

# Illusionen om de mest udsatte sociale klienters inklusion på arbejdsmarkedet

## Udsatte sociale klienters vedvarende ledelse af sig selv som afvigere i retning af normaliteten

*Peter Bülck*

I de sidste 30 år er der produceret begreber og forestillinger, der tilsammen har gjort, at vi i dag kan opfatte de mest udsatte sociale klienter som nogle, der er på vej til at blive en del af arbejdsmarkedet, hvis og såfremt at de ser dagens lys og udvikler sig i overensstemmelse med deres iboende potentiale. Opfattelsen er, at udsatte sociale klienter er underudviklede, og at de er i en aktuell dårlig situation på vej mod et højere udviklingsstadium. Med fleksjob og førtidspensionsreformen fra d. 1-1-13 ses denne logik i sin mest ekstreme udgave. Forestillingen om det rummelige arbejdsmarked iværksættes med henblik på at få tiltag, som eksempelvis de seneste to førtidspensionsreformer fra 2003 og 2013, til at fremstå som om, de primært handler om inklusion af de mest udsatte sociale klienter på arbejdsmarkedet.

### Indledning

I denne artikel undersøges, hvordan gruppen af udsatte sociale klienter er subjektiveret som afvigere fra omkring midten af 1980'erne og frem. En periode, hvori den moderne velfærdsstat bliver til, og hvor beskæftigelsespolitikken etableres som et nyt centralt velfærdsstatsligt politikområde. Der udvikles forskellige typer af metoder og forløb, der har til hensigt at flytte udsatte sociale klienter væk fra deres aktuelle situation i retning af at blive en arbejdskraft, hvilket beskæftigelsespolitikken får til opgave at understøtte. Selv de mest udsatte sociale klienter betragtes fra beskæftigelsespolitikens perspektiv som individer

med et iboende potentiale for at få deres arbejdsevne optimeret. Udsatte sociale klienter kan fastholdes i meget lang tid i en position, hvor de opfattes som værende på vej til at blive en arbejdskraft. Artiklen viser, hvordan der i forhold til tidligere med tilblivelsen af denne logik er sket en grundlæggende ændring i måden, sociale klienter opfattes som afvigere på. En logik, der udgør et centralt element af den moderne velfærdsstat.

Formålet med artiklen er ud fra et samlet perspektiv på gruppen af udsatte sociale klienter at komme med et bud på baggrunden for og konsekvenserne af, at beskæftigelses-

perspektivet er blevet stadig mere og mere udbredt og intensiveret over for gruppen af udsatte sociale klienter i denne periode. Det er således gruppen af udsatte sociale klienter bredt set, der er i fokus i artiklen. Den enkelte sociale klient eller en specifik målgruppe eller kategori – aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager, fleksjobber, revalident, ressourceforløb, sygedagpengemodtager i kategori 3 eller jobafklaringsforløb – er således ikke isoleret set interessant i artiklens analyseperspektiv. Interessant er derimod de logikker, der gør sig gældende på tværs i gruppen af udsatte sociale klienter.

Analysens teoretiske og metodiske ståsted er udformet med inspiration fra Michel Foucault og Niklas Luhmann. Med dette teoretiske ståsted bliver det ontologiske afsæt, at der ikke er nogen instans, som repræsenterer den empiri, der undersøges. Den mening – der knyttes an til med de begreber, der gør sig gældende på det område, som kommer til at udgøre empirien – repræsenterer sig selv, som Luhmann påpeger det: *"Mening bærer sig selv, idet den muliggør sin egen reproduktion selvreferentielt"* (Luhmann 2000, 138). Luhmanns meningsbegreb bruges som det analytiske grundbegreb. Metodisk kommer dette afsæt til at betyde, at jeg, for at kunne etablere den empiriske kontekst, må finde frem til, hvordan menings- og begrebsapparatet er sammensat på området. Teksternes meningsreferencer kan være bundet sammen på tværs af tekster, som man ikke vidste til på forhånd, man er derfor nødt til at være åben over for, hvilke tekster der viser sig at være centrale (Andersen 1999). For at kunne finde frem til det, er det nødvendigt at få et stort kendskab til området, så et arkiv – forstået som den overordnet systematik, der gør sig gældende på tværs af de mange begrebskonstruktioner – kan konstrueres (Raffnsøe m.fl. 2008). Herefter kan de for analyseområdet mest

centrale tekster opspores. I tidsskriftet *Socialrådgiveren* viser det sig, at en for området central meningsproduktion finder sted, og der refereres i dette tidsskrift til andre tekster, som er afgørende for at kunne etablere den empiriske kontekst (Andersen 2003). Alle relevante tekster i *Socialrådgiveren* er minutiøst gennemgået fra 1985 og frem. I min kortlægning af området viser det sig, at rapporter fra Socialforskningsinstituttet (SFI) også er af afgørende betydning for meningsproduktionen på området.

Med etableringen af den empiriske kontekst kan relevante analyseperspektiver iværksættes. Der foretages en semantisk analyse af de begrebsmæssige meningskonstruktioner, der er etableret om gruppen af udsatte sociale klienter fra midten af 1980'erne og frem. Med dette semantiske analyseperspektiv undersøges det samtidigt, hvilke organisatoriske socialstrukturer der er etableret til at håndtere gruppen med i denne periode (Luhmann 1997). Herefter kan det for analysen centrale spørgsmål om, hvordan de sociale klienter er subjektiveret som afvigere i denne periode, besvares. Subjektivering er en magtform, der er dobbelt, for på den ene side skal man forholde sig til at blive underkastet en given måde at blive opfattet på, når man indtager den position, man gør, samtidig med at man skal tage denne givne konception til sig som en sandhed om sig selv og andre (Foucault 1982). Det gøres ved at undersøge den proces, hvormed de subjektiveres som afvigere, ved at se på, hvordan det moderne samfunds mest centrale magtteknologier eller 'dispositiver', 'disciplin' og 'biopolitik' indoptages i måden, gruppen af sociale klienter håndteres på (Foucault 1994).

Artiklen benytter betegnelsen 'social klient' frem for 'borger' eller lignende betegnelser, da betegnelsen ikke forsøger at dække over det over-underordnings- eller asymmetriske forhold, der gør sig gæl-

dende, når man kommer på offentlig forsørgelse. Retten til offentlig forsørgelse er nemlig betinget af, at man lader sig underkaste det, som loven byder. Man har som udgangspunkt pligt til at forsørge sig selv, hvis man ikke kan forsørge sig selv, har man ret til offentlig forsørgelse mod denne underkastelse. Denne ret og pligt er nedfældet i Grundloven § 75, stk. 2 (se Pedersen 2014, 350). Det er kommunerne, der udøver denne autoritet overfor de sociale klienter i dag. Med 'udsatte sociale klienter' menes der den gruppe, der udover ikke at kunne forsørge sig selv tillige har personlige, sociale og/eller helbredsmæssige problemstillinger, som udgør en hindring for at opnå selvforsørgelse.

Med denne indledning præsenterer artiklen i det følgende et paradoks vedrørende udsatte sociale klienter, og der redegøres for to måder at gå til gruppen på: En måde, der kun behandler et udsnit af gruppen, eksempelvis en specifik målgruppe, og en anden måde, der søger at favne hele gruppen (pølsemodellen). Herefter redegøres der for, at muligheden for at flytte de udsatte sociale klienter rundt internt i gruppen er udvidet de senere år. I analysen fremlægges de fire centrale analyseresultater et for et. Med artiklens afsluttende del, diskussionen, kobles analyseresultaterne til en bredere udvikling af den moderne velfærdsstat, og til hvordan udsatte sociale klienter befinder sig i et krydsfelt mellem beskæftigelses- og behandlingssystemernes modsatrettede logikker. Endelig argumenteres der afslutningsvist i diskussionen for en relancering af et helle, som man kan kalde 'et tredje arbejdsmarked', for de mest udsatte, eksempelvis alvorligt psykisk syge, hvor man kan undvige fra beskæftigelsesperspektivet ved at tilbyde dem en midlertidig førtidspension.

## **Baggrund: Det umiddelbare paradoks**

Det synes at være et menneskeligt såvel som ressourcemæssigt paradoks vedvarende at intensivere fokus på at udvikle udsatte sociale klienter i retning af beskæftigelse, samtidigt med at det kan konstateres, at antallet af udsatte sociale klienter forbliver stabilt. Det virker paradoksalt, at målet om, at alle skal integreres på arbejdsmarkedet, fastholdes, når det ikke er det, der sker. Fokus er sjældent på den samlede gruppe af udsatte sociale klienter, som regel fokuseres der på den enkelte, at det er et gode for den enkelte at blive integreret i et arbejdsfællesskab, eller også ser man isoleret på en undergruppe.

## **Antallet af udsatte sociale klienter forbliver stabilt uanset de løbende indsatser**

I nyhedsbrevet *Agenda* blev det d. 18-9-15 fremlagt, at der ud af de første 609 afsluttede ressourceforløb kun var kommet 14 i ordinær ustøttet beskæftigelse på normale vilkår (jf. Brygger 2015). Dette blev fremlagt bredt i medierne som en fiasko. Hvis man har kendskab til målgruppen, kan det ikke undre, at antallet, der kommer i ordinære job på det normale vilkår fra denne målgruppe, er minimalt, som lektor i socialret ved Ålborg Universitet Nina Von Hielmcrone også godtgjorde for i P1 Orientering i indslaget "*Forudsigeligt at ressourceforløb kun får få i arbejde*" d. 21-10-15. Det samme påpeges i Carsten Kock-Udvalgets seneste rapport *Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet* fra marts 2015, hvor der redegøres for, at antallet af udsatte sociale klienter på offentlig forsørgelse stort set ikke har ændret sig på tværs af konjunkturerne i perioden fra januar 2004 til december 2013, og at afgangene fra et længerevarende kontanthjælps- eller sygedagpengeforløb mestendels er til anden

forsørgelse. Det samme kan man således sige med *Agendas* analyse af målgruppen 'ressourceforløb'. At gruppen af udsatte sociale klienter forbliver stabil beskrives i Carsten Kock udvalgets rapport som et strukturelt problem, der ikke er et specielt dansk fænomen, det gør sig bredt gældende også internationalt (Ekspertgruppen 2015).

På trods af dette strukturelle og tilsyneladende universelle problem lanceres der løbende forslag til nye indsatser med hver deres tilgang til at få udsatte sociale klienter i job. Selv Carsten Kock-Udvalget præsenterer, hvad der betegnes som 'en virksomhedsrettet indsats' som løsningen på det strukturelle problem. At denne indsats anses for at være løsningen, understreges på følgende måde: "*Virksomhedsrettet tilbud er (...) Det eneste redskab i beskæftigelsesindsatsen, der har dokumenterede positiv beskæftigelseseffekt på tværs af forskellige grupper af udsatte*" (Ibid., 73). Udvalget mener, at hele gruppen af udsatte sociale klienter skal ud i forløb på virksomhederne. Når udvalget mener, at det er muligt, er det fordi, udvalget antager, at de positive eksempler, som udvalget fremhæver, kan eskaleres op og gøres bredt gældende i forhold til hele gruppen. Udvalget forudsætter endvidere, at virksomhederne på det brede arbejdsmarked åbner dørene op, så hele gruppen kan blive inkluderet. Det antages med andre ord, at det rummelige arbejdsmarked bliver en realitet. Fra indsats til indsats forestiller man sig, at netop denne nye tilgang vil ændre på forholdene for de udsatte sociale klienter og flytte dem fra offentlig forsørgelse over i beskæftigelse. Den primære funktion, de løbende indsatser og projekter har, er, at de producerer begreber til brug for den videre beskæftigelsesindsats.

Semantikken om en virksomhedsrettet indsats, som er etableret med Carsten Kock-udvalget, er efterhånden indoptaget bredt i beskæftigelsesindsatsen. I det politiske for-

lig fra november 2015 med titlen *Aftale om udsatte borgere – sådan får vi udsatte borgere i job* knytter Københavns Kommune positivt an til denne semantik. Et projekt, primært rettet mod målgruppen 'aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere', der handler om at skabe progression for en meget stor gruppe af udsatte sociale klienter, hvori mange har været placeret i meget lang tid. Man forestiller sig ikke, at hele målgruppen kan komme ud på virksomhederne med det samme, kun den del af målgruppen, der er tættest på arbejdsmarkedet, med håb om, at de "*baner vejen for, at samarbejdet imellem virksomheder og udsatte borger bliver en succes, der kan bygges videre på*" (Københavns Kommune 2015, 9). En del fra gruppen "*profiterer [ikke] af den almindelige indsats i kontanthjælpssystemet, fordi de har massive og komplekse problemer*" (Ibid., 8). Målet med denne gruppe er, at de "*hurtigst muligt skal over i andre målgrupper, som revalidering, ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension*" (Ibid., 5). Den resterende del af målgruppen henvises til, hvad man til lejligheden har betegnet som en virksomhedsforberedende indsats, hvor fokus kan være hverdagsmestring eller motivation (Ibid., 8).

### **En isoleret målgruppebetragtning vs. pølsemodellen**

Med den norske arbejdsmediciner Ebba Wergeland som afsæt kan man problematisere tilgange, der isoleret fokuserer på virkninger i forhold til en målgruppe, sådan som det eksempelvis er tilfældet for førnævnte projekt i Københavns kommune, der handler om at skabe progression for én målgruppe. Uanset hvad der bliver udfaldet med dette projekt, vil det ændre meget lidt på den samlede gruppe af udsatte sociale klienter. Nogle ganske få vil komme midlertidigt i ordinær beskæftigelse, hvis konjunkturerne er gunstige. Med afsæt i Ebba Wergelands analyse af ledighed og

sygefraværs indbyrdes relation, kan det påpeges, at man overser, hvad der gør sig gældende, når man anskuer området isoleret ud fra en specifik målgruppe. For som hun påpeger, er der nogle klare strukturelle forhold, der gør sig gældende imellem eksempelvis ledighed og sygefravær. Hun påpeger, at når ledigheden er høj, er sygefraværet lavt, da det i de situationer er sværere for dem med en mindre god tilknytning til arbejdsmarkedet at opnå fodfæste på arbejdsmarkedet, da arbejdsgivere ønsker de stærkeste. Omvendt når ledigheden er lav, bliver sygefraværet højere, da der vil komme flere svage ind på arbejdsmarkedet, som mere hyppigt vil komme tilbage på offentlig forsørgelse via sygedagpenge. Dette system beskriver Ebba Wergeland som en pølsemodel, hvormed menes, at problemerne ikke forsvinder. Når man presser et sted, så kommer problemerne ud et andet sted. Med denne indgang til problemstillingen vedrørende udsatte på offentlig forsørgelse kan man mene, at beskæftigelsessystemets indsats over for de mest udsatte for de flestes vedkommende ikke handler om, hvorvidt de kommer i beskæftigelse, men derimod om hvordan de bliver presset rundt mellem forskellige målgrupper, kategorier, indsatser o.l. - som når man presser på en pølse; massen forbliver den samme, men den bliver fordelt anderledes (se Wergeland 1997).

### **Udvidelsen af muligheder for at flytte udsatte sociale klienter rundt**

Mulighederne for at presse de udsatte rundt mellem forskellige målgrupper er med de seneste års reformer udvidet fra 10 målgrupper før d. 1-1-13 til 14 i dag jf. beskæftigelsesindsatslovens § 2 (Beskæftigelsesministeriet 2003). Om kommunerne eksempelvis lander på fleksjob, førtidspension eller ressourceforløb afhænger til dels af begreberne og meningskonstruktionerne, kommunen knytter an til (se model 1 nedenfor). Med

reformen af fleksjob og førtidspensionsområdet fra d. 1-1-13 udvides målgruppen til fleksjob nedefter ved at relancere 'aktualitetsbegrebet' på fleksjobområdet.

Forestillingen om, at den aktuelle situation skal sættes i parentes, blev indført med arbejdsevnetoden, hvilket behandles i artiklens analyse nedenfor. Det hedder sig, at så længe ens arbejdsevne er "*aktuelt lille*" og ikke "*permanent begrænset*", er det fleksjob frem for førtidspension, man skal have jf. beskæftigelsesindsatslovens § 70, stk. 2 (Beskæftigelsesministeriet 2003). Når arbejdsevnen aktuelt er meget lille, har kommunen mulighed for at bringe såvel fleksjob som ressourceforløb i spil. Hvornår ens arbejdsevne er permanent begrænset, og man dermed har ret til førtidspension, kan derfor være noget varierende, især fordi afsættet for ens vurdering siden arbejdsevnetoden har været, at man som udgangspunkt skal abstrahere fra ens aktuelle problemstillinger og i stedet se på udviklingspotentialer. Hvornår udviklingspotentialer ikke længere er til stede, kan der ikke entydigt godtgøres for. Så selvom Ankestyrelsens i deres principafgørelse 25-14 giver en retningslinje vedrørende grænsen mellem fleksjob på få timer og førtidspension, er det langt fra entydigt, hvornår man lander på førtidspension frem for fleksjob på få timer eller ressourceforløb. Hvis der skal være tale om fleksjob på få timer, skal der være en reel og begrundet forventning om, at arbejdsevnen kan udvikles inden for en rimelig periode. Med Ankestyrelsens praksisundersøgelse *Fleksjob til borgere med aktuelt meget begrænset arbejdsevne* præsenteres en række muligheder, som kommunerne kan knytte an til for at kunne godtgøre for, at der er et udviklingspotentialer, eksempelvis den enkeltes arbejdsidentitet og motivation eller overvægt, der kan reduceres ved kost- og motionsvejledning (jf. Ankestyrelsen 2016). Hvis det er uafklaret, om arbejds-

evnen kan udvikles, påpeger Ankestyrelsen, at "kommunerne skal være opmærksomme på muligheden for at iværksætte et individuelt tilrettelagt ressourceforløb" (Ibid., 11). En lille arbejdsevne, der fra en umiddelbar betragtning ville opfattes som permanent begrænset og dermed skulle have førtidspension, kan ved nærmere eftertanke ansues som værende en arbejdsevne, der er udfordret af komplekse problemstillinger med behov for en tværfaglig indsats i et ressourceforløb (se model 1 nedenfor). Dette kan kommunerne gøre med god ret, for som det fremgår af Ankestyrelsens principafgørelse 24-14 er der "et vist overlap mellem fleksjob på få timer og ressourceforløb, hvor begge ordninger efter en socialfaglig vurdering vil være relevante at anvende" (Ankestyrelsen 2014a).

1. at kunne forklare for, hvordan gruppen af sociale klienter for første gang udskilles som et særegent segment fra den øvrige befolkning fra midten af 1980'erne.
2. at kunne vise, hvordan arbejdsnormen indoptages og gøres alment gældende over for gruppen af sociale klienter.
3. at kunne redegøre for, hvordan udbredelsen af arbejdsnormen gør, at der lidt efter lidt opstår et nyt centralt velfærdsstatsligt politikområde, som er beskæftigelsespolitikken.
4. at kunne belyse at sociale klienter installeres med en særlig iboende antropologi, der kobles til en selvledelseslogik.

Model 1:

Målgruppe	Arbejdsevne	Udviklingspotentiale
<b>Ressourceforløb</b>	Aktuelle begrænsninger af arbejdsevnen pga. komplekse problemstillinger med behov for en tværfaglig indsats af en varighed på 1 til 5 år	Der er et udviklingspotentiale, som på sigt kan føre til beskæftigelse enten på normale vilkår eller alene føre til et fleksjob (jf. Ankestyrelsen 2014a).
<b>Fleksjob på meget få timer</b>	Aktuel lille arbejdsevne som anses for at være varig og væsentligt begrænset men ikke permanent begrænset	Der vurderes at være et udviklingspotentiale, som skal være en reel og begrundet forventning om, at arbejdsevnen kan udvikles inden for en rimelig periode (jf. Ankestyrelsen 2014b)
<b>Førtidspension</b>	Permanent begrænset til det ubetydelige	Der er intet udviklingspotentiale. "Det afhænger af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen" (Ankestyrelsen 2014c)

Med denne beskrivelse af baggrunden for artiklen er det nu tid til at gennemgå analyseresultaterne af studiet.

## Analyseresultater

De centrale forhold, som analysen fokuserer på, er:

I det følgende udfoldes de fire resultater ét for ét. Efterfølgende i diskussionen argumenteres der bl.a. for, at denne udvikling, som dette studie med ovenstående analyseresultater har fundet frem til, er helt central for den moderne velfærdsstats selvforståelse.

## 1. Analyseresultat: Konstruktionen af gruppen af sociale klienter som et særegent segment

Med SFI's anden række af socialreformundersøgelser i bind 6 og 7 fra 1984 og 1985 fremstilles gruppen af sociale klienter for første gang som et særegent segment, som adskilles fra den øvrige befolkning. Begreberne om socialgruppetilhørsforhold og levkår fra SFI's velfærdsundersøgelser gøres gældende, således at gruppen kan betragtes som mere eller mindre belastede set i relation til socialgruppetilhørsforhold og ophobning af dårlige levkår (se Jørgensen m.fl. 1984). Den grundlæggende ændring af måden at opfatte sociale klienter på, der sker fra midten af 80'erne, ses tydeligt af disse to citater. Her først den gamle opfattelse, hvor man ikke mente, at gruppen af sociale klienter udgjorde et særligt befolkningssegment:

*"Interessant ville det være, hvis man kunne finde frem til nogle klare demografiske variable (køn, alder, bopæl m.v.) som i særlig grad var karakteristisk for disse svage, sårbare grupper. Imidlertid viser [det sig] (...) At sådanne karakteristika næppe findes. Tværtimod viser det sig, at forhold som uddannelse, erhverv og bopæl næppe spiller nogen rolle overhovedet for, hvor længe en socialbegivenhed trækker ud, og at alder og køn hos de ramte kun har en forholdsvis underordnet betydning"* (From 1972, 160)

Her et citat fra 1985, som viser den ændrede opfattelse:

*"I næsten alle henseender udgør bistandsklienterne et skævt udsnit af befolkningen. Det gælder bl.a. med hensyn til alder, familiemønster, uddannelse (...). Det store flertal af klienter er enten ufaglærte arbejdere eller personer, som ikke normalt var erhvervs-mæssigt beskæftiget. Som helhed er klienter-*

*ne en befolkningsgruppe, der er dårligt stillet økonomisk, bolig-mæssigt og med hensyn til arbejds- og beskæftigelsesforhold"* (Rørbeck m.fl. 1985, 13).

Fra midten af 80'erne ændres måden at gå til gruppen af sociale klienter på, da man mener, at gruppen har en iboende egenlogik i sig, der adskiller den fra den øvrige befolkning. Denne nye måde at opfatte gruppen af sociale klienter på betyder, at man fremover må tage højde for denne egenlogik, dette afvigende segment har i sig, når man forholder sig til gruppen af sociale klienter. Tilgangen til gruppen af sociale klienter er blevet biopolitisk - en tilgang, der adskiller sig grundlæggende fra den klassiske velfærdsstats måde at gå til gruppen af sociale klienter på.

Med den klassiske velfærdsstat opfattede man hele befolkningen som potentielle sociale klienter. Dem der var blevet sociale klienter anså man for at være sårbare af mere eller mindre kompliceret karakter. Igennem implementeringen af 60'erne og 70'ernes socialreformarbejde, som strakte sig op til midten af 80'erne, opbyggede man en viden om, hvordan man blev sårbar og dermed mere udsat end andre. Den logik, der var indoptaget i den klassiske velfærdsstats socialpolitiske virke, var disciplin-dispositivets måde at tage afsæt i massen på for derefter at differentiere internt i den. Målet var at reintegrere alle former for afvig i normaliteten.

Model 2:

	Dispositiv	Mål med afvigerne overfor øvrig befolkning
Klassisk velfærdsstat	Disciplin	At (re)integrere dem, da de ikke adskiller sig grundlæggende fra den øvrige befolkning
Moderne velfærdsstat	Det biopolitiske	At belyse deres særegne egenlogik, der adskiller dem fra den øvrige befolkning

I det følgende skal vi se på, hvordan denne biopolitiske interesse for gruppen af sociale klienter kobles til *en norm om et aktivt liv på arbejdsmarkedet* (arbejdsnormen). Denne kobling transformerer social- og arbejdsmarkedspolitikken til noget grundlæggende andet end tidligere set. En transformation, der sker henover en periode på ca. 10-12 år, hvori det nye politikområde, som er beskæftigelsespolitikken, bliver til.

## 2. Analyseresultat: Iværksættelsen af arbejdsnormen

Man begynder fra slutningen af 80'erne at retlede gruppen ud fra arbejdsnormen. Det er dog ikke hele gruppen af sociale klienter, man er i stand til at retlede i første omgang. Kategorierne 'de udstødningstruede' og 'de udstødte' etableres med SFI's undersøgelse *De fattigste i Danmark* fra 1987, hvor det er den manglende relation til arbejdsmarkedet, der beskrives som årsagen til de øvrige problemer. For de udstødningstruede bliver opgaven 'integration på arbejdsmarkedet', hvor det for de udstødte handler om at undgå, at de går til grunde. *Ensomhed/social isolation* og *inaktiv/passiv livsførelse* etableres som centrale begreber, som man skal lede de sociale klienter væk fra.

*"Over en bred socialpolitisk front vil det være nødvendigt at sætte ind på, at de dårligt stillede i samfundet ikke blot overlever fysisk, men at de aktivt hjælpes i socialt, kulturelt og psykisk udviklende processer med sigt på reintegration i arbejdslivet og samfundslivet"* (Hansen m.fl. 1987, 21).

Dette meningsreservoir af begreber, som etableres med SFI's rapporter, som *De fattigste i Danmark* og andre samtidige rapporter, gør, at man bl.a. fra politisk side efterhånden kan beskrive tilgangen som en 'aktivlinje'. Dette ser man fra omkring 1990 i første omgang med regerings Sauntehus-plan, som var erhvervs- og uddannelsesmæssige aktiviteter rettet mod unge under 30 år. Herefter socialministeriets pilotprojekter *Der er brug for alle*, som etableres i en række kommuner rettet mod forskellige grupper af sociale klienter, der dannede spydspids for de kommunale tilbud i kommunerne (Socialministeriet 1990).

Modsat i dag er opfattelsen, at de mest udsatte *ikke* vil kunne integreres på det almindelige arbejdsmarked, men på det man betegner som 'det tredje arbejdsmarked', hvor fokus er at optimere livskvaliteten (se model 3 nedenfor). Opfattelsen er, at det primært er de frivillige, som har kompetencen til at tage sig af gruppe af udsatte. Med det, der betegnes som 'det andet arbejdsmarked', er opfattelsen, at de sociale klienter, der har behov for denne indsats godt på sigt, vil kunne integreres på det ordinære/første arbejdsmarked, hvis de får relevante aktiveringstilbud, der vedligeholder den enkeltes forudsætninger for dette. Man forsøger at skelne mellem, hvad der er et social- og et arbejdsmarkedspolitisk anliggende. Det påpeges, at det tredje arbejdsmarked er socialpolitisk interessant, da socialpolitikken modsat arbejdsmarkedspolitikken er individorienteret. På det tredje arbejdsmarked skal den enkelte have tilbud, som er tilpas-



set den enkelte (Hassenkam 1992). For den øvrige gruppe af sociale klienter bliver det mere uklart præcist, hvilke indsatser der er social- eller arbejdsmarkedspolitiske.

Først med udformningen af arbejdsevne-metoden fra 1998 til 2000 – hvor Socialministeriet hyrer et konsulentfirma, som foretager pilotprojekter i kommuner – ud-

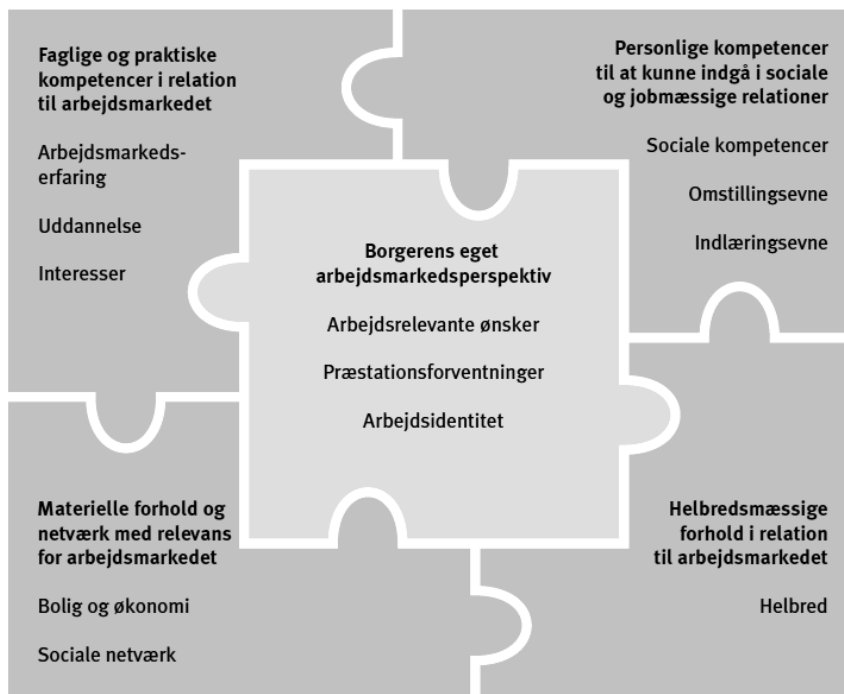
Model 3:

Kategorier	Typer af arbejdsmarkeder	Mål	Organisatoriske socialstrukturer til at håndtere forskellige kategorier
Udstødte	Det tredje arbejdsmarked	Undgå at de går til grunde og optimere deres livskvalitet	De frivillige
Udstødningstruede	Det andet arbejdsmarked/aktivlinjen	Integration på arbejdsmarkedet	Det offentlige/ kommunerne

Beskæftigelsespolitikken var endnu ikke etableret på området, men konturerne til den var i sin vorden, og man begyndte at få svært ved at skelne mellem en social- og en arbejdsmarkedspolitisk indsats. Forestillingen om forskellige typer af arbejdsmarkeder, der fungerer som efterslæb til det ordinære arbejdsmarked, erstattes efterhånden af forestillingen om 'det rummelige arbejdsmarked'. Dette sker med Socialministeriets kampagne *Det angår os alle* fra 1994, hvor man begyndte at tale om, at virksomhederne og det offentlige i fællesskab kan løse opgaven med at få flere sociale klienter indsluset på arbejdsmarkedet. Med lanceringen af at alle potentielt set skal kunne rummes på arbejdsmarkedet, og efterfølgende tilblivelsen af 'arbejdsevnebegrebet', får man et begrebsapparat til at gøre arbejdsnormen gældende med over for hele gruppen af sociale klienter.

Arbejdsevnebegrebet lanceres i forbindelse med udformningen af aktivloven fra 1998. I første omgang defineres begrebet negativt i et opgør med erhvervsevnekriteriet, der er bagudrettet og fokuserer på barrierer ud fra den enkeltes medicinske diagnose. Med arbejdsevnebegrebet gør man gældende, at fokus skal være fremadrettet, og det skal handle om, hvad man kan, eller hvad man kan bringes til at kunne.

vikles der et begrebsapparat, som bliver afgørende for måden at opfatte sociale klienter på. Man får mulighed for at koble alle aspekter af den enkelte sociale klients livssituation til muligheden for at kunne komme i arbejde. Arbejdsevnevurderingen foretages ud fra en ressourceprofil, og denne vurdering bliver afgørende for tilkendelse af *"en ydelse og hvilken ydelse"* (Socialministeriet 2001, 75). Med ressourceprofilens 12 elementer er det målet, at den sociale klients samlede livssituation indfanges og kobles til en kommende arbejdssituation, således at relevante ressourcer udvikles, og der bliver taget hånd om barrierer, så den enkelte kan nærme sig arbejdsmarkedet. Alle forhold kan med ressourceprofilen være relevante at belyse herunder forhold i fritid, eksempelvis kompetencer udviklet igennem fritidsaktiviteter, der kan konverteres til arbejdsliv. Omvendt kan fritiden også være en barriere, hvis der eksempelvis er stor diskrepans mellem, hvad man magter i fritiden set i relation til, hvad man kan præstere i arbejdssammenhæng. I centrum af ressourceprofilen - det, som opfattes som afgørende for at udvikle arbejdsevnen - placeres den enkeltes eget forhold til at komme i arbejde. Det beskrives som *"borgerens eget arbejdsmarkedsperspektiv"* (Socialministeriet 2001, 53).



De helbredsmæssige forhold er med arbejdsevnetmetoden flyttet ned fra tidligere trin højere status til formelt set at være på niveau med de andre forhold, som beskrives i modellen ovenfor. Med indførelsen af arbejdsevnetmetoden lanceres et tilbagevendende opgør mod at tillægge helbredsmæssige forhold en for stor betydning i forhold til, hvad der skal til for at få den enkelte i beskæftigelse. Man taler om et grundlæggende skift i perspektivet:

*"Arbejdsevnetmetoden udspringer af det værdiskifte i socialpolitikken, som blev introduceret i begyndelsen af 90'erne og som socialreformen i 1998 og senest aftalen om det rummelige arbejdsmarked og førtidspensionsreformen er udtryk for. Op gennem 1970'erne og 1980'erne afspejlede socialpolitikken – konkret udmøntet i bistandsloven – et menneskesyn, som fokuserer på, at mennesker er "ramt" af sociale omstændigheder eller sygdom og dermed af proble-*

*mer og begrænsninger. (...) Særligt i forhold til førtidspensionssager har der været fokus på lægefaglige forklaringer på manglende erhvervsevne" (Socialministeriet 2001, 21).*

I de sidste 5-10 år har der været et specifikt opgør mod psykiatriske diagnoser, især fordi et stigende antal unge med psykiske diagnoser fik tilkendt førtidspension. Dette opgør førte til fleksjob og førtidspensionsreformen fra d. 1-1-13. Psykiske problemstillinger fremstilles som midlertidige tilstande, og kravet om vedvarende udvikling skærpes. Det påpeges, at det er bekymrende, at mange med psykiske problemstillinger havner på førtidspension, når mange på sigt får det bedre. Endvidere påpeges det, at dem, der har fået førtidspension pga. en psykisk lidelse og har fået det bedre, ikke ønsker at forlade førtidspensionen (Regeringen 2010). For dem, hvor det er åbenbart, at de aldrig bliver i stand til et liv

med arbejde, skal førtidspension dog stadig være en mulighed. Udgangspunktet er dog, at psykiske lidelser ikke hører med i denne kategori. Det må konstateres, at udsatte sociale klienter befinder sig i et krydspres mellem beskæftigelsesystemets opgør med især udbredelsen af psykiatriske og diffuse diagnoser og behandlingssystemets modsatte interesse. Denne problematik behandles i diskussionen.

Med arbejdsevnetometoden og matchkategorierne, som behandles nede i analysen, får man et redskab til at *"fastholde et arbejds-markedsperspektiv for alle"* (CABI 2005, 43). Der er således skabt et semantisk begrebsapparat til at gøre arbejdsnormen gældende med overfor hele gruppen af sociale klienter. I det følgende skal vi se på, hvordan den organisatoriske socialstruktur tilpasses denne semantik.

### 3. Analyseresultat: Etablering af beskæftigelsesområdet

Beskæftigelsespolitikken opstår med udbredelsen af arbejdsnormen, der etablerer sig med det korrigerende ordensprincip som sit *raison d'être*. Dets primære opgave bliver vedvarende at forholde sig til, hvilke indsatser der kan iværksættes overfor dem, som afviger fra normen, samt at sikre, at arbejdsnormen udbredes til stadig flere og stadig mere intensivt. Dette er med henblik vedvarende at retlede afvigerne og fastholde arbejdsnormen som ufravigelig (se Raffnsøe m.fl. 2008).

Hele den organisatoriske socialstruktur, der er etableret til at tage hånd om de sociale klienter, ændres med beskæftigelsespolitikken indtog lidt efter lidt. Det er lige fra de frivillige organisationers rolle til hele den offentlige administration i kommuner, stat etc. De frivilliges rolle ændres gradvist fra at være et alternativ til det offentlige til at være accepteret som et adskilt særegent domæne ved siden af det offentlige, som

det offentlige skal samarbejde med, således som det fremgår af servicelovens daværende § 115 (Socialministeriet 1998). Med beskæftigelsesindsatsloven fra 2003 skal opgaver, der ønskes udført overfor de sociale klienter, sendes i licitation, hvormed de frivillige omdannes til anden aktører, og de byder ind på de opgaver, som kommunerne ønsker udført (jf. Beskæftigelsesministeriet 2003).

I forhold til den offentlige administration etableres beskæftigelsesministeriet i 2001, og kort tid efter etableringen får det til opgave at udføre en række af de tiltag, der er vedtaget med det brede politikforlig *Flere i arbejde*. I regeringsoplæg forud for forliget påpeges det: *"Mange flere skal ud af passiv forsørgelse og ind på arbejdsmarkedet. Det er en betingelse for at sikre fremtidens velfærd"* (Beskæftigelsesministeriet 2002, 4). I kommunerne bliver det med kommunalreformen, som implementeres i 2006 og 2007, et krav, at beskæftigelsesindsatsen *"bliver varetaget af en særskilt del af den kommunale forvaltning. Det betyder, at denne særskilte del af forvaltningen skal udføre opgaver, der er afgrænset i forhold til den øvrige kommunale forvaltning, herunder i forhold til (...) det sociale område"* (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2005, 15). Der markeres et klart skel mellem en social og en beskæftigelsesindsats, hvor der tales om to sideordnede og parallelle indsatser. Der etableres jobcentre i kommunerne, som får til opgave at iværksætte en beskæftigelsesindsats over for hele gruppen af sociale klienter:

*"Jobcentret er tovholder i beskæftigelsesindsatsen for alle (...) Både de, der er tæt på arbejdsmarkedet, og de, der har brug for mere støtte til at finde – eller genfinde – fodfæstet"* (Ibid., 6).

Med alle disse ændringer af den organisatoriske socialstruktur er der sket en tilpas-

ning i forhold til det semantiske begrebsapparat med henblik på at kunne fastholde og intensivere arbejdsnormen over for hele gruppen af sociale klienter. I det følgende skal vi se på, hvordan arbejdsnormen inderliggøres i forhold til de sociale klienter ved at etablere gruppen med en iboende antropologi, som kobles til en liberal selvledelseslogik.

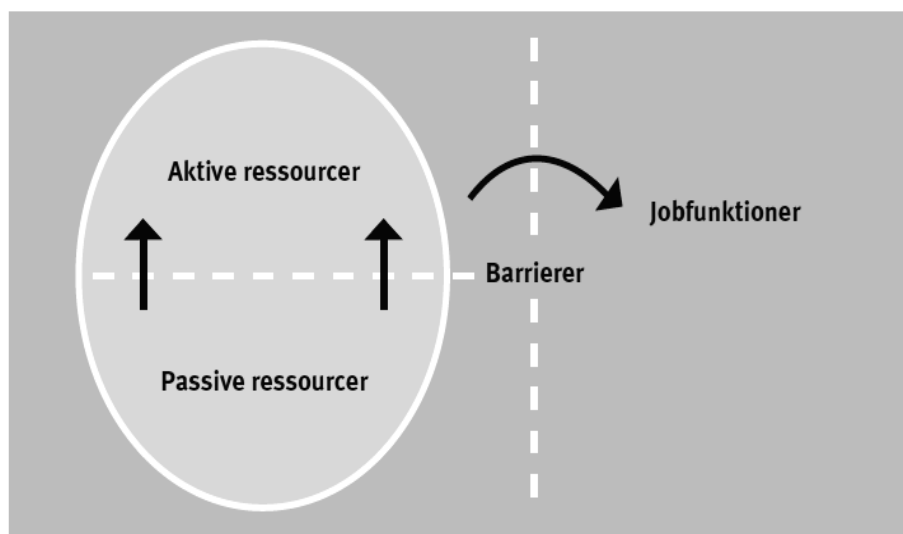
#### 4. Analyseresultat: De sociale klienters iboende antropologi og etableringen af en radikal selvledelse

Ligesom et agern har en iboende potentialitet for at blive til et egetræ bliver opfattelsen, at den enkelte sociale klient har en iboende potentialitet for at komme i beskæftigelse uanset den enkelte sociale klients aktuelle beskaffenhed.

Dette tanksæt udvikles med indførelsen af arbejdsevnetoden, hvor begreberne 'passive' og 'aktive ressourcer' lanceres. Med de begreber kan man anskue den enkelte sociale klient som en, der har nogle ressourcer, der muligvis aktuelt er passive, men som med den rette indsats kan udvikles og gøres gældende på arbejdsmarkedet (Socialministeriet 2001).

Denne semantik gør, at man kan opfatte den enkelte sociale klient som en potentiel arbejdskraft uanset omfanget af problemer. Dette begrebsapparat videreudvikles med de fem matchkategorier, der ligesom arbejdsevnetoden er udviklet i samarbejde med en ministeriel enhed og et konsulentfirma gennem pilotprojekter i kommuner. Med dette redskab skal sociale klienter indplaceres i en af fem matchkategorier, så man kan se, hvor tæt man udviklingsmæssigt er på at være en arbejdskraft. Den løbende indplacering af den enkelte sociale klient er tænkt som en udviklingstrappe, hvor den aktuelle matchgruppeindplacering kun siger noget om den nuværende situation. *"Det betyder at matchvurderingen ikke i sig selv siger noget om borgerens udviklingspotentiale og muligheder for at komme i arbejde i et fremadrettet perspektiv"* (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004, 42).

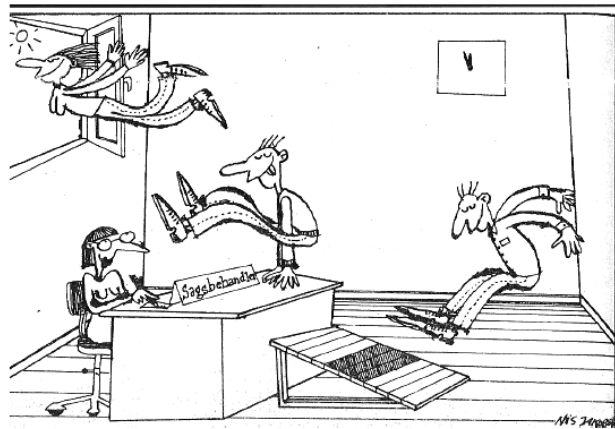
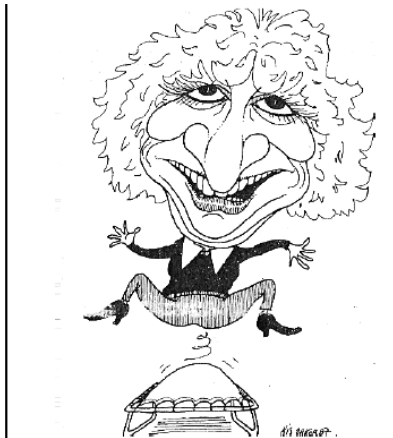
Med arbejdsevnetoden og matchkategorierne får man begreber til at sætte den enkeltes aktuelle situation i parentes og tænke den enkelte ind i en udviklingsproces. Denne logik har man koblet til en liberal selvledelseslogik, hvor den enkelte sociale klients selvforhold er afgørende for,



at denne ledelsesform kan gøres gældende. Denne liberale ledelsesrationalitet handler om, at myndigheden for at kunne lede mest optimalt skal kunne beherske en selvbe-grænsningens kunst og forstå, at der er forhold, en ledelse skal afstå fra at lede, hvor det er uklogt at gribe ind (Raffnsøe 2002). Installeringen af det rette selvforhold hos sociale klienter har været undervejs siden slutningen af 80'erne, hvor man begynder at gøre den enkelte sociale klients ansvar og motivation til noget vigtigt. I tidsskriftet *Socialrådgiveren* har man i 1987 en debat om, at de sociale klienter skal mægtig- og myndiggøres, dvs. gives 'empowerment'. Det er i første omgang den daværende socialminister Mimi Jakobsen, der foreslår sammenligningen af indsatsen med en trampolin. I tidsskriftet *Socialrådgiveren* foreslår man i stedet springbrætsmetaforen, illustreret med nedenstående tegninger:

Empowermentbegrebet benyttes til at beskrive, at sociale klienter skal tage ansvar

gens hjælperforanstaltninger" (Jespersen 1999, 17). Det er dog først med arbejdsevne-metoden og dens begreb om 'eget arbejds-markedsperspektiv', at den enkeltes ledelse af sig selv kobles direkte og systematisk til muligheden for at komme i beskæftigelse. Med fleksjob og førtidspensionsreformens ressourceforløb tales der ikke længere om den enkeltes ansvar eller eget arbejds-mar-kedsperspektiv, men derimod, som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, om 'ejerskab', som kobles til et 'pejlemær-ke', der er et beskæftigelsesmål, som enten er beskæftigelse eller uddannelse (Folketinget 2012 ). Dette beskæftigelsesmål nedfæl-des i dag for alle beskæftigelsessystemets målgrupper i, hvad der hedder Min Plan, og nogle målgrupper skal også have en rehabi-literingsplan jf. beskæftigelsesindsatslovens kapitel 9 (Beskæftigelsesministeriet 2003). Planerne inden for beskæftigelsesområdet er at betragte som sociale kontrakter, der handler om at konstruere sociale klienter



*"Mimi har tidligere sagt at socialpolitikken skal fungere som en trampolin. Men på en trampolin hopper man op og ned uden at komme nogen vegne. Vi kalder vores oplæg for "Socialpolitikken som springbræt", for et springbræt giver den der bruger det, et afsæt for at komme videre"* (Socialrådgiveren 1987, 4).

og være aktive. Karen Jespersen påpeger: "Empowerment står i modsætning til mennesket som passiv modtager af forvaltning

som rorgængere for egen udvikling i retning af beskæftigelse (jf. Andersen 2003). Realiseringen af den enkelte sociale klients

iboende antropologi må den enkelte således tage ejerskabet over ved at følge de aftalte indsatser, der leder den enkelte i retning af det aftalte beskæftigelsesmål.

Fra statslig side appelleres der til, at kommunerne indoptager empowermentlogikken i deres virke. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) under beskæftigelsesministeriet har bl.a. tilbudt puljemidler til ressourceforløb under overskriften *Empowerment-projekt for unge og voksne* (se STAR.dk). Med disse midler fra STAR, som kommunerne kan søge, vækster private konsulentvirksomheder ved at tilbyde kommunerne assistance til at få denne empowermentlogik implementeret. Marselisborg skaber eksempelvis profit i overensstemmelse med denne logik på følgende måde:

*”Vi er i gang i 9 jobcentre men mener vi har udviklet en model, som vil være relevant i de fleste jobcentre. (...) Vi har oversat og omsat empowermentbegrebet til driften i jobcentre gennem en kombination af kompetenceudvikling og supervision”* (Marselisborg 2014, 10).

Det er dog ikke kun private virksomheder, der bidrager til at få den logik implementeret i kommunerne. Foruden STAR kan den selvejende institution under beskæftigelsesministeriet CABI også nævnes. CABI producerer bl.a. begreber og viden omhandlende, hvordan denne empowermentlogik iværksættes mest hensigtsmæssigt i arbejdet med de udsatte sociale klienter i kommunerne. 'Best practice'-eksempler benyttes ved eksempelvis at vise, hvordan en koordinerende sagsbehandler har taget denne selvledelseslogik til sig i sit vokabular:

*”Deltagerne skal fra første dag opleve, at de emner de selv tager op, bliver taget alvorligt.*

*Inddragelsen skal være synlig fra dag ét, så deltagerne oplever, at vi kommer dem i møde på deres vigtigste udfordringer og indsatser. Det er empowerment og recovery i praksis. (...) Vores erfaring er, at når jeg møder borgeren efter opstartsforløbet, har borgeren allerede øvet sig i at være ekspert i sit eget liv. Det har de øvet sig på i ressourceværkstedet uden for den myndighedsrelation, der er mellem sagsbehandler og borger”* (CABI 2015)

## **Diskussion – Arbejdsnormen, velfærdsstaten og behandlingssystemet**

Formålet med artiklen er som beskrevet i indledningen at komme med bud på baggrunden for og konsekvenserne af, at beskæftigelsesperspektivet er blevet stadig mere udbredt og intensiveret over for gruppen af udsatte sociale klienter. Artiklen er kommet frem til følgende forklaringer og ændringsforslag:

1. Den moderne velfærdsstat har taget beskæftigelsespolitikens logik til sig som et grundvilkår, der ikke sættes spørgsmålstegn ved – et episteme. For den moderne velfærdsstat er det afgørende, at arbejdsnormen fastholdes som ufravigelig. Om de udsatte sociale klienter kommer i beskæftigelse eller ej er underordnet.
2. Side om side med beskæftigelsessystemets ekspanderende logik opererer behandlingssystemet med dets omsiggribende patologiseringslogik. De to logikker er blinde overfor hinanden, og de udsatte sociale klienter befinder sig i et krydspres mellem disse to logikker. Selvom de er blinde overfor hinanden, understøtter beskæftigelsessystemets vedvarende krav om arbejdsevneoptimering behandlingssystemets patologiseringslogik uintenderet, så udsatte sociale klienter får stadig

flere diagnoser, inden de på sigt ender på varig forsørgelse.

3. De mest udsatte sociale klienter – hvor bedring ikke kan udelukkes, men hvor der ikke kan sammensættes et ressourceforløb, der peger i retning af et reelt beskæftigelsesmål – bør tilbydes et helle på et tredje arbejdsmarked, hvor fokus er at forbedre deres livskvalitet. Det foreslås, at denne gruppe tilbydes en midlertidig førtidspension, som revurderes efter x antal år, tilsvarende det som blev indført på fleksjobområdet med reformen d. 1-1-13.

Punkterne gennemgås nedenfor.

### **1. Arbejdsnormen tjener den moderne velfærdsstat**

Det, der tidligere i artiklen blev omtalt som 'et umiddelbart paradoks', skal ses i en større sammenhæng, som har med logikken for den samlede velfærdsstat at gøre. Når kravet om at udvikle ens arbejdsevne er blevet stadig mere ekstremt, og alle lader sig underordne denne logik, er det, fordi den moderne velfærdsstat har indoptaget beskæftigelsesens logik i sit virke, som er et individualistisk fokus på at optimere den enkeltes arbejdsevne. Det er, hvad man kan betegne som den moderne velfærdsstats *episteme* (jf. Foucault 1999). De historiske mulighedsbetingelser for, at dette er blevet sådan, hænger sammen med den logik, der er skabt, som beskæftigelsesystemet er etableret til at tage hånd om. Denne logik betinger vores måde at tænke velfærdsstat på.

Ove K. Pedersen er med sin analyse af den moderne velfærdsstat, som han betegner 'konkurrencestaten', kommet frem til samme overordnede beskrivelse af udviklingen fra den klassiske velfærdsstat, der "*havde til opgave at skabe lighed mellem*

*landets borgere, har konkurrencestaten til formål at udnytte den enkeltes arbejdsressource"* (Pedersen 2011, 280). Hvor Ove K. Pedersen har redegjort for udviklingen af velfærdsstaten fra et makroperspektiv, har denne artikel vist, hvordan udviklingen af den moderne velfærdsstat har fundet sted med afsæt i gruppen af udsatte sociale klienter. I forlængelse af Ove K. Pedersen og denne artikel er det opfattelsen, at den afgørende grund til, at udsatte sociale klienter skal fastholdes i en position, hvor de vedvarende er på vej fra den ene målgruppe, indsats, projekt etc. til det andet, ikke er, fordi man har en forventning om, at de vil udgøre en forskel for den samlede arbejdsstyrke. De fastholdes derimod i denne position, hvor de presses rundt mellem forskellige målgrupper, forløb etc. (jf. pølsemodellen), fordi arbejdsnormen for den moderne velfærdsstat er ufravigelig.

### **2. Krydspresset mellem udbredelsen af arbejdsnormen og den omsiggribende patologisering**

Meget tyder på, at et liv, hvor man vedvarende er henvist til at være på vej mod et arbejdsmarked, som man aldrig bliver en del af, medfører psykiske problemstillinger. Af rapporten *Danskernes Sundhed - Den Nationale Sundhedsprofil 2013* fremgår det, at andelen, der vurderer deres mentale helbred som 'dårligt', er markant højere blandt udsatte sociale klienter (betegnet 'andre uden for arbejdsmarkedet' i rapporten) end alle de øvrige grupper. Hvor procentandelen for de beskæftigede er 7,3, er den 42,8 for udsatte sociale klienter (Sundhedsstyrelsen 2014).

Mange udsatte sociale klienter befinder sig i en situation, hvor den manglende evne til at forsørge sig selv skyldes personlige, sociale såvel som helbredsmæssige problemstillinger. Behandlingssystemet lukrerer på, at de befinder sig i denne udsatte situation.

Det stiller i stigende grad det psykiatriske diagnoseapparat til rådighed for gruppen, herunder de såkaldte funktionelle lidelser - eksempelvis fibromyalgi, som er tilstande, hvor der ikke er nogen objektiv, lægelig forklaring på symptomerne. Opfattelsen er dog, at anerkendelse først opnås, hvis tilstandene kan begrundes patologisk. Den enkelte har et ønske om en diagnose, der tales om 'selvpatologisering' (Brinkmann 2010b). Deres komplekse og diffuse problemstillinger reduceres til alene at være udtryk for sygdom, hvilket behandlingssystemet med dets iboende ekspansionslogik, der handler om at sygeliggøre stadig flere tilstande, understøtter (jf. Brinkmann 2010a).

Sideløbende hermed har beskæftigelsessystemet, som beskrevet i analysen, søgt at nedtone de medicinske diagnosers betydning i de senere år, især udbredelsen af de psykiatriske diagnoser. Når beskæftigelsessystemet opererer ud fra en logik om, at udsatte sociale klienter skal abstrahere fra deres aktuelle problemfyldte situation, for i stedet at fokusere på at udvikle arbejdsevnen, er det blindt overfor behandlingssystemets ekspansionslogik. Hverken behandlingssystemet eller beskæftigelsessystemet har tilstrækkeligt blik for, at de udsatte sociale klienter befinder sig i dette krydspres mellem hver deres modsatrettede logikker. I artiklen påstås, at der er en sammenhæng mellem det stigende antal udsatte sociale klienter, der diagnosticeres med psykiatriske og diffuse diagnoser, og det stadige mere intensiverede krav om udvikling af arbejdsevnen. De vil undervejs få stillet stadig flere diagnoser, og til sidst vil de komme på varig forsørgelse, når der ikke længere kan argumenteres for et udviklingspotentiale. Dette er stik mod intentionerne med reformerne.

En anden analyseoptik på dette krydspres finder man med Nanna Mik-Meyers analyse af udsatte sociale klienter med diffuse

problemstillinger (Mik-Meyer 2010). Hun belyser fra et mikrosociologisk perspektiv, hvordan behandlingssystemet patologiserer forhold, der ikke er åbenlys sygdom. Ifølge Nanna Mik-Meyers går lægerne på kompromis og tilbyder de udsatte sociale klienter med diffuse symptomer bestemte sygdomsidentiteter, i form af eksempelvis fibromyalgidiagnosen. Hun godtgør for, hvordan beskæftigelsessystemet tvinges til at acceptere denne diagnostik, da de kommer fra lægerne og behandlingssystemet (Ibid.).

### **3. Relanceringen af et tredje arbejdsmarked**

Udover at flere udsatte sociale klienter pga. dette krydspres sandsynligvis kommer på varig forsørgelse, er vejen til at få en førtidspension for dem med alvorlig psykisk sygdom også blevet længere. Tilkendelseskriteriet for førtidspension er indskærpet med fleksjob og førtidspensionsreformen fra d. 1-1-13. Tilstande, der kan anskues som værende åbenbar formålsløse at udvikle, reduceres væsentligt. Psykisk sygdom er stort set ekskluderet på forhånd. Alvorlige psykiske syge henvises til ressourceforløb, selvom de indsatser, der peges på, reelt ikke vil ændre på deres mulighed for at komme i arbejde. Når det omhandler psykisk sygdom udvides kriterierne for, hvornår det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen (jf. model 1).

Artiklen foreslår en relancering af et tredje arbejdsmarked på linje med det, man opererede med i forbindelse med opkomsten af den moderne velfærdstat (jf. model 3). Et tredje arbejdsmarked, forstået som et helle for den gruppe af udsatte sociale klienter, hvor der er et spinkelt håb om bedring, men hvor der samtidigt ikke kan peges på indsatser, der vil kunne udvikle deres arbejdsevne i retning af et beskæftigelsesmål. Det foreslås, at denne gruppe tilkendes en midlertidig førtidspension, tilsvarende som det blev



gjort med fleksjob, der blev gjort midlertidigt med reformen fra d. 1-1-13. For denne gruppe skal førtidspensionen revurderes efter x antal år. Arbejdsmarkedsperspektivet opgives derfor ikke permanent. Udviklingsperspektivet og den helhedsorienterede og tværfaglige indsats skal bibeholdes, men målet om integration på arbejdsmarkedet lægges til side og erstattes af et mål om at forbedre deres livskvalitet. Indsatserne i et sådan forløb kunne eksempelvis være et intensivt og koordineret samarbejde mellem socialforvaltning og psykiatri.

Et eksempel på en social klient, for hvem denne ordning kunne være relevant: En 44-årig kvinde, der er diagnosticeret som værende paranoid skizofren, der tilkendes et 3-årigt ressourceforløb uden en reel forventning om, at arbejdsevnen kan udvikles. Hun er isoleret i eget hjem, føler at hun er alene i verden og er ude af stand til at holde eget hjem. Hygiejne og ernæring kan hun ikke håndtere. Hun magter meget lidt social kontakt. Hjemmehjælp har hun fået bevilget to gange om ugen. En støttekontaktpersonordning er etableret. Hun er blevet tilknyttet distriktpsykiatriens opsøgende team kort tid før ressourceforløbets etablering. Indsatser, som rehabiliteringsteamet indstiller til, at ressourceforløbet skal bestå af, handler ikke om at udvikle arbejdsevnen, men derimod om at forbedre den helbredsmæssige og sociale situation. Rehabiliteringsteamet finder, at ressourceforløbet skal bestå af indsatser, der understøtter den igangværende behandling, og at det må afventes, hvordan hendes situation bliver på sigt, når hun kommer i et botilbud. Mulighederne for beskæftigelsesindsatser henkastes til en uvis fremtid, selvom det fra starten af synes at være en illusion. En tilkendelse af en midlertidig førtidspension med et mål om at forbedre hendes livskvalitet i samarbejde med psykiatri og

socialforvaltningen ville være en bedre løsning for hende end et ressourceforløb.

Tilsvarende denne artikels forslag om frisættelse fra kravet om udvikling af arbejdsevnen i forhold ovenstående gruppe lancerer Svend Brinkman i *Stå fast* et opgør med det velfærdsstatslige krav om vedvarende udvikling af den enkeltes arbejdsevne. Hans forslag er dog ikke rettet mod udsatte sociale klienter, men generelt søges der, hvad han betegner som et 'modsprø' til det omsiggribende udviklingsimperativ (Brinkmann 2014). Hans generelle mål om frisættelse med lanceringen af dette modsprø vil dog ikke i første omgang have nogen specifik effekt for gruppen af udsatte sociale klienter, da de som bekendt ikke kan modsætte sig det, som loven byder, hvis de vil bevare deres forsørgelse.

## Konklusion

I artiklen vises det, hvordan der fra midten af 1980'erne udskilles et særligt befolkningssegment af sociale klienter, og hvordan der op igennem 1990'erne installeres en arbejdsnorm, der retleder og inkluderer stadig flere fra gruppen af sociale klienter. I starten var man ikke i stand til at integrere alle, og man opererede med et tredje arbejdsmarked i forhold til den gruppe, som man ikke mente ville kunne inkluderes på det ordinære arbejdsmarked. Med forestillingen om det rummelige arbejdsmarked og arbejdsevnebegrebet har man udviklet et begrebsapparat til at koble hele gruppen af sociale klienter til en mulig fremtid på arbejdsmarkedet.

Med denne udvikling etablerer beskæftigelsesområdet sig som et nyt, selvstændigt og centralt velfærdsstatsligt politisk område. Organisationerne på området ændrer sig efterhånden, de frivillige organisationer får en helt anden rolle, de omdannes til anden aktør. I stat såvel som kommuner bliver beskæftigelsesområdet lidt efter lidt et auto-

nomt ressortområde. Med disse nye organisationer sikrer man, at arbejdsnormen kan fastholdes og intensiveres over for gruppen af sociale klienter.

Med arbejdsvejnemetoden inderliggøres arbejdsnormen i forhold til de sociale klienter ved, at man installerer de sociale klienter med en bestemt type antropologi, der lanceres som et iboende potentiale for at blive en arbejdskraft i en uvis fremtid. Man gør gældende, at man, uanset hvor langt den enkelte er fra at komme til at fungere på arbejdsmarkedet, skal man abstrahere fra den aktuelle situation. Matchkategorierne, og senere hen ressourceforløb og fleksjob på få timer, producerer og reproducerer begreber til at fastholde forestillingen om, at man skal abstrahere fra den aktuelle situation og i stedet fokusere på udviklingspotentialer.

Ved at etablere en selvledelseslogik søger man tillige at gøre de sociale klienter ansvarlige for, at de udvikler sig i retning af deres iboende potentiale for at blive en arbejdskraft. Denne selvledelseslogik har væ-

ret undervejs siden slutningen af 1980'erne, og den lanceres efterhånden som en empowermentlogik. For at sikre, at de sociale klienter leder sig selv i retning af deres iboende antropologi, konstruerer man styringsværktøjer i form af sociale kontrakter med et beskæftigelsesmål i horisonten. Dette styringsværktøj har man passende for nylig omdøbt til *Min plan* (Beskæftigelsesministeriet 2003).

Med dette apparatur, der er etableret igennem de sidste årtier i forhold til gruppen af udsatte sociale klienter, bliver den enkelte subjektiveret med en særegen logik. Denne kan fastholde vedkommende i et vadedsted, hvor der vedvarende iværksættes tiltag, som skal få det til at se ud, som om de er på vej væk fra den aktuelle situation, de befinder sig i. Forestillingen om inklusion af de mest udsatte sociale klienter er en illusion, der primært har til formål at understøtte, at arbejdsnormen fastholdes som ufravigelig.

## REFERENCER

- Andersen, Niels Åkerstrøm (1999): *Diskursive analysestrategier*, København, Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (2003): *Borgerens Kontraktliggørelse*, København, Hans Reitzels forlag.
- Ankestyrelsen (2014a): Principafgørelse 24-14, [www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk).
- Ankestyrelsen (2014b): Principafgørelse 25-14, [www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk).
- Ankestyrelsen (2014c): Principafgørelse 68-14, [www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk).
- Ankestyrelsen (2016): *Fleksjob til borgere med aktuelt meget begrænset arbejdssevne*, København, Ankestyrelse.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004): *Visitationsværktøjskassen*, København, Beskæftigelsesministeriet,.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2005): *Jobcenterguide*, København, Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2002): *Flere i arbejde - analyser af den beskæftigelsespolitiske indsats*, København, Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2003): *Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats LBK nr. 807 af 01/07/2015*. [www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk).
- Brinkmann, Svend (2010a): "Patologiserings-tesen: Diagnoser og patologier før og nu", i Brinkmann, Svend (red.): *Det diagnosticerede liv - sygdom uden grænser*, Århus, Klim.
- Brinkmann, Svend (2010b): "Patologiseringsformer: En kartografi over nutiden patologiseringsprocesser", i Brinkmann, Svend (red.): *Det diagnosticerede liv - sygdom uden grænser*, Århus, Klim.

- Brinkmann, Svend (2014): *Stå fast – et opgør med tidens udviklingstvang*, København, Gyldendal
- Brygger, Rasmus (2015): "Ressourceforløb bragte kun 14 i beskæftigelse" i Nyhedsbrevet Agenda september 2015, København, Dansk Arbejdsgiverforening.
- CABI (2005): *På kanten af arbejdsmarkedet*, København, Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- CABI (2015): "Cabi Nyt - Marts 2015" Aarhus, CABI.
- Ekspertgruppen (2015): *Nye veje mod job. For borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*, København, Ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats.
- Folketinget (2012): L 53 Forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love. www.ft.dk.
- Foucault, Michel (1982): "The Subject and Power", i Dreyfus, Hubert L. m.fl.: *Michel Foucault. Beyond Structuralism and Hermeneutics*, Chicago, The University of Chicago.
- Foucault, Michel (1994): "Retten til døden og magten over livet", i Foucault, Michel: *Viljen til viden*, Frederiksberg, Det lille forlag.
- Foucault, Michel (1999): *Ordene og tingene*, Viborg, Spektrum.
- From, Anders (1972): *Socialreformundersøgelserne IV, Social sårbarhed og modstandsdygtighed*, København, SFI pub. 53.
- Hansen, Finn Kenneth m.fl. (1987): *De fattigste i Danmark* København 1987, SFI pub. 166.
- Hassenkam, Henrik (1992): "Det tredje arbejdsmarked", i AKF Nyt, 3.
- Jespersen, Karen (1999): *Opgør med den ny fattigdom*, København, L & R Fakta.
- Jørgensen, Winnie m.fl. (1984): *Socialreformundersøgelserne 6, Klienternes levkår og problemer*, København, SFI pub. 130.
- København Kommune (2015): "Aftale om udsatte borgere - Sådan får vi udsatte i job", København. Luhmann, Niklas (1997): "Kunstsystemets uddifferentiering", i *Iagttagelser og paradoks*, København, Gyldendal.
- Luhmann, Niklas (2000): *Sociale systemer*, København, Hans Reitzels Forlag.
- Marselisborg (2014): *Beskæftigelse Nu*. nr. 12, Aarhus, Marselisborg Media.
- Mik-Meyer, Nanna (2010): "Min helt egen sygdom- Forhandling af sygdomsidentitet", i Brinkmann, Svend (red.): *Det diagnosterede liv – sygdom uden grænser*, Århus, Klim.
- Pedersen, Ove K. (2011): *Konkurrencestaten*, København, Hans Reitzels Forlag.
- Pedersen, Ove K. (2014): *Markedsstaten*, København, Hans Reitzels Forlag.
- Raffnsøe, Sverre (2002): *Sameksistens uden common sense*, bind 3, København, Akademisk Forlag.
- Raffnsøe, Sverre m.fl. (2008): *Foucault*, Frederiksberg, Samfundslitteratur.
- Regeringen (2010): "Forebyggelse, fleksibilitet og rummelighed. Reform af førtidspension og fleksjob", København, ISBN elektronisk publikation.
- Rørbech, Mette m.fl. (1986): *Socialreformundersøgelserne 7, Hvordan går det klienterne*, København, SFI pub. 136.
- Socialministeriet (1990): *Der er brug for alle - Nye muligheder*, Hotel Nyborg Stand, Rapport fra konference.
- Socialministeriet (1998): Lov om socialservice, LBK nr. 581 af 06/08/1998. www.retsinfo.dk.
- Socialministeriet (2001): *Arbejdsevnet metode. Metode til beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevnen*, København, Socialministeriet.
- Socialrådgiveren (1987): "Socialpolitikken som springbræt", København, Dansk Socialrådgiverforening, 20.
- Sundhedsstyrelsen (2014): *Danskeres Sundhed - Den Nationale Sundhedsprofil 2013*, København, Sundhedsstyrelsen.
- Wergeland, Ebba (1997): *Mot tusenårsskiftet med socialpolitikk fra 1800-tallet?* Foredrag holdt på Høstseminar, Norsk Attføringsforum.

**Peter Bülck**, Cand.scient.soc. og fagspecialist  
 Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen i Københavns Kommune  
 e-mail: peterbylck@hotmail.com