

EN UNGDOM UDEN KRIMINALITET

STRAF, VELFÆRD OG NEOLIBERALISME I DANMARK, 1990-2010

■ LEA BRINKGAARD

INDLEDNING

I kriminologisk forskning er der bred enighed om, at de sidste årtiers kriminalitetsindsats har været præget af et *punitive turn*, karakteriseret ved hårde straffe, et stigende antal indsatte og en *tough on crime* diskurs.¹ Men hvordan relaterer den straffende vending til den danske velfærdsstats historie og udvikling? Det er omdrejningspunktet for denne artikel, der leverer en historisk analyse af forholdet mellem indsatsen over for ungdomskriminalitet i perioden 1990 til 2010 og forandringer i velfærdsstatens sociale og straffende funktioner.

I litteraturen om nyere tids straffende vending bliver de nordiske lande ofte fremstillet som en undtagelse med reference til velfærdsstatens værdier, principper og politikker.² I denne artikel nuancerer jeg *Nordic Exceptionalism*-tesen med en historisk analyse af, hvordan unge lovbrydere blev opfattet, håndteret og konstrueret som et problem i Danmark fra 1990 til 2010. Med artiklen tilslutter jeg mig studier, som har fremhævet, at velfærdsstaten som en blivende styringsform ofte er blevet overset og undervurderet i forskningen om forbindelsen mellem straf og velfærd.³ Det er, ifølge disse bidrag, nødvendigt at studere velfærdsstatens interne logik, virkemåde og historie når vi skal forstå de nordiske landes placering i den straffende vending. Men som en tilføjelse argumenterer jeg for, at ungdomskriminalitetsindsatsen i Danmark også har været påvirket af en bredere neoliberal omstrukturering af velfærdsstaten. Jeg peger her på, at sociologen Loïc Wacquants analyser af straf i en neoliberal tidsalder, koblet til den danske velfærds- og kriminalitetshistoriske kontekst, er anvendelige til at forstå, hvordan omstruktureringer af den danske velfærdsstat indvirkede på indsatsen over for ungdomskriminalitet mellem 1990 og 2010. En indsats, der, på den ene side, rummer en intensivering af statens kontrol med unge, og, på den anden side, markerer en øget vægt på ansvarliggørelse af unge og deres familier.

1 Johnston: "Concluding", 235. Se også Garland: *The Culture*; Simon og Sparks: "Punishment"; Wacquant: *Punishing*. Nærværende artikel bygger videre på forfatterens speciale i historie, Brinkgaard: "En ungdom".

2 Pratt: "Punishment"; Pratt: "Scandinavian"; Pratt og Erickson: "In Defence".

3 Se f.eks. Barker: *Nordic*; Garland: "The Welfare"; Barker og Smith: "This is".

Med artiklen ønsker jeg således, med ungdomskriminalitet som linse, at illustrere, at det er nødvendigt at have blik for både historisk brud og kontinuitet for at opnå en dybere forståelse af forbindelsen mellem straf og velfærd. På trods af en række ligheder med liberale paroler fra 1800-tallets fattigforsorg og socialpolitiske træk fra Børnelovens tilblivelse i årene omkring 1900 samt den senere fængselsordning fra 1930'erne, rummer kriminalitetsindsatsen over for unge i perioden 1990-2010, også en række nyskabelser: 1) straf og konsekvens bliver centrale (diskursive) markører; 2) unge bliver opfattet (og skal opfatte sig selv) som ansvarlige forbrugere; 3) forældrenes ansvar genindtræder og oprustes; 4) unge drenge med etnisk minoritetsbaggrund og deres familier bliver et særskilt interventionsmål.

Empirisk tager jeg udgangspunkt i Folketingets forhandlinger samt kommissions- og informationsmateriale om fire udvalgte tiltag over for ungdomskriminalitet, der blev til mellem 1990 og 2010: Ungdomskontrakten (1990), Ungdoms-sanktionen (2001) og Forældre- og Ungepålæg (2006 og 2009). Med afsæt i disse indsatser, deres velfærdshistoriske kontekst samt inspiration fra Wacquants analyseapparat, argumenterer jeg for, at diskurser og teknikker over for unge på kant med loven og samfundet i perioden 1990-2010 var influeret af en bredere neoliberalisering af den danske velfærdsstat. Denne udvikling markerede en sammenfletning af statens sociale og straffende funktioner, der kunne ligne 1800-tallets forsorgsprincipper til forveksling, men som nu fremkom i en ny variant.

STRAFFENS SAMFUNDSMÆSSIGE FUNKTION – ET INTERDISCIPLINÆRT FELT

Allerede i 1930'erne lagde Rusche og Kirchheimers banebrydende værk, *Punishment and Social Structure*,⁴ kimen til interessen for at studere forbindelsen mellem velfærd og straf. Fra 1970'erne voksede en fyldig og indflydelsesrig litteratur om straffens samfundsmæssige funktion frem med Foucaults *Discipline and Punish*, som det nok mest toneangivende.⁵ Fælles for disse værker er, at de ikke behandler straffens juridiske og moralske aspekter, men snarere interesserer sig for diskursive og teknologiske aspekter og disses relation til samfundets øvrige institutioner og sociale kræfter.⁶

Danske historikere har sidenhen bidraget til denne litteratur, bl.a. med analyser af forandringer i straffepraksis og -filosofi. Af de mest markante bør nævnes Peter Scharff Smith, Tyge Krogh og Inga Floto.⁷ Dertil har Peter Fransen, Anne Løkke og Cecilie Bjerre leveret inspirerende og imponerende historiefaglige stu-

4 Rusche og Kirschheimer: *Punishment*.

5 F.eks. Foucault: *Discipline*; Rothman: *The Discovery*; Melossi og Pavarini: *The Prison*; Ignatieff: *A Just*. Garland: *Punishment; The Culture*.

6 Simon og Sparks "Punishment", 8.

7 Smith: *Moralske*; Krogh: *Oplysningstiden*; Floto: *Dødsstraffens*.

dier af henholdsvis rets- og socialpolitiske indsatser over for unge på kant med loven og deres familier.⁸ Imidlertid eksisterer ingen større faghistoriske analyser af forandringer i ungdomskriminalitetsindsatsen i Danmark fra 1990'erne og frem. Det er omdrejningspunktet for denne artikel.

STRAF, NEOLIBERALISME OG 'NORDISK EXCEPTIONALISME'

Neoliberalismens indflydelse på retspolitik og straffepraksis i vestlige, og særlig angelsaksiske, samfund har længe været et emne i sociologisk og kriminologisk forskning. Her bliver neoliberalismens indtog ofte knyttet til den straffende vending i nyere tid.⁹ Ifølge disse bidrag medfører neoliberalismen en tilbagerulning af velfærdsstaten, der, som en konsekvens, medfører:

Increasing use of punishment – a 'punitive turn' – (...), particularly in the pursuit of increasing individual responsibility for offending; A linked stripping back of 'welfare' or 'therapeutic' sanctions (...); A focus on penalty as providing protection for citizens, sometimes understood as the 'customers' of justice and 'victims' of crime.¹⁰

Imidlertid fremtræder de nordiske lande i denne litteratur ofte som en undtagelse. Ifølge *Nordic Exceptionalism* (NE)-litteraturen er de nordiske lande mere tilbøjelige til at foretrække en social og forebyggende praksis frem for sanktionerende og straffende initiativer. Retspolitik og -praksis i Norden karakteriseres således ofte som mere *mild* og *human* og som en forlængelse af de nordiske velfærdsstats særlige principper og værdier.¹¹

Men som flere nordiske forskere efterhånden har vist, er de nordiske velfærdsstater ikke kun en undtagelse. Historisk set har velfærdsstaten snarere vist sig at være støttende og kontrollerende på én og samme tid.¹² Dette kommer f.eks. til udtryk ved en skelnen mellem *in-* og *outsidere* – dvs. at velfærdsstaten er støttende og inkluderende over for dem, der betragtes som *medlemmer* af samfundet og sanktionerende og ekskluderende over for *ikke-medlemmer* (f.eks. borgere uden statsborgerskab, med prekær status og kriminelle).¹³ Med henvisning til velfærdsstaternes iboende dualistiske logik har nogle af disse bidrag derfor sat

8 Fransen: "Ungdomsfængsel"; Løkke: *Vildfarende*; Bjerre: *Når staten*.

9 Garland: *The Culture*; Lacey: "Punishment"; O'Malley: "Risk", "Neoliberalism"; Wacquant: *Punishing*.

10 O'Malley: "Neoliberalism", 1.

11 Ugelvik og Smith: "Introduction", 17-20.

12 Historiens eksempler på tvangssterilisation og eugenik illustrerer denne dobbelthed, Ugelvik og Smith: "Punishment", 513, 517. Barker: "Nordic".

13 Barker: "Nordic", 16-17; Aas: "Bordered", 521. Se f.eks. Barkers begreb "Penal nationalism" i Barker: *Nordic*, samt Barker og Smith: "This is".

spørgsmålstegn ved neoliberalisme som forklarende faktor for nyere tids retspolitiske forandringer i de nordiske lande.¹⁴

Det er således afgørende at have blik for historisk kontinuitet samt velfærdsstatens iboende ekskluderende virkemåder i analyser af kriminalitetsindsatser i nyere dansk historie. Men i denne artikel vil jeg tilføje, at det også er vigtigt at studere velfærdshistoriske forandringer og social- og retspolitiske forskydninger for at opnå en dybere forståelse for indsatsen over for unge.¹⁵

VELFÆRDSSTATENS SOCIALE OG STRAFFENDE BALANCEPUNKTER

Børn og unges kriminalitet har tiltrukket særlig opmærksomhed i århundreder, men tankerne om, hvordan det bedst bekæmpes, har forandret sig gennem tiden. Med *Lov om forbryderiske og forsømte børn og unge personer m.m.* (Børneloven) fra 1905 blev det et bærende princip, at unge under 18 år skulle underlægges moralsk opdragelse frem for straf.¹⁶ Selvom de børn, unge og familier Børneloven var rettet mod, måske nok oplevede det sådan, var straf og konsekvens ikke det bagvedliggende rationale.¹⁷ Synet på børn og unges lovbrud har siden været præget af en balance mellem sociale og straffende tiltag og politikker, med udslag i forskellige vægtninger over tid.

Den nye straffelov fra 1930 indførte særforanstaltninger for de persongrupper, man mente ikke kunne stilles til ansvar for deres lovbrud – heriblandt unge. I tråd med disse ideer blev der oprettet særlige ungdomsfængsler, hvor unge i alderen 15-21 kunne afsone (i princippet på ubestemt tid). Det bærende princip var behandling, og fokus i ungdomsfængslerne skulle være på pædagogik, undervisning og uddannelse, ikke straf (selvom de unge formentlig har oplevet det som en straf).¹⁸

Perioden fra 1950'erne til begyndelsen af 1970'erne bliver ofte kaldt velfærdsstatens guldalder med reference til princippet om universelle rettigheder og en omfordeling af statens midler ud fra et lighedsprincip.¹⁹ Men med oliekrisen, den medfølgende gæld og voksende (ungdoms)arbejdsløshed, blev velfærdsstatens værdigrundlag og legitimitet udfordret.²⁰ Kritikken af velfærdsstaten påvirkede, sammen med et øget fokus på indsatstes rettigheder, ligeledes straffeområdet. Fra midten af 1960'erne blev især særforanstaltningerne og deres tidsubestemthed – herunder ungdomsfængslet – i stigende grad anfægtet. Den hidtidige opdragelses- og behandlingsideologi blev kritiseret i årene omkring 1970, og idealet blev

14 Barker: "Nordic".

15 Se også Barry og Leonardsen: "Inequality", 47.

16 Greve: *Straffene*, 164.

17 Bjerre: *Når staten*, 33.

18 Fransen: "The Rise".

19 Hansen: *At gøre*, 311-12.

20 Olsen: "Velfærdsstatens", 123.

nu snarere at begrænse fængselsstraf og tænke i normalisering. Denne kritik blev ligeledes grundlaget for afskaffelsen af ungdomsfængslet i 1973.²¹

I årene omkring 1990 skete der endnu et nybrud, men nu i den modsatte retning. Kriminalitetshåndteringen blev kendetegnet ved en styrket sammenfletning af sociale og straffende logikker og en bevægelse væk fra 1970'ernes af-institutionalisering mod en re-institutionalisering. Også indsatsen over for unge lovbyggere blev, på trods af et markant fald i ungdomskriminaliteten, skærpet, og flere unge blev anbragt i landets sikrede institutioner.²²

Socialpolitikken blev i stigende grad præget af en markedslogik, hvor organisationsformer og styringsmekanismer fra den økonomiske sfære blev overført til den offentlige sektor (med aktiv arbejdsmarkedspolitik som det nok mest kendte eksempel).²³ Fra begyndelsen af 1990'erne blev det et politisk sigte, at færre skulle være passive forsørgere og en noget-for-noget logik slog igennem.²⁴ Dette var et led i en socialpolitisk intention om at forskyde statens ansvar til borgeren, der i højere grad selv skulle bære ansvaret for sine egne valg og sociale og økonomiske sikring. For at indfri dette, blev der lagt vægt på brug af incitamenter og sanktioner – ikke mindst rettet mod landets etniske minoriteter.²⁵ Denne aktivisering af borgeren fik udslag i en række nye socialpolitiske tiltag, der voksede frem fra slutningen af 1980'erne – herunder sociale kontrakter og handleplaner.²⁶

Mens ungdomskriminalitetsområdet i Danmark således længe har båret præg af et samspil mellem sociale og straffende principper, har balancen mellem dem skiftet over tid. Hvor kriminalitetsproblemet i velfærdsstatens storhedstid ofte blev anset som et produkt af social nød, blev det efter velfærdsstatens krise i højere grad tolket som et spørgsmål om manglende statslig kontrol.²⁷ Men denne stramning gik samtidigt hånd i hånd med en øget decentralisering, der vægtede individualitet, styring via selvstyring og et fokus på at opruste den unge og familiens eget ansvar.²⁸ Som Tine Egelund har fremhævet blev det nu "en socialpolitisk hensigt, at forældre skal være entreprenører, der former deres egen skæbne ved de valg, de træffer".²⁹ En socialpolitisk linje, der markerede en genopdagelse af

21 Fransen: "The Rise".

22 Kyvsgaard: "Youth"; Pedersen og Jørgensen: *Udvikling*; Bengtsson: *Youth Behind*, 29-32; Brydeup *Ungdomskriminalitet*, 27-29; Balvig: *Den ungdom!*, 13. Det tyder ikke på, at den skærpede linje er årsagen til ungdomskriminalitetens fald. Justitsministeriets forskningskontor peger på, at faldet (som er en et internationalt fænomen) snarere skyldes ændringer i ungdomskultur og -livsstil samt øget – primært teknisk – forebyggelse. Kyvsgaard: *Udviklingen*, 133-135.

23 Petersen og Petersen: "Sammenfatning", 1105.

24 Petersen og Petersen: "Sammenfatning", 1105-7; Kolstrup: *Den danske*, 314.

25 Petersen og Petersen: "Sammenfatning", 1103.

26 Andersen: *Borgerens*; Hansen: *At gøre*, 405.

27 Balvig: "When Law"; Jepsen: "Juvenile".

28 Bryderup: *Ungdomskriminalitet*, 27.

29 Egelund: "Styrkelse", 241.

metoder og begreber, der har rødder tilbage til 1800-tallets filantropi og liberale stat,³⁰ og som hviler på forestillingen om, at individer kan reguleres gennem trusler og sanktioner,³¹ og på en skelnen mellem værdigt og uværdigt trængende.³²

Flere historiske bidrag har fremhævet, at det danske samfund i nyere tid har bevæget sig mod en mere neoliberal statsform forstået som en stærk stat, der aktivt forsøger at markedsliggøre store dele af den politiske og private sfære.³³ Heriblandt har historiker Niklas Olsen knyttet neoliberalismens indtog i Danmark til velfærdsstatens føromtaltede krise.³⁴ Ifølge Olsen indtrådte neoliberal ideologi i det politiske sprog i begyndelsen af 1970'erne, men først op igennem de følgende tre årtier, da velfærdsstaten gradvist blev rykket i retningen af en konkurrencestat, blev det centrum i samfundsdebatter og politisk praksis.³⁵ Dog eksisterer ingen historiefaglige analyser, der kobler indsatsen over for ungdomskriminalitet med velfærdsstatens forandringer og neoliberalismens indtog i Danmark.

WACQUANT OG STRAF I NEOLIBERALISMENS TIDSALDER

Wacquant bygger videre på Pierre Bourdieus begreb om et bureaukratisk felt, der består af kampe mellem en *venstre* hånd, repræsenteret ved statens sociale funktioner (der regulerer arbejdsmarked, uddannelse, sundhed, bistand, boligbyggeri mv.), og en *højre* hånd, repræsenteret ved statens økonomiske funktioner (der omhandler nedskæringer i de offentlige budgetter, fiskale initiativer og økonomisk deregulering).³⁶ Til statens højre hånd tilføjer Wacquant statens straffende institutioner (politi, domstole og fængsler) og funktioner.³⁷ Ifølge Wacquant er nyere tids kriminalitetshåndtering præget af, at statens sociale- og velfærdsorienterede funktioner og institutioner har "mistet sin selvstændige logik og virkemåde til statens højre hånd".³⁸ Den venstre hånd er så at sige blevet optaget i den højre og fungerer på dennes præmisser og virkemåder.

En statsmodel bestående af 'kun' to hænder er måske forsimplet.³⁹ Alligevel åbner Wacquants perspektiv for at analysere nyere social- og retspolitiske forandringer som gensidigt forbundne. Ifølge Wacquant kommer statens neoliberalisering til udtryk gennem fire tendenser: 1) en vareliggørelse af statens funktioner; 2) en omstrukturering af velfærdsstaten til en disciplinerende socialpolitisk

30 Goldson og Jamieson: "Youth", 82-99; Villadsen: *Det sociale*, 7, 18, 254.

31 Borch: *Kriminalitet*, 196.

32 Egelund: "Styrkelse", 246.

33 Se f.eks. Olsen: "Velfærdsstatens", *The Sovereign*; Olsen m.fl. (red.): *Citizen*; Nielsen: "Nyliberalismen"; Kamali og Jönsson (red.): *Neoliberalism*.

34 Olsen: "Velfærdsstatens", *The Sovereign*.

35 Olsen: *The Sovereign*, 187.

36 Bourdieu: *The Weight*; Bourdieu m.fl.: "Rethinking"; Wacquant: *Punishing*, 289; Delica og Hansen: "Den sociale", 9.

37 Wacquant: *Punishing*, 289.

38 Delica og Hansen: "Den sociale", 9.

39 Orloff og Morgan: *The Many*.

logik; 3) en udbredelse af et kulturelt ideal om individuelt ansvar; 4) og et ekspansivt og proaktivt straffeapparat, som rammer den nederste del af samfundets hierarki.⁴⁰

Internationalt har Wacquants arbejde givet anledning til omfattende analyser og teoretiske diskussioner, mens dansk forskning i mindre grad har diskuteret og anvendt hans begreber.⁴¹ Og det er med god grund, eftersom det danske samfund på en lang række områder adskiller sig markant fra det amerikanske, som Wacquants ant behandler. For eksempel kan stigningen i antallet af indsatte i Danmark ikke måle sig med USA's masseindespærringsbølge fra 1970'erne, som Wacquants analyser har afsæet i. Og selvom uligheden i Danmark er steget og velfærdsydelse er blevet omdannet, er velfærdsstatens principper stadig vigtige markører for politisk diskurs og praksis.⁴² Det er således vigtigt ikke at overføre Wacquants model til en dansk kontekst uden blik for partikulære sociale, økonomiske, politiske, institutionelle og historiske forhold.⁴³ For at undgå generiske slutninger er det således nødvendigt at tolke neoliberalisme som et dynamisk og mobilt begreb snarere end en monolitisk model.⁴⁴

FIRE INDSATSER OVER FOR UNGDOMSKRIMINALITET

Fire indsatser over for ungdomskriminalitet er særligt egnede til at illustrere forskydninger i velfærdsstatens sociale og straffende funktioner.

Med Ungdomskontrakten fra 1990 var det tanken, at den unge skulle forpligte sig til at være kriminalitetsfri og deltage i en række aktiviteter (f.eks. arbejde, uddannelses tilbud og/eller fritidsaktiviteter) i en periode på typisk et år. Tilsvarende indeholder Forældre- og Ungepålæg fra henholdsvis 2006 og 2009 en række handlepligter, som forældre og unge skal følge i en afgrænset periode (f.eks. at den unge skal møde i skole, til fritidsaktiviteter eller opholde sig i hjemmet på bestemte tidspunkter, at forældre deltager i forældremøder, forældreprogrammer mv.).⁴⁵ Ungdomssanktionen fra 2001, som var en del af den såkaldte *Lømmelpakke*, skulle styrke indsatsen over for den mere alvorlige ungdomskriminalitet, nemlig "den hårde kerne af socialt belastede og utilpassede unge kriminelle".⁴⁶ Sanktionen repræsenterede en af de mest markante stramninger i nyere dansk historie. Som et alternativ til fængselsstraf, kunne disse unge nu tildeles et toårigt behandlingsforløb, hvor dele af forløbet skulle foregå på en lukket, såkaldt sikret institution. Mens Ungdomskontrakten og Ungdomssanktionen har hjem-

40 Wacquants: *Punishing*, 307.

41 Se Delica og Hansen: "Den sociale" for gennemgang.

42 Se også Barker: *Nordic*, 9 vedr. Sverige.

43 Peck: *Constructions*. Se også kritik af Wacquants hos Valverde: "Comment"; O'Malley: "Neoliberalism"; Barker: "Nordic".

44 Peck: *Constructions*.

45 Socialministeriet: *Vejledning*, 18.

46 *Folketingstidende* (FT) 2000-01, Folketingets årbog, 187.

mel i både social- og straffelovgivningen, er Forældre- og Ungepålæg udelukkende socialpolitiske tiltag.

STRAF OG KONSEKVENNS

Fælles for disse initiativer er, at de skulle markere en styrkelse af straffeapparatet. Med de nye indsatser ville staten sætte ind og reagere med konsekvens over for unge, der var på kant med loven.

Allerede Ungdomskontrakten fra 1990 markerede en udvidelse af socialpolitikens straffende elementer. Kontrakten skulle være et socialpolitisk værktøj til at kontrollere den gruppe af unge lovbyggere under 18 år, som ikke begår *alvorlig nok* kriminalitet til, at de kan straffes *hårdt nok* i det strafferetlige system. Under Folketingets debatter blev den hidtidige praksis over for disse unge med tiltalefald og betingede domme derfor kritiseret for at have en for tung sagsbehandling og for at denne praksis, som et resultat, fremstod inkonsekvent.⁴⁷ Som det f.eks. fremgår af daværende justitsminister Hans Engells (Det Konservative Folkeparti) forslag til forsøgsordningen med Ungdomskontrakter, var der i Folketinget enighed om, at: "(...) traditionelle straffesager mod unge lovovertrædere ikke i tilstrækkelig grad opfylder behovet for en hurtig og mærkbar reaktion og dermed en mere konsekvent holdning fra myndighedernes side".⁴⁸

Under Folketingets forhandlinger til Ungdomssanktionen fra 2001 fremgår det ligeledes, at sanktionen blev opfattet som en "hævet pegefingert over for kommunerne og de sociale myndigheder, hvor man siger til dem fra centralmagts side, fra Folketingets side: I gør det ikke godt nok, alle sammen i hvert fald".⁴⁹ Også inden Ungdomssanktionen blev indført, var det muligt at anbringe børn og unge i længerevarende socialpædagogisk behandling i op til ét år,⁵⁰ men den nye sanktion muliggjorde et toårigt forløb, hvoraf op til 12 måneder kan foregå i en af landets sikrede institutioner, der deler en række træk med et fængsel.⁵¹ Med introduktionen af Ungdomssanktionen blev den højre hånds logikker således understreget og styrket til fordel for det sociale systems funktioner. Denne forandring blev ligeledes artikulert under forhandlingerne i Folketinget: "Det her er et usædvanligt lovforslag. Det er det, fordi man her indfører et princip, hvor en domstol kan dømme en ung person til de sociale foranstaltninger, han lige så godt kunne have fået i forvejen."⁵²

Under Børnelovens tilblivelse i slutningen af 1800-tallet drøftede man om der skulle indføres domstol og andre straffelignende foranstaltninger over for børn og unge. Dette blev imidlertid afvist med henvisning til, at børn og unge ikke var

47 FT 1989-90. Tillæg B Bind II sp. 1901.

48 FT 1989-90. Forhandlinger Bind VI sp. 8121.

49 FT 2000-01. Forhandlinger Bind X s. 6479 (Elisabeth Arnold (Det Radikale Venstre)).

50 Ekspertgruppen om ungdomskriminalitet (EOU): *Rapport*, 112.

51 Hansen og Zobbe: *Fokus*, 12, 152-54; Bengtsson: *Youth Behind*, 39-46.

52 FT 2000-01. Forhandlinger Bind X s. 6479 (Elisabeth Arnold (Det Radikale Venstre)).

modne nok til at forstå konsekvenser og at straf dermed var unyttigt, og, i værste fald, direkte skadeligt. Børn og unge skulle opdrages, og, når forældrene ikke ville eller evnede det, var det statens ansvar at varetage denne opgave.⁵³ Med ungdomskriminalitetsindsatsen fra 1990'erne og frem, blev det, ganske modsat, en del af pointen, at de nye tiltag (hvad enten de fandt hjemmel i Straffeloven eller den sociale lovgivning) også blev oplevet som en straf. Som det f.eks. lød under forhandlingerne til Ungdomskontrakten:

Vi må holde fast ved, at det trods alt skal opfattes som en sanktion, en alternativ straf, og opleves som sådan. Det må ikke i praksis opleves som noget positivt og en genvej til bedre forhold end andre unge har, for så forsvinder hele ideen (...).⁵⁴

Under de senere forhandlinger til Ungdomssanktionen, blev en konsekvent kriminalitetsindsats ligeledes fremhævet som en nødvendighed:

Vi vil ikke have et system, som blot får den unge til at trække på skuldrene, nej, det må gøre lidt ondt, forstået på den måde, at samfundet klart viser, at man tager afstand fra de ting, den unge har gjort, og at det ikke er gratis.⁵⁵

Sammenfletningen af straf og behandling, som var Ungdomssanktionens kerne, vakte stærk bekymring hos dens kritikere. Ifølge dem var den nye sanktion "uden proportion"⁵⁶ i forhold til den markante nedgang i ungdomskriminalitet, ligesom man var bekymret for, at sociale system fik en "straffuldbyrdende myndighed".⁵⁷ Flere kritikere har desuden fremhævet sanktionens lighed med ungdomsfængselsordningen og dens behandlingsideologi, som man ellers havde lagt afstand til i begyndelsen af 1970'erne.⁵⁸

Men der er ikke udelukkende ligheder at spore. Mens hensigten med både Børnelovens paroler om moralsk opdragelse og ungdomsfængslets behandlingsidealer, var, at de unge ikke skulle straffes (om end de unge måske nok oplevede det sådan i praksis), fik piben nu en anden lyd. Selvom den tætte sammenfletning af sociale og straffende logikker og virkemåder, som voksede ud af arbejdet med Børneloven i årene omkring 1900, således stadig var i spil, var der i indsatsen fra 1990 og frem ingen tvivl om, at den højre hånd nu skulle styrkes.

Som den daværende formand for Folketingets Retsudvalg fremhævede: "Også helt unge skal mærke, at kriminalitet har konsekvenser. Man må ikke kunne gå

53 Bjerre: *Når staten*, 33.

54 FT 1989-90. Forhandlinger Bind VI sp. 8703 (Pernille Sams (Det Konservative Folkeparti)).

55 FT 2000-01. Forhandlinger Bind X s. 6479 (Sonja Albrink (Centrum-Demokraterne)).

56 FT 2000-01. Retsudvalget L 210 bilag 1. Høringssvar fra Børnesagens fællesråd.

57 FT 2000-01. Retsudvalget L 210 bilag 1. Høringssvar fra Københavns kommune.

58 Fransen: "Ungdomsfængsel", 361; Vestergaard: "A Special", 62, 79. Se også høringssvar fra Børns Vilkår i FT 2000-01. Retsudvalget L 210 bilag 1.

grinende væk fra alvorlige forbrydelser, bare fordi man er under 15 år".⁵⁹ Mens kommissionens betænkning fra 1895, som ledte frem til Børneloven af 1905, anbefalede at hæve den kriminelle lavalder fra 10 til 15 år,⁶⁰ pegede diskursen (og den politiske praksis) i 2000'erne i den modsatte retning. Dette kulminerede, da VK-regeringen – for en kort bemærkning – i 2010 sænkede den kriminelle lavalder fra 15 til 14 år.⁶¹

Med øget konsekvens og kontrol som kriminalitetsproblemets løsninger trådte årsagsforklaringer som svære levevilkår, ulighed og social og økonomisk nød i baggrunden.⁶² Som det f.eks. lød under Folketingets forhandlinger til Ungdoms-sanktionen:

Det er altså ikke englebørn, vi taler om. Der er tale om svært belastede unge med voldsomme adfærdsmæssige reaktioner og en destruktiv social adfærd, så behovet for en straf er i høj grad til stede og ganske rimelig. (...) Det er altså kriminelle, vi har med at gøre. Det er ikke bare nogen, der kun har haft en dårlig barndom.⁶³

I samme tone fremhævede Socialdemokratiets retspolitiske ordfører, at "Lovforslaget er konsekvent over for den kriminelle handling og samtidig konsekvent over for årsagerne, der ligger bag".⁶⁴

I arbejdet frem mod Børneloven i slutningen af 1800-tallet var hensigten, at (arbejder)børnene skulle værnes fra gaden, der med industrialisering og urbanisering, var blevet en voksende genstand for bekymring.⁶⁵ Dengang var tanken, at staten måtte træde til i barnets tjeneste når forældrene ikke formåede det.⁶⁶ I arbejdet med henholdsvis Ungdomskontrakten og Ungdomssanktionen, blev statens ansvar igen artikuleret, men denne gang i højere grad som en symbolsk ressource, der skulle markere statens ekspansive og proaktive straffeapparat og styrke til at agere konsekvent.⁶⁷

FRIE VALG OG DEN UNGE FORBRUGER

Sideløbende med ideen om, at unges kriminalitetsproblemer skulle bekæmpes med konsekvente tiltag, blev både kriminalitetens årsag og dens løsning fremstillet som et *frit valg*. Den unge blev her fremstillet som en rationel aktør, der fore-

59 *Berlingske Tidende* 18.12.2000, "Ny dagsorden".

60 Bjerre: *Når staten*, 32.

61 Allerede i 2012 hævdede den socialdemokratiske regering den kriminelle lavalder til 15 år igen.

62 Balvig: "When Law", 180. Se også Borch: *Kriminalitet*.

63 FT 2006-07. Forhandlinger Bind VIII, sp. 5464-5465 (Kim Christiansen (Dansk Folkeparti)).

64 FT 2000-01. Forhandlinger Bind X, sp. 6472 (Sandy Brinck (Socialdemokratiet)).

65 Bjerre: *Når staten*, 32.

66 Bjerre: *Når staten*, 32.

67 Wacquant: *Punishing*, 5.

tager valg på baggrund af velovervejede kalkulationer om risiko og fordele. Som det f.eks. fremgik under forhandlingerne til Ungdomssanktionen fra 2001, var det opfattelsen, at unge, der begår alvorlig kriminalitet "gør sig fortjent" til anbringelse på en sikret institution.⁶⁸ På samme måde blev et "vellykket sanktionsforløb" placeret hos den unge. For at blive kriminalitetsfri og lykkes med sanktionsforløbet, skulle den unge have *viljen* og *evnen* til at udvikle og forandre sig selv, være samarbejdsvillig, omstillingsparat, generelt positivt indstillet over for indsatsen – hvor indgribende den end var.⁶⁹

Om Ungdomskontrakten fremgik det, at man opfattede unges lovbrud som et "udtryk for manglende ansvarsfølelse over for egen situation".⁷⁰ I vejledningsmateriale til kontrakten står der f.eks., at den sociale lovgivning skulle forstås som et "tilbud til børn og unge under 18 år og deres familier".⁷¹ Den unge fremstår her som en slags "forbruger af offentlige servicegoder",⁷² blandt hvilke han/hun kan vælge frit. Olsen har fremhævet, at ideen om den suveræne forbruger blev opfundet som en nøglefigur i det neoliberale paradigme som et instrument til at regulere den offentlige sektor.⁷³ Som introduktionen af Ungdomskontrakten i social- og retspolitikken viser, blev forbrugeren også en central figur i indsatsen over for ungdomskriminalitet fra slutningen af 1980'erne og frem.

Om kontraktens introduktion i den sociale lovgivning i slutningen af 1980'erne, skriver Niels Åkerstrøm Andersen:

Socialkontrakter forpligter ikke først og fremmest klienter til bestemte handlinger. De forpligter til indstilling og i særdeleshed til indstillingen om at skabe sig selv som fri og ansvarstagende. Formålet med socialkontrakterne er at forpligte klienter til at reflektere og udvikle deres egen indre pligt/frihed-dialog.⁷⁴

Denne internalisering blev f.eks. understreget med forslaget om, at Ungdomskontrakten skulle formuleres i jeg-form, og tage udgangspunkt i den unges eget liv og hverdag.⁷⁵ Det samme gælder strukturen i Forældre- og Ungepålæg, der skulle forpligte de unge og deres forældre på fremadrettede handle- og aktivitetspligter, der er tilpasset den enkeltes liv. Hele den unges og forældrenes livsførelse (men altså ikke levevilkår) kunne inddrages og, som Christian Borch har peget

68 FT 2000-01. Forhandlinger Bind X, sp. 6474 (Karsten Nonbo (Venstre)).

69 Servicestyrelsen: *Håndbog*, 57.

70 FT 1988-89. 1. Samling. Forhandlinger, sp. 2452.

71 VEJ nr. 119, 1998. Egen kursivering.

72 Nielsen: "Nyliberalismen", 118.

73 Olsen: *The Sovereign*.

74 Andersen: *Borgerens*, 184-85.

75 Socialministeriet m.fl.: *Ungdomskontrakter*, 40f.

på, syntes parolen at være, at intet var for ubetydeligt, når det kom til kriminalitetens bekæmpelse og forebyggelse.⁷⁶

Christian Hansen har fremhævet, at Ungdomskontrakten etablerede en "økonomisk og instrumentel udveksling" mellem den unge og myndighederne, baseret på et noget-for-noget forhold.⁷⁷ Hansen kalder dette forhold "en træning i den liberale kategori om relationer reguleret af den frivillige aftale mellem frie mænd på et frit marked".⁷⁸ Således kan Ungdomskontrakten ses som et eksempel på en neoliberal reguleringsform, hvor forbrugeren bliver hovedaktør, og hvor den offentlige sektor indoptager og låner begreber og logikker, som traditionelt tilhører det frie marked.

Ideen om det individuelle ansvar hviler således på en opfattelse af den gode borger som et ansvarligt, aktivt og frit individ, der skal lede sig selv til det gode liv ved at foretage lovlige valg og forbruge de rette tilbud. Den unges vilje til og ansvar for at påtage sig sin egen forandring frivilligt, reguleres her gennem incitamenter og teknologier som kontrakter og pålæg, som blev karakteristiske for det socialpolitiske landskab i 1990'erne.⁷⁹ Hverken Børneloven eller den senere ungdomsfængselsordning fra 1930'erne, havde unges ansvar som kerne (i hvert fald ikke diskursivt). Det ændrede sig omkring 1990'erne, hvor unges ansvar fik en helt central placering i indsatserne.

Selv Ungdomssanktionen, som har hjemmel i Straffeloven, blev begrebsliggjort som et *tilbud*, selvom tanken var, at den unge skulle deltage i to års socialpædagogisk behandling "om han vil eller ej".⁸⁰ Som det fremgår af Ekspertgruppen om Ungdomskriminalitets rapport fra 2001, var der "tale om en slags tilbud, som den unge ikke skal kunne afslå, selv om den unge måtte foretrække en almindelig straf, der typisk ville være af kortere varighed end ungdomssanktionen".⁸¹

I forlængelse af artikulationen af den unges frie vilje til at vælge mellem kriminalitetsfrie og -rige valg og offentlige tilbud, blev kriminalitetsproblemet således set som den unges eget ansvar. På den måde var kriminalitetsproblemet ikke et samfundsskabt problem, hvormed samfundet bar ansvaret for dets bekæmpelse, men et individskabt problem, som var affødt af frie valg og forbrugeradfærd. De unges ansvarsfølelse blev således, i modsætning til tankerne bag Børneloven og ungdomsfængselsordningen, nu et helt centralt interventionsmål.

INCITAMENTER OG TRUSLER OM SANKTIONER

Selvom diskurser om frie valg og forestillingen om den unge forbruger, som vi har set, vandt indpas i indsatsen over for ungdomskriminalitet fra 1990'erne, spillede

76 Borch: *Kriminalitet*, 222.

77 Hansen: *At gøre*, 407.

78 Hansen: *At gøre*, 407.

79 Petersen m.fl. (red.): *Dansk velfærdshistorie*, 1103-7.

80 FT 2000-01. Forhandlinger Bind X, sp. 6474 (Karsten Nonbo (Venstre)).

81 EOU: *Rapport*, 117f.

tvang og trusler om sanktioner også en central rolle. Både i de tiltag, der var en del af Straffeloven, men også dem, der blev introduceret i den sociale lovgivning. Ungdomskriminalitetsindsatsen fra 1990 til 2010 rummede således eksempler på en incitament-baseret indsats, hvor udsigten til belønning eller straf og aktivering af de unge og deres familier blev centrale elementer. Første element kendtes fra Børneloven, mens det sidste var en socialpolitisk nyskabelse fra 1990'erne, der også kom til at påvirke indsatsen over for ungdomskriminalitet.

Som det lød under Folketingets forhandlinger til Ungdomskontrakten, skulle de unge nu "vide, at overholdes kontrakterne ikke, er det med udsigt til noget meget værre, nemlig at så lander de i det strafferetlige system".⁸² Kontrakten mellem umiddelbart frie parter var således asymmetrisk, idet den unge og/eller forældrene skulle forpligte sig til at leve et bestemt liv med, af myndighederne definerede, aktiviteter.⁸³ Nok *valgte* den unge selv at underskrive kontrakten, men denne frivillighed var baseret på trusler om straf vs. løfter om belønning, der kunne realiseres afhængigt af, om den unge efterlevede kontrakten.

På samme måde indtrådte trusler om sanktioner også som et vigtigt element i Forældre- og Ungepålæg fra henholdsvis 2006 og 2009, på trods af, at disse udelukkende var socialpolitiske tiltag (hvorfor de heller ikke afgøres af en domstol og ikke nødvendigvis meddeles på baggrund af en straffelovsovertrædelse). Alligevel var trusler om sanktioner et hovedelement i pålægsordningerne, f.eks. ved stop for udbetaling af børnefamilieydelse,⁸⁴ eller fodlænke til børn ned til 12 år,⁸⁵ hvis ikke pålæggene blev overholdt. Borgerens ret til sociale ydelser blev dermed betinget af, at borgeren overholdt en række pligter.⁸⁶ Med Wacquants begrebsapparat kan man sige, at logikker og virkemåder fra statens straffende domæne med disse indsats blev aktiveret på det sociale område, som derved kom til at indeholde en række teknikker, der traditionelt tilhører den højre hånd (f.eks. afskrækkelse, overvågning og straf). Lige som ideen om, at unge kan *gøre sig fortjent* til at blive mødt af et konsekvent straffesystem, synes logikken her at være, at de unges familier skulle *gøre sig fortjent* til velfærdsydelser. Med Ungdomssanktionen, Ungdomskontrakten og mere generelt i Forældre- og Ungepålæg, blev sociale elementer som hjælp og støtte således forskudt til en forpligtende socialpolitisk indsats, hvor statens hjælp betinges af overholdelsen af en række konkrete påbud.

Den (umiddelbart modstridende) spænding, mellem frivillighed på den ene side og tvang på den anden, er et væsentligt udgangspunkt i alle indsatserne. Tvangen iværksættes som middel til at opnå motivation hos den unge: "så han *via tvang* motiveres til at fortsætte *frivilligt*", som det fremgik under forhandlin-

82 FT 1989-90. Forhandlinger Bind VI, sp. 8710 (Kirsten Lee (Radikale Venstre)).

83 Vestergaard: "Ungdomskontrakter", 33, "Unge kriminelle", 142; Borch: *Kriminalitet*, 15.

84 Socialministeriet: *Vejledning*, 5.

85 Lov nr. 627, 2010.

86 Villadsen: *Det sociale*, 261-62.

gerne til Ungdomssanktionen fra 2001.⁸⁷ Samme mekanisme fandt ligeledes vej i det sociale system med Forældre- og Ungepålæg.⁸⁸ Således blev evnen til at være et frit, ansvarligt og aktivt menneske i disse indsatser, fremmanet via kontrol- og tvangsmekanismer.⁸⁹ For at fremme, at den unge forbruger foretager de rette valg og vælger de rette tilbud, blev en konsekvent indsats midlet – på det sociale såvel som på det straffende område. Man kan sige, at styringsmekanismer fra børneforsorgen i begyndelsen af 1900-tallet (trusler om sanktioner) blev forenet med neoliberale ideer om det offentlige som et serviceorgan, der udbyder en række tilbud.

FORÆLDREANSVARETS GENKOMST OG UDBYGNING

Mens artikuleringen af de unges ansvar var ny, var forældreansvarets rolle det ikke. Det blev f.eks. med indførelsen af Ungdomskontrakten i 1990 afgørende, at "de unge lovovertrædere og deres familier tager et større medansvar for, hvordan den unges tilværelse vil forme sig".⁹⁰ Samme forældreinddragelse gjorde sig gældende med Ungdomssanktionen fra 2001:

Inddragelse skal sikre, at den unge og forældrene bliver aktive deltagere (...). Visse områder er ikke til diskussion; f.eks. berettigelsen af ungdomssanktionen, forbrydelsens karakter, skyldighed osv. Det er imidlertid altid væsentligt, at den unge og forældrene er 'med-ejere' af alle iværksatte indsatser.⁹¹

Selvom Ungdomssanktionen er en strafferetlig sanktion, var det således væsentligt, at de unge og deres forældre oplevede sig selv som medejende parter. Sanktionen lagde dermed op til, at forældrene skulle dele deres forældreansvar med de statslige myndigheder. Dette står i modsætning til opfattelsen af forældrenes rolle og ansvar under Børnelovens tilblivelse.

Flere forfattere har vist, at forældres 'upassende', 'uansvarlige' eller 'umoraliske' opdragelse og adfærd også i 1800-tallet i vid udstrækning blev anset som en hovedårsag til deres børns kriminalitetsproblematikker.⁹² Børneloven fra 1905 markerede dengang en fundamental ændring i forholdet mellem individ, familie og stat, idet den legitimerede statens intervention, magt og pligt til at opdrage børn, hvis ikke forældrene kunne eller ville.⁹³ Ungdomskriminaliteten blev såle-

87 FT 2000-01. Forhandlinger Bind X, sp. 6474 (Karsten Nonbo (Venstre)). Egen kursivering.

88 Egelund: "Styrkelse", 237.

89 Egelund: "Styrkelse", 242.

90 Socialministeriet et al.: *Ungdomskontrakter*, 10.

91 Servicestyrelsen: *Håndbog*, 96. Egen kursivering.

92 Løkke: *Vildfarende*. Goldson og Jamieson: "Youth Crime", 83; Egelund: "Styrkelse"; Bjerre: *Når staten*.

93 Løkke: *Vildfarende*, 33.

des opfattet som et udtryk for "arbejderbørnenes utilstrækkelige opdragelse".⁹⁴ Også dengang medførte denne forestilling i praksis et øget antal af anbringelser af børn og unge i fængselslignende opdragelsesanstalter.⁹⁵ Men selvom forældrene indtog en meget central plads, rummede Børneloven ingen bestræbelser på, at forældrene skulle hjælpes til at tage ansvar.⁹⁶ Børneloven forskød snarere forældreansvaret til staten, så staten, med Bjerres ord, blev far og mor.⁹⁷ Omkring hundrede år senere blev forældreansvaret igen set som en af hovedårsagerne til unges kriminalitet, men nu skulle forældrene tvinges til at tage ansvar.

Selvom Ungdomssanktionen ligeledes muliggjorde øget statslig intervention og indespærring af børn og unge, blev det tydeliggjort, at man foruden at se forældrenes mangelfuldhed som årsag til unges kriminalitet, nu også etablerede forældrene som en del af løsningen. Som det f.eks. fremgår af Servicestyrelsens håndbog fra 2008, skulle Ungdomssanktionen anspore til "nye måder at være forældre på. De skal nu *dele forældreopgaven* med sagsbehandler, koordinator og pædagoger".⁹⁸ Med Ungdomssanktionen var det altså på den ene side tanken, at forældrene skulle afgive en del af forældreansvaret til statens myndigheder, og på den anden side ville man opruste forældrenes ansvar og deltagelse.

Med forældreplægordsordningen fra 2006, blev forældreansvaret igen styrket i den sociale lovgivning. Som Egelund har vist, skelnede ordningen mellem dem, der *vil* og *ikke vil* tage ansvar. Mens den første gruppe gjorde sig fortjent til samfundets hjælp og støtte, måtte den sidste gruppe rammes af straf og kontrol. Denne sondring mellem de, så at sige, viljeløse og viljestærke, tilføjer Egelund, er en socialpolitisk kending, der kendes fra 1800-tallets fattigforsorgs skelnen mellem værdigt og uværdigt trængende.⁹⁹ Som det f.eks. kan læses i bemærkningerne til forhandlingerne om Forældreplæg: "Regeringen ønsker at markere samfundets afstandtagen til forældre, der ikke vil påtage sig ansvaret, og samtidig samfundets støtte til forældre, der gerne vil tage ansvaret".¹⁰⁰ I 2008 lød det, i samme tone, fra daværende justitsminister, Lene Espersen:

Fra parnasset har det altid lydt, at det kun er socialt udsatte, der bor i ghettoer, der begår kriminalitet. Altså er det et socialt problem og nærmest ikke forældrenes problem, men samfundets skyld. (...) Men forudsætningen er, at deres forældre har opdraget dem.¹⁰¹

94 Løkke: *Vildfarende*, 97-98.

95 Løkke: *Vildfarende*, 133.

96 Bjerre: *Når staten*.

97 Bjerre: *Når staten*.

98 Servicestyrelsen: *Håndbog*, 178. Egen kursivering.

99 Egelund: "Styrkelse", 246.

100 FT 2005-06 Tillæg A Bind VI s. 3149. Også citeret i Egelund: "Styrkelse", 239.

101 *Jyllands-Posten* 29.8.2008, "Til kamp mod slatten opdragelse".

Denne opfattelse understøtter således et kulturelt ideal om individuelt ansvar, der får samfundets ansvar til at træde i baggrunden¹⁰² og forskningsbaserede forklaringer på kriminalitetens årsager til at fremstå som dårlige undskyldninger.¹⁰³

Men i ungdomskriminalitetsindsatsen fra 1990 til 2010 var det ikke længere arbejderbørnene og deres familie, der vakte bekymring. Interventionsmålet i de nyere indsatser var nu unge drenge med etnisk minoritetsbaggrund og deres forældre. Indførelsen af forældrepålægsordningen var en del af integrationsplanen, *En ny chance til alle* fra 2005.¹⁰⁴ I planen fremgik det bl.a., at "En afgørende forudsætning for, at integrationen kan lykkes er, at den enkelte indvandrer selv tager ansvar og viser vilje til at lade sig integrere og blive selvforsørgende (...)".¹⁰⁵ I integrationsplanen var det ligeledes centralt, at "Aftalepartierne ønsker, at der gøres op med den berøringsangst i forhold til tvangsanbringelse af børn med anden etnisk baggrund end dansk".¹⁰⁶ Selvom lovgivningen i princippet skulle gælde for alle borgere i Danmark blev problemet med ungdomskriminalitet, med forældrepålægsordningen således særligt knyttet til etniske minoritetsunge (primært drenge) og deres forældre.

NEOLIBERALISME OG MEDLEMMER VS. IKKE-MEDLEMMER

Ungdomskriminalitetsindsatsen i 1990'erne og 2000'erne illustrerer, hvordan en række sociale og velfærdsorienterede funktioner, institutioner og logikker forskydes til statens højre hånd og indgår på dennes præmisser og virkemåder. I Wacquants terminologi, kommer disse forskydninger til udtryk i diskurser og teknologier, der hylder *pligter* over *rettigheder* og *sanktioner* over *støtte* og ved en symbolsk understregning af statens styrke og kapacitet til at indespærre og straffe.¹⁰⁷

Som det er vist, er Ungdomskontrakten, Ungdomssanktionen og Forældre- og Ungepålæg eksempler på sociale og straffende forandringer, der rummer en bevægelse mod en ansvarsbaseret indsats over for unge og deres forældre, hvor trusler om straf og sanktioner er centrale midler. Således rummer ungdomskriminalitetsindsatsen i 1990'erne og 2000'erne en dobbelt statslig funktion: på den ene side en tilbagetrækning og på den anden side en intensivering.

I sin tolkning af neoliberalisme analyserer Wacquant statens tilbagetrækning og intensivering som to sider af samme sag. Den ene er målrettet borgere, der kan og vil forandre sig, mens den anden rammer dem, der problematiseres som vilje- og ansvarsløse.¹⁰⁸ De her behandlede indsatser skelner overordnet mellem

102 Wacquant: *Punishing*, 307.

103 Wacquant: *Punishing*, 8-11.

104 Integrationsministeriet: *En ny*.

105 Integrationsministeriet. *En ny*, 1, citeret i Egelund: "Styrkelse", 238.

106 Integrationsministeriet: *En ny*, 1, citeret i Egelund: "Styrkelse", 238.

107 Wacquant: *Punishing*, 290.

108 Wacquant: *Punishing*, 8.

unge (og forældre), der, via trusler om sanktioner kan disciplineres til at blive frie og ansvarlige borgere gennem foranstaltninger som Ungdomskontrakten og Forældre- og Ungepålæg, og unge, som tilhører den såkaldte 'hårde kerne', der skal tvinges til genopdragelse gennem mere indgribende og indespærrende sanktioner (Ungdomssanktionen). Man kan sige, at disse tiltag over for ungdomskriminalitet er et udtryk for velfærdsstatens klassiske differentiering mellem såkaldte *in-* og *outsidere*, som den NE-kritiske litteratur har fremhævet.¹⁰⁹ Således er den skelnen ikke ny i en velfærdshistorisk sammenhæng. Alligevel illustrerer indsatsen over for ungdomskriminalitet fra 1990-2010 en forskydning i *hvem*, der anses for at være inde og ude samt *hvilke teknikker*, der skal løse deres problemer.

Jakob Gaarde Madsen har undersøgt mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet i Danmark fra 1970'erne og frem.¹¹⁰ Madsen peger på, at kriminaliseringen af 'migranten' træder frem i midten af 1980'erne og for alvor tager til op igennem 1990'erne. Denne udvikling har også påvirket kriminalitetsindsatser generelt og, ikke mindst, retorikken over for unge.¹¹¹ Flere kriminologiske studier har ligeledes vist, at særligt unge mænd med anden etnisk baggrund end dansk, der kommer fra økonomisk dårligt stillede vilkår, dæmoniseres som "problematisk" og endog "farlig".¹¹² I indsatserne over for ungdomskriminalitet, bliver den såkaldte hårde kerne flere steder begrebsliggjort som "utilpassede"¹¹³ og den tidligere chef for Justitsministeriets Forskningskontor, Britta Kyvsgaard, har fremhævet, at det er nærliggende at associere denne fremstilling med unge med etnisk minoritetsbaggrund.¹¹⁴ Dette gjorde Dansk Folkeparti mere eksplicit under forhandlingerne til Ungdomssanktionen: "Vi ser i denne tid unge kriminelle indvandrere, som netop er opgivet af skolen og andre institutioner og bare fortsætter med deres kriminalitet i form af f.eks. massevoldtægter af unge danske piger".¹¹⁵

Mens det under Børnelovens tilblivelse var arbejderbørnene, der vakte bekymring, blev det således fra 2000'erne særligt indvandrerdrengene og deres familier, der blev anset som problembefolkning. Og mens tanken under arbejdet med Børneloven var at beskytte de unge fra gadens og byens farer,¹¹⁶ blev det snarere velfærdssamfundet og -staten, der skulle beskyttes fra de unge.

109 Barker: "Nordic", 16-17, *Nordic*; Ugelvik og Smith (red.): *Scandinavian*.

110 Madsen: *Mediernes*.

111 Kyvsgaard: "Youth", 365; Jepsen: "Juvenile"; Fransen: "Ungdomsfængsel"; Egelund: "Styrkelse".

112 Vestergaard: "A Special", 62; Kyvsgaard: "Youth". Se også Bengtsson: *Youth Behind*, 7 for gennemgang.

113 Se f.eks. EOU: *Rapport*, 115.

114 Kyvsgaard: "Youth", 286.

115 FT 2000-01 Forhandlinger Bind X s. 6478 (Birthe Skaarup (Dansk Folkeparti)).

116 Bjerre: *Når staten*, 32.

KONKLUSION

I denne artikel har jeg peget på, at den skærpede linje over for unge lovbyggere, som blev formuleret og implementeret i en række indsats fra 1990 til 2010, skal ses i lyset af en række omstruktureringer i velfærdsstatens sociale og straffende områder, der har præget nyere dansk historie. I 1990'erne og 2000'erne blev den socialpolitiske indsats over for unge lovbyggere præget af den højre hånds funktioner og teknikker, der er baseret på markedets og straffeapparatets logikker.

Det nye er ikke, at velfærdsstaten kan indsætte forskellige 'hænder' til forskellige grupper i befolkningen, eller at forældre bliver opfattet som en vigtig årsag til unges kriminalitet, ligesom trusler om sanktioner også er socialpolitiske kendinge. Men som jeg har vist, illustrerer ungdomskriminalitetsindsatsen også nogle væsentlige brud. For det første: I modsætning til opfattelsen under Børnelovens tilblivelse i årene omkring 1900 og tankerne bag ungdomsfængselsordningen fra 1933 til 1973, blev det fra 1990'erne vigtigt, at både den social- og retspolitiske indsats over for unge skulle opfattes (og opleves) som en konsekvent og hårdtslående straf. For det andet: Ungdomskriminalitetsproblemet blev anset som et resultat af frie, rationelle valg og den unge som forbruger af en række offentlige tilbud. Disse tilbud havde til opgave at aktivere og ansvarliggøre, ikke blot de unges forældre, men som noget nyt også de unge selv, gennem kontrakter og pålæg. De unges eget ansvar trådte nu også i forgrunden for indsatsene. For det tredje: Forældrene skulle nu *tvinges* til at blive ansvarlige eller, i yderste konsekvens, dele deres forældreskab med staten. Og for det fjerde: Fra 2000'erne blev indvandrerdrænge og deres familier etableret som et særligt interventionsmål i den social- og retspolitiske indsats.

I *Punishing the Poor* fremhæver Wacquant, at de skandinaviske lande på grund af deres velfærdsstater har undgået en neoliberal udvikling og fremkomsten af en straffestat, som USA er prototypen på. Imidlertid har jeg med denne artikel forsøgt at vise, at Wacquants analyseapparat kan være anvendeligt til at forstå og forklare håndteringen af ungdomskriminalitet i Danmark mellem 1990 og 2010. Indsatsen var påvirket af en bredere neoliberalisering af velfærdsstaten. Men der var ikke tale om en fuldkommen tilbagetrækning af velfærdsstaten til fordel for et neoliberalt alternativ. Neoliberalismen i Danmark har sin egen form: den kommer til udtryk i en reorganisering af velfærdsstaten, ikke en afskaffelse.

Med dette bidrag står jeg på skuldrene af de vigtige studier, der har vist, at straf og velfærd ikke står i modsætning til hinanden, men er dybt sammenflettet og forankret i velfærdsstatens historie. Men som en tilføjelse til denne litteratur, har jeg vist, at neoliberale strømninger og reformer, på samme måde som velfærdsstatens indre logik og virkemåde, skal forstås og analyseres i relation til den konkrete historiske kontekst de optræder i. Når vi gør dette, ser vi, at der, foruden historisk kontinuitet, også er en række nyskabelser på spil. Nok er velfærdsstaten ikke blevet erstattet af Wacquants neoliberale 'straffestat', ligesom nyere tids ungdomskriminalitetsindsats ingenlunde er løsrevet fra velfærdsstatens tid-

ligere forsøg på at forhindre og bekæmpe kriminalitetsproblemer blandt børn og unge. Alligevel viser artiklen, at de teknikker og diskurser, som har fundet vej i det social- og retspolitiske landskab, har påvirket indsatsen over for ungdomskriminalitet i nyere dansk historie. Den straffende vending har også vundet indpas i den danske velfærdsstat. I den danske kontekst viser den straffende vending sig i social- og retspolitiske diskurser og indsatser over for unge, som er præget af en bredere neoliberalisering af den danske velfærdsstat.

LITTERATUR

- Aas, Katja F.: "Bordered Penalty: Precarious Membership and Abnormal Justice", *Punishment and Society*, 16 (5), 2014, 520-41, doi: 10.1177/1462474514548807.
- Andersen, Niels Å.: *Borgerens kontraktliggørelse*, Kbh: Hans Reitzel, 2003.
- Balvig, Flemming: "When Law and Order Returned to Denmark", *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 5 (2), 2004, 167-87, doi: 10.1080/14043850410010711.
- Balvig, Flemming: *Den ungdom! Om den stadig mere omsiggribende lovlydighed blandt unge i Danmark*, Glostrup: Det Kriminalpræventive Råd, 2006.
- Barker, Vanessa: "Nordic Exceptionalism Revisited: Explaining the Paradox of a Janus-faced Penal Regime". *Theoretical Criminology*, 17 (1), 2013, 5-25, doi: 10.1177/1362480612468935.
- Barker, Vanessa: *Nordic Nationalism and Penal Order: Walling the Welfare State*. Routledge, 2018, doi: 10.4324/9781315269795.
- Barker, Vanessa og Peter Scharff Smith: "This is Denmark: Prison Islands and the Detention of Immigrants", *The British Journal of Criminology*, 2021; azab016, doi: 10.1093/bjc/azab016.
- Barry, Monica og Dag Leonardsen: "Inequality and Punitivism in Late Modern Societies: Scandinavian Exceptionalism Revisited", *European Journal of Probation*, 4 (2), 2012, 46-61, doi: 10.1177/206622031200400204.
- Bengtsson, Tea T.: *Youth Behind Bars, an Ethnographic Study of Youth Confined in Secure Care Institutions in Denmark*, PhD Thesis, Kbh.: Department of Sociology, University of Copenhagen, 2012.
- Berlingske Tidende* 18.12.2000, "Ny dagsorden".
- Borch, Christian: *Kriminalitet og magt. Kriminalitetsopfattelser i det 20. århundrede*, Kbh.: Politisk Revy, 2005.
- Bourdieu, P., Loïc J. D. Wacquant, og Samar Farage: "Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field", *Sociological Theory*, 12(1), 1994 [1993], 1-18, doi: 10.2307/202032.
- Bourdieu, Pierre: *The Weight of the World, Social Suffering in Contemporary Society*. Oxford: Polity Press, 1999.
- Brinkgaard, Lea Cecilie: *"En ungdom uden kriminalitet": en historisk undersøgelse af problematiseringer og håndteringer af ungdomskriminalitet og unge lovbyggere i det kontemporære Danmark*. Københavns Universitet, Det Humanistiske Fakultet, Saxo-Instituttet, Afdelingen for Historie, 2018.
- Bruhn, Anders A., Per-Åke Nylander og Odd Lindberg: "Swedish 'Prison Exceptionalism' in Decline: Trends Towards Distancing and Objectification of the Other". I Erickson, Anna (red.): *Punishing the Other: The Social Production of Immorality Revisited*, London New York: Routledge, 2016, 101-123, doi: 10.4324/9781315772912.
- Bryderup, Inge M.: *Ungdomskriminalitet, Socialpolitik og socialpædagogik, Biografiske interview med unge om straf og behandling*. Århus: Klim, 2010.
- Delica, Kristian N. og Christian S. Hansen: "Den sociale krop, den avancerede marginalisering og den straffende stat - introduktion til Loïc Wacquants øuvre", *Praktiske Grunde. Nordisk Tidsskrift for Kultur- og Samfundsvidenskab*, 1-2, 2014, 5- 26.

- Egelund, Tine: "Styrkelse af forældreansvaret?". I Egelund, Tine og Turf Böcker Jakobsen (red.): *Behandling i socialt arbejde*, Kbh.: Hans Reitzel, 2006, 237-252.
- Ekspertgruppen om ungdomskriminalitet: *Rapport om ungdomskriminalitet*, Kbh.: Justitsministeriet, 2001.
- Floto, Inga: *Dødsstraffens kulturhistorie. Ritualer og metoder 1600-2000*, Kbh.: Museum Tusulanum, 2001.
- Folketingstidende 1988-2007*.
- Foucault, Michel: *Discipline and Punish. The Birth of the Prison*, Harmondsworth: Penguin, 1991a [1977].
- Fransen, Peter: "Ungdomsfængsel – dømt til opdragelse på ubestemt tid. Et element i 1950'ernes diskussion om straffelovsrevisionen". I Hansen, Else, Leon Jespersen og Rigsarkivet (red.): *Samfundsplanlægning i 1950'erne. Tradition eller tilløb?, Forvaltning, trafik, uddannelse, fængsel, familie. Administrationshistoriske studier*, Kbh.: Museum Tusulanum, 2009, 295-363.
- Fransen, Peter: "The Rise of the Open Prisons and the Breakthrough of the Principle of Normalisation from the 1930s Until Today". I Ugelvik, Thomas og Peter Scharff Smith. *Scandinavian Penal History, Culture and Prison Practice: Embraced by the Welfare State?* London: Palgrave MacMillan, 2017, 81-102, doi: 10.1057/978-1-137-58529-5_4.
- Garland, David: *Punishment and Welfare: A History of Penal Strategies*. Aldershot: Ashgate, 1985.
- Garland, David: *The Culture of Control, Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford: Oxford University Press, 2001, doi: 10.1093/acprof:oso/9780199258024.001.0001.
- Garland, David: "The Welfare State: A Fundamental Dimension of Modern Government." *European Journal of Sociology*, vol. 55, no. 3, 2014, 327-64, doi: 10.1017/S0003975614000162.
- Goldson, Barry og Janet Jamieson: "Youth Crime, the 'Parenting Deficit' and State Intervention: A Contextual Critique", *Youth Justice*, 2 (2), 2002, 82-99, doi: 10.1177/147322540200200203.
- Greve, Vagn: *Straffene*. 2. udgave, 1. oplag. Kbh: Jurist- og Økonomforbundet, 2002.
- Hansen, Christian S.: *At gøre en forskel: socialt arbejde, socialarbejde og marginaliserede børn og unge, 1945-*, Ph.d.-afhandling, Kbh.: Det Humanistiske Fakultet, Københavns Universitet, 2011.
- Hansen, Lisbeth og Karen Zobbe: *Fokus på anvendelsen af de sikrede afdelinger*, Hillerød: Teori og metodecentret, 2006.
- Ignatieff, Michael: *A Just Measure of Pain. The Penitentiary in the Industrial Revolution, 1750-1850*, New York: Columbia University Press, 1978.
- Integrationsministeriet: *En ny chance til alle. Regeringens integrationsplan*, Kbh.: Integrationsministeriet, 2005.
- Jepsen, Jørgen: "Juvenile Justice in Denmark: From Social Welfare to Repression". I Jensen, Eric L. og Jørgen Jepsen (red.): *Juvenile Law Violators, Human Rights, and the Development of New Juvenile Justice Systems*. Oxford, Portland, Oregon: Hard Publishing, 2006, 213-262, doi: 10.5040/9781472559951.
- Johnston, Helen: "Concluding Remarks. The 'Punitive Turn': The Shape of Punishment and Control in Contemporary Society". I Johnston, Helen (red.): *Punishment and Control in Historical Perspective*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2009, doi: 10.1057/9780230583443.
- Jyllands-Posten* 29.8.2008, "Til kamp mod slatten opdragelse".
- Kamali, Masoud and Jessica H. Jönsson (red.): *Neoliberalism, Nordic Welfare States and Social Work: Current and Future Challenges*. London: Routledge, 2018.
- Kolstrup, Søren. *Den danske velfærdsmodel 1891-2011: sporskifter, motiver, drivkræfter*. Frederiksberg: Frydenlund, 2014.
- Krogh, Tyge: *Oplysningstiden og det magiske. Henrettelser og korporlige straffe i 1700-tallets første halvdel*, Kbh.: Samleren, 2000.
- Kyvsgaard, Britta: "Youth Justice in Denmark", *Crime and Justice*, 31, 2004, 349- 90, doi: 10.1086/655344.
- Kyvsgaard, Britta: *Udviklingen i børne- og ungdomskriminalitet 2006-2016. Med separate opgørelser for kommuner og politikredse*, Kbh.: Justitsministeriets forskningskontor, 2017.

- Lacey, Nicola: "Punishment, (Neo)Liberalism and Social Democracy". I Simon, Jonathan og Richard Sparks (red.): *The SAGE Handbook of Punishment and Society*, London: Sage, 2013, 260-280, doi: 10.4135/9781446247624.n13.
- Løkke, Anne: *Vildfarende børn. Om forsømte og kriminelle børn mellem filantropi og stat 1880-1920*, Holte: SocPol, 1990.
- Melossi, Dario og Massimo Pavarini: *The Prison and the Factory. Origins of the Penitentiary System*, London: Macmillan, 1981 [1977].
- Nielsen, Peter: "Nyliberalismen i velfærdssamfundet", i Lundkvist, Anders (red.): *Dansk Nyliberalisme*, Kbh: Frydenlund, 2009, 95-132.
- Olsen, Niklas: "Velfærdsstatens krise og neoliberalismens indtog i Danmark i 1970'erne", *Slagmark – Tidsskrift for idéhistorie*, 74, 2016, 119-138.
- Olsen, Niklas: *The Sovereign Consumer: A New Intellectual History of Neoliberalism* Cham: Springer International Publishing, 2019, doi: 10.1007/978-3-319-89584-0.
- Olsen, Niklas, et al.: *Citizen Categories in the Danish Welfare State: from the Founding Epoch to the Neoliberal Era*. University Press of Southern Denmark, 2021.
- O'Malley, Pat: "Risk, Power and Crime Prevention", *Economy and Society*, 21 (3), 1992, 252-75, doi: 10.1080/03085149200000013.
- O'Malley, Pat: "Neoliberalism, Crime and Criminal Justice", i Cahill, Damien, Martijn Koning og Melinda Cooper (red.): *The Sage Handbook of Neoliberalism*, CA: Sage, 2018, doi: 10.4135/9781526416001.n23.
- Orloff, Ann Shola, and Kimberly J. Morgan: *The Many Hands of the State: Theorizing Political Authority and Social Control*. Cambridge University Press, 2017, doi: 10.1017/9781316471586.
- Peck, Jamie: *Constructions of Neoliberal Reasoning*, Oxford: Oxford University Press, 2010, doi: 10.1093/acprof:oso/9780199580576.001.0001.
- Pedersen, Anne-Julie B. og Tanja T. Jørgensen: *Udvikling i ungdomskriminalitet. De mest kriminelle*. Kbh.: Justitsministeriets forskningskontor, 2017.
- Petersen, Jørn Henrik og Klaus Petersen: "Sammenfatning og perspektivering", i Petersen, Jørn Henrik, Klaus Petersen og Niels Finn Christiansen (red.): *Dansk Velfærdshistorie. Hvor glider vi hen? Bind VI.*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2010.
- Pratt, John: "Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess", *The British Journal of Criminology*, 48 (3), 2008, 275-92, doi: 10.1093/bjc/azm072.
- Pratt, John og Anna Erickson. "In Defence of Scandinavian Exceptionalism", i Ugelvik, Thomas og Jane Dullum (red.): *Penal Exceptionalism? Nordic Prison Policy and Practice*. Oxon: Routledge, 2012, 235-260, doi: 10.4324/9780203813270.
- Pratt, John: "Punishment and 'The Civilizing Process'", i Simon, Jonathan og Richard Sparks (red.): *The SAGE Handbook of Punishment and Society*, London: Sage, 2013, doi: 10.4135/9781446247624.n5.
- Rothman, David J.: *The Discovery of the Asylum, Social Order and Disorder in the New Republic*, Boston: Little, Brown and Company, 1971.
- Rusche, Georg og Otto Kirschheimer: *Punishment and Social Structure*, New York: Columbia University Press, 1939.
- Servicestyrelsen: *Håndbog om ungdomssanktionen*, Odense: Servicestyrelsen, 2008.
- Simon, Jonathan og Richard Sparks: "Punishment and Society: The Emergence of an Academic Field", i Simon, Jonathan og Richard Sparks (red.): *The SAGE Handbook of Punishment and Society*, London: Sage, 2013, 1-20, doi: 10.4135/9781446247624.n1.
- Smith, Peter Scharff: *Moralske hospitaler. Det moderne fængselsvæsens gennembrud 1770-1870*, Kbh: Forum, 2003.
- Socialministeriet, Justitsministeriet og Det Kriminalpræventive Råd: *Ungdomskontrakter. Et inspirationshæfte om anvendelse af sanktionsformen over for 15-17 årige lovovertrædere*, Kbh.: Socialministeriet Departementet, 2001.
- Socialministeriet: *Vejledning om styrkelse af forældreansvaret*. Kbh.: Socialministeriet, 2006.
- Ugelvik, Thomas og Jane Dullum (red.): *Penal Exceptionalism? Nordic Prison Policy and Practice*, Oxon: Routledge, 2012, doi: 10.4324/9780203813270.
- Ugelvik, Thomas og Peter Scharff Smith: "Introduction: Punishment, Welfare and Prison Hi-

- story in Scandinavia", i Ugelvik, Thomas og Peter Scharff Smith (red.): *Scandinavian Penal History, Culture and Prison Practice, Embraced by the Welfare State?*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2017, 511-530. doi: 10.1057/978-1-137-58529-5_1.
- Ugelvik, Thomas og Peter Scharff Smith: "Punishment and Welfare in Scandinavia", i Ugelvik, Thomas og Peter Scharff Smith (red.): *Scandinavian Penal History, Culture and Prison Practice, Embraced by the Welfare State?*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2017, 511-530, doi: 10.1057/978-1-137-58529-5_21.
- Ugelvik, Thomas og Peter Scharff Smith (red.): *Scandinavian Penal History, Culture and Prison Practice, Embraced by the Welfare State?*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2017, doi: 10.1057/978-1-137-58529-5.
- Valverde, Mariana: "Comment on Loïc Wacquant's 'Theoretical Coda' to Punishing the Poor", *Theoretical Criminology*, 14 (1), 2010, 117-20, doi: 10.1177/1362480609352889.
- VEJ nr. 119. *Vejledning om ungdomskontrakter*, Kbh.: Socialministeriet, 1998.
- Vestergaard, Jørn: "Ungdomskontrakter". I Lihme, Benny og Ejler Johansen (red.): *Forbandede ungdom. Artikler om unge og samfund*, Kbh.: Selskabet til fremme af social debat, 1991, 23-36.
- Vestergaard, Jørn: "A Special Youth Sanction", *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 5 (1), 2004a, 62-84, doi: 10.1080/14043850410029711.
- Villadsen, Kaspar: *Det sociale arbejdes genealogi. Om kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker*, Kbh.: Hans Reitzel, 2004.
- Wacquant, Loïc: *Punishing the Poor, the Neoliberal Government of Social Insecurity*, Durham NC: Duke University Press, 2009, doi: 10.1215/9780822392255.

LEA BRINKGAARD
 PH.D.-STIPENDIAT
 SAXO INSTITUTTET
 KØBENHAVNS UNIVERSITET
 LEABRINKGAARD@HUM.KU.DK

ABSTRACT (UK)

Youth Without Crime: Punishment, Welfare, and Neoliberalism in Denmark, 1990-2020

According to the literature proclaiming a 'punitive turn' in recent decades, the Nordic welfare states are often perceived an exception. In this article I nuance the Nordic Exceptionalism thesis with a historical analysis of how youth crime was understood and handled in Denmark from 1990 to 2010. I study four concrete initiatives introduced between 1990 and 2010 in relation to their welfare historical context and with theoretical inspiration from Loïc Wacquant's conception of neoliberalism. While not opposing the convincing studies arguing that punishment and welfare are not contractionary, but, rather, deeply intertwined and rooted in the history of the welfare state, I add, that the efforts towards youth crime from 1990 to 2010, were also influenced by a broader neoliberalization of the Danish welfare state. This development, I argue, implies that the state's social functions were revamped in favor of the ideals and premises of market-oriented and punitive. Despite similarities with the ideas behind the Children's Act from 1905 and the later youth prison system from the 1933 to 1973, I show that the initiatives

towards youth crime from 1990 to 2010 also contained renewals. These include that 1) punishment and consequence became key (discursive) markers; 2) young people were perceived (and should perceive themselves) as responsible consumers; 3) the responsibility of the parents was reactivated and strengthened; 4) ethnic minority boys and their families became a new target for intervention.