to conduct ethnographies of institutions for people with cognitive difficulties*. Routledge.
- Høgsbro K, Kirkebæk B, Blom S. V. og Danø E. 1999. *Ungdom, Udvikling og Handicap*. København: Samfundslitteratur.
- Høgsbro K, Eskelinen L, Fallov M.A, Mejlvig K. og Berger N. P. 2012. *Når grænser udfordres*. AKF-rapport.
- Høgsbro K, Eskelinen L., Lundemark Andersen M. og Berger N. P. 2013. *ADHD-problematikkens sociale aspekter*. Aalborg Universitetsforlag.
- Høgsbro K og Burholt A. 2015. *Demensproblematikken*. Aalborg Universitetsforlag.
- Juul S. 2010. *Solidaritet, anerkendelse, retfærdighed og god dømmekraft*. Hans Reitzels Forlag.
- Marx, K 1973. Louis Bonapartes attende brumaire. I *Marx/Engels udvalgte*



*skrifte* 1. Forlaget Tiden.

Pedersen O.K. 2010. *Konkurrencestaten*. Hans Reitzels Forlag.

Pilegård Jensen T. 1979. *Stat og Socialpolitik*. Sociologisk Institut.

Rapp A.R. 1998. *The strengths model. Case management with people suffering from severe and persistent mental illness*. Oxford University Press.

Ringø P. and Høgsbro K. 2017. The conception of disability and mental illness in advanced welfare states - a review and a proposal. I Høgsbro K. and Shaw I.: *Social Work and Research in Advanced Welfare States*. Routledge.

Rold Andersen B. 1970. *Socialreformundersøgelserne II - Borgeren og tryghedssystemet*. SFI publ. Nr. 44.

Rold Andersen B. 1973. *Grundprincipper i socialpolitikken*. Det Danske Forlag.

Sacks O. 1995. *An Anthropologist on Mars*. Alfred A. Knopf, Inc.

Schmidt, V. 2002. Does discourse matter in the politics of Welfare state adjustment?. In *Comparative political Studies*, 35(2): 168-93.

WHO 2001. *ICF, International Classification of Functioning, Disability and Health*. Geneva: World Health Organisation.

# Styringsrationaler, menneskesyn og inklusionens neoliberale forskydning

*Emil Falster og Pia Ringø*

I artiklen udfoldes hvordan menneskesyn på det specialiserede socialområde har udviklet sig i et samspil med neoliberale styringsrationaler, og hvordan de visioner om inklusion og lige deltagelsesmuligheder for mennesker med handicap og psykiatriske diagnoser, der begyndte som et opråb fra gruppen selv, har udviklet sig i en politisk-økonomisk virkelighed, der har ændret inklusionens indhold, de moralske forventninger til gruppen og de strukturelle rammer for det social- og specialpædagogiske arbejde. Med afsæt i resultater og empiriske eksempler fra både afsluttede og igangværende forskningsprojekter problematiseres og udfoldes den politiske udvikling, og aktuelle udfordringer og konsekvenser af udviklingen diskuteres på baggrund af aktuelle empiriske nedslag på handicapområdet.

## **Det specialiserede socialområde, inklusion, økonomi, styring, handicap, menneskesyn.**

Det specialiserede socialområde kan karakteriseres som et af social- og specialpædagogikkens primære genstandsfelter, da det tæller målgrupper som børn, unge og voksne i sårbare og udsatte positioner samt mennesker med handicap og psykiatriske diagnoser. Det specialiserede socialområde har de sidste 10-15 år gennemgået en række strukturelle og økonomiske forandringer, herunder ændringer i politiske styringsrationaler. Dette har ændret betingelserne og menneskesynet i den social- og specialpædagogiske praksis, eksempelvis i sociale indsatser, på sociale (bo)tilbud og i snitfladerne mellem almen- og specialområdet, eksempelvis på folkeskoleområdet.

Med strukturreformen, som blev gennemført i 2007, overtog kommunerne det samlede myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar for det specialiserede socialområde fra de tidligere amter. Køb og salg af ydelser på det specialiserede socialområde skulle herefter følge en markedslignende model, hvor grundtakstmodellen blev afskaffet og erstattet af en omkostningsbaseret takstmodel, hvor det var op til kommunerne at fastlægge rammer, indhold og målsætninger for opgaveløsningen indenfor centralt fastlagte budgetter, samt fordeling og prioritering af udgifter ud fra faglige og økonomiske hensyn (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005; Indenrigs- og sundhedsministeriet m.fl. 2011). Med udviklingen blev ansvaret for fordelingen af udgifter for forskellige målgrupper placeret hos kommunerne, mens budgettets samlede størrelse blev fastsat centralt. Dette har ledt til en række spændinger mellem

økonomiske og faglige hensyn som er blevet forstærket af et øget demografisk pres på blandt andet ældre- og dagstilbudsområdet, hvor der de kommende år yderligere forventes en stigning i antallet af ældre samt flere børn med behov for dagtilbud (Houlbjerg m.fl. 2021). Herudover ses et øget diagnosticerings- og mistrivselspres, hvor flere borgere diagnosticeres med psykiatriske diagnoser, og et stadig stigende antal unge oplever stress-, angst og belastningsreaktioner, er skolevægende og/eller har psykiatriske lidelser og diagnoser (Børns Vilkår & Egmont Fonden 2020). Eksempelvis konkluderede Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed, at: ”Antallet af børn og unge med registrerede diagnoser er steget fra 32 til 49 pr. 1.000 0-17-årige i perioden 2009-2019, svarende til mere end 50 pct.” (2019: 5). Som en konsekvens heraf forekommer der også en stigning i det samlede antal af borgere, der modtager hjælp og støtte efter serviceloven (Børne- og Socialministeriet, 2018).

De strukturelle og demografiske ændringer og tendenser slår i gennem på mange områder i den kommunale sektor og er en central udfordring for de specialiserede områder. Udviklingen har sat fornyet skub i politiske problematiseringer af de specialiserede områder som værende for omkostningstunge og underminerende for almenområdet og for samfundet generelt (Falster 2021).

I denne artikel vil vi analysere, hvordan styringsrationaler og menneskesyn har forandret sig på de specialiserede områder i kraft af ovenstående udvikling i perioden efter kommunalreformen. Til det formål anvendes resultater og empiriske eksempler fra en ph.d.-afhandling om barrierer i hverdagslivet for børn og unge med handicap (Falster 2021), det afsluttede forskningsprojekt *Menneskesyn i socialt arbejde - velfærds politikker, teknologier og viden om mennesket*, der behandler udviklingen i menneskesyn i socialt arbejde (Nissen et al. 2018), samt et igangværende forskningsprojekt om forholdet mellem det danske handicapbegreb, menneskesyn i samfundet samt FN's Verdensmål og Leave No One Behind agendaen.<sup>1</sup>

Forskningsprojektet *Menneskesyn i socialt arbejde* har vist hvordan produktivitet og ideer om at skabe arbejdsdygtige mennesker, der kan bidrage til samfundets velstand, har været en stærk og dominerende drivkraft i den politiske udvikling af velfærd i Danmark (Nissen et al 2018). Mens et omfattende historisk dokumentstudie i samme forskningsprojekt demonstrerede en kontinuitet i det politiske fokus på udviklingen af en produktiv befolkning, demonstrerede studiet også nogle markante brud i de former for viden om mennesket og handicapforståelser, der har eksisteret i den politiske udvikling af velfærd (Ringø & Nissen 2018), og i det menneskesyn der i praksis har udspillet sig i socialt arbejde (Nissen et al 2018). Udviklingen er internationalt blevet beskrevet som en bevægelse i kapitalistiske samfund fra velfærdsstater i retning af det, der

<sup>1</sup> Ph.d. projektet var samfinansieret af Roskilde Universitet og Bevica Fonden. Det andet forskningsprojekt var støtte af Villum og Velux Fonden. Sidstnævnte forskningsprojekt er fuldt finansieret af Bevica Fonden

defineres som konkurrencestater, hvor der dels er indbygget en knaphedslogik, dels en forventning om at det er muligt effektivisere brugen af menneskelige og økonomiske ressourcer (Pedersen 2011; Cerny 1997; Jessop 2009). Dette kommer også til udtryk i pædagogisk praksis på dagtilbudsområdet (Falster 2019; Falster & Warming 2019) og i social- og specialpædagogisk praksis på handicapområdet (Falster 2021; Falster, Vagtholm & Warming 2022). Idealer om samfundsmæssig produktivitet og effektivitet har præget udviklingen i menneskesyn i politik og i socialt arbejde på forskellige områder. Fælles for udviklingen på tværs af områder er et ideal om at mennesker i sårbare og udsatte positioner kontinuerligt, og *uafhængigt af sociale forhold*, skal være i stand til, og bør, overskride begrænsninger (eksempelvis afledt af psykiske eller fysiske funktionsnedsættelser) ved i højere grad at udnytte og udvikle egne ressourcer, med henblik på at opnå selvstændighed og uafhængighed (Nissen et al 2018:12).

### **Teoretisk afsæt og analytisk fremgangsmåde**

Michel Foucault udfoldede i sine senere værker begrebet *governmentality*, som et analytisk begreb til at forstå og analysere de teknikker og strategier, hvorigennem samfund og befolkningsgrupper gøres til objekt for styring, og hvordan styringen ikke udelukkende fungerer på makroniveau, men også sætter sig igennem som en særlig mentalitet i befolkningsgrupper (Foucault 2000). Videreudviklinger af Foucaults arbejde viser hvordan mere uigennemsigtige liberale former for styring ikke fungerer gennem en direkte styrende og repressiv (stats)magt, men gennem ændringer i måder befolkningsgrupper foranlediges til at styre sig selv på. Det kan være gennem måden de taler, tænker og lever på, gennem fremstillinger af det gode liv, og i måden de forstår og definerer centrale begreber som eksempelvis ansvar, frihed, afvigelse og normalitet (Dean 2010). Når vi i denne artikel analyserer styringsrationaler, er vi optaget af de politiske ideer, idealer og værdier med hvilke der søges mod at styre bestemte forhold, eksempelvis institutioner, professionelle og/eller borgere. Vi vil primært beskæftige os med *neoliberale styringsrationaler*, med hvilke vi forstår rationaler, der på den ene side søger mod at decentralisere ansvar og effektivisere sociale domæner af samfundet og borgernes liv gennem: *"a reduction in (welfare) state services and security systems to the increasing call for 'personal responsibility' and 'self-care'"* (Lemke 2001: 203), samt på den anden side centraliserer målsætninger gennem øget brug af kvantitative resultat- og effektmål (eksempelvis fastlagte budgetmål, test og benchmarking) (Dean 2010: 44). Vores analyse er centreret omkring styringens moralske karakter og den moralitet, hvorigennem mennesker med handicap og psykiatriske diagnoser gøres til objekter for styring, eksempelvis ved at tillægge dem bestemte måder at tænke og handle på (Foucault 1983). Med det er vi samtidig optaget af, hvilket *menneskesyn* der figurerer og som er opstået på handicapområdet. Med begrebet *menneskesyn* har vi i denne artikel særligt fokus på konsekvenserne af styringsrationalet om den *økonomiske produktivitet* i den offentlige sektor (og dermed på hvordan en økonomisk knaphedslogik

har betydning for hvad eller hvem der gøres til objekt for styringsmæssig problematisering), og det dertil knyttede menneskesyn, hvorigennem der søges mod at (diskursivt) indkredse, definere og bestemme, dels hvad mennesker *er*, dels hvordan mennesker *bør* tænke og handle. Vores forståelse og definition af begrebet menneskesyn beskæftiger sig både med deskriptive former for objektivering (hvor mennesket gøres til objekt for viden), eksempelvis gennem medicin, psykologi og andre human- og samfundsvidenskaber, og normative former for subjektivering, eksempelvis tiltag og indsatser der har til formål at ændre adfærdsmønstre med afsæt i moralske (og diskursive) ideer, idealer og værdier om, hvordan mennesker bør tænke og handle.

Det teoretiske afsæt operationaliseres gennem analyse af en bred vifte af empiri fra de tre fornævnte forskningsprojekter (Falster 2021; Nissen et al. 2018). I første og anden del anvendes økonomaftalerne mellem skiftende regeringer og Kommunernes Landsforening (KL) i perioden fra 2008-2016, politiske udtalelser i forlængelse af forhandlingerne eller i relation til de økonomiske rammer som kommunerne har været underlagt i perioden. Dette med henblik på at behandle og udfolde, hvordan særligt økonomiske rationaler influerer på bestemte (diskursive) politiske og moralske ideer, idealer og forestillinger om, hvordan mennesker med handicap og psykiatriske diagnoser bør tænke og handle.

I artiklens tredje del operationaliseres det teoretiske afsæt gennem en analyse af en række politiske reformer og strukturelle ændringer i samme periode. Disse reformer og ændringer, der har til formål at skabe inklusion, sættes i forhold til ønsket og kampen for inklusion, der har sit udspring i handicapaktivismen. Herigennem analyseres og problematiseres en forskydning i begrebernes indhold og funktion. Det dominerende fokus på inklusion – og måden hvorpå neoliberale styringsrationaler og ændringer i menneskesyn har forskudt og ændret inklusionens indhold – analyseres med afsæt i de foregående analyser, den historiske udvikling og empiriske eksempler fra Falsters ph.d.-afhandling (2021). Sidstnævnte med et analytisk fokus på social- og specialpædagogisk praksis og professionelles forståelser og problematiseringer af, hvordan eksklusion og barrierer for deltagelse og inklusion *bør* ”håndteres” af børn, unge og unge voksne med handicap.

Ovenstående analyser anvendes som afsæt i fjerde og sidste analysedel, hvor bevægelsen fra ”dybder” til ”overflader” i social- og specialpædagogisk praksis, såvel som i socialt arbejde, problematiseres, og som eksempelvis kommer til udtryk ved at det relationelle handicapbegreb træder i baggrunden i praksis til fordel for et mere individualistisk og medicinsk handicapbegreb.

## Styringsrationaler efter kommunalreformen

Efter kommunalreformen og finanskrisen var de specialiserede områder kendetegnet ved stigende serviceudgifter. Dette medførte en række politisk-økonomiske problematiseringer, hvilket eksempelvis kommer til udtryk i økonomaftalerne mellem skiftende regeringer og KL i perioden 2009-2016 (Falster 2021). I de årlige økonomaftaler aftales rammerne for den kommunale økonomi, herunder også rammen for de samlede serviceudgifter. I økonomaftalerne for 2010 og 2011 fremgår følgende af aftalerne:

*”De seneste års betydelige udgiftsvækst på det specialiserede socialområde skal standses. Det forudsætter, at kommunalbestyrelserne indenfor lovgivningens rammer påtager sig dette ansvar (...)” (Finansministeriet 2009: 1).*

*”Kommunerne står i de kommende år over for at skulle foretage nødvendige lokale prioriteringer og omstillinger for at leve op til de overordnede økonomiske rammer for den kommunale økonomi. Det er i den sammenhæng en forudsætning, at den kraftige udgiftsvækst på de specialiserede områder standses.” (Finansministeriet 2010: 1).*

De politiske problematiseringer og hensigtserklæringer for økonomien var i årene 2010 og 2011 relativt entydige, og i aftalerne de efterfølgende år følges der op på hensigtserklæringerne, eksempelvis ved fælles tilkendegivelser af at kommunerne har fået kontrol med bevægelsen i serviceudgifterne (Finansministeriet 2012: 15). I perioden fra 2009-2016 faldt de samlede nettodriftsudgifter med 4,3 mia. kr. alene på det specialiserede socialområde. Et sådan fald skal ses i forhold til, at andelen af mennesker med behov for hjælp og støtte har været støt stigende i samme periode, hvilket har skabt en økonomisk tranghed, da kommunerne har skulle hjælpe stadig flere borgere for et mindre eller samme økonomiske råderum (Falster 2021). Dertil kommer at budgetloven blev indført i 2014, hvorfor der blev vedtaget et økonomisk udgiftsloft for kommunernes serviceudgifter, ligesom der blev indført sanktionsinstrumenter med henblik på at sanktionere kommunerne, eksempelvis ved at nedsætte bloktilskuddet, hvis de samlet set overskred rammen for de samlede serviceudgifter. De specialiserede områder var derfor i tiden efter kommunalreformen domineret af en kontraktiv finanspolitik, hvorfor mennesker med handicap og psykiatriske diagnoser også har erfaret det som stadig vanskeligere at få adgang til offentlig hjælp og støtte (Falster 2021; Falster, Vagtholm & Warming 2022). Derudover har det specialiserede socialområde i en årrække været kendetegnet ved relativt høje omgørelsesprocenter, eksempelvis 51% på børnehandicapområdet og 46% på voksenhandicapområdet i 2019. Omgørelsesprocenten er et udtryk for den samlede procentvise andel af sager, der enten hjemvises eller ændres af



Ankestyrelsen. Ankestyrelsen er den instans på socialområdet, der behandler en klagesag, hvis borgeren klager over sin kommunes afgørelse og hvis kommunen i øvrigt fastholder sin afgørelse. Flere år med relativt høje omgørelsesprocenter resulterede i at Rigsrevisionen i 2022 kritiserede socialministeriet for et utilfredsstillende tilsyn med kommunernes forvaltning af serviceloven på handicapområdet (Rigsrevisionen 2022).

### Gøgeungeretorik og menneskesyn

I perioden fra 2009 og frem opstod en særegen form for politisk diskurs og problematisering af de specialiserede områder – og indirekte om mennesker med handicap og psykiatriske diagnoser. Denne diskurs, der i folkemunde blev navngivet gøgeungeretorikken, kom blandt andet til udtryk i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger (Falster 2021). Første gang i 2009, da den daværende formand for Kommunernes Landsforening, Erik Fabrin, udtalte følgende:

*”På den lange bane går det ikke, at vi har en mervækst på specialområderne, som skal finansieres fra normalområderne. Det er en gøgeunge, der skal ud af systemet.”* (Holm 2009).

En gøgeunge er i traditionel forstand en fugleunge, der udklækkes og lever den første tid af sit liv i en anden fugls rede. I overført betydning er det imidlertid en: *”person, institution eller fænomen der snylter på eller dominerer sine omgivelser”* (Den Danske Ordbog). Lignende retorik er også anvendt af borgmestere i samme periode og helt frem til 2019. Det kommer eksempelvis til udtryk ved borgmester i Ikast-brande kommune Carsten Kissmeyers udtalelse i 2011 og ved borgmester i Herlev kommune Thomas Gyldals udtalelse i 2019, hvor sidstnævnte var en reaktion på at den tidligere VLAK-regering havde planer om at flytte sundhedsområdet til kommunerne:

*”Vi må jo bare konstatere, at udgifterne på handicapområdet er vokset markant, og det kan bare ikke ske på bekostning af normalområdet længere. Pengene går jo fra folkeskolen, ældreplejen, vedligeholdelse af vejene osv. Vi er nødt til at kigge på, hvad det er for et serviceniveau, vi ønsker på handicapområdet. For selvfølgelig kan der spares. (...) Hvis man sætter sig på sidelinjen med henvisning til konventionen og siger ’Vi har krav på ditten og datten’, så får man lynhurtigt forældrebestyrelser i folkeskolen og ældrerådene som modstandere. For hver gang der bliver skåret, spørger de naturligvis hvorfor. Og der er svaret blandt andet: jamen det er, fordi omkostningerne på handicapområdet stiger. Derfor har vi også en fællesinteresse i at sige, vi må finde andre løsninger end dem, vi har i dag”* (Gaardmand 2011).

*”Det specialiserede socialområde har som en gøgeunge været med til at spise af de andre velfærdsområder, som skulle være til gavn for borgerne. Med den opgaveportefølje, som regeringen nu vil give os på sundhedsområdet, bliver vores økonomiske sårbarhed endnu større.” (Hoffmann-Hansen 2019).*

Ovenstående er eksempler på, hvordan der efter kommunalreformen blev skabt et bestemt diskursivt mulighedsrum, hvor neoliberale problematiseringer af de specialiserede områder, herunder særligt handicapområdet, blev (relativt) legitime, og hvor politikerne ikke umiddelbart forholdt sig til, hvordan mennesker med handicap og psykiatriske diagnoser blev diskursivt positioneret. Betingelserne for dette mulighedsrum blev formentlig allerede etableret med 1980’ernes neoliberale problematiseringer af velfærdsstaten (Ringø og Howe 2022). De nyere problematiseringer er dog primært karakteriseret ved, at sårbare og udsatte grupper i samfundet positioneres som grupper, der forringer almenområderne og samfundets konkurrenceevne (Falster 2021; Norberg 2019). Samtidig ses et skifte fra at anskue handicapkonventionen som en løftestang for etableringen af deltagelseschancer og social sammenhængskraft, til en anskuelse af rettigheder som noget, der er udfordrende at efterleve indenfor de økonomiske rammer, og som derfor potentielt udgør en trussel for andre velfærdsområder. Falster peger i sin nyligt afsluttede ph.d.-afhandling *’Vi kæmper for at leve’* (2021) på, hvordan problematiseringerne promoverer individualisme gennem en øget ansvarliggørelse, ligesom der også allokeres skyld- og skamfølelse til mennesker med behov for offentlig hjælp og støtte – blandt andet ved at anvende moralske (og neoliberale) diskurser om den enkeltes individuelle ansvar for (og pligt til) at fortrænge egne behov i tider med økonomisk tranghed (Falster 2021; se også Bramall 2013; Norberg 2019 for lignende analyser).

### **Handicapaktivismens inklusionsbegreb og neoliberale forskydning**

De strukturelle og demografiske ændringer samt økonomiske udfordringer har sat øget skub på en nytænkning af samspillet mellem faglige og økonomiske styringshensyn og en politisk udvikling af strategier for effektivisering, omprioritering og skabelse af et lokalt økonomisk råderum, hvor de specialiserede områder, eksempelvis handicapområdet, ikke ”tager alle pengene fra almenområdet” (Falster 2021). De senere år har der været et øget fokus på inklusion af børn, unge og voksne med særlige behov, handicap og psykiatriske diagnoser, hvilket kommer til udtryk på flere velfærdsområder. På folkeskoleområdet var det regeringens og KL’s målsætning frem til 2016 at 96% af alle elever skulle rummes i folkeskolens almenklasser (Inklusionsloven 2012; Salamanca-erklæringen 1994; Folkeskolereformen 2014 samt Hamre 2019). På samme måde forsøger man med eksempelvis dagtilbudsloven

(2016), førtidspensionsreformen (2016) og kontanthjælpsreformen (2014) at understøtte øget inklusion og deltagelse af mennesker med handicap og psykiatriske diagnoser. Aktiv social- og beskæftigelsespolitik, samt inklusions- og deltagelsesinitiativer for mennesker med handicap og psykiatriske diagnoser, betyder imidlertid også, at flere betragtes som parate og inkluderes i målgruppen for både beskæftigelsespolitikkenes aktivlinje og i de nyere inklusionsbestræbelser på blandt andet folkeskoleområdet (Nørup 2018; Ringø 2022).

Inklusion beskrives som værende baseret på de opråb og ønsker om øget inklusion og tilgængelighed, der tog fart fra slutningen af 1970'erne, og som i mange sammenhænge stammer fra mennesker med handicap og psykiatriske diagnoser selv (Finkelstein 1980; Oliver & Barnes 2012). Aktivister med handicap i særligt England og USA demonstrerede dengang mod samfundets ekskluderende indretning og mod den adskillelse af mennesker i kategorierne 'normale' og 'specielle', der lå til grund for den omfattende segregering og isolation på de totalinstitutioner og afsidesliggende miljøer, som vi også kender det fra Danmark. Denne forbindelse mellem handicapaktivismens opråb og ønsker om et mere inkluderende samfund og de omfattende politiske inklusionsinitiativer og visioner vi ser i dag, er på sin vis korrekt. Men kun delvist. Vi kan ikke med reference til handicapaktivismen begrunde omfanget, indholdet og formen af de reformer, vi har været vidne til de senere år. Handicapaktivismens definitioner af inklusion og deltagelse kan ikke anskues løsrevet fra det fundament og det vidensgrundlag de var baseret på i sin samtid, og som på mange måder er væsentlig forskellig i både indhold og anvendelse af inklusionsbegrebet i den politiske økonomi og virkelighed i dag.

Den internationale handicapaktivisme (Disability Rights Movement) var præget af en handicapbevægelse, som gjorde opmærksom på at handicap, marginalisering og eksklusion skulle anskues som en konsekvens af relationen mellem individ og et samfund, der ikke tog hensyn til mennesker med handicap og psykiatriske diagnoser deltagelsesmuligheder og behov for tilgængelighed (Ringø og Høgsbro 2015; Finkelstein 1980; Oliver & Barnes 2012). Op gennem 1970'erne fik dette sociale paradigme en stigende international anerkendelse, og i 1980 etablerede World Health Organization (WHO) sin handicapforståelse på dette grundlag. Et menneskes funktionsnedsættelse blev herefter forstået således, at funktionsnedsættelse (impairment) i mødet med samfundsmæssige barrierer og fordomme bliver til et handicap (disability). FN's vedtagelse af fundamentale rettigheder for mennesker med handicap og psykiatriske diagnoser indeholdt i forlængelse heraf også retten til at blive inkluderet i samfundet på lige fod med andre, eksempelvis ved at modtage passende kompensatoriske foranstaltninger (Ringø og Høgsbro 2015; Thomas 2007). Af FN's Handicapkonvention omfatter personer med handicap: *"personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre"* (FN, artikel 1). Mennesker med handicap

og psykiatriske diagnoser fik på dette grundlag gradvist flere rettigheder. Også i Danmark. I 2006 tilsluttede den danske stat sig FN's Handicapkonvention, med henblik på at sikre mennesker med handicap og psykiatriske diagnoser flere menneske- og frihedsrettigheder.

På trods af politisk tilslutning til FN's Handicapkonvention, herunder også den senere ratificering i 2009, blander den ellers progressive inklusionsbevægelse sig med et neoliberalt menneskesyn på en måde, hvor det nu til stadighed bliver mere og mere acceptabelt at sætte politisk spørgsmålstegn ved, hvilken rolle handicapkonventionen bør spille i udformningen af de sociale indsatser, hvilket eksempelvis kommer til udtryk i forbindelse med gøgeungeretorikken. Hvor de tidlige tanker i handicapbevægelserne samt de efterfølgende formuleringer i FN's Handicapkonvention ser menneskets deltagelsesmuligheder og chancer som en relation mellem individ og omverden, baseret på visioner om at indrette og organisere samfundet på en grundlæggende anderledes måde, hvor samspillet mellem *viden* om funktionsnedsættelse (impairment) og *barrierer* for deltagelse anvendes i indretningen af samfundets forskellige systemer, arenaer og institutioner, synes dette vidensgrundlag at glide i baggrunden i de følgende årtiers politiske økonomi. Især har de former for viden, der har fokus på samspillet mellem individ og samfund, og styrkelse af strukturelle mulighedsbetingelser, fået en stadig mere marginal position (Ringø og Nissen 2018; Falster 2021; Falster, Vagtholm & Warming 2022). Dette kan blandt andet forklares med afsæt i de neoliberale styringsrationaler, der har figureret på de specialiserede områder, og som på handicapområdet efterhånden har cementeret en individualistisk og medicinsk handicapforståelse, hvor eksklusion og barrierer i borgernes liv anskues som forhold der kan nedbringes gennem tilpasning eller behandling af den enkelte. På baggrund af et forskningsprojekt beskriver Falster, Vagtholm & Warming (2022: 86) eksempelvis, hvordan børn, unge og unge voksne med handicap ofte erfarer, at professionelle håndterer ekskluderende samfundsindretning og manglende tilgængelighed ved at lære børn, unge og unge voksne med handicap, at de skal "kende deres begrænsninger" og/eller anlægge et "realistisk selvbillede". Samme social- og specialpædagogiske tilgang kommer til udtryk i den hverdagsnære praksis i forbindelse med højtlesning af børnebogs litteratur på det specialiserede dagtilbudsområde. Her læses bøger højt for børn med handicap, hvor hovedpersonen i fortællingen også selv har et handicap. En socialpædagog beskriver de faglige bevæggrunde herfor på følgende måde:

*"Vi læser de her historier, for at børnene begynder at reflektere over sig selv og deres krop. Vi forsøger at give dem et realistisk selvbillede, så de bliver bevidste om, hvad de kan og ikke kan."*  
(Falster 2021: 405).

En sådan praksis har en tæt forbindelse til andre professionelle praksisser, da den anvendes til at legitimere de fysio- og ergoterapeutiske praksisser, hvor børn, men også unge og voksne på botilbudsområdet, forventes at deltage i forskellige træningsaktiviteter og behandlinger. Det beskrives således af en anden socialpædagog:

*”De skal lære, f.eks. gennem de her bøger, at de har en krop, der skaber begrænsninger for dem, og det handler om, at de kender de begrænsninger, så de også kan gå til deres hverdag på en måde og med den forståelse, at de naturligvis er nødt til mentalt at forholde sig til det, og at de f.eks. også må træne osv., hvis de vil mere med den krop, som de nu en gang er udstyret med.” (Falster 2021: 407)*

Deltagelse i træningsaktiviteter, hvorigennem barnet opbygger eller vedligeholder sit funktionsniveau samt tillære en mentalitet, der foreskriver at barnet skal ”kæmpe for det”, hvis vedkommende ønsker at opnå uafhængighed og selvstændighed, anskues ofte som en grundlæggende betingelse for deltagelse og inklusion i barnets unge- og voksenliv i fremtiden. En pædagog italesætter det på følgende måde:

*”Jeg tror, at den vigtigste opgave for os voksne er at give dem mod på livet. At give dem den rigtige indstilling til livet fra starten af. Vise dem, at det nytter at kæmpe og arbejde for det. Det er jo på den måde, at de bliver så selvstændige som muligt.” (Falster 2021: 415)*

Selvom en sådan praksis er baseret på gode intentioner, eksempelvis ønsket om at øge børns og unges selvtillid og ”mod på livet” eller ønsket om at de ikke skal blive skuffede i deres møde med omverden, da afvæbnes gruppens potentielle kritik af strukturelle og ulighedsskabende barrierer i samfundet, eksempelvis af manglende tilgængelighed, og dermed den sociale forståelse af hvordan en funktionsnedsættelse (impairment) i kraft af den ekskluderende sociale sammenhæng (samfundsmæssige barrierer) kan blive til et handicap (disability). Afvæbningen af kritik bliver særlig tydelig, når eksempelvis børn og unge giver udtryk for, at de ikke ønsker at træne. I de tilfælde beretter børn og unge med handicap om, at de mødes af forskellige modsvar eller ”overtalelsesstrategier” fra social- og specialpædagoger, herunder også fra deres forældre. Adam på 14 år beskriver det således:

*”Nogle gange gider jeg ikke at træne, hvis jeg skal være ærlig. Men så skal jeg hele tiden høre på sådan noget med: ’Hvis du ikke*

*træner, bliver det heller ikke bedre. Øvelse gør mester. Det er dit lod i livet, og du må altså kæmpe for det' osv. Så det ender altid med, at jeg gør det alligevel.” (Falster 2021: 417).*

De ovenstående eksempler på forskellige former for social- og specialpædagogiske praksisser og tilgange forløber parallelt med udbredelsen af en social- og beskæftigelsespolitik, der medfører at flere mennesker med handicap og psykiatriske diagnoser inkluderes i målgruppen for både beskæftigelsespolitikens aktivlinje og i de nyere inklusionsbestræbelser på blandt andet folkeskoleområdet (Hedegaard 2019; Ringø 2022). Desuden forekommer der en bevægelse mod, at kritik af strukturelle og samfundsmæssige barrierer og eksklusionsmekanismer afvæbnes, individualiseres og psykologiseres, hvilket eksempelvis kommer til udtryk ved ovenstående modsvar og overtalelsesstrategier, ved udbredelsen af et mere individualistisk og medicinsk handicapbegreb og et dominerende fokus på opbygningen af individuelle ressourcer og kompetencer – fremfor tilgange med eksempelvis afsæt i *kritisk pædagogik* eller *kritisk socialt arbejde* (Falster, Vagtholm & Warming 2022: 88).

### **Fra dybder til overflader i socialt arbejde**

De neoliberale styringsrationaler har været understøttet af forskellige former for viden om mennesket. Den nutidige udvikling er understøttet af det, der kan betegnes som post-ontologiske til forskel fra dybde-ontologiske vidensformer (Ringø 2012; Ringø & Howe 2022). Udviklingen kan også beskrives som en bevægelse fra dybder til overflader i socialt arbejde, fra et fokus på årsager og mekanismer til et fokus på symptombehandling (Ringø & Howe 2022). Dybde-ontologiske former for viden om mennesket repræsenterer en dybere forståelse af menneskers livsbetingelser, og de strukturelle, sociale, fysiske og psykiske forhold (også kaldet generative mekanismer som eksisterer *under* havoverfladen for at bruge isbjerget som metafor). Mekanismerne skaber mulighedsbetingelserne for inklusion, deltagelse og sammenhængskraft, eller skaber udsathed, sårbarhed og vanskelige livsbetingelser. Til forskel herfra repræsenterer post-ontologiske former for viden et øget fokus på observerbare symptomer, effekter, adfærdsmønstre, målinger og tests, samt en bølge af kontekstuafhængige styringsrationaler (*på overfladen*, jf. isbjergs-metaforen) (Ringø 2012; 2022). Fælles er, at en forståelse for de dybde-ontologiske mekanismer oftere udelades. Man forsøger at 'normalisere den enkelte' frem for at normalisere og tilpasse hjælpen til den enkelte, som en deltager ved en handicapkonference hos Socialpædagogerne for nyligt sagde. I stedet er en mere individualistisk og medicinsk handicapforståelse dominerende, hvorigennem der nu primært er fokus på, hvordan den enkelte kan tilpasses, rehabiliteres eller behandles for at tilegne sig forudsætningerne for at indgå i fællesskabet (Falster 2021; Falster, Vagtholm & Warming 2022). Resultaterne af forskellige former for tilpasningsstrategier, rehabiliteringstiltag- og indsatser samt diverse former



for (medicinsk, psykiatrisk og/eller fysio- og ergoterapeutisk) behandling er ikke nødvendigvis ensbetydende med at mennesker med handicap eller psykiatriske diagnoser har eller vil få de samme ressourcer og kapabiliteter som kropskapable og neurotypiske, idet ressourcer og kapabiliteter også formes og påvirkes af forhold som den enkeltes livsbetingelser og de førnævnte generative mekanismer. For eksempel blev en sådan dybde-ontologisk viden på flere måder negligeret i forbindelse med Inklusionsreformen, hvor neoliberale styringsrationaler blev indført i folkeskolen under dække af at være den længeventede inklusion af børn og unge med særlige behov, handicap og psykiatriske diagnoser. Inklusionsreformen blev i stedet en trojansk hest, der udadtil blev fremstillet og opfattet som en politisk indfrielse og realisering af de værdier som Handicapkonventionen indeholder, men hvor det i nutiden er blevet stadig tydeligere at reformen manglede et solidt strukturelt, fagligt samt social- og specialpædagogisk fundament. Reformen medførte samtidig foruden politiske ønsker om effektivisering og besparelser et stadig større pres på unge om at præstere og navigere i sociale arenaer, hvor anerkendelsesbetingelserne opleves stadig mere snævre og svært tilgængelige (Juil og Ringø 2022). For eksempel havde mere end 75.000 elever i skoleåret 2018/2019 et fravær på mere end 10 % (Børns vilkår & Egmont Fonden 2020). For gruppen af unge med autisme viser en spørgeskemaundersøgelse, at ca. 60 % af disse unge har kortere eller længere perioder med skolevægring, mens kun ca. 34 % af unge med autisme i alderen 18-25 år har gennemført eller er i gang med en ungdomsuddannelse, hvorimod tallet for unge uden autisme i samme aldersgruppe er ca. 73 % til trods for ofte gode faglige forudsætninger hos en stor del af denne gruppe (Socialstyrelsen 2020).

## Konklusion

Styringsrationaler og menneskesyn har undergået en række forandringer på de specialiserede områder efter kommunalreformen. Generelt opererer styringen efter et neoliberalt styringsrationale ved at decentralisere ansvar gennem frihed og ved at myndiggøre og aktivere bestemte former for tænke- og handlemåder, valg og medejerskab, eksempelvis ved at kommuner og institutioner gennem rammeloavgivning har fået udvidet muligheder for at fastsætte lokale serviceniveauer og definere hvor og hvordan det lokale servicebudget bliver brugt. På den anden side fastlægges centrale resultatindikatorer, serviceletter og budgetmål, som ikke må overskrides på trods af øget demografisk pres fra en voksende gruppe af borgere på de specialiserede områder. Denne ambivalens mellem decentralisering af ansvar til kommuner, institutioner, professionelle og borgere på den ene side, og centralisering af mål, resultater og økonomi på den anden, illustrerer hvordan styringen eksekveres ved at gøre de institutionelle rum selvregulerende og de ansatte og borgerne ansvarlige gennem selvstyringsidealer (Dean 2010; Foucault 1983, 2000; Ringø 2012). I henhold til sidstnævnte anvendes neoliberale idealer om den enkeltes individuelle ansvar for (og pligt

til) at fortrænge egne behov, og der henvises i stedet til et behov for at udvikle individuelle ressourcer, kompetencer og resiliens.

Den økonomiske kobling mellem inklusion og økonomisk optimering i samtlige nyere reformer, har tilsyneladende medført en neoliberal forskydning af inklusionens og handicapbegrebet oprindelige indhold, der ellers betonedede vigtigheden af at gøre op med samfundsmæssige barrierer og ulighedsskabende generative mekanismer. Dette sker gennem vedligeholdelsen af samfundsmæssige og institutionaliserede sandheder og syn på mennesker med handicap, psykiatriske diagnoser og særlige behov ved at indgyde dem en bestemt opfattelse af det gode liv og inklusion ”på den rette måde”. Dette forekommer samtidig at fastholde dem i en underordnet position, ved at individualisere samfundsmæssige barrierer og ulighedsskabende generative mekanismer, der parallelt afvæbner en kritik af og opgør med selvsamme.

**Emil Falster, Ph.d. Postdoc. – Universal Design Hub/Bevica Fonden og Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet**

**Pia Ringø, Ph.d. Lektor, – Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Aalborg Universitet**

## Referencer

Bramall, R. (2013). *The Cultural Politics of Austerity: Past and Present in Austere Times*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Børne- og Socialministeriet (2018). *Socialpolitisk Redegørelse*. Publikation på: <https://www.regeringen.dk/media/6050/socialpolitiskredegoerelse-2018.pdf>

Børns Vilkår & Egmont Fonden (2020). *Skolens tomme stole – Skolefravær set fra barnets perspektiv* [https://bornsvilkar.dk/wp-content/uploads/2020/10/Skolefravaars\\_Rapport\\_2020\\_web\\_print.pdf](https://bornsvilkar.dk/wp-content/uploads/2020/10/Skolefravaars_Rapport_2020_web_print.pdf)

Cerny, P.G. (1997). Paradoxes of the competitionstate: The dynamics of Political Globalization. *Government and Opposition*, 32(2), 251-274.

Dean, M. (2010). *Governmentality – Magt og styring i det moderne samfund*. Forlaget Sociologi. Frederiksberg C.

Den Danske Ordbog. Gøgeunge. Det Danske Sprog- og Litteraturselskab. Tilgængeligt d. 13.07.2021. Opslag på: <https://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=g%C3%B8geunge>

Falster, E. S. (2019). At måle og vurdere børn i dagtilbud – og hvordan det påvirker pædagogisk praksis. *Dansk Pædagogisk Tidsskrift*. Nr. 2.

Falster, E. S. & H. Warming (2019). Rationalities in the pedagogical regime of practice. *Childhood*. 26(4): 554-569. doi:10.1177/0907568219869805

Falster, E. (2021). *Vi kæmper for at leve – En socialrelational og anerkendelsesteoretisk analyse af barrierer for børns agens og gensidigt anerkendende relationer*. Ph.d. afhandling, Roskilde Universitet. Afhandling tilgængelig på: [https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/78980553/Vi\\_k\\_mper\\_for\\_at\\_leve....pdf](https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/78980553/Vi_k_mper_for_at_leve....pdf)

Falster, E. I. Vagtholm & H. Warming (2020). *Livet med bevægelseshandicap – Børns og unges perspektiver*. Akademisk Forlag.

Finansministeriet (2009). *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2010*. Publikation på: <https://fm.dk/media/14458/9788778569189.pdf.pdf>

Finansministeriet (2010). *Aftale om kommunernes økonomi for 2011*. Publikation på: [https://fm.dk/media/16282/aftale\\_om\\_kommunernes\\_oecono\\_mi\\_for\\_2011\\_1206.pdf](https://fm.dk/media/16282/aftale_om_kommunernes_oecono_mi_for_2011_1206.pdf)

Finansministeriet (2012). *Aftale om kommunernes økonomi for 2013*. Publikation på: [https://fm.dk/media/16696/aftale\\_](https://fm.dk/media/16696/aftale_)

[kommunernesøkonomifor2013.pdf](#)

Finkelstein, V. (1980). Attitudes and Disabled People: Issues for Discussion. New York: World Rehabilitation Fund.

Foucault, M. (1983). "The subject and power" i H. Dreyfus & P. Rabinow (red). Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics, The University of Chicago Press.

Foucault, M. (2000). Power: Essential work of Foucault 1954-1984, Faubion, J.D (red)

Gaardmand, N. G. (2011). Handicapområdet går ud over normalområdet. Information. Artikel på: <https://www.information.dk/debat/2011/04/handicapomraadet-gaar-normalomraadet>

Hamre, B (2019). Inklusion - skolens historiske håndtering af diversitet i velfærdsstaten. I K.E. Petersen & J. Hedegaard Hansen (red). "Inklusion og eksklusion: en grundbog". 1. udgave. Hans Reitzel Forlag.

Hedegaard Hansen, J. (2019). "Inklusion mellem solidaritet og selvansvar" i K.E. Petersen & J. Hedegaard Hansen (red). "Inklusion og eksklusion: en grundbog". 1. udgave. Hans Reitzel Forlag.

Houlberg, K. & Andersen L. B. (2022). Politisk lederskab i kommunernes økonomiske virkelighed. VIVE

Holm, R. (2009). Gøgeungerne skal ud af systemet. Nyhedsmagasinet Danske Kommuner. Artikel på: <http://www.danskekommuner.dk/Artikelarkiv/2009/Magasin21/Gogeungerne-skal-ud-af-systemet/>

Hoffmann-Hansen, H. (2019). Borgmester frygter, at sundhedsreform vil gå ud over øvrig velfærd. Kristeligt Dagblad. Artikel på: <https://www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/borgmesterfrygter-sundhedsreform-vil-gaa-ud-over-oevrig-velfaerd>

Houlberg, K., Foged, S, K., & Lauridsen, J, M (2021). VIVEs kommunetal 2021.5: Flere småbørn og ældre vil presse kommunernes økonomi og rekruttering. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005). Kommunalreformen - kort fortalt. 1st edn, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kbh.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet, KL, Socialministeriet & Finansministeriet (2011). Det specialiserede socialområde: en analyse af den statslige regulering og ankesystemet. 1st edn, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kbh.

Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Polity Press.

Juul, S. J & P. Ringø (2022). *Critique in social work research: Arguments for a synthesis between critical realism and German critical theory*. I Svensson, F.C & P. Ringø (red). *Critical Reflection in research and practice: Reconceptualizing potentials for social change*. Routledge.

Lemke, T. (2001). "The birth of bio-politics": Michel Foucault's lecture at the Collège de France on neo-liberal governmentality'. *Economy and Society*. 30 (2): 190-207.

Lindeberg N, H., Tegtmejer, T., Iversen, K., Andreassen, A. G., Ibsen, J, t., Rangvid, B., Bjørnholt, B., Ruge, M. og Ellermann, K. G. (2022). *Styring, organisering og faglig praksis – Delrapport 2. Inkluderende læringsmiljøer og specialpædagogisk bistand*. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Nissen, M. A., Fallov, M. A. & Ringø, P. (red.) (2018). *Menneskesyn i socialt arbejde - om udviklingen af det produktive menneske*. Akademisk Forlag, København.

Norberg, I. M. J. (2019). *Life in the hands of welfare bureaucracy: the impact of austerity on disabled people in Sweden*. Ph.d afhandling, University of Glasgow.

Nørup, I. (2020). *Sammensmeltning af social-og beskæftigelsespolitik: reformer af indsatsen for borgere på kanten af og udenfor arbejdsmarkedet. Aktiv arbejdsmarkedspolitik: Etablering, udvikling og fremtid* (pp. 247). Djøf Forlag.

Oliver, M. & C. Barnes (2012). *The New Politics of Disablement*. Palgrave Macmillan, UK.

Pedersen, O.K. (2011). *Konkurrencestaten*. Hans Reitzels Forlag, København.

Rigsrevisionen (2021). *Beretning om forvaltningen af handicapområdet*. Publikation på: <https://rigsrevisionen.dk/Media/637834612053808384/SR1321.pdf>

Ringø, P. (2012). *Dybder og Overflader i styring, viden og praksis i det sociale og psykiatriske arbejde med sindslidende - En undersøgelse af det sociale og psykiatriske arbejdes ontologiske modeller og historiske og aktuelle vilkår for begrebsdannelse og praksis*. Phd. Afhandling. Aalborg Universitet [https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/206114199/Afhandling\\_Pia\\_Ring\\_VBN.pdf](https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/206114199/Afhandling_Pia_Ring_VBN.pdf)

Ringø, P. & K. Høgsbro (2015). *Funktionsproblemer og rehabilitering i nyt perspektiv*. I M. Harder & M. A. Nissen (red.). *Socialt arbejde i en foranderlig verden*. Akademisk Forlag, s. 275-291.

Ringø, P. & M. A. Nissen. (2018). Ideen om det produktive menneske – historiske kampe om menneskesyn. I M. A. Nissen, M. A. Fallov & P. Ringø (red.). Menneskesyn i socialt arbejde - om udviklingen af det produktive menneske. Akademisk Forlag, København.

Ringø, P & D. Howe (2022). Revitalising the concept of surface and depth: an analytical tool for critical reflection. I C. F. Svensson & P. Ringø (red.). Revitalising Critical Reflection - in Contemporary Social Work Research, Practice and Education. Routledge.

Ringø, P. (2022). Optimeringslogikker og menneskesyn på det specialiserede socialområde. Tidsskrift for Socialpædagogik. 25 årgang, nr 1.

Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingenhed (2019). Udviklingstendenser i forhold til børn og unge med psykiatriske diagnoser. Publikation på: <https://simb.dk/media/38274/hovedrapportenudviklingstendenser-i-forhold-til-boern-og-unge-medpsykiatriske-diagnoser.pdf>

Social- og Ældreministeriet (2021). Svar på Social- og Indenrigsudvalg spørgsmål nr. 212 (alm. del) til social- og indenrigsministeren. Svar på:

<https://www.ft.dk/samling/20201/alm-del/sou/spm/212/svar/1746021/2334203.pdf>

Socialstyrelsen (2020). Socialstyrelsens egne beregninger vedrørende børn og unge med autisme. Odense: Socialstyrelsen.

Thomas, C. (2007). Sociologies of Disability and Illness. Palgrave-Macmillan.

WHO (2001). ICF, International Classification of Functioning, Disability and Health. Geneva: World Health Organisation.



## Litteraturliste

# Pædagogisk arbejde – kampen mellem fintfølelse, relationsviden og ekspertviden under markedsstyrede rammebetingelser

**Hanne Meyer-Johansen  
og Britta Dumstrei**

Artiklens ærinde er at sætte fokus på, hvordan pædagoger på det social- og specialpædagogiske område skal navigere mellem forskellige vidensformer, der kæmper mod hinanden ud fra markedsstyrede logikker. Med udgangspunkt i et forskningsprojekt omhandlende pædagogisk faglighed på tværs af social- og specialpædagogiske tilbud vil artiklen fremhæve to gennemgående vidensformer, som pædagogerne betjener sig af i deres arbejde; nemlig en form for ekspertviden der baserer sig på eksternt defineret videnskabelig viden og metoder overfor en relationsviden, som omhandler internt udviklet viden på basis af et personligt kendskab til de pågældende børn og borgere. Med afsæt i disse fund fra forskningsprojektet og med hjælp fra bl.a. Karl Marx, Hartmut Rosa og Zygmunt Bauman og deres kritiske teser om kapitalisme, acceleration og det senmoderne samfund vil artiklen frembringe eksempler på, hvordan markedsorienteringen sætter det klassiske socialpædagogiske arbejdes dannelses- og myndiggørende ambitioner under pres, samt hvordan pædagogers faglighed underordnes de markedsstyrede betingelser og synliggør behovet for fællesfaglige mødesteder for at udvikle og styrke fagligheden.

## **Pædagogisk faglighed, markedsføring, vidensformer, dialogværksted, relationsviden, ekspertviden**

Med denne artikel ønsker vi at sætte fokus på, hvordan samfundets konkurrencestatslige og markedsbaserede krav håndteres og opleves af pædagoger fra forskellige pædagogiske sammenhænge på det social- og specialpædagogiske område<sup>1</sup>. Artiklen vil tage fat på spørgsmålet om, hvorvidt den pædagogiske faglighed reduceres til ren og skær conceptpædagogik, og dermed en form for subsumeret markedsgjort pædagogik, gennem pædagogers ukritiske indoptagelse af de konkurrencestatslige krav og principper? Eller om der blandt pædagoger kan genfindes særegne værdisæt og viden, som kan danne modvægt til de markedsgjorte styringsmekanismers fokus på effektivitet og dokumentation? De klassiske pædagogiske idealer handler om at gøre mennesker i stand til at leve myndige og selvbestaltede liv på egne præmisser, som kræver tid, tålmodighed og vedholdenhed, et ideal der kan være svært at fastholde indenfor den enkelte pædagogiske kontekst, hvor hverdagen er spundet ind i ydre målbare hensyn. Artiklen vil drøfte mulighederne for at redefinere de pædagogfaglige mulighedshorisonter gennem kollektive møder på

*1 I artiklen vil social- og specialpædagoger fremover blive omtalt som pædagoger.*

tværs af arbejdslivets lokale bindinger og vurdere deres egenskab som indgang til kvalificering af den pædagogiske faglighed særlige styrker og potentialer. Ikke mindst som tankevækkende bud på at bryde med styringsformen af de markedsgjorte velfærdstatslige tilbud, hvis rationaler levner ringe plads til de personlige hensyn, hjælp og omtanke, som den pædagogiske faglighed netop har som sit vidensgrundlag og perspektiv. Artiklen vil hermed sætte spot på markedsorienteringens tendens til tilsidesættelse af de faglige orienteringer, som pædagoger selv betragter som de vigtigste, til fordel for objektive standarder og afpersonalisering af relationsarbejdet, samt undersøge, hvad der skal til for at give rum til det pædagogiske projekts udvikling og udbredelse.

### Om forskningsprojektet 'Social- og specialpædagogik – i et professionsfagligt og brugerbaseret fremtidsperspektiv'

Det empiriske grundlag for denne artikel baserer sig på et flerårigt forskningsprojekt fra 2017-2020, som havde til formål at undersøge omfang og indhold af fællesfaglige kompetencer og perspektiver indenfor det social- og specialpædagogiske arbejdsfelt på tværs af feltets mange målgrupper<sup>2</sup>. Formålet med undersøgelsen var at afdække kernefaglige perspektiver i pædagogers faglige selvforståelser på tværs af målgrupper og institutionelle kontekster. Dette med udspring i en erkendelsesinteresse, der baserer sig på spørgsmålet om, hvilke forestillinger og faglige idealer pædagoger *selv* giver udtryk for, og hvorvidt disse kan formuleres som nogle fællesfaglige grundprincipper, der kan udfordre samtidens ensidige fokus på instrumentalisme og målbarhed. I undersøgelsen indgik pædagoger fra arbejdsfelter med meget varierede målgrupper med mennesker med forskellige kapacitetsudfordringer, diagnoser, alder og livssituation. Undersøgelsen var 2-delt i form af en 1. fase med 12 dybgående interviews med 25 pædagoger på 8 forskellige pædagogiske arbejdspladser. Dette blev efterfulgt af en 2. fase med to på hinanden følgende dialogværksteder, hvor pædagogerne mødtes og reflekterede sammen i et fælles fysisk rum væk fra deres arbejdsrelaterede kontekster, hvilket udgjorde en central metodisk pointe. Dette for at give pædagogerne muligheder for selv at komme med deres bud på, hvad der driver dem i arbejdet, og hvad der kendetegner deres faglige selvforståelse. I dialogværkstederne mødtes de på tværs af arbejdslivskontekster og blev bragt sammen i grupperdrøftelser, hvor de kunne høre hinandens fortællinger. Denne fremgangsmåde havde metodisk til formål at bidrage til en organisatorisk og intersubjektiv overskridelse af interviewenes lokale afsondrethed. Gennem en fremtidsværkstedinspireret opfordringsstrukturel ramme fik de mulighed for at samtale med hinanden under en fælles tematik om henholdsvis professionens status: *hvor trykker skoen?*- og fremtid: *hvad vil vi gerne være kendt for?*- (Eikeland

<sup>2</sup> Interviewundersøgelsen blev gennemført i tæt samarbejde med ph.d.-studerende og lektor Gitte Lyng Rasmussen samt adjunkterne Mads Thomsen og Nadja Ryberg Danniso, og dialogværkstederne i samarbejde med vidensmedarbejdere og lektorer Britta Dumstrei, Tim Vikær Andersen samt Louise Matthiasen

2012, Jungkt & Mullert 1984, Bladt 2014). Disse metodiske greb havde til formål at give plads til mulige faglige myndiggørelsesperspektiver med teoretisk afsæt i en kritisk-utopisk forskningstradition (Nielsen & Nielsen 2005).

## Relationsviden og ekspertviden

Dialogværkstedernes andet formål var at give deltagerne mulighed for at drøfte de forskningsmæssige fund, som udsprang af den indledende interviewundersøgelse, der var organiseret som semistrukturerede fokusgruppe- og individuelle interviews på basis af samme interviewguide og analyseret efter hermeneutiske grundprincipper (Kvale & Brinkmann 2015). Et centralt fund herfra bestod af forekomsten af to dominerende vidensformer, som pædagogerne henviste til i deres beskrivelser af deres arbejde, hvilke blev fremanalyseret af interviewmaterialet via en Webersk idealtypelogik (Weber 1978, 2013, Fulcher & Scott 2007). Disse bestod af dels en form for **ekspertviden**, der baserede sig på udefra (eller oppefra) kommende standardiserede koncepter, viden og metoder og dels en **relationsviden**, som omhandlede en subjektiv og lokalt forankret viden på basis af et indgående personligt kendskab til de pågældende børn og brugere.

Disse vidensformer blev i interviewene fremstillet som overvejende uproblematisk integrerbare størrelser, hvor den ekspertvidensbaserede logik blev beskrevet som et vigtigt handleberedskab og vidensgrundlag i bestræbelsen på at kunne agere relevant og understøtte udvikling, behov og ønsker for de pågældende mennesker<sup>3</sup>. Vidensformerne blev beskrevet som nogle potentielt gensidigt afhængige, men også forskelligartede pædagogiske ”forholdemåder”, som pædagogerne kunne bringe i spil som redskaber uden synderlig indbyrdes modstrid. Denne konsensusbaserede opfattelse af de to vidensformer stod i tydelig kontrast til pædagogernes efterfølgende drøftelser i dialogværkstedet, hvor deres erfaringsudvekslinger ansporede nogle kritiske erkendelser om deres arbejdslivs forhold og betingelser. Af gruppedrøftelserne udsprang således nogle tydelige fælles forståelser af nogle mere generelle samfundsmæssige tendenser, som de oplevede som en underminering af det pædagogiske arbejdes styrker og potentialer.

Begge vidensformer blev genkendt og inddraget af pædagogerne i dialogværkstedets drøftelser af professionens status og fremtid og blev inddraget aktivt i deres drøftelser af, hvad de oplevede som barrierer i deres pædagogiske praksis. Her udtrykte de gennemgående en oplevelse af, at udefrakommende logikker og incitamentsstrukturer dikterer, hvordan der skal prioriteres mellem opgaverne i det daglige arbejde. Det blev eksempelvis fremhævet, at det oftest er de eksternt udviklede metoder og tilgange, som opprioriteres af

*3 Dette gælder særligt for de steder, hvor man anvender forskellige former for neuropædagogiske metoder og tilgange, hvor begrundelsen herfor baserer sig på en naturvidenskabelig forståelse af hjernens funktionsmåde.*

deres lokale ledelser og fra politisk hold, fordi disse netop lader sig måle og veje. Hvilket korresponderer med dén naturvidenskabelig inspirerede tænkning, som den ekspertbaserede vidensform baserer sig på. Endvidere omtalte de i dialogværkstedet vidensformerne som nogle indbyrdes konkurrerende og stærkt ulige størrelser, hvilket blev oplevet som en barriere i deres bestræbelser på at bedrive relevant pædagogisk arbejde og være i stand til at understøtte brugerne i deres særegne livssituation ved at kunne ”møde dem, der hvor de er”. Vidensformernes hierarkiserede forhold syntes at gøre det svært at legitimere betydningen af mere processuelle tidslogikker, der kan give plads til de nødvendige subjektive hensyn, som det pædagogiske arbejde kræver (Engen 2014, 2017). Sideløbende med deres kritik af vidensformernes ulige position fremkom der en række sammenfaldende kritikker af de økonomisk funderede målstyringskrav, som de beskrev som ensidige og ligefrem kontraproduktive i forhold til at skulle bedrive relevant pædagogisk udviklingsarbejde, hvilket blev udtrykt på følgende vis:

*Ét af de steder, hvor jeg synes, at skoen den trykker, det er, at vi bliver målt på noget som egentlig ikke siger så meget om, hvor godt et stykke arbejde vi laver for vores brugere. Vi bliver målt på nogle meget praktiske ting, vi er et midlertidigt botilbud, så vi bliver målt på, hvor lang tid folk er indskrevet, vi bliver målt på om vi har lavet nogle specielle skemaer, vi bliver målt på ting af den slags der, som er meget administrativt. Det handler overhovedet ikke, om hvorvidt borgeren har flyttet sig eller fået det bedre eller nogen andre ting. Og det synes jeg er måske det allerstørste problem i hele det pædagogiske felt, også i børnehaverne for den sags skyld. De bliver jo også målt på har de lavet den sprogtest. Men ikke om, at barnet er et harmonisk menneske, vel?*

Den skæve selektion i vidensformernes autoritative gennemslagskraft kommer således også til udtryk i dén måde resultaterne af det pædagogiske arbejde opgøres på overfor pædagogernes ledelser, forvaltning og bevillingsgivere, hvor der ifølge pædagogerne måles på det forkerte, idet monitoreringen foregår udelukkende på basis af administrative logikker. Pædagogernes faglige viden om, hvad der bidrager til trivsel og livskvalitet i et bredere perspektiv for de mennesker, de arbejder med, opleves som underordnet nogle eksternt fastsat målbare logikker. Et andet udsagn der illustrerer tilsidesættelsen af den relationsbårne vidensforms fokus på menneskers åbenlyse behov til fordel for en økonomisk nyttekalkulerende logik, fremgår af det følgende:

*Men inden for det område jeg er, der er det meget professionens tilstand, at det hele går op i penge fuldstændigt! Altså jeg har været på institutionen i mange år og det bliver værre og værre. Jeg*

*har lige et eksempel på et barn som har været hos os, som kom fra moren, og blev anbragt hos os også kom et halvt i en familiepleje, der så brød sammen, så kom barnet tilbage til os og i løbet af 14 dage, så skulle det lige kastes ud i en anden familiepleje. Og faktisk var der slet ikke mulighed for nogen udslusning, vi skulle bare nærmest aflevere det der barn! Altså den måde, at vi bliver udfordret af forvaltningerne, fordi det hele er sådan en, hvad skal man sige en købmandsmodel. At man får penge for de 14 dage for at have ham der og så er det bare det. Og det synes jeg er meget fagligt udfordrende på mange områder. For det er åbenbart helt underordnet, hvad er rigtigst for barnet og for barnets familie.*

Disse udpluk af citater fra undersøgelsen indikerer, at når pædagogerne skal sætte ord på, hvad der fylder mest i deres pædagogiske dagligdag, opleves de mange økonomiske hensyn og ydre standardiseringskrav som markant forstyrrende betingelser, der ikke levner plads til at udføre arbejdet på basis af den relationsbaserede vidensform og pædagogiske dømmekraft, hvilke de selv betragter som essensen og grundlaget for deres pædagogiske faglighed.

### Markedsgørelsen af pædagogisk arbejde

Pædagogernes kritikker kan ses som et led i en længerevarende historisk udviklingsproces. Det social- og specialpædagogiske arbejdsfelt er igennem de sidst 20-25 i stigende omfang blevet udfordret politisk i kraft den offentlige sektors udbredte styringslogik New Public Management, som efterspørger evidensbaserede metoder indenfor feltet ud fra forventningen om, at velfærdsopgaverne kan løses mest rentabelt og omkostningseffektivt. Det tiltagende fokus på det pædagogiske arbejdes økonomiske udgiftsside har bidraget til en stigende grad af nytteorienteret resultatorientering og har sat sig igennem som et politisk ønske om anvendelsesorienteret forskning og metoder, der baserer sig på naturvidenskabelig funderet *viden der virker* (Christensen & Krejler 2015, Buus et al 2011, Aabro 2021a, 2021b). Denne tænkning gennemsyner hele det velfærdsstatslige område som følge af moderniseringen af den offentlige sektor, hvor den tiltagende markedsgørelse og privatisering har ført til udvikling af et konkurrencestatsligt udbudssystem, hvor der fokuseres på ”best practises” og ressourceoptimering ud fra en simpel og kortsynet omkostningslogik (Pedersen 2011, 2015, Hjort 2001, 2004, 2012). Udbredelsen af omfattende dokumentations- og registreringskrav indenfor området kan anskues som et led i en økonomisk logik, hvor velfærdsarbejdet forventes at kunne dokumentere sine resultater og succeser i bestræbelsen på at fremstå som et attraktivt tilbud overfor potentielle ”kunder”. Denne dominerende markedstænkning sætter sig igennem på de enkelte bosteder, behandlingssteder og institutionstyper som en isomorf mekanisme (Powell & DiMaggio 2004), hvor alle kæmper for at være de mest eftertragtede leverandører af sociale



ydelser med ekspertise på basis af dokumenterede og målbare vidensområder og metoder, der oftest henter sin inspiration indenfor naturvidenskabelige og objektive idealer.

### **Den kapitalistiske samfundsmodel i teori og praksis – betydning for pædagogisk arbejde**

Markedstænkning og kapitalisme kan grundlæggende ses som to sider af samme sag. Som erstatning for personlige og mellem-menneskelige relationer bliver der i det kapitalistiske samfund tale om, at en abstrakt og upersonlig magt overtager styringen mellem individerne og reguleringen i samfundet. Dette princip sætter sig igennem i kraft af forskellen på brugsværdi og bytteværdi, hvor sidstnævnte udgør den altdominerende kraft og objektive princip om, at det ikke handler om at skabe konkrete og brugbare ting, som brugsværdien foreskriver. Derimod handler det om at skabe mest mulig abstrakt værdi i form penge, der omsættes på varemarkedet i form af en bytteværdi (Sørensen 2015, Marx 1970). Med bytteværdien som den vigtigste drivkraft, reduceres værdien af arbejdet til at udgøre varer, der kan afsættes på et marked. Den kapitalistiske produktion er underlagt det formål at skabe vedvarende mere økonomisk værdi, hvilket står i skarp modsætning til de pædagogiske grundværdier og dermed får betydelige konsekvenser for det pædagogiske arbejdes betingelser (Pedersen 2011, 2015, Mau 2022).

Hartmut Rosa udgør én af de nulevende fremtrædende samfundsforskere, der bringer arven fra Marx ind i en nuværende samfundskontekst i form af sine analyser af accelerationssamfundet med afsæt i bl.a. Marx' fremmedgørelsestele. Denne tese anfører, at (løn)arbejderne under kapitalismen ikke længere producerer varer, der tilhører dem selv, hvilket bevirker, at de bliver fremmedgjorte overfor deres egen arbejdsproces og det produkt, de fremstiller, fordi de fratages muligheden for at bestemme over arbejdets mål, middel og metoder (Rosa 2022). Denne fremmedgørelseslogik kan genfindes i pædagogernes oplevelse og kritik af, at der måles på det forkerte og forenkede, fordi det komplekse pædagogiske relationsarbejde bedst kan karakteriseres som brugsværdibaseret, set i forhold til den særlige og subjektive værdi, dette arbejde kan bibringe det enkelte barn eller bruger med behov for pædagogisk støtte.

Accelerationssamfundet definerer Rosa som et samfund, der er drevet af en optimering på kortest mulig tid for at opnå det bedst mulige resultat og samtidig have konstant kontrol med processen (Rosa 2022:76). Denne samfundsformation betragter han som en naturlig konsekvens af et kapitalistisk og konkurrencebaseret markedssystem, der baserer sig på en abstrakt bytteværdilogik snarere end en substantiel brugsværdilogik (Rosa 2014). Accelerationssamfundets drivkraft består af en konstant stræben mod at åbne nyt, udvide, uddybe, forbedre, aktivere, fordi kravet om vækst tilsiger denne nødvendighed for at bevare velstand og position i det moderne samfund.

Dette højhastighedssamfund fører til, at vi på alle niveauer stræber efter at have kontrol, både individuelt, kulturelt og institutionelt. En kontrol der skal hjælpe os med at holde styr på udviklingen, men som også bevirker at vi får endnu mere travlt, hvilket øger fremmedgørelsen blandt mennesker. Som modstrategi til denne udbredte fremmedgørelse fremhæver Rosa nødvendigheden af, at det ukontrollerbare får mere plads i verden, fordi det kun er her, der kan skabes nærvær, hvilket der i pædagogisk praksis kan have svære vilkår på grund af den stadigt strammere styring af feltet. Ifølge Rosa er det afgørende, at der skabes rum og plads til *resonans* mellem mennesker i form af muligheden for at lade sig påvirke og bevæge af andre og af verden og selv kunne resonere tilbage, hvorved der kan opstå responsive øjeblikke mellem mennesker (Rosa 2022, pp. 32-35). Dette fordrer dog, at det ukontrollerbare tildeles værdi og accepteres, som noget man ikke kan konceptualisere eller standardisere sig ud af (Rosa 2020, Clausen 2022).

Det social- og specialpædagogiske arbejde er i lighed med andre velfærdsområder 'ramt' af accelerationsprocesser via besparelser, øget mål- og dokumentationskrav, kvalitetssikring, tidspres mm., hvilket står i modsætning til det ukontrollerbare og resonansen. Disse markedsbetingede logikker hæmmer muligheden for at understøtte nærvær og resonans med fokus på brugernes udviklingspotentialer og uopfyldte behov, idet hensyn til at demonstrere effektivitet, målbarhed og kontrol bliver styrende og dominerende i dagligdagen. Det social- og specialpædagogiske område synes at blive særligt ramt af denne markedsførelse, idet målgrupperne inden for dette område er kendetegnet ved børn, unge og voksne med forskellige former for funktionsnedsættelser, der netop *ikke* formår at efterleve konkurrencesamfundets omfattende præstationskrav og derfor i stigende omfang italesættes som en omkostningstung samfundsbyrde (Falster 2021, Hesselbæk 2020).

### Markeds- og forbrugssamfundets betydning for mennesker i udsatte positioner

En anden samfundstænk med et skarpt blik for den senmoderne kapitalismes inhumane konsekvenser som kan bidrage relevant med dens betydning for pædagogisk faglighed, er den polske sociolog Zygmunt Bauman. Baumans kritiske analyser af den senmoderne og flydende kapitalisme viser dens moralske konsekvenser for mennesker i udsatte positioner af social eller funktionel art. Mennesker som står i centrum for det pædagogiske arbejde - i form af bestræbelser på at inkludere dem i samfundet og de sociale fællesskaber - har således meget trange kår under det, Bauman betegner som den flydende og globaliserede form for modernitet. Samfundsudviklingen styres af de globale markedskræfters ansigtsløse dynamikker uden hensyntagen til de sociale relationer, men kun har overflod og øget forbrug som sine vigtigste mål (Bauman 2001 pp. 129-131). Disse markedskræfter tilsidesætter systematisk hensynet til

de mellem menneskelige – og pædagogiske - fordringer som nærvær, empati, eftertænkning og tillidsbaserede relationer. Derimod favoriserer denne forbrugsorienterede samfundsformation entydigt mennesker, der formår at gribe de mange forbrugsmuligheder og omstille sig til nye situationer i kraft af manglende sociale forpligtelser. De der *ikke* er i stand til at efterleve dette ideal, men derimod befinder sig i en position uden valgfrihed, betegnes af Bauman som de *defekte forbrugere* (Bauman 1998). Dette omfatter netop mange af de mennesker, der har behov for pædagogisk støtte i deres hverdag, men som underkendes moralsk-samfundsmæssigt, idet de ikke efterlever samfundets krav og forventninger til bl.a. forbrug samt det at kunne forsørge sig selv gennem regulært lønarbejde.

Baumans kritiske pointer omkring forbrugssamfundets stratifikation og værdifastsættelse af mennesker efter evnen til forbrug som et tegn på succes, genfindes visse steder i pædagogernes refleksioner over de betingelser og vilkår, som de oplever de mennesker, at de arbejder med, befinder sig i. Således er brugernes livssituation ofte kendetegnet ved yderst begrænsede valgmuligheder, idet de snarere er tvunget til at tage, hvad de kan få. I forbrugssamfundet betragtes dette som en taberposition i kraft af mangel på valgmuligheder, hvorfor de anses for at være samfundsmæssigt værdiløse. Denne samfundsmæssige tendens til nedvurdering af mennesker, der befinder sig i socialt udsatte positioner og ikke kan forsørge sig selv gennem et lønarbejde, fremhæver pædagogerne som noget, der fylder i samfundsdebatten i form af nedvurdering, stigmatisering og eksklusion af mennesker i udsatte positioner, og som noget der påvirker dem negativt i deres pædagogiske bestræbelser på at styrke mennesker i deres udvikling og myndiggørelse (Bauman 2005, 2012). På en af dialogværkstedets vægviser fremsættes således udsagnet: ”De udsatte er blevet mere udsatte”, hvilket uddybes af én af pædagogerne på følgende vis:

*Det er blevet hårdere at være socialt udsat i DK. Der er også noget i den måde, der bliver talt om socialt udsatte grupper på. Det er ofte meget disrespektfuldt og meget mistænkeliggørende. De fremstilles jo som dovne. Også i den offentlige debat, hvor der jo nærmest ikke er grænser for, hvad man kan tillade sig at sige. Og der er også megen selvstigmatisering i at det bliver endnu vigtigere at være ligesom de andre.*

Der udtrykkes her en bekymring over en samfundsmæssigt herskende norm om, at mennesker selv skal påtage ansvaret for deres hjælpebehov, hvilket kan føre til en inderliggørelse af den individuelle skyldspåleggelse og dermed tendenser til selv-stigmatisering. Denne individualiserende diskurs gør det samtidig vanskeligt at fremføre strukturelle begrundelser eller hvad der var mere acceptabelt tidligere - at give samfundet skylden for sin individuelle ulykke. Strukturelle

årsagsforklaringer betragtes som illegitime i samtidens tidsånd, som er indlejret i en neoliberal og nytteoptimerende logik, hvilket pædagerne mærker og oplever på nært hold i form af et negativt omverdenssyn og en underkendelse af værdien af deres arbejde med at skabe livskvalitet og udviklingsmuligheder for samfundets udstødt.

Så udover at selve det pædagogiske arbejde udsættes for barrierer og begrænsninger, som pædagerne udtrykte omfattende frustration over i deres drøftelser i dialogværkstederne, fremhæves også udbredelsen af et omsiggribende negativt menneskesyn, som brugerne i stigende grad udsættes for. Synet på brugerne har betydning for arbejdets autonomi, meningsfuldhed og udfoldelsesmuligheder, idet et ekskluderende og negativt grundsyn bidrager til mindre samfundsmæssig – og økonomisk – anerkendelse og support. Den kapitalistiske markedsstyring og konkurrerende selektion og hierarkisering af menneskers værdi skaber samlet set vanskeligere betingelser for pædagogernes bestræbelser med at inkludere og myndiggøre mennesker med ulige sociale og funktionelle kapaciteter.

### Dialogværkstedets kritiske og utopiske potentialer

Som før nævnt fik pædagerne i dialogværkstedet mulighed for at drøfte erfaringer fra deres forskellige pædagogiske kontekster i et kritisk-pragmatisk og utopisk-fremtidsorienteret perspektiv. Dette foregik indenfor en meget åben og selv-definerende ramme, som forekom dem temmelig uvant, men også viste sig at være en særdeles kærkommen anledning til at bringe sin faglighed i spil. Ved at lade pædagerne mødes på tværs af deres arbejdspladser lykkedes ambitionen om at løfte problemstillingerne ud fra deres lokale horisont og gøre dem til genstand for fællesfaglige og socialt funderede refleksioner og perspektiver. Det forekom betydningsfuldt, at drøftelserne foregik i et åbent tværgående forum, hvor de mange lokale erfaringer blev udfoldet kollektivt med indbyrdes genkendelser og nye perspektivrige erkendelser i deres gensidige møder med hinanden (Krøjer & Hutter 2008). Ved at bringe deres erfaringer ind i en social sammenhæng med andre fagligt ligestillede syntes det at kunne bidrage til fællesskabsgenererende faglige udviklingsperspektiver, som ellers kan forekomme fortrængte, glemte og irrelevante. Endvidere afspejlede værkstederne pædagogernes udtalte behov for sådanne kollektive refleksionsrum med kolleger fra andre organisatoriske kontekster, idet mødet netop formåede at kaste lys over éns egen faglige vanetænkning.

I dialogværkstedet forholdt pædagerne sig som nævnt langt mere kritisk til de ekspertbaserede vidensformer og fremhævede her relationsarbejdets afgørende betydning for arbejdets realiseringsbestræbelser, som ofte fortrænges af den dominerende ekspertviden. Dette begrundede de med arbejdsfeltets massive brug af mange konceptualiserede metoder, som de pålægges af deres lokale ledelser at anvende og tage kurser i, men som de i værkstederne omtalte som en ensidig form for ”opskriftspædagogik”, der risikerer at afløse den pædagogiske

dømmekraft. Dømmekraften betragtede de som grundlæggende funderet i den relationelle vidensform, som de anså for at udgøre noget pædagogisk unikt. Denne vidensform blev beskrevet som et nødvendigt grundlag for, at man kan udvikle en særlig fintfølelse og kropsligt baseret viden om og fornemmelse for, hvad der kan være relevant at gøre for den enkelte i den konkrete situation, hvilket netop udgør indbegrebet af den pædagogiske dømmekraft (Engsig 2019, Andersen 2018).

Et gennemgående træk fra interviewundersøgelsen var fremhævelsen af tvivl som en faglig ressource, hvilket vandt overvældende genklang iblandt dem og blev beskrevet som en vigtig alarmklokke i forhold til, hvorvidt man handler etisk klogt og hensigtsmæssigt og om man har læst brugeren rigtigt. Tvivl blev omtalt som et eksistensvilkår i faget, men dens faglige kvalitet og styrke blev understreget igen og igen på tværs af deltagerne og de metodiske data, hvor det blev fremhævet, hvordan modet til at vedkende sig sin tvivl blev betragtet som en central pædagogfaglig kompetence (Meyer-Johansen 2022). Men som det fremgik af interviewdelen, synes tvivlen dog også at kunne vise sig også i form af en mere grundlæggende eksistentiel usikkerhed og manglende ”fast grund under fødderne”, som kan anspore trangen til mere evidensbaseret sandhedssøgen med entydige svar og præ-definerede guidelines (Kongsgaard 2022).

Anskues disse betragtninger i et samfundsmæssigt omverdensperspektiv kan et fænomen som tvivl, der idéelt set ansporer til refleksion, selvransagelse og eftertænkning, meget vel kolliderer med det som Hartmut Rosa betegner som accelerationssamfundet (Rosa 2022). Når samfundet orienteres mod konstant at udvide kontrollen over alle områder af tilværelsen, risikerer mennesker at miste sansen for den betydningsfulde resonans, fordi de sjældent hensættes til situationer, hvor tvivlen kan give plads og tid til eftertænkning og refleksion. Dette udgør nødvendige kilder til udvikling af nærvær og resonans mellem mennesker, der kan ses som tæt beslægtet med det, som pædagogerne beskriver som fintfølelse i form af evnen til at fokusere og give plads til betydningsfulde erfaringer og gensidige forståelser mellem mennesker (Rosa 2022).

I kontrast til resonans og fintfølelse relationsdannelse oplever pædagogerne i stigende grad at blive mødt med forvaltnings- og ledelsesmæssige krav om synlige og målbare resultater, der kan dokumenteres og præsenteres overfor omverdenen for at sætte kommunen og bostedet i et bedre lys, der kan tiltrække borgere og bevillingsgivere (Hjort 2001, 2012, 2015). Her efterspørges evidensbaseret og sikker viden på bekostning af det diffuse relationsarbejde, som er kendetegnet ved at være tidskrævende, uforudsigeligt og udgøre en stadig kilde til tvivl og usikkerhed. Så tvivlen og fintfølelsen udgør kompetencer, der skal udvikles på basis af den relationelle viden, hvilket pædagogerne fremhæver som deres vigtigste vidensgrundlag, men som har yderst trænge kår, idet de netop ikke lader sig måle og veje eller afsætte på det konkurrerende vidensmarked.

## Markedsgørelsens underminering af det pædagogiske arbejdes kompleksitet og faglige udviklingspotentialer

Undervejs i dialogværkstederne kom det frem, at de forskellige former for ekspertvidensbaserede metoder og koncepter også kan kvalificere den pædagogiske tvivl, men kun hvis den anvendes relevant og selvvalgt på basis af den pædagogiske refleksion, vurdering og dømmekraft. Problemet opstår, når den ekspertbaserede vidensform bliver enerådende og fortrænger den pædagogiske relationsviden og den deraf følgende fintfølelse, som handler om at udvikle en kvalificeret fornemmelse, opmærksomhed og nysgerrighed, hvilket netop fordrer tid og nærvær til at kunne udvikle relationsdannelse og agere på basis af pædagogisk omtanke (Rothuizen 2016, 2020). Disse essentielle egenskaber og værdier risikerer at blive fortrængt, når den ekspertbaserede vidensform systematisk får forrang og udgør den vigtigste komponent, der tæller som de ressourceudløsende legitime kvalitetskriterier.

Den forsimplede markedsgørelse, som har overtaget styringen af store dele af den offentlige sektor og drives af hensyn til effektivitet og abstrakte målbare resultater, medfører således en lang række dehumaniserende konsekvenser, som underminerer og skævvrider det pædagogiske arbejdes langsigtede og tålmodighedskrævende formål. Mange af de problemstillinger, som mennesker på det social- og specialpædagogiske område befinder sig i, er komplekse, sammensatte og vilde (Krogstrup 2007, Bladt et al 2022). Den markedsstyrede incitamentslogik indenfor velfærdssektoren ansporer mest til faste manualer og forenkede mål, hvilket korresponderer skidt med de nødvendige løsninger til at imødekomme sådanne komplekse problemer, som er uforudsigelige i deres grundsubstans. Dette medfører, at pædagogerne oplever en *faglig irrelevans* i forhold til deres fagligheds ubetingede styrke i at kunne indleve sig i, forstå og fornemme menneskers behov, personlighed og livsmuligheder på kvalificeret vis og på denne baggrund kunne møde dem med relevante forventninger. Hvilket også betyder at have modet og viljen til at påtage sig sådanne komplekse opgaver, som ikke indeholder nogen garantier for succes. Og hvor man skal stå imod de økonomiske styringslogikkens indbyggede tendens til at opprioritere de nemmere – og mindre komplekse - sociale problemer, som kræver enkle løsninger. Dette udgør et velkendt fænomen indenfor socialt arbejde i form af begrebet ”creaming”, hvor de professionelle anspores til at nedprioritere de ”tunge” sociale sager, hvor chancen for succes vurderes som lav, mens de sager med den potentielt højeste succesrate opprioriteres (Lipsky 2010).



Når staten eller kommuner tvinger de standardiserede metoder og dokumentation ned over de pædagogiske tilbud, kan det således føre til meningstab blandt pædagogerne, men også en oplevelse af at man hensættes til situationer, hvor forrående praksisser bliver det mest nærliggende (Birkmose 2013). Når tid og økonomi bliver de vigtigste faktorer, bliver det vanskeligt at udøve nærvær og opmærksomhed, som udgør de vigtigste aspekter for at bedrive afstemt og anerkendende pædagogik.

## Afrunding

Markedsgørelsens instrumentalisering af det pædagogiske arbejde fører i stigende grad til økonomisk baserede og ikke-faglige prioriteringer i det pædagogiske arbejde, hvilket bidrager til fremmedgørende og fagligt irrelevante løsninger. Denne tendens kom tydeligt til udtryk i undersøgelsen, hvor en gruppe pædagoger under en fremtidsværkstedslignende ramme reflekterede sammen over fagets muligheder og begrænsninger. Her udsprang en udtalt konsensus omkring deres fælles oplevelser af markedsgørelsen af arbejdet i form af ydre kontrol og målbare resultater udadtil på bekostning af hensynet til brugernes behov og udvikling indadtil. Det pædagogiske arbejdes brugsværdimæssige substans fortrænges således af kravet om afsætningsmuligheder på det konkurrencestatslige varemarked! Endvidere bidrager markedsgørelsen til en mere gennemgribende samfundsmæssig forbrugerorientering og konkurrerende hierarkisering af menneskers værdi i overensstemmelse med deres evner til at forbruge og begå på arbejdsmarkedet, hvilket netop udgør majoriteten af de mennesker, som pædagoger er sat i verden for at støtte og udvikle i kraft af deres ulige sociale og funktionelle livschancer.

Når den ekspert- og evidensbaserede viden favoriseres på bekostning af den relationsbårne, kan den ulige konkurrence imellem vidensformerne anspore pædagogerne til at legitimere deres faglighed gennem mere ensidig brug af den ekspertviden, som påføres udefra. Den markedsstyrede konkurrence kan splitte de pædagogiske medarbejdere på tværs af arbejdspladserne snarere end at bidrage til videndeling og at blive klogere sammen. Denne tendens blev indikeret gennem interviewundersøgelsen, der foregik i pædagogernes lokale arbejds kontekster med ret pragmatiske og markedstilpassede betragtninger til følge. Disse ændrede markant perspektiv, da de mødtes med fagkolleger fra andre pædagogiske arbejds kontekster i dialogværkstederne og sammen formulerede kritikker og visioner for fagets udfordringer og potentialer. Sådanne tværgående møder kan derfor bidrage til kollektive faglige erkendelser af, hvordan det pædagogiske arbejdes subjektive, sociale og relationsbårne mulighedsbetingelser sættes under pres af markedets definitions magt og prioritering af det pædagogiske arbejde.

Tværgående mødesteder mellem fagkollegaer fra forskellige arbejds kontekster kan således bidrage til at løfte individuelle frustrationer og afmagt udover den enkelte pædagogiske arbejdsplads i sin lokale afsondrethed og gøre den til genstand

for fællesfaglige kritikker og mulighedshorisonter. Det åbner for at reflektere kollektivt over den pædagogiske fagligheds samfundsmæssige betydning og opgave og genfinde dens særlige styrker og potentialer, som kan forekomme hengemte og fortrængte. Sådanne genopdagelser og videreudvikling af fælles pædagogfaglige værdisæt må anses for afgørende som kvalificerende modvægt til markedsførelsens gennemgribende logikker. Pædagogfaglighedens særlige fokus på subjektive, sociale og relationelle forhold udgør uomgængelige aspekter i arbejdet med at understøtte og udvikle livskvalitet og deltagelsesmuligheder for de mennesker i vores samfund, som den rendyrkede markedslogik både tilsidesætter og ugyldiggør. Det er derfor altafgørende at udvide betingelserne for, at kompetente pædagogiske fagprofessionelle kan blive tildelt den nødvendige faglige autonomi til at kunne agere på basis af deres faktiske relationsviden, kvalificerende tvivl og fintfølelse og udfordre de afpersonaliserede og forsimplende markedsbetingelser, såfremt vores samfund skal kunne betegnes som menneskeligt.

**Hanne Meyer-Johansen, cand.scient.pol., ph.d., lektor på  
Københavns Professionshøjskole**

**Britta Dumstrei, cand.scient.soc., lektor på Københavns  
Professionshøjskole**

## Referencer

- Aabro, Christian (2021a) *Pædagogers faglighed – i lyset af en stigende ekstern regulering* Ph.d.-afhandling fra ph.d.-skolen for mennesker og teknologi, Roskilde Universitet
- Aabro, Christian (2021b): Vilde problemer og ordnede forhold - ansvarlig anvendelse af koncepter i socialt arbejde. I Dumstrei, B. (red). *Temaer og aktiviteter i social- og specialpædagogik*. Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, Tim Vikær (2017): ”Nu stopper du – etik og dømmekraft i det pædagogiske professionsfelt” fra Jacobsen et al (Red.) *Grundfaglig viden om profession og samfund* København: Akademisk Forlag.
- Bauman, Zygmunt (2005) *Forspildte liv* København: Hans Reitzels Forlag
- Bauman, Zygmunt (1991) *Modernity and Ambivalence* Oxford: Polity press
- Bauman, Zygmunt (2012) *På konsumptionsindustrins soptipp – om ungdomar, utbildning och utsötning* Zygmunt Bauman i samtal med Ricardo Mazzeo, Bokförlaget Daidalos AB
- Bauman, Zygmunt (2001) *The individualized society* USA: Polity Press in Association with Blackwell Publishers Ltd.
- Bauman, Zygmunt (1998) *Work, consumerism and the new poor* Philadelphia: Open University Press
- Birkmose, Dorthe (2014) *Når gode mennesker handler ondt – Tabuet om forråelse* Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Bladt, Mette (2012): Frirum og værksteder fra Duus et al (Red) *Aktionsforskning – en grundbog* København: Samfundslitteratur
- Bladt et al (2021): ”Vilde problemer – tam velfærd” fra *Forskning i pædagogers profession og uddannelse* Vol. 5/nr. 2
- Clausen, Jacob (2022): ”Hartmut Rosa” I Hansen, M., Jørgensen M., Madsen, L. og Tofteng (red.) *Fritidspædagogiske tænkere* København: Akademisk Forlag.
- Eikeland, Olav (2012): “Action research-applied research, intervention research, collaborative research, practitioner research or praxis research?” *International Journal of Action Research* vol. 8, pp. 9-44.
- Engen, Mie (2014) *Om den daglige kamp for en (menneskelig) omsorg* Ph.d.-afhandling, Institut for Sociologi og Socialt arbejde, Aalborg Universitet.

Engen, Mie (2017) Omsorg i socialpædagogisk arbejde. Fra Vibe Larsen og Gitte Lyng Rasmussen (Red.) *Social- og specialpædagogik i teori og praksis*. København: Forlaget Frydendal.

Engsig, Thomas (2019): Har den evidensbaserede videnskab taget magten over den professionelle dømmekraft? Fra *Dansk Pædagogisk Tidsskrift* Februar 2019 – Temanummer om Dømmekraft.

Falster, E. S. (2021). Vi kæmper for at leve: En social-relational og anerkendelsesteoretisk analyse af barrierer for børns agens og gensidigt anerkendende relationer set ud fra et børneperspektiv. Roskilde Universitet. FS & P Ph.D. afhandlinger

Fulcher, James & John Scott (2007). *Sociology*. New York: Oxford University Press

Hesselbæk, Bjarne (2020) *Befrielsen: de udviklingshæmmedes historie i Danmark*. 1. udgave. København: Dansk Psykologisk Forlag.

Hjort, Katrin (2012) *Det affektive arbejde*. København: Samfundslitteratur

Hjort, Katrin (2001) *Moderniseringen af den offentlige sektor*. Rapportisrække fra Erhvervs- og voksenuddannelsesgruppen. Roskilde Universitetsforlag.

Hjort, Katrin (2015): Skal man være rask for at være syg? Om konkurrencestatens krav om en kompetent klient. Fra *Gjallerhorn* Vol. 1 nr. 21 s. 82-95.

Jungk, Robert & Norbert Müllert (1984): *Håndbog i fremtidsværksteder*. (1. udg.) Politisk revy.

Krogstrup, H.K. (2007) *Det handicappede samfund – om brugerinddragelse og medborgerskab* København: Hans Reitzels forlag

Krøjer, Jo & Camilla Hutters (2008): "Kollektivet som korrektiv – fortællerværksteder som kritik af neoliberalt selvarbejde" fra *Tidsskrift for Arbejdsliv* 10. årg. Nr. 1.

Krøjer, Jo & Camilla Hutters (2006) *Metodehåndbog i fortællerværksteder* Udgivet af FFD – Folkehøjskolernes forening i Danmark.

Kongsgaard, Leif Høfting (2022) *Faglig refleksiv praksis – En undersøgelse af organisatorisk dilemmahåndtering og refleksivitet i velfærdsarbejdets frontlinje*, Ph.d.-afhandling fra Institut for kommunikation og psykologi, Aalborg Universitet

- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (30th. anniversary expanded ed. ed.). New York: Russell Sage Foundation.
- Marx, Karl (1970) *Kapitalen* 1. bog 1 s. 129-132, oversat af Johannes Witt-Hansen (red.) København: Forlaget Rhodos
- Mau, Søren (2022) *Stum tvang – en marxistisk undersøgelse af kapitalens økonomiske magt* København: Forlaget Klim
- Meyer-Johansen, Hanne (2022): ”Pædagogers faglighed kan ikke sættes på formel” fra tidsskriftet *Social Udvikling* nr. 4/2022
- Nielsen, Kurt Aagaard & Birger Steen Nielsen (2006):” Methodologies in Action Research” in Nielsen, Kurt Aagaard & Lennart Svensson (red.) *Action Research and Interactive Research – Beyond practice and theory*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Nielsen, Kurt Aagaard (2012):”Aktionsforskningens videnskabsteori”, Lars Fuglsang & Poul Bitsch Olsen (Red.) *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne*. Roskilde Universitetsforlag
- Pedersen, Ove Kaj (2011) *Konkurrencestaten* København: Hans Reitzels Forlag
- Pedersen, Ove Kaj (2018) *Reaktionernes tid – konkurrencestaten mellem reform og reaktion*-København: Informations Forlag
- Powell, W. & Paul DiMaggio (2004): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In Frank Dobbin (Red.) *The New Economic Sociology: A Reader* Princeton University Press
- Rosa, H. (2022): *Det ukontrollerbare*. København: Eksistensen.
- Rosa, H (2014) *Fremmedgørelse og acceleration* København: Hans Reitzels Forlag
- Rothuizen, Jan Jaap (2020) ”Kontakt i pædagogisk belysning” i Helle Alrø, Lise Billund og Sine Maria Herholdt-Lomholdt (red) *Kontakt i professionelle relationer* Aalborg: Aalborg Universitetsforlag
- Rothuizen, Jan Jaap (2016) ”Pædagogik og viden – Om viden og væren” i L. Togsverd og J.J. Rothuizen (Red.) *Pædagogiske ballader – perspektiver på pædagogisk faglighed* Frederiksberg: Samfundslitteratur
- Sørensen, E. B. (2015) ”Køn og kapitalisme”. *Modkraft*: <https://modkraft.dk/artikel/k-n-og-kapitalisme>

## Litteraturliste

Weber, Max (1978) *Den protestantiske etiken och kapitalismens anda*. Lund: Argos Förlag

Weber, Max (2013) *Economy and Society*. University of California Press



# Hvor er socialpædagogikken på vej hen? Et bidrag til socialpædagogikkens politiske økonomi

**Niels Rosendal Jensen**

Denne artikel er struktureret således, at en forståelse af socialpædagogik fremdrages fra den tyske tradition. I denne forståelse indgår et samspil mellem socialpolitik og socialpædagogik, dvs. at pædagogiseringen af sociale problemer har eksisteret inden år 1900. Det var klart nok i en anden form og med andre perspektiver end nutidens underordning af det pædagogiske under det politiske. Den tids optimisme synes at være erstattet af en professionel pessimisme. Det digre mellemstykke i artiklen er en gennemgang af og tilsvarende kritik af den moderne kapitalisme. Det har betydning for socialpædagogik og socialt arbejde. Tendentielt bliver velfærdsstaten mindre universel, mere selektiv – primært for dagpenge-modtagere, kontanthjælpsmodtagere og pensionister med svag tilknytning til arbejdsmarkedet. Dette kan ikke betragtes som en naturlov. Det sociale medborgerskab er altid omstridt terræn. Artiklen afrundes med nogle manende ord om at bevare modet.

**Socialpolitik, socialpædagogik, neoliberalisme**

## **Forholdet mellem kapitalisme og socialpædagogik**

Socialpædagogik kan læses som socialpolitisk idé ud fra et argument om, at den moderne socialpædagogik er barn af socialpolitikken. Paul Natorp ses her som den første, der peger på denne sammenhæng, nemlig 'det sociale spørgsmåls' transformation til socialpædagogik. Natorp anså socialpædagogik for at være teorien om, hvordan menneskets socialitet kan tænkes pædagogisk på baggrund af, at følgerne af det sociale spørgsmål eller arbejderspørgsmålet var tab af dannelse og uddannelse og ikke mindst social ulighed. Natorp trak her på Pestalozzis socialpædagogisk-socialpolitiske tænkning og ajourførte den i forhold til kapitalismen i det 19. århundrede. Pestalozzis fortjeneste var at gennemføre en social analyse af overgangen fra det 18. til det 19. århundrede eller fra agrar- til industrisamfund. Han erkendte, at fattigdom var et socialt spørgsmål og betragtede dannelse og uddannelse som de væsentligste redskaber til individuel og samfundsmæssig forandring. Natorp greb Pestalozzis tankegang og tematiserede det sociale spørgsmål i forhold til arbejde og uddannelse. Hans socialisme var en dannelses-socialisme, altså et pædagogisk projekt (Henseler 2000).

For Natorp var mennesket ikke kun offer for eller undertrykt af de økonomiske udviklingstræk, men kunne også aktivt værges sig, og dette modværge begrundedes i selve dette at være menneske. Kapitalismens vold var for Natorp et led i den evige moralske uretfærdighed, som menneskers vold over andre mennesker indebar, og hvor modstanden mod vold i almindelighed og den kapitalistiske vold i særdeleshed ikke alene handlede om at tilkæmpe sig samfundsmæssig retfærdighed, men samtidig også moralsk retfærdighed. Dermed lægger Natorp vægt på, at modstand mod vold var en opgave for den sociale dannelse, som tillige prægedes af viljen til fællesskab. Vi ser således, hvordan Natorp forbandt tidens filosofiske, anti-kapitalistiske og (ud)dannelseseoretiske strømninger. Derved udviklede den socialpædagogiske tænkning om forandring og humanisering af det kapitalistiske industrisamfund sig inden for rammerne af diskursen om det sociale spørgsmål, sigtende på at søge en tredje vej til social tæmning af kapitalismen (Schröer 1999).

Også den socialpædagogiske teoretiker Klaus Mollenhauer analyserede forholdet mellem socialpædagogik og kapitalisme i en særdeles berømt afhandling (Mollenhauer 1959), hvori han viste, at socialpædagogikken så at sige blev et svar på eller – muligvis bedre – en korrektur af kapitalismens værste træk. Ganske vist knyttedes socialpædagogikken til markedsøkonomien og blev afhængig af den, samtidig med at den fastholdt sin kritik af kapitalismen. På den ene side kan man tale om en gensidig afhængighed og på den anden om en strukturel modsætning mellem dem, og det var denne modsætning, som syntes at blive drivkraft i en omfattende socialpolitisk og socialpædagogisk reformpolitik fra 1890'erne og fremad. Reformpolitikken sigtede efter at beskytte mennesker mod fattigdom, arbejdsløshed, sygdom osv. i en markedsøkonomi, samtidig med at de folkelige masser forholdt sig loyalt over for samfundet. Socialpædagogikken bliver dermed indbegrebet af særlige pædagogiske opgavefelter og institutioner, som er nødvendige i forhold til de bestemte samtidsproblemer, som udspringer af markedsøkonomien.

### **Den moderne kapitalismes problemer – fra liberal kapitalisme til finanskapitalisme**

Vi skal passe på med at opfatte begrebet kapitalisme for snævert, altså alene som et økonomisk system. Det indebærer nemlig, at vi udelukkende interesserer os for de immanente modsætninger i økonomien så som tendensen til fald i profitraten og ligestiller den kapitalistiske krise med dysfunktionaliteten i det økonomiske system i form af konjunkturedgange, konkursbølger og markedssammenbrud. Derved begribes hele omfanget af krisetendenserne ikke, fordi de ikke-økonomiske modsætninger overses. Modsætningerne mellem de to sfærer glemmes, selv om der er åbenlyse sammenstød mellem de økonomiske imperativer og reproduktionsimperativerne i den ikke-økonomiske sfære. Et eksempel kunne være modsætningen i den sociale, samfundsmæssige

reproduktion, hvor det ubetalte omsorgsarbejde varetages af kvinder; dette arbejde er afgørende nødvendigt for samfundet og for produktionslivet. Uden dette – ingen arbejdskraft! Et andet eksempel kunne være modsætningen i det økologiske, som er overgribende i forhold til sfærerne. På den ene side er produktionen henvist til naturen, og på den anden side forties de økologiske omkostninger, som produktionen forårsager. I begge tilfælde ser det ud til, at kapitalismen saver den gren over, den selv sidder på (O'Connor 1988; Fraser and Jaeggi 2018).

Disse simple eksempler henleder opmærksomheden på en udvidet forståelse af, hvad kapitalisme er: Den er ikke alene en økonomisk orden, men også noget større, nemlig en institutionaliseret, samfundsmæssig orden. Pointen er, at kapitalismen også omfatter de ikke-økonomiske sfærer, som understøtter økonomien – både den sociale reproduktion og den ikke-menneskelige natur.

I det følgende forfølges denne tese.

For det første skiller kapitalismen sine økonomiske aktiviteter fra statens organiserede politiske magt. For det andet præsenterer den sin funktionsduelighed som værende afhængig af politisk magt. For det tredje: mens kapitalen kun anerkender monetariserede former for værdi, udnytter den de offentlige goder og nægter at anerkende omkostningerne til deres genskabelse (f.eks. natur, råstoffer, vand). Da den er indrettet efter endeløs akkumulation, er kapitalismens økonomi tilbøjelig til for det fjerde at destabilisere de politiske magter, som den selv er henvist til. Der er altså tale om en gennemgående og indbygget modsætning i såvel økonomien som i politikken. Begge dele begrundet en tendens til krise. Den politiske krise kan dog ikke placeres i økonomien, men snarere i den grænse, der adskiller det økonomiske fra det politiske i det kapitalistiske samfund og samtidig forbinder dem med hinanden.

For at eksplicitere disse sammenfatninger fremstilles to regimer, nemlig først det statsligt organiserede kapitalistiske regime og derefter det finanskapitalistiske regime. Forud for den stærkere statslige styring gik det, der kaldes liberal eller laissez-faire kapitalisme. Markedsøkonomi blev konstrueret i de europæiske stater, og markedsøkonomi byggede på, at produktion og udveksling kunne operere autonomt og frit uden overvældende politisk kontrol. Markedet tiltænkte ideelt set den rolle at fungere gennem en rent økonomisk mekanisme af udbud og efterspørgsel. Denne konstruktion byggede på en ny retsorden, som stadfæstede betydningen af kontrakter, privatejendom, prisdannende markeder og de dertil hørende subjektive rettigheder for frie individer, som på deres side betragtedes som nyttemaksimerende, rent handelsmæssige økonomiske subjekter. Derved institutionaliseredes et skarpt skel mellem staternes offentlige magt og kapitalens private magt. Naturligvis benyttede staterne deres magt til at forvandle landbefolkningen til dobbeltfrie proletarer (Marx 1971, kapitel 24). Det medførte en voldsom udbygning af lønarbejdet, som i kombination med

fossil energi førte til en massiv vækst i industriproduktionen. I nogle af staterne lykkedes det militante arbejderbevægelser og deres allierede (i Danmark delvist bønderne) at gennemtvinge et klassekompromis. Derved fik arbejdere, der tilhørte den etniske majoritet, stemmeret, valgbarhed og politisk medborgerskab, mens de til gengæld indrømmede kapitalen retten til at lede og fordele arbejdet og lade sig udbytte (Septemberforliget 1899).

### Løfterne om stabilitet og fremgang og de hårde realiteter

Etableringsfasen af den danske velfærdsstat fra 1950'erne stillede mangt og meget i udsigt: fuld beskæftigelse, stigende lønninger, krisefri samfundsudvikling som hovedtemaer. De keynesianske nationale velfærdsstater kendetegnedes netop af en økonomisk politik med sigte på fuld beskæftigelse og udbygning af infrastrukturen, kollektive aftaler på arbejdsmarkedet og udbyggede velfærdsrettigheder, national økonomi som omdrejningsakse for både økonomisk og social politik og staten som primær aktør, når markedet fejler, dvs. en "blandingsøkonomi" (Jessop 2002). Det indebar omvendt, at sociale nedskæringer eller blot et stop i udbygningen af velfærd blev betragtet som udtryk for en dybtgående økonomisk krise. Sociologer som Offe (1972), Poulantzas (1978) og Hirsch (1986) præsenterede tidsdiagnoser af en kapitalisme, der var plaget af strukturproblemer, og som begreb kapitalismen som en historisk samfundsmæssig formation. Kapitalismens væsentligste problemer betragtedes dermed som strukturelle problemer. På grundlag heraf betvivledes kapitalismens overlevelsessevne. Videre medførte det, at kritisk socialvidenskabelig teoridannelse stillede spørgsmålstejn ved samfundets evne til at overleve i en kriseramt kapitalisme.

Imidlertid satte den økonomiske krise i 1970'erne en ny udvikling i gang, som senere blev navngivet neoliberalisme. Den neoliberale globalisering medførte en udbygning af et globalt marked og fjernelse af hindringer for en integreret global produktion. Kort sagt kan globalisering betragtes som kapitalens strategi over for keynesianismens og således også kapitalakkumulations krise. Dette stillede på sin side nye krav til staten, som ikke længere mindede om kravene i de nationale velfærdsstaters velmagtsdage. En anden type statsdannelse så dagens lys. Det er især i denne forståelsesramme, at EU og EU's udvikling kan begribes. EU's grundpiller blev til som svar på de udfordringer, globaliseringen af økonomien stillede for at overvinde en krise for kapitalakkumulationen (Haahr 2022).

Ser vi med baggrund i den nævnte udvikling på den aktuelle situation i kapitalismen, er strukturproblemerne langt fra borte, men trængt i baggrunden i en sådan grad, at der stort set ikke kan tales om en trussel mod den kapitalistiske produktionsmåde. Endog de sociale bevægelser, som eksempelvis udvikledes i Grækenland, Spanien og Portugal på et anti-kapitalistisk grundlag, blev hurtigt "stuerene" i den forstand, at de etablerede sig som politiske partier, der ikke

længere udfordrer "systemet", men grundlæggende accepterer det og således optages i kredsen af demokratiske partier.

Kapitalismen har med andre ord bevist sin overlevelsessevne. Den er blevet den herskende produktionsmåde i hele verden, hvilket har medført bekymringer om, at det kan indebære en hastig afslutning på klodens eksistens. Kapitalismens sejrstog er ikke forårsaget af, at de negative virkninger af denne produktionsmåde skulle være forsvundet. Snarere forholder det lige modsat: udbytningen af klodens naturlige ressourcer skrider frem og skaber med "klimaforandringen" endog en politisk reaktion, som imidlertid indtil videre ikke har ændret noget i det eksisterende dogme, at naturødelæggelserne tænkes bragt i samklang med kapitalistiske økonomiers vækstinteresser. Den anden kilde til samfundsmæssig rigdom, arbejdet, efterspørges mere eller mindre afhængigt af verdenshandel og vekslende konjunkturer. Men samtidig kan en global trend erkendes: forskellene mellem rige og fattige tager til, uden at den samfundsmæssige rigdoms ulige fordeling forbindes med måden, hvorpå lønarbejdets indsats bidrager til denne ulighed.

Manglende alternativer til kapitalismen ses bl.a. i afviklingen af den socialistiske modmodel. Derfor er nationalstaterne i deres indbyrdes konkurrence henvist til denne produktionsmåde. Ligeledes har arbejderklassen for længst sluttet fred med dette system og dets virkninger, som ikke just kan kaldes arbejdervenlige. Kapitalismens ejendommelighed består i dens særlige form for økonomisk praksis, som ikke skaber samfundsrigdom gennem planmæssighed, men derimod gennem opnåelse af gevinster. Pengeforøgelsens diktat er slået igennem på alle samfundsområder, hvilket medfører, at selv områder af samfundslivet, som traditionelt har været undtaget markedet, har måttet føje sig under værdiforøgelsens love og skullet bevise deres markedsduelighed (jf. Haahr 2022, kapitel 2).

Det er ganske vist kun lidt mere end et årti siden, at den samlede verdensøkonomi var konfronteret med et muligt sammenbrud af finanssystemet, og hvor en af den kapitalistiske økonomis centrale funktioner, kredittildeling, kun kunne opretholdes ved hjælp af massiv statslig intervention. For at redde bankerne mobiliserede regeringerne milliarder af dollars og euro i form af offentlige penge. Da det europæiske kriseprogram begyndte at slå an, steg nationalstaternes statsgæld og førte til en sparepolitik, hvis følge var at nedbryde statens socialt integrerende rolle til fordel for finanskapitalen og de markedsdominerende koncerner (Lessenich 2008).

Finanspolitik er et andet instrument, som tvinger alle medlemsstater til at forankre et gældsloft i lovgivningen (budgetloven). Det indebærer, at de stærke og velpolstrede nationer presser de vækstsvege lande til at finde egne veje til at bekæmpe deres økonomiske krise. Det betyder endvidere, at selv om EU med indførelsen af den fælles møntfod, euro, har etableret et transnationalt

økonomisk rum, så driver de nationale økonomier fra hinanden i EU. De stærkeste økonomier benytter euroen til at styrke deres nationale konkurrenceevne, som det i sidste ende gælder om at udbygge på bekostning af andre Euro- og EU-lande. Sorteringen af vindere og tabere i den europæiske enhedsproces fremmer derved en nationalisme i stater, som i deres statsmaterialistiske forfølgelse af interesser grundlæggende betragter sig som ofre og stiller sig spørgsmål om alternativer. Det ses i kampen mod migration og forsvar for egen nation, kultur og folk. Det kan ende med en ny form for fundamentalisme i forsvaret mod flygtninge og nye eksklusioner i den nationale velfærds- og socialpolitik.

### National velfærdsstatslighed

Det velfærdstatslige politiske ideal, som det kendes fra efterkrigstiden 1945 og frem, var at fremme den samfundsmæssige velfærd. Det er for længst historie. Gennemførelsen af en udbudsorienteret økonomisk og social politik afsluttede ikke alene de keynesiansk prægede forestillinger om en anticyklisk statslig kriseinterventionisme, men beredte også jorbunden for en politik præget af indskrænkninger i sociale ydelser, fleksibilisering af arbejdsmarkedet og deregulering og privatisering af offentlig infrastruktur. For Danmarks vedkommende fandt dette sted i 1990'erne.

Samtidig begyndte lovprisningen af et nyt socialpolitisk begreb, som positionerer sig ”hinsides marked og stat” (Giddens, jf. tidligere Schröer). Med det nye begreb skulle staten styrkes og samtidig ombygges grundlæggende. Ved hjælp af markeds- og konkurrenceorientering skulle den sociale tjenesteydelses sektor ideelt set styres af kontrakter; civilsamfundet skulle udvikles til en søjle i socialstaten gennem at fremme borgernes engagement, og dereguleringen skulle tjene til at skabe en lavtlønnssektor med det formål at opsuge hidtil ubrugt eller braklagt arbejdskraftpotentiale og sænke arbejdsløshedsstallet. Samtidig nedsattes selskabsskatterne som forudsætning for at gennemføre den udbudsorienterede politik, ifølge hvilken økonomisk vækst vidtgående kan løse de socialpolitiske problemer. Denne dogmatik går side om side med socialinvesteringsstrategien, som går ud fra, at tidlig investering i humankapitalen skaber forudsætningerne for, at optimal udnyttelse af arbejdskraften gør videre socialpolitiske interventioner overflødige. Samlet set fører denne socialpolitiske strategi til, at personrelaterede sociale ydelser opskrives og omkalfatres til et instrument til fremme af humankapital (Esping-Andersen 2002).

Arbejdsmarkedspolitikken førte til massiv billiggørelse af varen arbejdskraft, og med New Public Management, som vandt fodfæste i begyndelsen af 1990'erne, blev den samlede velfærdssektor restruktureret efter konkurrenceprincipper, samtidig med at lønniveauet i den sociale sektor blev sænket. Det førte videre til en voksende fattigdom, en lavtlønnssektor og udlægningen af kommunale ydelser til private (contracting out), hvilket betød, at de kompensatoriske ydelser i den statslige socialpolitik på grund af væksten i individuelle nødsituationer skabte



stadigt mere politisk opmærksomhed. Denne opmærksomhed vedrørte ikke mindst, hvorvidt det var muligt at finansiere de øgede krav via skatterne. Det har forblevet genstand for vedvarende politiske diskussioner og reformbestræbelser. Undervejs er socialpolitikken tvunget til at korrigere de seneste års reduktion i infrastruktur for overhovedet at være i stand til at opretholde kompensatoriske indsatser til varen arbejdskrafts reproduktionsevne, som bl.a. ikke kan løsrives fra nødvendigheden af at have tag over hovedet, mad på bordet eller gode børnehaver og skoler (Kolstrup 2014, kapitel 16).

I velfærdssektoren har der fundet en grundlæggende forandring sted af måden at producere sociale ydelser på og ligeledes i det sociale og pædagogiske arbejde i kraft af indførelsen af organiseret konkurrence. Tidligere almennyttige organisationer er forvandlet til markedsorienterede sociale virksomheder, som konkurrerer om knappe midler på statsligt skabte ”markeder”, og som ved hjælp af virksomhedsøkonomiske metoder praktiserer et raffineret management med sigte på at nedsætte omkostningerne. Denne socialpolitiske strategi har medført, at markeds- og konkurrenceorienteringen har skabt en socialøkonomi, som har frigjort sig mere og mere fra bindingen til traditionel almen nytte og dertil hørende værdiorientering og i stedet forsøgt at udvide deres forretninger på statsligt frembragte og iscenesatte ”markeder”. Reaktionen, som er udløst af velfærdsstaten selv, for at modvirke det kontraktuelt skabte effektivitetspres fører i konsekvens heraf til en vedvarende reformproces i den sociale tjenesteydelses sektor og på sundhedsområdet. I disse reformer bliver modsætningen mellem den statslige forsørgelsesopgave og de frisatte forretningsinteresser på social- og sundhedsområdet stadig større. Som følge heraf opstår nye reguleringsmåder, som er kendetegnede ved, at de anvender markedsorienterede strategier til at opretholde og udbygge den statslige styringsevne. Det har nogle kaldt neoliberalisering, men muligvis er det en falsk varebetegnelse. En tankevækkende modstilling af social beskyttelse hhv. social investering er foretaget af Kvist (2016: 24). Mens et socialt beskyttelsesperspektiv tilsigter at bekæmpe fattigdom og eksklusion ved at kompensere for tab af indkomst, sikre social støtte – især i form af bolig og hjælp til børnefamilier, sigter det sociale investeringsparadigme på at udruste mennesker med flere færdigheder og kognitive kapaciteter til at undgå fattigdom. Inkluderende strategier er groft taget aktiveringspolitikker, hvor socialpolitik betragtes som en forudsætning for at integrere grupper med komplekse sociale problemer på arbejdsmarkedet.

Denne strategi har båret frugt. Udgifter til børn er vokset betydeligt, mens overførselsindkomster er skåret ned – bortset fra folkepensionen, som til gengæld ikke er dyrtidsreguleret.

## Har dette paradigmeskifte reduceret socialpædagogiske indsatser?

Det sociale arbejde og socialpædagogikken er på ingen måde marginaliseret i kraft af denne udvikling, snarere tværtimod er professionerne ekspanderet (Oesch 2013). Erstatningen af universelle overførselsindkomster med personrettede ydelser har gjort det sociale arbejde og socialpædagogikken til et instrument i gennemførelsen af et program for ny velfærdsstat. Uddannelse og aflønning er ligeledes undergået en vis deregulering, som gør det sociale og socialpædagogiske arbejde billigere som lønarbejde og svækker det som akademisk profession. På alle områder af de personrettede ydelser forstærkes managementstrukturen, og managerialisme gøres til ledetråd i uddannelsen og i pædagogisk og social praksis. Programmet for velfærdsstatlig styring af personrettede ydelser udvides i stigende grad og underlægges forsøg på at skabe øget effektivitet i forhold til de stigende behov ved hjælp af controlling, benchmarking og monitorering af ydelserne. Modsætningen mellem retsligt fastlagte krav på ydelser og de mange bestræbelser på at styre behovene har ført til en kritisk vurdering af de forhåndenværende ordningspolitiske instrumenter og en søgen efter alternativer (tildelingsregulering, konkurrenceudsættelse m.v.).

Mindre til rådighed synes ikke at udtømme mulighederne for berigelse. Helt paradoksalt udgør velfærdsstaten en veritabel indkomstkilde. De private leverandører i social- og sundhedsvæsenet ser ikke sig selv som statsligt ansvarlige for forsyningen, men derimod som økonomiske forretninger, som lever af de statslige eller kommunale midler, og som derfor er konfronteret med begrænset betalingsevne. De forsøger af den grund at legitimere deres virksomhed i sundheds-, pleje- og handicapsektoren, som angiveligt ikke udgør en belastning for de sociale kasser, men derimod en investering i almenvellet, og i forlængelse af denne legitimation at skabe indtryk af, at de producerer en samfundsmæssig merværdi, som endda kan beregnes økonomisk ved hjælp af cost-benefit-analyser. På den måde bliver velfærdsmæssig indsats i sidste ende målt med den målestok, som indsatsen som compensation ville imødegå: altså om den udgør en investering, som kan frembringe et overskud. Dermed betragtes det som irrelevant at levere ydelser til dem, der har et socialretsligt og socialpolitisk behov, fordi løftet om "return on investment" vil komme til at styre, hvordan der handles i social- og sundhedssektoren.

Den kapitalistiske værdiforøgelses logik tjener altså som grundlag for vurdering af velfærdsstatlige ydelser. Devisen er: når økonomi bestemmer det hele, så siger det sig selv – mener fortællerne for socialøkonomi – at man også på denne måde kan legitimere handlen i socialektoren.

Den virkelige velfærdsstat udsættes dermed for mistanke om, at alle forsøg på at skabe mere effektivitet gennem styring undermineres af, at der trods alt kan laves forretning i kraft af udvidelsen af mængden af ydelser og "unødvendige" ydelser.

Via styring af adgang og tilgang til ydelser og via målrettet behovsstyring forventes at kunne imødegå de stigende behov og de såkaldt unødvendige ydelser. Denne politik bevæger sig i højere grad i modstrid mellem den statslige forsørgelsespligt på den ene side og på den anden side udnyttelsen af denne forsørgelsespligt som forretningsområde for en boomende branche, som stræber efter at øge deres gevinster af velfærdsstatens og socialforsikringens knappe midler. Den socialpolitiske strategi om at øge effektiviteten ved hjælp af incitamenter på markedet må formodes at ramme det økonomiske loft, når strategien kræver flere statslige udgifter og øger presset i retning af effektivitetsstigning gennem budgettering.

### **Socialpædagogik set som professionens polit-økonomisk nydefinerede funktionalisme**

Kapitalismens verdensomspændende sejrsgang har også ændret det sociale og socialpædagogiske arbejde. Socialarbejdernes selvbillede bestod i mange år i at afvise at agere eksekutivmyndighed for socialpolitiske målsætninger og i stedet opfatte sig som dem, der suverænt kunne definere "tilfældene" og handle på egen hånd. Ikke mindst i kølvandet på 1968 optrådte de professionelle med en stærk selvbevidsthed og autonomi. Forandringen af dette selvbillede fandt sted ad flere omgange. Den nye styringsmodel fra begyndelsen af 1990'erne konstituerede en managementkultur, der skulle blive bestemmende for erhvervsudøvelsen. I moderne socialmanagement handler det om at organisere og gennemføre socialpædagogisk arbejde mere økonomisk rentabelt og mindre omkostningskrævende. Dette påvirker fagligheden og kvaliteten i arbejdet og bidrager afgørende til at beslutte, hvilken form for professionalitet i arbejdsorganisationen, der ønskes og tillades. De socialpolitiske ønskede følger af at overføre hhv. indsætte erhvervsøkonomiske instrumenter og metoder på det sociale område konstituerer på alle handlemønstre (endda ind i selve uddannelsesstrukturen for pædagog- og socialrådgiveruddannelsen) 'socialmanagement' som ledende idé også for professionel handling (afinstitutionalisering, orientering mod lokalmiljøet, frivilligt arbejde – hvert berøringspunkt for socialpædagogisk praksis i forhold hertil ender som managementopgaver). Det er en grundlæggende dårlig tradition i socialpædagogisk praksis at betragte socialpolitiske beslutninger og deraf følgende implementeringer som mejslede i sten, men det ser ud til, at effektivitet bliver det afgørende kriterium i forhold til, hvordan pædagogiske institutioner skal handle med hensyn til det klientorienterede arbejde. At lede det sociale bliver således ikke alene en opgave for udbyder eller organisation, men også for selve den pædagogiske handling. At kunne mestre den hverdag i arbejdet med knappe ressourcer bliver til hverdagsarbejde for fodfolket i det sociale arbejde (jf. Pedersen 2011).

Managementkulturen blev suppleret af, hvad vi i dag kalder aktiveringsregimet, hvor socialpædagogikken fik til opgave at arbejde for, at kapitalismens udsondrede de overflødige, så de kunne bringes til at blive produktive ved at genskabe deres arbejdskraft. Den identiske målsætning mellem krav og fremme er avanceret til ledetråden for produktionen af sociale tjenesteydelser, netop fordi den udtrykker en socialpolitik, der er adfærdsregulerende.

Den ”økonomiske imperialism” (ikke mindst tænkt som rational choice), som Gary Becker engang talte om i form af lovgivning, normer, familie m.v. (1981), er omsider nået til det sociale og socialpædagogiske arbejde i form af humankapitalfremmende sociale investeringer. Disse ”investeringer”, som er virksomme i det enkelte menneske, skal naturligvis kunne betale sig. Dermed håber staten, at mennesker kan forvalte deres humankapital fra vuggestue til pension på en sådan måde, at alle overførselsindkomster bliver overflødige. Dette scenarie tildeler også socialpædagogikken sin plads. For det første bliver den til en forlænget arm for sociale investeringsmålsætninger, idet den adresserer sit arbejde i det sociale, opdragelsesmæssige og uddannelsesmæssige område i forhold til ”selvansvarlige kunder”, som på egen hånd skal stå inde for deres problemsituation. For det andet skærper den ikke sin virksomhed i forhold til en subjektrelateret individuel livsmestring, men derimod som en bestræbelse på at optimere den menneskelige arbejdskrafts værdiforøgelsesbetingelser. Dermed skal socialpædagogiske interventioner ikke alene legitimere sig økonomisk, men også i stigende grad begrundes med almenvellets interesser. Det indebærer en socialpolitisk transformation fra ”tilfælde” og ”vilkår” til et kommunitaristisk ideal om et fællesskab, der kun bekymrer sig om sig selv. Når man alene kerer sig om sig selv, overses den sociale segregation og de skærpede sociale forskelle mellem bydelene. Årsagen er, at disse forskelle illustrerer følgerne af grundejendom, som gør krav på forhøjede renter gyldige i form af stigende leje for den ene og luksusboliger for den anden. Ejendommeligt nok er dette acceptabelt i den brede befolkning, og politikere, der måtte ønske at tvivle på visdommen i, at der ikke eksisterer tilstrækkeligt med billige boliger, stilles over for det spørgsmål, om de mon ikke er på kant med grundlovens lovprisning af den private ejendomsret. Som konklusion her kan man sige, at neoliberalismen i 1990’erne har sat sig varige spor i velfærdsstaten i form af aktiveringskravet, ændring af bistandsloven, reform af førtidspension og privatisering samt nyere rankinger af, hvem der er værdige modtagere af offentlige ydelser (Van Oorschot et al. 2017).

### **Afrunding: dannelse og uddannelse som oplysning og modpol – bevidstheden kan bestemme væren**

”Den samfundsmæssige væren bestemmer bevidstheden” – denne udtalelse fra Marx skal forstås som kritik af et samfund, som underkaster sig de produktionsforhold, det selv har frembragt, som en naturlov. Det har vist sig

at være en særdeles rammende prognose. Fattigdom, konkurrence og social eksklusion begribes ikke som en følge af et samfund, som bygger på nyttig anvendelse af arbejde og på det deraf udviklede klassesdelte samfund, men snarere som forventelige ledsagefænomener af en økonomi, der er programmeret til vækst. Også skoler og universiteter underlægger sig vidtgående kravene om at producere kompetente, fleksible og tilpasningsdygtige subjekter. Socialpædagogikkens normative krav som profession består – i modsætning til en utilitarisme, der alene peger på optimering af selvet – i så vidt muligt at vende skaderne bort fra subjektet. Derfor skal socialpædagogikken rekonstruere de velfærdsstatslige produktionsbetingelser for sociale tilfælde og ikke alene rekonstruere, men også have øje for dem. Den er nødsaget til – for at kunne handle som subjektets advokat – at rekonstruere de sociale tilfældes sociale situation som resultat af en samfundsmæssig konditionering, at dechifrere bearbejdelsen af disse tilfælde i de socialpolitiske programmer og deres styringsinteresser og dermed at virke ”oplysende” i empatisk forstand. Det forudsætter viden.

Det er i sidste ende socialpædagogikkens opdrag at forstå uddannelse og dannelse som redskab til at spørge kritisk ind til fetichismen, dvs. naturaliseringen af de sociale forhold, i de samfundsmæssige og økonomiske krav, som det sociale var og er konfronteret med. Socialpædagogikken skal kontinuerligt arbejde på at imødegå de forstenede forhold med viden. Det enkle svar er, at interessen for subjektet og dets livsvirkelighed netop konstant må provokere såvel disciplin og uddannelse som praksis til at iagttage og analysere de sociale forhold, som producerer tilfældet, og dermed at begribe velfærdsstaten og socialpolitik som noget ”socialt” og således også foranderligt. En oplyst professionalitet kan træde op imod de aktuelle tendenser og bør også gøre det. Kort sagt: bevidstheden kan bestemme den samfundsmæssige væren.

For at konkretisere dette alternative dictum (selv om Marx grundlæggende har fat i den lange ende af tovet) vil jeg pege på følgende: den politiske besættelse af ”passive ydelser” er rent vrøvl. Modtagere af overførselsindkomster eller andre ydelser er ikke passive. De handler ud fra de muligheder, de har. De bliver ikke kun modtagere, men også handlende. Men ikke alene det. De bliver også dommere – de vurderer ud fra deres situation og deres muligheder, om den givne ydelse, hjælp eller støtte medførte forbedringer. Natorp var muligvis for optimistisk i hans syn på samspillet mellem socialpolitik og socialpædagogik. Ikke desto mindre er der en rationel kerne i hans tanker, som vi i dag fortsat kan lære af. Ikke mindst den dannende og bevidsthedsdannende dimension, som var afgørende for Natorp.

Hvis vi tager Marx på ordet, er ”bevægelse” både et konstituerings- og funktionsprincip i det moderne (Fulcher 2004). Dette princip genspejles i dialektikken mellem mobilitet og kontrol, mobilisering og regulering samt frihed og disciplinering. Muligvis forekommer dette tydeligst i fænomenet illegal mobilitet, hvor illegal arbejdskraft finder plads som landbrugsproletariat

(i Sydeuropa) og som tjenesteydelsesproletariat (i Nordeuropa). Det ligner en kynisk (måske endda pervers) udgave af aktiveringslinjen i social- og beskæftigelsespolitikken. Men det er ingen naturlov, at det skal være sådan.

Den moderne samfundsmæssiggørelse udfoldes ikke alene som økonomisk – dvs. kapitalistisk – men også som politisk – dvs. demokratisk – bevægelse. Nutidens demokrati bygger grundlæggende på, at masserne kan mobiliseres, altså at de erobrer deres ret til deltagelse i fællesskabets politiske måde at organisere sig på. Denne mobilisering er principielt betragtet en trussel mod den kapitalistiske akkumulationsproces, fordi den historisk og aktuelt handler om afskaffelse af børnearbejde, lavtlønsområder eller fossile energikilder. Den kamp finder ikke sted uden stadige sværdslag, sejre og nederlag. Det vigtigste er at huske på det potentiale, der historisk og globalt gør sig gældende.

Det fører frem til en sidste pointe, nemlig at det er på høje tid at genopfinde den sociale kritik, som går hinsides de professionelle selvtolkninger af socialpolitisk praksis. Det lader sig næppe gøre uden at trække på den sociologiske videnskabelige forståelse af socialpolitik, dvs. at rekonstruere meningen med, indholdet i og rækkevidden af socialpolitik og dermed ligeledes socialpædagogik historisk. Det vil grundlæggende sige at udvikle en kollektiv kritisk samfundsanalyse. Metaforisk udtrykt: Kunsten ikke at blive regeret gennem aktivering eller ikke at være reguleret af den deraf afledte praksis vil være en kollektivkunst.

Dette er ikke udtryk for ønsketænkning, men derimod en konkret opgave. Anderledes sagt handler det om ideen om den sociale formgivning, også kaldet social innovation. En lang række socialpædagogiske interventioner i det moderne samfund har haft og har fortsat en ren reaktiv karakter og har således næppe med principielle overvejelser at gøre. Logikken er: Samfundet føler sig truet af bestemte fænomener og forsøger at overvinde dem. Der anskaffes derved former og tages midler i anvendelse, som i øjeblikket set ud til at bekæmpe problemet. Der reageres så at sige instinktivt, fordi man ikke har en bevidsthed om, at de særlige fænomener udtrykker almene forhold, som vedrører hele samfundet. Således trænger man ikke ned til de almene samfundsmæssige årsager til den individuelle hændelse. Man begriber altså ikke, at her efterspørges en ny formgivning, som relaterer sig til den almene socialpædagogiske formgivning, som det moderne samfund har brug for. Den reaktive form består i hverdagen, men den må helt banalt adskilles fra den bevidste formgivning, som retter sig mod hele den sociale organisering. Dette er en drivkraft i en refleksiv modernisering, som ikke glemmer de modstandsformer i socialpædagogikken, som vender sig imod det undertrykkende i hjælpesystemet såvel som i den herskende samfundsorden.

Hvorfor ikke begynde med social retfærdighed som drivkraft?

**Niels Rosendal Jensen, lektor, DPU, Aarhus Universitet**



## Referencer

- Becker, G. (1981). *A Treatise on the Family*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Esping-Andersen, G. (ed.) (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press
- Fraser, N. (2017): From Progressive Neoliberalism to Trump – and Beyond, *American Affairs* 1 (2017), p. 46-64
- Fraser, N. and Jaeggi, R. (2018). *Capitalism: A Conversation in Critical Theory*. Cambridge: Polity Press
- Fulcher, J. (2004). *Capitalism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press
- Haahr, K. (2022). *Kapitalens Europa: Lobbyisterne, konkurrencestaten og EU's voksende demokratiske underskud*. Aarhus: DEO
- Henseler, J. (2000). *Wie das Soziale in die Pädagogik kam*. Weinheim und München: Juventa Verlag
- Hirsch, J. (1986). *Die neue Gesicht des Kapitalismus: von Fordismus zum Postfordismus*. Hamburg: VSA-Verlag
- Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press
- Kolstrup, S. (2014). *Den danske velfærdsmodel 1891-2011 – sporskifter, motiver, drivkræfter*. Frederiksberg: Frydenlund
- Kvist, J. (2016). *Fighting Poverty and Exclusion through Social Investment: A European Research Perspective*. Brussels: European Commission
- Lessenich, S. (2008). *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld: transcript Verlag
- Marx, K. (1971). *Kapitalen, 1. bog 4*. København: Rhodos
- Mollenhauer, K. (1959). *Die Ursprünge der Sozialpädagogik in der industriellen Gesellschaft. Eine Untersuchung zur Struktur sozialpädagogischen Denkens und Handelns*. Weinheim: Juventa Verlag
- O'Connor, J. (1988). A theoretical introduction, *Capitalism, Nature, Socialism, Vol. 1, pp. 11-38*
- Oesch, D. (2013). *Occupational Change in Europe: How Technology and Education Transform the Job Structure*. Oxford: Oxford University Press

Offe, C. (1972). *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur politischen Soziologie*. Frankfurt am Main: Edition Suhrkamp

Pedersen, O.K. (2011). *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzels Forlag

Poulantzas, N. (1978). *L'État, le pouvoir, le socialisme*. Paris: Presses Universitaires de France.

Schröer, W. (1999). *Sozialpädagogik und die soziale Frage*. Weinheim und München: Juventa Verlag

Van Oorschot et al. (2017). *The Social Legitimacy of Targeted Welfare. Attitudes on Welfare Deservingness*. Cheltenham, UK, and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing

# DPT Dansk Pædagogisk Tidsskrift

## Redaktionen

*Dansk pædagogisk Tidsskrift* har en lang historie som organ for tænksomme, kritiske og progressive kræfter, der søger at forstå og påvirke det pædagogiske felt og dets institutioner.

### Dette er fortsat målet for DpT.

*Dansk pædagogisk Tidsskrift* er et *kritisk* forum, der *tænksomt* og *undersøgende* vil forstå og diskutere pædagogik, det pædagogiske område, dets problemstillinger og dets institutioner *aktuelt* og *historisk*.

Tidsskriftet er stedet, hvor herskende dagsordner *udfordres*, og hvor nye perspektiver, refleksioner og eksperimenter formidles til inspiration for hele pædagogikkens felt.

#### **Tomas Ellegaard (ansvarsh.)**

Ph.d. og lektor ved Institut for Mennesker og Teknologi, Roskilde Universitet

#### **Marianne Brodersen**

Ph.d. og lektor ved Center for Pædagogik, Absalon

#### **Jakob Ditlev Boje**

Ph.d. og lektor ved Institut for Kulturvidenskaber, SDU

#### **Tekla Canger**

Ph.d. og lektor ved Læreruddannelsen Campus Carlsberg, KP

#### **Birgitte Elle**

Ph.d. og professor ved Institut for Mennesker og Teknologi, Roskilde Universitet

#### **Christian Sandbjerg Hansen**

Ph.d. og lektor ved Danmarks Institut for Pædagogik og Uddannelse, DPU, Aarhus Universitet

#### **Marta Padovan-Özdemir**

Ph.D. og lektor ved Institut for Mennesker og Teknologi, Roskilde Universitet

#### **Karen Ida Dannesboe**

Lektor ved Danmarks Institut for Pædagogik og Uddannelse, DPU, Aarhus Universitet

#### **Simon Nørgaard Iversen**

Ph.d. og adjunkt ved Læreruddannelsen i Silkeborg, VIA UC.

#### **Mette Pless**

Lektor ved Center for Ungdomsforskning, Institut for Kultur og Læring, Aalborg Universitet

#### **Stine Thygesen**

Ph.d., adjunkt ved Læreruddannelsen Campus Carlsberg, KP

#### **Jimmy Krab**

Ph.d. og lektor ved Center for Pædagogik, Absalon

#### **Louise Elberg Pedersen (Redaktions-sekretær)**

Forskningsadministrator, Hvidovre Hospital.

Titler markeret med (\*) betyder, at artiklen alene er redaktionelt bedømt.

**Grafisk design:** Mads Ellegård Skovbakke

**Layout:** Mads Ellegård Skovbakke

**Forside:** Mads Ellegård Skovbakke