



# HJEMLØS, BORGER ELLER KLIENT?

---

*Homeless, Citizen or a Client?*



Gr. 11

NAEEM MUSHTAQ 52416

KATHERINE SANDBAEK 52958

CHARLOTTE KRISTINE RASMUSSEN 52751

PROJEKTVEJLEDER: KRISTINE JUUL

ANSLAG: 136.269

## **Forord**

I denne rapport fremlægges resultaterne af vores undersøgelse af, hvordan menneskesyn er reflekteret via socialpolitikken og, om hvordan hjemløse bliver klientgjort gennem hjemløsestrategien. Vi har udarbejdet undersøgelsen i forbindelse med vores tredje basisprojekt på den samfundsvidenskabelige bachelor uddannelse ved Roskilde Universitet. Vi retter i den forbindelse en tak til Dorrit Bruun Olesen, leder af Hørhuset i København, der med viden og åbenhed, tog sig tid til at besvare vores mange nysgerrige spørgsmål inden for hjemløseområdet. Ligeledes vil vi takke vores vejleder, Kristine Juul, der med stor tålmodighed har været en stor inspiration og støtte i den faglige proces.

## Indhold

Forord .....	2
Problemfelt.....	5
Projektdesign.....	8
Problemformulering .....	8
Underspørgsmål 1. Hvad er klientgørelse, og hvilken relation har der været mellem individ og stat? .....	9
Underspørgsmål 2. Hvordan kommer klientgørelse til udtryk i socialpolitikken? .....	9
Underspørgsmål 3. Hvad er statens hjemløsestrategi, og hvor genfindes klientgørelse heri? .....	9
Definition af hjemløshed i Danmark.....	9
Socialkonstruktivistiske videnskabsteoretiske standpunkt.....	11
Socialkonstruktivismen og dennes ontologi.....	12
Socialkonstruktivistisk epistemologi .....	12
Teori opfattelse indenfor socialkonstruktivismen.....	12
Et kritisk blik på socialkonstruktivismens ontologi og epistemologi .....	13
Valg af metode .....	13
Analysestrategi.....	13
Genealogi og dekonstruktion .....	13
Etiske overvejelser - forskerens rolle .....	15
Afgrænsning .....	15
Kvalitetsvurdering i et konstruktivistisk perspektiv .....	15
Generaliserbarhed.....	15
Validitet og reliabilitet .....	15
Teoriafsnit.....	16
Michel Foucault; hvordan?.....	16
Foucault og magt.....	17
Styringsteknologier.....	18
Genealogi.....	19
Analyseredskab.....	20
3 institutionelt skabte paradokser .....	20
Analyse .....	21
Hvad er klientgørelse, og hvilken relation har der været mellem individ og stat? .....	21
Klienten.....	21
Fattigdom og tiggeri .....	23
Fattighjælpens indførsel.....	23
De borglig og socialpolitikken.....	24

Socialpolitiske love .....	25
Industrialisering og kategorisering .....	26
Liberal Socialpolitik .....	27
Boligpolitik .....	28
På vej mod velfærdstaten.....	28
Velfærdstatens opkomst .....	29
Hvordan kommer klientgørelse til udtryk i socialpolitikken? .....	30
Hvad er socialpolitik?.....	31
Den offentlige sektor i Danmark .....	31
Velfærdsstaten og menneskesynet .....	31
Foucault og sociale rettigheder .....	38
Delkonklusion .....	39
Hvad er statens hjemløsestrategi, og i hvor høj grad genfindes klientgørelse heri? .....	40
Hjemløsestrategien .....	41
Hjemløsestrategiens 3 bostøttemetoder.....	47
Metoden Individual Case Management/ICM-metoden .....	47
Critical time intervention/CTI .....	50
Assertive community treatment (ACT).....	52
Eksklusionskriterier for målgruppen: .....	53
Delkonklusion .....	54
Konklusion .....	54
Perspektivering.....	57
Litteraturliste .....	59
Bilag 1 .....	61
Resumé .....	61
Bilag 2 .....	62
Abstract .....	62

## Problemfelt

Dette er et projekt om, hvordan der gennem offentlig forvaltning kan ske en klientgørelse af hjemløse i Danmark. Omdrejningspunktet for projektet vil være, hvordan socialpolitik afspejler et bestemt menneskesyn, samt hvordan dette menneskesyn kan ses i hjemløsestrategiens metoder.

I 2007 startede Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) en kortlægning af de hjemløse i Danmark. Kortlægningen gennemføres hvert andet år i uge 6. Formålet er blandt andet at danne et overblik over antallet af hjemløse, samt hvilke årsager der ligger til grund for hjemløsheden.

Antallet af hjemløse er stigende i Danmark, og det er især gruppen af unge hjemløse, som er steget. Ved kortlægningen i 2013 var antallet af hjemløse 5.820 personer, hvilket er en stigning på 10% siden 2009, hvor antallet var 5.290 personer (Benjaminsen & Lauritzen 2013: 31ff). Da denne gruppe er svær at måle på, er tallet dog ikke helt præcist. Mange af de hjemløse har individnære problemer i form af misbrug og/eller psykiske problemer, som rækker ud over hjemløsheden. Den stigning, der ses i antallet af hjemløse, er dog ikke en konsekvens af en stigning i antallet af personer med misbrugsproblemer og psykisk sygdom, men er i høj grad en konsekvens af forskellige strukturelle forhold, der gør sig gældende på området. I rapporten fra SFI påpeges der flere årsager til det stigende antal af hjemløse. En af årsagerne er en massiv boligmangel. Da finanskrisen rullede, begyndte en istandsættelse af mange boliger i de store byer, som København og Århus. Tanken bag denne indsats var at skabe arbejdspladser, som et forsøg på at sætte gang i økonomien. Renoveringen finansieres gennem huslejestigninger, og da en stor del af de hjemløse får kontanthjælp eller anden form for understøttelse, er de typer af boliger, der tidligere kunne anvises til ganske enkelt blevet for dyre. En anden strukturel årsag til hjemløshed er den såkaldte fleksible boligudlejning. Her ønsker man, at styrke beboersammensætningen i udsatte boligområder, hvilket betyder, at der stilles forskellige krav til de personer, som skal bo i disse områder. Det er blandt andet krav om tilknytning til arbejdsmarkedet. Ligeledes er der i Danmark ikke et fælles behandlingssystem til behandling af eksempelvis psykisk sygdom og misbrugsproblemer, men i stedet en opsplitning af disse systemer, der besværliggør behandlingsprocessen. Fordi man i Danmark arbejder ud fra en tanke om *Treatment First*, hvor det kræves, at personen igennem et behandlingsforløb viser sig parat til at kunne bo i egen bolig, udsætter dette også boligparathed. Ydermere er der mangel på bostøtte til de hjemløse, der får anvist en bolig, hvilket er en væsentlig hindring for, at personen kan opretholde en tilværelse i sin

egen bolig. Der mangler ligeledes bosteder til psykisk syge personer, hvor det vurderes, at bostøtte indsatsen ikke er tilstrækkelig (Benjaminsen 2013: youtube.com).

I 2009 lavede man en ny hjemløsestrategi, som blev etableret i kommuner med et højt antal af hjemløse. Her har man valgt at arbejde ud fra et princip om Housing First, hvor det vægtes, at personen får en bolig, før personen påbegynder i et behandlings forløb. I det omfang det vurderes nødvendigt, skal der følge bostøtte med til borgeren. Bostøtten består blandt andet i, at en case manager hjælper borgeren med at blive bedre til at forvalte sin hverdag i egen bolig. Herunder fungerer denne også som koordinator for de behandlingsforløb, som personen benytter sig af. Som vi refererede tidligere, er det netop et af problemerne ved behandlingssystemerne, at de ikke automatisk arbejder sammen (Rambøll & SFI 2013: 24).

Selvom de hjemløse er en sammensat gruppe af mennesker, hvor et stort antal har forskellige former for psykosociale problemer, så er et af fællestrækkene hos disse personer også, at deres situation udspringer af en form for udsathed.

I bogen "Udsat" optegner journalist og forfatter, Knud Vilby (2011), et billede af udsatte personer. En pointe i bogen er, at mennesker har forskellige forudsætninger for at leve et godt liv, og disse forudsætninger medfører i større eller mindre grad en form for udsathed. Det beskrives, hvordan gentagne nederlag i livet i sidste ende kan få et menneske til at opgive de krav, de stilles overfor. I bogen citerer han en af de ufaglærte arbejdere, som han interviewede i forbindelse med sine undersøgelser til en tidligere bog "*Alt hvad du ser på Sundholm, Kirkens Korshær og Kofoed er jo på en eller anden måde resultater af et liv med så mange nederlag at folk har opgivet*" (Vilby 2011: 67).

I dag er ufaglærte arbejdere, langt mere end tidligere, i fare for at miste deres job, da de ufaglærte jobs forsvinder. Det vil sige, at de personer, der i forvejen har dårlige forudsætninger stilles endnu dårligere. Ligeledes er kravene til effektivitet og udvikling steget på arbejdspladserne, og der bliver i mindre omfang plads til de personer, som ønsker eller fungerer bedst i en rutinepræget hverdag (ibid.: 66). På den måde ekskluderes bestemte typer mennesker fra arbejdsmarkedet, samtidig med en stadig mere udbredt retorik i samfundet omkring vigtigheden i, at mennesker bør tage vare på sig selv, og at de kun har værdi i kraft af deres bidrag til samfundet målt i kroner og øre (ibid.). I følge Vilby, er det blandt andet gennem arbejdet, at mennesker modtager anerkendelse, i kraft af de fællesskaber de indgår i. Den marginalisering, som af længerevarende eksklusion fra arbejdsmarkedet kan afstedkomme, kan få konsekvenser for personens andre nære relationer. Mennesker, som mister de fællesskaber, de tidligere var en del af, vil muligvis søge andre

fællesskaber. Et eksempel på en anden form for fællesskab kan være et fælleskab med en misbrugskultur, hvilket kan være med til at forringe personens muligheder for at vende tilbage til arbejdsmarkedet (Vilby 2011: 68).

Dette er ikke et forsøg på at sige, at alle hjemløse er ufaglærte personer, hvis problemer først starter, når de mister deres arbejde. Mange af de hjemløse er personer, hvis familienære relationer har været dårlige fra begyndelsen, og mange kommer fra en opvækst hos plejefamilier (Rambøll & SFI 2013: 43). Vilby synliggør i sin bog, hvordan det at være fattig på muligheder som barn kan have negative konsekvenser for det liv, personen kommer til at leve som voksen (ibid.: 24).

Ligesom Knud Vilbys fortælling blandt andet er en historie om, hvordan kravene til den enkelte ændrer sig i takt med overordnede samfundsændringer, beskriver også sociologen, Rasmus Willig (2014), hvordan det menneskelige fokus har ændret sig siden 80'erne og 90'erne. Dengang blev der ført en generel retorik om, at det var samfundets skyld. Willig argumenterer for, at fokus har flyttet sig, og at det nu i høj grad er personens manglende evner og omstillingsparathed, der ligges til grund for eventuelle fiaskoer.

Hans udsagn ligger fint i forlængelse af de resultater, som sociologerne Nanna Mik-Meyer, og Margaretha Järvinen, er kommet frem til i forbindelse med deres undersøgelser til bogen, *At skabe en klient*.

”Det som klienter typisk opfatter som arbejdsløshedsproblemer, økonomiske problemer, boligproblemer etc. bliver ofte transformeret til en individfokuseret diagnose, der utvetydigt afgør, at det er klienten, der er problemet. Denne transformation er det sociale arbejdes største problem i dag [...] Meget tyder på, at individfokuseringen i det sociale arbejde, er blevet stærkere i de seneste 15-20 år. Mens man i 1980'ernes sociale arbejde diskuterede klienternes levekår, fattigdomsproblemer og social marginalisering, er det i dag begreber som motivation, omstillingsparathed, udvikling og individuelt ansvar, der bliver betonet” (Järvinen & Mik-Meyer 2007: 12).

På den måde viser de generelle tendenser i samfundet sig også i de offentlige institutioner, og kan få betydning for den person, der er i kontakt med den offentlige sagsbehandling. Dette er en af de problematikker vi vil undersøge nærmere i dette projekt. For forholder det sig nu også sådan?

Nanna Mik-Meyer og Margaretha Järvinen påpeger i den forbindelse, hvordan det sociale arbejde ofte er betingede af nogle institutionelt skabte paradokser. Disse paradokser er strukturelt skabte, og påvirker, i hvilket omfang det er muligt, i det sociale arbejde at møde *det hele menneske*. I dette projekt, som handler om klientgørelse, skal for eksempel det at møde det hele menneske forstås i relation til de kategorier, som borgerene inddeles i, når socialarbejderen skal vurdere, hvilken hjælp personen er berettiget til. I vurderingen af borgeren kan disse paradokser, eksempelvis komme til udtryk ved, at borgeren ikke viser sig enig i den idé om personlig forandring, som institutionen arbejder ud fra (Järvinen & Mik-Meyer 2003: 19). Fordi identiteten, i Mik-Meyers og Järvinens forskning, skal forstås som noget, der forandres i samspil med andre, får den nye helhedsorienteret tilgang konsekvens i det sociale arbejde ved at borgerens identitet forandres og skabes i kraft af de problemkategorier, denne bliver placeret i. ”*En persons identitet opstår, fikseres og forandres i interaktion med andre mennesker, herunder i den interaktion, der foregår på diverse velfærdsinstitutioner*” (ibid.: 13). Vores projekt tager udgangspunkt i en socialkonstruktivistisk måde at betragte sandheder på. Her vægtes det netop, at sandheden er noget, som konstrueres, hvilket ligger godt i forlængelse af denne forståelse af, hvordan identiteter opstår.

Man kan betragte den måde, hvorpå staten forvalter på socialområdet gennem Foucaults begreb om styringsteknologi. En styringsteknologi er også en magtteknologi, og er en måde hvorpå staten kan styre borgerne mod et ønsket mål (Mik-Meyer & Villadsen 2007: 28). Derfor vil vi i dette projekt blandt andet beskæftige os med hjemløsestrategien ud fra den betragtning, at den kan forstås som en styringsteknologi, der søger at styre borgerne mod en permanent bolig. Denne strategi er dannet ud fra en specifik social politik, og derfor vil denne ligeledes have et fokus i vores projekt.

Fordi vi har fundet problemstillingen omkring, hvordan systemet klientgør borgere og konstruerer probleidentiteter, opstiller vi følgende problemformulering:

*Hvad er klientgørelse, og hvordan skabes klientgørelse af hjemløse gennem den offentlige sociale forvaltning?*

## **Projektdesign**

### **Problemformulering**

*Hvad er klientgørelse, og hvordan skabes klientgørelse af hjemløse gennem den offentlige sociale forvaltning?*



Besvarelsen af problemformuleringen vil ske gennem 3 underspørgsmål. Hvert underspørgsmål vil blive besvaret i et kapitel, der vil munde ud i en delkonklusion. Besvarelsen af problemformuleringen ud fra underspørgsmålene er som følger:

### **Underspørgsmål 1. Hvad er klientgørelse, og hvilken relation har der været mellem individ og stat?**

Formålet med dette kapitel er at se på, hvordan relationen mellem individ og stat har udviklet sig til at være et klientforhold. Der vil være en kort beskrivelse af de inativer og love, der blev brugt til at håndtere de socialt udsattes problemer, og de forskellige samfunds former, der henvises til i kapitlet, vil fortælle om, hvordan man opfattede de socialt udsatte.

### **Underspørgsmål 2. Hvordan kommer klientgørelse til udtryk i socialpolitikken?**

Formålet med dette kapitel er at undersøge den danske socialpolitik, med særlig fokus på bistandsloven og serviceloven. Vi vil undersøge, om disse to love afspejler forskellige menneskesyn, samt se på, hvilke betingelser loven sætter for socialarbejdet med de hjemløse. Derudover vil vi se på hvordan man gennem socialpolitikken kan se klientgørelsen.

### **Underspørgsmål 3. Hvad er statens hjemløsestrategi, og hvor genfindes klientgørelse heri?**

Formålet med dette kapitel er at undersøge hjemløsestrategien og dens metoder. I den forbindelse vil omdrejningspunktet for analysen være at se på, om man gennem en beskrivelse af strategiens metoder kan finde klientgørelsen. Ligesom i det forrige kapitel vil vi se på, om metoderne indeholder de institutionelle paradokser, som ofte er nogle af socialarbejdets betingelser. Ligeledes vil vi i relation til Foucaults begreb om *styringsteknologi* vise, hvordan strategien kan forstås som en magt eller styringsteknologi. Dette begreb vil ligeledes blive beskrevet i vores teorikapitel.

### **Definition af hjemløshed i Danmark**

Vi har i vores projekt fundet det relevant at indføre læseren i, hvordan man officielt definerer hjemløshed i Danmark. Det ønsker vi at gøre, fordi flere forskellige boligmæssige forhold gør sig gældende i definitionen af hjemløshed. I den forbindelse, har vi valgt at redegøre for den definition SFI anvender, når de udfører den nationale kortlægning af de hjemløse. Dette afsnit vil tage udgangspunkt i kapitel 2 i rapporten ”Hjemløshed i Danmark 2013”, som er udgivet af SFI.

Når SFI hvert andet år (siden 2007) laver en kortlægning over hjemløsheden i Danmark definerer de hjemløshed ved brug af den såkaldte ETHOS-klassifikation. ETHOS står for European Typology on Homelessness and Housing Exclusion. Formålet med at definere hjemløsheden ud fra denne klassifikation er blandt andet muligheden for at sammenligne graden af hjemløshed på tværs af de europæiske lande, som i givet fald anvender samme klassifikation.

I ETHOS-Klassifikationen ser man på personers boligsituation, og man inddrager ikke den overordnede sociale situation, som personen befinder sig i. Ved anvendelsen af denne definition ønsker man at udelukke årsager til og konsekvenser af hjemløsheden, og alene se på personens aktuelle boligsituation.

I rapporten udtrykkes det dog, at hjemløshed, som her er defineret ud fra personens bolig-mæssige situation, kan være et symptom på andre sociale problemer, som personen står med og/eller de strukturelle forhold, som karakteriserer samfundet på det tidspunkt, hvor undersøgelsen er blevet lavet. I den forbindelse fremhæver de også, at problemet vedrørende hjemløshed ikke alene kan løses ved at forbedre den overordnede boligsituation.

I klassifikationen tages der afsæt i tre dimensioner af hjemløshed. *Den juridiske, den fysiske og den sociale* dimension. Den juridiske dimension henviser til personer, hvis bolig ikke er beskyttet af loven. Ligeledes henviser den sociale dimension til de forhold, der gør sig gældende sådan, at en person ikke kan føre et socialt liv i sin bolig. På den måde inddrages de personer, som bor midlertidigt hos familie eller på herberg i definitionen, og definitionen henviser derved ikke blot til de personer, der kun opholder sig på gaden. I ETHOS-klassifikationen skelnes der således mellem fire forskellige kategorier ved defineringen af hjemløshed: *Personer uden opholdssted, usikker bolig, boligløshed og utilstrækkelig bolig*. I den forbindelse fremlægges den samlede begrebslige definition i rapporten som følgende:

”Som hjemløse regnes personer, som ikke disponerer over egen (ejet eller lejet) bolig eller værelse, men som er henvist til midlertidige boalternativer, eller som bor midlertidigt og uden kontrakt hos familie, venner eller bekendte. Som hjemløse regnes også personer uden et opholdssted den kommende nat” (Benjaminsen & Lauritzen: 19).

Ved udførelsen af undersøgelsen er anvendt nedenstående parameter for at vurdere, om en borger kan betragtes som hjemløs. Personen betragtes som hjemløs hvis personen:

1. Overnatter på gaden, i trappeopgang, i et skur eller lignende.

2. Overnatter på natvarmestue/værested med nødovernatning eller lignende
3. Overnatter på akut/midlertidigt botilbud som herberger og forsorgshjem.
4. Opholder sig på hotel, vandrerhjem eller lignende på grund af hjemløshed.
5. Bor midlertidigt og uden kontrakt hos familie, venner eller bekendte.
6. Bor i midlertidig udslusningsbolig uden permanent kontrakt.
7. Afsoner under Kriminalforsorgen, skal løslades inden for 1 måned og mangler en boligløsning.
8. Opholder sig på hospital/behandlingstilbud, skal udskrives inden for 1 måned og mangler en boligløsning.
9. Andet (Benjaminsen & Lauritzen: 17ff).

Man har altså på denne måde søgt at definere hjemløshed ud fra en boligmæssig situation, men fordi hele SFI's kortlægning af de hjemløse, som rapporten er et resultat af, har undersøgt de hjemløses sociale forhold generelt, er det også muligt at se en negativ relation mellem boligløshed og andre sociale problemer.

### **Socialkonstruktivistiske videnskabsteoretiske standpunkt**

Da socialkonstruktivismen søger at stille spørgsmål ved den givne sandhed, samt at problematisere og afsløre dekonstruktioner (Pedersen 2012: 187f), finder vi tilgangen anvendelig i forhold til at se på, hvordan *klientgørelse* kan være opstået. Vi er interesseret i at se, hvordan 'sandheden' om den hjemløse som klient er konstrueret, hvilke sandheder der er på spil, samt at påvise hvordan magthaver definerer virkeligheden. I den forbindelse vil vi se på, hvordan den herskende diskurs favoriserer, hvad der inkluderes og ekskluderes. Diskurs er en social ramme, der determinerer, hvad der kan siges om et givent emne, og er derfor en institutionel forankret måde at tænke på. Diskurs er tæt forbundet med forskellige teorier om magt, hvor det at kunne definere diskursen tit sidestilles med det at determinere virkeligheden. Der kan eksistere flere diskurser omkring det samme tema, og der foregår en stadig kamp om ordene, der skal afskildre verden - for eksempel distinktionen mellem at blive kaldt klient eller borger. Dette finder vi i god tråd med hele den socialkonstruktivistiske grundidé.

Hvis vi for eksempel havde valgt en positivistisk tilgang til emnet, kunne vi via traditionel positivistisk metode verificere en hypotese, om at socialpolitikken skaber klientgørelse. Vi ville så

indsamle empiri og udarbejde hårde data, der vil kunne besvare et spørgsmål, som for eksempel kunne lyde: hvilke socialpolitiske faktorer har en signifikant og statistisk betydning for sandsynligheden for klientgørelse af den hjemløse borger?

### **Socialkonstruktivismen og dennes ontologi**

Den socialkonstruktivistiske ontologi er anti-essentialistisk, og de ser virkeligheden konstrueret. Viden skabes intersubjektivt og i relation til historie, kultur og natur. Virkeligheden er kontekstuel og foranderlig, og standpunktet er, at der ikke er én sandhed, men forskellige perspektiver herpå. Den sociologiske virkelighed er et produkt af menneskets praksis, som leder til forskellige holdninger og til divergens i strategier. Den herskende diskurs inden for et felt, vil derfor være toneangivende for, hvad der tages som normen (ibid.: 188-190).

I forhold til Järvinen og Mik-Meyers teori om klientgørelse, er identitet konstrueret via de offentlige institutioner og kategoriseringerne, men netop denne identitet afspejler muligvis ikke hele sandheden for den hjemløse, hvilket vi vil komme mere ind på i analysen.

### **Socialkonstruktivistisk epistemologi**

I den socialkonstruktivistiske epistemologi bliver sandhed set som et synspunkt eller argument, der er i samspil med bestemte socialt institutionaliserede regler. Viden skabes relationelt i kommunikative processer. Opfattelsen er, at virkeligheden er konstrueret, og at vi derfor ikke objektivt kan observere eller beskrive 'den virkelige verden', som den er i sig selv. Sociale interaktioner er det skabende, og vi har vores eget perspektiv. Hvorfor en viden tæller, er det vigtige, da det skaber vores forståelse. Vores viden er ikke en spejling af virkeligheden (ibid.: 190f). Dette er modsat realismen og positivismen, der mener, at der hersker en korrespondens mellem årsag og virkning (Gilje 2012: 36).

### **Teori opfattelse indenfor socialkonstruktivismen**

Den teoretiske tilgang indenfor socialkonstruktivisme er kritisk konstruktivistisk. Forskellige konstruktioner anses som en magt udøvelse. Erkendelsesinteressen er kritik af dogmer og magt (Pedersen 2012: 191).

Fordi magt, ifølge Järvinen og Mik-Meyers, skaber identiteter, vil vi se på, hvordan det udspiller sig i socialpolitikken og hjemløsestrategien i relationen mellem stat og individ.

## Et kritisk blik på socialkonstruktivismens ontologi og epistemologi

I socialkonstruktivisme er alt konstrueret, intet 'er', hvilket bliver kritiseret fra de mere naturvidenskabelige inspireret retninger. For hvis alt er til tolkning, hvilken relevans har så en egentlig undersøgelse? Og er det fænomenet i sig selv, eller vores almen viden om fænomenerne, der er socialt konstrueret? Ligeledes kan man spørge, om det både er de sociale- og fysiske fænomener der er socialt konstrueret?

## Valg af metode

Relationen mellem individ og stat er socialt konstrueret. Vores problemformulering taget i betragtning, vil vi derfor benytte genealogisk dekonstruktion af socialpolitikken til at forstå, hvordan begreber, forståelser og autoriteter er blevet til. Udover det vil vi benytte hjemløsestrategien til at forstå, hvordan klientgørelse af hjemløse sker i nutiden. På den måde kan man argumentere for, at både selve individ-stat relationen og socialpolitikken, er dette projekts genstandsfelt. Vi vil bruge den genealogiske metode, til at undersøge om relationen er ændret til et klientforhold, hvor den hjemløse bliver kategoriseret via hjemløsestrategien.

## Analysestrategi

I analysens første og anden del benytter vi en genealogisk analyse af menneskesynet bagom socialpolitikken. Det vil vi bruge til at se nærmere på eventuelle paradigme skift i velfærdssamfundet og i den forbindelse, hvilke karakteristika der er ved et eventuelt ændret menneskesyn. I analysens tredje del bruger vi teoretisk konstruktivistisk analyse af *klientgørelse*. Vi ønsker ligeledes at se på mødet mellem stat og hjemløse sammenholdt med Foucaults styringsteknologier.

## Genealogi og dekonstruktion

Vi ønsker at forklare en sammenhæng mellem den socialt konstruerede socialpolitik og fænomenet *klientgørelse* som diskurs, via socialarbejderens ramme. Til dette vil vi benytte en genealogisk tilgang.

Genealogisk dekonstruktion er en del af perspektivismen, hvor man ved anti-essentialistisk ontologi anskuer samfundet som et begreb eller model med mange diskurser, og som institutionaliserede regler og rationaliteter, der er indlejret i individet. Denne opfattelse passer godt til vores ønske om at forstå relationen mellem stat og borger ud fra et kritisk magtperspektiv.

Genealogi bruges til at problematisere aktuelle måder at handle og tænke på. Kritiske tænkere, som Michel Foucault, anvender begrebet i studier af udøvelse af magt og styring. Da en ensrettet behandlingsmåde for, hvordan genealogi skal udføres, vil være i direkte strid med genealogiens holdning til normer, er der ingen klare fremgangsmåder inden for denne metode. Hvilke datakilder, der har relevans, er afhængig af det konkrete genstandsfelt. Dokumenter, blandt andet i form af rapporter, love og statistikker, rummer oftest flest informationer om handle- og tankemåder og er oftest let tilgængelige, men tv-udsendelser, interviews og båndudskrifter kan også være brugbare datakilder (Triantafillou 2010: 204ff).

Genealogi søger at repolitisere aktuelle former for magtudøvelse. Det realiseres ved en historisk analyse af særlige udvalgte praksisser, hvilket vi i vores projekt gør via en analyse over socialpolitikens udvikling fra starten af 1800-tallet til 2014. Vi har udvalgt nogle tidsperioder, som vi mener, kan tydeliggøre nogle essentielle udviklinger i forhold til socialarbejderens arbejdsramme, og hvordan rammen er sat efter en særlig politisk ”infrastruktur”, socialpolitikken. Med den genealogiske tilgang vil vi forsøge at analysere de mekanismer og procedurer, der ligger i socialpolitikken, samt se på hvilke teknikker der benyttes til at kategorisere og forme borgerne. Her mener vi, at hjemløsestrategien er en teknik til at afhjælpe hjemløses situation.

I dette projekt vil den genealogiske undersøgelse derfor bestå i at undersøge, hvordan relationen mellem individ og stat kommer til udtryk gennem tiden, samt hvordan socialpolitikken har ændret sig, med særlig fokus på Bistandsloven og Serviceloven, og hvordan disse love betinger klientgørelse i det sociale arbejde. Altså, hvordan er det gået til, at der sker en klientgørelse af de hjemløse i de offentlige institutioner? Denne måde at gå til sin undersøgelse på, er netop også præmissen i en socialkonstruktivistisk videnskabsteori, som er det videnskabsteoretiske udgangspunkt for dette projekt. Vi vil altså lede efter brud på historien, som indikerer ændringer i samfundet. Vi vil se på hvilke netværk af udsagn, teknologier, institutioner og praksisser, der knytter sig til disse historiske perioder.

## Etiske overvejelser - forskerens rolle

Vi er bevidste om, at man danner holdninger ud fra ens habituelle disposition, samt ud fra påvirkningen af den herskende diskurs, både fra samfundet, men også i litteraturen. På den baggrund kan det diskuteres, om det er i orden, at projektet tager afsæt i en form for normativitet, og ligeledes om projektets undersøgelse gør? Blandt andet derfor, finder vi det svært at vide, hvornår vi overfortolker, og hvornår vores egen opfattelser dirigerer analysen. Spørgsmålet er, om det reelt er muligt at løsrive sig fra egne forud indtagelser?

## Afgrænsning

Vi har fravalgt inddragelse af komparative diskurser, da vi mener, det vil fjerne fokus fra det, vi primært ønsker at tydeliggøre. Vi mener heller ikke, at observationsstudier af mødet mellem socialarbejder og klient har samme relevans, som ved den positivistiske videnskabsteoretiske tilgang. Hvorfor dette også er undladt.

På trods af, at et livsverdens interview med enten en socialarbejder eller hjemløs, muligvis ville kunne underbygge oplevelsen af klientgørelse, har vi delvis frivilligt fravalgt fænomenologien/hermeneutikken som metode, da vi ikke har kunnet få interviews i stand, og vi mener, at opgaven godt kan stå uden.

## Kvalitetsvurdering i et konstruktivistisk perspektiv

### Generaliserbarhed

I stedet for verifikation af en teori, søger socialkonstruktivisme at sandsynliggøre et fænomen, hvorfor netop generaliserbarheden får en speciel status i denne videnskabs teoretiske retning. Jo mere generelt man kan sige noget om et fænomen, jo mere tyngde har påstanden. Men da normer anses som værende socialt konstrueret, er holdningen, at der ikke kan opstilles en universel lov (jvf. de ovenstående afsnit).

### Validitet og reliabilitet

Denzin (1978) identificerede fire basisformer for triangulation: *Datatriangulation*, der involverer tid, rum og personer. *Undersøgertriangulation*, hvilket involverer flere undersøgere i én

undersøgelse. *Teoritriangulation*, der betoner brug af mere end en teoretisk ramme og endeligt *metodisk triangulation*, der involverer brug af mere end en metode i dataindsamlingen, såsom interviews, observationer, spørgeskemaer og dokumenter. Ved brug af tre metoder er håbet, at de to ud af tre metoder giver det samme resultat.

Det optimale for vores projekt ville dermed være at kombinere flere observatører, teorier, metoder og empiriske materialer, hvorved vi kunne have en forhåbning om at overvinde svagheder eller egentlige bias, samt de problemer, der kommer ved brug af en enkelt metode, enkelt observation eller enkelt teori. For at sikre en høj datavaliditet kunne vi gøre brug af krydsverificering fra mere end to kilder. Vi finder især teoritriangulering, som metodestrategi, brugbar i vores projekt til at afgøre troværdigheden af vores kvalitative analyser. Grundet opgavens omfang og tidsmæssige ramme, har dette dog ikke været muligt.

Vi vil derfor i stedet benytte forskellige teoretiske perspektiver i fortolkningen og analysen, i form af Michel Foucault, Nanna Mik-Meyer, Kasper Villadsen og Margaretha Järvinen.

Vi tilstræber at være logisk konsistent og sammenhængende i vores fortolkning og på den måde ønsker vi at opnå kohærens, samt at sikre en høj pålidelighed og validitet. Vi vil ligeledes forsøge at have et dobbeltblik på vores emne. Det vil vi gøre ved både at have indlevelse, men også holde distance til de benyttede teorier og empiriske resultater. I forbindelsen med metode og analyse af vores empiriske materiale, vil vi således søge at være i et konstant kritisk refleksionsrum.

## **Teoriafsnit**

### **Michel Foucault; hvordan?**

Til at beskrive Foucaults teori vil vi anvende Nanna Mik-Meyer og Kaspar Villadsens (2007) udlægning, fra bogen ”Magtens former”. Det har vi valgt, fordi de netop her, vægter de dele af Foucaults værk, der fokuserer på forholdet mellem borger og stat. I bogen uddyber de flere af Foucaults begreber, og vi vil fokusere på dem, vi mener, er relevant i konteksten af dette projekt.

Foucaults forskning, undersøger blandt andet, hvordan videnskabelige diskurser bliver til. Han har, i sine undersøgelser, især haft fokus på magt, og på, hvordan magt udspiller sig i moderne samfund. I



den forbindelse påpeger han, hvordan den moderne stats metoder kan føres tilbage til den pastorale ledelse i den kristne kirke. (Mik-Meyer & Villadsen 2007: 17).

I vores analyse vil vi vægte følgende af Foucaults kernebegreber *genealogi* og *styringsteknologi*. Disse begreber finder vi især anvendelige til vores analyse af hvordan socialpolitikken har udviklet sig i takt med en mere neoliberal tendens i samfundet. Genealogi begrebet finder vi, især, anvendelige til vores analyse af, hvordan socialpolitikken har udviklet sig. Ligeledes finder vi det anvendeligt, når vi ønsker at undersøge, hvordan klientgørelsen kan spores tilbage til tidligere tider. Begrebet styringsteknologi vil vi anvende i forbindelse med undersøgelse af socialpolitikken og hjemløsestrategien. Vores intention med analysen er ikke at påvise, hvorvidt der udøves magt over borgeren i dens møde med velfærdsstaten. Dette udsagn tager vi forgivet. Det er snarere analysens opgave at se på, hvilke metoder/styringsteknologier, der anvendes til at nå et ønsket mål om at huse de hjemløse. Alligevel mener vi det er relevant, kort, at indføre læseren i, hvordan Foucault betragter magten i velfærdsstaten.

Den første del af det følgende afsnit vil være en introduktion til Foucaults beskrivelse af den magt, som udøves i forbindelse med borgerens møde med velfærdsstaten. Herefter vil der følge en uddybning af kernebegreberne, samt vil de blive sat i relation til projektets problematik. Afslutningsvis vil vi introducere Nanna Mik-Meyer og Margaretha Järvinens *3 institutionelt skabte paradokser*.

## **Foucault og magt**

I Foucaults optik, udøves moderne magt ved at påvirke det frie menneske, dets opfattelse af sig selv og hvordan de agere. ”*moderne liberal magt udøvelse er en skabende magt, der søger at fremelske, opdyrke og stimulere bestemte evner hos borgerne*” (Mik-Meyer & Villadsen 2007: 17). Denne magtform betegner han som værende produktiv, da den netop søger at tilvejebringe forskellige kapaciteter hos individet. Altså ligger der også dynamik i magten. Magtformen står i kontrast til en repressiv magt, der bærer præg af en mere undertrykkende facon.

I den moderne stat arbejdes der med borgerne som henholdsvis totalitet og som enkeltindivider. Når staten inddeler borgeren i forskellige kategorier, som for eksempel arbejdsløse, hjemløse, uddannelsessøgende og pensionister, er der tale om, at arbejde med borgeren som en totalitet. Staten er individualiserende, når den interesserer sig for den enkelte borgers personlighed, hans/hendes selvopfattelse eller psykiske tilstand. Han anser, at staten hviler på en kombination af

individualiserende teknikker og totaliserende procedure (ibid.). De individualiserende teknikker ligner kirkens måde at lede den enkelte mod frelse. Den enkelte person skal bekende sandheden om sig selv til pastoren, for på den måde at opnå frelse. Personen bindes herved til den sandhed, personen har udtalt om sig selv. Denne form for pastoral ledelse, betegner Foucault som den individualiserende magt. Han mener, at denne magtform er udtalt i den moderne velfærdsstat, hvor blandt andre, socialarbejdere og psykologer arbejder efter pastorale teknikker. Her leder den professionelle, borgeren mod en bekendende sandhedsproduktion (ibid.: 18). Denne magtudøvelse har et specifikt formål og ved brug af disse pastorale metoder, søges det at ændre på individet, ”*Det er altså en produktiv magt, som ønsker at bibringe individer bestemte kapaciteter, ønsker at bearbejde deres selyforhold og, i nogle tilfælde søger at afrette dem*” (Mik-Meyer & Villadsen 2007: 20). Foucault betegner den pastorale magtform som værende, på én gang, intim, da den henvender sig mod borgerens sjæl, men også spidsfindig, ”...*spidsfindig, fordi den gør den, som magten rettes mod, til autoritet for bestemmelsen af hans/hendes lidelser, afvigelser eller undertrykte potentialer*” (Mik-Meyer & Villadsen 2007: 18).

Disse pastorale teknikker er fremkommet samtidig med en liberal rettighedsdiskurs og ved dannelse af liberale retsstater, hvilket da også fremhæves som et paradoks, da det liberale udgangspunkt netop er individets autonomi. Den liberale stats institutioner inddeler individet i kategorier, hvor formålet er at se på, hvilke egenskaber, adfærdspositioner og afvigelser, som personen indeholder. De negative anlæg kan så bearbejdes gennem forskellige pastorale teknikker (ibid.: 19). Disse inddelinger kalder Foucault *deviding practices*, som netop refererer til den inddeling af borgerene, hvor man eksempelvis skiller de motiverede borgere fra de ikke motiverede (ibid.). Ligeledes referer betegnelsen til den inddeling, som forekommer inden i borgeren, når denne betegnes som bestående af både en positivitet og en negativitet (ibid.).

## Styringsteknologier

”Magt og magtteknologier handler om de praktiske instrumenter og institutionelle procedure, som bruges til at styre mennesker med. Fokus er på, hvordan der sker en synliggørelse af bestemte genstande, fx [...] kategorier af kriminelle [...] ved at samgruppere, opdele eller hierarkisere bliver det muligt at styre og udvinde ny viden om de styrede”

(Mik-Meyer & Villadsen 2007: 23).

*Styringsteknologi* er en magtteknologier, og er, i Foucaults optik, teknologier, der har til formål at bestemme individers adfærd ved at styre dem i forhold til bestemte mål og underlægge dem forskellige former for disciplin og kontrol. ”*Det er teknologier, som objektiverer subjektet, dvs. på én gang underkaster det vidensproducerende granskning og praktisk styring*” (Mik-Meyer & Villadsen 2007: 28). Det er altså instrumenter, som anvendes til henholdsvis iagttagelse, med det formål at skabe viden, samt søger at styre individer. Det er en magtform som knytter sig til videnskabelig viden, men den videnskabelige viden formes og ændres, blandt andet også i kraft af den måde, der forvaltes på. ”*Videnskabelig viden, som på sin side samtidig udspringer af, og modificeres af, de former for forvaltning, indespærring, kontrol og disciplinering som syge og afvigende underkastes*” (Mik-Meyer & Villadsen 2007: 23).

Styringsteknologierne har inkorporeret en mål-middel-overvejelse, som på den måde giver den retning (ibid: 28). Vi finder dette begreb særligt anvendeligt, når vi ønsker at undersøge, hvordan socialpolitikken har indflydelse på klientgørelse og hvordan hjemløsestrategien netop kan betragtes som en styringsteknologi. Hvad er det for nogle mål-middel-overvejelser der ligger heri, og hvordan spiller de ind i forhold til klientgørelse af hjemløse?

## Genealogi

Når Foucault anvender, og benytter begrebet *genealogi*, er han inspireret af Nietzsche. For at kunne forstå, hvordan en bestemt diskurs er fremkommet, mener Foucault, at, det er nødvendigt, at undersøge diskursen i et historisk perspektiv ”*Historien er et nødvendigt redskab til at belyse nutiden med*” (Mik-Meyer & Villadsen 2007: 31). Det er det, genealogien handler om. Man skal rette sit fokus mod det specifikke problem og sætte det i en historisk kontekst. Altså, hvordan er et bestemt fænomen kommet til at være som det er? Dette skal dog ikke forstås som, at man undersøger et bestemt begreb, over tid, som eksempelvis hjemløshed, men snarere skal undersøgelsen have et problemorienteret fokus (ibid.: 32). Med dette begreb er der altså en vilje til at undersøge opkomsten af et specifikt fænomen og dermed også en forståelse af, at dette fænomen kunne have set anderledes ud, hvis historien havde udformet sig anderledes. Dette er en pointe som kan føres tilbage til Nietzsche som hævdede ”...*at man altid skal se et fænomens fremkomst såvel som dets forsvinden i lyset af de overmandings-processer, som historien udgøres af*” (Mik-Meyer &

Villadsen 2007: 31).

Ved brug af den genealogiske metode vil vi lede efter brud på historien, som indikerer ændringer i samfundet. Vi vil se på, hvilke netværk af udsagn, teknologier, institutioner og praksisser (Mik-Meyer & Villadsen 2007: 32), der knytter sig til disse historiske perioder.

Begrebet genealogi har også sin berettigelse i projektets metode kapitel, hvor vi vil lave en mere udførlig beskrivelse af, hvilket empirisk materiale, der vil være genstand for vores genealogiske undersøgelse.

### **Analyseredskab**

Til at belyse socialarbejdernes rammer for handling, på en konkret måde, vil vi finde inspiration hos Nanna Mik-Meyer og Margaretha Järvinen (2003). Som tidligere nævnt, har de skrevet bogen "At skabe en klient". I bogen undersøges det, hvordan forskellige velfærdsinstitutioner, gennem deres procedure, skaber klienter. I deres analyser benytter de, blandt andet følgende analyseredskab:

### **3 institutionelt skabte paradokser**

1. Det sociale arbejde bærer præg af at være individfokuseret, formålet er at forandre personen. Der lægges vægt på at forandre personligheden, indstillingen og resurserne hos den enkelte, hvilket kan skabe en konflikt mellem personen og det sociale arbejdes målsætninger. *"...klienten ønsker måske hjælp til at finde et arbejde, en uddannelse eller en bolig, mens socialarbejderen mener, at klienten skal have hjælp til personlig udvikling"* (Järvinen & Mik-Meyer 2003: 19).
2. I velfærdsinstitutioner skal personalet ofte udfylde to funktioner, hvor den ene er en hjælp og støtte funktion og den anden en kontrol og diagnosticerings funktion. Dette kan skabe forvirring i dialogen mellem socialarbejder og klient. *"I mange tilfælde smelter disse to arbejdsfunktioner sammen, så kontrolfunktionen udtrykkes som hjælp og støtte "* (Järvinen & Mik-Meyer 2003: 19).
3. Det tredje paradoks ligger i den præmis, hvor det sociale arbejde både skal tage højde for, at klienten er et unikt individ, men samtidig er underlagt systemets regelsæt, hvor klienten skal passe ind i de på forhånd optegnede kategorier. *"Det faktum, at socialarbejdere arbejder ud fra institutionelt skabte problemkonstruktioner, gør det meget svært at efterleve det professionelle ideal om at møde mennesket, hvor det er"* (Järvinen & Mik-Meyer 2003: 19).

Vi vil benytte dette analyseredskab i vores undersøgelse af socialpolitikken, samt når vi undersøger hjemløsestrategien. Hermed vil vi se på, i hvilket omfang, disse paradokser er skrevet frem i disse tekster. De vil altså fungere som pejlemærker i analysen af vores empiriske materiale.

## Analyse

### Hvad er klientgørelse, og hvilken relation har der været mellem individ og stat?

I dette kapitel vil vi redgøre for, hvordan de sociale udsatte er blevet behandlet over tid.

Indledningsvis introducerer vi begrebet klient. Vi har afgrænset os til perioden fra 1500 tallet og op til bistandsloven ikrafttrædelse i 1976. Der vil være en kort beskrivelse af de inativer og love der blev brugt til at håndtere de social udsattes problemer. De forskellige samfunds metoder der henvises i kapitlet, vil fortælle hvordan man opfattede de social udsatte, med begreber såsom fattig, tigger og værdigt. Kategoriseringen og klientgørelse vises gennem hele forløbet.

### Klienten

Det at være klient er at yde noget for at for hjælp. Forskellige aktører har spillet en rolle som hjælper gennem tiden. Begrebet *klient* stammer fra romertiden. I romerkulturen fandtes der et klientsamfund, som var en understøtter til romerkulturen. Det at være klient i denne kultur betød, at en patron, som var en mand med høj status i samfundet, ydede en tjeneste for en mand med lavere status. Klienten, som fik en ydelse blev herefter forpligtet til yde gentjeneste for sin patron (Seindal 1995).

Vi vil bruge velfærdsinstitutionernes arbejdsprocessor, til at beskrive en klient.

Velfærdsinstitutioner har til opgave, at hjælpe de sociale udsatte mennesker i velfærdsamfundet. Deres arbejde går ud på at for afklaret de menneskelige problemer, problemer som skal igennem nogen fastsætte arbejdsprocedure. Relationerne der opstår når et menneske søger om hjælp fra en velfærdsinstitution, er med til skabe rammerne for klientgørelse af mennesket. De processer som et problem skal køres igennem i systemet, er med til at omdøbe en person til en sag, altså de menneskelige problemer bliver oversat til et systemsprog, som en institution arbejder med. (*Hvor individets situation bliver afklaret ud fra institutionelt fastlagte diagnoser og forståelses rammer,*

*hvor klienten skal tilpasses til en kategori, som velfærdsinstitutioner råder over og har en handlingsmodel der passer til klienten (Järvinen & Mik-Meyer 2003: 10).*

Hvad er en institutionel identitet? Mennesker får gennem relationen med staten skabt en identitet, denne identitet bliver kaldt for en institutionelle identitet. Dette er et tegn på at man bliver udsat for en kategorisering og dermed klientgjort af systemet, for eksempel er en hjemløs eller en alkoholiker en institutionelle identitet. Dette er med til placere personen i en bestemt gruppe. *Disse institutionelle identiteter er også formet af de hjælpe-, kontrol-, og behandlings tilbud der eksistere (Järvinen & Mik-Meyer 2003: 11).* Disse identiteter sætter også rammerne for hvor i systemet man kan for hjælp.

Da der er mange dimensioner på en persons identitet, og deres fremtrædelses former er afhængig af persons livshistorie, kærligheds historie, eller barndomshistorie, er det svært for en velfærdsinstitution at forholde sig til et helt menneske. Derved ændres menneskets problemer til en format en institution kan forstå og arbejde med og som kan passe ind i institutionens problemkategorier (Järvinen & Mik-Meyer 2003: 16).

Det er en institutionel nødvendighed at omdefinere og kategoriser personerne og deres problemer. For de fleste mennesker er det svært at og påtage sig en identitet som en sag, og at deres problemer på forhånd er defineret af en bureaukratiske forståelse af hvad et problem er. For at en person kan få lov til at blive berettiget til de ydelser en velfærdsinstitution råder over skal en sagsbehandler finde de karakteristika ved personen der passer til institutionens foranstaltninger. Dermed ville individets situation blive afklaret ud fra nogle institutionelt fastlagte diagnoser.

De ydelser som indviet modtager kan gøre mennesket mere og mere afhængig af velfærdssystemets ydelser, derved er der risiko for at personen bliver passiv og klientgjort. Når mennesket bliver opfattet problematisk og for tildelt en problemidentitet er det fordi dets livsførelse afviger fra de herskende normer i samfundet. Klientens identitet bliver derfor formet gennem i mødet med institutionen (ibid.: 16f).

## Fattigdom og tiggeri

Fattigdommen kan have mange årsager, det noget der kan arves, noget der kan opstå gennem kriser, og der findes utallige måder at beskrive fattigdommen. Hvorfor er disse begreber relevant i forhold til vores projekt? Jo, for fattigdommen kan føre til hjemløshed. Kan man ikke betale for sit ophold og hvis der ikke er hjælp at hente hos de nærmeste og når de sociale institutioner svigter, er der kun en udvej og det at bo på gaden. Selv i dag ser vi mennesker der bor på gaden. Vi vil gå tilbage til 1500 tallet, hvor fattigdommens problemer påvirkede samfundet. Her vil vi se nærmere på hvordan den hjælpen til de fattige også var medvirkende til at behandle de fattige som klienter. I nord Europa var man utilfreds med de fattiges tiggeri, som bliver beskrevet som et altomfattende problem i 1500 tallet. Det var ikke kun de fattige der tiggede, munkene var de meste pågående i denne periode. I 1520 prøvet man at for kontrol over problemet. For at få mindsket problemet med tiggeriet, meldte man ud, at tiggeri ikke hørte hjemme i kristenheden. Det man gjorde var, at enhver by skulle tage sig af sin egen fattige, og derved sørge for, at det kun var de fattig fra ens egen by der skulle have lov til at tigge i byen. De fattige fik tildelt et tigger tegn af sin hjemby, der gav dem lov til at tigge i byen, med det såkaldte ”værdigt tegn”. Dem uden et tegn blev forfulgt, og hvis de blev fanget, ventet der kummerlige forhold i tvangsanstalterne. Den måde man løste problemet på var ret hårdhændet, uden at der sker en særlige effektive løsning på problemet. Vi ser nærmere på social politikens udvikling i det videreførløb. Grobunden for den danske social hjælps udvikling skal findes i kirkens traditioner om at give almisser, sammensat med oplysningstidens tænkere (Christiansen, Johansen & Petersen: 42).

## Fattighjælpens indførsel

Den første statslige hjælp til de fattige blev indført af Frederik IV omkring 1700 tallet. Kongen oprettede en ny fattiglov i 1708. Dette var det allerførste initiativ der var taget på vejen til velfærdstatens oprettelse. Fattigloven medføre nogen udgifter til staten, men det er dog ikke staten der dækket udgifterne til denne lov, præsterne fik til opgave at indsamle fattigskatten på statens vejene. Opgaven blev løst forskelligt fra præst til præst, fordi bønderne bestemte selv hvor meget de ville give og til hvem de vil give. Først 100 år efter denne lov, blev det en pligt for staten at hjælpe folk i nød, dette medførte at fattigloven fik en mere fast grobund. Samfundssynet og de holdninger man havde om de fordærvede og de fattige, var med til meningsdannelsen, om at man ikke skulle give mere hjælp til de fattige end højst nødvendigt. Der skulle kun være lige akkurat nok til deres overlevelse (Krasnik 2013). Selvom det viser sig at man prøver at hjælpe de fattig er det tydeligt at de modstridende kræfter i samfundet sætter dags orden omkring hjælpen.

Fattiggårdene var en del af fattighjælpen. På disse gård var det tydeligt at man levet under kummerligt forhold, der var en bred forsamling af mennesker med sociale problemer, der var fattige, syge, skizofrene, hjemløse børn og de gamle, der levede side om side her. Fattiggårdene var indhegnet af pigtråde, de strenge regler og vilkår bekræftede, at opholdet på en fattiggård mindet om et fængsel. Forholdene kunne således bekræfte det billede man havde om de fattige den gang, som var, at de var samfundets fordærvede og faldende mennesker, der ikke kunne reddes. Grunden til at fattiggårdene skulle virke afskrækkende var, at få folk til afholde sig fra at søge hjælp her, og for at kunne skabe bedre rammer for de værdigt trængende der også opholdt sig på gårdene. For de uværdigt var rammerne væsentlige anderledes i forhold til de værdigt. (ibid.). Lidt groft kan man sige, at fattiggårdene var samfundets skraldespande.

### De borglig og socialpolitikken

Bønderne og borgerne var med til indføre et begrænset politiske demokrati 1849, formålet var at mindske det offentlige indgreb, med et liberalistisk program. Det skulle sætte markedskræfterne frie. Staten skulle være, som en ”natvægter” som skulle sikre den private ejendoms ret, og stå for den offentlige sikkerhed gennem retsvæsenet, med politiet som den udøvende magt (Kolstrup 1996:40f).

Natvægterstaten skal ses som noget der følger med i kapitalismen periode fra 1850 og frem til 1890. I 1890 sker der en ekspansion i industrialiseringen og i landbruget (ibid.: 41). Industrialiseringen skaber nye vilkår for familierne, som skulle tage sig af børnene og de gamle.

For at hjælpe de mindre bemidlede i samfundet, blev der dannet selvhjælpsforeninger. Denne ideologiske organisatoriske støtte kom fra liberalisterne, der åbnede op for muligheden om, at de bedre stillede borger skulle hjælpe de fattige i samfundet, der var ingen statstvang. Arbejdsklasserne og de tyende skulle også lære at spare op til økonomiske dårlige tider. At være sparsomlig var en herskende diskurs i samfundet på dette tidspunkt. Oprettelsen af hjælpeorganisationer finder ligeledes sted under liberalismen periode, der oprettes sparekasser, sygekasser, arbejdsløskasser. Sygekassernes havde en naturlige fortsættelse af de gamle laug, som blev ophævede i 1862 og erstattet af næringsloven, som beskyttede det enkelte individ imod uforudsete forringelser af erhvervsevnen (ibid.).



Arbejdskasserne lærte arbejderen at imødegå fyringer og eventuelle krisetider. Et princip om hjælp til selvhjælp var den idé, som borgerskabet introducerede, hvilket skete under den liberalistiske socialhjælpsstat, og den filantropiske indsats blev et hovedelement i den liberalistiske æra.

For de fattige blev der oprettet fattigkasser i 1856, der skulle hjælpe de fattige, denne hjælp var baseret på midler, der stammet fra kirkebøsser og private donatorer (ibid.)

Staten levede op til tanken om sparsommelighed til fordel for den ledende elites liberalistiske ideologi. Man var meget påholdende med at give en fattig offentlig hjælp, disse forhold var dog kun for de privilegerede i samfundet, og for arbejderne. Men de fattige kunne søge om hjælp og hvis det skete, at de fattig søgte om hjælp, kunne de risikere at blive udsat for sanktioner. Fattighjælpen var en afskrækkende middel *”det offentlige stillede krav om tilbagebetaling, hjemsendelse til fødestedskommune, anbringelse på arbejdsanstalt eller fattig gård og fortabelse af valgret. Deklassering og kontrol af fattigfolk var en integreret del af natvægterstatens socialhjælp”* (Kolstrup 1996: 42).

Den fattiglov som blev indført i 1800-tallet, var med til at opdele samfundsrettigheder. De fattige mistede deres ligeret som en almindelig borger i samfundet. De fik en begrænset ret til at indgå et ægteskab, de tabte stemmeretten, herudover var det muligt at straffe de fattige udenomen rettergang, hvis de var fanget i en situation hvor de var fulde eller hvis de viste modvillighed til at påtage sig et arbejde.

Midt i 1800 tallet mente man at staten skulle tage ansvar for de ansvarsfulde mennesker i samfundet, som var kommet i en fastlåst situation. Den ansvarsfulde person som havde evnen og viljen til at komme ud af en fastlåst situation, dem skulle den ansvarsfulde stat give en kærlige hånd til, så de kunne blive hjulpet ud af den fastlåste situation. Fattigkommissionen foreslog i 1869, for de værdigt trængende, at der skulle være en frivillig statsanerkendt fattigvæsen, der skulle påtage sig opgaven til at forsørge de værdigt trængende. (Krasnik 2013).

## Socialpolitiske love

Der sker en udvikling på det sociale område i 1890, som medføre ny tiltage i velfærdspolitikken, hvor nye sociallove ser dagens lys. Der var et princip om selvhjælp, som blev erstattet, med den fordel at der skulle være hjælp til selvhjælp. Det var det offentlige, som påtog sig et større ansvar, med en forståelsesramme inden for den liberalistiske tankegang, så hjælpen blev tildelt efter et

skøn, som skulle forstås som en almisseydelse. Det var tydeligt at socialhjælpsstaten stadig bar præg af 1800' tallets liberalisme (Kolstrup 1996: 46).

Vedttagelserne af nogle nye love medførte at nogen grupper i samfundet bliver ekskluderet, dette vil vi vise med eksempler fra to vedtaget love:

- I 1892 vedtog Rigsdagen den første lov, som omhandler sygekasser.

Baggrunden for loven var, at arbejderne kunne slutte sig sammen i en sygekasse, for at sikre hinanden gensidig hjælp, hvis de i et tilfælde blev ramt af sygdom. De kroniske syge kunne normalt ikke få lov til at blive optaget i disse kasser. Her kan ses, hvordan en gruppe bliver skilt ud i samfundet og ikke kan få hjælp.

- Alderdomsunderstøttelsesloven fra 1891 lyder således.

*”Enhver forsørgelsesberettiget person, der var fyldt 60 år og ikke i stand til at skaffe sig og sine det fornødne underhold, havde ret til at søge hjælp”* (Kolstrup 1996: 46).

Der var en del kriterier, som man skulle opfylde for at komme i betragtning til denne lov, ansøgerne måtte ikke være dømt for en handling, som blev set vanærende i offentliges omdømme.

Vedkommende må ikke have modtaget fattighjælpen de sidste 10 år eller være fundet skyldige i løsgænger og betleri. De kvinder, som var frasepareret eller enker havde første retten i forhold til de som var gift, da man mente at gifte kvinder ikke havde en forsørgelsesret (Kolstrup 1996: 46).

Her kategoriserer staten mennesker ved lov, ved at opdele dem i bestemte grupper, hvor der igen er nogle svage mennesker der bliver ekskluderet.

## **Industrialisering og kategorisering**

Industrialisering medføre en økonomisk vækst omkring århundredskiftet. Industrialisering skaber også en ny slags arbejdsfattigdom i byerne. For at håndtere dette problem, sker der en sortering og kategorisering af de arbejdsløse. Fattigvæsnet opdeler de arbejdsløse i to grupper, *en selvhjulpen*, som er i stand til at klare sig selv. Og *en selvforskyldt*, hvor personen selv skyld i deres arbejdsløshed. Holdningen var, at hvis man var uforskyldt i sin arbejdsløshed, så skulle staten hjælpe til. *”I 1800 tallet og langt op i 1900 tallet mente man, at en betydelig gruppe af de fattige mennesker var fortabte. Samfundet mente at disse mennesker, havde fortjent en skam gennem*

*udskillelse og isolation (...) De øvrige forsøgte man at føre frem til selvforsørgelse og integration i samfundslivet” (Krasnik 2013).*

## **Liberal Socialpolitik**

I 1867 og 1868 begyndte decentralisering af statsapparatet, i det at der var indskrevet et løfte i grundloven som skulle give kommunerne selvstyret. Dermed blev det muligt for kommunerne at stå for administrationen af de sociale ydelser, men det skulle ske efter skønsprincippet. Selvom rammerne inden for skole- sundheds- og boligpolitik, blev sat af centralmagten, var det kommunernes egne politiske normer der spillede ind på hvordan loven skulle efterkommes.

I mellemkrigsperiode fra 1914 til 1922 opstår der en krise, for den liberale socialhjælpsstat. Derfor ændrer staten karakter og griber aktivt ind på helt nye samfundsfelter. Efter 1. verdenskrig, opstår der mangel på boliger, brændsel og andre basale ting. Prisstigninger medfører voldsomme sociale spændinger, som berører mange familier, og der var på dette tidspunkt ikke meget hjælp at hente fra socialforsorgen, da forsorgen ikke var stærk nok til at håndtere de problemer krisen medførte.

Vinderne af krisen var jordejere og fabrikanter der tjente hurtige store penge, mens arbejder og arbejdsløse var taberen, der led hårdt under denne krise. Det fik den socialliberale stat til at involvere sig i nye projekter, og påtog sig et større ansvar for fællesskabet. Man åbnede op for hjælpekaserner til en større del af befolkning, men hjælpekasernes ydmygende transbedømmelse og deklarerende fattighjælp med fattiggårde, fandtes stadig, men dette system var begyndt at gå i opbrud. Sygekasserne åbnede op for en bredere del af befolkningen, og de kroniske syge fik også muligheden for at blive optaget af sygekasserne (Kolstrup 2014: 251f). Altså sker der her en anerkendelse af afvigelser, som tidligere ikke var blevet accepteret i samme grad.

På grund af de øgede uligheder og social klassesdelinger, der fandt sted i liberalismens periode har velfærdsstatens udviklingsproces ikke været glidende linenært. I en kort periode erstattede man den liberalistiske socialhjælpsstat med en eksperimenterede liberalstat. Da denne stat udvidede sin hjælp til flere sygdomme kom flere personer i betragtning til at kunne få hjælp (ibid.: 252).

De arbejdsløse fik tilbudt ekstraordinær hjælp, da man i perioden 1917-1920 vedtog at, det offentlige skulle investere i nye arbejdspladser for at bekæmpe arbejdsløsheden. De arbejdsløse kunne søge om hjælp gennem a-kasserne og ikke kun som før af hjælpekasernerne. De invalide i samfundet fik også muligheden og retten til søge om hjælp fra det nye system. Hjælpen blev fastsat ud fra nogen fastsatte kriterier, men denne gang var det uden fortidens transbedømmelser. Dog var

det et krav at de ubemidlet i samfundet skulle gøre sig fortjent til hjælpen, ved at betale sygekassekontingent (ibid.: 252f).

Hver enkelt borger skulle have en moral om at være forpligtet til så vidt som muligt at forsørge sig selv gennem sit arbejde, denne holdning blev til en enighed på tværs af alle de politiske partier. Det svære var, at partierne havde vidt forskellige holdninger om, hvem som hørte under kategorien for ikke være i stand til at forsørge sig selv, og hvilke betingelser der skulle være gældende for hjælpen til disse personer.

### **Boligpolitik**

I 1916 var mangel på boliger i København, Århus, samt andre store provinsbyer, anledningen til at man udviklede alternativer på det politiske område. Men det var først i 1920 man prøvede løse problemet ved at stille krav på dette område. Ingen hustand skulle have ret til mere end et værelse pr. familiemedlem. I perioden op til 1933 havde en række kommuner frivilligt arbejdet på boligpolitiskalternativer for løse problemet, dette blev i 1933 vedtaget som en lov. Målet med lovgivning var at bygge flere boliger til de mindre bemidlede, retten til bolig blev således sat på dagsorden. Da det offentlige byggeri kun udgjorde 17 % af hele byggeriet, var dette ikke en succes (ibid.: 265).

### **På vej mod velfærdstaten**

De politiske partiers samarbejde har været en del af arbejdet, som førte vejen til velfærdstatens. Den danske socialpolitik er bygget på kompromisser, hvor venstresiden lagde vægten på den offentlige hjælp og højre fløjen henvist sig til princippet om selvhjælp. Da det lykkedes for det konservative folkeparti at få nedsat en kommission der skulle komme med forslag til hvordan aldersrenten kunne afskaffes helt eller delvis til fordel for en folkeforsikring. I 1926 kom kommission med to forslag den ene om tvangsforsikring og det andet om selvhjælpsprincip. Dermed led frivillighedsprincippet et nedslag, som havde været det bærende element i både sygekasse og a-kasse. For at alle kunne modtage enslydende hjælp, blev der indført en fast månedlig indbetaling- uanset indkomst og formue (Kolstrup 1996: 299). Det beløb der blev fastsat ude fra de konservatives lighedsorienterede socialpolitik var med til at slå selvhjælpsviljen i stykker, for det beløb vejede tungt på de små indkomster.

Socialreformen oplever en markant ændring, da staten påtager sig et større ansvar, for finansiering af arbejdsløshedskasserne, dermed blev det også muligt for flere personer at komme på understøttelse (ibid.: 311). Dog var begrebet og skellet om værdigt trængende og uværdigt trængende stadig fastholdt. Da delen af fattighjælpen blev afskaffet blev ydmygelsen af de fattige en fortid for en stor gruppe af mennesker i samfundet, men desværre var en lille gruppe af mennesker der stadig var underkastet af den gamle fattighjælps umyndiggørelse, disse grupper var alkoholiker, omstrejfer, og prostituerede de slap først for umyndiggørelsen, da de sidste rester af fattighjælpen blev afskaffet af staten i 1961, som det sidste land i Vesteuropa. (Krasnik 2013)

### Velfærdsstatens opkomst

Lige efter 2. verdens krig sker der en udvikling hen imod den altomfattende velfærdsstat. Nogle fundamentale punkter til den moderne velfærdsstat ser således ud:

- Velfærdsydelse omfatter nu alle borgerne, alle borger for retten til en folkepension. Inden for boligbyggeri, skulle reguleringer forholde sig til de mindst bemidlet og middelklassen.
- Velfærdsydelse skulle være mere forbyggende. Hvor især sundhedssektoren spillede en stor rolle.
- Velfærdsstrategien var bygget på en sammenkobling af keynesiansk rammeøkonomi og en forbyggende socialpolitik.

Efter 2. verdens krig gik hele samfundet ind for det profylaktiske argument om at en forbyggende socialpolitik skulle indføres. Tuberkulose gav anledningen til det forbyggende arbejde på det sundhedsfaglige område, denne sygdom skulle behandles under dets opløb. Dette forbyggende arbejde blev spredt til de andre sociale områder, hele det sociale system stod til opbrud og blev debatteret. Under den danske Socialrådgiverforenings årets møde i 1952, efterlyst kontorchefen fra socialministeriet professionel revaldrings indsats der kunne føre til selvhjulpenhed. Kontorchefen V. Wedell-Wedelles-Borg ord lyder således:

*”Hovedformålet i forsørgelsesvæsnets arbejde må ligge i at finde til bunds i årsagsforholdene, fjerne trangsårsagerne og dermed sætte de pågældende i stand til at klare sig selv”* (Kolstrup 2014: 111f).

Borgerne skulle inddrages i en fornuftige planlægning til gavn og glæde for sig selv og samfundet, derudover insisterede de faglige med deres ekspertise om at yde hjælp til at fjerne forhindringer for den trængende, så dets potentialer kunne udnyttes. At give de langtidsledige bedre tilværelse blev et samfundsansvar (Kolstrup 2014: 111f).

Samfundet i 1960'erne tog ikke blot ansvaret for de sårbare individer, som kom i klemme på grund af et samfundssystem, der var under forandring, man lavede også forbyggende arbejde, for at undgå det enkelte individ kom i nød. Det var de socialarbejderens evner der skulle være grundlaget for at lave en helhedsorienteret indsats og styrke det resocialiserende arbejde (ibid.: 161).

En af de store ændringer i socialpolitikken, skete i 1976, hvor bistandsloven blev indført.

Bistandsloven gjorde op med fortidens kategorisering af personen. Nu skulle enhver have retten til at få en behovsorienteret og skræddersyet hjælp, der tilpasses efter individets behov uanset klasse og stilling. Således blev et helhedssyn og skønsprincip indført i den danske socialpolitik.

Socialministeren, Eva Gredal, fremsætter bistandsloven med disse ord *”Det er den enkeltes behov, der er afgørende for, hvilken bistand der kan ydes, ikke hvilken etikette man kan klistre på ansøgeren”* (Kolstrup 2014: 159). Hensynet med bistandsloven var, at der skulle ske en resocialisering af individet, så denne kunne blive integreret i samfundet og de trængende enten kunne blive sat på selvforsørgelse eller få mulighed for at blive pensioneret. (ibid.).

Bistandslovens betydning, menneskesynet, samt den videre udvikling af socialpolitikken vil vi komme nærmere ind på i næste kapitel.

## **Hvordan kommer klientgørelse til udtryk i socialpolitikken?**

I det foregående kapitel viste vi, hvordan familien, virksomhedsejer og staten skiftevis har haft ansvaret for socialt udsatte. I dette kapitel vil vi nu fortsætte med at se på statens ansvar med særligt fokus på socialpolitikens udvikling. Vi vil starte i 1950'erne og gå kronologisk frem til i dag. Socialpolitik reflekterer et bestemt menneskesyn, derfor har vi valgt at gøre et forsøg på at tydeliggøre forskelle i socialpolitikken, samt at skitsere differenser mellem bistandsloven og serviceloven. Det vil vi blandt andet gøre ved at sammenholde grundelementerne i serviceloven

med de i teorikapitlet nævnte, paradokser. Den del af socialpolitikken, vi vil se på, er altså bistandsloven og serviceloven i forsøget på at tydeliggøre, hvordan klientgørelse sker lige nu.

### **Hvad er socialpolitik?**

Socialpolitik er den del af den politiske bedrift, som særligt beskæftiger sig med sociale problemer, der kan være knyttet til forsørgelse, omsorg, social integration og afvigende adfærd. Historisk set har essensen i socialpolitikken været at sikre forsørgelsen af dem, der ikke selv kan opretholde deres livsniveau. Simplificeret gælder det ældre, børn, handicappede, arbejdsløse, udstødte og andre såkaldte marginalgrupper. Årsagerne til den manglende selvforsørgelse kan eksempelvis være handicaps af psykiske-, sociale, eller fysiske karakter. Folk som rammes af 'sociale hændelser', bliver sikret via service og tilskud, således at de ikke mister evnen til at fungere i samfundet i den pågældende periode (Olsen & Rasmussen 2004: 61ff).

### **Den offentlige sektor i Danmark**

I Danmark findes der forskellige forsørgelsesordninger, som bliver finansieret via skattesystemet. Der er ikke udelukkende tale om en omfordeling af økonomiske ressourcer, hvor midler overføres fra borgere med en høj indtægt til dårligere stillet borgere, overførslerne sker tværtimod mere mellem forskellige naturlige belastningssituationer, der forekommer gennem hele livet. Det kan eksempelvis være perioder mellem forsørgerpligt og barnløshed, rask-syg, og mellem ikke-erhvervsaktive perioder og erhvervsaktive perioder. På den måde er alle danske borgere både modtagere og bidragere. Finansieringssystemet bevirker, at den offentlige sektor spiller en aktiv rolle i opretholdelsen af befolkningens velfærd. Via politiske serviceorienterede reformer, kan staten skabe rammer for et godt liv, men samtidig skal der blandt borgerne, være vilje til solidaritet og deltagelse (Bislev 2004: 134ff).

### **Velfærdsstaten og menneskesynet**

Vi vil afgrænse os fra en større dybdegående historisk redegørelse af Danmarks socialpolitiske udvikling gennem tiden og har i stedet udvalgt perioder, som vi mener, er skelsættende i fremkomsten af menneskesynet bag socialpolitikken.

I slutningen af 19. Århundrede, oplevede Danmark sin første industrielle revolution, og igen i 1950'erne var Danmark præget af at være et land i rivende udvikling, man taler om *Danmarks anden industrielle revolution*. Det var især industriens kraftige vækst, der satte skub i den økonomiske opblomstring. Forskellige offentlige sektorer blev udvidet, og skatterne steg som en konsekvens af udbygningen. Der kom gang i en offentlig udvikling indenfor uddannelses-, sundheds- og socialsektoren, og hermed var grundlaget for velfærdsstaten lagt (Møller 2004: 98ff). Hvor *den trængende* tidligere var blevet set som en social byrde, blev det i 1960'erne helt anerkendt. ”*Kravet om forebyggelse og resocialisering havde vokset sig stærkt gennem 1950erne, men udelukkende som en korrigerende understrøm til den nedarvede forestilling om skellet mellem værdigt og ikke værdigt trængende.*” (Kolstrup 2012: 189). Afvigelser rummes, og den enkelte er nu uden skyld i sin sociale situation, da sociale hændelser blev anset som et resultat af begivenheder, der lå uden for den enkeltes egen kontrol.

Opkomsten og udviklingen af velfærdsstaten i det 20. århundrede var et formålstjenligt svar på de behov, der opstod i kølvandet på udviklingen af de industrialiserede samfund. Velfærdssamfundet lagde begrænsninger på 1800-tallets liberalistiske kapitalisme, og sammenbruddet af de traditionelle former for social sikring og familieliv skabte en række problemer, hvorfor en løsning var nødvendig for at samfundet kunne fungere uden større gnidninger.

Sven Bislev (2004) opstiller tre udviklingsprocesser, der ligger til grund for velfærdsstaten, som vi kender den i dag. Alle tre forandringer ligger tilbage til 1970'erne. Den første skete med indførelsen af *Kommunalreformen*, der havde til formål at fremme kommunernes handleevne og selvstændighed. En lang række sociale opgaver blev udlagt til kommunerne og amterne, kun regulering i størrelsen af de sociale ydelser forblev et statslig anliggende. Kommunalreformen var ligesom tidens dominerende filosofi præget af vækst- og effektiviseringshensyn. Den anden udvikling skete ved udbygning af den offentlige sektor via skolerne, pleje- og sundhedsvæsenet, hvilket naturligvis også betød flere ansatte indenfor de respektive sektorer. Den tredje var en udvidelse af kontantydelse, der betød, at man ved ledighed fik dækket et væsentlig højere beløb af den mistede indtægt, end tidligere. Et tryghedsprincip, der skulle sikre, at man ved ledighed og lignende, antageligt skulle kunne opretholde sit hidtidige leveniveau.

Processerne var udtryk for et forebyggelses- og helhedssyn på sociale problemer, hvilket tydeligt kom til udtryk den 1. april 1976, med indførelsen af *bistandsloven* (Kolstrup: 2013: 139). Meget i



bistandsloven var til fortolkning, og der skulle i hver situation anlægges en behovsorienteret helhedsforståelse, hvor alle centrale anliggender skulle afvejes af socialarbejderen.

*”Behovsprincippet betød, at alle, der havde samme behov, skulle have samme hjælp, mens den helhedsorienterede sagsbehandling skulle sikre, at løsningerne tog udgangspunkt i de sociale forhold, den enkelte levede under.”* (Kolstrup 2013: 139).

Der skulle ikke længere kun gives bistand til dele af en problematik. Bistanden skulle ydes på en måde og i et omfang, så den sociale begivenhed ikke var ensbetydende med, at borgeren blev stillet dårligere end før. Den bemidlede kunne således modtage højere økonomisk støtte end den dårligere stillede.

Et andet væsentligt princip i bistandsloven var *det enstrengede system*. Systemet betød, at borgerne kun skulle henvende sig i én kommunal forvaltning, og denne forvaltning var så pålagt at yde den mest optimale og hensigtsmæssige behandling.

*”Det enstrengede system var en indlysende forenkling i forhold til de mange regler og private institutioner på området. Det blev taget for givet, at de bedste resultater og arbejdsmetoder [...] kunne overføres til den kommunale forvaltning. Ideen var fremover at undgå, at sociale opgaver blev løst og udviklet i privat regi...”* (Ebsen 2004: 300).

Det enstrengede system skulle yderligere sikre, at den skam, som klistrede sig til den gamle forsorghjælp - tilbage fra før bistandsloven indførelse - blev definitivt fjernet. Personen, der havde brug for økonomisk støtte, var ikke længere *den trængende*, men *bistandsklient* og skulle behandles som en borger med rettigheder.

I mødet mellem *klient* og stat var det socialarbejderens opgave at skønne, om klienten udviste manglende arbejdslyst, eller om det reelt var nedsat arbejdsevne, der kunne være årsag til fraværet af arbejde, og deri at finde den mest hensigtsmæssige løsning for klienten.

Vi undre os over, om man har drøftet hvilke konsekvenser kommunalreformen ville have for de tyndt befolkede kommuner? Disse kommuner har for øvrigt skiftet navn gennem tiden. De er og bliver, både kaldt *udkants Danmark*, *vandkants Danmark* og *forkants Danmark*. Uanset navn, så er nogle fællestræk ofte, lavt indbyggertal, ringe infrastruktur og lav social mobilitet. Disse kommuner

er udfordret på en anden måde end de større og vi mener derfor, at der bør være en betydelig divergens i reglerne

Bistandsloven blev udformet til 1960'ernes vækst- og højkonjunktursamfund, men realiseret i en lavkonjunktur, og med den stigende globalisering blev modellen presset. Højkonjunktoren blev erstattet af en krise med stigende arbejdsløshed, og hvor det tidligere var socialarbejderens rolle at rådgive og forebygge, blev nu både energi og penge brugt på at kompensere for den voksende arbejdsløshed og den øgede arbejdsmæssige marginalisering (Møller 2004: 97).

1980'erne er blandt andet kendetegnet ved, at begge forældre var på arbejdsmarkedet, børnene blev passet i institutioner, arbejdsløshedskrisen betød at flere og flere kom på offentlig forsørgelse og i en længere periode end tidligere, og de hjemløse blev synlige i de store byer. Stadig flere behandlingstilbud blev decentraliseret fra stat til kommune, men det blev tydeligt, at økonomien ikke fulgte med. Den kommunale forvaltning havde altså et begrænset økonomisk råderum, men skulle varetage flere sociale opgaver (Ebsen 2004: 301f). *"Bistandslovens fokusering på det generelle og det brede viste sin svaghed..."* (Ebsen: 2004: 302). I takt med de økonomiske besparelser, der skulle bremse de voksende socialudgifter, var der flere og flere, der henvendte sig til de sociale myndigheder, og det fik kommunerne til at efterlyse klare retningslinjer for socialarbejderens arbejde. Som resultat heraf, blev der i 1987 indført faste takster for social ydelse, og det faglige skøn blev afskaffet (Kolstrup 2013:142f). *"De sociale udgifter blev i stadig mindre grad opfattet som en investering, der skulle resocialisere den trængende."* (Kolstrup 2013: 143). Moderniseringens overordnede formål var at skabe en effektiv og brugervenlig offentlig forvaltning. Metoden var inspireret af New Public Management (NPM), der er baseret på klassiske, liberalistiske teorier om, hvad der skaber en omkostningseffektiv organisation. Grundelementerne er en innovativ ledelse, motiverede medarbejdere med ansvar for egen udvikling og fleksible organisationsformer, hvilket også skulle skabe valgfrihed for borgeren (Bømler 2011: 15).

Bistandsloven var båret frem af ønsket om at skabe tryghed ved at forebygge og løse sociale problemer. Den sociale forvaltning skulle rådgive, behandle og opsøge problemer, før de overhovedet brød ud. Nedsæringslinjen anfægtede dog de grundlæggende principper i bistandsloven og socialarbejderen havde nok at gøre med at ekspedere de løbende *sager*. Resultatet

heraf blev, at det forebyggende arbejde fik en minimal rolle. Fordums forestillinger om den lovbundne praksis, de frivilliges indsats og ”noget-for-noget”-princippet opdragende indhold (jævnfør det foregående kapitel) blev således reaktiveret på nye betingelser.

Niels Rasmussen, fra Socialpolitisk Forening og Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA), og Claus B. Olsen, ligeledes CASA, fremhæver 1990’erne som værende banebrydende i udformningen af socialpolitikken. Man talte her om virksomheders sociale ansvar, og helt konkret blev der indstiftet skånejobs til personer, der ikke kan bestride en fuldtidsstilling, og kapitler af social karakter blev indskrevet i overenskomsterne. Ansvar for nogle sociale problemer lå ikke længere udelukkende hos staten, nu erkendte også markedssektoren et medansvar (Olsen & Rasmussen 2004: 74). I 1990’erne blev der ligeledes introduceret målrationelle styringsformer i den offentlige sektor. Kvalitet blev set ud fra en styrings- og processynsvinkel, og mål fastholdes samtidig med, at ydelser tilpasses individet. Høj effektivitet blev sat i sammenhæng med god kvalitet. Eksempelvis blev der i mange af landets kommuner indført aktivering af klienten. Målet var at opkvalificere svage bistandsklienter, så de kunne vinde indpas på arbejdsmarkedet (Kolstrup 2013: 228-230). Kravet om aktivering og ”noget-for-noget”, vandt frem som den dominerende norm, og i 1993 kom den daværende socialdemokratiske ledet regering med et aktiveringsudspil. Forslaget hvilede på et ”noget-for-noget”-princip, hvor klienten fik ret til, og kommunerne pligt til at udarbejde en individuel handlingsplan. Klienten skulle tilbydes aktivering, men nægtede *kontanthjælpsmodtageren* at tage i mod tilbuddet, kunne der træffes beslutning om at stoppe udbetalingen af den sociale økonomiske ydelse (Kolstrup 2013: 233f).

I 1998 kom der en ny socialreform, hvis helt centrale indhold var at *brugerne* aktivt skulle medvirke, samt have indflydelse på sagsbehandlingen af egen sag. En del af reformen var en lov om social service, *Serviceloven*. Den primære forskel på Bistandsloven og Serviceloven, bestod i ”...at *brugerne skulle inddrages, og at hjælpen byggede på den enkeltes ansvar over for sig selv og sin familie.*” (Bømler 2011: 80). Det blev indskrevet i lovteksten, og Danmark fik indført en arbejdsmarkedsrettet aktiveringslinje, der lagde vægt på individuel selvbestemmelse, opkvalificering og jobtræning, men bygget på ”noget-for-noget”-linjens præmisser. På den måde blev de ønskede værdier fastlagt og fremmet via Serviceloven (ibid.).

Socialarbejderen skulle nu lægge vægt på en aktivrettet indsats, frem for en passiv forsørgelse, i samspil med *borgeren*. Borgeren skulle kende sine rettigheder, de skulle have lov til at stille krav, og de skulle inddrages i beslutningsprocesserne, hvilket er et tydeligt eksempel på NPM's indpas i lovgivningen. Filosofien bag NPM er indførelse af markedslignende tiltag, offentlige-private partnerskaber og mål- og kontraktstyring. Dette kom ligeledes klart til udtryk i den obligatoriske og individuelle handlingsplan.

I 2001 skifter regeringsmagten fra socialdemokratisk til borgerlig (Bislev 2004: 126f). Skiftet betyder mere New Public Management i socialpolitikken. Centrale nøglebegreber som effektivitets- og outputkontrol, privatisering, konkurrence, strategisk ledelse og resultatmåling, kunne ses i arbejdsmarkedsreformen, ”Flere i arbejde”, der trådte i kraft i 2002 (Bømler 2011: 84). Reformen tog afsæt i de følgende otte grundsætninger:

1. Det skal kunne betale sig at arbejde
2. Ledige har ret og pligt til tilbud om aktivering
3. Ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet
4. Ledige med samme problemer skal behandles ens
5. Ledige skal ikke behandles som *klienter*
6. Ledige skal have flere og mere målrettede tilbud, som tager afsæt i den enkeltes kvalifikationer og ressourcer
7. Beskæftigelse er altid målet. Aktivering er midlet
8. Opkvalificering af de ledige skal rettes direkte mod behovene på arbejdsmarkedet

(Bømler 2011: 84f).

Reglerne skulle standardiseres, således at de *ledige* med samme problem ville få den samme indsats. Det var endnu et enstrengt beskæftigelses system, men nu med et nyt fokus.

Socialarbejderen skulle på baggrund af en dialogguide foretage en faglig vurdering af den lediges beskæftigelsespotentiale. Resultatet skulle ende ud i en jobplan, hvor borgeren blev matchet til arbejdsmarkedet. Socialarbejderens rolle var at finde ud af, hvilken *matchkategori* ud af fem, borgeren passede ind i. Kategorierne spændte fra at være *et umiddelbart match*, til *ingen match*. I 2010 blev de fem kategorier ændret til tre *matchgrupper*. Gruppe et og to dækkede over borgere, der har ressourcer og kompetencer der tilsvarende arbejdsmarkedets behov, og gruppe tre er til de borgere, der næsten ingen arbejdsevne har, og som har *lav grad af match* (Bømler 2011: 86).

Der sker nu en direkte kategorisering af borgeren. Socialarbejderen skal både tage højde for, at klienten er et unikt individ, der på samme tid er underlagt systemets normsæt. Hvilket gør det svært for socialarbejderen, at skulle møde individet, hvor det er og samtidig arbejde ud fra nogle problemkonstruktioner, der er institutionelt skabt. Socialarbejderens står derved i et fagligt og menneskeligt dilemma. Socialarbejderen skal også være individ fokuseret indenfor servicelovens ramme og finde ud af, hvilken kategori borgeren skal ind i for at finde en løsning, der tilsvare problemet. På denne måde, er der sat normer for, hvad der anerkendes som problem, og hvad der ikke gør. Men når noget inkluderes, er der også altid noget, der ekskluderes. Her mener vi eksklusion, i form af uoverensstemmelse eller forskellige opfattelser af, hvilket problem der ses og dermed skal tages hånd om. Denne tendens, mener vi netop at se i arbejdsmarkedsreformens matchgruppe 3. Da personer med manglende egenskaber, kategoriseres som værende uden evne til at bestride et job. Spørgsmålet kan også være, hvor 'firkantede' kategorierne egentlige er? Og om de ikke også gør, at individet får den behandling, som passer til det sted de er i livet?

I den nuværende socialpolitik har socialarbejderen både en støtte funktion og en kontrol- og diagnosticeringsfunktion. Ifølge teorien, sker der ofte en sammenkobling af de disse to funktioner, hvilket kan være årsag til mistillid og forvirring i dialogen mellem klient og socialarbejder. Socialarbejderens arbejde, synes dermed ikke længere at være så kreativt, som i tidligere tids arbejdsramme.

Set i forhold til den megen planlægning, kontrol og indberetning, kan man undre sig over, om den såkaldte effektivisering ikke også giver øget administrativt arbejde til socialarbejderen? Det er dog ikke et emne vi vil berøre yderligere, da det ikke er dette projekts omdrejningspunkt.

Det økonomiske incitament, hvor et mindre økonomisk rådighedsbeløb, skal være drivfaktor for at søge arbejde eller uddannelse, er stadig herskende i nutidens socialpolitik. Holdningen i den nuværende Servicelov synes at være ændret til, at arbejdsløse mangler tilstrækkelige bevægegrunde til at påtage sig et arbejde, hvor synspunktet tidligere var, at der intet arbejde var at få, og derfor måtte staten påtage sig forsøger rollen i den pågældende periode. I overgangen fra Bistandsloven til Serviceloven er der derfor tale om et paradigmeskift. Fokus er flyttet fra samfundsmæssige årsager til individuelle sociale problemer og personens evne til at håndtere disse. Nu handler det om manglende motivation og tilpasningsdygtighed hos individet.

Der kræves klare mål og fokus er på resultaterne af indsatserne. På den måde koncentrerer ressourcerne om de processer, der giver kvalitet og ikke på at opretholde strukturer, for strukturens skyld.

På grund af evalueringer, mål- og kvalitetsstyring, ender socialarbejderens indberetninger i direkte politik. Og da der i stigende grad bliver lagt vægt på at inddrage brugerne af de sociale servicetilbud, kan de i varierende grad tillægges et medansvar for socialpolitikken.

Den samlede udvikling taget i betragtning, viser en tendens til, at vi går fra at være socialstat til at være en kontrolstat.

### **Foucault og sociale rettigheder**

Vi har brugt Foucault til at fremdrage den dobbelthed og det paradoks, der er i de sociale rettigheder. På den ene side giver de sociale systemer tryghed og sikkerhed, på den anden side bevirker systemet, at brugeren bliver mere og mere afhængig af rettighederne. Ulempen er, at det kun er som deltager i systemet, at man har rettighederne, og altså ikke som et selvbestemmende frit individ. Set fra den vinkel, bliver rettighederne disciplinerende, da der bliver givet mulighed for at leve et bestemt type liv, men det er dog langt fra sikkert, at det er den form for livførelse, individet ønsker sig. Man har således visse sociale rettigheder, men prisen er, at man mister en del af ens selvbestemmelse. Normalisering, disciplinering og magt er begreber, der eksplicit er indlejret i socialpolitikken, og man kan sige, at de materielle landvindinger er sket på bekostning af individets selvstændighed.

Stigmatisering og marginalisering af eksempelvis hjemløse sker ikke kun i den gængse samfundsopfattelse, men også via kategoriseringerne i socialarbejderens arbejdsramme. Altså kan socialpolitikken ses som en magt og styringsteknologi, der former individer i den diskurs ønskede retning. Begrebet *from Welfare to Workfare*, eller fra passiv til aktiv hjælp, er et eksempel herpå. Begrebet dækker over den liberalistiske tanke, der sås med indførelsen af New Public Management. Denne politiske strategi passer sammen med den tiltagende betoning, der er lagt på aktive politikker, der både skal fremme og tvinge hjemløse og andre gruppers inddragelse i lønnet arbejde. I Danmark er der således to tendenser til stede på samme tid. Tendensen til udvikling af selvkontrol og tendensen til ekskludering. Intentionen om en terapeutisk regulering af brugernes adfærd kan

paradoksalt nok virke lige så frihedshæmmende, som tidligere tids politiske vedtagelser er blevet kritiseret for at være.

Man kan stille sig selv det spørgsmål, om forbedringer af socialpolitikken kun er sket, når politiske og økonomiske kriser har gjort det umuligt for staten at disciplinere borgere på anden måde, for på den facon at undgå at strejker og demonstrationer vil forstyrre roen i samfundet?

## Delkonklusion

Man kan betragte velfærdsstatens indflydelse på vores liv på særdeles forskellig facon. Enten som overgreb på den individuelle frihed, eller som en hjælpende hånd til at betvinge forskellige typer af problemer, som de fleste gennem livet stilles over for. Det samme gælder teorier om velfærdsstaten. De er ikke kun forklaringer på, hvorfor velfærdsstaten fremkommer og udvikler sig, de afslører også holdninger til, om velfærdsstaten er af det gode eller det onde, samt hvor omfattende de velfærdsstatslige ydelser, og service bør være. Teorierne om velfærdsstaten er som sådan en vigtig del af den generelle samfundsdebat om socialpolitikken og velfærdens fremtid.

På trods af, at velfærdsstaten og socialpolitikken er snævert forbundet, mener vi dog, at velfærdsstat er mere end blot summen af de forskellige elementer, der indgår i socialpolitikken. Socialpolitikken er nemlig kun en del af velfærdsstaten, men dennes tyngde og omfang er klart afhængig af, hvilken socialpolitisk model der er i landet.

Presset på ressourcerne i den sociale sektor hænger også sammen med politikken i andre sektorer. Eksempelvis har huslejestigninger indflydelse på hjemløses boligproblem. I forhold til *Housing First* princippet i hjemløsestrategi (som vi uddyber i næste kapitel), er det pålagt socialarbejderen at finde bolig til den hjemløse. Men efter den økonomiske krise i 2008, blev en masse boliger renoveret, det skete blandt andet for at sætte gang i økonomien, men også for at spare penge i forhold til at opføre helt nye boliger. Forbedringerne på boligerne betyder dog en huslejestigning, hvilket gør det besværligt og endda umuligt for hjemløse at betale, set i forhold til deres udbetalte ydelse. Socialpolitikken er således sårbar overfor ændringer i andre samfundssektorer.

Vi har gennem kapitlet skitseret nogle forskelle mellem bistandsloven og serviceloven og tydeliggjort, hvilke menneskesyn der ligger indlejret i lovene. Ligeledes har vi forsøgt at forklare nogle paradigmer og eventuelle problemer i socialpolitikken. Opsummeret kan vi konkludere, at

socialpolitik tematiserer den samfundsmæssige forståelse af sociale problemer. Hvordan offentlige institutioner kan agere for at løse disse spørgsmål, og menneskesynet vil variere alt efter den herskende diskurs. Da der i diskursteorien ikke eksisterer en objektiv virkelighed eller sandhed, er kampen om ordenes betydning vigtig. Klientbegrebet ændres og forsvinder, men det gør behandlingen af socialt udsatte ikke. Ordlyden i de forskellige tiltag reflekterer menneskesynet, der kommer til direkte udtryk i socialpolitikken. Virkeligheden er således socialt konstrueret gennem sproget. For at undgå en fragmenteret forståelse af sociale problemer, må socialarbejde have et helhedssyn, der sætter fokus på den nære forbindelse, der er mellem samfund og individ og på den måde skabe en sammenhæng for klienten.

Med den viden i bagtankerne, vil vi i det næste kapitel undersøge, hvordan hjemløsestrategien virker som en styringsteknologi til at opnå de politiske målsætninger i socialpolitikken. Ydermere vil vi se på menneskesynet i strategien, herunder også graden af klientgørelse.

## **Hvad er statens hjemløsestrategi, og i hvor høj grad genfindes klientgørelse heri?**

Formålet med dette kapitel er at undersøge, hvordan hjemløsestrategien fungerer som styringsteknologi. Hvilke mål-middel overvejelser ligger indlejret heri, og hvordan kommer vores forståelse af klientgørelse til udtryk i nogle af dens metoder?

Kapitlets indhold og analyse vil tage udgangspunkt i en rapport fra SFI, ”Hjemløsestrategien - afsluttende rapport” (Rambøll & SFI 2013: 2), som både indeholder en beskrivelse af hjemløsestrategiens procedurer, samt en evaluering af disse. Dette kapitals fokus vil ikke være, i hvilken udstrækning strategien har virket og har fået personerne ud af hjemløshed. Vi vil i vores besvarelse af dette spørgsmål heller ikke beskæftige os med, i hvilket omfang, det har været svært for kommunerne at få de nye forvaltningsmåder implementeret i de forskellige systemer. Derimod vil omdrejningspunktet være, hvordan klientgørelsen viser sig i strategiens forvaltningsmetoder. Når vi i kapitlet omtaler styringsteknologien, vil der implicit være tale om en magtanvendelse, som kommer til udtryk gennem de metoder der anvendes.



Det indledende afsnit vil indeholde en beskrivelse af hjemløsestrategiens formål og arbejdsprincipper, hvorefter dens 3 forskellige bostøttemetoder vil blive gennemgået i relation til projektets tema vedrørende klientgørelse.

## Hjemløsestrategien

Hjemløsestrategien var en måde hvorigennem man ønskede at forvalte socialpolitikken på hjemløseområdet i en given periode. Den er et redskab, hvis anvendelses formål blandt andet var at nedbringe hjemløsheden i Danmark. Den forløb i perioden fra 2009-2013, hvor 8 kommuner deltog, for at afprøve forskellige amerikanske metoder med det formål at opnå viden omkring, hvilke indsatser der var effektive til at nedbringe hjemløsheden (Rambøll & SFI 2013:2). Man havde altså et ønske om at afprøve de forskellige metoder i en dansk kontekst, og dokumentere deres virkning i arbejdet med de hjemløse. Disse karakteristika ved hjemløsestrategien stemmer godt overens med Foucaults begreb *styringsteknologi*, som netop er en måde, hvorpå staten kan styre bestemte typer borgere i en ønsket retning. ”*Det er teknologier, som objektiviserer subjektet, dvs. på én gang underkaster det vidensproducerende granskning og praktisk styring.*” (Mik-Meyer & Villadsen 2007: 28). Strategien indeholder netop disse to formål, hvor der stræbes efter, gennem anvendelsen af forskellige metoder, at opnå en viden omkring, hvordan metoderne virker og samtidig styre borgerne ud af hjemløshed. Ligesom der i Foucaults styringsteknologibegreb er et fokus på, at man ved at samgruppere borgere kan skaffe viden om en bestemt gruppe, er dette også tilfældet med hjemløsestrategien. I strategien søger man gennem forskellige målsætninger indirekte at underlægge borgeren en form for disciplin og kontrol.

Strategiens metoder har det anvendelses formål, at indfri 4 overordnet målsætninger:

1. Ingen borgere skal leve et liv på gaden.
2. Ingen unge bør opholde sig på forsorgshjem, men tilbydes andre løsninger.
3. Ophold på forsorgshjem eller herberger bør ikke vare mere end 3-4 måneder for borgere, der er parate til at flytte i egen bolig med den fornødne støtte.
4. Løsladelse fra fængsel eller udskrivning fra behandlingstilbud eller sygehus bør forudsætte, at der er en løsning på boligsituationen (Rambøll & SFI 2013: 2).

Målene ønskede man at nå ved at opføre boliger og ved at styrke metodearbejdet med hjemløse borgere, hvilket man blandt andet ville gøre gennem afprøvning af konkrete bostøttemetoder. Otte

kommuner deltog i den samlede strategi og ni andre kommuner deltog ved at afprøve to af de tre bostøttemetoder.

Kernen i hjemløsestrategien er *Housing First* princippet. Ved anvendelsen af dette princip ønsker man at etablere en bolig til den hjemløse hurtigst muligt, før personen eventuelt starter et behandlingsforløb, og man anser dette som værende afgørende for personens muligheder for at komme ud af hjemløshed. I kombination med en bolig skal der samtidig etableres en intensiv bostøtte, herigennem kan personen få hjælp til de daglige gøremål og eventuelt til koordinering af forskellige behandlings forløb. Hjemløsestrategiens princip om Housing First er anderledes end det man ellers forvalter ud fra. Her er det *Treatment First* princippet der arbejdes med, hvor udgangspunktet er, at personen skal være boligparat inden, at personen bliver tilbudt en bolig. Det vil sige, at personen altså skal vise sig forandrings parat gennem eksempelvis psykiatrisk behandling eller misbrugsbehandling, og på den måde være i bedring før denne kan få anvist en bolig. Denne metode har i rapporten, som vi tidligere har henvist til, modtaget en del kritik, da det menes, at det netop fastholder den hjemløse i en hjemløshedssituation. Kritikken kan skyldes, at det ikke nødvendigvis er alle psykisk syge personer der lyst til at gå i behandling, da medicin også kan have forskellige former for bivirkninger. Ifølge "Hus forbi" har det ligeledes en økonomisk konsekvens, hvis en person skal i behandling. Personer på kontanthjælp skal nemlig selv betale for deres medicin, hvis det årlige beløb ligger under 17.500 kr. (Hus forbi 2014: 6f). Da mange af de hjemløse er personer på kontanthjælp, og flere af dem også er psykisk syge, vil det påvirke denne gruppe. Man kan godt forstille sig, at flere hjemløse måske undgår behandlingen for at have råd til mad og et sted at sove. Nogle bruger dog også pengene til at opretholde forskellige former for misbrug. Kritikken af Treatment First kan ligeledes udspringe af det forhold, at det ikke nødvendigvis er alle misbrugere, der magter at stoppe deres misbrug. Dokumentarfilmen "Hjemløs" (Johnsen 2010), er et godt eksempel på dette dilemma. Her følger man blandt andet grønlænderen Emil og hans kamp for at gøre sig fri af sit misbrug, da hans krop er ved at bukke under for de store mængder spiritus, han drikker hver dag. Dette er ekstremt svært for ham, da misbruget er en måde for ham at håndtere de forhold, han lever under. Som vi omtalte i vores problemfelt, er mange af de hjemløse, personer der har dårlige livsvilkår, som de eksempelvis søger væk fra gennem et misbrug.

På den måde kan det være et problem, at man først tilbyder en bolig, når personen er i behandling og har vist sig i bedring, da der er en chance for, at denne proces kan være langtrukket, og for nogle lykkedes det måske slet ikke.

Ud fra disse betragtninger mener vi dog godt at kunne sige, at hjemløsestrategien bygger på et anderledes menneskesyn, nemlig et menneskesyn som omhandler, at alle har ret til en bolig, på trods af deres misbrug eller sygdom.

I arbejdet med Housing First princippet ønsker man også, at borgeren skal anvise til en bolig i et almindeligt boligkvarter og ikke til såkaldte *kategoriboliger* (Rambøll & SFI 2013: 23). Kategoriboliger er boliger, hvor personer med samme type af problemer anvise til. Det kan eksempelvis være personer med forskellige problemer som psykisk sygdom, misbrug eller hjemløshed. Hvorfor man i hjemløsestrategien vælger at anvise de hjemløse til et almindeligt boligkvarter er ud fra den betragtning, at de her har nemmere ved at fungere uden et misbrug og har nemmere ved at fastholde deres bolig (Rambøll & SFI 2013: 23).

Vi mener godt, at man kan sætte spørgsmålstegn ved denne antagelse, da man må formode, at hvis en person har det rigtig dårligt og eventuelt har et misbrug eller en psykisk sygdom, kan have visse besværligheder ved at være omgivet af velfungerende familier, der lever et helt anderledes liv. Ligeledes kan man forestille sig, at det er svært for den hjemløse at leve op til de normer, der er i et sådan boligkvarter, hvilket kan medføre, at personen mister sin bolig. Den tidligere omtalte dokumentarfilm "Hjemløs" er igen et godt eksempel herpå, hvor en af de hjemløse, som følges i filmen har et stort misbrug, og fordi han larmer for meget, bliver han smidt ud af sin lejlighed.

Selvom man med strategien har ændret på nogle grundlæggende måder at forvalte på, som i højere grad end tidligere, handler om at møde personen med udgangspunkt i dennes boligbehov, mener vi stadig at kunne se klientgørelsen. Til trods for, at menneskesynet angiveligt har ændret sig, er betragtningen vedrørende, hvorvidt hjemløse skal bo i kategoriboliger eller almindelige boliger et eksempel på, at personens behov vurderes gennem institutionens måder at tænke i kategorier. Og man kan sige, at i Foucaults optik, arbejder staten her med borgerne som en totalitet, i og med de betragtes ens.

Da hjemløsestrategiens metoder er udviklet gennem videnskabelige forsøg, bliver den også et eksempel på, at videnskaben er tydelig i statens måde at forvalte på, og at denne forvaltning vil ændre sig alt efter, hvad det er for noget forskning, der gennemføres. Ligeledes vil forvaltningen påvirke forskningen, da forvaltningen også vil føre nye betragtninger med sig, som vil danne grundlag for ny forskning. Dette er i overensstemmelse med Foucaults begreb om styringsteknologi.

Dette er ligeledes pointen i socialkonstruktivismen, hvor betragtningen er, at sandheden er konstrueret, hvilket betyder at den også forandres, når problemstillinger ansues på nye måder.

I rapporten, ”Hjemløsestrategien – afsluttende rapport” (Rambøll & SFI 2013), påpeges det, at arbejdet med hjemløsestrategien har krævet et såkaldt *mind shift* hos socialarbejderen, som både handler om skiftet fra henholdsvis Treatment First til Housing First, men også en ændring i det begrebsapparat, man arbejder ud fra. I hjemløsestrategien arbejdes der blandt andet ud fra begrebet *recovery* (Rambøll & SFI 2013: 23).

”For de medarbejdere, der yder den sociale støtte, involverer overgangen til Housing First en omstilling til en støtte, der er baseret på recovery [...] og som tager udgangspunkt i borgerens egen oplevelse af behovet for støtte” (Rambøll & SFI 2013: 25).

Recovery betyder *at komme sig*, og er en betegnelse, der anvendes i forbindelse med psykiatriske patienter. Heri ligger der en forståelse af, at et menneske ikke nødvendigvis er fastlåst i en bestemt problemkategori, men kan komme sig og blive rask efter eksempelvis at have lidt af en psykisk sygdom (Socialpaedagogen.dk). Ved anvendelse af dette begreb formoder vi, at der generelt i indsatsen over for hjemløse, viser man, at dette er mennesker, man ønsker skal vende tilbage til en anden tilværelse, dette kan være en tilværelse, der er i overensstemmelse med den fremherskende norm i samfundet. Selvom indsatsen tager udgangspunkt i personens eget behov for støtte, ligger der alligevel i betegnelsen *recovery* en tilkendegivelse af, at personen ikke har en livsførelse, der passer med den i det omgivende samfund. Altså tilstræbes det, at personen skal arbejde hen imod en anden livsførelse, men en livsførelse, som er defineret systemet.

”Det er vigtigt at fastholde at *recovery* og det at komme sig er dybt personlige processer som forløber meget forskelligt fra menneske til menneske. Det er således absurd at tale om *recovery*-kurser eller at sige at "vi her hos os arbejder *recovery*-orienteret". På den måde kan *recovery*-begrebet blive endnu et begreb som personalet tager patent på og som brugerne skal leve op til. Såfremt man tænker sådan, kan man jo stille sig selv det enkle spørgsmål - hvad så hvis en bruger ikke kommer sig?” (socialstyrelsen.dk).

Som citatet også viser, kan det at komme sig, blive noget personen skal leve op til. For vil personen fremstå som ikke at være *forandringsparat*, hvis personen ikke kommer sig, ikke kommer ud af sit misbrug, eller ikke bliver rask efter psykisk sygdom?

Man kan sige, at det er lidt paradoksalt, at dette udsagn ligger på socialstyrelsens hjemmeside, når arbejdet med recovery netop vægtes som værende et af de tankesæt, som er omdrejningspunktet i strategien. Der henvises til, at recovery er en personlig proces, men der ligger i strategien i høj grad op til, at man arbejder efter helt bestemte overbevisninger i forhold til, hvordan personen bliver i stand til at fastholde en bolig. Hvilket vi skal se nærmere på ved beskrivelsen af dens metoder.

Vi lægger ikke vægt på dette begreb for at kritisere dets anvendelse, i arbejdet med personer med psykisk sygdom, da begrebet også påpeger deres mulighed for ikke at være fastlåst i en problemkategori, hvilket giver personen mulighed for en anderledes forståelse af sig selv og sit sygdomsforløb (socialpaedagogen.dk). Man kan dog spørge sig selv, hvilken kategori kommer man i, hvis ikke man kommer sig, og, hvad gør det så ved personens selvforståelse?

Gennem Housing First vægter man i større udstrækning, at en bolig kan være en forudsætning for en mere stabil tilværelse. ”Ifølge Housing First-tilgangen er de midlertidige boligløsninger og den medfølgende ustabile boligsituation i sig selv en del af problemet” (Rambøll & SFI 2013: 23). Ved etablering af Housing First princippet, opstår der også et behov for flere boliger. Boliger som denne gruppe har råd til at betale. Det er også hensigten med strategien, at der opføres boliger til denne gruppe (Rambøll & SFI 2013: 3).

Her lægges der vægt på nogle af de strukturelle forhold, som gør sig gældende i forhold til hjemløshed, hvor man ønsker at opføre boliger, som personer, der er på kontanthjælp eller andre overførselsindkomster, også har råd til at bo i. Det strukturelle er netop en af de problematikker som Nanna Mik-Meyer og Magaretha Järvinen (2003) påpeger i bogen ”At skabe en klient”, som værende fraværende i socialarbejdet.

”Fokus i store dele af det sociale arbejde er netop på den enkelte problemramte klient og i mindre omfang på klientens livsbetingelser, der i mange tilfælde er vanskelige for socialarbejderen at påvirke. Det kan fx dreje sig om [...] anskaffelse af boliger” (Järvinen & Mik-Meyer 2003: 12).

Man har på denne måde ændret strategi og skærpet fokuset omkring, at hvis man ønsker at få mennesker ud af hjemløshed, er det også nødvendigt, at der er de rette boliger til rådighed.

Det fremhæves ligeledes i rapporten, at bostøtte metoderne ikke kan stå alene, hvis man vil reducere hjemløshed. Det kræver generelt et fokus på de strukturelle betingelser i flere henseender. Her referer de blandt andet til en forebyggende indsats i arbejdet med sociale og sundhedsmæssige problemer, samt at forebygge at personer bliver sat ud af deres bolig. Ligeledes ønskes der en bedre koordination mellem forskellige instanser som psykiatri, jobcenter, misbrugscenter, boliganvisning med videre (Rambøll og SFI: 2013:6).

På den måde kan man sige, at det individ orienteret fokus, som Nanna Mik-Meyer og Margaretha Järvinen hævder er tydeligt i det sociale arbejde, bliver mindre tydeligt, når man også har fokus på strukturelle forhold, som at der mangler boliger. Når man tilkendegiver, at nogle menneskers hjemløshed kan være grundet i en reel boligmangel, og ikke kun er et udtryk for personens generelle livsførelse. Det samme gør sig gældende, når man ønsker at gøre en indsats, sådan at personer med psykisk sygdom eller andre problematikker ikke bliver sat ud af deres lejlighed, flyttes det behandlerorienteret perspektiv sig til også at indeholde et mere strukturelt perspektiv.

I og med, at der gennem strategien er et fokus på Housing First og de tilhørende bostøttemetoder udøves der i højere grad en helhedsindsats over for borgeren, forstået på den måde, at det ikke længere er forandringsprocessen i behandlingsforløbet, der betinger, om personen har ret til en bolig. Dette er et eksempel på, at klientgørelsen i socialarbejdet skifter form alt efter, hvilken måde man forvalter på. I tilfældet med hjemløsestrategien vil klientgørelsen ikke have den samme konsekvens for borgeren, som den havde, da man arbejdede med Treatment First, hvor det netop var personens evne til at være forandringsparat, der havde betydning for om personen kunne visiteres til en bolig. Selvom man benytter sig af Housing First, er der dog stadig institutionelt skabte kategoriseringer af borgernes problemer for at klarlægge, hvilken indsats personen er berettiget eller egner sig til. Dette er netop et af de paradokser, som det redegøres for i bogen ”At skabe en klient”, *”Det faktum at socialarbejderne arbejder ud fra institutionelt skabte problemkonstruktioner, gør det meget svært at efterleve det professionelle ideal om at møde mennesket, hvor det er”* (Järvinen & Mik- Meyer 2003: 19).

I det følgende afsnit vil vi ved at beskrive nogle af strategiens metoder også give eksempler på kategoriseringerne, samt se på, hvordan Nanna Mik-Meyer og Margaretha Järvinens paradokser kan ses.

### Hjemløsetrategiens 3 bostøttemetoder

Strategien benytter sig af tre bostøttemetoder, de henvender sig til forskellige målgrupper, og vi vil i det følgende redegøre for deres overordnede karakteristika.

#### Metoden Individual Case Management/ICM-metoden

Gennem anvendelsen af denne metode ønsker man at styrke kvaliteten, tilgængeligheden og koordineringen af de indsatser, der er til rådighed for de hjemløse borgere og mere generelt til udsatte personer. Gennem bostøtten varetages kontakten med borgeren af en *case manager*, hvis funktionen er at bidrage generelt til at understøtte koordinationen og sammenhængen mellem forskellige indsatser, som borgeren modtager (Rambøll & SFI 2013: 25). I rapporten fremhæves det, hvordan man ved at styrke forskellige kompetencer hos den hjemløse, ønsker at øge personens chancer for fastholde egen bolig. Dette ønsker man at gøre ved at:

- Styrke borgerens sociale kompetencer og ressourcer.
- Styrke borgerens dagligdagsfunktioner (eksempelvis i forhold til madlavning, rengøring, indkøb, opvask, tøjvask og post).
- Styrke borgerens sociale og familiære netværk.
- Styrke borgerens integration i lokalsamfundet.
- Sikre koordination og sammenhæng i borgerens øvrige indsatser (eksempelvis afklaring af økonomi og gæld, afklaring af beskæftigelse eller misbrugs- eller psykiatrisk behandling)

(Rambøll & SFI 2013: 44).

I rapporten refereres det, at denne case manager yder en social og praktisk støtte i dagligdagen, men man kan jo tænke lidt over, i hvilket omfang socialarbejderen har tid til denne indsats, der har en klang af hjemmehjælperfunktion. I målsætningerne vægtes det, at personen bliver i stand til at holde sit hjem rent og pænt, hvilket må kunne føres tilbage til en logik om, at et rent hjem skaber mindre kaos i personens hoved.

Som vi beskrev i vores teori afsnit gennem de tre institutionelt skabte paradokser, er der i mødet mellem velfærdsinstitutioner og borger ofte lagt op til et forandringsarbejde. ”*Det sociale arbejdes formål er [...] ofte at vurdere, påvirke og forandre individuelle handlingsmønstre, holdninger og*

*færdigheder.*” (Järvinen & Mik-Meyer 2003: 12). De ovenstående punkter refererer netop til indsats, der søger at orientere individet i en bestemt retning, hvor forandring, personens ressourcer og brugen af dem er i fokus. Dette kan anskues som en af de middel overvejelser, der ligger i styringsteknologien/hjemløsestrategien for, at personen kan komme hen til målet, som givetvis er at fastholde egen bolig.

I forbindelse med disse målsætninger er der en chance for, at nogle af dem kan være i modstrid med borgerens eget ønske, og kan derfor få karakter af potentielle overgreb. Hvis en person er psykisk syg, eller er meget medtaget af et liv med misbrug, kan man formode, at det kan føles særdeles ubehagelig at skulle integreres i lokalsamfundet. Ligeledes kan målsætningen om at styrke borgerens familienære netværk være malplaceret, hvis denne kommer fra en familierelation, der er ekstremt dårlig. Dette kan være noget som borgeren bliver nødt til at vise sig villig til, for at modtage den ellers nødvendige støtte. I dokumentar filmen ”Hjemløs” har en af de grønlandske hjemløse et ønske om at besøge Grønland for at møde sit gamle netværk. For at han i denne tidsperiode kan få sin kontanthjælp med, stilles der krav om, at han indgår i et aktiverings forløb (Johnsen 2010). Denne person virker meget psykisk ustabil og har et stort alkohol misbrug. Kravet om at indgå i et aktiveringsforløb, kan i dette tilfælde, virke urealistisk, og er et eksempel på at socialarbejderen arbejder ud fra institutionelle rammebetingelser, som kan være i modstrid med personens eget behov.

Målgruppen for denne ICM-metode er borgere, som udover at mangle en bolig, har forskellige andre komplekse problematikker at slås med.

”Der er tale om borgere, som både har behov for konkret bostøtte [...] og som har behov for hjælp til at skabe overblik over og sammenhæng i forhold til deres samlede støtte- og behandlingsmæssige indsats og til at skabe og fastholde kontakten hertil. Samtidig er der tale om borgere, som vurderes at være i stand til at profitere af støtte og behandling fra det etablerede system”

(Rambøll & SFI 2013: 44).

I og med, at personen skal vurderes af systemet til at være i stand til at drage nytte af indsatsen, må det antages, at der her er skabt en bestemt forventning til, hvordan borgeren bør handle for at denne kan modtage hjælp fra systemet. I tråd med det recovery orienterede perspektiv er dette et eksempel på, at der er en forventning til, at borgen skal forandre sig. Denne forandring må være i forhold til



de angivne målsætninger, hvilket som nævnt kan stå i kontrast til personens egne behov, eller hvad denne formår, og kan virke som urimelige krav. Dette karakteristika ved metoden stemmer overens med det første institutionelt skabte paradoks, som vi introducerede i vores teorikapitel.

”De fleste velfærds institutioner synes at arbejde ud fra en forudsætning om, at det primært er individet og hans/ hendes personlighed, indstilling og ressourcer, der skal forandres” (Järvinen & Mik-Meyer 2003: 19).

Man kunne godt forstille sig nogle tilfælde, hvor borgeren kunne fungere i en lejlighed, uden at der arbejdes hen mod alle disse målsætninger. Med betegnelsen Individual Case Management, som betyder individuel sagsbehandling, og de meget specifikke målsætninger, opstår således et paradoks, da det ikke nødvendigvis er personens individuelle behov, som der tages udgangspunkt i.

Igen skal det nævnes, at det ikke er hensigten med dette projekt at vurdere kvaliteten af metoderne, om de rent faktisk bidrager til at få borgere ud af hjemløshed og ind i en bedre tilværelse. Hensigten er at give eksempler på, hvordan klientgørelsen kommer til udtryk i strategien gennem metoder, som kan oversættes til magt eller styringsteknologier. Man kan sige, at borgeren gennem styringsteknologien, forvandles til en *sag*, hvor igennem personens handlemuligheder defineres.

”En sag er aldrig et rigtigt menneske en sag er en række karakteristika adskilt fra individet; det er en model af disse karakteristika, som en potentiel klient må udvise for at modtage opmærksomhed fra systemet.” (Järvinen & Mik-Meyer 2003: 16).

Når man arbejder med samme målsætningerne for alle individer - hvilke også er målsætningerne i de to andre bostøttemetoder, som vi vil introducere senere - mener vi netop at kunne se, at personen bliver til en sag, og at denne metode ikke ligger op til at betragte personen i et helhedsperspektiv.

Visitations retten til bostøtteindsatsen kan ligge hos forskellige aktører på området. Den kan enten ligge hos visitationsudvalget, forstander på boform, bostøtteenhed/medarbejder og sagsbehandler/ledere af en konkret enhed (Rambøll & SFI 2013: 47). Dette kan føre os hen til det andet institutionelt skabte paradoks. I og med, at visitationskompetencen kan ligge hos bostøttemedarbejderen, får denne antagelsesvis to funktioner. Dette er funktioner, som både har til opgave at kontrollere, om personen egner sig til netop denne bostøtteform, men det er også denne medarbejder, som skal hjælpe og støtte personen gennem dette forløb. Det er den type forvaltningsmåder, der bliver kaldt *det sociale arbejdes janusansigt* (Järvinen & Mik-Meyer 2003:

19). ”I mange tilfælde smeltes disse to arbejdsfunktioner sammen, så kontrolfunktionen udtrykkes som hjælp og støtte” (Järvinen & Mik-Meyer 2003: 19).

Som det er vist i beskrivelsen af denne metode, vil også den næste bostøttemetode indeholde karakteristika, som stemmer overens med projektets antagelse om klientgørelse.

### **Critical time intervention/CTI**

Dette er en bostøttemetode, der henvender sig til borgere der flytter fra eksempelvis et herberg, fængsel, hospital eller lignende og ud i en almindelig bolig. Det beskrives, at den er til for at skabe en vellykket proces for borgeren i denne overgang.

Metoden har de samme målsætninger angående styrkelse af forskellige karakteristika hos borgeren, som ICM-metoden, og derfor har den også de samme tegn på klientgørelse. Den henvender sig til personer, der vurderes til at besidde bestemte karakteristika.

Karakteristik af målgruppen for CTI:

- Psykisk syge.
- På kontanthjælp/pension.
- Har været hjemløs i en del år.
- Unge (forebyggende indsats).
- Skal være samarbejdsvillig.
- Skal være villig til at arbejde med sig selv (motiveret).
- Skal have en grad af ressourcer/egen styrke og vilje.
- Har et netværk (professionelt/privat).
- Har en grad af positive "bo-erfaringer".
- Har mindre kompleksitet i problemstillingerne, f.eks. få problemområder eller et enkelt massivt problem.
- Skal kunne klare sig selv med hjælp fra normalsystemet efter afsluttet CTI forløb.

Eksklusionskriterier for målgruppen:

- Omfattende aktivt misbrug.
- Bandemedlemmer.
- Udad reagerende adfærd.
- Tunge dobbeltdiagnoser” (Rambøll & SFI 2013: 77).

Gennem disse kriterier får metoderne et opskrift lignende udtryk, hvor man ser en tydelig kategorisering af borgerne i forhold til, at personen skal have helt specifikke karakteristika og vurderes til en metode ud fra disse. Dette er endnu et eksempel på, at man kan se klientgørelsen i socialarbejdets rammer, og at det hele menneske ikke favnes gennem én metode.

Ud fra ovenstående punkter, må det antages, at det er socialarbejderens mening, der gør sig gældende, når det skal vurderes, om personen er samarbejdsvillig. Men hvad vil det sige at være samarbejdsvillig? Det må skulle forstås i konteksten af det, institutionen ønsker, borgeren skal arbejde henimod. Hvis borgeren ønsker at arbejde hen imod det, som institutionen definerer som det normale eller acceptable, er personen samarbejdsvillig. Ligeledes må det antages, at det er socialarbejderen, der endeligt vurderer, om personen er motiveret for at arbejde med sig selv. I metodernes målsætning kunne det ses, at der på forhånd er defineret, hvilke karakteristika man ønsker, at borgeren skal arbejde med sig selv. I forhold til disse karakteristika er det ikke nødvendigvis de samme, som borgen selv mener, er noget denne bør arbejde med.

”Klienten i socialt arbejde er [...] ikke bare en hvilken som helst socialkonstruktion... Bedømmelsen af hvilke egenskaber som er relevante sker hovedsageligt på bureaukратиets - og ikke individets vilkår”

(Järvinen & Mik- Meyer 2003: 15).

Det kan ses ved de ovenstående eksklusions kriterier, at der er, personer, man ikke mener, er egnet til denne type metode. I rapporten fremhæves det dog, hvordan man trods disse eksklusions kriterier i nogle kommuner har valgt alligevel at visitere disse borgere til denne type bostøtte. ”...*samtidig har man dog i Odense ligeledes oplevet, at nogle af de særlig tunge borgere har overrasket medarbejderne og er blevet selvhjulpne som følge af CTI indsatsen*” (Rambøll & SFI 2013: 78). På den måde viser dette, at man ved at inddele borgerne i bestemte problemkategorier også ekskluderer nogle borgere fra indsatser, som de muligvis kunne få gavn af.

I det afsluttende afsnit vil vi beskrive den sidste af de tre bostøtte metoder.

### Assertive community treatment (ACT)

I rapporten fremhæves denne indsats, som en indsats der har et helhedsorienteret fokus, og som er opsøgende, hvor indsatsen udføres af et tværfagligt team.

”At indsatsen er helhedsorienteret betyder, at borgerens samlede behov kan dækkes af ACT-indsatsen. Det kan være behov for bostøtte, sagsbehandling, psykolog/psykiatrisk-, sundheds- og misbrugsbehandling, hjælp til at blive afklaret i forhold til den arbejdsmæssige situation, træning af sociale kompetencer med mere” (Rambøll & SFI 2013: 99).

Det hævdes, at denne indsats skal kunne varetage alle borgerens behov. Den henvender sig til personer, som ikke drager gavn af de andre bostøtteformer, og som enten er hjemløs eller på vej til at blive det. Metodens formål er at gøre personen i stand til at fastholde egen bolig (Rambøll & SFI 2013: 99). Indsatsen varetages af forskellige personalegrupper med forskellige kompetencer. Dette kan være socialpædagoger, der kan yde en social og praktisk støtte i hverdagen. Det kan være psykiater, psykolog, sygeplejerske og misbrugsbehandler der kan yde en behandlingsmæssig indsats. Og det kan være medarbejdere med administrativ kompetence, i form af en socialrådgiver fra et socialcenter, eller en jobcentermedarbejder (Rambøll & SFI 2013: 25).

I rapporten fremhæves det, hvordan der generelt er brug for en bedre koordinering og et bedre samarbejde mellem eksempelvis psykiatri, jobcenter og misbrugscenter for at nedbringe hjemløsheden (Rambøll & SFI 2013: 6). Ved at indsatsen her er udgående og ofte varetages i personens eget hjem, må man også formode, at dette skaber en bedre koordinering af behandlingsforløbene for den borger, der modtager denne indsats.

Denne metode indeholder samme type målsætninger for borgeren, som de to andre bostøttemetoder, og handler derved også om at styrke personen muligheder for at fastholde egen bolig. Som nævnt udtrykker disse målsætninger alle et ønske om, at personen skal forandres i forhold til forskellige parametre. Dog er der i denne indsats et helhedsorienteret fokus, som vi mener, muliggør, at individet har en større sandsynlighed for at blive mødt, som det hele menneske det er. Alligevel forstiller vi os, at de behov, som personen skal have dækket gennem denne indsats, er defineret gennem institutionens problemforestillinger. ”*Det er i institutionsregi, at problemet bliver begrebsliggjort, og at klientens handlemuligheder og fremtidsprognose bliver fastlagt*” (Järvinen &

Mik-Meyer 2003: 14). På den måde kan det igen være institutionens forandringskriterier, som personen skal leve op til.

Metoden målretter sig mod personer, der vurderes at være udfordret af bestemte typer af problemstillinger, som vil blive beskrevet i nedenstående.

Karakteristik af målgruppen for ACT:

- Har behov for flere indsatser og dermed stort behov for koordinering og opfølgning.
- Det er særligt udsatte og ressourcetsvage borgere, som mangler socialt netværk og med behov for vedvarende støtte.
- Borgerne er vanskelige at rumme og fastholde i andre forløb og profiterer ikke af eksisterende tilbud i kommunen.
- Ofte livslange og negative erfaringer med de etablerede hjælpesystemer.
- Borgerne har massive misbrugsproblemer og/eller psykiatriske problemer (ofte dobbeltdiagnoser)

Eksklusionskriterier for målgruppen:

- Borgere, der er i et fungerende forløb hos psykiatrien.
- Borgere med et konstant plejebestov.
- Borgere, der ikke ønsker støtte (Rambøll & SFI 2013: 104).

Igen er disse kriterier en indikation på, at der arbejdes gennem forskellige kategorier. Personens problemer bliver begrebsliggjort og får en bestemt betydning. En betydning der afgør, hvilken indsats borgeren kan få. Foucaults definerer denne type inddelinger af borgeren som *deviding practices*, hvilket netop er en måde, hvorpå borgere eksempelvis bliver placeret i kategorierne ressourcetsvag eller ressourcestærk, for at der derefter kan arbejdes med borgerens negative anlæg.

Hvis vi ser på eksklusionskriteriet vedrørende støtte, kan det, at borgeren ikke ønsker støtte, antageligt også være et udtryk for, at borgeren ikke ønsker netop den støtte, som institutionen ønsker for borgeren. *”En velfærdsinstitution er ikke en neutral service institution, som alene tilbyder klienter hjælp ud fra de behov og ønsker de måtte have. En velfærdsinstitution afspejler altid en bestemt måde at anskue verden på”* (Järvinen & Mik-Meyer 2003: 14). På den måde kan

borgere, der ikke har de samme kriterier for hjælp og støtte, som institutionen har, blive ekskluderet.

## Delkonklusion

Vi har i dette kapitel forsøgt at indkredse, hvor i hjemløsestrategien det er muligt at se en klientgørelse af borgeren. Vi har ved at gennemgå dele af de anvendte metoder i strategien, kunne se klientgørelsen indskrevet i metodens visitationskriterier og dens målsætninger.

Strategien benytter sig af forskellige typer indsatser/metoder, som borgeren skal visiteres til. På den måde søges personens problemer tilpasset de forskellige problemkategorier, som ligger i metodernes visitationskriterier, og som afspejler institutionens problemforståelser. Disse forhold gør det svært at efterleve ønsket om at møde det hele menneske.

I *Housing First* princippet, hvor det sociale arbejde har et større fokus på, at borgeren får et permanent sted at bo, afspejles også et anderledes menneskesyn end ved *Treatment First*. I *Housing First* udtrykkes det at alle har ret til en bolig, selv om de slås med forskellige problemer. Igennem dette princip skabes et fokus på de strukturelle årsager til, at en person kan fungere dårligt i sin hverdag. Dette betyder også, at der i strategien ligger en plan om at opføre nye boliger, som denne gruppe kan have råd til at bo i. Ud fra besvarelsen forstår vi hjemløsestrategien som en *styringsteknologi*, hvor man gennem bostøttemetoder søger at styre borgeren ved at styrke borgens kompetencer til at kunne fastholde en bolig. På den måde kan den anskues som et magt redskab, da der søges at inddele borgerne i forskellige kategorier for at skaffe sig viden om dem og bearbejde de personkarakteristika, som afviger fra normen.

## Konklusion

Gennem udarbejdelsen af vores problemfelt er vi blevet klar over, at antallet af hjemløse er stigende i Danmark og har været det siden, man startede med at udføre hjemløse tællinger tilbage i 2007.

Ligeledes er vi blevet bekendt med, at de hjemløse personer ofte har andre problematikker end blot det at mangle en bolig. Eksempler på disse kan være misbrugsproblemer og/eller psykisk sygdom.

Vi er gennem Nanna Mik-Meyer og Margaretha Järvinens forskning, fået viden om forskellige paradokser, der ofte kommer til udtryk i socialarbejdet med de hjemløse og i den sociale forvaltning generelt. Vi er ligeledes blevet bekendt med, at socialarbejdet ofte udføres gennem kategorisering, der medfører klientgørelse af borgeren. Det sker ved, at socialarbejderen skal diagnosticere problematikken for at finde en passende løsningskategori. Dette projekts formål er derfor at svare på følgende problemformulering: *Hvad er klientgørelse og hvordan skabes klientgørelse af hjemløse gennem den offentlige sociale forvaltning?*

Vi har haft fokus på hvordan relationen mellem socialt udsatte og stat, har udviklet sig til at være et klient forhold. Genealogisk har vi undersøgt velfærdsstatens opkomst og hvordan socialt udsatte menneskers problemer overordnet er blevet håndteret i tiden fra 1500-tallet og til efter 2. verdenskrig. Dernæst har vi undersøgt, hvordan velfærdsstatens socialpolitik reflekterer et bestemt menneskesyn. Her har vi haft særlig fokus på forskellene mellem bistandsloven og serviceloven. I den forbindelse har vi set på, hvordan socialpolitikken har betydning for relationen mellem socialarbejderen og klienten. Samtidig har vi sporadisk vist, hvordan betegnelserne for de socialt udsatte har skiftet karakter gennem tiden. Til sidst har vi undersøgt, hvordan klientgørelse kommer til udtryk i hjemløsestrategiens metoder.

I tidligere tid kunne der ikke rummes selv de mindste afvigelser. Selv arbejdsløse folk blev anset som værende fordærvede mennesker, der skulle spærres inde under fængselslignende forhold.

I velfærdsstatens tid blev der under bistandslovens ramme set på socialt udsatte med et helhedssyn. Komplekse problemstillinger skulle rummes, for derefter at blevet skønnet hvilken behandling der ville passe bedst til det enkelte individ. Med New Public Management indpas i det danske samfund, bærer socialpolitikken nu præg af effektivisering, målrationalitet og evaluering. Idealborgeren er viljestærk og omstillingsparat. Det offentlige behandlersystem synes at vide hvad, der er vigtigst for den enkelte. Gennem ekskluderende kategoriseringer, skal hjemløse vise sig forandringsparat.

Ved undersøgelse af, hvordan man forvalter på hjemløseområdet har vi set på en rapport, der omhandler hjemløsestrategien. Vi kan gennem denne konkludere, at det sociale arbejde betragter borgerne gennem problemkategorier, hvilket skaber klientgørelse. Det er netop gennem arbejdet med disse kategorier, at det bliver svært i socialarbejdet at møde *det hele menneske*. Gennem strategiens metoder udtrykkes et ønske om at modificere de afvigelser borgeren udviser. I kraft af

*Housing First* princippet udtrykkes der dog et menneskesyn, som tilkendegiver, at alle mennesker har ret til en bolig.

For at svare på vores problemformulering, kan vi derfor sige: Klientgørelse er proces, hvor borgeres identiteter bliver formet ud fra institutionens problemkategorier. Disse problemkategorier udtrykker et bestemt menneskesyn. Tidligere har kategorierne, været i forhold til, om personen selv var skyld i sin situation, hvor kategorierne nu er defineret ud fra bestemte problemstillinger, eller i hvilken grad man er i stand til at forandre sig. Socialpolitikken danner rammerne for hjemløsestrategien og definere derfor, på hvilken måde det er nødvendigt at kategorisere.

Hvad angår socialpolitikken kan vi også her konkludere, at den gennem tiden har udtrykt forskellige menneskesyn. I projektet har vi set på henholdsvis bistandsloven og serviceloven og skitseret forskellene. Bistandsloven betød et helhedssyn på mennesket, og det var vigtigt, at personen gennem ydelsen fra det offentlige, kunne opretholde samme levestandard som før personen, eksempelvis, blev arbejdsløs. Det var manglen på jobs som var årsag til at mennesker kom på offentlig forsørgelse. Altså var den manglende selvforsørgelsesevne, ikke individets egen skyld. Anderledes ser det ud med serviceloven. Idealborgeren er ansvarsfuld og viljestærk og den gængse opfattelse er, at kan man ikke håndtere sin egen livssituation, er man mislykket som menneske. New Public Management har gjort sin indpas i den danske socialpolitik. Motivation til forandring sker gennem en standardiseret økonomisk ydelse. De økonomiske incitamenter, skal give personen en øget vilje, til at komme i arbejde.

I overgangen fra bistandslov til servicelov sker der et paradigmeskifte i håndteringen af socialt udsatte mennesker. Inden for bistandslovens ramme, skulle socialarbejderen have et helhedssyn og foretage skøn af klientens problematik. I serviceloven er det kun dele af komplekse problematikker, der anerkendes.

Der er foretaget nedskæringer i velfærdsstaten, og oftest er det i de ydelser, der kommer de svageste til gode, eller også sker det på områder, hvor der kun er afmægtige modstandere. Det er altså dem i udkanten af samfundet, de socialt udstødte og marginaliserede, som oplever de største forringelser. Selvom tanken bag den reducerede økonomiske ydelse, højst tænkeligt er at styrke arbejdsudbuddet, stiller vi os undrende overfor, om færre penge virkelig giver individet mere psykisk overskud til at overkomme endnu et problem? Institutionelle rammer og identitet, er socialt konstrueret og den herskende diskurs om forherligelse og fremdyrkelse af det resilente menneske, synes i høj grad at



være en udstødningsproces. Borgere der ikke formår at håndtere deres livsbetingelser, fremstår som individuelle fiaskoer.

## Perspektivering

Som vi løbene har redegjort for gennem projektet, handler dette projekt om, hvordan relationen mellem stat og individ kan karakteriseres som et klient forhold. Det handler om, hvordan et bestemt menneskesyn kommer til udtryk gennem tiden, og hvordan synet er afspejlet i socialpolitikken og hjemløsestrategien.

Som det også er beskrevet i projektets metodekapitel, tager dette projekts analyse udgangspunkt i tekstanalyser.

Vi har ved vores gruppemøder flere gange berørt tanken om, hvorvidt de hjemløse føler sig anerkendt, gennem de velfærdsinstitutioner de er i kontakt med. Vi har talt meget om, hvordan kategoriseringer i den offentlige sagsbehandling kan betyde, at der mangler anerkendelse af den enkeltes behov. Derfor mener vi, at en hermeneutisk interview undersøgelse, kunne have tilført projektet nye perspektiver. Dette kunne både være i forhold til et interview af en hjemløs person, men det kunne også være i forhold til et interview af en sagsbehandler eller en frivillig.

Interviewet med en hjemløs ville kunne belyse, i hvilket omfang den hjemløse betragter sine problemer på samme måde, som de fremstår gennem sagsbehandlingen, og i hvor høj grad personen føler at skulle leve op til at være eksempelvis forandringsparat. Eller om nogle af de krav om forandringer man stiller til borgeren, føles urimelige i dennes øjne.

Vi kunne gennem et interview med en sagsbehandler få belyst, i hvilket omfang de tre institutionelt skabte paradokser opleves som værende et problem i forbindelse med sagsbehandlerens råderum. Der kunne også spørges ind til i, hvilket omfang sagsbehandleren føler sin kreativitet indskrænket når der arbejdes med problem kategorier. Samt om det overhovedet opleves som muligt at møde det hele menneske, i det sociale arbejde.

Interviewene ville på den måde ikke kunne sige noget generelt om det sociale arbejdes betydning for de hjemløse, men lave et billede af om de problematikker som har været udgangspunktet i projektet, nu også opfattes på samme måde som projektets konklusioner viser.

Et af de spørgsmål, der også er dukket op undervejs gennem vores projekt forløb er, hvorvidt frivilligt arbejde inden for hjemløse området skaber nogle andre relationer mellem stat og den hjemløse. Vi kunne godt have diskuteret, den frivilliges betydning for arbejdet med hjemløse og på den måde være blevet klogere på, om dette arbejde skaber nogle andre forudsætninger for at møde det hele menneske. Vi kunne i den forbindelse have set på, om det frivillige arbejde kunne betragtes som en bestemt styringsteknologi og hvilke mål-middel overvejelser, der ligger indlejret i dette arbejde. Her kunne undersøgelsen rette sig mod om man gennem det frivillige arbejde anerkender andre problematikker end dem der ellers er defineret gennem socialarbejdets kategoriseringer, og hvordan denne relation eventuelt kan betragtes som et magtfrit rum. Dette ville kunne sige noget om, personens mulighed for at føle sig anerkendt af staten. Den frivillige søger ikke nødvendigvis at visitere den hjemløse til et konkret tilbud. På den måde kunne det frivillige arbejde være et rum, i statens rum, hvor man søger at anerkende hele individet og skabe omsorg uden om problemkategorierne. Ved en sådan undersøgelse kunne det også have været relevant at interviewe en frivillig, for at få dennes billede af, hvordan deres arbejde betragtes af de hjemløse. I forbindelse med hjemløsedagen, der fandt sted på Rådhuspladsen i København i efteråret, talte vi netop med en frivillig, som gav udtryk for, at deres arbejde blev taget meget positivt imod af de hjemløse. Det kunne herpå have været et udgangspunkt for en undersøgelse, at finde ud af, hvorfor de bliver taget godt i mod af de hjemløse.

## Litteraturliste

- Benjaminsen, L. & Lauritzen, H. H. (2013): *Hjemløshed i Danmark 2013 – national kortlægning*, København K: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Bislev, S. (2004 [1998]): ”Socialpolitiske modeller”, I, Larsen, J. E. & Møller, I. H. (red.): *Socialpolitik*, København: Hans Reitzels Forlag. 1. oplag, 2. udgave.
- Bømler, T. (2011): *Fra socialstat til kontrolstat*, København: Hans Reitzels Forlag. 1. oplag, 1. udgave.
- Christiansen, N. F., Johansen, H. C. & Petersen, J. H. (2010): ”Periodens idéstrømninger”, I, Petersen, J. H., Petersen, K. & Christiansen, N. F. (red.): *Dansk velfærdshistorie – frem mod socialhjælpsstaten*, bind I, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Denzin, N. (2006): ”Aldine Transaction”, *Sociological Methods: A Sourcebook*. ISBN 9780-202308401. 5th edition.
- Ebsen, F. (2004 [1998]): ”Socialpolitiske modeller”, I, Larsen, J. E. & Møller, I. H. (red.): *Socialpolitik*, København: Hans Reitzels Forlag. 1. oplag, 2. udgave.
- Gilje, N. (2012): ”Positivism og kritisk rationalisme”, I, Juul, S., & Pedersen, K. B. (red.): *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori – en indføring*, København: Hans Reitzels Forlag. 1. udgave, 2. oplag.
- Jensen, R. et al (2004): ”Recovery - hvordan kan noget så enkelt, være så svært?”, *Socialpædagogen*, 09. januar.
- Johnsen, D. H. (2010): *Hjemløs*, Produktion: Nature & Science.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2003): *At skabe en klient - institutionelle identiteter i socialt arbejde*, København: Hans Reitzels Forlag. 1. udgave, 5 oplag.
- Larsen, J. E. & Møller, I. H. (2004 [1998]): ”Teorier om velfærdsstat og socialpolitik”, I, Larsen, J. E. & Møller, I. H. (red.): *Socialpolitik*, København: Hans Reitzels Forlag. 1. oplag, 2. udgave.
- Kolstrup, S. (1996): ”Velfærdsstatens rødder”, *Fra kommunesocialisme til folkepension*, Skriftserie nr. 38, Taastrup: SFAH.
- Kolstrup, S. (2013): ”Bistandsloven – idealer og praksis”, I, Petersen, J. H., Petersen, K. & Christiansen, N. F. (red.): ”Velfærdsstaten i tidehverv”, *Dansk Velfærdshistorie*, bind V, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kolstrup, S. (2014): *Den danske velfærdsmodel 1891-2011 – sporskifter, motiver, drivkræfter*, Frederiksberg C: Frydenlund. 1. udgave, 1. oplag.
- Krasnik, B. (2013): ”Almissens vej fra helligåndshuse til kontanthjælp”, *Kristeligt Dagblad*, 11. februar.

- Larsen, J. E. & Møller, I. H. (2004 [1998]): *Socialpolitik*, København: Hans Reitzels Forlag. 1. oplag, 2. udgave. Kapitel 2.
- Mik-Meyer, N. & Järvinen, M. (2003): "Et håbløst tilfælde", *Information*, 13. oktober.
- Møller, I. H. (2004 [1998]): "De fire socialreformer i moderne tid", I, Larsen, J. E. & Møller, I. H. (red.): *Socialpolitik*, København: Hans Reitzels Forlag. 1. oplag, 2. udgave.
- Olsen, C. B. & Rasmussen, N. (2004 [1998]): "Socialpolitik – et bud på en definition", I, Larsen, J. E. & Møller, I. H. (red.): *Socialpolitik*, København: Hans Reitzels Forlag. 1. oplag, 2. udgave.
- Pedersen, K. B. (2012): "Socialkonstruktivisme", I, Juul, S., & Pedersen, K. B. (red.): *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori – en indføring*, København: Hans Reitzels Forlag. 1. udgave, 2. oplag.
- Rambøll & SFI (2013): *Hjemløsestrategien – en afsluttende rapport*, København S: Rambøll; København K: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Rørdam, B. (2014): "Psyriske syge har ikke råd til medicin", *Hus forbi*, nr. 9. 18. årgang.
- Seindal, R. (1995): *Mafia - penge og politik på Sicilien 1950-1994*, København: Museum Tusulanums Forlag. Side 62.
- Socialstyrelsen.dk. Besøgt den 03.12.2014. Klokken 15:38.  
<http://www.socialstyrelsen.dk/handicap/socialpsykiatri/om-socialpsykiatri/rehabilitering/kernen-i-rehabilitering>
- Triantafillou, P. (2010 [2007]): "Genealogisk analyse", I, Fuglsang, L., Hagedorn-Rasmussen P., & Olsen, P. B. (red.): *Teknikker i samfundsvidenskaberne*, Frederiksberg C: Roskilde Universitetsforlag. 1. udgave, 3. oplag.
- Vilby, K. (2011): *Udsat!*, København K: Socialpolitisk Forlag; Helsingør: Forlaget Per Kofod. 1. udgave, 1. oplag.
- Villadsen, K. (2007): "Foucault: Den bevægelige velfærdskritik", I, Mik-Meyer, N. & Villadsen, K.: *Magtens former – sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren*, København: Hans Reitzels Forlag. 1. udgave, 1. oplag.
- Willig, R. (2013): *Kritikkens U-vending*, København: Hans Reitzels Forlag. 1. udgave, 2 oplag.
- Youtube.com. Besøgt den 09.12.2014. Klokken 13:00.  
<https://www.youtube.com/watch?v=8WBF0ROe4Hc>

## Bilag 1

### Resumé

Dette projekt handler om klientgørelse af hjemløse, og om hvordan denne proces kan ses i den offentlige forvaltning. Vi har opsat følgende problemformulering: *Hvad er klientgørelse og hvordan skabes klientgørelse af hjemløse gennem den offentlige sociale forvaltning?*

Denne problemformuleringen søger vi at besvare gennem følgende arbejdsspørgsmål:

Hvad er klientgørelse?

Hvordan kommer klientgørelse til udtryk i socialpolitikken?

Hvad er statens hjemløsestrategi, og i hvor høj grad genfindes klientgørelse heri?

Projektets overordnede konklusioner er følgende:

Klientgørelse er en proces, hvor borgere med forskellige afvigende karaktertræk bliver inddelt i forhold til systemets problemkategorier. Dette kan være kategorier som hjemløs, psykisk syg eller misbruger. Forskellige kategorier har i tidens løb haft forskellig betydning i forhold til hvorvidt, personen har kunne modtage støtte til at afhjælpe sin situation.

Overgangen fra bistanndsloven til serviceloven kan betegnes som et paradigmeskift. Bistanndsloven var præget af et opgør med kategoriseringer og et ønske om at varetage det hele menneske. Med serviceloven kommer der gennem kategoriseringer et fokus på, hvorvidt borgeren er motiveret, forandringsparat og lignende. Disse kategoriseringer betinger hvilken ydelse personen er berettiget til og har på den måde betydning for personens fremtid.

I hjemløsestrategien arbejdes der med denne form for kategoriseringer og de visitationskriterier, der anvendes til forskellige bostøtte metoder, har i høj grad en klang af inklusion eller eksklusion. Det er systemets problemkategorier, der tages udgangspunkt i, når personen skal vurderes i forhold til at modtage støtte. Dette tyder på, at det kun er de problemer der kan tilpasses kategorierne der anerkendes, hvilket, man må formode, gør det svært i institutionsregi, at møde det hele menneske.

## Bilag 2

### Abstract

This paper examines how public administration handles the issue of clienting of the homeless.

The main question is this: “*What is clienting, and how does public social management contribute to the clienting of the homeless?*”

We attempt to answer this by answering the following sub questions:

- What is clienting?
- How does social policy view clienting?
- What is the official homeless strategy, and to what extent does clienting factor in?

Our main conclusions are:

Clienting is a process in which citizens with deviant characteristics are sub categorized into “problem categories” according to public definitions. These “problem categories” could be *homeless, mentally ill or substance abuse*. The categories have influenced the decision on whether the individual qualified for public help in order to get back on track.

The transition from welfare act to service act can be described as a fundamental change of social policy. The welfare act was characterized by a move away from sub categorizing to a focus on helping the *individual*. With the new service act, subcategorizing is back focusing on whether the individual is *motivated, ready for change* etc. These sub categories determines what welfare the individual is entitled to, and thus impact the possibilities of the individual.

The homeless strategy uses sub categorizing and the assessment criteria used, is reminiscent of inclusion and exclusion. The public sub categories are used in assessing whether the individual is eligible for support. This indicates that only problems that fit into these categories are recognized, which, presumably, makes it difficult for public administration to focus on the *individual* as such.