

**Irrationel rationalitet –
”En ny chance til alle” set i lyset af divergerende rationalitetsbegreber**



Udarbejdet af: Lotte Rasmussen

Studienummer: 20061008

Antal anslag: 238.067

Vejleder: Søren Juul
Speciale ved Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde
Institut for Sociologi, Socialt Arbejde og Organisation
Aalborg Universitet, juni 2009

Billede: Bureaucrati. I Orson Welles' film Processen (1962) efter Franz Kafkas roman skildres hovedpersonen Joseph K.s møde med bureaukratiet som en vandring i en uendelig labyrint, det ikke er muligt at slippe ud af.

ABSTRACT	5
KAPITEL 1.0 INDLEDNING	7
1.1 MOTIVATION	7
1.2 PROBLEMFELT	9
1.2.1 <i>Fra welfare til workfare</i>	<i>9</i>
1.2.2 <i>Aktivlinjens opkomst og udvikling</i>	<i>9</i>
1.2.3 <i>Tiltagende rationalisering af beskæftigelsespolitikken efter 2001- nye indsatser og virkemidler</i>	<i>10</i>
1.2.4 <i>Virkemidlernes effekter</i>	<i>14</i>
1.2.5 <i>Beskæftigelsesparadigmets forankringer</i>	<i>15</i>
1.3 PROBLEMFORMULERING	16
1.4 LÆSEVEJLEDNING	18
KAPITEL 2.0 VIDENSKABSTEORI OG METODE	19
2.1 VIDENSKABSTEORETISK POSITIONERING	19
2.1.1 <i>Den dobbelte hermeneutik</i>	<i>20</i>
2.1.2 <i>Den Hermeneutiske cirkel – eller den hermeneutiske spiral</i>	<i>20</i>
2.1.3 <i>Gadamers filosofiske hermeneutik</i>	<i>21</i>
2.1.3.1 <i>Forforståelse som forudsætning for erkendelse</i>	<i>22</i>
2.1.4 <i>Den kritiske hermeneutik</i>	<i>23</i>
2.1.4.1 <i>Habermas kritik af den filosofiske hermeneutik</i>	<i>23</i>
2.2 WEBERS HERMENEUTISKE UDGANGSPUNKT OG VIDENSKABSSYN	24
2.3 PRÆSENTATION OG BEGRUNDELSE FOR VALG AF EMPIRI	26
2.3.1 <i>Dataindsamling - type af data</i>	<i>26</i>
2.3.2 <i>Indsamling af procesdata</i>	<i>26</i>
2.3.2.1 <i>Præsentation af elementerne i lovforslagene</i>	<i>27</i>
2.3.2.2 <i>Udvælgelse og sammenlægning af elementer fra lovforslagene</i>	<i>28</i>
2.3.2.3 <i>Nærmere beskrivelse af det empiriske materiale som er specialets genstandsfelt</i>	<i>31</i>
KAPITEL 3.0 TEORI	32
3.1. UDVALGTE BEGREBER FRA WEBERS TEORI	32
3.1.1 <i>Webers handlingstyper</i>	<i>33</i>
3.1.2 <i>Rationalitet som historisk tendens</i>	<i>34</i>
3.1.2.1 <i>Den protestantiske etik og kapitalismens ånd</i>	<i>35</i>
3.1.3 <i>Rationalitet som organisationsform</i>	<i>36</i>
3.1.3.1 <i>Det legale herredømme – den bureaukratiske organisation</i>	<i>36</i>
3.1.3.2 <i>Webers ambivalens</i>	<i>37</i>
3.2 UDVALGTE BEGREBER FRA HABERMAS' TEORI	38
3.2.1 <i>Den kommunikative rationalitet og handlen</i>	<i>38</i>
3.2.1.1 <i>Diskursetik</i>	<i>39</i>
3.2.1.2 <i>Diskursetiske udfordringer</i>	<i>40</i>
3.2.2 <i>System- og livsverden</i>	<i>41</i>
3.2.2.1 <i>Systemverdens kolonisering af livsverden</i>	<i>41</i>
KAPITEL 4.0 ANALYSE	44
4.1 ØKONOMI OG MORAL SOM BESKÆFTIGELSESPOLITISKE DRIVKRÆFTER	45
4.1.1 <i>Beskæftigelsespolitikken forankrings rod i historien</i>	<i>46</i>
4.1.2 <i>Nyliberalisme som beskæftigelsespolitisk drivkraft?</i>	<i>47</i>
4.1.3 <i>Residuel eller universel model?</i>	<i>49</i>
4.1.4 <i>Beskæftigelsespolitikken som rationalisering - et opgør med den etablerede tænkemåde</i>	<i>51</i>

4.1.5 Opsummering	53
4.2 PLIGT TIL UDDANNELSE	55
4.2.1 Skærpelse af rådighedspligten.....	55
4.2.2 Retssikkerhed og medbestemmelse	56
4.2.3 Ordentlig, reel beskæftigelse.....	57
4.2.4 Frihedsindskrænkning til egen fordel.....	59
4.2.5 Opsummering	60
4.3 NY CHANCE TIL ALLE SAMT RET OG PLIGT TIL GENTAGEN AKTIVERING.....	61
4.3.1 Hvad virker?.....	61
4.3.2 Opdeling af vilde og tamme problemer	63
4.3.3 Er de anvendte ”redskaber” relevante i forhold til de svageste kontanthjælpsmodtagere?	63
4.3.4 For gode til førtidspension – for svage til fleksjob.....	66
4.3.5 Virkningen af sanktioner	67
4.3.6 Politikkenes negative karakter	68
4.3.7 Opsummering	68
4.4 300-TIMERS-REGLEN	70
4.4.1 Objektivitet?	70
4.4.2 Økonomiske incitamenter og deres anvendelse i forhold til matchgruppe 4-5	70
4.4.3 Er matchgruppe 4 arbejdsmarkedsparat?.....	72
4.4.4 Virker 300-timers-reglen?.....	74
4.4.5 Konjunkturernes indflydelse på indsatsens virkning – potentiale i den nye 450-timers-regel?	75
4.4.6 Opsummering	76
4.5 STYRKET SYGEPØLGNING OG ÆNDRING AF REFUSIONSREGLER.....	78
4.5.1 Sygeopfølgingsplan som eksempel på instrumentel fremgangsmåde	78
4.5.2 Anvendelse af styringsformer fra det private	80
4.5.3 Refusion som styringsinstrument.....	81
4.5.4 Principal-agentteori.....	82
4.5.5 Problematikker forbundet med styring ved hjælp af økonomiske incitamenter.....	83
4.5.6 Opsummering	84
4.6 INTEGRATIONSKONTRAKT OG ERKLÆRING OM INTEGRATION OG AKTIVT MEDBORGERSKAB	86
4.6.1 Indledningsvis redegørelse for punktets indhold.....	86
4.6.2 Kontrakt som basis for dialog?	87
4.6.3 Erklæringens nærmere indhold.....	90
4.6.4 Sociale problemer i kulturel forklædning	90
4.6.5 Kulturalisering	92
4.6.6 Opsummering	93
KAPITEL 5.0 KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING	95
5.1 KONKLUSION	95
5.1.1 Drivkræfter.....	95
5.1.2 Identificerede rationaler	96
5.1.3 Konsekvenser.....	97
5.1.4 Afsluttende kommentarer i lyset af Habermas’ ideal om en kommunikativ rationalitet og handlen.....	99
5.2 PERSPEKTIVERING	100
LITTERATURLISTE	103

Abstract

Title:

Irrational rationality – “A New Opportunity for All” seen in the light of diverging concepts of rationality

This thesis concerns the rationality behind the unemployment policy in Denmark which has been intensified since the change of government in 2001. The intensification manifests itself in that the “workfare” approach, which has been implemented over a long period of time, has developed from a “human capital” to a “workfirst” approach towards the unemployment policy. This means that the unemployment policy focuses on a prompt facilitation of jobs and economic incentives in the form of lowered benefits which aim at affecting the job searching behaviour of the unemployed.

The “workfirst” approach has been much discussed. The debate mainly relates to the question whether the “workfirst” approach is beneficial to the weakest receivers of social benefits. This refers to a group of citizens who have other problems than unemployment - the so-called “matchgruppe 4-5”. One of the latest initiatives to be discussed is named “A New Opportunity for All” from 2006, which targets the weakest receivers of benefits. This initiative has been considered as inappropriate and has not had much success in getting the weakest receivers of benefits back on the labour market.

Therefore, the purpose of this thesis has been to examine more closely: “What kind of rationality can be identified in the legislation that is a result of the agreement “A New Opportunity for All”, and in what ways may this affect the target group?” The rationality is identified in the empirical material. Among other documents, this includes the debate following the first reading in the Danish Parliament when the body of laws was presented. The identification is made by means of the theoretical concept of rationality developed by the German economist and sociologist Max Weber (1864-1920). This approach is discussed within the frame presented by the German philosopher and sociologist Jürgen Habermas’ (1929-) theoretical concepts of rationality.

In order to understand and analyse the actors’ perceptions and the coherence of their opinions, a hermeneutical theory of science has been applied to the project. The priory understanding and attitude to the problems which are the subject of this thesis is likewise critical and the problems will therefore be discussed from a critical hermeneutical perspective.

Instrumental and value-based rationality can be identified in the initiatives. The initiatives can be in the form of, for example, economic incentives and sanctions. This, however, has proved not to be effective towards the target group. The instrumental approach is also characterized by the increased use of contracts and plans which pretend to be made through consensus between authority and citizen. Furthermore, the government makes attempts to control the municipals by laying down strict conditions for reimbursement and by making use of payment by result. This way of control is also an expression of instrumental rationality. The risk is that only those tasks leading to reimbursement and payment by result are carried out.

The consequences of the initiatives may lead to a marginal position in the society, poverty, and social and health problems for the target group. Overall, it is an issue that the provisions in the employment policy take precedence of the legal rights of the target group. This is due to the implementation of the employment policies through the specific tools and methods which the legal rights of the target group are not that easily transformed into.

It is therefore likely that the detailed regulation and organisation of the tasks are detaining the target group from the help they need and are entitled to receive. Furthermore, it is central that the initiatives are largely aimed at immigrants and descendants of immigrants. The consequences may lead to an increased segregation and thus threaten the social cohesion of the Danish society.

Therefore, in order to solve the problems which the initiatives are addressing and last but not least to be ethically proper, it is recommended that the initiatives are worked out in such a way that they to a still higher degree allow individual considerations and participation.

Kapitel 1.0 Indledning

1.1 Motivation

Dette speciale omhandler de rationaler, der pt. er fremtrædende i den danske beskæftigelsespolitik. Specialet har fokus på den del af beskæftigelsespolitikken, som vedrører de svageste kontanthjælpsmodtagere, også defineret som de kontanthjælpsmodtagere, som tilhører matchkategorierne 4-5¹. Indledningsvis vil jeg redegøre for mit forhold til emnet og de problematikker, jeg beskæftiger mig med. Dernæst følger problemfeltet med et kort historisk rids af den beskæftigelsespolitiske udvikling, som har fundet sted fra aktivlinjens indførelse til i dag, og der sættes fokus på tiltag, som er iværksat siden regeringsskiftet i 2001, hvorefter indsatsen på området er intensiveret. Denne intensivering og det, der ligger bag den, er afsat for min problemformulering.

Jeg skriver dette speciale med et hermeneutisk udgangspunkt, hvorfor jeg finder det særligt centralt at redegøre for min forforståelse i forhold til det emne, jeg beskæftiger mig med. Således vil jeg i det følgende skitsere min baggrund for at beskæftige mig med de problematikker, der er specialets genstandsfelt, hvor det samtidig vil blive tydeliggjort, hvilken undren der har været drivkraften bag valget af mine problemstillinger. Jeg er uddannet socialrådgiver i 2004 og arbejdede i tre år på beskæftigelsesområdet i Københavns Kommune med kontanthjælpsmodtagere, inden jeg påbegyndte Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde. Jeg har således stiftet praksisbekendtskab med nogle meget omdiskuterede tiltag såsom loftet over kontanthjælp, starthjælp, 300-timers-reglen og indsatsen ”Ny chance til alle”², men også med tiltag som er møntet på regulering af den proces, der foregår i interaktionen mellem sagsbehandleren og den ledige, eksempelvis i form af visitationsværktøjskassen³. Dette praksisbekendtskab har gjort mig interesseret i at komme bag om de tiltag, som i mange situationer har virket uhensigtsmæssige, og som det derfor til tider i praksis har været svært at se formålet med, for på denne måde opnå en øget forståelse heraf.

Min interesse for feltet er skærpet gennem min nuværende studenteransættelse på Anvendt Kommunal Forskning (AKF), hvor jeg er ansat på et projekt, der omhandler udvikling og

¹ Matchkategorierne, der spænder fra match 1-5, er et udtryk for den enkelte klients beskæftigelsespotentialer. Match 1 er mest og match 5 mindst arbejdsmarkedsparede. Matchkategorierne vil blive behandlet mere indgående i afsnit 1.2.3.

² Alle tre tiltag behandles mere indgående i afsnit 1.2.3.

³ Visitationsværktøjskassen indeholder bl.a. dialogguiden, en række spørgsmål som sagsbehandlere skal stille klienterne og på baggrund heraf vurdere deres arbejdsmarkedsparethed og indplacere dem i matchkategorier (se Arbejdsmarkedsstyrelsen: http://www.ams.dk/graphics/dokumenter/visitation/samlet_visitationsvaerktoejskasse_v3.pdf s. 43)

kvalificering af praksis i jobcentre. Her har jeg haft mulighed for udefra at analysere praksis i jobcentrene, hvor beskæftigelsesindsatsen er varetaget, adskilt fra andre indsatser, siden 1. januar 2007. Også her er erfaringen, at den tiltagende regulering af beskæftigelsesområdet giver udslag i nogle uhensigtsmæssige effekter, som både vedrører den indsats, de ledige udsættes for, samt bevirker en hektisk og dilemmafyldt hverdag for de ansatte, som eksempelvis giver sig udslag i en massiv masseflugt af personale fra jobcentrene.

Den rationalisering, som jeg mener, at den tiltagende regulering og de tiltagende effektiviseringsforsøg kan oversættes til, er blevet så omfattende, at den i en artikel i Information beskrives som værende blevet så rationel, at den er blevet irrationel i sin ideologiske dogmatik: *”Ratio betyder ud fra sin latinske rod kalkulation.. Når kalkulationens mål forsvinder til fordel for sin egen virke i blinde, da bliver den irrationel. Derfor handler man også nogle gange på trods af, hvad man finder rigtigt - blot for at reagere på ordrerne ovenfra i hierarkiet”* (Information 2008). Dette har naturligvis også konsekvenser for de mennesker, som er genstand for jobcentrenes arbejde; *”når alle forhold bliver instrumentelle, selv de menneskelige, når alt blot betragtes som disponibelt og manipulerbart råmateriale, da mister de enkelte ting, selve mennesket, dets værdi, selvstændighed og dermed dets naturlige værdighed. Mennesket bliver, som tingene det omgiver sig med, reduceret til at være et led i en overordnet funktionssammenhæng, hvis ledelse er politikken, og hvis brændstof er effektivitet”*(ibid.).

Det centrale i min undren er således de rationaler, som kommer til udtryk i den nuværende beskæftigelsespolitiske linje over for de svageste kontanthjælpsmodtagere, og som jeg finder det væsentligt at stille spørgsmålstejn ved. Rationalitet er et bredt begreb, som *” i forskellige betydninger [er] blevet tilskrevet personer, personers livsførelse, forestillinger, ønsker, handlinger, tankesystemer (verdensbilleder), organisationer og andre kollektiver, kulturer og tidsepoker. De mest velafgrænsede betydninger findes i handlingsteorier”* (Andersen et al. (red.) 2005:206). Jeg vil i specialet indetificere og diskutere rationaler både ved hjælp af handlingsteorier men også i form af andre begreber for rationalitet. Dette vil således være specialets omdrejningspunkt.

1.2 Problemfelt

1.2.1 Fra welfare til workfare

Mine oplevelser i praksis skal ses i lyset af den udvikling, der er sket i den danske social- og arbejdsmarkedspolitik igennem de sidste ca. 30 år, en udvikling som bl.a. er blevet set som et ”stille sporskifte i velfærdsstaten” (Torfing 2004). Juul forklarer udviklingen med, at moderniteten - med hvad den indeholder af negative konsekvenser (kapitalisme, markedsudvikling, bureaukratisering og globalisering) - sætter sig igennem alle steder i verden, men ikke på samme måde (Juul u.å:141). Hvor Danmark har været i stand til at afbøde konsekvenserne med en høj grad af social sikring og velfærdsordninger, bliver der nu i stigende grad sat spørgsmålstegn ved effekten og bæredygtigheden af disse. En del af denne større og samlede forandring af velfærdsstaten er skiftet fra welfare til workfare, som på social- og beskæftigelsesområdet har medført et skift fra et forsørgelsesparadigme til et arbejdsparadigme. Hvor tildeling af sociale ydelser tidligere i højere grad var rettighedsbaseret, er rettighederne nu kombineret med pligter, herunder pligt til at deltage i ordninger, der antages at øge de lediges chancer for at få et ordinært job. Tidligere former for passiv hjælp, hovedsageligt forankret i en idé om borgeres sociale rettigheder, er således afløst af en aktivlinje, der i stadig stigende grad gør de sociale rettigheder betinget af pligten til at arbejde (ibid.:160). Der er dog i højere grad tale om en forskydning i balancen mellem welfare og workfare, end der er tale om et radikalt brud, og at welfare dermed fra den ene dag til den anden erstattes med workfare i form af aktivering, lavere ydelser og skærpet kontrol med de ledige.

1.2.2 Aktivlinjens opkomst og udvikling

Efter 60'ernes fulde beskæftigelse begyndte arbejdsløsheden i Danmark i midten af 70'erne at stige, hvilket politisk blev imødekommet med beskæftigelsesinitiativer, som også dengang indeholdt elementer af en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Altså er dette ikke noget banebrydende nyt, men ledigheden har dengang grundlæggende været anset som et konjunkturproblem. Derfor har daværende beskæftigelsesinitiativer haft til hensigt at vedligeholde arbejdskraften, så den var klar til bedre tider, og har ikke som sådan været bundet i en aktiveringstankegang, som vi kender den i dag. Ifølge Torfing ændrede arbejdsmarkedspolitikken sig med skiftet til en borgerlig regering i 1982 til at være udbudsorienteret, hvor fleksibilitet og incitamentsproblemer på udbudssiden kom på dagsordenen. Aktivering blev dog først som begreb introduceret i 1989 i forbindelse med

indførelsen af en særlig ungdomsydelse. Planen var at få de velfungerende unge ud af kontanthjælpssystemet gennem en fast lav ydelse kombineret med tilbud om aktivering i op til fem måneder, hvor afvisning af tilbud førte til fradrag i ydelsen. I første omgang drejede det sig om de 18-19-årige, men aldersgruppen blev gradvist udvidet til at omfatte de 18-25-årige (Torfing 2004:33).

Siden er kontanthjælpsmodtageres pligt til at tage imod et aktivt tilbud som et vilkår for forsørgelse udbygget. Lov om Kommunal Aktivering, der trådte i kraft i 1994, gjorde, at kontanthjælpsmodtagere fra 25 år og opefter også blev omfattet af pligten, hvor den tidligere kun omfattede unge under 25 år alene med ledighed som problem. Med implementeringen af loven om aktiv socialpolitik i 1998 har alle kontanthjælpsmodtagere, uanset alder og problemomfang, været omfattet af aktiveringspligten (Carstens 1998:13). Med opsplitningen af social- og arbejdsministeriet og etableringen af beskæftigelsesministeriet efter regeringsskiftet i 2001 blev beskæftigelsesområdet markeret som et selvstændigt ressortområde. Som Jørgensen skriver omkring transformationen af arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik, henvises der i denne forståelse: *"ikke til den generelle økonomiske politiks bidrag til at sikre en øget jobskabelse og udvidelse af beskæftigelsen, men til de selektive indsatser gennem 'AMP'en' [arbejdsmarkedspolitikken] på at sikre virksomhederne den arbejdskraft, de har brug for, og de initiativer, der skal sikre, at alle brakliggende ressourcer 'aktiveres'"* (Jørgensen 2008:10). Brugen af begrebet beskæftigelsespolitik betegner Jørgensen som i en vis forstand værende en indsnævring af politikvinklerne, idet det antydes, at politikken kun handler om at få folk i beskæftigelse, mens ligestillings- og velfærdspolitisk begrundede indgreb reelt udgrænses (ibid.).

1.2.3 Tiltagende rationalisering af beskæftigelsespolitikken efter 2001- nye indsatser og virkemidler

Reformen "Flere i arbejde" fra 2002 var VK- regeringens første store reformudspil, som signalerede en ny kurs på området. Med denne reform indførtes det individuelle og fleksible kontaktforsøg, hvor aktivering blev neddroget til fordel for regelmæssig kontakt og kontrol med den ledige. Endvidere blev den individuelle handlingsplan til alene en jobplan, og for det tredje blev tilbudsordningerne reduceret til vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud. Indholdsmæssigt var der således tale om en forstærkelse af en socialt disciplinerende linje med et

understreget jobperspektiv samtidig med, at uddannelsesdelen i aktivering skulle nedbringes (ibid.: 11) – alle tiltag under parolen hurtigst muligt i arbejde.

Netop som led i at sikre et fokus på klienters beskæftigelsespotentialer, blev visitationsværktøjskassen indført som obligatorisk fra 1. december 2004. Ifølge Arbejdsmarkedsstyrelsen har ambitionen hermed bl.a. været at sikre, at alle forsikrede og ikke-forsikrede borgere vurderes efter de samme principper, og at der udvikles en ensartet praksis i vurderingen af borgerens beskæftigelsespotentialer⁴. Det har imidlertid vist sig, at visitationsværktøjskassen ikke har opfyldt det tilsigtede mål om ensartethed i praksis. Der er stor forskel på, hvordan begrebet arbejdsmarkedsparat defineres og anvendes rundt omkring i kommunerne, hvorfor matchvurderingerne foregår tilsvarende uensartet rundt omkring i landet (Caswell 2007). Endvidere er der blevet stillet spørgsmålstegn ved den standardisering, som ligger i visitationsværktøjskassen. Særligt de svageste kontanthjælpsmodtagere er kendetegnet ved at have komplekse problemstillinger, som der ikke er en bestemt løsning på. Derfor er det et relevant spørgsmål, hvorvidt den ensartetgørelse, som eksempelvis matchkategorierne tilstræber, betyder en egentlig reduktion af kompleksiteten i arbejdet (ibid.). Jørgensen beskriver, at dette nye visiteringssystem har skabt en gennemgribende processtandardisering. Eksempelvis medfører systemrepræsentanternes anvendelse af visiteringssystemets forskellige instrumenter til kategorisering, at der lægges mindre vægt på dialogen med den enkelte klient. Således mener Jørgensen, at forvaltningen trækkes i retning af et maskinbureaukrati (Jørgensen 2008:12).

Anvendelse af økonomiske incitamenter i form af nye, lave sociale ydelser begyndte med starthjælpen og introduktionsydelsen⁵, som blev indført i juli 2002⁶. Personer, der ikke har haft ophold i Danmark i mindst 7 år ud af de seneste 8 år, er ikke berettiget til kontanthjælp, men tildeles i stedet starthjælp som forsørgelsesydelse. Formålet med denne lavere ydelse er at motivere modtagerne og få flere i arbejde (Hansen og Hansen 2004:7). Dernæst fulgte ”Loftet over kontanthjælp” fra 2004, som er et loft over, hvor meget kontanthjælpsmodtagere samlet set kan modtage i kontanthjælp, særlig støtte og boligstøtte, og som på samme måde skulle gøre det mere

⁴ <http://www.ams.dk/sw5852.asp>

⁵ Introduktionsydelsen er på niveau med starthjælpen og tildeles nyankomne flygtninge og indvandrere.

⁶ Her skal det bemærkes, at SR regeringen i 1998 gjorde det første forsøg med en introduktionsydelse over for udlændinge, hvor ydelsesniveauet efter et års tid med kritik og pres, både fra national og international side, blev ændret tilbage til kontanthjælpsats (Hansen og Hansen 2004:6).

fordelagtigt for de berørte kontanthjælpsmodtagere at være i beskæftigelse frem for på kontanthjælp (Graversen & Tinggaard 2005:16). 300-timers-reglen⁷ er sidste skud på stammen af lave forsørgelsesydelse, og blev indført på baggrund af aftalen om ”En ny chance til alle” fra juni 2005. Reglen bevirker, at ægtefællerne i et ægtepar hver især skal have præsteret 300 timers ustøttet erhvervsarbejde inden for de seneste 24 måneder for at kunne opretholde retten til fortsat at modtage kontanthjælp (Bach og Larsen 08:14).

Imidlertid er anvendelsen af økonomiske incitamenter blevet kritiseret både i forhold til deres præstationer og effekter⁸. Analyser af ydelser som introduktionsydelse og starthjælp viser, at teorien om økonomiske incitamenter som middel til at gøre folk selvforsørgende ikke er holdbar over for alle grupper, især ikke ressourcetsvage (Hansen og Hansen 2004:33). I forhold til ”Loftet over kontanthjælp” synes dette ifølge forfatterne til evalueringen ”Loft over ydelser” (Graversen & Tinggaard 2005) ikke at have fået flere kontanthjælpsmodtagerne i beskæftigelse. Imidlertid har de kontanthjælpsmodtagere, der rammes af loftet, fået sværere ved at få pengene til at slå til, med konsekvenser for deres betaling af husleje, afdrag på lån, tandlægebesøg mv. (ibid.:12). Forfatterne pointerer for øvrigt i undersøgelsen, at et øget økonomisk incitament til at arbejde formentlig vil have mindre beskæftigelsesmæssig effekt for kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed end for arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere (ibid.:10).

I forhold til 300-timers-reglen er 95 % af de personer, der har fået frataget kontanthjælpen på baggrund af 300-timers-reglen, ikke født i Danmark, og en tredjedel af dem taler slet ikke dansk eller kun i ringe grad (Bach & Larsen 2008:10). Dette har fået partierne RV, SF og EL til i en bemærkning til det lovforslag, hvori reglen indgik, at pointere, at lovforslaget bygger på en holdning om, at mennesker med anden etnisk baggrund end dansk ikke er ligeværdige, ikke fortjener samme vilkår som danske statsborgere og selv bærer det primære ansvar for den ulighed, der eksisterer i det delte Danmark. Disse partier var således dybt bekymrede over, at 300-timers-reglen kan komme til at fjerne forsørgelsesgrundlaget for en gruppe af borgere, der ikke kan komme

⁷ Fra 1. juli 2009 ændres 300-timersreglen til en 450-timersregel. Til forskel fra 300-timers-reglen vil denne regel også omfatte ægtepar, hvor den ene ægtefælle arbejder (<http://www.bm.dk/sw33718.asp>).

⁸ Ved præstation (output) forstås det, der i sidste ende forlader det offentlige forvaltningssystem, eksempelvis antal registrerede borgere i arbejdsmarkedsportalen. Effekter (outcome) handler om, hvilket udbytte slutbrugeren har af indsatsen. Der skelnes mellem effekter på kort, på mellemlang eller lang sigt. Effekter kan være ganske komplicerede at måle, fordi dette kræver godtgørelse af, at der faktisk er en sammenhæng mellem indsatsen og effekter i forhold til brugeren eller samfund (Krogstrup 2006:38f).

ud på arbejdsmarkedet. Herunder fremstilles det i debatterne omkring reglen som uforståeligt, at en person, der tilhører matchgruppe 4, som pr. definition *har så væsentlige begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at borgeren ikke umiddelbart vil kunne indgå i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked* og, som har en *arbejdsevne, som aktuelt er så betydeligt nedsat, at jobfunktioner, der er forenelige med borgerens kompetencer og ressourcer, kun vil kunne findes i et meget begrænset omfang på det ordinære arbejdsmarked*⁹ kan blive ramt af reglen.

Ifølge Bach og Larsens undersøgelse var 33 % af dem, der på baggrund af reglen var blevet frakendt kontanthjælpen, og 25 % af dem, der ikke var frakendt kontanthjælpen, kommet i beskæftigelse frem til interviewtidspunktet, primært inden for traditionelle lavtlønsfag som følge af deres beskedne kvalifikationer (Bach & Larsen 2008: 10f). Imidlertid ses det også, at 34 % af de frakendte er blevet hjemmegående (ibid.), hvilket har skabt debat om, hvorvidt reglen resulterer i dårligere integration.

Dette kommer blandt andet til udtryk i et notat fra Dansk Flygtningehjælp, der i et notat om fattigdom skriver, at økonomiske incitamenter fremmer integrationen for få, men skaber fattigdom og marginalisering for flertallet, hvilket er bekymrende, da økonomiske incitamenter er et udbredt integrationspolitisk redskab¹⁰. På trods af, at disse tre lave forsørgelsesydelse i princippet også omfatter danske statsborgere, rammer de randgrupper med flygtninge og indvandrere i centrum (Jørgensen 2008:17). Jørgensen argumenterer for, at det især er ved at få integrationspolitikken gjort til en del af beskæftigelsespolitikken, at VK- regeringen har fået rykket ved hidtidig kurs og balancer i arbejdsmarkedspolitikken (ibid.:10). Såvel 300-timers-reglen som indsatsen ”Ny chance til alle” er tiltag, som er resultater af aftalen om ”En ny chance til alle” af 17. juni 2005, som også kaldes Integrationsaftalen¹¹. ”Ny chance til alle” var en indsats, som foregik i perioden 1. juli 2006 til 30. juni 2008, og som var rettet mod de kontant- og starthjælpsmodtagere, der havde gået passive i mindst et år. Med disse indsatser er der kommet fokus på direkte beskæftigelse af svage grupper af ledige med flygtninge og indvandrere i centrum (Madsen 2008:10).

⁹ <http://www.ams.dk/sw5900.asp>

¹⁰ http://www.flygtning.dk/fileadmin/uploads/pdf/Integration/CUF/Materialer/Notat_om_fattigdom.pdf

¹¹ <http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Search.htm?keywords=integrationsaftale&language=da-DK#>

1.2.4 Virkemidlernes effekter

Som det ses, sættes der i den empiriske forskning på området spørgsmålstegn ved virkningen af disse indsatser, både hvorvidt, de når deres mål, og de konsekvenser, de skaber. I undersøgelsen ”Modtagere af kontanthjælp” (Petersen & Rosdahl 2006) beskrives bl.a. den type problemer, som kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed har. Her nævnes: misbrugsproblemer, familiemæssige problemer, gældsproblemer, helbredsproblemer i øvrigt, psykiske problemer, sprogproblemer og boligproblemer. Som forfatterne til undersøgelsen skriver, tyder det forhold, at en stor del af kontanthjælpsmodtagerne vurderes at have disse problemer, på, at mange ikke umiddelbart har overskud, energi og kompetencer til at varetage et ordinært job (ibid.:8f). Catharina Juul Kristensen, Lektor ved Roskilde Universitetscenter, skriver i en artikel om en undersøgelse af vellykket aktivering for ikke-arbejdsmarkedspare ledige, at den korteste vej til arbejde er en central politisk ambition, også i forhold til de svageste kontanthjælpsmodtagere. Men da de ledige i matchgruppe 4 har problemer ud over ledighed, er den korteste vej til arbejde oftest lang og sjældent lineær (Kristensen 08).

Også ifølge Michael Bo Madsen, cand.mag. i filosofi og historie og ph.d. i sociologi fra KU, er indsatsen over for de ikke arbejdsmarkedspare kontanthjælpsmodtagere problematisk. Som han skriver, findes der ikke nogen håndbog i hurtig og direkte beskæftigelse af de ikke arbejdsmarkedspare kontanthjælpsmodtagere. I det hele taget mangler der viden om virkninger og betydninger af de meget forskellige indsatser, som kommunerne iværksætter over for ikke arbejdsmarkedspare ledige. Undersøgelser (Hohnen, Mortensøn og Klitgaard 2007) bevidner også, at der ikke arbejdes ud fra nogen dokumenteret viden om, hvad der bedst kan få ikke arbejdsmarkedspare i arbejde. Sagsbehandlerne er gennemgående pessimistiske i forhold til at få denne målgruppe i arbejde, hvilket lader til at harmonere dårligt med de krav, pligter og sanktioner, der er indlejret i den nuværende beskæftigelsespolitik.

Madsen kritiserer netop, at man ofte anvender de samme indsatser overfor matchgruppe 4-5, som man anvender over for arbejdsmarkedspare på trods af, at det ikke tyder på, at de virker over for denne målgruppe. Derimod henviser også han til undersøgelser, der peger på, at det er en tålmodig og individuelt tilrettelagt indsats, der skal til, hvis man skal gøre sig håb om, at indsatsen virker. De indsatser, der anvendes, eksempelvis at man fratages retten til kontanthjælp eller sanktioneres i form af træk i kontanthjælp ved manglende fremmøde, er meget kontante og kan have alvorlige konsekvenser, f.eks. i form af at folk trækker sig tilbage uden forsørgelse og i isolation. Dette er

yderst problematisk særligt taget i betragtning, at virkningerne i forhold til denne målgruppe er tvivlsomme. Man risikerer herved at ramme mennesker, der i forvejen befinder sig i en udsat position (Madsen 2008:13f).

1.2.5 Beskæftigelsesparadigmets forankringer

Ifølge Madsen synes beskæftigelsesparadigmet i velfærds- og socialpolitikken at være forankret i to parallelle rodsystemer. Hvor det ene rodsystem betegnes som strukturelt og handler om at optimere arbejdsmarkedets funktion, altså et økonomisk hensyn, har det andet en normativ kerne på individniveau (ibid.:6). Begge disse rodsystemer kommer til udtryk i den daværende beskæftigelsesministerens tale på startkonferencen for "Ny chance til alle"; *"Er jeg bare en ond Darth Vader, der vil piske de ledige i arbejde? Nej. For mig at se handler det først og fremmest om at give mennesker et liv med arbejde. Alle skal have mulighed for at forsørge sig og sine. Alle skal have mulighed for at være på en arbejdsplads og tage del i det sociale liv, der følger med at have nogle at spise madpakken med. Med lønchecken kommer foruden frihed til at klare sig selv også en værdighed, som alle har brug for. For det andet har vi brug for arbejdskraften"*¹².

At der er normative elementer og ikke kun økonomiske hensyn i beskæftigelsespolitikken, kommer også til udtryk i den daværende beskæftigelsesministers tolkning af "Ny Chance til alles" resultater. Som beskrevet i afsnit 1.2.3 blev den mere markante linje i beskæftigelsespolitikken intensiveret i forhold til de svageste kontanthjælpsmodtagere med regeringens særlige indsats "Ny chance til alle", hvis målgruppe var de kontant- og starthjælpsmodtagere, der havde gået passive i mindst et år, hvilket viste sig overvejende at omfatte personer, som er indplaceret i matchkategorierne 4-5 (Rambøll 2008:16). Forud for "Ny chance til alles" start blev der stillet tre mål for indsatsen. Det første mål var, at 25 % af gruppen af passive kontant- og starthjælpsmodtagere skulle være i beskæftigelse eller uddannelse medio 2008. Det andet mål var, at gruppen i gennemsnit skulle være i stand til at forsørge sig selv i 15 % af tiden i løbet af indsatsperioden, og det sidste mål omhandlede, at gruppen skulle være i aktivitet i mindst 40 % af tiden i løbet af indsatsperioden¹³. Dette kan umiddelbart forekomme som lavt satte forventninger i forhold til, hvor omfattende indsatsen og dens konsekvenser kan være, jf. Madsen i afsnit 1.2.4. I forhold til de tre mål er de opnåede resultater

¹² Beskæftigelsesministerens tale på konferencen "Ny chance til alle" onsdag d. 23. august og torsdag d. 24. august 2006.

¹³ <http://www.nychance.dk/sw671.asp>

henholdsvis 19,6 %, 13,7 % og 25 %, resultater som folketingsmedlem Lennart Dambo-Andersen (S) i en forespørgsel til beskæftigelsesministeren betegner som katastrofal¹⁴. Dette er beskæftigelsesministeren langt fra enig i. Ved afslutningskonferencen for ”Ny chance til alle” d. 23. september 2008 betegner han resultaterne som en succes, som der er grund til at fortsætte i sporet af; *”Der er sket store fremskridt... .. Men indsatsen slutter ikke her. Vi skal fastholde og fortsætte den gode udvikling fra NY CHANCE. NY CHANCE TIL ALLE er afløst af gentagen aktivering til alle. Det betyder, at alle kontanthjælpsmodtagere fremover har både ret og pligt til gentagen aktivering hver sjette måned”*¹⁵.

Dette krav om gentagen aktivering udtrykker lektor ved Roskilde Universitetscenter, Catharina Juul Kristensen, bekymring over. Vender man blikket mod gruppen af de ledige, der ikke er kommet i arbejde på trods af ”Ny chance til alle”, hvilket er størstedelen, mener Kristensen, at der er god grund til nationalpolitisk refleksion og handling, også fordi det tilsyneladende kun er en del af denne restgruppe, som tildeles pension (Kristensen 2008:179). Man kan sætte spørgsmålstegn ved, hvor vidt det er hensigtsmæssigt og rimeligt med de øgede krav om gentagen aktivering over for denne gruppe. Som Kristensen skriver, handler diskussionen kort og godt om etik, om de lediges værdighed og velfærd (ibid.).

1.3 Problemformulering

Netop modsætningen mellem ”Ny chance til alles” resultater og fortsættelsen af indsatsen har været årsagen til, at jeg har valgt indsatsen ”Ny chance til alle” samt øvrige initiativer, som blev til på baggrund af aftalen om ”En ny chance til alle”, som genstandsfelt for specialet. Således vil dette være fokuspunkt i mit arbejde med at komme bag om tiltag, som jeg har fundet uhensigtsmæssige, og haft svært ved at se formålet med, for på denne måde opnå en øget forståelse heraf.

Her er det vigtigt at fastslå, at aftalen om ”En ny chance til alle” og initiativet ”Ny chance til alle”, som blev til på baggrund heraf, er to forskellige ting. Da begge benævnelser ofte anvendes i specialet, vil forskellen fremgå i og med, at jeg anvender betegnelsen ”aftalen om ”En ny chance til

¹⁴ Spørgsmål nr. S 36 stillet af Folketingsmedlem Lennart Damsbo-Andersen (S) til beskæftigelsesministeren 8. oktober 2008, hentet fra Folketingets hjemmeside:

<http://www.folketinget.dk/doc.aspx?Samling/20081/spoergsmaal/S36/svar/endeligt/20081016/index.htm>

¹⁵ Beskæftigelsesministerens tale på Ny Chance-konference 23. september 2008, hentet fra www.nychance.dk:

<http://www.bm.dk/sw29884.asp>

alle” når det er denne, det angår. Når det omhandler initiativet anvendes betegnelsen ”Ny Chance” eller ”Ny chance til alle”.

Jeg har igennem dette første kapitel redegjort for mine antagelser om, at der ligger nogle rationaler bag de beskæftigelsespolitiske initiativer, herunder ”Ny chance til alle”, som bevirker, at der vælges en bestemt type tiltag, eksempelvis baserede på økonomiske incitament og bestemte styreformer, eksempelvis målstyring, som ikke er hensigtsmæssige i forhold til at imødekomme især de svageste kontanthjælpsmodtagere. Samtidig er det også min antagelse, at der findes en alternativ rationalitetslogik, som kan udfordre den nuværende, og som på bedre vis kan være afsæt for initiativer, der imødekommer den målgruppe, som ”Ny chance til alle” adresserer.

Således vil jeg ved hjælp af divergerende teoretiske rationalitetsbegreber gå dybere ind i den lovgivning, som blev til på baggrund af aftalen om ”En ny chance til alle”. Først identificerer jeg de rationaler, der findes i aftalen om ”En ny chance til alle” og de initiativer, der blev til på baggrund heraf, for dernæst at diskutere disse i forhold til et alternativt rationalitetsbegreb, og pointere de potentielle konsekvenser af initiativerne.

Min problemformulering er som følgende:

Hvilke rationaler kan identificeres i den lovgivning, der blev til på baggrund af aftalen om ”En ny chance til alle”, og hvordan kan denne tænkes at påvirke målgruppen?

De divergerende rationalitetsbegreber, som jeg tager udgangspunkt i, er udarbejdet af henholdsvis den tyske økonom og sociolog Max Weber (1864-1920) og den tyske filosof og sociolog Jürgen Habermas (1929-). Hvor jeg mener, at Webers begreber formålsrationalitet og værdirationalitet indfanger den rationalitet, der kan identificeres i lovgivningen, er Habermas’ begreb kommunikativ rationalitet en alternativ rationalitet, som jeg mener, er givtig i forhold til at imødekomme målgruppen. Det er således hovedsageligt ved hjælp af disse begreber, men også ved hjælp af andre begreber fra Weber og Habermas’ arbejder, at jeg vil diskutere rationaler i specialet.

1.4 Læsevejledning

Jeg vil her kort skitsere strukturen for specialet.

Kapitel 1 er specialets indledende kapitel. Dette indeholder et motivationsafsnit, der redegør for min baggrund for at beskæftige mig med det overordnede emne, som er specialets genstandsfelt. Dernæst følger problemfeltet, som går mere i dybden med de problematikker, som findes på feltet, og som danner baggrund for den problemformulering, som kapitlet ender ud i.

Kapitel 2 er specialets metodekapitel. Her præsenterer jeg først min hermeneutiske videnskabsteoretiske positionering, og der vil blive redegjort for de valgte teoretikers tilknytning hertil. Afslutningsvis redegøres der for dataindsamlingsmetoden, og jeg begrundes den nærmere udvalgte empiri.

Kapitel 3 er specialets teorikapitel, hvori jeg redegør for de rationalitetsbegreber, jeg anvender i specialet. Først forklares de udvalgte begreber fra Webers teori, og jeg forsøger at klargøre den funktion, begreberne har i analysen, hvorefter den samme procedure anvendes i forhold til de udvalgte begreber fra Habermas' arbejde.

Kapitel 4 er specialets analysekapitel. Dette er opdelt på en sådan måde, at jeg først indleder med en overordnet analyse af, hvordan man kan forstå forankringen af beskæftigelsespolitikken, og dermed det empiriske materiale, der er genstand for min analyse, i henholdsvis økonomiske og moralske hensyn. Derefter går jeg i fem følgende analysedele i dybden med de punkter, som i afsnit 2.3.2.2 udledes af de lovforslag, der blev til på baggrund af aftalen om "En ny chance til alle". I disse analysedele vil jeg identificere og diskutere rationaler ved hjælp af mine udvalgte rationalitetsbegreber, og påpege de mulige konsekvenser af initiativerne. Hver analysedel afsluttes med en opsummering.

Kapitel 5 er specialets afsluttende kapitel. Først samler jeg i specialets konklusion op på de enkelte delanalyseres opsummeringer, hvorved problemformuleringen besvares. Dernæst følger specialets sidste afsnit, perspektivering, hvori jeg ser mine konklusioner i lyset af Baumanns tanker om legitimering af illegitime handlinger gennem rationalitet og bureaukrati.

Kapitel 2.0 Videnskabsteori og metode

I dette kapitel vil jeg redegøre for de fremgangsmåder, jeg har benyttet til den indsamling, bearbejdelse og sammenfatning af information, som jeg har foretaget i udarbejdelsen af specialet. Indledningsvis vil jeg redegøre for mit videnskabsteoretiske udgangspunkt, som bevidst eller som oftest ubevidst bestemmer alle de underliggende antagelser, vi tager for givne (Andersen 2008:17). Min intention er således gennem dette kapitel at gøre de videnskabsteoretiske, teoretiske og empiriske beslutninger, jeg har foretaget, eksplicite. Efter præsentationen af mit videnskabsteoretiske udgangspunkt vil jeg kort redegøre for de rationalitetsbegreber af henholdsvis Weber og Habermas, som jeg vil trække på i analysen. Disse begreber vil blive behandlet mere indgående i kapitel 3. Efter denne korte beskrivelse afsluttes kapitlet med et afsnit om redegørelse for metode i forbindelse med valg af empirisk materiale.

2.1 Videnskabsteoretisk positionering

Som det fremgår af afsnit 1.3, søger jeg at forstå forskellige initiativer, som blev til på baggrund af aftalen om ”En ny chance til alle”, igennem en identifikation af de rationaler, der ligger bag disse, for dernæst at diskutere initiativerne op imod et alternativt rationalitetsbegreb. Dette, mener jeg, lægger op til antagelse af et hermeneutisk udgangspunkt. Som Højberg skriver, er en hermeneutisk tilgang netop relevant i forbindelse med ønsket om at få indsigt i aktørernes forståelser og meningssammenhænge (Højberg 2007:339).

Hermeneutik stammer fra græsk og betyder fortolknings- eller forklaringskunst og har rødder tilbage til det antikke Grækenland. Begrebet forbindes med den græske gud Hermes, der stod for formidlingen mellem gudernes kryptiske budskaber og menneskenes forsøg på at tyde disse (ibid.:311). Denne videnskabsteoretiske retning beskæftiger sig således med, hvad forståelse og fortolkning er, hvordan forståelse er mulig, samt hvilke specielle problemer fortolkningen af meningsfulde fænomener rejser.

2.1.1 Den dobbelte hermeneutik

Problemerne med forståelse og fortolkning er specielle for samfundsforskere, idet det er mennesker, der skal forstås og fortolkes. Mennesker tillægger egne handlinger og egne fænomener mening. De beskriver og fortolker deres handlinger og det samfund, de lever i, hvorfor samfundsforskere må fortolke og forstå noget, der allerede er fortolkninger. Dette giver anledning til begrebet *den dobbelte hermeneutik*. Man kan ikke se bort fra sociale aktørers beskrivelser og opfattelser, hvilket betyder, at man altid vil forholde sig til en allerede fortolket verden. Men for at gå ud over aktørernes selvopfattelser og bedrive forskning, må man ved hjælp af teoretiske begreber rekonstruere de sociale aktørers fortolkninger (Gilje og Grimen 2002:169). Som illustration af dette henviser Gilje og Grimen til Clifford Geertz distinktion mellem erfaringsnære og erfaringsfjerne begreber (ibid.:170). Hvor erfaringsnære begreber anvendes af en aktør til at udtrykke, hvad han eller hun f.eks. ser, hører eller føler, er erfaringsfjerne begreber de termer, en specialist vil anvende til at forklare det samme. I samfundsvidenskabelig forskning integrerer man altså aktørernes erfaringsnære begreber og beskrivelser med de samfundsvidenskabelige teories erfaringsfjerne begreber og beskrivelser. Dette betyder, at jeg i min analyse kommer til at fortolke de erfaringsnære begreber, jeg identificerer i empirien, ved hjælp af de teoretiske begreber, jeg har fundet anvendelige. Jeg redegør nærmere for disse begreber i kapitel 3.

2.1.2 Den Hermeneutiske cirkel – eller den hermeneutiske spiral

Udtrykket ”den hermeneutiske cirkel” drejer sig om, at ”...*al fortolkning består i stadige bevægelser mellem helhed og del, mellem det, vi skal fortolke, og vores egen forforståelse. Hvordan delen skal fortolkes, afhænger af, hvordan helheden fortolkes, og hvordan helheden skal fortolkes, afhænger af, hvordan delen fortolkes. Hvordan fænomenet skal fortolkes, afhænger af, hvordan konteksten fortolkes, og omvendt*” (ibid.:178). Forstået således henviser den hermeneutiske cirkel til begrundelsessammenhænge – hvordan fortolkninger af meningsfulde fænomener kan og må begrundes. Ved fortolkning af en del af en tekst må man henviser til en fortolkning af hele teksten. Omvendt må man ved begrundelse af en tolkning af en hel tekst henviser til fortolkningen af tekstens dele. Fortolkninger begrundes altså altid under henvisning til andre fortolkninger, hvorfor der er tale om en cirkel, som der ikke er nogen vej ud af. Selvom der er tale om en cirkulær proces, hvor analyse og fortolkning af helheden fører til analyse og fortolkning af enkeltdelene, som fører tilbage

til en nyfortolkning af helheden, er der ikke tale om en stationær fortolkning, da hver fortolkning gerne skulle medføre en ny og øget forståelse af det fortolkede. Gilje og Grimen skriver derfor, at ordet spiral måske giver et bedre billede af processen, da man ikke bliver stående det samme sted hele tiden (ibid.:180). Min analyse kommer til at foregå som en bevægelse rundt i denne hermeneutiske cirkel eller spiral. Denne proces betegnes af den tyske filosof og hermeneutiker Hans-Georg Gadamer (1900-2002) som en horisontsammensmeltning. Dette begreb dækker over den hændelse, der sker i det forstående møde med genstanden, hvori forståelse og mening opstår (Højberg 2007:324). I det følgende retter jeg blikket mod Gadamers filosofiske hermeneutik.

2.1.3 Gadamers filosofiske hermeneutik

En grundtanke i hermeneutikken er, at vi aldrig møder verden forudsætningsløst, da vi bringer vores baggrund med ind i enhver forståelsesproces. Vi har alle et bestemt køn, en bestemt alder, såvel som en bestemt social, kulturel og historisk position, og det er med disse millionvis af faktorer i tornystret, vi drager ud og oplever verden (Hastrup 2005:160). Dette har jeg redegjort for i indledningen, hvor jeg beskriver, i hvert fald en del af min relation til de problemstillinger, jeg rejser. Disse forudsætninger, som vi ikke kan frigøre os fra, kalder Gadamer for forforståelser eller fordomme. Forudsætningerne er nødvendige for, at forståelse overhovedet er mulig og er altså indlejrede i den hermeneutiske cirkel. Dette betyder, at jeg vil have mig selv og mine forforståelser med i enhver fortolkning, jeg foretager igennem specialet. Da min forforståelse igennem specialet vil fremgå implicit, har jeg søgt at ekspliciterer denne indledningsvis, og vil yderligere ekspliciterer denne gennem dette kapitel.

Ifølge Højberg skelnes der imellem fire former for hermeneutik. Den traditionelle, den metodiske, den filosofiske og den kritiske hermeneutik (Højberg 2007:309f), hvoraf jeg trækker på de to sidstnævnte. Gadamer udviklede netop den filosofiske hermeneutik som et opgør med den metodiske hermeneutik og troen på, at metode fører til sand viden. Gadamers intention var at vise, at fortolkning og forståelse er et grundvilkår for den menneskelige eksistens og ikke knytter sig til metodiske teknikker og redskaber, der kan give os den sande fortolkning (ibid.:320). Gadamers metodekritik tager jeg med mig til analysen, når jeg forholder mig til de rationaler, jeg identificerer i de initiativer, der blev til på baggrund af aftalen om ”En ny chance til alle”.

2.1.3.1 Forforståelse som forudsætning for erkendelse

Ifølge Gadamer er al forståelse i sit væsen fordomsfuld (Gadamer 2004:257). Forståelse består af forforståelse og fordomme. Forforståelse betyder, at der altid går en tidligere forståelse forud for vores nuværende forståelse, hvorfor vores forståelse og udlægning af mening altid bygger på en allerede givne forståelse af verden. Fordomme udgør den bagage, som man tager med i sin forståelsesproces af verden, og som har oprindelse i vores kulturelle arv, tradition og historie. (Højberg 2007:322). Begrebet fordom får først i oplysningstiden den negative betydning, som vi sædvanligvis forbinder det med. Fordom betyder i sig selv blot en dom, der fældes, før man grundigt har undersøgt alle sagligt afgørende momenter. Gadamer mener ikke, at det er muligt at frigøre sig fra sin forudindtagethed, men at det netop er vigtigt at undersøge alle sagligt afgørende momenter: *"En forståelse, der er ledet af en metodisk bevidsthed, må tilstræbe sig for ikke uden videre at fuldføre sine anticipationer, men gøre dem bevidste for at kunne kontrollere dem og hermed opnå den rette forståelse ud fra sagen selv"* (Gadamer 2004: 257).

Imidlertid er det i oplysningens ærinde ikke kun at gøre sig bevidst om sine fordomme men, at gøre op med disse. Gadamer kritiserer således oplysningens diskreditering af fordommen og påpeger, at *"oplysningens universelle krav om at overvinde alle fordomme selv er en fordom"* (ibid.:263). Det er hverken muligt eller frugtbart at holde fortolkeren uden for meningsdannelsesprocessen, da fordomme er forståelsesbetingelser. Forståelse er en hændelse, noget der 'overgår' os og unddrager sig vores kontrol. Det er ikke noget som subjektet, metodisk og erkendelsesteoretisk, yder og tager i besiddelse (ibid.:ix). Gadamer kritiserer således metodetænkningen og videnskabens tro på, at metode fører til sand viden, da opnåelse af forståelse ikke begrænser sig til metodiske teknikker eller redskaber, der giver os den rette og sande fortolkning af tekster eller sociale processer og relationer. Forståelse er det, vi mennesker er.

I dette speciale vil det, som jeg også var inde på i det foregående afsnit, således ikke være muligt for mig at frigøre mig for min forudindtagethed. Imidlertid vil jeg netop bestræbe mig på at undersøge alle sagligt afgørende momenter, for ikke uden videre at følge mine anticipationer. En måde at håndtere dette på, mener jeg, er, at begrunde de fortolkninger, jeg foretager i analysen, da en sådan begrundelse vil være en del af at bevidstgøre min forudindtagethed. Endvidere mener jeg, at et led i denne bevidstgørelse netop er mit eksplicitte tilvalg af den kritiske hermeneutik, som jeg vil redegøre for i det følgende afsnit.

2.1.4 Den kritiske hermeneutik

Den kritiske teori opstod med etableringen af Institut für Sozialforschung i Frankfurt am Main i 1923. To centrale repræsentanter inden for den kritiske teori var Max Horkheimer (1895-1973) og Theodor W. Adorno (1903-1969), som i 1923 sammen skrev "Oplysningens dialektik". Dette værk udgjorde en milepæl i udviklingen af den kritiske teoris positioner. Værket skabte grundlag for videnskabeligt arbejde med kendetegn som ideologi- og civilisationskritik, som imidlertid også betød, at den kritiske teori i efterkrigsårene havnede i en blindgyde, da værket medvirkede til, at det blev vanskeligt at identificere det frigørende perspektiv i den kritiske teori. Horkheimer og Adorno betragtede den civilisatoriske udvikling som forårsaget af videnskabens opkomst, som i en stadig omsiggribende videnskabeliggørelse af samfundet gør, at dette bliver den væsentligste bærer af herredømme-rationaliteten. Altså forvandles oplysningens ideer til et nyt herredømme, stik modsat hensigten om frigørelse eller emancipation. Således er et problem ladet tilbage omkring, hvad der er i stedet, når oplysningen ikke fungerer (Elling 2007:214).

Denne blindgyde blev klarlagt af den tyske sociolog samt filosof Jürgen Habermas (1929-) i 70'erne og 80'erne, hvor han med sine begreber om samfundet som både system- og livsverden åbner for en anden mulighed, hvor fremmedgørelsen i livsverdenen ikke er altomfattende, og hvor muligheden for den herredømmefri kommunikation, som eksisterer i livsverdenen, kan overføres til en utopi for hele samfundet (ibid.:207ff). Disse og andre begreber fra Habermas teori vil blive behandlet i næste kapitel. Jeg vil nu se nærmere på det potentiale, jeg mener, ligger i Habermas kritiske udgangspunkt i forhold til mine problemstillinger. Dette vil jeg gøre ved at se på, hvordan Gadammers filosofiske hermeneutik af Habermas er blevet underlagt et kritisk blik.

2.1.4.1 Habermas kritik af den filosofiske hermeneutik

Den kritiske hermeneutik tilfører netop hermeneutikken det kritiske perspektiv, som jeg anlægger på mine problemstillinger. Ifølge Habermas skal kritisk samfundsvidenskab undersøge, hvornår konsensus om ideer og forestillinger er rationelt begrundet og i overensstemmelse med almene interesser, og hvornår den er udtryk for åben eller skjult magtanvendelse, bedrag eller manipulation, altså for illegitime magtforhold. Ideen er, at magt i nogle tilfælde kan være funktionel, et middel til

effektiv organisering i forfølgelse af fælles mål, men i andre tilfælde kan være undertrykkende og udtryk for klasseinteresser eller andre partikulære mål (Andersen 1998:353). Samtidig med, at jeg bekender mig til Gadamer's filosofiske hermeneutik, finder jeg Habermas' mening om, at magten og ideologien har en undertrykkende funktion, som ikke kommer frem i den filosofiske hermeneutik, interessant for mit speciale.

Habermas mener som Gadamer at frihed fra værdidomme eller adskillelsen af erkendelse og interesse ikke er muligt (Habermas 2005:121). Imidlertid omhandler Habermas kritik, at den dialog, som både Gadamer og Habermas mener, er altafgørende for forståelse af verden og hinanden, ikke altid er en ligestillet samtale mellem to jævnbyrdige. Således kritiserer Habermas Gadamer for at overse magtens og ideologiens betydning for meningsdannelsen. Ifølge Habermas er en kritisk forholden sig til "falsk" bevidsthed og ideologi et erkendelsesideal: "*...hvis formål er at identificere skjulte strukturer, der determinerer ideologier og individets bevidsthed og fremmedgørelse*" (Højberg 07:334). Hvor tradition og autoritet hos Habermas er henholdsvis konservatisme og undertrykkelse, er disse begreber som tidligere beskrevet hos Gadamer et positivt anliggende, som ikke skal forstås som begrænsende, dominerende og manipulerende (ibid.). Jeg vil ikke gå yderligere ind i debatten mellem Gadamer og Habermas, men tilslutte mig Højbergs udlægning af den franske filosof Paul Ricoeurs (1913-2005) argumentation for, at de to positioner ikke nødvendigvis udgør hinandens modsætninger, men at de på gensidig vis kan være gavnlige for fortolkningen og forståelsen: "*Forenklet sagt kan historien og traditionen anerkendes som det perspektiv, der tales ud fra, men samtidig kan det kritiske perspektiv være med til at afdække skjulte motiver, som fx forfatteren/aktøren ikke er bevidst om, og en kritisk hermeneutik er en måde at afsløre dette på*" (ibid.:336).

Således er det centralt for mig i min analyse både at betragte og forstå den rationalitetslogik, jeg identificerer i de initiativer, der blev til på baggrund af aftalen om "En ny chance til alle", i et historisk perspektiv, men også at afdække eventuelle undertrykkende strukturer i disse.

2.2 Webers hermeneutiske udgangspunkt og videnskabssyn

Da jeg i de to foregående afsnit har gjort rede for Habermas (kritiske) hermeneutiske udgangspunkt, vil jeg i det følgende indledningsvis redegøre for Webers hermeneutiske grundlag samt den forskel, der er på Weber og Habermas videnskabssyn.

Weber inddrager store dele af den hermeneutiske tradition i sit videnskabsteoretiske arbejde og mener, at man ved sociologi skal forstå: ”..en videnskab, som vil give en fortolkende forståelse af social handlen, og dermed en årsagsforklaring af denne handlens forløb og virkninger” (Weber i Andersen et al. (red.) 2003b:192).

Netop Webers fokus på fortolkningen som metode og betydningen af aktørernes formålshandlinger udgør det hermeneutiske bidrag i hans videnskabelige arbejde (Højberg 2007:314). Ifølge Weber studerer forskeren det, der er vigtigt for ham at studere, hvorfor der aldrig kan eksistere en objektiv videnskabelig analyse af den kulturelle verden, idet forskeren altid vil tilskrive de fænomener, han studerer, kulturel betydning. Således er samfundsvidenskaben ifølge Weber værdirelevant. Imidlertid mener Weber, at samfundsvidenskaben også skal være værdineutral, hvorfor man skal skelne mellem, hvad der er, og hvad der bør være (Månson 1998:88f). I forhold til videnskaben, her repræsenteret ved forelæsere, skrev Weber bl.a.: ” *Hvad studerende bør lære af deres underviserer i auditorierne er... at acceptere kendsgerninger, også – især – hvis de er ubekvemme, og at sondre mellem konstateringen af disse kendsgerninger og en vurderende stillingtagen til dem*” (Weber i Andersen et al. (red.) 2003a:135). Den diskussion, jeg i specialet foretager ved hjælp af forskellige rationalitetsbegreber, mener jeg, i høj grad har karakter af en værdidiskussion. Weber mente, at meningen med en værdidiskussion er at komme til klarhed over, hvad modparten (eller man selv) i virkeligheden mener (ibid.:144). Imidlertid skriver Weber videre, at hvad man derimod i en værdidiskussion ikke når frem til, er nogen form normativ etik, da værdier altid vil være subjektive (ibid.). Det er her, hvor Weber og Habermas adskiller sig fra hinanden, og hvor jeg får brug for Habermas’ teori.

Den skelnen mellem er og bør, som Weber mener, at man skal foretage, mener jeg for det første ikke er muligt. Som jeg beskrev i afsnit 2.1.4.1, mener Habermas som Gadamer, at frihed fra værdidomme, eller adskillelsen af erkendelse og interesse, ikke er mulig (Habermas 2005:121). Jeg kan således ikke frigøre mig fra min forforståelse. Weber mente, at man som repræsentant for videnskaben, såfremt man ikke mener, at man bør give afkald på praktiske vurderinger, bør gøre sine tilhørere, læsere og sig selv absolut klart, hvornår man betjener sig af dem (ibid.:139). At dette er muligt at gøre konsekvent, mener jeg, er en illusion. Da jeg endvidere tilslutter mig opfattelsen af, at fordomme er en forudsætning for forståelse, mener jeg heller ikke, at en sådan skelnen er frugtbar.

Habermas mener netop, at videnskaben også skal forholde sig til, hvad der bør være. Som udgangspunkt for Habermas' kritik findes altså et normativt ideal, som danner grundlag for Habermas' kommunikative handlingsteori. I Habermas' forståelse af rationalitet giver fornuften os ikke alene svar på faktaspørgsmål, men også på såkaldt praktiske spørgsmål om, hvad der bør gøres, dvs. på etiske eller moralske problemstillinger. Den egentlige menneskelige rationalitet er ifølge Habermas evnen til at lade sine handlinger styre af den fælles virkelighedsforståelse eller den konsensus, der skabes ved en sproglig dialog. Det er dette, der udgør det normative ideal for den kommunikative handling, som imidlertid langt fra altid realiseres (Eriksen og Weigård 2003:19f). Dette kommer jeg nærmere ind på i kapitel 3.

2.3 Præsentation og begrundelse for valg af empiri

2.3.1 Dataindsamling - type af data

Ifølge Andersen er der to vigtige kriterier at skelne imellem ved valg af dataindsamlingsteknik. Disse omhandler henholdsvis, om data er kvantitative eller kvalitative, og om data er primære eller sekundære. Hvor det første kriterium vedrører typen af data, hvorvidt de er repræsenteret ved tal eller ej, vedrører det andet kriterium undersøgerens medvirken ved indsamlingen af rådata (Andersen 2008:150). Da mine spørgsmål omhandler forståelse af meningssammenhænge, lægger de op til indsamling af kvalitative data. I forhold til det andet kriterium er de data, jeg har indsamlet, sekundære, dvs. data jeg ikke selv har medvirket i tilvirkningen af. Disse data har primært karakter af lovgivning og forhandlinger, der blev til på baggrund af aftalen om "En ny chance til alle". Sådanne data kan ifølge Andersen kategoriseres som procesdata, da de produceres i løbende tilknytning til de løbende aktiviteter i samfundet og i organisationerne (ibid.:159).

2.3.2 Indsamling af procesdata

Mit udgangspunkt for indsamlingen af data var at finde lovgrundlaget bag indsatsen "Ny chance til alle", der som beskrevet i afsnit 1.2.3 var en særlig indsats, der stod på fra 1. juli 2006 til 30. juni 2008. I processen, hvor jeg eftersøgte dette lovgrundlag, bl.a. på hjemmesiden for Ny chance indsatsen (www.nychance.dk) samt Folketingets hjemmeside (www.folketinget.dk), erfarede jeg

imidlertid, at indsatsen var en del af en større og sammenhængende lovændring¹⁶, som blev til på baggrund af aftalen om ”En ny chance til alle”. Denne aftale førte frem til to forskellige lovforslag, hvoraf det ene (L89) hørte under Beskæftigelsesministeriet og det andet (L93) hørte under Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration¹⁷. De to lovforslag blev, på baggrund af deres fælles ophav og implicitte tætte sammenhæng, behandlet samtidig i Folketinget og fremsat af henholdsvis daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen og daværende integrationsminister Rikke Hvilshøj. Netop fordi de enkelte elementer i lovforslagene skal ses i en sammenhæng, har jeg fundet det naturligt i analysen at beskæftige mig med de fleste af de elementer, som lovforslagene indeholder.

I det følgende vil jeg derfor redegøre for de elementer eller punkter, som udgjorde de to lovforslag, som blev til på baggrund af aftalen om ”En ny chance til alle”. Jeg vil efter præsentationen af disse redegøre for og begrunde min udvælgelse og eventuelle sammenlægning af de punkter, som bliver genstand for analysen.

2.3.2.1 Præsentation af elementerne i lovforslagene

Lovforslaget (L89) som hørte under beskæftigelsesministeriet udmøntede følgende dele af aftalen om ”En ny chance til alle”:

- 1. Pligt til uddannelse for unge kontant- og starthjælpsmodtagere under 25 år, der ikke har problemer ud over ledighed, og som ikke har forsørgerpligt over for hjemmeboende børn*
- 2. Alle udlændinge, der er eller har været omfattet af introduktionsprogrammet efter integrationsloven, og som skal have hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller lov om arbejdsløshedsforsikring, skal have deres beskæftigelsesrettede indsats fastlagt i integrationskontrakten*

¹⁶ LOV nr.239 af 27/3/2006 – Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om aktiv socialpolitik

¹⁷ Disse lovforslag udgøres henholdsvis af L89: Forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om aktiv socialpolitik. (Pligt for unge under 25 år til at tage en uddannelse, supplerende af udlændinges integrationskontrakter, tilbud til kontant- og starthjælpsmodtagere, som ikke er blevet aktiveret det seneste år, gentagen aktivering, særlig integrationsindsats, bortfald af kontanthjælp til hjemmegående ægtefælle og afskaffelse af ægtefællertillægget, styrket sygeopfølgning over for kontant- og starthjælpsmodtagere og ændring af refusionsbestemmelserne for kontanthjælp m.v.) samt L93: Forslag til lov om ændring af integrationsloven og udlændingeloven. (Integrationskontrakter, erklæring om integration og aktivt medborgerskab, skærpede betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse, uddannelsespligt for unge nyankomne udlændinge, sygeopfølgning over for sygemeldte introduktionsmodtagere m.v.).

3. »Ny chance for alle« – kontant- og starthjælpsmodtagere med længerevarende passiv offentlig forsørgelse bag sig uden deltagelse i aktive tilbud skal have deres sag grundigt gennemgået og sikres en aktiv indsats

4. Ret og pligt til gentagen aktivering for modtagere af kontant- og starthjælp, der er over 30 år, og som har problemer ud over ledighed

5. Særlige regler for en beskæftigelsesrettet indsats for personer, der har særlig svært ved at blive integreret på arbejdsmarkedet¹⁸

6. Bortfald af kontanthjælp til en hjemmegående ægtefælle og afskaffelse af ægtefællertilægget

7. Styrket opfølgning over for kontant- og starthjælpsmodtagere, der melder sig syge

8. Ændring af refusionsbestemmelserne for kontanthjælp mv.¹⁹.

Heraf omhandler punkt 3 indsatsen ”Ny chance til alle”, som var udgangspunktet for min søgning.

Lovforslaget (L93), som hørte under Ministeriet for Flygtning, Indvandrere og Integration, udmøntede disse dele af integrationsaftalen:

1. Integrationskontrakter og erklæring om integration og aktivt medborgerskab mv.

2. Skærpede betingelser for meddelelse af tidsbegrænset opholdstilladelse

3. Uddannelsespligt for unge nyankomne udlændinge

4. Sygeopfølgning over for sygemeldte introduktionsydelsesmodtagere²⁰

2.3.2.2 Udvalgelse og sammenlægning af elementer fra lovforslagene

¹⁸ Dette punkt frafaldt og var ikke genstand for behandling, hvorfor jeg ikke kommer yderligere ind på dette.

¹⁹ L89 som fremsat.

²⁰ L93 som skriftligt fremsat.

Som det ses af punkterne i foregående afsnit omhandler punkterne 3 og 4 fra (L93) det samme som punkterne 1 og 7 i (L89), uddannelsespligt og styrket sygeopfølgning, med målgruppen for lovgivningen som forskel, eftersom (L93) primært omfatter modtagere af introduktionsydelse. De initiativer, der er genstand for min analyse, blev som sagt til på baggrund af aftalen om ”En ny chance til alle, som også kaldes integrationsaftalen. De fleste af initiativerne er derfor hovedsageligt primært møntet på flygtninge og indvandrere, underordnet at de gælder generelt for befolkningen. Dette mener jeg naturligvis, at der ligger et essentielt rationale bag, men for at holde et fokus, har jeg valgt at centrere min behandling heraf under punktet om integrationskontrakten (punkt 1 i L93), som vil blive præsenteret senere i dette afsnit. Derfor har jeg, af disse fire punkter valgt at beskæftige mig med punkt 1 og 7 fra (L89).

I forhold til punkt 7 i (L89) omkring styrket sygeopfølgning omhandler en del af dette punkt, at det får konsekvenser for refusionen til kommunerne, såfremt denne opfølgning ikke sker (L89 som fremsat:26). Da punkt 8 i (L89) også omhandler refusionsregler, behandles punkt 7 og punkt 8 fra (L89) under ét i analysen.

Punkt 3 og 4 fra (L89) omhandler netop ”Ny chance til alle” indsatsen, som var mit udgangspunkt. Punkt 3 er indsatsen, som foregik i perioden 1. juli 2006 til 30. juni 2008, som altså nu er afsluttet. Men som daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen udtalte til afslutningskonferencen, er indsatsen over for de svage ledige ikke forbi: *”indsatsen slutter ikke her. Vi skal fastholde og fortsætte den gode udvikling fra NY CHANCE. NY CHANCE.TIL ALLE er afløst af gentagen aktivering til alle. Det betyder, at alle kontanthjælpsmodtagere fremover har både ret og pligt til gentagen aktivering hver sjette måned”*²¹. Således er punkt tre nu afløst af punkt 4, og jeg vil i analysen også behandle punkt 3 og 4 fra (L89) under et.

Det er i punkt 6 i (L89) omkring bortfald af kontanthjælp til en hjemmegående ægtefælle og afskaffelse af ægtefællertillægget, at 300-timers-reglen ligger. Dette fremgår ikke umiddelbart af punktets tekst, hvorfor jeg kort vil redegøre for dette. Indtil 300-timers-reglens ikrafttræden var det muligt for kommunen at skønne, om en ægtefælle var reelt hjemmegående og i stedet for at udbetale kontanthjælp til den hjemmegående ægtefælle udbetale et ægtefællertillæg til den anden ægtefælle. Af lovforslagets fremsættelse fremgår det, at der er utilfredshed med kommunernes administration af den hidtidige lovgivning, hvor der ikke er foretaget disse skøn i tilstrækkeligt omfang. Intentionen med 300-timers-reglen er således, at der i stedet for en skønsregel for

²¹ <http://www.bm.dk/sw29884.asp>

kommunerne indføres et objektivi kriterium for, hvornår en ægtefælle må anses for at være reelt hjemmegående, og at ægtefællertillægget afskaffes (L89 som fremsat:19). Punkt 6 i form af 300-timers-reglen fra (L89) videreføres således til min analyse.

Punkt 2 i (L89) omhandler, som det ses, fastlæggelse af den beskæftigelsesrettede indsats i den integrationskontrakt, som, sammen med erklæringen om integration og aktivt medborgerskab er det første punkt ud af de fire, der indgår i (L93). Netop punkt 1 fra (L93) var sammen med 300-timers-reglen et stort stridspunkt ved lovforslagenes 1. behandling, og omhandler netop specifikt de flygtninge og indvandrere, som aftalen om "En ny chance til alle" er rettet mod. Således kommer de rationaler, der ligger bag, at indsatserne primært er rettet mod flygtninge og indvandrere, særligt til udtryk omkring dette punkt, som jeg således viderefører til analysen. Af fremsættelsen af (L93) fremgår det, at de *skærpede betingelser for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse*, som punkt 2 i (L93) omhandler, omfatter, at de aktiviteter, der fastlægges i integrationskontrakten efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, skal være gennemført, før end der kan opnås tidsubegrænset opholdstilladelse. Endvidere er det en betingelse herfor, at erklæringen om integration og aktivt medborgerskab, som befinder sig i punkt 1 i (L93), er underskrevet (L93 som fremsat:9). Således vil punkt 2 i (L93), der ikke behandles eksplicit, indgå implicit når jeg behandler punkt 1 i (L93).

Opsummerende kan jeg sige, at jeg har udvalgt syv punkter fra lovforslagene, som vil blive behandlet i analysen. Dette omhandler punkt 1, 3 og 4 (hvoraf punkt 3 og 4 behandles under ét), 6, 7 og 8 (hvoraf punkt 7 og 8 behandles under ét) fra (L89) samt punkt 1 fra (L93). Disse punkter kommer således til at udgøre fem forskellige dele af specialets analyse, kapitel 4.

Det er vigtigt at pointere, at målgrupperne for initiativerne ikke altid specifikt udgøres af matchgruppe 4-5, da alle kontanthjælpsmodtagere er omfattet af bestemmelserne. Endvidere er det kun matchgruppe 1-3 som er omfattet af uddannelsespunktet, hvorfor det i princippet ikke vedkommer matchgruppe 4-5. Imidlertid er problematikkerne i forbindelse med disse kategorier en begrundelse for alligevel at inddrage punktet, hvilket vil blive tydeliggjort i analysedel 4.2. Endvidere er det en begrundelse, at uddannelsespunktet skal ses i tæt sammenhæng med de andre initiativer. Denne begrundelse gør sig også gældende i forhold til at inddrage punktet om integrationskontrakten, hvis målgruppe er modtagere af integrationsydelse. Endvidere er det, som det fremgår tidligere i dette afsnit, afgørende for opnåelse af ubetinget opholdstilladelse at man har underskrevet kontrakten og erklæringen, hvorfor bestemmelsen også kan gøre sig gældende for kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 4-5.

2.3.2.3 Nærmere beskrivelse af det empiriske materiale som er specialets genstandsfelt

De procesdata, som er genstand for analysen, har primært form af aftalen om ”En ny chance til alle”, fremsættelserne (i forhold til L93 såvel skriftlige som mundtlige) af lovforslagene (L89 og L93) samt 1. behandlingen heraf. Af fremsættelserne fremgår tankerne bag og hensigterne med lovforslagene, som imidlertid bliver mere pointeret i 1. behandlingen, da det er i denne, at aftalepartierne konfronteres med oppositionens bemærkninger og derfor i større omfang end i fremsættelserne argumenterer for deres forslag. På trods af, at et lovforslag behandles tre gange i folketingssalen, har jeg valgt kun at anvende lovforslagenes 1. behandling i analysen. Jeg har i processen, hvor jeg udvalgte materiale, også beskæftiget mig med lovforslagenes 2. og 3. behandling, men ikke fundet, at disse indeholdt andre rationaler end førstebehandlingen, der endvidere er den mest omfattende. Jeg har vedlagt specialet en CD-rom med aftalen om ”En ny chance til alle” samt lovforslagenes fremsættelser og 1. behandlingen af disse, som jeg fra folketingets hjemmeside har downloaded til worddokumenter, som jeg derefter har givet sideantal og konverteret til PDF-filer.

I analysen er der dog også andet empirisk materiale, der bliver genstand for behandling. Således anvender jeg i analysedel 4.4.1 behandlingen af lovforslag nr. L109²², som omhandler udbygning af 300-timers-reglen til bl.a. at være en 450-timers-regel, samt i analysedel 4.6 erklæringen om integration og aktivt medborgerskab. Disse vil også være at finde på føromtalt CD-rom. Endvidere anvender jeg til tider øvrigt empirisk materiale til underbygning af og eventuelt dokumentation for mine argumenter. Disse har bl.a. form af dokumenter fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, et notat fra KL, en evalueringsrapport fra Rambøll samt anbefalinger og erfaringer fra hjemmesiden for Ny chance til alle. Jeg vil ikke her gennemgå indholdet af disse empiriske materialer, da der redegøres for dette i forbindelse med deres anvendelse i analysen.

²² 1. behandling af lovforslag nr. L 109: Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik (ændring af 300-timers-reglen for ægtepar), fremsat af daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen d. 28.1.2009.

Kapitel 3.0 Teori

I dette kapitel vil jeg nærmere præsentere de begreber, som jeg anvender fra Webers og Habermas' teorier. Rationalitetsbegreberne 2.2 udgør den overordnede teoretiske ramme for min analyse, hvorigennem jeg vil identificere og diskutere de rationaler, de udvalgte elementer fra lovforslagene er bygget på, og de konsekvenser disse kan tænkes at have for deres målgruppe.

Rationalitet er et bredt begreb, som ”.. i forskellige betydninger [er] blevet tilskrevet personer, personers livsførelse, forestillinger, ønsker, handlinger, tankesystemer (verdensbilleder), organisationer og andre kollektiver, kulturer og tidsepoker. De mest velafgrænsede betydninger findes i handlingsteorier” (Andersen m.fl. (red.) 2005:206). Som jeg nævnte i afsnit 1.1, er handlingsteorier centrale i min analyse, da jeg bl.a. ved hjælp af disse vil identificere rationaler i det empiriske materiale, hvorefter jeg vil diskutere disse og initiativernes potentielle konsekvenser.

Imidlertid kommer jeg også ind på rationalitet i andre former end handlingsrationalet, og disse forskellige rationalitetsformer kan være svære at skelne fra hinanden. Som Collins (2000) skriver, findes rationalitet eksempelvis i Webers teori i flere forskellige betydninger, hvoraf han nævner tre forskellige slags. En betydning af rationalitet findes i ovennævnte handlingsteorier, hvor rationalitet betyder *en teknisk adækvat overvejelse af, hvordan man når fra punkt a til punkt b*. I forhold til verdenshistorien og den vestlige rationaliseringstendens, så dækker rationalitet i denne betydning over *noget aktivt, en kraft der behersker verden i stedet for passivt at tilpasse sig den eller følge en rutine*. Den tredje betydning knytter sig til de forskellige institutionsformer, som Weber sammenligner. Her beskrives bureaukratiet som en rationel organisationsform i modsætning til patrimonialismens irrationelle elementer, og nøglebegreberne i denne rationalitet synes at være *forudsigelighed og regelmæssighed* (ibid.:72f). Som Collins skriver har disse forskellige betydninger af rationalitet visse ligheder, men er ikke identiske. Nok kan visse ting, der bliver kaldt rationalitet, empirisk have forårsaget andre ting, der også benævnes rationalitet, men betydningerne er ikke ens.

3.1. Udvalgte begreber fra Webers teori

Weber arbejdede med idealtyper, som er instrumenter, hvormed forskeren forsøger at tilnærme sig virkeligheden og indfange sig dennes mangfoldighed. Således afviste Weber forestillingen om, at

videnskaben kan indfange virkeligheden, som den objektivt er. Idealtyper er altid produkter af den menneskelige fornuft og modsvares aldrig af noget i virkeligheden. Således er Webers idealtyper midler til at skaffe sig viden om virkeligheden frem for empirisk gyldige (Månson 1998:89f). Idealtyperne i Webers arbejder er baseret på de fire idealtyper for handling, som udgør hans handlingsteorier. Weber skrev også selv, at det er sjældent, at en handling alene er orienteret på én af disse fire handlingsmåder, og at disse på ingen måde er en udtømmende klassifikation af en handlings orienteringsmåder. Derimod er de begrebsmæssigt rene typer, som er konstrueret til sociologiske formål, og som den virkelige handlen mere eller mindre tilnærmer sig, eller som den – endnu hyppigere – udgør en blanding af (Weber i Andersen et al. (red.) 2003b:210).

3.1.1 Webers handlingstyper

Den første handlingstype er den *formålsrationelle*. Når man handler *formålsrationelt*, betyder dette ifølge Weber, at handlinger er bestemt af: ”..forventninger om, hvordan genstande i den ydre verden og andre mennesker vil opføre sig, og ved benyttelse af disse forventninger som ”betingelser” eller som ”midler” for opnåelse af rationelt – som resultat – tilstræbte og afvejede egne formål” (ibid.:209).

Den næste handlingstype er den *værdirationelle*. Når man handler *værdirationelt*, er handlingen bestemt af: ”..en bevidst tro på den – etiske, æstetiske, religiøse eller hvordan den ellers må fortolkes – ubetingede egenverdi af en bestemt adfærd, og uafhængig af udfaldet” (ibid.:209). Man handler rent *værdirationelt*, når man handler: ”..uden hensyn til de forudsigelige følger, og blot følger sin overbevisning om, hvad pligt, værdighed, skønhed, religiøse forskrifter, veneration eller vigtigheden af en sag, uanset af hvilken art, synes at påbyde” (ibid.).

Weber beskriver at *værdirationel handling* og den næste handlingsform, *affektuel bestemt handlen*, har det tilfælles, at handlingens mening ikke ligger i det udfald, handlingen får, men i stedet ligger i denne handlen som sådan, der er af en bestemt karakter. Når en handling er *affektuel bestemt*, er den imidlertid bestemt af umiddelbare effekter og følelsetilstande. Man handler *affektuel*, hvis man tilfredsstiller sit behov for umiddelbar hævn, nydelse, hengivelse, kontemplativ salighed eller for at afreagere umiddelbare affekter (ibid.). Den *strengt affektuelle adfærd* befinder sig på og ofte hinsides grænsen til det, som er bevidst ”meningsmæssigt” orienteret; ”den kan være en hæmningsløs reaktion på en ekstraordinær sansepåvirkning”(ibid.).

Den sidste handlingstype, *traditionelt bestemt handlen*, er handlen bestemt af indlevet vane. Som den affektive handlen befinder denne sig også på grænsen og ofte hinsides det, der kan kaldes en meningsmæssigt orienteret handlen: *"Meget ofte er den nemlig blot en sløv reaktion på tilvante incitament, en reaktion hvis forløb er i overensstemmelse med en holdning, der nu engang er indlevet"* (ibid.).

De to første og de to sidste typer af handling adskiller sig ved, at de to sidste ligger udenfor, hvad der kan betragtes som meningsfuld social adfærd, da aktøren selv savner bevidsthed om forbindelsen mellem handlingen og drivkraften bag den. Således er disse handlinger ikke rationelle, da de styres af tradition eller følelser (Månson 1998:91).

Som beskrevet tidligere i dette kapitel er handlingsteorier centrale i min analyse, da jeg bl.a. ved hjælp af disse vil identificere rationaler i det empiriske materiale, hvorefter jeg vil problematisere og perspektivere disse rationaler. Således vil jeg i analysen gå til det empiriske materiale med Webers handlingstyper for at undersøge, hvilke forestillinger om hvordan målgruppen handler, der kan identificeres i de initiativer, der blev til på baggrund af aftalen om "En ny chance til alle". Den opdeling som Weber foretog mellem rationel og irrationel handling finder jeg brugbar som grundlag for en diskussion omkring, hvordan målgruppen antages at handle, og hvorvidt disse antagelser og dermed initiativerne forekommer hensigtsmæssige.

3.1.2 Rationalitet som historisk tendens

Drivkraften i Webers værk "Den protestantiske etik og kapitalismens ånd" var spørgsmålet om, hvilke faktorer der lå bag den vestlige verdensudvikling, der førte til den moderne kapitalisme, herunder hvorfor den vesterlandske kultur, til forskel fra andre kulturer, har antaget en rationel karakter. Særligt interesserede Weber sig for religionens betydning og forklarede i værket, hvordan sammensmeltningen mellem protestantismen og kapitalismen skaber den særlige vestlige rationalitetsform (Weber 1995).

3.1.2.1 Den protestantiske etik og kapitalismens ånd

For at undersøge hvilken meningsfyldt forbindelse der var mellem protestantismen og kapitalismens opkomst, skabte Weber de to idealtyper: *den protestantiske etik* og *kapitalismens ånd*.

Idealtypen *den protestantiske etik* konstruerede Weber ud fra Calvins trosforkyndelse, der byggede på Luther, men udviklede sin egen prædinationslære. Denne indebar tanken om, at menneskers skæbne er bestemt af Gud, inden de bliver født. Weber mente, at denne tro på prædestinationen skabte en asketisk livsindstilling hos de kristne, og at mennesket ved at have succes i et hårdt og stræbsomt liv i al fald kunne tro på, at det var udvalgt til frelse.

Idealtypen *den kapitalistiske ånd* konstrueres ud fra Benjamin Franklins (1706-1790) bog "Advice to a Young Tradesman". I bogen giver Franklin råd om, hvordan man opnår succes i forretninger, hvor dyder som flid, nøjsomhed og retskaffenhed kobles sammen med øgning af penge (Weber 95:27). Ifølge Franklin er man imidlertid også forpligtet til at arbejde, selvom man har tilstrækkeligt med penge til at lade være.

Dette forklarer Weber med Franklins calvinistiske ophav, som har resulteret i, at det at være dygtig til sin gerning, hvilket viser sig ved indtjening, er "*det virkelige alfa og omega i Franklins moral*" (ibid.:30), og ikke at høste frugterne af sit arbejde. Derfor mener Weber, at det er forsimplet at anse kapitalisme som ejertrang og stræben efter vinding. Derimod mener han, at kapitalismen rummer en særlig etik, som kan betegnes som asketisk; "*..denne etiks højeste gode, nemlig erhvervelsen af stadig flere penge, er helt ribbet for enhver tendens til ugenert nydelse og for alle eudaimonistiske, for ikke at tale om hedonistiske synspunkter; den er i så udtalt grad sit eget formål, at den fuldstændig overskrider den enkeltes "lykke" eller nytte, og fremtræder som noget ganske irrationelt*" (ibid.:29).

Som Larsen skriver i forordet til "Den protestantiske etik og kapitalismens ånd", har sidstnævnte således løsrevet sig fra sin grund i den protestantiske etik, er blevet en kaldsetik uden begrundelse, og er i den betydning blevet irrationel (Weber 95:xix). Som Larsen videre skriver, viser Weber i sin analyse, at: "*... den religiøst frigjorte verdslige handlen i sig selv antager en irrationel religiøs tvangskarakter, for så vidt som en religion kan betragtes som et sammenhængende symbolsk system af værdier, som finder umiddelbar anerkendelse i et samfund, og som i en sådan grad er tvingende for reproduktionen af samfundet, at samfundets medlemmer i sidste ende kun kan reproducere deres liv på normal vis gennem den pågældende forståelsesform*" (ibid.: xx).

Ved hjælp af Webers teori vil jeg således i analysen forsøge at opnå en øget forståelse af opkomsten af det beskæftigelsesparadigme, som er udgangspunktet for den lovgivning, jeg beskæftiger mig med, og som er fæstet i de to rodsystemer, som udgøres af henholdsvis moralske og økonomiske hensyn, jf. Madsen i afsnit 1.2.5. Dette da jeg antager, at disse hensyn er grundlaget for de rationaler, der identificeres i initiativerne.

3.1.3 Rationalitet som organisationsform

Rationaliseringstendensen handler således om, at menneskets adfærd efterhånden bevæger sig fra traditionel adfærd over affektiv og værdirationel adfærd til målrationel adfærd. Weber udviklede fire former for legitim magtudøvelse, der modsvarede disse handlingstyper, som i hans senere arbejde reduceres til tre rene legitimitetsgrunde for herredømme (Weber i Andersen et al. (red) 2003b:175). På samme vis som udviklingen i handlingstyperne skifter magtens legitimering fra traditionel og karismatisk legitimitet til legal-rationel legitimitet, og de tre organisationsformer, som Weber udviklede modsvarende til de tre former for legitimitet, udvikler sig fra traditionelle organisationer over karismatiske bevægelser til bureaukratiske organisationsformer.

3.1.3.1 Det legale herredømme – den bureaukratiske organisation

Det *legale herredømme* er legitimt i kraft af vedtægt, og den reneste type af dette herredømme er det bureaukratiske. I denne type herredømme er det, der adlydes ”..ikke en person i kraft af dennes egenret, men derimod den vedtagne regel, som er bestemmende for, hvem der skal adlydes, og i hvilket omfang det skal ske. Også den befalende selv adlyder, når han udsender en befaling, en regel, nemlig ”loven” eller ”reglement”, en formelt set abstrakt norm”(ibid.175f). I denne form er den typiske embedsmand en skolet fagembedsmand, og idealet for arbejdet er, at: ”..der disponeres strengt formalistisk i henhold til rationelle regler og – hvor disse ikke slår til – ud fra saglige synspunkter med hensyn til formålstjenlighed; og at det sker ”sine ira et studio”, uden nogen form for indflydelse fra personlige motiver eller følelsesmæssige påvirkninger, uden vilkårlighed og uberegnelighed, og specielt ”uden persons anseelse” (ibid.:176). Weber anså den bureaukratiske organisation som teknisk overlegen i forhold til hvilken som helst anden type organisation, karakteriseret ved egenskaber som: ”præcision, hurtighed, entydighed, aktkundskab, kontinuitet,

diskretion, ensartethed, streng underordning, reduktion af friktion samt af faglige og personlige omkostninger” (ibid.:81).

Det er således med det legale herredømme og den bureaukratiske organisation, at jeg i analysen vil identificere rationalerne bag organiseringen og styringen af de initiativer, jeg har udvalgt som genstand for specialet.

I forhold til det legale herredømme forudsatte Weber, at den tekniske viden altid underordnes dette, uden at det giver anledning til principielle konflikter. Imidlertid foregår tingene langt fra så gnidningsfrit i bureaukratiet. Eksempelvis kan være svært at samordne de forskellige rationaliteter, som findes blandt de forskellige professionelle grupper, der eksisterer heri. Endvidere er magten i bureaukratiet centreret i toppen, hvor man kan argumentere for, at magten i de organisationer, vi kender i dag, herunder de, der varetager de indsats, som jeg beskæftiger mig med i analysen, er fordelt på mange magthavere. Imidlertid vil jeg dog argumentere for, at udviklingen på beskæftigelsesområdet er gået i retningen af en centralisering af magten, hvilket bl.a. kommer til udtryk via de refusionsregler, der er genstand for analysedel 4.5. Jørgensen er i forhold til dette også inde på, at strukturreformen og det 'enstrengede system' er et klart angreb på parternes historiske indflydelse på politikken i Danmark (Jørgensen 2008:13).

3.1.3.2 Webers ambivalens

På trods af, at Weber betragtede den bureaukratiske organisation og det legale herredømme som overlegne alle andre, så Weber også, hvordan den materielle retfærdighed, som orienterer sig mod det konkrete tilfælde og den konkrete person, uvægerligt støder sammen med den bureaukratiske forvaltnings formalisme og regelbundne kølige "sandhed" (Weber i Andersen et al. (red) 2003b:87). Webers ambivalens over for rationaliseringen af samfundet består i, at mennesket i kraft af rationaliseringen har lært sig selv at beherske naturen, at udvikle teknikken for at kunne producere midler til dets overlevelse og skabe administrative bureaukratiske systemer til regulering af det sociale liv, samtidig med at det eksistentielle grundlag for livet – valget af værdier og idealer og jagten efter en mening bag den sjælløse kalkulerende af effektive midler til at nå et vist mål – mere og mere forsvinder (Månson 1998:104). Denne betragtning førte frem til billedet af det moderne menneske fastlåst i et jernbur af varer og forordninger, som har mistet sin menneskelighed, samtidig med at det tror, at det har nået udviklingens højeste stadium (ibid.).

Habermas tager udgangspunkt i Webers arbejde, men ser en vej ud af jernburet, hvilket vil blive tydeligt i den følgende præsentation af de begreber, som jeg i analysen anvender fra Habermas' arbejder.

3.2 Udvalgte begreber fra Habermas' teori

Habermas tager udgangspunkt i Webers arbejder i sin teori om den kommunikative handling (Månson 1998:105). Habermas' kritiske indstilling til den endimensionelle, instrumentelle fornufts dominans i det moderne videnskabeliggjorte og kapitalistiske samfund har bl.a. rødder i Webers teori om formålsrationalitetens jernbur (Andersen 1998:349). I Habermas' arbejder er rationalitetsproblematikken også altid til stede, enten direkte som tema eller indirekte som underliggende præmis. Habermas er kritisk viderefører af rationalismens idé. Kritisk forstået på den måde at han er kritisk over for den dominerende videnskabsteoretiske rationalitetsforståelse i form af positivismen, samt den måde modernitetens idé er blevet realiseret på i det kapitalistiske samfund. Videreførelsen af rationalismens idé består i, at han til forskel fra Weber mener, at der findes en alternativ fortolkning af rationalismen og modernitetens idé, hvilket jeg også beskrev i afsnit 2.1.4. Det moderne er for Habermas et ufuldendt projekt, som det er værd at stræbe efter at realisere, da det er muligt at gøre det bedre og mere fuldstændigt.

3.2.1 Den kommunikative rationalitet og handlen

En af disse potentielle forbedringer findes i hans kritik af den traditionelle, videnskabsteoretiske rationalitetsforståelse, som, han finder, lægger ensidig vægt på fornuftens kognitive aspekter. Fornuften har også en anden side, hvilket Habermas forsøger at indfange med sit begreb *kommunikativ rationalitet* (Eriksen og Weigård 2003:15ff).

Habermas og Weber har et fælles rationalitetsfundament i og med, at de forudsætter, at aktøren søger at realisere et formål eller en intention med handlingen (ibid.:35). Forskellen mellem deres handlingsbegreber er, at de bygger på forskellige forståelser af, hvad menneskelig rationalitet består af. Habermas' begreb *Den kommunikative handlen* dækker over, at flere interagerende aktører planlægger deres handlinger gennem en forudgående sproglig kommunikation (ibid.:35f), hvorfor rationaliteten ikke som hos Weber er knyttet til subjekt-objekt-relationen hos et erkendende og

monologisk handlende individ, men til subjekt-subjekt-relationen mellem kommunikerende og interaktive individer: *"Aktørerne søger en indbyrdes forståelse vedrørende handlingssituationen for på en overenskomstmæssig måde at koordinere deres handlingsplaner og derved deres handlinger"* (Habermas 1981:124). Habermas beskriver, at han med sit rationalitetsbegreb overskrider den subjektive ansats i Webers teori, da han ved sit begreb kommunikativ handlen forstår en symbolsk formidlet interaktion (Habermas 2005:50).

I dette begreb er der således tale om en *procedural rationalitetsforståelse*, hvor det ikke er indholdet i det, vi kommer frem til, men den måde, vi kommer frem til det på, som står fast og på sin vis er hævet over enhver tvivl: *"Proceduren består i at holde fast ved en form for åbenhed omkring svarene: De kan altid udfordres, kritiseres og prøves igen. Det rationelle bliver så det, vi kan fremføre de stærkeste argumenter til fordel for"* (Eriksen og Weigård 2003:19). Al viden kan være forkert, og konklusioner må betragtes som reviderbare. Det er snarere proceduren, som er det vigtige at have fokus på.

Ifølge Eriksen og Weigård er hovedpointen i Habermas' teori således, at vores kommunikation i form af sproglige ytringer kan betragtes som talehandlinger, der hele tiden tager stilling til implicitte gyldighedskrav. Den menneskelige kommunikation er herved et medium, der har en rationelt forpligtende karakter og dermed en evne til at fungere handlingskoordinerende (ibid.:21).

Som jeg vil uddybe yderligere i det følgende, vil jeg i analysen ved hjælp af Habermas' kommunikative handlingsbegreb perspektivere de rationaler, jeg identificerer i de forskellige initiativer.

3.2.1.1 Diskursetik

Som jeg beskrev det i afsnit 2.2, mente Weber ikke, at man videnskabeligt skal forholde sig til, hvordan verden bør være. Derimod tager Habermas et normativt udgangspunkt i sit arbejde og bryder med det indtil da dominerende syn, at moralske vurderinger må bygge på noget irrationelt, følelsesmæssigt eller rent subjektivt (Andersen 1998:358). Habermas argumenterer for, at moralsk rigtighed kan begrundes rationelt, og formulerer universaliseringsgrundsætningen, som siger, at enhver gyldig norm må opfylde følgende betingelse: *"..at de følger og bivirkninger, der (antageligt) bliver resultatet for at tilfredsstillelse af hver enkelts interesse, hvis de følges generelt, skal kunne*

*accepteres af alle berørte parter (og foretrækkes frem for kendte alternative reguleringsmuligheder)” (Habermas 1996:52f). I sætningen ligger et krav om, at hver enkelt skal se sagen ud fra hver enkelt af de andre berørte parters perspektiv, hvilket i praksis kun kan ske i en åben diskurs, hvor hver enkelt kan præsentere sin version (Eriksen og Weigård 2003:111). Denne grundsætning bygger på den diskursetiske *grundsætning* ”*Det er kun de normer, der kan gøre krav på gyldighed, der finder (eller vil kunne finde) samtykke hos alle berørte parter som deltagere i en praktisk diskurs*” (Habermas 1996:86).*

I min analyse vil jeg, som jeg også beskrev det i sidste afsnit, med Habermas’ ideal om den kommunikative handlen diskutere de rationaler, jeg identificerer i de tiltag, der er genstand for analysen. Nærmere bestemt omhandler dette at diskutere betingelserne for en sådan kommunikativ handlen. Det er således med Habermas normative udgangspunkt, at jeg antager en kritisk tilgang til min analyse af de initiativer, der blev til på baggrund af aftalen om ”En ny chance til alle”.

3.2.1.2 Diskursetiske udfordringer

I forhold til, hvordan politiske spørgsmål skal løses, mener Habermas, at der må findes procedurer, der bedst muligt sikrer, at de valgte løsninger er indholdsmæssigt rationelle. Dette må afgøres ved en deliberationsproces, hvor alle berørte parter har samme mulighed for at gøre deres synspunkter gældende, og det er institutionaliseringen af sådanne argumentationsprocesser, der sikrer demokratiets legitimitet (Eriksen og Weigård 2003:24). Dette ideal om rationel konsensus, som Habermas opstiller, er blevet kritiseret for at se bort fra mangfoldigheden og uforeneligheden af værdier og livsformer. Ligeledes er mulighederne for at kunne begrunde moral ud fra en ide om universel fornuft blevet anfægtet. Hertil knytter sig også en anklage for at se bort fra, eller i hvert fald underspille, det ikke-rationelle i historien og de destruktive elementer i rationaliteten selv (Andersen 1998:365). Jeg finder imidlertid, at det ideal, som Habermas opstiller med den kommunikative handlen, i et eller andet omfang søges sikret i form af retssikkerhedsloven, i henhold til hvilken brugerens medinddragelse og indflydelse søges sikret igennem § 4. I analysen vil jeg derfor bl.a. se på, hvilke muligheder denne lovgivning har for at gøre sig gældende, i forhold til de initiativer der er genstand for min analyse, i og med at jeg vil se på, hvilke muligheder initiativernes målgruppe har for at gøre deres synspunkter gældende.

3.2.2 System- og livsverden

Som det fremgår af ovenstående står den *kommunikative handlen* i opposition til den *formålsrationelle*²³ *handlen*, som Weber beskrev. Habermas bruger de to handlingstyper til at sondre mellem samfundssystemer afhængig af, om det er *formålsrationel handlen* eller *interaktion*, der dominerer: ”..der findes subsystemer... som det økonomiske system eller statsapparatet, hvor det hovedsageligt er principper for formålsrationelle handlinger, der er institutionaliseret. På den modsatte side findes der subsystemer som familie og slægt, som der givetvis er knyttet en mængde opgaver og færdigheder til, men som hovedsageligt beror på moralske regler” (Habermas 2005:51). I ethvert samfund må der ifølge Habermas både ske en materiel reproduktion, som drejer sig om tilvejebringelse af økonomiske goder og om løsningen af sociale konflikter, samt en symbolsk reproduktion, der vedrører dannelsen af 1) et meningsgivende kulturelt tolkningssystem, 2) solidaritetsgivende sociale fællesskaber og 3) identitetsmuligheder (Juul 2002:52). Den materielle produktion varetages i systemverden, altså af de økonomiske og bureaukratiske institutioner på markedet og i staten, hvor den instrumentelle og strategiske handlen, der stort set svarer til den målrationelle handlen, dominerer. Den symbolske reproduktion sikres af livsverdenen, hvor de tre ressourcer mening, solidaritet og identitet tilvejebringes gennem vellykkede socialiseringsprocesser, som er forudsætningen for, at individerne bliver socialt handlingsduelige og en del af samfundet (ibid.).

3.2.2.1 Systemverdens kolonisering af livsverden

Som tidligere beskrevet ser Habermas i moderniteten mulighed for en fornuftig og rationel argumentation i livsverdenen. Imidlertid betyder det, at muligheden er til stede, ikke at den realiseres. Kommunikationen i livsverdenen er hele tiden i fare for at blive opslugt af den rationalitet, der gælder på markedet og i bureaukratiske institutioner, ved at disse forskyder sig ind på de områder af livet, hvor den symbolske reproduktion foregår. Det er denne bevægelse som

²³Habermas sonderer mellem strategisk og instrumentel handling. De kan begge siges at være en del af den formålsrationelle handlen: ”Formålsrationel handlen virkeliggør definerede mål under givne betingelser, men mens instrumentel handlen organiserer midler, der er adækvate eller inadækvate, ifølge kriterierne for en effektiv kontrol af virkeligheden, afhænger den strategiske handlen kun af en korrekt vurdering af mulige adfærdsalternativer, der kun fremkommer ved en deduktion ved hjælp af værdier og maksimer” (Habermas 2005:50). Hvor den formålsrationelle handlen, og dermed den instrumentelle og den strategiske handlen, er resultatorienteret, er den kommunikative handlen forståelsesorienteret.

Habermas kalder ”systemets kolonisering af livsverdenen”²⁴, og som gør det vanskeligt for samfundsmedlemmerne at tilvejebringe mening, solidaritet og identitet, som er forudsætningen for, at de kan handle socialt med hinanden. Herved undermineres livsverdenens evne til at sikre den symbolske reproduktion, og samfundets sammenhængskraft trues (ibid.:53f). I analysen vil jeg have blik for, hvorvidt der med de initiativer, der er genstand for analysen, kan siges at ske en sådan bevægelse.

Habermas skelner mellem forskellige stadier i rettens udvikling, hvor vi i nutiden har den sociale retsstat, hvor retliggørelsen har taget et stort skridt frem, næsten alle livsområder er efterhånden underkastet formel retlig regulering, og reguleringen på de enkelte områder er blevet stadig mere fintmasket (Dalberg-Larsen 2005:75f). Dette hænger sammen med, at der sker en stigende statslig intervention i økonomien som svar på markedets dysfunktioner. Disse interventioner legitimeres ved, at masserne forsikres om, at staten vil kompensere for disse. Således bliver ideologien om velfærdsstaten – i en eller anden udformning – det, der sikrer massernes loyalitet (Juul 2002:51).

Disse statslige interventioner kalder Habermas surrogatprogrammatik, der er orienteret mod en statslig virksomhed, der kompenserer for det frie bytteforholds dysfunktioner med eksempelvis garanti for velfærdsminima, udsigten til en sikker arbejdsplads og en stabil indkomst (Habermas 2005:62). Imidlertid mener Habermas, at politikken herved får en særlig negativ karakter: ”Den er orienteret mod at fjerne dysfunktionaliteter og undgå systemtruende risici, altså ikke mod at virkeliggøre praktiske mål, men at løse tekniske spørgsmål” (ibid.)... *Statens virksomhed er på grund af disse præventive handlingsorienteringer begrænset til opgaver, der kan løses teknisk og på en sådan måde, at de praktiske spørgsmål ligesom falder bort. Det praktiske indhold elimineres* (ibid.:62f). ”Den surrogatprogrammatik, der hersker i dag, forholder sig derimod kun til, om et styret system fungerer. Den udelukker praktiske spørgsmål og dermed en diskussion af accepten af de normer, der kun ville være tilgængelige for den demokratiske viljesdannelse. Offentlige diskussioner kan snarere problematisere randbetingelserne for det system, indenfor hvis ramme den statslige virksomheds opgaver fremstilles som tekniske opgaver (ibid.:63). Således mener Habermas, at befolkningen afpolitiseres, og den politiske offentlighed bliver funktionsløs. Med henvisning til den tyske filosof, som også tilhørte Frankfurterskolen, Herbert Marcuse (1898-1979)

²⁴ Her er det vigtigt at gøre opmærksom på, at Habermas er blevet kritiseret for ikke at erkende, at der er henholdsvis livsverdens- og systemaspekter indenfor alle livs- og retsområder (bl.a. Dalberg-larsen 2005:79). Imidlertid interesserer Habermas sig netop i sit senere værk ”Faktizität und Geltung” for, hvordan de forskellige rationalitetsformer i system- og livsverdenen gensidigt penetrerer hinanden, hvilket således imødekommer kritikken.

skriver Habermas, at denne afpolitisering for masserne bliver legitim ved, at teknik og videnskab selv overtager rollen som ideologi (ibid.).

Jeg mener således, at jeg i analysen har til opgave at have øje for, hvorvidt de initiativer, jeg ser på, har til hensigt blot at løse tekniske spørgsmål, hvorved det praktiske indhold elimineres. Jeg vil således også have blik for, hvilken rolle teknik og videnskab spiller i de argumenter, der anvendes for initiativerne, samt for hvilke forhold der søges reguleret gennem disse.

Afslutningsvis vil jeg pointere, at ud over Weber og Habermas' begreber samt den udvalgte empiri, vil andet materiale også blive anvendt i analysen, til brug for at illustrere og underbygge mine pointer. Imidlertid har jeg kun i dette kapitel redegjort for mine hovedkilder, hvorfor det nærmere indhold af det øvrige materiale, der anvendes, kun vil blive præsenteret i forbindelse med dets anvendelse i analysen.

Kapitel 4.0 Analyse

Denne analyse består af seks dele. Den første del fokuserer på det beskæftigelsesparadigme, som ligger til grund for de initiativer, jeg behandler i de følgende analysedele. Denne analysedel er derfor bredere og mere generel end de fem følgende analysedele. Ud fra begreber fra Webers teori vil omdrejningspunktet i den første analysedel være at udlægge en forståelse af opkomsten af de to parallelle rodsystemer, henholdsvis det økonomiske og det moralske hensyn, som beskæftigelsesparadigmet er forankret i. Empirisk vil det hovedsageligt være aftalen ”En ny chance til alle”, som giver input til denne analysedel, da det også er denne aftale, som er det fælles udgangspunkt for de næste fem analysedele. I disse dele, som udgøres af de udvalgte punkter fra fremsættelserne af (L89) og (L93), jf. afsnit 2.3.2.2, vil jeg identificere og diskutere de rationaler, som kommer til udtryk i initiativerne. Her vil jeg således identificere og diskutere forudsætningerne, dvs. de tanker og forestillinger omkring målgruppen, initiativerne og deres effekter, som ligger bag aftalen om ”En ny chance til alle” og de initiativer, der blev til på baggrund heraf, og som altså udgør de rationaler, den er bygget på, jf. den indledningsvise definition i kapitel 3. Empirisk bliver det hovedsageligt den første behandling af lovforslagene, som kommer til anvendelse i disse analysedele.

Jeg bevæger mig således mellem del og helhed i analysen, hvor jeg i en bevægelse rundt i den hermeneutiske cirkel eller spiral forholder det empiriske materiale til det teoretiske og omvendt. Efter hver analysedel samler jeg i opsummeringer op på de erkendelser, jeg har fået gennem de respektive analysedele. Disse opsummeringer vil blive sammenfattet i specialets konklusion i kapitel 5, hvorved problemformuleringen besvares.

4.1 Økonomi og moral som beskæftigelsespolitiske drivkræfter

Den lovgivning, som er genstand for min analyse, blev, som beskrevet i metodeafsnittene 2.3.1 og 2.3.2, til på baggrund af aftalen om ”En ny chance til alle”, som Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti samt Socialdemokraterne²⁵ indgik d. 17. juni 2005. Som det er beskrevet i aftalen om ”En ny chance til alle”, er baggrunden for aftalen, at halvdelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande står uden for arbejdsstyrken, hvor det for resten af befolkningen kun gælder hver femte (Aftale om ”En ny chance til alle”:1). Imidlertid er der også en del af aftalen, som er møntet på modtagere af forsørgelsesydelse generelt, og som også har et økonomiske sigte. Aftalepartierne argumenterer for, at aftalen har til hensigt, at det kan betale sig at arbejde: *”Det skal altid kunne betale sig at arbejde. Derfor skal ledige på offentlig forsørgelse have bedre økonomiske incitamenter til at tage et arbejde. Og det skal sikres, at de alle også reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet..”* (ibid.:6).

I aftalen anvendes der først økonomiske argumenter for denne: *”Den lave beskæftigelsesfrekvens medfører, at gruppen er nettomodtager af offentlige ydelser. Hvis indvandrere og efterkommere var i beskæftigelse i samme omfang som øvrige danskere, kunne de offentlige finanser forbedres med op til 30 mia. kr. årligt”*(ibid.:1).

Imidlertid får de mere moralske argumenter for lovgivningen lige så meget, hvis ikke mere plads i den samlede mængde af argumenter: *”En afgørende forudsætning for, at integrationen kan lykkes, er, at den enkelte indvandrer selv tager ansvar og viser vilje til at lade sig integrere og blive selvforsørgende. Indvandrere og efterkommere skal vide lige fra starten, at det danske samfund forventer noget af dem. At man som borger i Danmark har pligt til at tage del i samfundslivet. At grundlæggende værdier - som ligestilling mellem kønnene og det enkelte menneskes frihed og personlige integritet - respekteres. At man overholder samfundets love og regler, at ens børn kommer i skole, at man deltager i og får kendskab til det danske samfund. Og at der i Danmark er en lang tradition for, at vi alle i fællesskab – både mænd og kvinder – bidrager til samfundet”* (ibid.).

Citatet er et rigtig godt eksempel på det menneske og samfundssyn, som generelt kommer til udtryk i lovgivningen. Det fremtræder som et *individualistisk* menneskesyn, hvor der lægges vægt på den enkeltes ansvar, pligter og selvforsørgelse. Imidlertid strækker pligten sig ud over selvforsørgelse

²⁵ Socialdemokraterne sprang senere fra aftalen på baggrund af, at matchgruppe 4 også blev omfattet af indsatsen.

til også at omfatte *deltagelse i samfundslivet i øvrigt* og det at have *respekt for det danske samfunds grundlæggende værdier*. Ved at gå dybere ind i de økonomiske og normative udgangspunkter ved hjælp af Webers teori vil jeg i følgende afsnit analysere mig frem til en forståelse af dette.

4.1.1 Beskæftigelsespolitikens forankrings rod i historien

I lyset af Webers to idealtyper *den protestantiske etik* og *kapitalismens ånd*, mener jeg, at de beskæftigelsespolitiske drivkræfter kan ses som værende betinget af historiske årsager, der har ført til den særlige rationelle, vestlige kultur. Som beskrevet i teorikapitlet mente Weber, at Calvins prædestinationslære medførte en asketisk indstilling hos de kristne, som utilsigtet, eller i al fald ikke med dette som mål, har tilskyndet kapitalismen. Således finder jeg det frugtbart at se de økonomiske og moralske hensyn i lovgivningen i lyset af denne udlægning.

Erhvervelse af penge er, for så vidt at det sker på legal vis, inden for den moderne økonomiske orden resultat af og udtryk for dygtighed i sin gerning, en dygtighed som sikrer nådestanden (Weber 95:30). Denne pligt til sin gerning anser Weber for at være det, som er karakteristisk for den kapitalistiske kulturs socialetiket, og i en vis forstand også grundlæggende for den (ibid.). Den pligt, som der lægges tydeligt vægt på i aftalen "En ny chance til alle" og den lovgivning, denne resulterede i, mener jeg, kan ses som denne pligt, der endvidere genfindes i Webers fremlægning af Richard Baxters puritanske etik: "*Det moralsk virkelige forkastelige er nemlig det at hvile på sine besiddelser, **nydelsen** af rigdommen med dens konsekvens: lediggang og kødets lyst, men frem for alt en afsporing af den fordrede stræben efter et "helligt" liv. Og **kun fordi** ejendommen medfører faren for denne "hvilen", er den betænkelig. For "helgeners evige hvile" ligger i det hinsides, på jorden må mennesket derimod for at blive sikker på sin nådestand "gøre Hans gerninger, som har sendt mig, så længe det er dag". Ikke afslapning og nydelse, men **kun handlen** tjener ifølge Guds utvetydigt åbenbarede vilje til forøgelse af Guds ære. **Tidsspilde** er altså den første og principielt den alvorligste af alle synder*" (ibid.:104f). Weber skriver videre; "*Men arbejdet er desuden og frem for alt et af Gud foreskrevet mål **i sig selv her i livet**. Den Paulinske sætning "Den, der ikke vil arbejde, skal heller ikke have føden!", gælder betingelsesløst og for enhver. Ulyst til arbejdet er et symptom på, at nådestranden ikke foreligger*"(ibid.: 106).

Jeg finder, at der er paralleller at drage fra den moral, der fremgår af ovenstående citat, til den vægt der lægges på aktivitet og vilje i aftalen om "En ny chance til alle". Af aftalen fremgår det, at man

som borger i Danmark ”skal yde en aktiv indsats for samfundet”, og at man ”som borger har en personlig forpligtelse til at tage del i samfundslivet” (Aftale om ”En ny chance til alle”:3). Endvidere har man, ”Når man modtager forsørgelse fra det offentlige.. pligt til at yde noget til gengæld. Ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet og skal hele tiden aktivt forsøge at udnytte de muligheder, de nu engang har, for at få et arbejde. Ingen skal kunne modtage offentlig forsørgelse uden at vise vilje til at tage et arbejde” (ibid.:6). At det her er viljen til arbejde og ikke arbejdet i sig selv som sådan, der er centralt, tolker jeg som en værdirationel betragtning. Her er det altså ikke udfaldet af viljen, men denne i sig selv, som er i centrum.

4.1.2 Nyliberalisme som beskæftigelsespolitisk drivkraft?

Markussen er også inspireret af og anvender Webers teori i sit speciale ”At genindsætte mennesket i sin tabte værdighed” (Markussen 2007). I dette beskriver hun bl.a., hvordan den individualisme, som kendetegner liberale filosoffer og oplysningstidens filosoffer, kan ses i forlængelse af den religiøse individualisme, som opstår som følge af reformationen og dannelsen af forskellige protestantiske grupperinger. Disse grupperinger deler den opfattelse, at tro er en sag mellem den enkelte og Gud. Netop dette personlige gudsforhold, mener Markussen, er betydningsfuldt for udviklingen af den moderne individualisme. Med reformationen kommer også arbejdet i centrum, da ideen om det dygtige menneske bliver relateret til det virksomme menneske. Som Markussen skriver, skaber dette en mentalitet inden for de protestantiske bevægelser, hvilket den efterfølgende liberalisme kan anses som beslægtet med (ibid.:56). Markussen ser således beskæftigelsespolitikken som værende resultatet af et rationale af nyliberal²⁶ karakter. Nyliberalismens fortalere repræsenterer ofte to tilgange til nyliberalismen, henholdsvis den økonomiske og den politiske nyliberalisme.

Hvor den politiske nyliberalisme hviler på en liberal etik med normative idealer, hviler den økonomiske nyliberalisme på effektivitetsbetragtninger uden afsæt i normativitet (ibid.:71).

²⁶ Ved nyliberalisme angiver Markussen en liberalisme, der er knyttet til liberalistiske tænkere fra perioden efter 2. Verdenskrig, og som de sidste 30 år i stigende grad har præget samfundstænkningen. Som Markussen skriver, kan nyliberalisme indikere, at en liberal ideologi vinder gehør i offentligheden på ny (ofte forbundet med sammenbruddet af økonomiske regimer i øst), og den signalerer, at nyliberalismen på visse punkter adskiller sig fra den klassiske liberalisme. Endvidere skriver Markussen, at nutidens tænkere også forholder sig til en helt anden kontekst end for 2-300 år siden, hvor de klassiske liberale tanker blev formuleret. Herunder udgør velfærdsstatens fremvækst en væsentlig baggrund for at forstå dagens liberalistiske tanker, og spørgsmålet om velfærdsstatens berettigelse, omfang og økonomiske og sociale konsekvenser er ofte omdrejningspunktet for nyliberalismens tænkere (Markussen 2007:71).

Markussen mener imidlertid ikke, at denne adskillelse af økonomi og moral er mulig, da der i de økonomiske nyliberalisters tiltro til markedskræfterne næppe ligger et menneskesyn, som er fri for normative vurderinger (ibid.:72).

Lund (u.å.) har også fokus på, hvordan hovedinspirationen til en lang række af den nuværende regerings reformer skal søges i Nyliberalismen (Lund u.å.:17). Men hvor Markussen ikke mener, at en skelnen mellem den økonomiske og moralske nyliberalisme er mulig, fokuserer Lund på, at nyliberalismen er kendetegnet ved at være økonomisk orienteret, hvor den klassiske liberalisme var nok så meget en politisk filosofi. Jeg tilslutter mig Markussens vurdering, men jeg har fundet en god udlægning af udbredelsen af den markedsøkonomiske tankegang i politikken hos Lund, en tankegang som ikke kun er repræsenteret i liberal politik. Lund mener, at det nye i nyliberalismen er, at markedsøkonomien projiceres ud på områder uden for markedets traditionelle områder (ibid.). Imidlertid er inspirationen fra nyliberalismen og udbredelsen af markedsrationalet i den offentlige sektor ikke startet med skiftet til VK - regeringen i 2001. Lund skriver, at markedstankegangen allerede med de borgerlige regeringer i perioden 1982-1993 blev sat på dagsordenen, men at det i praksis begrænsede sig til overførsel af organisations- og ledelsesformer fra den private sektor. Fra 1993-2001, under den socialdemokratiske/radikale regering, forstærkedes inspirationen fra nyliberalismen. Således forekom der mange bestræbelser på markedseffektivisering, bl.a. igennem markedsmekanismer i den offentlige sektor og økonomiske incitamenter i arbejdsmarkedspolitikken, bl.a. den såkaldte ungeydelse (ibid.:23), som nævnt i afsnit 1.2.2. Man kan derfor argumentere for, at det ikke er en særlig nyliberal karakter, som reformerne antager.

Imidlertid pointerer Lund, at der var grænser for den socialdemokratiske accept og anvendelse af de nyliberale markedsøkonomiske tanker. Han argumenterer i denne forbindelse for, at der dengang primært var tale om brug af markedet som kvalitativt reguleringsinstrument over for den offentlige sektor, et effektiviseringsinstrument, mens der i hovedsagen ikke blev stillet spørgsmål ved selve udstrækningen af og opgaverne for den offentlige sektor (ibid.). Hertil vil jeg indvende, at disse effektiviseringsinstrumenter også kan siges at være værdibetingede og indirekte kan have en nok så stor betydning for udstrækningen af og opgaverne for den offentlige sektor. Dette eksemplificeres i analysedel 4, afsnit 4.5.5 hvor det vises at anvendelse af refusionsmidler som effektiviseringsinstrument kan få konsekvenser for prioriteringen af opgaver.

Som det fremgik af afsnit 4.1 mener jeg, at der i aftalen om ”En ny chance til alle” indgår både moralske hensyn med tydelige paralleller til liberalistiske værdier og økonomiske hensyn. Madsen

skriver, at disse hensyn, som beskæftigelsesparadigmet er forankret i, ofte lever og flyder sammen i politiske diskussioner, hvilket også er Markussens opfattelse og det, som jeg også tilslutter mig. Imidlertid mener jeg ikke, at den beskæftigelsespolitiske linje nødvendigvis ville se markant anderledes ud, såfremt et andet parti end Venstre besad regeringsflertallet. Som jeg beskrev det tidligere i dette afsnit, har beskæftigelsespolitikken ifølge Lund under den tidligere socialdemokratiske regering haft en udformning med tiltag, som ligner dem, vi har set indført siden 2001. Jeg vil i det følgende argumentere for, at nogle af de samme politiske tendenser i moderniteten vil gøre sig gældende uanset hvilken regering, der er ved magten.

Sommerfeld skriver, at et centralt træk ved moderniteten er en øget vidensproduktion. Jo mere vi ved, jo mere usikre bliver vi, og jo mere forsøger vi at skabe mere sikkerhed (Sommerfeld 2005:11). Den vidensproduktion, som er resultat af forsøget på at skabe mere sikkerhed, skaber paradoksalt større kompleksitet og dermed det begreb, som den tyske sociolog Ulrich Beck (1944-) benævner den "refleksive modernitet" (ibid.:12). Den refleksive modernitet kommer til udtryk i de offentlige debatter, hvor der for eksempel rejses kritik af og stilles spørgsmål til de offentlige institutioner, som konstant skal skabe legitimitet (ibid.). Eftersom reduktion af kompleksitet i usikre tider er en måde at skabe legitimitet på (ibid.:17), er det også en naturlig følge, at man på det beskæftigelsespolitiske felt søger at reducere den kompleksitet, der omgiver feltet. At reducere sociale problemer til arbejdsløshed eller indføre objektive kriterier for vurdering, såsom 300-timersreglen, hvilket jeg kommer ind på i henholdsvis afsnit 4.3.2 og 4.4.4, er således løsninger, der minimerer usikkerheden og fører til handling.

4.1.3 Residuel eller universel model?

Lund beskriver, at den nuværende regering er fortalere for velfærd og ikke har det samme, traditionelle syn på staten som i den klassiske liberalisme, jf. fodnote 26. Imidlertid bevæger vi os væk fra velfærden i den forstand, som den hidtidige, nordiske, universelle velfærdsmodel repræsenterer, og i retning mod en mere "residual velfærdsmodel". I den residuelle velfærdsmodel er markedsgørelsen i betydelig grad ledsaget af begrænsninger (targetting) i forhold til tildeling af offentlige ydelser, lavere ydelsesniveauer, etc. Denne model er kendt fra de angelsaksiske lande (Lund u.å.:29).

I forhold til dette mener Torfing (2004), at aktiveringspolitikken i Danmark har fået en blidere og mere human udformning, end det er tilfældet i de angelsaksiske lande. Han sonderer mellem en "work first" tilgang og en "human capital" tilgang til workfare, som jeg kort præsenterede i problemfeltet. Hvor "work first" henviser til hurtig formidling af jobs og incitamenter i form af lave sociale ydelser, der sigter på at påvirke de lediges søgeadfærd, henviser "human capital" tilgangen til et bredere perspektiv, der ikke først og fremmest er orienteret mod økonomiske incitamenter men i stedet mod opkvalificering, omskoling og udvikling af arbejdskraften (ibid.:40ff). Modsat Torfing mener jeg, at der er tydelige og dominerende "work first" elementer i den politik, der er intensiveret på området siden 2001. Imidlertid kan man, på trods af, at der også var tydelige "work first" elementer i politikken i 2004, hvor Torfings bog udkom, til dels forsvare hans identificering af "human capital" tilgangen med, at der er sket meget siden da, jf. problemfeltet.

Et godt eksempel på work first tilgangen findes i pjecen "Jobcentres modtagelse af borgere – 10 råd"²⁷. Ifølge denne er indholdet heraf en klar opfordring til landets jobcentre: "*Drej alle aktiviteter ind på job og jobsøgning fra det øjeblik, borgeren træder ind af døren*". Dette omtales til tider også som "*vende i døren-effekten*" – *den tidlige motivationseffekt, hvor job eller udsigten til krav får borgeren til at "vende i døren"*²⁸. Pjecens punkt 5 redegør for, at: "*Modtagelsen kan både lette borgerens og medarbejdernes administrative arbejde ved at undlade præcismatch og undlade en nøje gennemgang af dialogguiden i den første tid. En positiv sidegevinst er, at man derved sender et signal til alle nyledige om, at man tror på, at de kommer hurtigt i job. Denne optimisme kan smitte af på lediges motivation og aktivitetsniveau*"(se fodnote 27). Endvidere pointerer pjecens punkt 7 det vigtige i, at jobsøgning kommer først, ydelsen bagefter. Ideen hermed består i, at: "*Mange borgere vil – når der fokuseres så markant og entydigt på job – finde job hurtigt. De vil slet ikke få brug for offentlig forsørgelse. Udskyder man afklaringen af, hvilken ydelse borgeren er berettiget til, slipper mange for at spille tid på at finde kontoudtog, lønsedler og anden dokumentation*"(ibid.).

Jeg tolker citaterne som tydelige udtryk for målrationalitet. Der er forventninger om, at borgerne vil reagere med øget motivation og aktivitetsniveau i forhold til at komme i job, såfremt man undlader præcismatch og en nøje gennemgang af dialogguiden. Set i lyset af en kommunikativ rationalitet er dette absolut illegitimt. Det fremgår ligefrem af citaterne, at man i jobcentre skal forsøge at

²⁷ Hentet fra Arbejdsmarkedsstyrelsen: <http://www.ams.dk/sw3354.asp?pub=pub0294&reqId=299&show=long>

²⁸ Notat fra KL: http://www.kl.dk/_bin/378737f4-e955-4a21-8e59-fb21935685bc.pdf

afskære dialogen med borgerne, der således afskæres fra muligheder for at kunne præsentere deres version af sagen som deltagere i en praktisk diskurs. Jeg mener, at der hermed, udover muligheden for at borgerne finder job hurtigt, også er fare for, at borgerne ikke får den hjælp, de er berettiget til, eksempelvis i form af opkvalificering, da der ikke foregår en afdækning af behovssituationen. Jeg mener derfor, at ”vende i døren-effekten” giver anledning til nogle retssikkerhedsmæssige overvejelser. Også Bettina Post, formand i Dansk Socialrådgiverforening, påpeger farerne ved denne modtagelse af borgerne²⁹. Hun er særligt opmærksom på overholdelsen af retssikkerhedslovens § 5. Af denne bestemmelse fremgår det, at kommunen skal behandle alle spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes, for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning. Kommunen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning. I opfordringerne fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, som præsenteret i citaterne ovenfor, ligger der implicit en opfordring til at ignorere denne paragraf i retssikkerhedsloven, med en ringere retsstilling for borgerne til følge.

Jeg finder således, at der er mange eksempler i den nuværende beskæftigelsespolitiske linje, særligt overfor de svageste kontanthjælpsmodtagere, som indikerer at velfærdsstaten går i retningen af en residual model, og at tilgangen til ”work fare” er en ”work first” tilgang. Dette vil blive uddybet i de følgende analysedele, hvor jeg analyserer de enkelte initiativer i den lovgivning, der blev til på baggrund af aftalen om ”En ny chance til alle”.

4.1.4 Beskæftigelsespolitikken som rationalisering - et opgør med den etablerede tænkemåde

Som beskrevet i problemfeltets afsnit 1.2.3 ser jeg den lovgivning, der er blevet til på baggrund af aftalen om ”En ny chance til alle”, som et led i rækken af stramninger i rådighedsregler, sanktioner og økonomiske ydelser til ledige, primært modtagere af kontanthjælp, som blev intensiveret med start i ”Flere i arbejde” efter regeringsskiftet i 2001. Jeg mener derfor, at de regler, som er genstand for denne analyse, kan ses som et led i et opgør med den hidtidige beskæftigelsespolitiske linje.

I sit speciale analyserer Markussen bl.a. Anders Fogh Rasmussens bog ”Fra socialstat til minimalstat – en liberal strategi” fra 1993 og beskriver, hvordan Fogh har haft en vision og en strategi for, hvordan det er muligt at skabe en ny mentalitet i den danske befolkning. Hensigten er, at den danske befolkning på ny kan genvinde sin trang til at forsørge sig selv og herved genvinde

²⁹ Leder i Socialrådgiveren nr. 10, 20. Maj 2009

sin tabte værdighed. Befolkningen har tabt værdigheden som følge af velfærdsstaten, der har forårsaget, at befolkningen er blevet mere optaget af deres materielle velbefindende end frihed og selvstændighed (Markussen 2007:92ff). Fogh ser menneskets værdighed som koblet til dets evne og vilje til at forsørge sig selv og skelner mellem dem, der forsørger sig selv i kraft af produktivt arbejde, og dem, der aftager og nyder frugten af andres arbejde, som henholdsvis ydere og nydere (Ibid.:94). Fogh mener således, at socialstaten har frembragt mennesker uden mod og vilje til at værne om egen værdighed som menneske og ønsker at gøre op med denne ”slavementalitet” (ibid.). Således forklarer Markussen opgøret med den etablerede tænkemåde som et liberalt opgør med slavementaliteten.

De skærper og stramminger, der er blevet indført på baggrund af aftalen om ”En ny chance til alle”, kan ses som en rationalisering af den hidtidige indsats og den juridisk etablerede tænkemåde, der igen flytter sig længere fra en lovgivning, der tager udgangspunkt i en sikring af sociale rettigheder, til at tage udgangspunkt i forpligtelser, der betinger disse rettigheder. Dette afspejles tydeligt i forhandlingerne om lovforslaget. Aftalepartiernes argumentationer tager netop afsæt i en utilfredshed med den linje, der hidtil har været ført over for den høje ledighedsfrekvens blandt indvandrere og efterkommere, som er det grundlæggende problem, som lovforslagene søger at løse.

Venstres ordfører under lovforslagenes 1.behandling, Irene Simonsen, udtrykte dette således: *”Da denne regering tiltrådte i november 2001, var det med et arbejdsprogram foran sig, ifølge hvilket der skulle ryddes op på hele udlændinge- og integrationsområdet. Problemerne blev ikke ignoreret, arbejdshandskerne blev omgående taget i brug. Udlændingeloven blev strammet, så vi kunne gøre en bedre indsats for de nyankomne og for de mange, som allerede var ankommet, men som den tidligere regering lod spise af med sociale hold kæft-bolsjer”*(1.behandling af L89 og L93:1).

Citatet tolker jeg som et opgør med den passivitet, som Fogh, jf. Markussen, mener, at socialstaten har forårsaget, en socialstat hvis ydelser her benævnes ”sociale hold kæft-bolsjer”. Simonsen argumenterer videre: *”Igennem alt for mange år har det sociale hold kæft bolsje været benyttet over for gruppen af indvandrere. Der har været en holdning om, at når de kom fra et ikke vestligt land, var det synd for dem, og om, at de bestemt ikke skulle presses for meget. På den måde har man i systemet udvist et menneskesyn, som Venstre klart må tage afstand fra. Ethvert menneske, som har blot en lille evne, der retter sig mod arbejdsmarkedet, får det bedre af at få chancen til at vokse og komme op ad trappetigen ved at få lov at vise og udnytte sine evner. I Venstre tror vi på,*

at det enkelte menneske vokser, i takt med at han eller hun får lov til at deltage aktivt og udnytte de rettigheder og pligter, der er i det danske samfund”(ibid.:2f).

I dette citat fremstår det tydeligt, at Venstre ønsker, at mennesket skal genvinde sin tabte værdighed gennem aktivitet. Også Dansk Folkeparti understregede denne pointe i forhandlingerne, her ved ordfører Jesper Langballe, der ytrede, at lovgivningen vil *”bryde mange års onde cirkel for de udlændinge, for hvem det var blevet en trist og fortvivlet permanent livsform at vegetere på passiv forsørgelse. Det gælder ikke mindst de gamle udlændinge, som fra starten blev parkeret på kontanthjælp eller førtidspension, og som i virkeligheden aldrig nogen sinde har fået en chance, men det får de nu med et venligt spark bagi”* (ibid.:40). Det bliver herved tydeligt, at aftalepartierne ønsker at afslutte en epoke i historien, hvor de sociale ’hold-kæft bolcher’ har passivgjort udlændinge, der nu skal aktiveres med et kærligt spark bagi. At elementerne i lovforslagene bærer præg af at vægte ”pisk” frem for ”gulerod” i strategien med at genindsætte mennesket i dets tabte værdighed vil blive tydeligt i de næste delanalyser, hvor jeg analyserer lovforslagenes elementer.

4.1.5 Opsummering

I denne analysedel har jeg vist, at de argumenter, som anvendes i aftalen om ”En ny chance til alle”, både omhandler det økonomiske og det moralske hensyn, som beskæftigelsesparadigmet også, jf. Madsen, synes at være forankret i. Der er både målrationalitet og værdirationalitet at spore i aftalen, bl.a. henholdsvis i argumentationen for aftalens relevans for de offentlige finanser samt i den vægt, der lægges på, at man som vilkår for forsørgelse skal udvise vilje til at arbejde. Opkomsten af disse to hensyn kan forklares med Webers idealtyper ”den protestantiske etik” og ”kapitalismens ånd”. Det protestantiske gudsforhold, som ligger i protestantismen, kan ses som havende forårsaget en asketisk karakter, hvor mennesket i sin stræben efter frelse lever et nøjsomt og flittigt liv, der også efterstræbes i aftalen om ”En ny chance til alle” og den lovgivning, som blev til på baggrund heraf. At et sådant liv oftest fører til en øgning af kapital er således ikke det centrale, men kan blive et symbol på de værdsatte dyder. Imidlertid kan man i tillæg hertil, jf. Markussen, se beskæftigelsesparadigmet i sin nuværende udformning som værende et rationale af nyliberal karakter, som favner både de økonomiske og moralske hensyn. På trods af, at det er tydelige liberale argumenter, som anvendes i argumentationerne for aftalen, mener jeg, at den refleksive modernitet bevirker nogle bestemte vilkår for politikken udformning. Således mener jeg, at man

kan diskutere, hvorvidt overgangen til en "work first" model fra en "human capital" model ikke var sket underordnet hvilket parti, der var ved magten. Dette ændrer imidlertid ikke ved, at der sker en pågående rationalisering af beskæftigelsespolitikken, der netop kan ses som et opgør med "human capital" tilgangen til fordel for en "work first" tilgang, der stemmer fint overens med det opgør med slavementaliteten, som jf. Markussen har været Foghs ambition.

Efter overordnet at have skitseret de rationaler, der ligger bag aftalen om "En ny chance til alle", vil jeg nu i en analyse af de 5 udvalgte punkter gå dybere ind i de forudsætninger, dvs. de tanker og forestillinger omkring målgruppen, initiativerne og deres effekter, som ligger bag aftalen og initiativerne og som altså udgør de rationaler, den er bygget på.

4.2 Pligt til uddannelse

Den første af de fem analysedele, der udgør resten af analysen, omhandler punktet om uddannelse:

”Pligt til uddannelse for unge kontant- og starthjælpsmodtagere under 25 år, der ikke har problemer ud over ledighed, og som ikke har forsørgerpligt over for hjemmeboende børn”.

4.2.1 Skærpelse af rådighedspligten

Formålet med paragraffen fremgår således af fremsættelsen:

Formålet er at forbedre den enkeltes evne til at forsørge sig selv ved, at den pågældende får en uddannelse. Samtidig er det en væsentlig forudsætning for en fortsat konkurrencedygtig økonomi, at de unges erhvervs- og uddannelsesmæssige kvalifikationer er i orden (L89 som fremsat:12).

Af fremsættelsen fremgår det, at kommunen som et led i det individuelle kontaktførelsesforløb skal vurdere, om en person under 25 år, der er omfattet af § 2, nr. 2³⁰, som ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, og som ikke har forsørgerpligt over for hjemmeboende børn, vil kunne gennemføre en uddannelse på almindelige vilkår. Såfremt en person vurderes til at kunne dette, skal kommunen pålægge personen inden for en nærmere fastsat frist at komme med forslag til en eller flere relevante studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelser, som den pågældende kan ansøge om optagelse på (ibid.:12). I denne regel ser jeg den bevægelse, som Habermas betegner som systemverdens kolonisering af livsverdenen. Jeg mener, at man kan se uddannelsespligten som et eksempel på, hvordan der sker en stigende grad af retliggørelse, hvor statsmagten griber ind i forhold inden for livsverden, her i form af at tvinge unge til at indgå et uddannelsesforhold, således at deres liv snarere bestemmes af lovens paragraffer end deres egne valg.

Med paragraffens indførelse er det ikke længere tilstrækkeligt at stå til rådighed som vilkår for forsørgelse. Uddannelsespligten er således en skærpelse af den rådighedsforpligtelse, der allerede fandtes i lovgivningen på daværende tidspunkt og et eksempel på den pågående rationalisering af retten. Kirsten Ketcher, professor i socialret ved Københavns Universitet, pointerer dette forhold i en artikel i Berlingske Tidende, januar 2005: *”De der gode gamle dage, hvor man fik kontanthjælp*

³⁰ personer, der modtager kontanthjælp eller starthjælp efter lov om aktiv socialpolitik alene på grund af ledighed.

og kunne gå ud og more sig, det er altså slut for længe siden. Der stilles aktivitetskrav”(Berlingske Tidende 2005).

4.2.2 Retssikkerhed og medbestemmelse

Såfremt personen optages på en uddannelse, er den unge forpligtet til at påbegynde og gennemføre uddannelsen. Vurderer kommunen, at der er risiko for, at den unge kan få særlige vanskeligheder ved at gennemføre uddannelsen, skal kommunen underrette uddannelsesinstitutionen om, at den unge efter § 21 b er pålagt at påbegynde en uddannelse. Underretning kan ske uden samtykke fra den unge. Af lovforslagets fremsættelse fremgår det yderligere, at kommunen skal pålægge den unge at søge om optagelse på en eller flere konkrete uddannelser og påbegynde den uddannelse, den pågældende optages på. Kommunen skal tage hensyn til den unges ønsker ved fastlæggelsen af, hvilke uddannelser det vil være relevant for den unge at søge ind på (L89 som fremsat:12).

At tvinge en ung til uddannelse er illegitimt set i lyset af Habermas kommunikative rationalitet. Hvor aktørerne i denne søger en indbyrdes forståelse vedrørende handlingssituationen for på en overenskomstmæssig måde at koordinere deres handlingsplaner, er uddannelse allerede her fastsat som målet. Retssikkerhedsmæssigt mener jeg også, at der er betænkeligheder ved denne bestemmelse. Grundlovens § 75, stk. 2 sikrer den, der ikke kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, en ret til hjælp. Hjælpen er betinget af, at man underkaster sig de forpligtelser, som loven herom påbyder. Her er det relevant at sætte spørgsmålstegn ved, om de betingelser, der er indført med disse initiativer, er rimelige. Endvidere skal borgeren i henhold til retssikkerhedslovens § 4: ”...have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Kommunen tilrettelægger behandlingen på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed”(Dyring 2007:9). Som Dyring (cand. jur. og master i konfliktmægling) skriver, er denne bestemmelse vagt formuleret, hvorfor det er meget vanskeligt at gennemskue, hvordan medinddragelse kan – endsige skal ske (ibid.). Denne vaghed, mener jeg, kan identificeres i bestemmelsen, jf. ovenfor, hvoraf det ses, at kommunen nok skal tage hensyn til den unges ønsker, men kan pålægge den unge at søge og påbegynde uddannelse.

Lektor Søren Juul forklarer ved hjælp af begreber af professor i statsvidenskab, Kjell Arne Røvik, hvordan det kan være, at beskæftigelseslovgivningen får forrang i forhold til retssikkerhedslovgivningen. Røvik beskæftiger sig med organisationsopskrifter, som er standarder,

der inden for en afgrænset tidsperiode bliver italesat som den rigtige, den hensigtsmæssige, effektive, moderne eller sågar naturlige måde at organisere sig og løse opgaver på (Juul u.å.:191f). Juul ser beskæftigelsesdiskursen som en sådan organisationsopskrift, der tilbyder en forenklet løsning på de konkrete problemer, som kommunen skal håndtere. Bl.a. operationaliseres den til konkrete redskaber og metoder, der fremstår som objektive og standardiserede. Således er der konkrete handlingsanvisninger at trække på her, til forskel fra retssikkerhedslovgivningen, der ikke er udmøntet i konkrete redskaber. Denne kan derfor i praksis ikke stille noget op i konkurrence med forenkede problemdefinitioner, som følges op af teknikker, som lover en enkel løsning på de opgaver, som de sociale institutioner står overfor (ibid.:193).

Ud over problematikken om medindflydelse og medbestemmelse mener jeg også, at der ligger nogle retssikkerhedsmæssige problematikker i kommunens underretningspligt. Som det ses af ovenstående skal kommunen underrette uddannelsesinstitutionen, såfremt der er risiko, for at den unge kan få særlige vanskeligheder ved at gennemføre uddannelsen. Denne underretning kan ske uden samtykke fra den unge, hvilket jeg finder betænkeligt i henhold til forvaltningslovens § 28, hvorefter oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lignende, ikke må videregives til en anden forvaltningsmyndighed. Imidlertid fremgår det af paragraffens stk.2, at videregivelse af de i stk. 1 nævnte oplysninger dog kan ske, når det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives. Jeg vil mene, at der i dette tilfælde netop er tale om en kolonisering af forhold i livsverden, som måske er legitim i henhold til etablerede retsregler, men at disse netop er illegitime set i lyset af Habermas' teori.

Jeg mener således, at denne bestemmelse indeholder nogle retssikkerhedsmæssige problematikker, som imidlertid kendetegner flere af de elementer, som er genstand for analysen, hvilket vil blive tydeligt i flere af de følgende analysedele.

4.2.3 Ordentlig, reel beskæftigelse

Det er imidlertid kun bestemte uddannelser, de unge skal søge ind på: *”Produktionsskoleforløb og forberedende voksenundervisning (FVU) er ikke omfattet af uddannelsesviften, idet der er tale om forberedende uddannelsesforløb, som ikke giver studie- eller erhvervskompetence. Det betyder, at unge, der alene har et produktionsskoleforløb, omfattes af uddannelsespligten. Det betyder også, at*

den vifte af uddannelser, som den unge kan vælge at søge ind på, ikke omfatter produktionsskoleforløb. Dette gælder tilsvarende Træningsskolens Arbejdsmarkedsuddannelser (TAMU), da TAMU retter sig mod ledige, der har problemer ud over ledighed, f.eks. misbrug eller kriminalitet” (L89 som fremsat:13). I forhandlingerne om lovforslagene blev der bl.a. af Margrethe Vestager (RV) stillet spørgsmålstejn til, at disse uddannelsesforløb ikke var omfattet af uddannelsesviften, da hun ikke mente, at man: ”pr. definition er et socialt tilfælde, fordi man har brug for produktionsskole eller forberedende voksenundervisning” (1.behandling L89 og L93:60). Henriette Kjær (KF) tilsluttede sig imidlertid udelukkelsen af bestemte uddannelser: ”Vi er uenige med Det Radikale Venstre i, at produktionsskoler er en rigtig god ting. Jeg mener, et produktionsskoleophold kan være med til at modne et ungt menneske, der har svært ved at finde sin rette hylde, men det giver jo ikke noget afsæt til, at man kan komme videre i systemet. Hvis man ser på produktionsskolernes udbud af fag, er det jo meget kreative fag, der lægger op til, at man skal kunne søge ind på uddannelser, som det i forvejen er meget, meget svært at komme ind på, og derfor er det ikke relevant. Vi skal have disse unge mennesker ud i ordentlig, reel beskæftigelse, vi skylder dem at guide dem i den rigtige retning, og den kommer de ikke i ved at gå på produktionsskole”(ibid.).

Det er centralt omkring dette element, at bestemmelsen omfatter unge uden andre problemer end ledighed, matchgruppe 1-3, hvilket som det ses af citatet også er argumentationen for, at visse forløb er udelukket fra uddannelsesviften. Imidlertid tilslutter jeg mig Vestagers bekymring for, at disse forløb ikke er omfattet, da jeg mener, at det er tvivlsomt, om matchkategoriseringen kan afgøre, hvorvidt et sådant uddannelsesstilbud ville være relevant for en ung eller ej. Disse udtalelser tolker jeg både som udtryk for en målrational og en værdirational tankegang. Det målrationalle befinder sig i antagelsen og fastsættelsen af, at uddannelse fører til arbejde og derfor kan stilles som krav, mens der tydeligvis også fremkommer nogle værdier om, at det kun er de ”ordentlige” uddannelser, som sender de unge i ”den rigtige retning”, der er relevante. Imidlertid er det tvivlsomt, hvorvidt de unge vil fuldføre uddannelser som de påbegynder mere af tvang end motivation. På den baggrund kan man forestille sig, at reglen i sidste ende mere vil modvirke end tilskynde formålet.

4.2.4 Frihedsindskrænkning til egen fordel

Ketcher vurderede i artiklen nævnt i afsnit 4.2.1 ikke, at særlig mange unge frivilligt vælger kontanthjælp frem for uddannelse, og hun påpegede det grundlovsstridige i, at uddannelses tilbud bliver tvang for unge, der eventuelt ikke er i stand til at modtage et sådant tilbud på trods af, at de er indplaceret i matchgruppe 1-3 (Berlingske Tidende 2005). I forhandlingerne argumenterede oppositionen også for, at uddannelses tvangen er frihedsindskrænkende. Imidlertid argumenterede Dansk Folkepartis ordfører Jesper Langballe således for det hensigtsmæssige i denne frihedsindskrænkning: *"Jeg mener ikke, at frihed bare sådan er frihed ud i den blå luft. Jeg mener, at frihed altid er bundet sammen med en fordring. Mennesket er på én gang bundet og frit, og det at være et frit menneske medfører efter mine begreber ikke, at man ikke er under tvang"* (1. behandling L89 og L93:49). Imidlertid giver han samtidig udtryk for: *"Jeg vil så sige om den uddannelses tvang, der er her, at jeg ikke tror, at jeg ville bryde mig om den, hvis den var til bare for sin egen skyld. Men den er til for at løse nogle helt uhyggelig store problemer med folk, der ingen kompetencer har til at komme ud på arbejdsmarkedet"* (ibid.:48).

Markussen (2007) beskæftiger sig i sit speciale med regeringsmagten som resultat af en samfundspagt mellem mennesker, hvor mennesket via sin fornuft indser, at det er i egen interesse at forlade naturtilstanden³¹ og indgå en kontrakt med en myndighed, som får autoritet til at håndhæve dets naturlige rettigheder. Det er således statens evne til at yde en bedre beskyttelse af individet, end det selv formår i naturtilstanden, der begrundes og definerer statens rolle i den tidligere politiske liberalisme (Markussen 2007:42). Således agerer staten frihedsindskrænkende, men hensigten er, at det er til den enkeltes egen fordel. Man kan således tolke Langballes udtalelse som et ræsonnement svarende til denne samfundspagt, hvor man altså giver afkald på sin frihed i egen interesse. Habermas taler tilsvarende om en ufrihed, som teknologien har medført, der hverken fremtræder som noget irrationelt eller som noget politisk, men snarere som en underkastelse under det tekniske apparat, som forøger livets bekvemmeligheder og øger arbejdskraftens produktivitet: *"På denne måde beskytter den teknologiske rationalitet beherskelsens legitimitet, snarere end den ophæver den, og fornuftens instrumentelle horisont viger for et rationelt, totalitært samfund"* (Habermas 2005:43). Jeg finder netop Langballes udtalelse som et eksempel herpå. Samtidig finder jeg, at

³¹ Naturtilstanden er en tilstand forud for menneskeskabte love, regler og institutioner, en tilstand hvori mennesket anses for værende fuldstændig frit, men også prisgivet egne evner til at håndhæve de rettigheder, som fra naturen tilkommer ethvert menneske, da der ikke er nogen sanktionsmuligheder. Således betragtede den engelske filosof Thomas Hobbes (1588-1679), skaberen af idégrundlaget for liberalismen, naturtilstanden som "alles krig mod alle" (Markussen 2007:41f.).

uddannelsestvangen er et eksempel på, hvordan retten, som Weber så det, i øget grad anvendes som styringsmiddel og samfundsregulator, samt at lovgivningen stadig bliver mere entydigt formuleret og konsekvent anvendt.

4.2.5 Opsummering

Uddannelsespligten tolker jeg som et tegn på den stigende grad af retliggørelse, hvor statsmagten griber ind i forhold inden for livsverdenen, her i form af tvang til uddannelse. Jeg mener at dette giver anledning til nogle retssikkerhedsmæssige overvejelser, både i forhold til at betinge retten til forsørgelse på denne vis, men også i forhold til bestemmelserne om, at kommunen skal videregive oplysninger om de unges forhold i tilfælde, hvor der er risiko for, at de ikke kan gennemføre uddannelsen. Målrationalitet er i høj grad fremtrædende i disse bestemmelser, mens de også kan tolkes som et udtryk for værdirationalitet, da det er en bestemt type uddannelser, som de unge skal have pligt til at tage. Dette anser jeg for bekymrende, da jeg ikke mener, at matchkategoriseringen er et tilstrækkeligt grundlag til at afgøre, hvorvidt den unge har behov for et forløb på eksempelvis en produktionsskole. Om uddannelsestvangen vil kunne løse de problemer, den forsøger at adressere, mener jeg er tvivlsomt. Endvidere fremgår det tydeligt, at bestemmelsen ikke lægger op til en ligeværdig dialog med en konsensusbetinget handling til følge. På trods af, at kommunen skal tage hensyn til den unges ønsker, kan kommunen pålægge den unge at søge om optagelse på og påbegynde en bestemt uddannelse. Således må der med denne bestemmelse siges at være langt til Habermas' kommunikative ideal.

4.3 Ny chance til alle samt ret og pligt til gentagen aktivering

Som beskrevet i afsnit 2.3.2.2 behandles punkt 3 og 4 i (L89) under et, da de, hvilket også fremgår af fremsættelsen, skal ses som sammenhængende (L89 som fremsat:16).

3. »Ny chance for alle« – kontant- og starthjælpsmodtagere med længerevarende passiv offentlig forsørgelse bag sig uden deltagelse i aktive tilbud skal have deres sag grundigt gennemgået og sikres en aktiv indsats

4. Ret og pligt til gentagen aktivering for modtagere af kontant- og starthjælp, der er over 30 år, og som har problemer ud over ledighed

Punkt 3 er den indsats, der forløb i perioden 1.juli 2006 til 30.juni 2008, som altså nu er afsluttet. Men som daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen udtalte til afslutningskonferencen for Ny chance, er indsatsen over for de svage ledige ikke forbi: *”indsatsen slutter ikke her. Vi skal fastholde og fortsætte den gode udvikling fra NY CHANCE. NY CHANCE. TIL ALLE er afløst af gentagen aktivering til alle. Det betyder, at alle kontanthjælpsmodtagere fremover har både ret og pligt til gentagen aktivering hver sjette måned”*³². Således er punkt tre nu afløst af punkt 4.

4.3.1 Hvad virker?

Af fremsættelsen fremgår begrundelsen for initiativet ”Ny chance”, dvs. punkt 3, således: *”Analyser udarbejdet af Beskæftigelsesministeriet viser, at aktivering af kontanthjælpsmodtagere med andre problemer end ledighed har positive effekter på omtrent samme niveau som for kontanthjælpsmodtagere alene med ledighed som problem og dagpengemodtagere. En mere aktiv indsats fra kommunernes side er derfor afgørende for, at denne gruppe af kontant- og starthjælpsmodtagere opnår fodfæste på arbejdsmarkedet”*(L89 som fremsat:16).

Det fremgår ikke af teksten, hvilke analyser der er tale om. I forhold til Ny chance indsatsen fremgår det imidlertid af Rambølls evaluering af initiativet (Rambøll 2008), at

³² Beskæftigelsesministerens tale på konferencen ”NY CHANCE. TIL ALLE”, onsdag den 23. august og torsdag den 24. august 2006, hentet fra Ny Chances hjemmeside:
<http://www.nychance.dk/graphics/documents/andet/besk%e6ftigelsesministerens%20tale%20ved%20opstartskonferenc e.pdf>

beskæftigelsesfrekvensen som forventet er højere blandt arbejdsmarkedsparete (matchgruppe 1-3) end blandt de ikke-arbejdsmarkedsparete (matchgruppe 4-5). I forhold til gruppen af arbejdsmarkedsparete udgør andelen af denne i beskæftigelse 24 %, målt ved indsatsens afslutning, som er andet kvartal 2008. Derimod ligger beskæftigelsesfrekvensen blandt de ikke arbejdsmarkedsparete (match 4-5) på 10 %. (Rambøll 2008:13). Således kan det altså ud fra Rambølls undersøgelse konkluderes, at der i forhold til resultaterne af ”Ny chance” ikke har været positive effekter på samme niveau, hvorfor jeg mener, der er grundlag for at revidere den fortsættelse af indsatsen, som beskæftigelsesministeren argumenterede for. Kommunerne lægger også op til ændringspunkter, hvilket vil fremgå senere i afsnit 4.3.4.

Det fremgår af lovforslaget, at aktiveringstyperne, som der skal anvendes i indsatsen overfor målgruppen, skal være de samme som dem, der anvendes til personer uden andre problemer end ledighed: *”De redskaber, der vil blive anvendt i forbindelse med »Ny chance for alle«, er de eksisterende redskaber, nemlig vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud. Der er ikke tale om, at der skal udvikles nye redskaber, men om at kombinere eksisterende redskaber, og om at udvikle og formidle best practice mv.”* (L89 som fremsat:16f).

I citatet anvendes begreber som *redskaber* og *best practice*, hvilket kan anses som udtryk for en målrationel tankegang, som Habermas nuancerer med bl.a. begrebet instrumentel rationalitet. Her er der tale om, at man *organiserer midler, der er adækvate eller inadækvate ifølge kriterierne for en effektiv kontrol af virkeligheden*. Der lægges således ikke op til en konkret vurdering af det passende i det enkelte tilfælde, men derimod en anvendelse af såkaldte redskaber, der i andre tilfælde har vist sig at være virksomme. Tanken om en sådan ”best practice” tolker jeg som et udtryk for den ideologi, som Habermas mener, at teknik og videnskab er blevet til. Habermas henviser til Marcuses kritik af Weber. Marcuse mener, at det, som Weber beskriver som rationalisering, ikke er rationalitet som sådan, men er blevet gennemført i rationalitetens navn som en bestemt form for ikke indrømmet herredømme. Som Habermas skriver, røber den tekniske fornuft i et samfundsmæssigt system for formålsrationel handling ikke sit politiske indhold (Habermas 2005:40). Med dette er min pointe, at det, som umiddelbart fremtræder som noget neutralt og givet, såsom ”best practice”, i al fald i dette tilfælde også er værdibetinget. Professor Peter Kragh Jespersen fremfører den samme kritik idet han stiller spørgsmålstegn ved, om der findes neutral teknisk viden og metoder, eller om disse til syvende og sidst også er værdibetingede (Kragh Jespersen 1996:54).

4.3.2 Opdeling af vilde og tamme problemer

Tanken om en "best practice" bygger på en forståelse af, at én bestemt teknik eller metode er mere effektiv i forhold til at opnå et bestemt mål end nogen anden teknik eller metode er. I forestillingen om en sådan "best practice" ligger også tanken om, at de problemer, der adresseres med denne, er såkaldte tamme problemer. Tamme problemer kan adskilles fra andre problemer, målene for indsatsen er klare, og der er klare succeskriterier for, hvornår den optimalt bedste løsning er fundet (Krogstrup 2006:26). Imidlertid har de personer, som er målgruppen for "Ny chance" oftest sociale problemer, der kan betragtes som såkaldte vilde problemer. Vilde problemer kan til forskel fra tamme problemer ikke klart defineres, og de er vanskelige at adskille fra andre problemer. Målene for løsningen af disse kan i princippet ikke defineres præcist, og der er derfor ikke klare succeskriterier for, hvornår den optimalt bedste løsning er fundet. Som Krogstrup skriver, har tamme problemer en "objektiv" og målbar bedste løsning, hvorfor det er muligt at identificere en "best practice" herover for. Derimod vil en bedste løsning over for sociale problemer være normativ, dvs. afhængig af, hvem der foretager vurderingen (ibid.).

Når man gør sociale problemer til beskæftigelsesproblemer, mener jeg derfor, at man kan tale om at man konstruerer et tamt problem, som det umiddelbart er nemt at sætte ind overfor. Imidlertid vidner resultaterne af indsatsen, som præsenteret i afsnit 4.3.1, om at det ikke er så simpelt. At udvikle og anvende en "best practice" vil endvidere være et illegitimt tiltag set i lyset af den kommunikative rationalitet. Anvendelsen af en "best practice" lægger ikke op til at institutionalisere argumentationsprocesser, der sikrer demokratiets legitimitet. Den instrumentelle tankegang, der kommer frem i dette tiltag, er således et eksempel på, at idealet om kommunikativ rationalitet langt fra altid realiseres.

4.3.3 Er de anvendte "redskaber" relevante i forhold til de svageste kontanthjælpsmodtagere?

Som det fremgik af problemfeltet blev indsatsen "Ny chance", punkt 3, af daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen på afslutningskonferencen for indsatsen betragtet som en succes. Imidlertid mener jeg, at det er vigtigt at pointere, at Rambølls rapport konkluderer, at det er den arbejdsmarkedsparete del af målgruppen for "Ny Chance", som primært tegner sig for succes. I forhold til restgruppen, dvs. dem, der ikke var kommet i arbejde efter indsatsens afslutning, består denne primært af borgere i matchgrupperne 4-5, som udgør henholdsvis 50 % og

35 % af restgruppen. Af restgruppen er 54 % passive, mens 13 % er blevet tildelt førtidspension. De resterende er i forskellige typer af aktivering, hvoraf virksomhedspraktik kun tegner sig for 3 % af den resterende gruppe (Rambøll 2008:16).

I rapporten beskrives det, at den eksisterende redskabsvifte har været anvendelig og virksom, også i forhold til de svageste kontanthjælpsmodtagere (ibid.:7). Således bliver det også kritiseret, at der ikke i tilstrækkelig grad er givet virksomhedsrettede tilbud: *"En mere omfattende anvendelse af virksomhedspraktik og privat løntilskudsansættelse kunne således tænkes at have ført til mere positive resultater for målgruppen"*(ibid.:30). Imidlertid skrives der umiddelbart derefter: *"Omvendt giver mange af casekommunerne udtryk for, at borgerne i en del tilfælde har så omfattende problemer relateret til fx misbrug, psykiske lidelser eller hjemlige konflikter, at det er nødvendigt at iværksætte tiltag, der afhjælper disse problemer, før praktik og løntilskudsansættelse kan komme på tale. For en del af målgruppen kan der således være gode grunde til at begynde indsatsen med de særligt tilrettelagte projekter og afvente iværksættelse af de mere virksomhedsnære tilbud"* (ibid.:31). Hermed lægger kommunerne op til, at der i højere grad er behov for at tage udgangspunkt i de behov, som borgerne har, frem for nogle at anvende nogle på forhånd udvalgte redskaber i indsatsen. Således bliver det tydeligt, at der er problemer forbundet med den instrumentelle fremgangsmåde, som den eksisterende redskabsvifte lægger op til. Jeg mener, at der i højere grad er behov for en individuelt tilpasset indsats, hvilket jeg mener implicit indikerer et behov for en mere kommunikativ praksis.

Det fremgår også af rapportens sammenfatning, at der stadig eksisterer visse udfordringer: *"Selvom at der er skabt mange gode resultater med de eksisterende tilbud, er det erfaringen, at der særligt i forhold til den store del af målgruppen, som er præget af helbredsmæssige problemer, stadig er en del udfordringer. Dette gælder ikke mindst for de mange borgere i målgruppen, der lider af psykiske problemer som angst, depression, tvangstanker mv."*(ibid.:7f).

Af KL's notat fremgår problematikkerne i forhold til de prioriterede redskaber således: *"Denne nye tænkning [i kommunerne omkring strategier for at få målgruppen i arbejde] har sat et pres på redskabsviften i beskæftigelsesloven. Mange personer i målgruppen er på den ene eller anden måde behandlingskrævende. Fx kan et misbrugsafvænningsstilbud være afgørende for en persons tilbagevenden til arbejdsmarkedet, og dermed kan et sådan tilbud anses for at være beskæftigelsesrettet. Man kan sige, at med Ny Chance målgruppen begynder beskæftigelsesindsatsen flere skridt før, der kan skrides til mere traditionelle arbejdsmarkedsrettede*

tilbud. I mange tilfælde er det derfor vanskeligt at vurdere, hvad der er et tilbud efter serviceloven og hvad der er tilbud efter beskæftigelsesloven, og hvornår kommunerne kan hente den høje refusionssats”³³.

Det er således et af kommunens budskaber, at der er behov for at give behandlingstilbud en høj refusionssats³⁴. Et andet budskab omhandler, at jobcentrenes vigtige fokus på at få de svage ledige i arbejde ”alt for ofte skævvrides af rigide proces-, metode- og rettidighedskrav. Fx medfører kravet om 25 timers aktivering øget bureaukrati, når kommunen i hver enkelt sag skal dokumentere, at et færre timeantal er et mere rimeligt og passende tilbud”³⁵. For at kommunen kan få 65 pct. refusion af udgifterne til hjælp til kontanthjælp, starthjælp og særlig støtte efter § 34 i lov om aktiv socialpolitik, skal modtageren af hjælp være i revalidering, forrevalidering eller i tilbud efter kap. 10-11 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Det er endvidere en betingelse herfor, at tilbuddet i gennemsnit er på minimum 25 timer om ugen, med mindre at kommunen netop kan dokumentere at et mindre timetal er et mere rimeligt og passende tilbud³⁶. Af KLs notat fremgår, at der er et tydeligt behov for, at der bliver lempet på de skarpe grænser mellem, hvad der er tilbud efter serviceloven og, hvad der er tilbud efter beskæftigelsesloven, hvilket jeg tolker som et udtryk for, at adskillelsen af tamme og vilde problemer i al fald i denne henseende ikke er hensigtsmæssig. At refusionsordningen er tilrettelagt på denne måde, mener jeg, giver anledning til bekymring i forhold til, om svage borgere presses ud i forløb som de ikke kan magte, i et timetal som ikke er hensigtsmæssigt for, at kommunerne kan opnå de høje refusionssatser.

Dette mener jeg kan anses for værende et udtryk for den irrationelle tvangskaraktter, som Weber mente, at handlingerne i det moderne samfund antager. Som Larsen skriver i forordet til ”Den protestantiske etik og kapitalismens ånd”, er dette værk mere aktuelt end nogen sinde: ”Lågen til jernburet er smækket i med en sådan kraft, at vi snart ikke er i stand til at se, hvor vi sidder” (Weber 1995:xx). Kravene om de 25 timers aktivering, som medfører et øget bureaukrati, er et eksempel på, at styringstænkningen i det offentlige er gået for vidt. Dette er også budskabet i en artikel af Gjørup m.fl., som netop beklager, at styringstænkningen er gået over gevind, og deres egne roller i forbindelse hermed. Som de skriver, har den omsiggribende detailstyring fået uønskede bivirkninger, fordi ledelsens og medarbejdernes opmærksomhed skævvrides fra det svært målelige

³³ Notat fra KL: http://www.kl.dk/_bin/378737f4-e955-4a21-8e59-fb21935685bc.pdf, s.3

³⁴ *ibid.*:6.

³⁵ *ibid.*

³⁶ Arbejdsmarkedsstyrelsens bekendtgørelse nr. 1281 af 5/11 2007.

til det lette. Endvidere er den konstruktive dialog om, hvad der er væsentligt og uvæsentligt, gået tabt (Gjørup m.fl. 2007), hvilket også kan ses som den negative karakter, Habermas tillægger politikken i det moderne samfund.

4.3.4 For gode til førtidspension – for svage til fleksjob

Et andet interessant element i notatet er, at det er de 12 kommuners erfaring, at mange i målgruppen er for gode til førtidspension og for svage til fleksjob/revalidering³⁷. Jeg mener således, at Kristensen, jf. afsnit 1.2.5, i høj grad har belæg for sin bekymring for de ledige, som ikke kom i arbejde på trods af ”Ny chance”, hvilket er størstedelen af målgruppen. Kristensen mener netop, at der er god grund til nationalpolitisk refleksion og handling, fordi det tilsyneladende kun er den del af denne restgruppe, som tildeles pension (Kristensen 2008:179). Man kan således sætte spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige i at fortsætte indsatsen i form af den gentagne aktivering, over for denne restgruppe, hvoraf en stor del ifølge KL især har langvarige misbrugsproblemer³⁸.

KL finder det også ønskeligt, at der er andre succeskriterier end arbejde for indsatsen: *”Det er ønskeligt, at der i vurderingen af Ny Chance indsatsen også er et fokus på kvalitative mål. Ny Chance får ikke alle i arbejde, men indsatsen medvirker til, at borgere får et bedre liv, hvilket mindsker andre offentlige udgifter til fx hospitaler, anbringelsesinstitutioner mv. At bryde den sociale arv og skabe mere aktive borgere kan også være en succes”*³⁹. Imidlertid fremgår det af Ny Chances hjemmeside, at de kommuner, der har gode erfaringer med at få passive kontant- og starthjælpsmodtagere i arbejde, blandt andet har det fællestræk, at de er *”præget af en bevidst holdning til, hvad arbejdet med langvarigt ledige bør gå ud på: ”Holdningen er ledelsesmæssigt besluttet. Det drejer sig om at sætte selvforsørgelse i centrum: ”Vi er her ikke for at gøre de ledige lykkelige – vi skal gøre dem selvforsørgende,” lyder det”*⁴⁰. Herved gives der tydeligt udtryk for, at handlingerne i de opgældende kommuner har en udpræget målrational karakter, hvor en kommunikativ praksis ikke nødvendigvis er relevant. Imidlertid mener jeg, at man ud fra KL’s ønsker, om at indsatsen måles på flere succeskriterier, kan spore et behov for en praksis, der antager mere karakter heraf.

³⁷ Notat fra KL (se fodnote 34): 6.

³⁸ *ibid.*: 5.

³⁹ *ibid.*

⁴⁰ <http://www.nychance.dk/sw316.asp>

4.3.5 Virkningen af sanktioner

Af ”Ny chances” hjemmesiden fremgår det også, at: *”..et andet element, der virker, er en bestemt attitude over for de ledige – man kunne kalde den fast og støttende. Det drejer sig for eksempel om.. at være villig til at stoppe hjælpen, hvis aftaler brydes..”*⁴¹

Rambøll rapporten har en vigtig konklusion i forhold til anvendelsen af sanktioner, som også er et gennemgående element i de andre indsats, som blev til på baggrund af aftalen om ”En ny chance til alle”. Ud fra statistiske analyser og casestudier konkluderes det, at øget kontrol og sanktionering har tvivlsomme effekter over for målgruppen. Hvor kommunerne i casestudierne er delte i opfattelserne omkring brugen af kontrol og sanktionering, viser de statistiske analyser, at de kommuner, der har sat fokus på øget kontrol og sanktionering over for målgruppen, opnår dårligere resultater i forhold til målgruppens selvforsørgelse end de øvrige kommuner. Det fremgår endvidere af rapporten, at de kommuner, der ikke oplever effekt af øget kontrol og sanktionering, mener, at de fleste af de borgere, som er Ny chances målgruppe, har så omfattende sociale problemer og er så ressourcetsvage, at de ikke formår at reagere på en eventuel sanktion (Rambøll 2008:25).

Ifølge Rambøll peger casestudierne også på, at de gode resultater i forhold til borgerne ofte skabes gennem opbyggelsen af et tillidsforhold mellem den enkelte borger og sagsbehandleren eller medarbejderen i beskæftigelsestilbuddet. Denne tilgang harmonerer meget dårligt med brugen af øget kontrol og kan være en anden forklaring på den negative sammenhæng mellem kommunernes anvendelse af øget kontrol og sanktionering og målgruppens selvforsørgelsesgrad.

Imidlertid fremgår det af ”Ny chances” hjemmeside, at sanktionering er en effektiv politik. Under overskriften ”Sanktioner manglende rådighed” og underoverskriften ”Kassen klappes i”, beskriver kontorchef og souchef i Socialforvaltningen i Tårnby Kommune, Knud Kurtz, anvendelsen af sanktioner således: *”Vi kører det på en meget kontant måde og har gjort det i flere år. Vi trækker i hjælpen for de dage, den ledige ikke har været til stede. Jeg er ikke i tvivl om, at det har en effekt. Hvis man ikke får nogle penge, har man heller ikke noget at leve for”*⁴².

Den instrumentelle rationalitet, som fremgår af citatet, er bekymrende rapportens resultater taget i betragtning. At man fortsat anvender sanktionerne i forhold til målgruppen, giver sanktioneringen

⁴¹ <http://www.nychance.dk/sw316.asp>

⁴² <http://www.nychance.dk/sw376.asp>

karakter af at være af mere værdirationel end målrational, hvor sanktioneringen mere fungerer som et signal om, hvad der er acceptabel adfærd frem for at føre til arbejde.

4.3.6 Politikkens negative karakter

Med udgangspunkt i denne delanalyse mener jeg, at det er væsentligt at stille spørgsmålstejn ved den indsats, som ”Ny chance” udgjorde, og som nu fortsættes i form af den gentagne aktiveringspligt. Imidlertid er punkt 3 og 4 stort set ikke nævnt i handlingerne af lovforslagene, hvilket jeg tolker som et udtryk for de øvrige partiers tilslutning til dem, hvad der da også til tider fremgår eksplicit. Det er tydeligt, at de store stridspunkter i forhandlingerne findes i forhold til punkterne omkring 300-timers-reglen og integrationskontrakten (som er genstande for henholdsvis analysedel 4.4 og 4.6), mens der lader til at være enighed med visse modifikationer i forhold til de øvrige punkter. Jeg finder det frugtbart at betragte denne manglende debat om punkter der, som jeg netop har vist, kan have en stor indflydelse på den enkeltes behovsopfyldelse og retsstilling. Dette skal ses i lyset af Habermas’ tanker om, at politikken har til hensigt at løse en række tekniske spørgsmål, hvorved det praktiske indhold elimineres. Det bliver således legitimt at forfølge en ”best practice”, da det har til hensigt at opfylde målet om at få målgruppen i arbejde. Målet i sig selv bliver ikke debatteret, dvs. hvorvidt det er rimeligt at antage, at det kan lykkes at få målgruppen i arbejde, og hvorvidt det er rimeligt at stille de krav til målgruppen, som ligger i forslaget.

4.3.7 Opsummering

”Ny chance til alle”, punkt 3, er baseret på en tydelig målrationalitet, blandt andet i kraft af forestillingen om, at det er muligt at udvikle en ”best practice” til at løse de svageste kontanthjælpsmodtageres beskæftigelsesproblemer. Imidlertid findes der blandt ”Ny chances” målgruppe en del sociale problemer, som er uløseligt forbundet med disse beskæftigelsesproblemer, og som der ikke findes en entydig løsning på. Således er det svært at udvikle en ”best practice”. Som det fremgår af Rambøll rapporten, er indsatsens resultater sparsomme set i forhold til hvor mange, der er kommet i arbejde efter indsatsen. Det viser sig også, at de virksomhedsrettede ”redskaber”, som man i fremlæggelsen lagde op til, skulle anvendes, og som er dem, der udløser refusion fra staten, i mindre grad end ønsket anvendes i kommunerne. Dette kan være et resultat af,

at målgruppen netop har behov for en anden type tilbud. Dette må anses for at være en plausibel antagelse i betragtning af at kommunerne efterlyser mulighed for at kunne opnå den høje refusionssats, når borgerne deltager i den slags tilbud, da disse ofte er første skridt på vejen ud på arbejdsmarkedet. Dette bevidner det svære og uhensigtsmæssige i en rigid skelnen mellem, hvad der er beskæftigelsesproblemer, og hvad der er sociale problemer. Denne skelnen har været et af udgangspunkterne for etableringen af jobcentrene, hvor indsatsen over for beskæftigelsesproblemer foregår adskilt fra andre typer af problemer. Imidlertid er det også kommunernes budskab, at der er behov for at vægte mere kvalitative mål for indsatsen end de rent kvantitative, som sædvanligvis er udgangspunktet for vurderinger af denne. Her er Kristensens bekymring central, og det er vigtigt at sørge for, at de ledige, der ikke kom i arbejde efter indsatsen "Ny chance", og ikke umiddelbart er berettiget til flexjob, ikke havner i gentagne udsigtsløse aktiveringer. Ligeledes er det vigtigt at notere sig Rambølls konklusion om, at sanktioner ikke lader til at have nogen effekt over for målgruppen. Det er derfor betænkeligt, at Arbejdsmarkedsstyrelsen anbefaler denne praksis på deres hjemmeside. Jeg mener derfor på baggrund af denne analysedel at kunne konkludere, at der er tydeligt målrationelle og værdirationelle betragtninger bag indsatsen "Ny chance", med meget dårlige vilkår for udøvelsen af en kommunikativ handlen i praksis. Samtidig mener jeg, at Rambølls resultater og kommunernes erfaringer lægger op, til at man i højere grad skal tage udgangspunkt i den enkelte borger i indsatsen, hvilket jeg tolker i retningen af, at en mere kommunikativ praksis ønskes institutionaliseret.

4.4 300-timers-reglen

Analysens fjerde del omhandler 300-timers-reglen, som nu er afløst af en 450-timers-regel, jf. fodnote 7 i afsnit 1.2.3. 300-timers-reglen befinder sig, som beskrevet i afsnit 2.3.2.2, i fremsættelsen af (L89) punkt 6, omhandlende *Bortfald af kontanthjælp til en hjemmegående ægtefælle og afskaffelse af ægtefælletillægget.*

4.4.1 Objektivitet?

Som beskrevet i afsnit 2.3.2.2 var et af formålene med indførelsen af denne regel at erstatte den hidtidige skønsregel med et objektive kriterium for, hvornår en ægtefælle var at betragte som reelt hjemmegående. Jeg mener at indførelsen af dette objektive kriterium kan ses som en øget rationalisering af lovgivningen for at opnå de egenskaber, som efterstræbes i det bureaukratiske herredømme, hvori man forsøger *at disponere uden nogen form for personlige motiver eller følelsesmæssige påvirkninger, uden vilkårlighed og uberegnelighed.*

På samme måde som beskrevet i forhold til anvendelsen af termen ”best practice” i afsnit 4.3.1, kan man sætte spørgsmålstegn ved, om det kriterium, der er indført, kan betegnes som objektive, da det kan anses for et udtryk for nogle bestemte værdier og et ikke indrømmet herredømme. Man kan også ved hjælp af Sommerfeld (2005) se argumentet om objektivitet som legitimering af 300-timers-reglen. Som uddybet i analysedel 4.1.2 er løsninger i moderniteten den bedste måde for det politiske system at opnå legitimitet på. Indførelsen af objektive kriterier for vurdering er således en løsning, der minimerer usikkerheden og fører til handling (ibid.). Imidlertid afføder det nogle problemstillinger, når de komplekse, sociale eller vilde problemer bliver reduceret til tamme problemer, hvilket er beskrevet nærmere i afsnit 4.3.2.

4.4.2 Økonomiske incitamenter og deres anvendelse i forhold til matchgruppe 4-5

300-timers-reglen er baseret på antagelsen om, at økonomiske incitamenter virker i forhold til matchgruppe 4, som er den målgruppe, der typisk rammes af reglen (Bach og Larsen 2008:16). De konservatives ordfører, Henriette Kjær, argumenterer således for reglens virkning: *”Der er ikke noget incitament til det [at indtræde på arbejdsmarkedet], sådan som forholdene er nu, men det vil*

der komme, fordi vi mener, at det mest effektive incitament er at ramme familierne på økonomien. Det vil simpelt hen betyde, at man bliver nødt til at søge et job og komme ud på arbejdsmarkedet” (1. behandling L89 & L93:63). Rationalet fremgår også af Venstres ordfører Irene Simonsens argumentation for, at niveauet for kontanthjælpen er et problem for incitamentet til at indtræde på arbejdsmarkedet: *”..det er sådan, at for et ægtepar, hvor både mand og kone er på kontanthjælp, skal den, der først får et job, ud at tjene minimum 28.000 kr. i månedsløn, før det kan betale sig at tage det job. Nu bliver det sådan, at det kan betale sig at tage et job til mindsteløn, og måske også i et af de erhverv, hvor det er hurtigst at komme ind på arbejdsmarkedet”* (ibid.:9). Også daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen (V) definerede problemet som: *”..det ikke økonomisk kan betale sig for et par på kontanthjælp at gå ud og tage et arbejde, medmindre den ene kommer ud og får et job, der giver en meget høj løn. Og når man ser på de pågældendes kvalifikationer, er det usandsynligt, at det vil indtræffe. Derfor tager vi fat om det problem med 300-timers-forslaget, som er et rådighedsforslag. Der siger vi, at vi tager fat på mennesker, der har en arbejdsevne...”* (ibid.:93).

Antagelserne om, at målgruppen reagerer på økonomiske incitament, er endnu et eksempel på den formålsrationalitet, som optræder i de regler, der blev til på baggrund af aftalen om ”En ny chance til alle”. Her forventes det, at målgruppen vil reagere som ønsket på de økonomiske incitament, som er midlet til at opnå målet. Eriksen og Weigård skriver, at Webers formålsrationelle handlingsteori kom et langt skridt videre mod en større realisme, da andre strategisk handlende aktører blev introduceret som et dynamisk indslag i modellen, bl.a. i form af ”rational choice” teorien, hvormed forudsætningen om rationel handling som strategiske valg under hensyntagen til den usikkerhed, der skabes af andre rationelle aktørers valg, er bragt ind i samfundsvidenskaberne (Eriksen og Weigård 2003:45).

Ifølge Professor Steen Scheuer ses ”rational choice” som den situation, hvor aktøren: *”udøver et valg mellem et (typisk) begrænset antal muligheder ud fra en forventning om, at aktøren reflektivt overvejer valget, at han eller hun gør det ud fra et ønske om at øge sin egen nytte, samt ud fra en forventning om, at aktøren selv kan agere for at påvirke sin egen nytte..den rationelle aktør er således i kontrol over egne præferencer, i stand til at tolke sine vilkår og kan handle og vælge ud fra dem”* (Scheuer 1999:26f). Netop de sidste linjer i Scheuers anskuelse er meget relevante i forhold til de problemstillinger, jeg beskæftiger mig med. Som beskrevet i problemfeltets afsnit 1.2.3, viser analyser af ydelser som introduktionsydelse og starthjælp, at teorien om økonomiske

incitamenter som middel til at gøre folk selvforsørgende ikke er holdbare over for alle grupper, især ikke ressourcesvage (Hansen og Hansen 04:33). De personer, som er omfattet af 300-timers-reglen, befinder sig typisk i matchgruppe 4 (Bach og Larsen 2008:10), og er altså personer, som er karakteriseret ved at have problemer ud over ledighed. I forhold til de problemer, der ofte karakteriserer de svageste kontanthjælpsmodtagere såsom psykiske problemer og misbrug (jf. afsnit 1.2.4), mener jeg, at det ikke er rimeligt at antage, at disse mennesker er i stand til at *skaffe sig oversigt over de mulige handlingsalternativer, beregne fordele og ulemper ved de forskellige handlingsalternativer og vælge det mest lønsomme alternativ samt være i kontrol over egne præferencer*. Således mener jeg, at det som Weber karakteriserede som affektuel bestemt handling, hvor handling er bestemt af umiddelbare effekter og følelsetilstande, med stor sandsynlighed kan være en handlingstype, som kendetegner målgruppen. Det er da også Rambølls konklusion jf. afsnit 4.3.5, at økonomiske incitamenter i forhold til sanktioner ikke er virksomme over for ”Ny chances” målgruppe, som i henhold til matchkategoriseringerne burde være kendetegnet af de samme karakteristika som de personer, der bliver ramt eller er i risiko for at blive ramt af 300-timers-reglen.

4.4.3 Er matchgruppe 4 arbejdsmarkedsparat?

I lovforslagenes 1. behandling omkring dette punkt opstod en central diskussion i forhold til, hvem der kan siges at være *Personer, hvis arbejdsevne er så begrænset, at de ikke kan opnå ordinær beskæftigelse*. Bl.a. blev der sat spørgsmålstegn ved de retssikkerhedsmæssige konsekvenser af, at matchkategoriseringen bestemmer, om man er omfattet af 300-timers-reglen. Personer indplaceret i matchgruppe 5 er ikke omfattet af reglen, men det er personer indplaceret i matchgruppe 4 til trods for, at denne matchgruppe er defineret som *”borgere der har så væsentlige begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at arbejdsevnen aktuelt er så betydelig nedsat, at jobfunktioner, der er forenelige med borgerens kompetencer og ressourcer, kun i et meget begrænset omfang vil kunne findes på det traditionelle arbejdsmarked”*⁴³.

De forskellige tolkninger af denne definition fremgår tydeligt af forhandlingerne, hvilket understreger den usikkerhed, som, jeg vil argumentere for, er knyttet til matchgrupperingernes anvendelse i praksis. Venstres ordfører i forhandlingerne, Irene Simonsen, udtalte sig således i

⁴³ Se fodnote 3

forhold til matchgruppeproblematikken: *”Matchgruppe 5 er friholdt fra det her. Det er matchgruppe 4, vi taler om, og det er altså folk, der har evner rettet mod arbejdsmarkedet. Det er ganske rigtigt, at det kan være i en mindre grad, end hvis man er nærmere matchgruppe 1. Derfor er kravet jo heller ikke mere end 300 timer på 2 år. Det er reelt ikke ret meget, og det er for at tilgodese dem, som kun har en mindre del af evnerne til at have et fuldtidsjob, at vi siger 300 timer..”* (1. behandling L89 og L93:7). Daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen så heller ikke et problem i at matchgruppe 4, som han omtaler i det følgende, omfattes af reglen: *”Matchgruppe 4 er ledige, der kan varetage jobfunktioner på nedsat tid eller med begrænsede krav til kvalifikationer. Det kan være ufaglærte job som rengøringsjob, forskellige servicefunktioner i virksomheder på nedsat tid osv., og det kan være at få en avisrute eller at plukke frugt eller lignende. Matchkategori 5 er mennesker, som ingen arbejdsevne har, der kan anvendes på arbejdsmarkedet. Og derfor er der altså dette arbejdsredskab [kategorierne], som kan støtte sagsbehandlingens vurdering af den lediges nærhed til arbejdsmarkedet”*⁴⁴ (ibid.:91).

Af 1.behandlingen fremgår det, at bl.a. Socialdemokraterne er af en anden opfattelse af matchgruppe 4, hvilket også var årsagen til, at partiet frafaldt aftalen om ”En ny chance til alle”. Som Socialdemokraternes ordfører, Thomas Adelskov, udtrykte det, var det hovedproblemet, at man stiller kravet om 300 timers arbejde til nogle mennesker, som: *”..simpelthen ikke har en jordisk chance for at opfylde og honorere det, og hvorom arbejdsgiverne siger, at de ikke engang ville have dem, selvom de fik dem gratis”* (1. behandling L89 og L93:10). Han satte også spørgsmålstejn ved forslaget mangling på retssikkerhed: *”Borgerne får øjensynligt ret til at klage over, at de kan miste kontanthjælpen, men de har ikke adgang til at klage over, at de bliver placeret i den matchgruppe, som betyder, at de skal leve op til 300-timers-kravet. Borgerne kan altså ikke klage over selve visitationen, og det er jo den, der til syvende og sidst er afgørende for, om de kan ende med at miste kontanthjælpen”* (ibid.: 32).

Citatet viser, at der er nogle væsentlige retssikkerhedsmæssige problemstillinger forbundet med 300-timers-reglen og den magt, som matchkategoriseringen har i forbindelse hermed.

Dyring beskæftiger sig med retssikkerhedsmæssige problematikker i det sociale arbejde og skriver bl.a., at man for at målrette den sociale indsats yderligere fortsat udvikler nye kategoriseringer af

⁴⁴ Årsagen til at man ikke kan klage over matchgruppeindplaceringen er, jf. daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen, at denne ingen retsvirkning har, men er et arbejdsredskab for sagsbehandleren (1. behandling L89 og L93:112).

borgere og behov. Formålet er umiddelbart lighed og retssikkerhed, men det medfører også ensartede afgørelser uden plads til individuelle faglige skøn (Dyring 07:11). I dette tilfælde er der ligefrem risiko for, at man mister sit forsørgelsesgrundlag på baggrund af en sådan kategorisering.

I forhold til disse matchkategorier er Habermas' tanker om, at teknik og videnskab er blevet ideologi interessante. Spørgsmålet er, om man med et herredømme baseret på teknik og videnskab undgår tidlige tiders værdirationelle legitimitet. Habermas skriver, *"Det sande motiv, nemlig opretholdelsen af et objektivt forældet herredømme skjules ved at påberåbe sig tekniske imperativer. Denne påberåbelse er kun mulig, fordi teknikens og videnskabens rationalitet allerede immanent er en dispositionsmagts, herredømmets rationalitet"* (Habermas 2005:43). Matchkategoriseringernes politiske indhold skjules således under påberåbelse af, at de er neutrale arbejdsredskaber, der kan *"støtte sagsbehandlerens vurdering af den lediges nærhed til arbejdsmarkedet"*, med eventuelle alvorlige konsekvenser til følge for de kategoriserede.

4.4.4 Virker 300-timers-reglen?

Ifølge Bach og Larsen (2008) har der været en stor afgang til beskæftigelse i tiden fra reglens indførelse og frem til interviewtidspunktet. 33 % af dem, der havde fået frataget kontanthjælpen og 25 % af dem, der ikke har fået frataget hjælpen men var i risiko herfor, var beskæftiget på interviewtidspunktet (Bach og Larsen 2008:11). Imidlertid er der andre virkninger af reglen, som, jf. afsnit problemfeltets afsnit 1.2.3, giver grundlag for en diskussion af dens berettigelse. 34 % af de fratagne er blevet hjemmegående, hvilket også i forhandlingerne gav anledning til en diskussion omkring de effekter, som isolation og fattigdom kan afføde. Endvidere indikerer betegnelsen *hjemmegående*, at der er sket en selvvalgt tilbagetrækning og ikke en påtvunget.

Jeg mener således, at det er et relevant spørgsmål, om de effekter, der kommer af marginalisering og fattigdom, negativt kan opveje den afgang, der har været til beskæftigelse. Af Bach og Larsens undersøgelse fremgår det, at 20 % af dem, der har fået frataget deres kontanthjælp som følge af 300-timers-reglen, har undladt at betale husleje indenfor de seneste tre måneder, og 57 % har lånt penge af familie og venner (ibid.:12). Martin Lindegård (RV) henviste endvidere i lovforslagenes første behandling til, at Institut for Menneskerettigheder har påpeget, at når et ægtepar bliver ramt af denne 300-timers-regel, skal det leve for godt 10.000 kr. om måneden, altså godt 5.000 pr. person, hvilket er langt, langt under den fattigdomsgrænse, som Den europæiske komité for sociale

rettigheder arbejder med, hvorved Danmark kommer på kant med en af FN's konventioner (1. behandling L89 og L93:63). Igen er det vigtigt at have den rimelige antagelse for øje, at reglen rammer en i forvejen sårbar gruppe personer. Ifølge Bach og Larsen er omkring halvdelen af dem, der rammes af 300-timers-reglen, indplaceret i matchgruppe 4 (Bach og Larsen 2008:10). Ifølge forfatterne kan den udenlandske baggrund være en del af forklaringen herpå, mens en anden del af forklaringen imidlertid er, at mange har et dårligt helbred, særligt i form af kronisk sygdom eller psykiske lidelser (ibid.:15f). Som beskrevet i afsnit 1.2.3, er det hovedsageligt personer, der ikke er født i Danmark, som rammes af reglen. Dette gælder for 95 % af dem, som har fået frakendt kontanthjælpen, og 90 % af dem, der er i risiko for at miste kontanthjælpen (ikke-frakendte). Over en tredjedel taler ikke dansk eller kun i ringe grad. Kun 56 % af de frakendte og 41 % af de ikke-frakendte vurderer, at de er helt klar over, hvad 300-timers reglen går ud på (ibid.:10). Jeg mener således, at man med reglen gør personer, der i forvejen er udsatte, yderligere sårbare.

Afslutningsvis finder jeg det relevant, i forhold til den afgang til beskæftigelse som Bach og Larsen præsenterer, at sætte spørgsmålstegn ved, om afgang til beskæftigelse skyldes 300-timers-reglen. Afgangen til beskæftigelse kan også skyldes andre, samtidige indsatser, og måske mere sandsynligt den samtidige højkonjunktur. Konjunkturernes betydning for indsatsernes effekter vil blive genstand for denne delanalyser næste afsnit.

4.4.5 Konjunkturernes indflydelse på indsatsens virkning – potentiale i den nye 450-timers-regel?

Daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen anvendte den daværende højkonjunktur som argument for reglen: *”Så må jeg ærlig talt sige, at 300 timers ordinær beskæftigelse over en 2-årig periode tror jeg faktisk godt, at man kan skaffe sig. Og lykkeligvis har vi jo en højkonjunktur, der gør, at der er efterspørgsel efter arbejdskraft”* (1. behandling L89 og L93:92). I forhold til denne udtalelse er det interessant, at man nu, i en periode med lavkonjunktur, skærper reglen ved at indføre et krav om 450 i stedet for 300 timers arbejde.

Det nye krav om 450 timers arbejde blev sat til debat d. 28.01.09, og argumentationerne i denne forhandling er stadigvæk de samme, som da 300-timers-reglen var til debat. Imidlertid bliver der også sat spørgsmålstegn ved den forestående lavkonjunktur. Bent Bøgsted (DF) udtalte følgende omkring den problematik, at det bliver sværere at opfylde timekravet i en periode med lavkonjunktur: *”Vi ved godt, at der lige nu og her sker en stor stigning i arbejdsløsheden. Det er så*

det. Men det vender jo igen. Den her nedtur bliver ikke ved i evig tid. Den vender altså på et tidspunkt, og så bliver det nemmere igen at få job” (1. behandling L109:14f). At problematikken således fuldstændig ignoreres, tolker jeg som et eksempel på, at reglen i højere grad indeholder en signalværdi, end at man egentlig forventer, at den har effekt i forhold til opnåelse af tilknytning til arbejdsmarkedet. Der er derfor belæg for at antage, at der ligger tydelige værdirationelle betragtninger til grund for at øge timeantallet. I forhandlingerne omkring 450-timers-reglen lægges der ligeledes uændret vægt på det individuelle ansvar, underordnet skiftende konjunkturer. Venstres ordfører, Louise Schack Elholm, udtalte således i forhandlingerne, at ” *det må forventes, at arbejdsmarkedsparete mennesker kan opfylde disse krav*” (ibid.:1). Tydeligvis er der stadigvæk forskellige tolkninger af, hvad det vil sige at være arbejdsmarkedsparete.

4.4.6 Opsummering

På baggrund af denne analysedel er det relevant at sætte spørgsmålstegn ved, om 300-timers-reglen kan betragtes som et reelt objektive kriterium. Endvidere mener jeg, at det er vigtigt at anfægte, at økonomiske incitament, der har et tydeligt udgangspunkt i målrationalitet, anvendes som et led i indsatsen over for de svageste kontanthjælpsmodtagere. Disse mennesker er ofte karakteriseret ved sociale problemer som misbrug og psykisk sygdom, hvorfor det er rimeligt at antage, at deres handlinger ikke er så rationelle, som man antager i ”rational choice” teorien. Hermed mener jeg, at der er en sandsynlighed for, at disse menneskers handlinger antager en mere affektivt betinget karakter, end handlinger foretaget af mennesker uden disse problemer. Hvis man ser på uenigheden, om personer i matchgruppe 4 er arbejdsmarkedsparete, og hvad personer i denne kategori er i stand til, i betragtning, er det betænkeligt, at disse kategorier anvendes til at få klarhed over menneskers problemomfang og behov. Særligt er det bekymrende set fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt, at matchkategoriseringen kan være afgørende for menneskers ret til forsørgelse. På samme måde som med 300-timers-reglen og dens påberåbte objektive karakter, er disse matchkategoriseringer i lyset af Habermas’ teori udtryk for teknikken og videnskabens ”rationalitet”, som politikken legitimerer sig ved. Det er endvidere usikkert at tilskrive 300-timers-reglen denne afgang til beskæftigelse, da mange andre faktorer kan have influeret herpå. Netop højkonjunkturen, som var gældende på daværende tidspunkt, kan have været årsagen til afgang. Det er derfor yderligere foruroligende, at man i en periode med lavkonjunktur har ændret reglen til en 450-timers-regel med endnu større udfordringer til følge for dem, der rammes af reglen eller er i risiko herfor. Således finder jeg det

rimeligt at antage, at der ligger en høj grad af værdirationalitet til grund for denne øgning af timetallet.

4.5 Styrket sygeopfølgning og ændring af refusionsregler

Med henvisning til afsnit 2.3.2.2, er punkt 7 og 8 fra fremsættelsen af L89 slået sammen, da punkterne har et fælles omdrejningspunkt omhandlende styring af kommunernes indsats ved hjælp af refusionsregler.

7. Styrket opfølgning over for kontant- og starthjælpsmodtagere, der melder sig syge

8. Ændring af refusionsbestemmelserne for kontanthjælp mv.

4.5.1 Sygeopfølgningsplan som eksempel på instrumentel fremgangsmåde

Vedrørende punkt 7 fremgik det af fremsættelsen: *”Det skal gøres klart, at det er en betingelse for at modtage kontanthjælp, at den sygemeldte deltager aktivt i forløbet med afklaring og behandling. Alle sygemeldte kontanthjælpsmodtagere skal kunne få trukket 1/3 af deres kontanthjælp, hvis de ikke deltager aktivt i opfølgningen. Det skal sikres, at kommunerne lever op til kravene om systematisk opfølgning, og at det har konsekvenser for kommunernes refusion fra staten, hvis kommunerne ikke administrerer reglerne korrekt”* (L89 som fremsat:26).

Som et led i denne systematiske opfølgning skal kommunen ifølge fremsættelsen have pligt til at vurdere, om der for sygemeldte kontant- og starthjælpsmodtagere er behov for at udarbejde en plan for sygdomsafklaring, behandling, optræning og andre beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Planen skal således sikre, at personen får den nødvendige hjælp til at opnå eller genvinde tilknytning til arbejdsmarkedet (ibid.). I tråd med Habermas’ tanke om teknik og videnskab som ideologi, peger Professor Peter Højlund på, at det sociale arbejde ligger under for drømmen om ”metoden”, der vil løse de praktiske problemer og vilkårlighederne. Jeg mener, at denne sygeopfølgningsplan kan ses som eksempel på en sådan metode, som Højlund ser som videreførelse af modernitetens projekt, der understreger den instrumentelle fremgangsmåde. Forestillingen om systematisk tænkning og arbejdsmåde, som netop ligger i planen og den systematiske opfølgning, bygger på oplysningstankens forestilling om entydig rationel fornuft, der sikrer neutral viden. (Højlund 2000:8f). På samme måde som argumenteret i afsnit 4.3.1 i forhold til begrebet ”best practice”, er sygeopfølgningsplanen et udtryk for den instrumentelle rationalitet, som i sig selv kan siges at være værdibetinget.

Efter bestemmelserne i retssikkerhedslovens § 11 har den sygemeldte pligt til at medvirke til oplysningen af egen sag, hvorfor det har konsekvenser, såfremt den enkelte ikke ønsker at medvirke. Omkring dette står der følgende i fremsættelsen: *"Hvis en person ikke ønsker at medvirke - fx ikke vil lade sig undersøge af en læge - er det udgangspunktet, at personens ønske skal respekteres"* (L89 fremsat:24). Imidlertid har dette ønske konsekvenser for pågældendes forsørgelsesgrundlag: *"Når personens ønske må respekteres, skal myndigheden gøre pågældende opmærksom på, hvilke konsekvenser den manglende medvirken kan få... Konsekvensen er, at kommunen må afgøre sagen ud fra de oplysninger, som nu ligger i sagen"* (ibid.).

Som i forholdet vedrørende uddannelsestvangen i analysedel 1, lægges der ligeledes i denne bestemmelse jf. ovenfor vægt på konsensus. Imidlertid har dette nogle konsekvenser for den pågældendes sag, således at kommunen reelt får det afgørende mandat. Således er sygeopfølgningplanen illegitim set i lyset af Habermas' kommunikative rationalitet. Som beskrevet kan mangel på medvirken føre til, at kommunen må afgøre sagen på det foreliggende grundlag, hvilket naturligvis ofte føre til afgørelser i form af ophør af hjælpen, dvs. afgørelser som ikke er i den sygemeldtes interesse.

Disse bestemmelser kan derfor også tolkes som byggende på en antagelse af, at mennesker handler målrationelt. I dette tilfælde antages det, at den enkelte sygemeldte vil handle på den mest hensigtsmæssige måde, dvs. medvirke for at opretholde retten til kontanthjælp, efter at kommunen har oplyst den sygemeldte om konsekvenserne af en anden adfærd. På samme måde, som jeg i afsnit 4.4.2 argumenterede for, at det ikke er hensigtsmæssigt at lovgive ud fra antagelsen om, at de svageste kontanthjælpsmodtagere handler målrationelt, mener jeg, at der er stor risiko for, at personer der eksempelvis er sygemeldt på grund af psykiske problemer, kan have en affektuel betinget adfærd. På samme måde som i forhold til flere af de andre initiativer, der er genstand for analyse, kan man med disse sygeopfølgningensreglers krav om deltagelse, pålægge målgruppen nogle krav, som den kan have svært ved at honorere.

Eksempelvis kan man forestille sig et manglende afbud til en samtale som en sandsynlig hændelse, der med denne regels indførelse imidlertid får alvorlige konsekvenser. I punktet ligger en skærpet rådighedsvurdering, hvor det foreslås, *"at kommunen ud over den gældende pligt til at vurdere rådigheden også får pligt til at vurdere rådigheden, hvis personer, der modtager hjælp, undlader at give meddelelse til kommunen om sygdom i tilfælde af, at de er indkaldt til en*

sygeopfølgningssamtale eller foranstaltninger som led i sygeopfølgning, eller afviser eller udebliver fra deltagelse i foranstaltninger som led i sygeopfølgning” (ibid.:25). Videre foreslås det, at gældende sanktionsregler suppleres med yderligere regler, ”svarende til de gældende regler efter § 38 a i lov om aktiv socialpolitik om nedsættelse af hjælpen hos personer, der kun har ledighed som problem” (ibid.).

Den øgede anvendelse af sanktioner over for denne målgruppe finder jeg er betænkelig, når man tager resultaterne fra Rambøll rapporten, som beskrevet i afsnit 4.3.5, i betragtning. Endvidere er denne regel endnu et eksempel på, at personer med andre problemer end ledighed sidestilles med dem, der kun har ledighed som problem. Denne problemstilling blev diskuteret i afsnit 4.3.3, hvor jeg med Rambøll rapportens resultater argumenterede for, de to grupper har forskellige forudsætninger og problemsituationer, hvorfor det ligeledes er betænkeligt at stille de samme krav og give de samme tilbud til begge grupper.

4.5.2 Anvendelse af styringsformer fra det private

Den anden del af punkt 7 omhandler, at der opsættes betingelser for refusion til kommunerne: *”Det foreslås, at der ikke ydes refusion til kommunen, hvis den ikke foretager en vurdering af behovet for en plan for sygeopfølgning, udarbejder en plan, eller foretager opfølgning efter planen” (L89 som fremsat:26). Venstres ordfører, Irene Simonsen, argumenterede således for punktet i forhandlingen: ”Uanset hvilken situation den pågældende udlænding står i, kan det aktivt betale sig for kommunen at gøre en positiv indsats rettet mod arbejdsmarkedet, hvad enten det drejer sig om sygeopfølgning eller benyttelse af den såkaldte trappemodel til arbejdsmarkedet. Med den handlekraft, regeringen viser med de her lovforslag, tror vi i Venstre på et øget, positivt incitament..” (1. behandling L89 og L93:3). Netop argumentet om, at det kan betale sig at gøre en arbejdsmarkedsrettet indsats underordnet hvilken situation, den pågældende står i, er et udtryk for en målrational eller instrumentel tankegang. Det er den samme tankegang, som også karakteriserer udskillelsen af tamme fra vilde problemer og den sidestilling, der foretages af ledige med og uden andre problemer end ledig. De antages således at have de samme behov, hvorfor de gives de samme tilbud og stilles over for de samme krav. Af citatet ses det, at Irene Simonsen anvender forslaget til at argumentere for Venstres handlekraft, hvilket jeg endvidere tolker som, at man med dette forslag forsøger at*

opnå den legitimering, som Sommerfeld skriver, det politiske system opnår ved at handle i forhold til komplekse problemsituationer underordnet, at forslaget simplificerer problemsituationen.

På samme måde som der anvendes økonomiske incitament i form af skærpede refusionsregler i forhold til sygeopfølgning, vil man med fremsættelsens punkt 8, *Ændring af refusionsbestemmelserne for udgifter til kontanthjælp mv.*, fremme en mere aktiv indsats fra kommunerne i forhold til aktivering. Af fremsættelsen fremgår dette således:

”I dag er der stor forskel på, hvor gode kommunerne er til at få indvandrere og deres efterkommere i arbejde. Hvis alle kommuner fremover gør som de bedste kommuner, er integrationen godt på vej. Derfor skal gode kommuner belønnes, mens andre kommuner skal have stærkere incitament til at gå i de gode kommuners fodspor. Der stilles derfor forslag om, at refusionssatserne for forsørgelsesudgifter efter lov om aktiv socialpolitik ændres, så udgifter i aktive perioder – kontanthjælp, starthjælp og revalideringsydelse – refunderes med 65 pct., og udgifter i passive perioder refunderes med 35 pct. I dag er refusionssatsen som hovedregel 50 pct.” (L89 som fremsat:27).

Som det også var tilfældet med punktet om sygeopfølgning, som blev behandlet tidligere i denne analysedel, samt punktet om ”Ny chance” og gentagen aktivering (punkt 3 og 4 analysedel 4.3), er dette punkt 8 om ændrede refusionsregler stort set ikke debatteret i forhandlingerne. Dette indikerer, at der er en bred enighed om punktets berettigelse, eller at der er andre initiativer, som det findes vigtigere at diskutere. Imidlertid er der nogle væsentlige potentielle problemstillinger, som er knyttet til anvendelsen af markedsbaserede styringsformer, som jeg finder relevant at diskutere, og som også empirisk underbygges i Rambølls rapport, hvilket vil fremgå af det følgende.

4.5.3 Refusion som styringsinstrument

At anvende refusionsregler som led i en styringsstrategi, er et udtryk for den rationalistiske og markedsinspirerede tankegang, som Hjortdal og Nielsen skriver, har præget administrationspolitikken siden 1982 under samlebetegnelsen New Public Management (NPM) (Hjortdal og Nielsen 2007/8:373). Det grundlæggende i NPM er, at marked og konkurrence opfattes som det mest effektive instrument til fordeling af forbrug og styring af produktion overhovedet uanset, om denne er privat eller offentlig. Lund kritiserer, at det offentlige overtager organiserings-,

regulerings-, styrings- og ledelsesprincipper fra markedet og den private sektor, da virkeligheden herved forenkles gennem en blind og kritikløs overførsel af markedsøkonomisk logik til områder, der i væsentlig grad er styret af ikke-økonomiske forhold. Som Lund skriver, er målet med at underlægge velfærdsservice politisk styring netop at sikre et ”udvidet” produkt, der udover service også giver retssikkerhed, lighed samt demokratisk styring. Markedsstyring indebærer således risici for, at de andre hensyn, som varetages i det ”udvidede produkt”, sættes til side (Lund u.å.:18ff). Jeg vil hermed påpege, at denne risiko findes i indførslen af de refusionsregler, der er genstand for denne analysedel, hvilket vil blive tydeligt i det følgende afsnit.

4.5.4 Principal-agentteori

Rationalet bag anvendelsen af refusion som styringsinstrument kan belyses nærmere ved hjælp af principal-agentteori. Denne teori beskriver, hvordan en principal (i dette tilfælde staten) kan få en agent (i dette tilfælde kommunen) til at handle i overensstemmelse med principalens mål. Det problematiske i at få agenten til at agere i overensstemmelse med principalens mål ligger i den assymetriske information. Dette vil sige, at principalen og agenten ikke besidder den samme information, da principalen f.eks. på grund af decentralisering ikke kan observere, hvilken arbejdsindsats agenten yder, og endvidere ikke har fuld information vedrørende de tilfældige forhold, der øver indflydelse på resultatet af agentens indsats (Bregm 1998:41ff).

Et centralt spørgsmål i teorien er derfor, hvordan principalen kan give agenten en aflønning, der giver denne incitament til at handle i overensstemmelse med principalens mål, og som agenten vil acceptere; ”Agenten skal altså aflønnes i forhold til resultatet på en måde, så agenten ved at maksimere sin nytte maksimerer principalens nytte” (ibid.:45f). Bregm beskæftiger sig med resultatløns i forhold til denne teori, hvis rationale også fremgår af bekendtgørelsen om ”Ny chance” (punkt 3, analysedel), hvor det fremgår af § 6, at kommunerne kan få tilskud til resultatløns for at fremme indsatsen:

”Kommunerne kan få tilskud til særlig resultatløns til kommunale sagsbehandlere med henblik på at understøtte udmøntningen af indsatsen i kommunerne. Indenfor en samlet ramme på i alt 10 mill.kr. udgør tilskuddet 1000 kr. pr. person i målgruppen, som i mindst 13 uger indenfor 15 uger ikke modtager offentlige ydelser til forsørgelse, kommer i SU- godkendt uddannelse uden samtidig at

modtage kontanthjælp, starthjælp eller revalideringsydelse efter lov om aktiv socialpolitik eller kommer i flexjob”⁴⁵.

Således fremgår det, at resultatlønnen fordeles på basis af antallet af personer, som i kommunen i mindst 13 uger ud af 15 ikke modtager offentlig forsørgelse, kommer i uddannelse – vel at mærke S.U. godkendt – eller i flexjob. Dette må anses for at være problematisk set i lyset af *fleropgaveproblemet*, som behandles i det følgende.

4.5.5 Problematikker forbundet med styring ved hjælp af økonomiske incitament

Fleropgaveproblemet, som jeg finder yderst relevant for mit genstandsfelt, består bl.a. af dækningsproblemet (ibid.:48). Dækningsproblemet omhandler, at når en agent har flere opgaver, skal samtlige af disse honoreres, da der ellers kun vil være incitament til at lægge arbejdsindsats i de opgaver, der aflønnes. Som det ses af citatet fra bekendtgørelsen om ”Ny chance” i forrige afsnit, er det kun en del af det udvidede produkt, som Lund skriver, er målet med at underlægge velfærdsservice politisk styring, som prioriteres. Som Bregn skriver, kan det være svært at opføre resultatet af nogle typer opgaver, hvorfor de også er svære at resultataflønne. Denne problematik, mener jeg, skyldes det samme som det, der er grundlag for den problematik, der blev beskrevet i afsnit 4.2.2. Denne omhandlede, at retssikkerhedslovgivningen nedprioriteres til fordel for beskæftigelseslovgivningen, da denne tilbyder en forenklet løsning på de konkrete problemer, som kommunen skal håndtere, og retssikkerhedsloven ikke på samme måde kan udmøntes i konkrete redskaber.

Bregn skriver, at en måde at håndtere problemet på er at udskille de arbejdsopgaver, der ikke kan aflønnes, således at de varetages af andre, der aflønnes på anden vis. Dette rationale, mener jeg, har man fulgt ved organiseringen af jobcentre og den implicite adskillelse af beskæftigelsesproblemer fra andre sociale problemer, som denne indebar. Imidlertid skriver Bregn også, at denne adskillelse i praksis kan være uhensigtsmæssig, da man ikke kan udnytte viden fra et område til andre områder, og fordi det også kan være berigende og afvekslende for de ansatte med forskellige arbejdsopgaver. Problematikken ved at skille arbejdsopgaverne ad er implicit behandlet i afsnit 4.3.2, hvor jeg beskriver det uhensigtsmæssige i at reducere vilde til tamme problemer. Der er

⁴⁵ Bekendtgørelse nr. 666 af 20.juni 2006, hentet fra Ny Chances hjemmeside:
<http://nychance.bm.dk/graphics/Documents/Lovmateriale/Bekendtgørelse%20om%20indsatsen.pdf>

også en væsentlig pointe i, at det kan være berigende og afvekslende for de ansatte at have forskellige arbejdsopgaver. Mangle på variation i disse kan også være en del af forklaringen på den massive personaleflugt fra jobcentrene, som er nævnt i afsnit 1.1.

Bregn skriver, at resultatløns betyder, at det er de kortsigtede mål, som fremmes. Dette kan være problematisk i forhold til socialt arbejde, hvor der kan være forskellige typer af løsninger, hvor nogle giver resultat på kortere sigt, mens andre kræver en mere langvarig indsats, samtidig med at resultaterne er mere stabile og dermed mere fordelagtige også set fra det offentlige side (ibid.:51ff). I forhold til dette er det således en overvejelse værd, om den hurtigste vej til arbejde også er den bedste vej, særligt i et langsigtet perspektiv. Eksempelvis kan man forestille sig, at mange kontanthjælpsmodtagere, der føler sig presset i arbejde, ender i statistikkerne over sygemeldte.

På tilsvarende vis er Gjørup m.fl. inde på, at den omsiggribende detailstyring har fået uønskede bivirkninger, fordi ledelsens og medarbejdernes opmærksomhed skævvrides fra det svært målelige til det lette, jf. afsnit 4.3.4. Målforskydning er også en problematik, som fremgår af Rambølls rapport om indsatsen ”Ny chance” (punkt 3) (Rambøll 2008). Ifølge denne har det vist sig, at de ændrede refusionsregler, der trådte i kraft ved indsatsens begyndelse, i nogle kommuner har betydet, at man især har haft fokus på at indfri de opsatte målsætninger på mål 3. Dette gik ud på at øge aktiveringsgraden for målgruppen, hvilket sikrede refusionen, og at sikre tilbud, som omfangsmæssigt levede op til de opsatte krav, hvilket f.eks. vil sige, at tilbuddene skal være på min. 25 timer ugentligt. (ibid.:28f). I rapporten er det endvidere anført, at det i høj grad er de refusionsmæssige konsekvenser, der har haft lokalpolitikernes opmærksomhed, når der skulle tages stilling til bevilling af midler til bemanding, tilbud og aktiviteter (Rambøll 2008:28f).

4.5.6 Opsummering

Sygeopfølgingsplanen kan ses som et udtryk for den instrumentelle rationalitet og kan henføres til forestillingen om systematisk tænkning og arbejdsmåde, der bygger på oplysningstankens forestilling om en entydig rationel fornuft, der sikrer neutral viden. Imidlertid kan denne rationalitet i sig selv siges at være værdibetinget. Set i lyset af Habermas’ kommunikative rationalitet forekommer sygeopfølgingsplanen illegitim, da kommunen i sidste ende har det afgørende mandat, som konsensus således er betinget af. Sygeopfølgingsplanen bygger på forestillingen om,

at mennesket handler målrationelt, hvor de sygemeldte, som er genstand for lovgivningen, i kraft af f.eks. psykiske problemer kan antages at have en adfærd, der er affektuel betinget. Derfor mener jeg, at det ikke er rimeligt at stille de samme krav til disse mennesker, som der stilles til mennesker uden andre problemer end ledighed. I forhold til statens anvendelse af økonomiske incitament, såsom betingelser for refusion samt resultatløn, kan dette forstås i lyset af principal agent teorien. På samme måde som NPM indebærer risiko for, at andre hensyn end service, som varetages i det udvidede produkt, og som netop er formålet med at underlægge velfærdsservice politisk styring, sættes til side, kan det have konsekvenser, at principalen styrer agenten med resultatløn. Som det ses af eksemplet fra bekendtgørelsen om anvendelse af resultatløn i forbindelse med ”Ny chance” indsatsen, er det ofte kun nogle af agentens opgaver, der belønnes, med risiko for at de øvrige nedprioriteres, hvilket indebærer nogle risici for bl.a. borgernes retssikkerhed. Resultatløn kan også bevirke, at det er kortsigtede mål, der fremmes, hvilket er problematisk i forhold til, at en mere langsigtet indsats i nogle tilfælde kan være mere hensigtsmæssig og med mere stabile resultater til følge. Dette, mener jeg, er et centralt kritikpunkt i forhold til parolen ”hurtigst muligt i arbejde”. Målforskydning er også en risiko ved anvendelse af refusionsreglerne, som Rambøll rapporten empirisk har dokumenteret, at ”ny chance” indsatsen har forårsaget.

4.6 Integrationskontrakt og erklæring om integration og aktivt medborgerskab

Den femte og sidste del af analysen omhandler punkt 1 fra (L93):

Integrationskontrakter og erklæring om integration og aktivt medborgerskab mv.

Som beskrevet i afsnit 2.3.2.2 kom rationalet om, at den lavere grad af arbejdsmarkedstilknytning blandt flygtninge og indvandrere end blandt etnisk danske er kulturelt betinget, særligt til udtryk omkring dette punkt, hvorfor det bliver et af fokuspunkterne for denne analysedel. Det andet fokuspunkt bliver at sætte spørgsmålstejn ved det legitime og hensigtsmæssige i at forsøge at kontraktliggøre integration, hvilke jeg begynder med at behandle, efter jeg indledningsvis redegør for det nærmere indhold af dette punkt.

4.6.1 Indledningsvis redegørelse for punktets indhold

I forhold til dette punkt står der i lovforslagets skriftlige fremsættelse:

”Det foreslås, at alle udlændinge, der er omfattet af integrationsloven i forbindelse med tilrettelæggelsen af den pågældendes introduktionsprogram, skal have udarbejdet en integrationskontrakt, som både kommunalbestyrelsen og udlændingen skal underskrive. Kontrakten gælder, indtil udlændingen meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse”(L93 som skriftligt fremsat:2).

”Integrationskontrakten skal indeholde en beskrivelse af den enkelte udlændings færdigheder og forudsætninger, beskrive den pågældendes beskæftigelses- eller uddannelsesmål og fastlægge indholdet af de aktiviteter, der skal sikre, at målene nås...”(ibid.).

”Alle udlændinge, der får udarbejdet en integrationskontrakt, skal i forbindelse hermed skrive under på en erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund” (ibid.).

”Det skal fremgå af kontrakten, hvilke sanktioner der efter lovgivningen gælder over for udlændingen, hvis udlændingen uden rimelig grund afviser at tage imod arbejde, eller hvis udlændingen uden rimelig grund udebliver fra eller afviser en eller flere af de aktiviteter, der er aftalt eller fastsat i kontrakten” (L93 som mundtligt fremsat:3).

”Hvis der ikke kan opnås enighed mellem kommunalbestyrelsen og udlændingen om kontraktens indhold, fastsætter kommunalbestyrelsen indholdet af kontrakten” (ibid.).

Endvidere skal tidsbegrænset opholdstilladelse gøres betinget af, at udlændingen har underskrevet integrationskontrakten og en erklæringen om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund (ibid.:6).

4.6.2 Kontrakt som basis for dialog?

Af aftalen om ”En ny chance til alle” fremgår det, under overskriften ”Vilje til integration – kontrakt og konsekvens”, at *alle udlændinge, som kommer til landet, skal udvise vilje til integration: ”Derfor skal alle udlændinge, som får opholdstilladelse i Danmark, skrive under på at de vil lære dansk, gøre en indsats for at komme i beskæftigelse og overholde samfundets grundværdier”* (Aftale om ”En ny chance til alle:3f).

I lovforslagets første behandling lægger Venstres ordfører, Irene Simonsen, også vægt på aftalens sigte på at fremme de danske grundlæggende værdier: *”Der er grundlæggende værdier i Danmark bl.a. om, at vi godt kan færdes sammen, på trods af at vi har forskellige køn, og om, at vi ikke kan lave særregler i forbindelse med, at der er nogle, der ikke kan være i stue med mænd, når de skal arbejde. Det er jo en grundlæggende værdi, og det er meget væsentligt, at vi indgår i en dialog med nogle af de udlændingegrupper, der kommer her - jeg siger ikke med alle, men med nogle af de udlændingegrupper - om sådan nogle konkrete eksempler, hvor vi siger: I et åbent demokrati har vi ligestilling. Og så må vi forklare, hvad ligestilling betyder”* (1.behandling af L89 og L93:3).

Som det fremgår af citatet lægges der vægt på dialog med udlændingegrupper. Omkring denne dialog siger Irene Simonsen videre: *”..det her [kontrakten og erklæringen].. lægger op til, at man får en god, oplysende dialog, når man skal i gang med at gennemgå kontrakt og erklæring. Det giver anledning til en god snak om, hvad det er for et land, den pågældende er kommet til, hvad det er for rettigheder og pligter, man har i det her land, og hvad der gælder i et åbent demokrati”* (ibid.:8).

Imidlertid finder jeg det relevant at sætte spørgsmålstegn ved, hvorvidt at denne kontrakt og erklæring rent faktisk lægger op til dialog. Som jeg tolker citatet, lægger det mere op til, at udlændinge skal oplyses om og adaptere nogle bestemte værdier, hvorfor jeg finder, at Habermas’

ideal om en kommunikativ handlen, hvor aktører indbyrdes på en overenskomstmæssig måde, koordinerer deres handlingsplaner, har trange kår i kontrakten og erklæringen.

Som det fremgår af afsnit 4.6.1 kan kommunalbestyrelsen fastholde indholdet af kontrakten, såfremt der er uenighed herom. At den tidsubegrænsede opholdstilladelse endvidere er betinget af, at man har underskrevet kontrakten og erklæringen, giver meget lidt incitament til dialog, eller lægger i al fald i højere grad op til, at udlændinge undertrykker eventuelt modsatrettede interesser.

Professor, Ph.d. Niels Åkerstrøm Andersen beskæftiger sig med "Borgerens kontraktliggørelse" i sin bog fra 2003 og beskriver i denne, hvordan den offentlige forvaltning med sociale kontrakter forsøger at kile sig ind i den enkelte borgeres måde at forholde sig til sig selv på. Som Andersen skriver, er dette styring i dybden (Andersen 2003:8), hvilket leder mig hen til kort at komme ind på begrebet "gouvernementalité". Ifølge Sommerfelds udlægnings af Foucaults begreb omhandler dette måden, hvorpå det politiske system styrer autonome individer ved at udvikle en mentalitet hos dem, som får dem til at handle på den måde, det politiske system vil have dem til (Sommerfeld 2005:14). En måde at gøre dette på er at anvende økonomiske styringsmetoder til at regulere forhold, der ikke i sig selv er økonomiske, og implementere markedsideologi i processer, hvor der ikke er noget marked (ibid.:15).

Et eksempel på dette findes i forrige analysedel, hvor jeg beskrev, hvordan staten styrer kommunerne via resultatlønnen og refusionsregler. Imidlertid er kontrakten og erklæringen her også et eksempel på, hvordan redskaber til at regulere privatretlige forhold vinder indpas på det sociale område. Dette forklarer Andersen med henvisning til Yeatman, der beskæftiger sig med hvordan den kontraktualisme, som gør sig gældende i dag, er forskellig fra den klassiske kontraktualisme. Sidstnævnte henviser til et legalt sanktioneret løfte om udveksling, i hvilken den bindende kraft er parternes intentioner om at blive bundne. Denne kontraktforståelse bryder med den kontraktualisme, der gør sig gældende i dag. Som Andersen skriver, er det f.eks. tit et åbent spørgsmål, om de kontrakter, der indgås i den offentlige sektor imellem forvaltninger og borgere, er legale former (Andersen 2003:14ff). Således fremgår det også af et svar på spørgsmål nr. 1 til L93⁴⁶, at måtte det vise sig, at en udlænding ikke lever op til erklæringens indhold, vil det forhold ikke i sig selv få betydning for den pågældendes opholdsret, med mindre at denne eksempelvis dømmes for vold mod sin ægtefælle eller sine børn.

⁴⁶ Folketingets hjemmeside: <http://www.folketinget.dk/doc.aspx?samling/20051/menu/00000002.htm>

Endvidere forudsætter den forestilling, Yeatman kalder ny kontraktualisme, ikke frie og lige individer, der frivilligt binder sig. Tværtimod mener hun, at det er individualisering, som er på spil i ny kontraktualisme, hvor kontraktliggørelse er en teknologi blandt flere, der sættes i værk med henblik på at skabe en individualisering af det sociale liv. Hvor den klassiske kontraktualisme forudsætter frihed, er der i ny kontraktualisme fokus på, hvordan kontrakter kan skabe frihed og individualitet, som altså er den mentalitet, det politiske system ønsker at indkorporere hos individerne. Andersen fremsætter med udgangspunkt i Nikolas Rose den tese, at det, borgerne helt grundlæggende forpligter sig til gennem kontrakter med forvaltningen, er at betragte sig som frie: pligt til frihed (ibid.:16). Dette var der også flere eksempler på i forhandlingerne, hvor Søren Krarup (DF) argumenterede for, at man bl.a. med kontrakten og erklæringen understreger, at: *"..et menneske ikke er et offer. Et menneske er en ansvarlig skabning. Man understreger den fremmedes vilje og ansvar, skyld og ansvar, sådan at det aldrig er det omgivende samfunds ansvar, det er altid den fremmedes egen ansvar, om han eller hun vil integreres... netop dette opgør med denne offerholdning, der har.. haft den konsekvens, at man har skabt et menneskesyn, der er fuldstændig passivt, er det afgørende i denne integrationslovgivning"* (1. behandling L89 og L93:12). Som Krarup fremlægger det, er det, sagen drejer sig om: *"..at man siger du til den fremmede. Man pakker ham ikke ind i al mulig hensyntagen og siger, at han er et stakkels offer for et ondt samfund. Man siger: Der gælder visse krav - og det er ganske rigtigt, at det er erklæringen om medborgerskab - og dem er du forpligtet på; vil du sige ja eller nej?"*(ibid.:28).

Imidlertid peger Andersen på, at borgerkontrakter giver dårlige betingelser for kontraktnormer angående frivillig binding, da borgeren ikke gives et reelt valg, hvilket også er tilfældet med denne kontrakt og denne erklæring. Således risikerer kontrakter mellem borger og forvaltning at udvande og skade det net af normer, der normalt impliceres ved indgåelse af en kontrakt, normer om hvad vi underforstår ved frivillighed, gensidighed, løfter og proportionalitet (Andersen 2003:15ff).

Jeg ser også denne integrationskontrakt og erklæringen om integration og aktivt medborgerskab som tegn på den umyndiggørelse og paternalisme, som Habermas mener, finder sted i moderne velfærdsstater på grund af den øgede retliggørelse. Således mener jeg, at indførslen af denne kontrakt og erklæring kan betragtes som systemverdens kolonisering af livsverden med de farer, som Habermas mener, at dette medfører for samfundets sammenhængskraft, hvilket Andersen også peger på som risici i forbindelse med den øgede kontraktliggørelse. Denne kolonisering bliver

tydelig, når jeg i det følgende fremdrager nogle eksempler på, hvilke forhold, der søges retliggjort i erklæringen.

4.6.3 Erklæringens nærmere indhold

Af erklæringen fremgår det, at det, man skriver under på, er, at man vil arbejde for aktivt at sikre sin egen, sin eventuelle ægtefælles eller samlevers samt sine eventuelle børns integration og aktive medborgerskab i det danske samfund⁴⁷. Dette skal bl.a. sikres ved, at man skriver under på en række yderligere forhold, såsom at man vil værne om de danske demokratiske principper og anerkende, at det danske sprog og kendskabet til det danske samfund er nøglen til en god og aktiv tilværelse i Danmark. Endvidere skriver man under på, at man anerkender, at aktivt engagement i det danske samfund er en forudsætning for en god tilværelse i Danmark, uanset hvor længe denne måtte vare, samt at man vil samarbejde aktivt med sit eventuelle barns daginstitution eller skole. Man skriver også under på, at man ved, at en række forhold er ulovlige handlinger i Danmark. Dette omhandler bl.a. omskæring af piger, tvang til ægteskabsindgåelse, vold mod ens børn og ægtefælle, diskrimination på grund af bl.a. køn eller hudfarve og trusler og hån mod grupper på grund af bl.a. tro eller seksuel orientering samt terrorisme, som enhver borger desuden har pligt til at bekæmpe, bl.a. ved at bistå myndighederne i det forebyggende og opklarende arbejde⁴⁸.

Således forpligter man sig som udlænding i Danmark på forhold, som den almindelige dansker ikke forpligter sig på. Derfor mener jeg at erklæringen er et udtryk for et rationale omkring, at en særlig gruppe af indvandrere har særlige vanskeligheder med at blive integreret i det danske samfund, herunder på arbejdsmarkedet, og overholde dansk lovgivning. Det fremgår også tydeligt af erklæringens punkter, at det er en særlig gruppe af indvandrere, som denne adresserer, hvilket jeg i det følgende afsnit retter blikket mod.

4.6.4 Sociale problemer i kulturel forklædning

Venstres ordfører, Irene Simonsen, argumenterer på følgende måde for den negative tone i erklæringen, som der i behandlingen blev stillet spørgsmålstejn ved: ”Når jeg læser teksten i

⁴⁷ http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/EC64741B-0BD9-464B-8DCF-2EA405CED223/0/integrationserklæring_dansk.pdf

⁴⁸ Ibid.

erklæringen, vil jeg sige, at en højtuddannet indvandrer fra et andet land end de underudviklede lande med rette må føle sig lidt talt ned til. Men jeg er samtidig overbevist om, at ud fra den dialog og de samtaler, der foregår i forbindelse med erklæring og kontrakt, vil vedkommende ret hurtigt forstå, at det desværre er en nødvendighed, fordi vi også får en gruppe mennesker til landet - og læg venligst mærke til, at jeg siger en gruppe og ikke alle, for jeg vil ikke lave generaliseringer - for hvem det er fuldstændig uforståeligt, hvad et åbent demokrati er” (1. behandling af L89 og L93:14).

Professor ved Linköping Universitet, Aleksandra Ålund (2004) skriver, at problemer, når det kommer til mennesker med indvandrerbaggrund, ofte tilsløres med kulturelle stereotyper og en ”kulturalisering” af sociale modsætninger, hvor de sociale problemer skabes af de andres mere eller mindre afvigende kultur. Ålunds beskrivelse af, hvordan indvandrere i Sverige sorteres i kulturer, der opfattes som mere eller mindre umoderne og traditionsbundne i forhold til forestillingen om en moderne svensk kultur (Ålund 2004:279), finder jeg relevant at se på danske forhold i lyset af. Især repræsentanter fra DF fremhæver disse kulturelle forskelle, frem for socioøkonomiske forhold, når årsagerne til problemerne diskuteres:

Herunder fremhæver Jesper Langballe (DF), at det er”..pinende nødvendigt...i det kultursammenstød, der foregår i Danmark lige nu, at lige netop de ting [som står i erklæringen] bliver læst og underskrevet” (1. behandling L89 og L93:56)... Integrationen går dårligt, fordi man fra ledende side..var fuldstændig uden sans for, at integration er et folkeligt, et kulturelt, jeg er lige ved at sige et eksistentielt problem og ikke bare et økonomisk-socialt. Det er det, vi ser, nemlig at de, der nu er anden - og tredjegerationsindvandrere, født i Danmark, er mere hadefulde og fremmede over for det danske samfund end deres forældre. Det er, fordi man..ikke har anet, hvad det er for religiøse og kulturelle kræfter, man står over for (ibid.:101).

I forhandlingerne lægger repræsentanter fra DF særlig vægt på religionens betydning for de problematikker, som forslaget søger at adressere:

”Jeg tror, at det, der er sagen, er, at det kulturelle og det religiøse går langt dybere end det andet. Disse unge mennesker, som jo meget, meget ofte er veluddannede og gymnasiaster og andet, opdager, at de vokser op i et land, der selyfølgelig er præget af den kristendom, der i over tusinde år har formet Danmark, og så føler de sig fremmede og afmægtige, og de ender altså i bitterhed,

hvilket forekommer os ubegrundet” (ibid.: 104). Jesper Langballe argumenterede ligeledes for forslaget som en hjælp til de kvinder, som undertrykkes af deres mænd:

”Prøv lige at tænke på, hvad det er for grupper, vi har med at gøre. Det er jo ikke mindst kvinder, der holdes hjemme af deres mænd, og som ikke under nogen omstændigheder må komme ud og tilegne sig nogen som helst form for viden, som mændene ikke putter ind i hovedet på dem” (ibid.:53).

Indholdet af disse citater finder jeg det relevant at se på i lyset af Ålunds behandling af *det statiske kultursyn*. Dette kultursyn bevirker, at mennesker distanceres fra hinanden ud fra stereotype forestillinger, hvilket ofte betegnes som et kultursammenstød, som der ligger en religiøs kategorisering til grund for (Ålund 2004:281).

4.6.5 Kulturalisering

Kulturalisering er en kulturel relateret tilsløring af ulighed og diskriminering, som, Ålund mener, præger de sociale forandringsprocesser i dagens europæiske samfund (ibid.:280). Denne kulturalisering bygger på essentialistiske ideer om, hvad der er kultur, altså forestillinger om kultur som noget givet og mere eller mindre uforanderligt. Ålund beskriver, at når kultur betragtes som en kerne af statisk definerede egenskaber, bliver denne forestilling et vigtigt led i en diskursiv konstruktion af ”indvandrere”, en kategorisering med alvorlige samfundsmæssige konsekvenser, da sådanne kulturelle stereotyper slører reelle sociale problemer som segregering og diskriminering: *”De omformuleres til kulturelle tilpasningsproblemer der forbindes med de andre, de afvigende selv”* (ibid.:280).

Særligt i de ytringer, som DF fremfører, er det tydeligt at kultur ses som noget givet og mere eller mindre uforanderligt, noget som visse befolkningsgrupper har fået i arv og bærer rundt på som en kulturel bagage. Faren ved at opfatte etniske og sociale problemer som kulturelt betingede er ifølge Ålund, at dette medfører en risiko for, at brede socialpolitiske strategier underprioriteres, og man overser den sociale strukturs ulighedsskabende karakter, når den sociale marginalisering skal modvirkes (ibid.) Hvis forskellige kulturelle manifestationer beskrives ud fra deres afvigelse fra modtagerlandets kultur, der samtidig fremstår som homogen og moderne, medfører det, at den kulturelle dynamik og kulturel kontinuitet og diskontinuitet i relation til samfundsmæssige

processer let usynliggøres, hvorved vi mister blikket for kulturelle magthierarkier (ibid.). I forhold til mit kritiske udgangspunkt finder jeg det således vigtigt også at fremhæve denne kulturalisering som en drivkraft i udformningen af den lovgivning, der blev til på baggrund af aftalen om ”En ny chance til alle”.

I relation til det svenske samfund skriver Ålund, at dette præges af sin gennemorganiserede og rationelt institutionaliserede karakter, ikke mindst med hensyn til det indvandrerpoltiske integrationsarbejde. Spørgsmålet om tilpasning og mangel på samme tolkes ofte som et integrationsproblem, der fremstilles som kulturel forskellighed (ibid.:286f). På baggrund af denne analysedel mener jeg, at det samme gør sig gældende for danske forhold, hvor aftalen om ”En ny chance til alle” og de initiativer, der blev til på baggrund heraf, udgør eksempler herpå.

4.6.6 Opsummering

Af denne analysedel, mener jeg, at det er blevet tydeligt, at det i høj grad er værdirationalitet, som kommer til udtryk i integrationskontrakten og erklæringen om integration og aktivt medborgerskab og forhandlingerne om disse. Kontrakten og erklæringen har blandt andet til hensigt at sikre nogle danske grundværdier, som ifølge aftalepartierne adskiller sig markant fra de værdier, som nogle bestemte grupper af udlændinge medbringer til Danmark. Det er også blevet tydeliggjort, at kontrakten og erklæringen er i modstrid med Habermas’ ideal om en kommunikativ handling og herredømmefri samtale. Der argumenteres i lovforslagenes første behandling for, at kontrakten og erklæringen lægger op til dialog. Imidlertid mener jeg, at en dialog er vanskelig at have på baggrund af en kontrakt og en erklæring, som en udlændig skal underskrive for at opnå opholdstilladelse. Jeg mener, at denne kontrakttenkning, som også kommer til udtryk i andre analysedele, f.eks. omkring sygeopfølgingsplanen, er udtryk for en styringsmentalitet, som foregiver en frihed, som ikke er reel. Borgerne og i dette tilfælde udlændinge har ikke et reelt valg i forhold til at indgå kontrakten, hvorfor denne nye form for kontraktualisme er forskellig fra den klassiske kontraktualisme, der forudsætter frie individer, som har intentioner om at blive bundne.

I kraft af de forhold, som erklæringen omhandler, bliver det i lyset af Habermas’ teori tydeligt, at der er tale om, at statsmagten griber ind i forhold inden for livsverdenen, hvorved systemverdenen koloniserer denne og samfundets sammenhængskraft trues. Jeg mener, at denne er ekstra udsat, eftersom der er tale om, at det er en særlig gruppe af indvandrere som kontrakten og erklæringen er

møntet på. Der lægges således vægt på, at problemerne, som kontrakten og erklæringen adresserer, er kulturelt og religiøst betingede, snarere end der er tale om socio-økonomiske årsager til disse. Jeg mener derfor, at det er vigtigt at fremhæve, at der er tale om kulturalisering som en vigtig drivkraft bag aftalen om ”En ny chance til alle” og den lovgivning, der blev til på baggrund heraf, og i særdeleshed bag integrationskontrakten og erklæringen om integration og aktivt medborgerskab.

Kapitel 5.0 Konklusion og perspektivering

5.1 Konklusion

I det følgende vil jeg sammenfatte de erkendelser, jeg har opnået gennem analysen, og præsentere den nye forståelse, jeg har opnået af det fortolkede.

Konklusionen er inddelt i tre afsnit. I det første samles der op på de drivkræfter, der ligger bag beskæftigelsespolitikken og aftalen om ”En ny chance til alle” og dermed de initiativer, der har været genstand for analysen. I det næste afsnit samler jeg op på de rationaler, der er identificeret i initiativerne, og som er udtryk for de drivkræfter, der ligger bag dem. I det tredje afsnit samles der op på de mulige konsekvenser, initiativerne kan tænkes at medføre for målgruppen, hvorefter der i fjerde afsnit afsluttes med nogle betragtninger i lyset af Habermas’ kommunikative handlen.

5.1.1 Drivkræfter

I analysens første del var fokus på, hvordan beskæftigelsesparadigmet er forankret i både økonomiske og moralske hensyn. Disse kan med udgangspunkt i Webers arbejde forstås i et historisk perspektiv, hvor protestantismens personlige gudsforhold har gjort arbejde og aktivitet til værdsatte værdier i moderne, vestlige samfund. Disse værdier er stadig betydningsfulde i vores ellers religiøst frigjorte handlen, hvilket kan forekomme irrationelt. Udgangspunktet for specialet var en undren over, at initiativet ”Ny chance for alle” fortsatte, når de opnåede resultater var sparsomme. Imidlertid kan man på grund af de lavt opsatte mål for indsatsen netop forstå dette i kraft af den værdi, som arbejde og aktivitet har fået historisk.

Igennem analysedel 1 viste jeg også, at man kan anse disse værdier for at være af nyliberal karakter, hvor fokus på arbejde og aktivering kan anses for et ideologisk forsøg på at genindsætte mennesket i dets tabte værdighed. Imidlertid er der samtidig argumenteret for, hvordan politikken i den reflektive modernitet antager en form, som er betinget af den stadigt øgede rationalitet, således at der vil være bestemte træk, der gør sig gældende i politikken uafhængigt af hvilket parti, der er ved magten. På baggrund af dette konkluderer jeg, at de drivkræfter, som er identificeret i beskæftigelsespolitikken og i de tiltag, der har været genstand for analysen, kan anses som mangeartede, men tæt forbundne.

5.1.2 Identificerede rationaler

Der er både formålsrationalitet og værdirationalitet at spore i begrundelserne for aftalen om ”En ny chance til alle”. Formålsrationaliteten kommer til udtryk i intentionen om at forbedre de offentlige finanser, hvilket aftalen er et middel til at opnå. Imidlertid er et centralt argument for aftalen, at ingen skal modtage offentlig forsørgelse uden at vise vilje til at arbejde. Her bliver det tydeligt, at det er viljen, der er det centrale, og ikke arbejdet som sådan, hvorfor det er midlet og ikke målet, der her er i centrum.

Formålsrationalitet og værdirationalitet er ligeledes gennemgående i initiativerne. Uddannelsespligten anses for et middel, der fører til aftalens formål. Samtidig udtrykkes der i initiativet præferencer i forhold til nogle bestemte uddannelser, der i højere grad end andre antages at være målopfyldende, men også kan anses for at have en højere værdi end andre. Uddannelsespligten er endvidere en skærpelse af en allerede eksisterende pligt til rådighed og kan ses som et eksempel på, hvordan systemverdenen koloniserer livsverdenen ved i stigende grad at regulere nogle forhold, der hidtil har antaget en privat karakter. ”Ny Chance” initiativet og den gentagne aktivering kan ligeledes ses som udtryk for både mål- og værdirationalitet. Formålet med initiativerne er at få svagere grupper af ledige ud på arbejdsmarkedet, men samtidig må tiltagene antages at have en værdirationel karakter, i og med at målopfyldelsen er meget lav, hvorfor tiltagene fremstår signalpolitiske. Initiativets implicite formål om at identificere en ”best practice” er et eksempel på en instrumentel rationalitet, der umiddelbart fremstår som noget objektivt, men som også kan anses for at være udtryk for nogle bestemte værdier. Det samme rationale gør sig gældende i udskillelsen af beskæftigelsesproblemer fra øvrige sociale problemer, hvorved der konstrueres et ”tamt” problem, som det er legitimt at adressere med en instrumentel fremgangsmåde. De økonomiske incitament i form af sanktioner, som anvendes som et led i indsatsen, er endvidere et tydeligt udtryk for målrationalitet, hvor målgruppen antages at handle reflekteret og nyttemaksimerende. 300-timers-reglen er måske nok et objektivt vurderingskriterium, men som ”best practice” et udtryk for nogle bestemte værdier og rationaler. Igen gør troen på virkningen af økonomiske incitament sig gældende, hvorved målrationaliteten er fremtrædende. I tråd med dette menneskesyn anses arbejdsløsheden for at være et individuelt anliggende.

Den styrkede sygeopfølgning og bestemmelsens implicite opfølgingsplan er i form af den instrumentelle fremgangsmåde og troen på metoden også udtryk for målrationalitet. Ligesom ønsket om at identificere en ”best practice” og fremsætte objektive vurderingskriterier foregiver disse at

være neutrale, men er også udtryk for nogle bestemte værdier. I disse bestemmelser lægges der også vægt på anvendelsen af økonomiske sanktioner, hvorfor antagelsen om at målgruppen handler målrationelt også gør sig gældende her. Denne rationalitet kommer ligeledes til udtryk i reglerne om ændrede refusionsregler og resultatløn, hvor disse bliver de midler, hvormed målet søges realiseret. I integrationskontrakten og erklæringen om integration og aktivt medborgerskab, hvor redskaber, der sædvanligvis anvendes til at regulere privatretlige forhold mellem frie, lige individer, vinder indpas på det sociale område, kommer den instrumentelle rationalitet igen til udtryk. Initiativet kan anses for at være udtryk for en bestemt styringsrationalitet, hvorigennem man ønsker at udvikle en bestemt mentalitet hos dem, der skal underskrive kontrakten, en mentalitet hvor borgerne betragter sig selv som frie.

Imidlertid er det vigtigt at understrege, at rationalerne ofte optræder i en blanding i initiativerne, hvorved mål- og værdirationaliteten flyder sammen.

5.1.3 Konsekvenser

Generelt er der mange af beskæftigelseslovgivningens bestemmelser, der lader til at få forrang for andre loves paragraffer. Det er relevant at sætte spørgsmålstegn ved, om det er rimeligt at sætte de med initiativerne indførte betingelser som grundlag for forsørgelse. Endvidere giver initiativerne meget begrænsede muligheder for medvirken ved behandlingen af egen sag. Det fokus, der er på "hurtigt i arbejde", efterlader ikke meget rum til alle de andre muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, som kommunen i forhold til retssikkerhedslovens § 5 skal behandle ansøgninger om hjælp. Endvidere er det et betydeligt retssikkerhedsmæssigt problem, at matchkategorierne er af afgørende betydning for, om man er omfattet af 300-timers-reglen og dermed kan miste retten til forsørgelse.

Uddannelsespligten kan føre til, at mange unge for at opretholde en ret til forsørgelse, påbegynder uddannelser, som ikke fuldføres. Dette kan medføre unødige nederlag for den unge, der endvidere kan komme til at mangle SU-støtte til senere uddannelse. Endvidere kan reglen anses for at have til formål at skubbe forsørgelsesproblematikken videre til en anden offentlig instans.

Anvendelsen af bestemte redskaber i indsatsen kan betyde, at målgruppen ikke får de tilbud, de har behov for og ret til. Ud over de personlige omkostninger for den enkelte kan dette forårsage, at arbejdsmarkedstilknytningen måske snarere modvirkes end fremmes.

Den gentagne aktivering kan betyde, at målgruppen sendes ud i nytteløs aktivering, der ikke fører til arbejde, men udelukkende tjener lovgivningens bestemmelser. Ligeså er det tvivlsomt, om den afgang, 300-timers-reglen har haft til beskæftigelse, er vedvarende. En mere langsigtet indsats kunne tænkes at være mere hensigtsmæssig med mere stabile resultater til følge. Den fattigdom og isolation, som det medfører at miste forsørgelsen, kan tænkes at modvirke integration, skabe yderligere sociale og sundhedsmæssige problemer samt yderligere kløfter mellem danskere, indvandrere og deres efterkommere.

Refusionsbestemmelserne og resultatløse kan, hvad Rambølls empiriske undersøgelse da også tyder på, medføre målforskydning. Det vil sige, at det udvidede produkt, som er intentionen med at underlægge velfærdsservice politisk styring, ikke varetages, herunder at retssikkerheden ikke sikres. Anvendelsen af sanktioner, som er et gennemgående element i initiativerne, kan betyde, at folk sættes i en yderligere marginaliseret situation i fattigdom med yderligere sociale problemer til følge. Tager man i betragtning, at Rambølls empiriske undersøgelse viser, at sanktioner ikke lader til at virke over for målgruppen, er dette yderligere bekymrende.

Kulturalisering, som er gennemgående i aftalen om ”En ny chance til alle”, kom i lovforslagenes første behandling stærkest til udtryk omkring integrationskontrakten og erklæringen. Denne kulturalisering kan først og fremmest medføre, at de problemer, der findes med højere arbejdsløshed blandt indvandrere, adresseres forkert, da socioøkonomiske problemstillinger negligeres. Endvidere kan initiativerne bidrage til en større adskillelse mellem ”os” og ”dem”, hvor sidstnævnte tydeligvis mødes med mistillid og mistænkeliggørelse. Desuden bidrager den kolonisering af livsverdenen, som reguleringen af forholdene kontrakten udgør, til at samfundets sammenhængskraft trues. Kontrakten er også i konflikt med Habermas ideal om en herredømmefri kommunikation og handlen, da den foregiver at være udtryk for et ikke reelt konsensus.

5.1.4 Afsluttende kommentarer i lyset af Habermas' ideal om en kommunikativ rationalitet og handlen

Habermas' ideal om kommunikativ rationalitet og handlen er et ideal, som langt fra altid realiseres, og som også har meget ringe kår i de initiativer, der er behandlet. Den målrationalitet, som gennemsyrrer initiativerne, gør betingelserne for kommunikativ handlen svære. De på forhånd definerede mål forhindrer således, at aktørerne kan søge en indbyrdes forståelse vedrørende handlingssituationen for på en overenskomstmæssig måde at koordinere deres handlinger. Således må man konkludere, at initiativerne i lyset af Habermas' ideal er illegitime. Imidlertid er det vigtigt at huske det frigørende perspektiv i Habermas' teori og forsøge at finde rum for muligheder for en friere og mere reel dialog. I den nuværende udformning af beskæftigelsespolitikken er en reel herredømmefri samtale utopi, men der er alligevel muligheder for at tilnærme sig idealet. Først og fremmest skal den juridiske regulering af området og forvaltningsprocessen bremses og tilbagerulles. Såfremt man reelt ønsker at fremme og understøtte udviklingen af det selvstændige og ansvarlige individ, bør man i langt højere grad deregulere frem for merregulere.

5.2 Perspektivering

I denne perspektivering vil jeg se mine konklusioner i lyset af Baumanns tanker om legitimering af illegitime handlinger gennem rationalitet og bureaukrati. Intentionen er at vise, hvordan illegitime handlinger legitimeres netop på grund af, at de udtænkes og gennemføres: *"..i vores moderne, rationelle samfund, på vores høje, civilisatoriske stadie, de menneskelige og kulturelle præstationers tinde"* (Baumann 2001:11). Baumanns tanker er i tråd med Habermas' kritiske i udgangspunktet og påpeger farerne ved den ideologi, som teknik og videnskab er blevet til.

I bogen "Modernitet og Holocaust" anfægter Baumann forståelsen af Holocaust som et brud på historiens vante gang og et udbrud af sindssyge blandt psykisk sunde (ibid.:8). Hans pointe er, at dette medfører en reduktion af Holocaust, en reduktion som måske nok er mest behagelig i forhold til selvhelingen af den historiske erindring, men farlig: *"Den konklusion, at Holocausts gerningsmænd var en byld eller sygdom på vores civilisation – snarere end dens forførende, men legitime konsekvens – resulterer ikke blot i den moralske, selvretfærdiggørelses trøst, men udgør samtidig en trussel mod det moralske og politiske forsvarsberedskab"* (ibid.:13).

Baumann redegør for, at den frigørelse fra moralske vurdering, som f.eks. Weber satte så højt, og som udgør essensen af den bureaukratiske struktur og proces, er hemmeligheden ved den frygtindgydende vækst i mobiliserings- og koordineringsmuligheder, handlingsrationalitet- og effektivitet, som den moderne civilisation har afstedkommet takket være udviklingen af den bureaukratiske administration. Denne frigørelse, mener Baumann, er resultat af to parallelle processer, som begge er centrale for den bureaukratiske handlingsmodel, henholdsvis *den detaljerede funktionelle arbejdsdeling* og *udskiftningen af moralsk med teknisk ansvar* (ibid.:137).

I det følgende vil jeg forholde disse to processer til noget af det empiriske materiale, der har været genstand for specialet.

Baumann pointerer effekten af den afstand, der i bureaukratiet er mellem top og bund, hvilket også er en tydelig afstand, som skinner igennem i det empiriske materiale, der har været genstand for analysen. Eksempelvis lader det til, at den forståelse, som kommer til udtryk omkring, hvem personerne er i matchgruppe 4, og hvad de er i stand til, er meget langt fra virkelighedens verden. Daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen udtrykte til lovforslagene 1. behandling, at matchgruppe 4: *"..kan varetage jobfunktioner på nedsat tid eller med begrænsede krav til kvalifikationer. Det kan være ufaglærte job som rengøringsjob, forskellige servicefunktioner*

i virksomheder på nedsat tid osv., og det kan være at få en avisrute eller at plukke frugt eller lignende"(1.behandling L89 og L93:91). Imidlertid har en stor del af målgruppen psykiske problemer eller misbrugsproblemer, hvor problematikkerne altså går langt dybere end til manglende kvalifikationer.

Som Baumann skriver: *"Før de sidste led i den bureaukratiske magtkæde står overfor deres opgave, er de fleste af de forberedende operationer, der er forudsætningen for dette møde, allerede udført af personer, som ingen personlig erfaring – og sommetider heller ingen viden – har om den pågældende opgave"*(ibid.). Dette kom eksempelvis til i Ny chance indsatsen (punkt 3 i analysedel 4.3), hvor der på forhånd var udvalgt nogle bestemte "redskaber" til indsatsen, da man antog, at de arbejdsmarkedsrettede tilbud havde størst succesrate. Imidlertid viste det sig, at med ny chance målgruppen *"begynder beskæftigelsesindsatsen flere skridt før, der kan skrives til mere traditionelle arbejdsmarkedsrettede tilbud"* (Rambøll 2008:63).

Den praktiske og mentale afstand til slutproduktet betyder, at de fleste funktionærer i et bureaukratisk hierarki udsteder kommandoer uden at have fuld viden om deres effekter: *"De har normalt kun en abstrakt, objektiv bevidsthed om dem – den slags viden, som bedst finder udtryk i statistikker over resultaterne, hvor der ikke udsiges domme, og i hvert fald ikke moralske domme"* (ibid.:138). Dette er ligeledes meget tydeligt fremtrædende i forhold til ny chance indsatsen, hvor de opstillede mål for indsatsen er kvantitative og præsenteres i tabeller⁴⁹. Det er tydeligvis output orienteret, og der stilles ikke spørgsmålstejn ved de effekter, indsatsen kan have for målgruppen.

Den funktionelle arbejdsdeling forstærker effekterne af den distance, som den hierarkiske arbejdsdeling frembringer: *"Nu er det ikke længere kun mangel på direkte, personlig erfaring med den praktiske udførelse af de opgaver, hvortil de enkelte ordrer bidrager, men også mangel på lighedspunkter mellem den foreliggende opgave og kontorets funktion som helhed, der distancerer medarbejderen fra den opgave, der udføres af det bureaukrati, han er en del af. Den psykologiske virkning af en sådan distancering er dybtgående og vidtrækkende* (Baumann 2001:138f). Denne funktionelle arbejdsdeling bliver i høj grad eksemplificeret, når man ser på organiseringen af beskæftigelsesindsatsen. I jobcentrene foregår arbejdet med beskæftigelsesproblemer adskilt fra arbejdet med sociale problemer som misbrug og psykisk sygdom, og en tredje instans igen forestår udbetalingen af ydelser. Arbejdsdelingen medfører, at alt, hvad man foretager sig, principielt er

⁴⁹ http://www.nychance.dk/graphics/documents/resultater_af_indsatsen/resultater%20-%20sammenligning%20sep%202008.pdf

multifinalt, hvilket vil sige, at det kan kombineres og integreres i mere end en betydningsdefinerende totalitet. Som medarbejder i jobcentret kan man forsvare det manglende helhedssyn med, at de øvrige dele af arbejdet skal varetages af andre funktioner: *"Det er "andre" (som oftest anonyme og under for rækkevidde), der på et tidspunkt et eller andet sted kommer til at fastsætte denne betydning [af det samlede arbejde]"* (ibid.:139).

Baumann mener, at det tekniske ansvar allerede erstatter det moralske under en rent lineær opsplitning af arbejdsprocessen, men at det, når det lineære kommandohierarki suppleres eller erstattes med en funktionel arbejdsdeling og adskillelse, vil triumfere ubetinget og i praksis også uantastet: *"Resultatet bliver, at de moralske normer er irrelevante for den bureaukratiske handlings tekniske succes"* (ibid.:141).

De "redskaber" som medarbejderne skal udføre arbejdet med, bidrager til denne tekniske opfattelse af arbejdet. Visitationsværktøjskassen, kontrakter og planer understreger således den funktionelle arbejdsdeling, hvor redskaberne definerer, hvad der er relevant for arbejdet.

I det store hele vil aktørerne gerne gøre deres arbejde godt og levere et ordentligt stykke arbejde. Når de qua den funktionelle arbejdsdeling er kommet på afstand af slutresultatet af den operation, de bidrager til, koges moralen ned til at være en god, effektiv og flittig ekspert og medarbejder (ibid.). Således bliver arbejdet umiddelbart så enkelt – og ufarligt – når tilgangen til det er, som det fremgår af hjemmesiden for Ny chance til alle:

Holdningerne er enkle: "Vi skal (1) aktivere så meget som overhovedet muligt, (2) holde fokus på selvforsørgelse og (3) have en fælles forståelse af, at beskæftigelsesenheden er den centrale enhed i mødet med de ledige."⁵⁰ Det drejer sig om at sætte selvforsørgelse i centrum: "Vi er her ikke for at gøre de ledige lykkelige – vi skal gøre dem selvforsørgende... Et andet element, der virker, er en bestemt attitude over for de ledige – man kunne kalde den fast og støttende. Det drejer sig for eksempel om at aktivere flest mulige mest muligt; om at være villig til at stoppe hjælpen, hvis aftaler brydes;[og] om ikke uden videre at acceptere lægeerklæringer⁵¹.

Heraf ses det, at handlinger, der uden for den pågældende bureaukratiske kontekst forekommer illegitime eller i al fald uetiske, i konteksten forekommer naturlige og rigtige.

⁵⁰ <http://www.nychance.dk/sw319.asp>

⁵¹ <http://www.nychance.dk/sw316.asp>

Litteraturliste

- Andersen, Heine (1998): *Jürgen Habermas*, i Andersen, Heine & Kaspersen, Lars Bo (red.): *Klassisk og moderne samfundsteori*, Hans Reitzels Forlag, København K
- Andersen, Heine, Bruun, Hans Henrik og Kaspersen, Lars Bo (red.) (2003): *Max Weber - Udvalgte tekster*, Bind 1, Hans Reitzels Forlag, København K (a)
- Andersen, Heine, Bruun, Hans Henrik og Kaspersen, Lars Bo (red.) (2003): *Max Weber - Udvalgte tekster*, Bind 2, Hans Reitzels Forlag, København K (b)
- Andersen, Heine, Brante, Thomas og Korsnes, Olav (red.) (2005): *Leksikon i sociologi*, Akademisk Forlag, København K
- Andersen, Ib (2008): *Den skinbarlige virkelighed – om vidensproduktion indenfor samfundsvidenskaberne*, Forlaget Samfundslitteratur, Frederiksberg
- Andersen, Niels Åkerstrøm (2003): *Borgerens kontraktliggørelse*, Hans Reitzels Forlag, København K
- Bach, Henning Bjerregård & Larsen, Brian (2008): *300-timersreglen. Betydningen af 300-timersreglen for gifte kontanthjælpsmodtagere*, SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd, København
- Berlingske Tidende* d. 27/1 2005: Foghs uddannelsestvang kræver nye uddannelser
- Bregn, Kirsten (1998): *Anvendelse af direkte økonomiske incitament i den offentlige sektor*, i Bregn, Kirsten (red.): *Omstilling i den offentlige sektor i et økonomisk perspektiv*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København K
- Carstens, Annette (1998): *Aktivering – klientsamtaler og socialpolitik*, Hans Reitzels Forlag a/s, København
- Caswell, Dorte (2007): *Matchkategorisering – flere spørgsmål end svar*, i VejlederForums Magasin, 2007, nr.4, s.43-47
- Collins, Randall (2000): *Max Weber – personen og forfatterskabet*, Hans Reitzels Forlag A/S, København

- Dalberg-Larsen, Jørgen (2005): *Lovene og livet – en retssociologisk grundbog*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København Ø
- Dyring, Jannie (2007): *Paradigmeskift – realitet eller forestilling?*, i Uden for nummer, 8.årgang, 2007, nr.14, s.4-15
- Elling, Bo (2007): Kritisk teori, i Fuglsang, Lars og Olsen, Poul Bitsch (red.): *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne. På tværs af fagkulturer og paradigmer*, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg
- Eriksen, Kurt & Weigård, Jarle (2003): *Kommunikativt demokrati. Jürgen Habermas' teori om politik og samfund*, Hans Reitzels Forlag, København K
- Gadamer, Hans Georg (2004): *Sandhed og metode - grundtræk af en filosofisk hermeneutik*, Systime Academic, Århus C
- Gilje, Niels & Grimen, Harald (2002): *Samfundsvidenskabernes Forudsætninger. Indføring i samfundsvidenskabernes videnskabsfilosofi*, Hans Reitzels Forlag, København
- Gjørup et al.2007: *Tilgiv os – vi vidste ikke hvad vi gjorde*, i *Politikken* d.29 marts 2007
- Graversen, Brian Krogh & Tinggaard, Karen (2005): *Loft over ydelser. Evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere*, Socialforskningsinstituttet, København
- Habermas, Jürgen (1981): *Teorien om den kommunikative handlen*, Aalborg Universitetsforlag, Aalborg Ø
- Habermas, Jürgen (1996): *Diskursetik*, DET lille FORLAG, Frederiksberg
- Habermas, Jürgen (2005): *Teknik og videnskab som ideologi*, DET lille FORLAG, Frederiksberg
- Hansen, Finn Kenneth og Hansen, Henning: *Starthjælp og introduktionsydelse – Hvordan virker ydelserne?*, Center for Alternativ Samfundsanalyse, København K.
- Hastrup, Simon (2005): *Der kom en, vi kunne følges med – Hermeneutik og receptionsteori*, i Hastrup, Simon (red.): *Indføring i litteraturteori og tekstanalyse.. Der kom en soldat...*”, Systime Academic

- Hjortdal, Henrik og Nielsen, Claus (2007/8): *På vej mod en kvalitetsreform: hvad med styrings- og ledelsestænkningen?* I Økonomistyring og Informatik, 23. årgang, 2007/2008, nr. 4, s.373-406
- Hohen, Pernille, Mortensøn Marie Dam og Klitgaard, Caroline (2007): *Den korteste vej til arbejdsmarkedet*, Socialforskningsinstituttet, København
- Højlund, Peter (2000): Faglighed og etik i praktisk socialt arbejde, i uden for nummer, 1(1), s. 6-15
- Højberg, Henriette (2007): *Hermeneutik*, i Fuglsang Lars & Olsen, Poul Bitch (red.): *videnskabsteori i samfundsvidenskaberne. På tværs af fagkulturer og paradigmer*, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg
- Information* d. 15/9 2008: Politik, det er at give folket liv gennem arbejdet
- Jespersen, Peter Kragh (1996): *Bureaukratiet – magt og effektivitet*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Juul, Søren (2002): *Modernitet, velfærd og solidaritet. En undersøgelse af danskernes moralske forpligtelser*, Hans Reitzels Forlag A/S, København
- Juul, Søren (2008): *Solidaritet, anerkendelse og retfærdighed – En kritisk analyse af barrierer for solidaritet i moderne velfærdssamfund*, manuskript
- Jørgensen, Henning (2008): *Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik – kosmetiske eller indholdsmæssige forskelle?*, i *Tidsskrift for arbejdsliv*, 10.årgang, 2008, nr.3 s.8-23
- Kristensen, Catharina Juul (2008): *Vellykket aktivering for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige*, i *Nordisk Sosialt Arbeid*, 28 årgang, 2008, Nr. ¾, s.169-181
- Krogstrup, Hanne Katrine (2006): *Evalueringsmodeller*, Forfatteren og Academica, Århus
- Lund, Henrik Herløv (u.å.): *Nyliberalismen, velfærden og kvalitetsreformen - Analyser, kritik og alternativer. Med særligt henblik på ældrepleje og folkeskole*, Forlaget Alternativ, København Ø
- Madsen, Michael Bo (2008): *Socialpolitik og beskæftigelsespolitik i konkurrencestaten*, i *Uden for nummer*, 8. Årgang, 2008, nr.15, s. 4-15

Markussen, Anna May Nygaard (2007): *At genindsætte mennesket i sin tabte værdighed – en analyse af den aktuelle beskæftigelsespolitik*, Speciale i socialvidenskab og Filosofi & videnskabsteori, Roskilde Universitetscenter

Månsson, Per (1998): *Max Weber*, i Andersen, Heine & Kaspersen, Lars Bo (Red.): *Klassisk og moderne samfundsteori*, Hans Reitzels Forlag, København K

Petersen, Kirstine Nærvig & Rosdahl, Anders (2006): *Modtagere af kontanthjælp. En litteraturoversigt om kontanthjælpsmodtagere og den offentlige indsats for at hjælpe dem*, Socialforskningsinstituttet, København

Rambøll management (2008): *Evaluering af Ny chance til alle – Afslutningsevaluering*, Rambøll Management A/S, Århus N (for Arbejdsmarkedsstyrelsen)

Scheuer, Steen (1999): *Aktørmotiver i arbejdslivet*, Handelshøjskolens Forlag, København

Sommerfeld, Peter (2005): "Introduction", i Peter Sommerfeld (red.) *Evidence-based Social Work - Towards a New Professionalism?* Bern: Peter Lang AG.

Torfin, Jacob (2004): *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursanalytisk beslutningsprocesanalyse*, Aarhus Universitetsforlag, Århus N

Weber, Max (1995): *Den protestantiske etik og kapitalismens ånd*, Nansensgade antikvariat, København

Ålund, Aleksandra (2004): *Sociale problemer i kulturel forklædning*, i Meeuwisse og Swärd (red.), *Perspektiver på sociale problemer*, Hans Reitzels Forlag, København K

Dokumenter på CD-rom

1. Aftalen om "En ny chance til alle", hentet fra Integrationsministeriets hjemmeside:
http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/1311B350-281F-4CD1-ADD5-F9B717F16FAA/0/en_ny_chance_til_alle.pdf
2. L89 som fremsat, hentet fra Folketingets hjemmeside:
<http://www.folketinget.dk/doc.aspx?samling/20051/menu/00000002.htm>

3. L93 som skriftligt fremsat, hentet fra Folketingets hjemmeside:
<http://www.folketinget.dk/doc.aspx?samling/20051/menu/00000002.htm>
4. L93 som fremsat, hentet fra Folketingets hjemmeside:
<http://www.folketinget.dk/doc.aspx?samling/20051/menu/00000002.htm>
5. 1. behandlingen af L89 og L93, hentet fra Folketingets hjemmeside:
<http://www.folketinget.dk/doc.aspx?samling/20051/menu/00000002.htm>
6. Erklæring om integration og aktivt medborgerskab, hentet på Integrationsministeriets hjemmeside: http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/EC64741B-0BD9-464B-8DCF-2EA405CED223/0/integrationserklaering_dansk.pdf
7. 1. behandling af L 109, hentet fra Folketingets hjemmeside:
<http://www.folketinget.dk/doc.aspx?samling/20051/menu/00000002.htm>