

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.¹

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

¹ 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 hensigts erklæringer for økonomien var i årene 2010 og 2011 relativt entydige, og i aftalerne de efterfølgende år følges der op på hensigts erklæringerne, 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 unge 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 kontekstafhængige 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 Socialpædagerne 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

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. Tilgået 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

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_oekonomi_for_2011_1206.pdf

Finansministeriet (2012). Aftale om kommunernes økonomi for 2013. Publikation på: 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

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