

Indholdsfortegnelse

1.0 Abstract	5
2.0 Indledning	7
2.0.1 Socialt arbejde med mennesker med funktionsnedsættelse	7
2.0.2 Eksisterende forskning om mennesker med funktionsnedsættelse	8
2.0.3 Beskæftigelsespolitisk transformation fra welfare til workfare	9
2.1 Problemstilling	11
2.1.1 Socialpolitikens indflydelse på socialt arbejde	12
2.1.2 Aktørers internalisering af eksisterende normer i socialt arbejde	12
2.2 Genstandsfeltets relevans i det socialfaglige felt	14
2.3 Strukturel forklaring	14
2.4 Min forforståelse	15
3.0 Problemformulering	16
4.0 Læsevejledning	17
5.0 Begrebsafklaring	18
6.0 Undersøgelsens resultater	20
7.0 Datamateriale	24
7.1 Datamateriale fra før den socialpolitiske reform i 1997	24
7.2 Datamateriale fra efter den socialpolitiske reform i 1997	25
8.0 Analyse og diskussion	29
8.1 Delanalyse 1: Tekst	29
8.1.1 Ord og formuleringer	29
8.1.2 Tekstens struktur	44
8.1.3 Delkonklusion	46

8.2 Delanalyse 2: Diskursiv praksis	48
8.2.1 Lovteksternes intertekstualitet og interdiskursivitet	49
8.2.2 Delkonklusion	65
8.3 Delanalyse 3: Social praksis	66
8.3.1 Workfare-strategiens konstituering af 'diskurs om forebyggelse og eget-ansvar'	68
8.3.2 Workfare-strategiens konstituering af 'diskurs om hjælp til selvhjælp'	71
8.3.3 Workfare-strategiens konstituering af 'diskurs om respekt og ressourcer'	73
8.3.4 Workfare-strategiens konstituering af 'diskurs om helhedsorientering'	75
8.3.5 Delkonklusion	77
9.0 Teoretisk og analytisk udgangspunkt.....	78
9.1 Kritisk realisme som videnskabsteoretisk position	78
9.1.1 Ontologi og epistemologi.....	78
9.1.2 Kritisk realismes transitive og intransitive dimensioner.....	79
9.1.3 Generative mekanismer.....	79
9.1.4 En forklarende videnskab.....	82
9.1.5 Metodologi: Retroduktion og abstraktion	82
9.1.6 Virkelighedens stratificering.....	83
9.2 Analytisk tilgang.....	83
9.2.1 Diskursanalyse og Kritisk diskursanalyse.....	84
9.3 Undersøgelsens design.....	89
9.3.1 Kodning.....	90
9.4 Troværdighed, bekræftbarhed og overførbarehed	93
9.4.1 Troværdighed	93
9.4.2 Bekræftbarhed	93
9.4.3 Overførbarehed	94
10.0 Refleksion	96

10.1 Refleksion over undersøgelsens resultater	96
10.2 Anvendelsen af kritisk realisme som vidensskabsteoretisk position	98
10.3 Anvendelsen af kritisk diskursanalyse som analytisk metodisk tilgang	99
10.4 Forholdet mellem kritisk diskursanalyse og kritisk realisme.....	100
10.4.1 Ontologisk- og epistemologisk udgangspunkt	100
10.4.2 En kritisk orienteret undersøgelse	101
10.4.3 Mekanisters indbyrdes påvirkning	102
10.4.4 Strukturer og kontekst.....	102
11.0 Perspektivering.....	103
11.1 Implementering af den nye lovgivning i praksis.....	103
11.2 Italesættelse af mennesker med funktionsnedsættelse i aktuelt gældende ret	104
12.0 Litteraturliste	106
12.1 Artikler	106
12.2 Internetkilder	108
12.3 Lovtekster.....	108
13.0 Bilagsliste.....	110

1.0 Abstract

This thesis is about changes in articulation of welfare conditions of people with disabilities in Danish legislation, and how these changes can be contextually explained. The legislation that social workers are using in their daily work is based on discourses, which can be clear or hidden. The scientific purpose of this study is to explicate these discourses to professionals, so they can develop a reflected and critical opinion about the words and phrases in the legislation that can have a significant influence on their relationship to the client and the processing in the social work.

The study concentrates on the legislation that was applicable before and after a Danish social policy reform in 1997. With this reform some primary social legislation was transformed, which is explicit in the structure of the legislative text. As a result of the reform the provisions of law of social assistance were divided into three laws, which are titled as law of social service, law of active social policy and law of legal protection and administration in social matters.

The study is concentrated on adults with disabilities. This reduction has been made because of the explicitly changed discourses of people with disabilities that have been dominating the social field for a time. This is seen explicitly in the legislation texts, as former articulation of this group of people for example was “stupid”, when the new articulation is “persons with an impairment of physical and mental function or special social problems”.

The ontological and epistemological positions of the study will be based on critical realism. Focus will be on how underlying mechanism are influential of the expressed articulation of people with disabilities in the legislation texts.

The results of the study show that there has been a change in the articulation of the welfare conditions of people with disabilities in Danish legislation. The comparative changes in the articulation that are expressed in the legislation are categorized as follows. In the theme economic dependency is the phrase “economic or practical support” transformed to “economic support and activation”, and the purpose about “no deterioration of living conditions” is transformed to “help to self-maintenance”. About employment the phrases “reduced capability of earning” is transformed to “reduced capability of working” and “retraining” is transformed to “retraining, flexible jobs and light-jobs with wage subsidies”. In the theme institutions and residential facilities concrete provisions is transformed to general temporary provisions. About treatment the formulation “*stupid*

people” is transformed to “*people with impaired physical and mental function or special social problems*”, and in the same category the phrase “public authorities *are obliged to provide*” is transformed to “public authorities *can provide*”. About social activities for disabled persons the provision involvement of the family is transformed to activity and social life. In relation to provisions about the process in social work the phrase “*the duty of the citizen to assist*” is transformed to “*written and fast treatment, influence, prerequisite of the citizen and collaboration with the citizens*” and the formulation “*focus on other aspects of the citizen's situation*” is transformed to “*holistic approach*”.

This change in the articulation can be scientifically explained by some constituting implicit mechanisms. These mechanisms can be characterized as breaks in discourses between the legislation before and after the social policy reform. This analysis has derived these discursive breaks to be ‘discourse of prevention and responsibility’, ‘discourse of help to self-help’, ‘discourse of respect and resources’ and ‘discourse on holistic orientation’.

The Danish policy shift from welfare to workfare has been constitutive of one of the generative mechanisms that articulation of people with disabilities under the law is constituted by. This generative mechanism is 'discourse of prevention and responsibility'. The three other generative mechanisms contain ideologies that cannot solely be equated with the principles of the workfare strategy, but also with principles of the welfare strategy. This means that the latter three generative mechanisms cannot be characterized as being constituted by the shift from welfare to workfare. It can be concluded that the hegemonic struggles, have only partly resulted in a more workfare-oriented perception of people with disabilities compared to the view expressed in the legislation before the reform.

2.0 Indledning

Dette speciale omhandler ændringer i italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse i dansk sociallovgivning fra før og efter en politisk reform i 1997. Ud fra en kritisk position er min målsætning med undersøgelsen, kvalitativt at ekspliciterer hvordan ændringer i velfærdsstatens indretning har været medvirkende til forandringer i den måde som vilkår, der politisk er opstillet for mennesker med funktionsnedsættelse, kommer til udtryk i lovgivningen. Undersøgelsens problemformulering lyder således:

- ***Hvordan kommer forandringer i italesættelsen af vilkår for mennesker med funktionsnedsættelse komparativt til udtryk i dansk sociallovgivning før og efter den politiske reform i 1997?***
- ***Hvordan kan disse forandringer i italesættelsen forklares kontekstuel?***

Jeg vil i indledningens følgende afsnit uddybe og begrunde formen af denne problemformulering samt beskrive faktorer, der tydeliggør undersøgelsens relevans. Disse faktorer omhandler socialt arbejde med mennesker med en funktionsnedsættelse, eksisterende forskning på området samt transformation i den danske velfærdsstats ideologier. For læsevenlighedens skyld indgår problemformuleringen selvstændigt i afsnit 3.0.

2.0.1 Socialt arbejde med mennesker med funktionsnedsættelse

Mennesker med funktionsnedsættelse kan karakteriseres som personer, der som følge af en eller flere diagnoser, kan opleve ”*begrænsning af mulighederne for at deltage i samfundslivet på lige fod med andre*” (Bengtsson 2003:44). Denne persongruppe er i det aktuelle danske samfund synlig i det offentlige rum. Frem til slutningen af 1970erne blev mennesker med forskellige typer af handicaps isoleret fra det øvrige samfund gennem indlæggelse på særlige totalinstitutioner, der fungerede som en kopi af samfundet (Eplov et al. 2010: 23). Den øvrige befolkning begyndte at opfatte dette som nedværdigende, hvilket resulterede i en lukning af institutionerne (Ibid). Denne opfattelse blev udvidet, idet der i 1960erne og 1970erne opstod en forståelse af mennesker med handicaps og/eller en funktionsnedsættelse som personer med ligeså mange rettigheder som normalbefolkningen (Ibid:22,23). Denne opfattelse var på det tidspunkt afvigende fra historisk tidligere mere funktionalistisk orienterede forståelser, hvor persongruppen blev anset som afvigere fra normen (Ibid:21). Bevægelserne i 1960erne og 1970erne bevirkede en større inklusion af mennesker med

funktionsnedsættelse. Der er i dag et stort fokus på betydningen af den sociale indsats overfor denne gruppe mennesker i forhold til deres trivsel. Den sociale lovgivning har en signifikant rolle, idet lovgivningen opstiller bestemmelser om hvilke indsatser, der skal iværksættes (Bengtsson 2003:52). Måden hvorpå italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse kommer til udtryk i sociallovgivningen, kan være med til at afspejle definitionen af denne gruppe mennesker på makroniveau. Dette har en væsentlig betydning for de indsatser, der politisk udvikles og stilles til rådighed. Disse ændrede vilkår for mennesker med funktionsnedsættelse kan bevirke, at det er relevant at opstille en diskussion om, hvordan denne borgergruppe strukturelt italesættes i lovtekster.

2.0.2 Eksisterende forskning om mennesker med funktionsnedsættelse

SFI har udgivet en rapport om mennesker med funktionsnedsættelse (Damgaard et al. 2013). Formålet med rapporten var, *"at give et billede af levevilkår og samfundsliv for mennesker med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse (...)"* (Ibid:9). Undersøgelsens resultater viste kvantitativt, at personer med funktionsnedsættelse, sammenlignet med normalbefolkningen, hindres i deltagelse i private, fællesskabsorienterede og samfundsmæssige aktiviteter (Ibid:11,12). Funktionsnedsættelse karakteriseres i rapporten som et *"psykologisk, fysiologisk eller anatomisk tab eller anormalitet, der nedsætter specifikke funktioner"* (Ibid:35), og den kan være forårsaget af mobilitetsproblemer, sansehandicap, sygdomme, stress, fobier, angst, OCD, PTSD, depression, mani og bipolar lidelse samt dysleksi (Ibid:63).

Specialets genstandsfelt vil have fokus på en tilsvarende personkreds. Jeg vil især rette opmærksomheden mod den gruppe af mennesker med funktionsnedsættelse som lovgivningen opstiller indsatser overfor, og som en følgevirkning af at være funktionsnedsat kan opleve vanskeligheder ved at klare hverdagen på almindelige vilkår eksempelvis i forhold til beskæftigelse, bolig, sociale aktiviteter etc. SFI-rapporten har diskuteret, hvordan personkredsen blev hæmmet i at deltage i samfundslivet. Et relevant tema som ikke diskuteres, er hvordan vilkårene for personkredsen diskursivt kommer til udtryk i lovgivningen, og hvilke konsekvenser dette har. Jeg vil makro-orienteret forsøge at undersøge dette aspekt, og jeg vil derfor i følgende afsnit redegøre for aspekter i dansk sociallovgivning med relevans for italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse.

2.0.3 Beskæftigelsespolitisk transformation fra welfare til workfare

Dansk socialt arbejde med mennesker med funktionsnedsættelse har ofte udgangspunkt i lovgivning, hvor socialarbejdere træffer afgørelser og tilrettelægger sagsbehandlingen med hjemmel i gældende ret. Den aktuelle sociallovgivning er opbygget således, at forskellige socialfaglige områder er adskilt. Dette kommer eksempelvis til udtryk i serviceydelser i serviceloven, økonomiske ydelser i aktivloven, processuelle bestemmelser i retssikkerhedsloven etc. Denne opdeling har sit udspring i en politisk reform i 1997. Reformen blev gennemført som konsekvens af, at der i 1990'erne skete et socialpolitisk ideologisk skift i Danmark. På dette tidspunkt opstod en erkendelse af, at mange borgere passivt modtog offentlige ydelser, hvilket blev opfattet som problematisk, og politiske beslutninger om en transformation af beskæftigelsessystemets indretning kom i fokus. Ønsket om ændringer medførte et øget fokus på individets eget ansvar, hvilket blandt andet blev afspejlet i indførelse af modydelser. For at kunne modtage offentlige ydelser fra staten, skulle borgeren aktivt tage imod et beskæftigelsesfremmende tilbud anvist af de offentlige myndigheder (Larsen 1998:103).

Jacob Torfing har beskrevet denne politiske ændring, som et skift i den danske velfærdsstat fra en Keynesiansk welfare nationalstat til et Schumpeteriansk workfare postnationalt regime (Torfing 2004:26,27). Torfing karakteriserer idealtypisk welfare som en universalistisk orienteret velfærdsstat, der er baseret på omfordelende rettigheder, passive bestemmelser funderet i sikkerhedssystemer, ubetingede rettigheder, næsten ingen forpligtelser for borgeren samt generøse forsørgelsesydelser (Ibid:25, Torfing 1999:8). Denne type velfærdsstat havde som mål, at sikre borgernes *"leveniveau og dermed mulighed for reproduktion af arbejdskraften gennem deltagelse i masseforbruget"* (Torfing 2004:25). Modsat karakteriseres idealtypen af workfare-regimet som aktive bestemmelser og betingede rettigheder forbundet med forpligtelser til at deltage i foranstaltninger, som hjælper til at opnå deltagelse på arbejdsmarkedet (Ibid.). Overordnet handler workfare om, at bringe borgere uden forsørgelse i beskæftigelse (Ibid:41). Dette beskriver Torfing således:

"(...) rationalet bag velfærdsstaten [er] ikke længere "de-kommodificering" ("af-vareliggørelse" defineret som forsørgelsesordninger, der sikrer borgernes leveniveau uafhængigt af deres succes på arbejdsmarkedet), men snarere "re-kommodificering" ("af-vareliggørelse" defineret som en betoning af borgernes selvforsørgelse gennem arbejdsmarkedsdeltagelse)" (Ibid:28,29).

Indretningen af den danske velfærdsstat, efter indførelsen af principperne fra workfare-strategien, koncentrerede sig ikke længere om at borgere, som ikke led et indkomststab, kunne skifte mellem beskæftigelse, men havde snarere fokus på, at indrette det offentlige system således, at ledige borgere hurtigt fik mulighed for at indtræde på arbejdsmarkedet (Ibid:29). Workfare-strategien kan politisk opfattes og anvendes på forskellige måder. En paternalistisk orientering anser workfare-strategiens formål for at være, at tvinge ledige borgere i arbejde. Hvis borgerne ikke tager imod et arbejde, kan de offentlige myndigheder tilbagetrække ydelsen (Larsen & Møller 1998:27). En liberal orientering argumenterer for, at en aktiv beskæftigelsespolitik er med til at frigøre borgeren fra en passiv modtagelse af offentlige ydelser (Ibid.). Dette følges op af en optimistisk forståelse om, at individet anses for at være et aktivt væsen, som ønsker at deltage. De borgere, som ikke har tilstrækkelige ressourcer til aktiv deltagelse, hvilket eksempelvis kan gælde mennesker med funktionsnedsættelse, skal have hjælp til at opnå dette (Ibid.).

Torfig karakteriserer den danske velfærdsstat efter reformen i 1997, som en offensiv, neo-statistisk workfare strategi (Torfig 1999:17). Denne type workfare-strategi bygger på:

"(...) a state-guided approach to societal reorganization through interventions seeking to regulate the market. Framework laws, modernization, new public management and increased competition within the public sector (...)" (Ibid:8).

Danske regerings strategier har frigjort workfare fra dets neoliberale oprindelse, så den indrettes efter den danske socialpolitiske kontekst (Ibid:17). Den danske workfare-strategis offensive orientering eksemplificerer Torfig blandt andet gennem politiske strategier som aktivering frem for lønreduktion, forbedring af lediges evner og arbejds erfaring frem for at øge deres mobilitet og jobsøgningseffektivitet, opkvalificering og uddannelse frem for at arbejde for fordele, hjælp til selvhjælp frem for kontrol og sanktion samt flere inkluderende beskæftigelsesprogrammer (Ibid.).

En konsekvens af det politiske ideologiskift var, at sociallovgivningens struktur blev ændret. Inden reformens gennemførelse var bistandsloven én af de primære anvendte lovtekster i socialt arbejde. Et af formålene med vedtagelsen af denne lov i 1976 var forenkling af det administrative system, så en borger, der havde behov for hjælp, kun skulle henvende sig ét sted. Med dette princip indførtes det enstrengede system, hvor der før havde eksisteret mange forskellige sociale instanser. Reformen medførte at de samlede bestemmelser i bistandsloven blev adskilt i henholdsvis serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven. Reformen blev blandt andet gennemført idet bistandslovens

”fokusering på det generelle og det brede viste sin svaghed” (Larsen & Møller 1998:302). Dette betød, at lovens universelle bestemmelser, som skulle modvirke forskelsbehandling af visse borgergrupper, fik den modsatte effekt, idet samfundets svageste gruppers problemer blev *”tilsidesat til fordel for generelle tilbud til den brede befolkning”* (fremsat lovforslag om serviceloven:31).

Torfinng påpeger at den danske velfærdsstat ikke udelukkende er indrettet efter workfare-principper, men at den ovenstående opdeling mellem welfare og workfare er idealtypisk (Torfinng 2004:28). Jeg er i undersøgelsen opmærksom på dette, men for at fremhæve mine pointer, vil jeg i analysen primært tage udgangspunkt i skiftet fra welfare som én idealtipe til workfare som en anden idealtipe.

2.1 Problemstilling

Med udgangspunkt i den socialpolitiske reform i 1997, vil jeg i dette speciale kvalitativt undersøge hvordan mennesker med funktionsnedsættelse blev italesat i sociallovgivning før og efter reformen. Med fokus på hvordan italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse kommer til udtryk i lovteksterne, vil jeg i denne undersøgelse forsøge at klarlægge hvilke faktorer og mekanismer, som har haft betydning i forhold til produktionen af disse tekster.

Udgangspunktet for undersøgelsen er, at der er sket en eksplicit forandring i italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse i den pågældende lovgivning. Dette kommer til udtryk gennem anvendelsen af ordet ”åndssvag” inden reformen, og anvendelsen af formuleringen ”personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer” i lovgivningen efter reformen. Jeg vil ikke lave en redegørende undersøgelse, hvor jeg ekspliciterer eksisterende teoretisk viden om genstandsfeltet. Jeg vil derimod holde fokus på hvordan italesættelsen *kommer til udtryk* i lovteksterne, og om denne italesættelse eventuelt er forenelig med teoriernes indhold.

For at afgrænse genstandsfeltet, vil jeg koncentrere undersøgelsen om personer over 18 år med en funktionsnedsættelse. Lovgivningen indeholder mange bestemmelser om børn med funktionsnedsættelse, men idet dette har indhold nok til at være et videnskabeligt emne for sig selv, har jeg valgt at udelade dette, og rette fokus mod voksne med funktionsnedsættelse. Denne afgrænsning er yderligere gjort, idet der er sket flest væsentlige ændringer i reglerne på voksenområdet (fremsat lovforslag om serviceloven:32).

En central faktor i forhold til relevansen for undersøgelsen af, hvordan italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse kommer til udtryk er, hvordan lovgivningens formuleringer modtages af professionelle aktører i praktisk socialt arbejde. Mange forskellige forhold kan spille ind i forhold til dette. Nedenfor vil jeg redegøre for to faktorer, som kan have betydning. Disse faktorer er socialpolitikken indflydelse i socialt arbejde, og aktørers internalisering af eksisterende normer. Der kan være mange andre elementer som spiller ind, men disse to er især relevante for specialets genstandsfelt.

2.1.1 Socialpolitikken indflydelse på socialt arbejde

Politik har en betydningsfuld rolle i forhold til italesættelsen af sociale problemer og socialt arbejde. Meeuwisse og Swärd påpeger i forbindelse med dette, at *"politik skabes eller reproduceres [gennem] en række antagelser om problemer og deres løsning"* (Meeuwisse & Swärd 2004:44). Italesættelsen af sociale problemer i en bestemt kontekst¹ kommer implicit eller eksplicit til at fremgå i denne konteksts lovgivning. Disse antagelser om sociale problemer er ofte udviklet over en lang tidsmæssig periode, og de aktuelle og gældende italesættelser kan ses som et produkt af tidligere historisk gældende opfattelser og diskurser. I forhold til dette skriver Hansen (2010), at *"det sociale arbejdes felt er en historisk og relationel konstruktion. Det er et produkt af mere eller mindre institutionaliserede kampe om, hvad socialt arbejde er"* (Hansen 2010:149). Italesættelserne og opfattelserne i tidligere historiske perioder har dermed en betydning for den aktuelle samfundsmæssige italesættelse af sociale problemer (Meeuwisse & Swärd 2004:43), som også omhandler italesættelser om mennesker med funktionsnedsættelse. Denne historiske påvirkning kan have som konsekvens, at aktørerne i det aktuelle samfund forstår den gældende opfattelse og italesættelse af sociale problemer som en selvfølgelighed, der ikke opstilles diskussioner om eller reflekteres over (Järvinen et al. 2004:16). Der er mulighed for, at aktørernes adfærd ubevidst konstitueres af disse italesættelser (Meeuwisse & Swärd 2004:46), idet lovgivning har en væsentlig rolle i praktisk socialt arbejde.

2.1.2 Aktørers internalisering af eksisterende normer i socialt arbejde

Denne selvfølgelighed er blandt andet beskrevet af Berger og Luckmann (1966), der beskriver samfundet som bestående af en dialektisk proces, der er sammensat af eksternalisering, objektivisering og internalisering (Berger & Luckmann 1966:153). I en videnskabelig analyse af samfundet skal alle disse forhold inddrages, men med udgangspunkt i specialets genstandsfelt, vil

¹ Eksempelvis den danske nationale kontekst

følgende koncentrere sig om internalisering. Berger og Luckmann definerer internalisering, som en socialiseringsproces hvor individet overtager den eksisterende virkelighed (Ibid:154), hvilket følgende citat uddyber:

”Det at man umiddelbart forstår eller tolker en objektiv begivenhed som meningsfuld, det vil sige, opfatter den som et udtryk for en andens subjektive processer, der derved bliver subjektivt meningsfulde for mig” (Ibid:153).

Socialisering defineres som en form for styring, der er med til at lede individet ind i det eksisterende samfund (Ibid:154). Individet bliver i sin udvikling primærsocialiseret og sekundærsocialiseret. Primærsocialisering henviser til den første socialisering i individets barndom (Ibid.), mens den sekundære socialisering henviser til *”enhver senere proces, der styrer et allerede socialiseret individ ind i nye sektorer af samfundets objektive verden”* (Ibid:154). I begge former for socialisering bliver individet socialiseret til, at forstå det eksisterende samfund, og at gøre samfundet til sit eget (Ibid.). Sekundærsocialiseringen foregår ved at individet internaliseres ind i *”institutionelle sub-verdener”* (Ibid:162). Når individet indtræder i disse, internaliserer vedkommende subverdenens specifikke måder at forstå og tolke verden på, hvilket blandt andet kommer til udtryk gennem det ordforråd, der benyttes (Ibid.). Individets bevidsthed forstås ikke som tabula rasa, idet vedkommendes overtagelse af den objektive virkelighed forstås som en original proces, hvor individet med udgangspunkt i primærsocialiseringen ikke overtager, men internaliserer det som vedkommende subjektivt forudsætter, at den andens holdning er (Ibid:154,156).

Med udgangspunkt i Berger og Luckmanns terminologi, kan der argumenteres for, at professionelle aktører sekundærsocialiseres, når de indtræder i det socialfaglige felt. I kraft af deres primærsocialisering, overtager aktørerne individuelt normer, definitioner, fremgangsmåder etc. som eksisterer i feltet. Disse er ikke nødvendigvis de mest hensigtsmæssige, og der kan opstå problematiske forhold hvis aktørerne ikke er bevidste om denne internalisering, og dermed ikke reflekterer over de holdninger og ideologier som vedkommende overtager i sit arbejde.

I forhold til specialets genstandsfelt, kan der derfor opstå en risiko for, at socialfaglige aktører internaliserer eksisterende definitioner af og holdninger til mennesker med funktionsnedsættelse. Det kan derfor være relevant at eksplicitere denne internalisering, og hvilke ideologiske faktorer, der er gældende i det socialfaglige felt inden for denne specifikke borgergruppe. Jeg vil derfor

undersøge hvordan og hvorfor ændring af italesættelsen af denne gruppe mennesker finder sted i lovgivningen, som er ét af fundamentene for socialfaglig praksis.

2.2 Genstandsfeltets relevans i det socialfaglige felt

Med udgangspunkt i ovenstående er genstandsfeltet for dette speciales undersøgelse en eksplicitering af hvilke forandringer i italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse, der findes i dansk sociallovgivning, og baggrunden for hvorfor disse eksisterer. Genstandsfeltet er relevant at undersøge, idet professionelle aktører *”ikke alene kan anskues som et individ i mødet med borgeren, men som strukturelt formet af de logikker, rationaler og kampe, der dominerer i det sociale arbejdes felt”* (Hansen 2010:151,152). Hansen (2010) skriver, at professionelle aktører ikke har mulighed for at ændre på disse logikker og rationaler, men at eksplicitering af forholdene gennem forskningsmæssige undersøgelser kan have en betydning (Ibid:154).

2.3 Strukturel forklaring

Formålet med denne kvalitative undersøgelse er, at rette et kritisk blik på diskurser i dansk sociallovgivning, og specialets videnskabsteoretiske vinkel vil i den forbindelse være kritisk realistisk. Med udgangspunkt i denne tradition vil jeg belyse hvilke diskurser, der kan fremtræde i danske sociallovgivning, samt forklare deres eksistens. Jeg anvender bevist termen *forklare*, idet jeg ikke vil forsøge at forstå sociale aktørers subjektive positioner og holdninger til italesættelsen, men derimod forklare hvilke mekanismer, der påvirker lovteksters udformning, og som er med til at vise hvorfor italesættelsen er indrettet som den er. Typen af forklaring vil være strukturel, idet jeg vil forklare fænomener og begivenheder med udgangspunkt i strukturelle forhold (Ejrnæs & Guldager 2010:43). Denne forklaringstype anvendes som følge af min antagelse i ovenstående problemstilling om, at socialfaglige aktører uden kritisk refleksion kan internalisere eksisterende normer, og dermed eksisterende italesættelser af mennesker med funktionsnedsættelse. Det er således relevant at iværksætte en strukturel undersøgelse idet

”sociale strukturer spiller en vigtig rolle i forståelsen af, hvorfor sociale aktører (...) handler, som de gør. Strukturer determinerer ikke handling absolut, men betinger den (...), samtidig med, at de selv er betinget af aflejringer fra fortidige handlinger”
(Andersen 2007:38-39).

En strukturel forklaring er relevant for dette speciales genstandsfelt, idet denne forklaringstype ofte behandler fænomener på makroniveau (Ejrnæs & Guldager 2010:26). Jeg vil som nævnt ikke rette

fokus mod individers holdninger til genstandsfeltet, men undersøge hvilke strukturelle faktorer, som er konstituerende for italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse. Dette vil jeg blandt andet gøre ved, at undersøge strukturens *”kausale (...) mekanismer, som genererer empirisk observerbare effekter”* (Ibid.).

2.4 Min forforståelse

Min forforståelse om genstandsfeltet er, at der i lovgivningen eksisterer usynlige faktorer, som påvirker socialfaglige aktørers adfærd, idet lovgivningen er udviklet og udformet ud fra historiske samfundsmæssige tendenser og diskurser om sociale problemer. Det er relevant at begrebsliggøre disse diskurser, så socialarbejdere får mulighed for at kunne anlægge et kritisk blik herpå, og så disse aktører kan få en større forståelse for den lovgivning, som er grundlag for det arbejde de udfører. På denne måde kan uhensigtsmæssige fraser som ”sådan gør vi bare her” undgås i praksis.

Jeg vil ikke foretage undersøgelsen fordi jeg mener, at socialarbejdere i praksis ikke gør et godt stykke arbejde. Jeg vil forsøge at blottlægge nogle ubekendte faktorer, så socialarbejdere kan få en mere eksplicit viden om *hvorfor* de gør tingene som de gør.

Min antagelse inden undersøgelsens start er, at der ved den socialpolitiske reform i 1997 har foregået en række hegemoniske kampe² i forhold til indførelse af ideologier fra workfare-strategien i den danske velfærdsstat. Disse hegemoniske kampe har jeg en antagelse om, har været konstituerende for, at italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse er forandret. Et af formålene med undersøgelsen er derfor kritisk, at undersøge om denne ændring har fundet sted, og om hvilke faktorer fra det beskæftigelsespolitiske skift, der har været med til at påvirke diskursen om mennesker med funktionsnedsættelse.

² Jeg tager udgangspunkt Norman Faircloughs definition af hegemoniske kampe, som karakteriserer begrebet som konstruerede alliancer, hvor en vis opfattelse af et fænomen defineres som mere gyldig end andre opfattelser (Fairclough 1992:92). Dette vil blive uddybet i afsnit 9.2.1.

3.0 Problemformulering

På baggrund af ovenstående beskrivelse af genstandsfelt og problemstilling, lyder specialets problemformulering således:

- *Hvordan kommer forandringer i italesættelsen af vilkår for mennesker med funktionsnedsættelse komparativt til udtryk i dansk sociallovgivning før og efter den politiske reform i 1997?*
- *Hvordan kan disse forandringer i italesættelsen forklares kontekstuel?*

4.0 Læsevejledning

For at øge forståelsen for undersøgelsen, vil jeg i dette afsnit beskrive dispositionen for specialets resterende afsnit. Specialet er struktureret således, at undersøgelsens resultater præsenteres tidligt. Resten af opgaven vil tage udgangspunkt i, hvordan disse resultater er blevet udledt.

I afsnit 5 vil jeg i en begrebsafklaring redegøre for hvilke tolkninger og betydninger jeg tillægger gennemgående nøglebegreber i opgaven. Dette vil jeg gøre for at præcisere hvilken forståelse, der skal tillægges de forskellige begreber.

I afsnit 6 vil undersøgelsens resultater blive præsenteret. Disse resultater danner som nævnt grundlag for resten af specialets afsnit.

I afsnit 7 vil jeg beskrive undersøgelsens empiriske grundlag, som vil bestå af lovtekster og forarbejderne hertil. Jeg vil i afsnittet uddybe hvilke udsnit af teksterne jeg vil anvende som datamateriale.

I afsnit 8 vil jeg fremlægge hvordan jeg har ræsonneret frem til undersøgelsesresultaterne i afsnit 6. Afsnittet indeholder specialets analytiske fremgangsmåde, som vil være delt op i tre underafsnit. Afsnit 8.1 vil indeholde en analyse af lovtekster, afsnit 8.2 vil omhandle en diskussion om hvordan lovteksterne er produceret, og afsnit 8.3 vil omhandle en diskussion om hvordan den samfundsmæssige kontekst kan have indflydelse på lovteksternes formuleringer.

Afsnit 9 vil indeholde en beskrivelse af hvilke teoretiske og metodiske præmisser, som analysen i afsnit 8 tager udgangspunkt i. Afsnittet vil indeholde en beskrivelse af undersøgelsens videnskabsteoretiske position, og en redegørelse for undersøgelsens metodiske tilgang og kodningsproces.

I afsnit 10 vil jeg foretage en kritisk refleksion over undersøgelsesresultaterne, samt anvendelsen af kritisk realisme og kritisk diskursanalyse som teoretiske og metodiske præmisser.

Afsnit 11 vil indeholde en perspektivering i forhold til undersøgelsens resultater. Jeg vil her lægge vægt på hvilken betydning undersøgelsens resultater kan have for den aktuelle socialfaglige praksis.

Afsnit 12 og 13 vil indeholde en litteraturliste og en bilagsliste.

5.0 Begrebsafklaring

I dette afsnit vil jeg præcisere definitionen af væsentlige nøglebegreber, som jeg gennemgående anvender i specialets afsnit. Denne begrebsafklaring skrives for, at give læseren en større forståelse for indholdet i opgaven. Begrebsafklaringerne vil blive beskrevet alfabetisk.

Aktører: når jeg anvender betegnelsen 'aktør' henviser jeg både til mikro-, meso- og makroniveau. På mikro- og mesoniveau er dette enkeltindivider og grupper af individer. På makroniveau er der primært tale om organisationer og politiske partier.

Idealtypisk: Jeg anvender dette begreb i forhold til det beskæftigelsespolitiske skift fra welfare til workfare i den danske velfærdsstat. Med idealtipe henviser jeg til den rene form af welfare eller workfare, hvilket jeg ligesom Jacob Torfing (Torfing 2004:24,28), anvender som udgangspunkt i min analyse. Det skal derfor understreges, at jeg er vidende om, at den danske velfærdsstat ikke fra den ene dag til den anden har skiftet sine ideologiske principper fra welfare til workfare, men jeg har valgt at anvende idealtyperne idet jeg ud fra dette, vil kunne foretage en mere kategoriseret analyse, som fremhæver det komparative sigte med undersøgelsen.

Italesættelse: Dette begreb defineres i Den danske ordbog (DDO) som, at udtrykke et fænomen ved hjælp af ord. Jeg vil anvende den samme mening med begrebet. Jeg vil dog udvide betydningen, idet jeg karakteriserer italesættelse af et fænomen som udtryk for bredere fænomener såsom ideologier, definitioner, diskurser etc. om eksempelvis vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse.

Mennesker med funktionsnedsættelse: Jeg anvender denne betegnelse om personer, der oplever barrierer i forhold til at indgå i samfundets almindelige vilkår såsom arbejde, bolig, sociale aktiviteter etc. Funktionsnedsættelsen skal være i en grad, som bevirker, at disse personer er med i den juridisk definerede personkreds om, at kunne få hjælp fra de sociale myndigheder. Når jeg i specialet refererer til mennesker med funktionsnedsættelse, vil jeg tage udgangspunkt i personkredsen i SFI-rapporten i afsnit 2.0.2. Funktionsnedsættelse karakteriseres derfor som psykologiske og/eller fysiologiske forhold, der nedsætter personens funktionsevne eksempelvis i forhold til at arbejde. Funktionsnedsættelsen kan både karakteriseres som fysisk og psykisk betinget.

Konkrete diagnoser i forbindelse med denne betegnelse kan være mobilitetsproblemer, sansehandicap, sygdomme, stress, fobier, angst, OCD, PTSD, depression, mani og bipolar lidelse samt dysleksi. Jeg vil have fokus med den persongruppe, som har en svær grad af funktionsnedsættelse.

Offentlige myndigheder/det offentlige system: Jeg anvender denne betegnelse for alle instanser indenfor det socialfaglige felt, som er offentlige. Dette gælder især organisationer, institutioner og virksomheder, der har en myndighedsopgave hvilket blandt andet gælder socialcentre, socialpsykiatriske enheder, organisationer som aktuelt kaldes jobcentre etc. Disse aktører er relevante at inddrage i undersøgelsen, idet de har den juridiske kompetence til at træffe afgørelse i en borgers sag. De anvender derfor den lovgivning, som indgår som datamateriale i undersøgelsen.

Offentlige ydelser: Jeg henviser med denne betegnelse til alle typer af økonomiske ydelser til borgere fra de offentlige myndigheder.

Sociallovgivning: Med dette begreb henviser jeg til alt lovgivning, der indeholder bestemmelser om sociale rettigheder. Med sociale rettigheder tager jeg udgangspunkt i Kirsten Ketchers definition, som karakteriseres som bestemmelser, *"der vedrører den enkeltes mulighed for at leve sit liv på vilkår, der svarer til, hvad der er rimeligt og acceptabelt i et velfærdssamfund som det danske"* (Ketcher 2008:23).

Vilkår: Med brugen af begrebet vilkår, henviser jeg til ydre omstændigheder for mennesker med funktionsnedsættelse, hvilke er determinerende for hvordan noget skal foregå og udvikle sig. I sammenhæng med specialets genstandsfelt, anvender jeg begrebet som en samlet betegnelse for de politiske og juridiske rettigheder som mennesker med funktionsnedsættelse har.

6.0 Undersøgelsens resultater

I dette afsnit vil jeg redegøre for undersøgelsens resultater. Disse resultater vil danne grundlag for specialets følgende afsnit.

Den socialpolitiske reform i 1997 medførte en transformation af den sociale lovgivnings struktur fra bistandsloven til serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven. Denne forandring indebar en række forandringer i den måde som vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse blev italesat på i lovgivningen.

Forandringerne kommer i lovteksterne til udtryk på forskellige områder, som har relevans for mennesker med funktionsevne enten i forhold til deres hverdag, eller i forhold til behandlingen af deres sag hos de offentlige myndigheder. Disse områder betegnes som forsørgelse, beskæftigelse, institutioner og botilbud, behandling, socialt orienterede aktiviteter, medbestemmelse og borgerinddragelse samt helhedsorientering. Generelt for disse områder kommer følgende ændringer i italesættelsen for vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse komparativt til udtryk i lovgivningen fra før og efter reformen:

Tema	Før reformen	Efter reformen
Forsørgelse	Hjælpens indhold: økonomisk eller praktisk hjælp	Hjælpens indhold: kontanthjælp og aktivering
	Formål: ingen forringelse af levevilkår	Formål: hjælp til at kunne klare sig selv
Beskæftigelse	Nedsat erhvervsevne	Begrænsninger i arbejdsevne
	Revalidering	Revalidering, fleksjob og skånejob med løntilskud
Institutioner og botilbud	Konkrete tilbud	Generelle midlertidige tilbud
Behandling	Åndssvage	Personer med nedsat fysisk og psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer.
	De offentlige myndigheder er forpligtet til at give tilbud	De offentlige myndigheder kan give tilbud

Socialt orienterede aktiviteter	Inddragelse af familien i indsatsen	Aktivitets- og samværstilbud
Medbestemmelse og borgerinddragelse	Pligt til at medvirke	Skriftlig og hurtig behandling
		Indflydelse
		Borgerens forudsætninger
		Samarbejde med borgeren
Helhedsorientering	Fokus på andre forhold i borgerens situation	Helhedsorientering

En anden diskursiv forandring, som komparativt kommer til udtryk i lovteksterne, omhandler lovenes og bestemmelsesernes struktur. Konsekvenserne af at bistandsloven blev transformeret til serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven var, at der i lovteksterne kom et øget fokus til udtryk om borgerens eget ansvar og udsatte voksne borgergrupper. Mennesker med funktionsnedsættelse blev som følge af dette italesat på en paradoksal måde. Idet lovgivningen efter strukturændringen udtrykte et større fokus på borgerens eget ansvar, hvilket inkluderede mennesker med funktionsnedsættelse, blev der i lovgivningen udtrykt en opfattelse af denne borgergruppe som ressourcerige mennesker, der kunne tage vare på sig selv. Omvendt kan koncentrationen af bestemmelser om udsatte voksne, være med til at vise, at der efter reformen eksisterede en opfattelse af mennesker med funktionsnedsættelse, som borgere, der ikke havde tilstrækkelige ressourcer til at klare sig i samfundet på almindelig vis.

En komparativ analyse af lovteksterne fra før og efter reformen viser, at disse forandringer kan være konstitueret af en række generative mekanismer. Disse generative mekanismer kan karakteriseres som forskellige diskurstyper om mennesker med funktionsnedsættelse. Diskurstyperne kan betegnes som generative mekanismer, idet de i størst grad kom til udtryk i lovteksterne efter reformen, og dermed var gældende efter reformen var sket. Dette betyder, at bestemmelserne i lovgivningen inden reformen ikke i samme grad, gennem sine formuleringer, udtrykker en eksistens af disse diskurstyper. Forandringen af italesættelsen af vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse viser derfor, at nye diskurstyper har vundet indpas om denne persongruppe i lovgivningens formuleringer som følge af reformen i 1997, hvilket har påvirket måden som mennesker med funktionsnedsættelse italesættes på.

De typer af diskurser, som kommer til udtryk i serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven, og som ikke kommer til udtryk i bistandsloven er følgende:

- 'Diskurs om forebyggelse og ansvar'
- 'Diskurs om hjælp til selvhjælp'
- 'Diskurs om respekt og ressourcer'
- 'Diskurs om helhedsorientering'

Idet der er tale om forandringer, kan disse karakteriseres som generative mekanismer, der har været konstituerende for måden som mennesker med funktionsnedsættelse italesættes på i lovgivningen efter reformen. Hvis lovteksterne udtrykte, at diskurstyperne også havde eksisteret inden reformen, kunne de ikke beskrives som konstituerende faktorer, idet de ikke ville kunne forklare *forandringerne* i italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse, idet måden denne persongruppe ville blive opfattet på, i så fald ville være den samme før og efter reformen, hvilket lovteksterne ikke giver udtryk for.

Begrundelsen for at disse generative mekanismer var til stede under reformen kan kun delvist forklares ud fra det beskæftigelsespolitiske skift fra welfare til workfare, som var til stede i tiden omkring reformen. Det beskæftigelsespolitiske skift fra welfare til workfare er idealtypisk set derfor konstituerende for nogle af de generative mekanismer, som har været konstituerende for ændringen af italesættelsen af vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse i lovgivningen under den socialpolitiske reform i 1997.

Det beskæftigelsespolitiske skift fra welfare til workfare i den danske velfærdsstat har eksplicit været konstituerende for én af de generative mekanismer, som italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse efter lovgivningen er konstitueret af. Denne generative mekanisme er 'diskurs om forebyggelse og eget-ansvar'. De tre øvrige generative mekanismer, som betegnes som 'diskurs om hjælp til selvhjælp', 'diskurs om respekt og ressourcer' samt 'diskurs om helhedsorientering' indeholder opfattelser om mennesker med funktionsnedsættelse, som ikke udelukkende kan sidestilles med principperne i workfare-strategien, men som også kan sidestilles med principperne i welfare-strategien.

Disse tre generative mekanismer kan dermed ikke karakteriseres som værende konstitueret af skiftet fra welfare til workfare.

Det kan konkluderes, at de hegemoniske kampe, kun delvist har resulteret i en mere workfare-orienteret opfattelse af mennesker med funktionsnedsættelse sammenlignet med den opfattelse, der kom til udtryk i lovgivningen inden reformen. Dette har som konsekvens at denne borgergruppe forstås som ressourcerige individer, der aktivt har mulighed for, at deltage i det almindelige samfund. Samtidig eksisterer der fortsat en opfattelse af mennesker med funktionsnedsættelse, som afvigere og som personer, der ikke kan klare sig selv. Begge forståelser kan være i modstrid med den selvopfattelse som individet med en funktionsnedsættelse har, hvilket kan påvirke relationen mellem aktørerne i en socialfaglig indsats. De tre sidstnævnte generative mekanismer må således være konstitueret af andre samfundsmæssige faktorer, som ligger udenfor dette speciales genstandsfelt. De bestemmelser i lovteksterne, som indeholder italesættelser af vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse, udtrykker derfor i overvejende grad en anden tendens, end den som Jacob Torfing udleder i sine analyser om det beskæftigelsespolitiske skift i den danske velfærdsstat.

7.0 Datamateriale

Ovenstående undersøgelsesresultater er udledt gennem analyse af lovgivningsmateriale, som jeg vil redegøre for i dette afsnit. I undersøgelsen af hvordan italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse kommer til udtryk i lovgivning fra før og efter den socialpolitiske reform i 1997, har jeg anvendt følgende lovtekster som empirisk grundlag:

- Lov om social bistand
- Lov om social service
- Lov om aktiv socialpolitik
- Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Disse lovtekster er inddraget på grund af bistandslovens transformation til serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven jævnfør afsnit 2.0.3.

Jeg har udvalgt relevante kapitler fra lovteksterne. I disse kapitler indgår bestemmelser, som omhandler regler, der indeholder en specifik italesættelse om mennesker med funktionsnedsættelse. For at fortage en mere nuanceret undersøgelse, er generelle bestemmelser med retsvirkning for samfundets borgere, inklusive mennesker med funktionsnedsættelse, også anvendt.

Jeg har anvendt lovene som primært datamateriale, og forarbejderne hertil som supplerende datamateriale. Det betyder, at jeg analytisk har anvendt konkrete uddrag fra lovene, mens jeg har understøttet betydningen af disse uddrag i forarbejderne. Forarbejderne er inddraget idet disse består af tekster, som er grundlaget for udformningen af loven. Forarbejderne indeholder *”ofte meget detaljerede og fyldige forklarende bemærkninger, der udarbejdes i forbindelse med et lovforslag”* (Andersen 2006:55). Forarbejdernes formuleringer er nuancerede uddybninger af lovteksternes korte og præcise formuleringer, hvilket kan hjælpe til at afklare tvivl om sproglige nuancer (Ibid.). Ved at inddrage disse som datamateriale, får jeg bedre mulighed for, at tage udgangspunkt i de formål, som de pågældende lovgivningsproducenter har haft i udformningen af lovgivningen, frem for at jeg blot tilrettelægger analysen ud fra min egen tolkning af lovtekstens ord og formuleringer.

7.1 Datamateriale fra før den socialpolitiske reform i 1997

Den anvendte lovgivning, som var gældende før reformen i 1997, er:

- Lov nr. 333 af 19. juni 1974 om social bistand

Populærtitlen for denne lov var bistanndsloven, hvilket er den betegnelse jeg vil anvende i specialet. Bistanndsloven blev indført i 1976. Dens formål var blandt andet at samle en række love, for at skabe en forenkling af den sociale lovgivning og af det sociale system. For at afgrænse datamaterialet til specialets genstandsfelt, har jeg udledt relevante udsnit af loven. Da genstandsfeltet er mennesker med funktionsnedsættelse over 18 år, har jeg ikke inddraget regler som omhandler børn og unge i datamaterialet. De kapitler, der anvendes fra bistanndsloven er:

- Kapitel 1: Det offentliges forpligtelser over for den enkelte
- Kapitel 2: Den enkeltes forpligtelser over for det offentlige
- Kapitel 4: Klageadgang m.v.
- Kapitel 5: Oplysningspligt og straffebestemmelser
- Kapitel 6: Tilbagebetaling
- Kapitel 7: Almindelige regler om rådgivning m.v.
- Kapitel 9: Forbigående hjælp
- Kapitel 10: Varig hjælp
- Kapitel 11: Hjælp i særlige tilfælde
- Kapitel 12: Praktisk bistand i hjemmet
- Kapitel 13: Hjælpebidler m.v.
- Kapitel 16: Institutioner under kommunerne
- Kapitel 17: Institutioner under amtskommunerne
- Kapitel 18: Institutioner under staten

For at kunne lave en dybdegående kvalitativ analyse af de valgte kapitler fra bistanndsloven, har jeg inddraget forarbejderne til loven som datamateriale. Disse forarbejder består af:

- Betænkning nr. 543 fra 1969: Socialreformkommissionens 1. betænkning: *Det sociale tryghedssystem: Struktur og dagpenge*
- Betænkning nr. 664 fra 1972: Socialreformkommissionens 2. betænkning: *Det sociale tryghedssystem: Service og bistand.*

7.2 Datamateriale fra efter den socialpolitiske reform i 1997

Gældende lovgivning efter den socialpolitiske reform i 1997, som jeg har anvendt som datamateriale, består af:

- Lov nr. 454 af 10/06/1997: Lov om social service.
- Lov nr. 455 af 10/06/1997: Lov om aktiv socialpolitik.
- Lov nr. 453 af 10/06/1997: Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Populærtitlerne for disse lovgivninger er serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven. Jeg vil anvende disse titler i specialets afsnit.

Idet undersøgelsen har koncentreret sig om voksne mennesker med funktionsnedsættelse, har jeg fra disse love udeladt bestemmelser, der omhandler børn og unge. Datamaterialet fra efter reformen består derfor af følgende kapitler:

- Serviceloven:
 - Kapitel 1: Formål
 - Kapitel 2: Rådgivning
 - Kapitel 11: Almene tilbud
 - Kapitel 12: Formål
 - Kapitel 13: Rådgivning
 - Kapitel 14: Personlig hjælp, omsorg og pleje m.v.
 - Kapitel 15: Dækning af nødvendige merudgifter
 - Kapitel 16: Behandling m.v.
 - Kapitel 17: Beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud
 - Kapitel 18: Botilbud
 - Kapitel 19: Hjælpemidler, boligindretning og befordring
 - Kapitel 21: Magtanvendelse
 - Kapitel 22: Sagsbehandling og brugerindflydelse
 - Kapitel 24: Betaling og tilbagebetaling
 - Kapitel 25: Klage og domstolsprøvelse
- Aktivloven:
 - Kapitel 1: Formål og den enkeltes ansvar
 - Kapitel 3: Vejledning og opfølgning
 - Kapitel 4: Kontanthjælp og aktivering
 - Kapitel 6: Revalidering
 - Kapitel 7: Fleksjob og skånejob med løntilskud m.v.

- Kapitel 10: Hjælp i særlige tilfælde
 - Kapitel 11: Udbetaling af hjælp
 - Kapitel 12: Tilbagebetaling
 - Kapitel 13: Klageregler
- Retssikkerhedsloven:
 - Kapitel 1: Lovens formål og område
 - Kapitel 2: Borgeren
 - Kapitel 3: Handlekommune og oplysningspligt m.v.
 - Kapitel 4: Kommunen
 - Kapitel 5: Amtskommunen
 - Kapitel 6: Fælles bestemmelser for kommuner og amtskommuner
 - Kapitel 7: De sociale nævn
 - Kapitel 9: Den Sociale Ankestyrelse
 - Kapitel 10: Almindelige klageregler

Jeg har også anvendt disse loves forarbejder som datamateriale.

Til serviceloven består forarbejderne af:

- Betænkning over forslag til lov om social service, LFB1996-1997.1.229, afgivet af Socialudvalget.
- Forslag til lov om social service, LFF1996-1997.1.229, fremsat den 16. april 1997 af socialministeren.

Til aktivloven består forarbejderne af:

- Betænkning over forslag til lov om aktiv socialpolitik, LFB1996-1997.1.230, afgivet af Socialudvalget.
- Forslag til lov om aktiv socialpolitik, LFF1996-1997.1.230, fremsat den 16. april 1997 af socialministeren.

Til retssikkerhedsloven består forarbejderne af:

- Forslag til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, LFF1996-1997.1.228, fremsat den 16. april 1997 af socialministeren.

Jeg kunne i analysen tage udgangspunkt i den aktuelt gældende servicelov, aktivlov og retssikkerhedslov for at anvende materiale, som anvendes i praksis i dag. Jeg har dog valgt at tage udgangspunkt i de første udgaver af disse love, for at anvende det lovmateriale, der var gældende, da ændringen af italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse fandt sted. Jeg er klar over, at gældende ret i dag ser anderledes ud, idet især regler i serviceloven ofte ændres. Det er dog fortsat relevant at analysere disse historiske lovtekster, idet strukturen og mange formuleringer fra lovenes vedtagelse fortsat anvendes i gældende ret.

8.0 Analyse og diskussion

Dette afsnit vil indeholde en diskussion af hvordan undersøgelsesresultaterne i afsnit 6.0 er påvist. Tilgangen i analysen vil være kritisk diskursanalytisk, hvor jeg konkret vil tage udgangspunkt i Norman Faircloughs tredimensionelle model om diskursiv og social praksis af konkrete formuleringer. Analysen er tilrettelagt ud fra abduktivt udledte temaer i datamaterialet, som også fremgår af afsnit 6.0. Jeg har i undersøgelsen haft en kritisk realistisk position til genstandsfeltet.

Analysen vil være inddelt i tre delanalyser. Den første delanalyse vil koncentrere sig om ord, formuleringer og struktur, der komparativt kommer til udtryk i lovteksterne. Delanalyse 2 vil med udgangspunkt i Faircloughs begreber om intertekstualitet og interdiskursivitet diskutere produktionen af disse tekstuddrag. I delanalyse 3 vil jeg diskutere om og hvordan skiftet fra welfare til workfare kan have haft en konstituerende betydning for resultaterne af de to forrige delanalyser.

8.1 Delanalyse 1: Tekst

I denne analysedel vil jeg forsøge at besvare problemformuleringens første spørgsmål. I analysen af hvordan italesættelsen af vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse komparativt kommer til udtryk i den danske sociallovgivning før og efter den politiske reform i 1997, vil jeg anvende elementer fra Faircloughs kritiske diskursanalyse af tekster, hvor jeg vil fokusere på hvilke sproglige elementer, der findes om vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse i lovteksterne. De redskaber, som i denne analyse inddrages fra Faircloughs terminologi er ord og formuleringer samt struktur. Jeg vil inddele datamaterialet i komponenterne 'før reformen' og 'efter reformen', for at opstille mulighed for en gennemsigtig komparativ analyse. Som første led i den samlede analyse, vil jeg redegøre for hvilke ord og formuleringer, der anvendes i lovgivningen om mennesker med funktionsnedsættelse, med det formål at udlede og beskrive hvilke konkrete ord, som anvendes i italesættelsen. Denne redegørelse skal anvendes som redskab i diskussionen i delanalyse 2 og 3.

8.1.1 Ord og formuleringer

I analysen af hvordan italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse konkret gennem ord og formuleringer kommer til udtryk i de udvalgte kapitler af lovteksterne, fremgår følgende temaer i datamaterialet:

- Tema 1: Forsørgelse
- Tema 2: Beskæftigelse
- Tema 3: Institutioner og botilbud
- Tema 4: Behandling
- Tema 5: Socialt orienterede aktiviteter
- Tema 6: Medbestemmelse og borgerinddragelse
- Tema 7: Helhedsorientering

Disse temaer har jeg udledt gennem en abduktivt orienteret gennemlæsning af datamaterialet, hvor jeg har udledt hvilke socialfagligt relevante emner, der gentages og fremhæves i empirien.³

Forsørgelse dækker over alle borgerens økonomiske forhold. Dette gælder både borgerens egne indtægter samt de økonomiske ydelser som lovgivningen opstiller rettigheder om. *Beskæftigelse* handler om de juridiske rettigheder for mennesker med funktionsnedsættelse i forhold til deltagelse på arbejdsmarkedet. *Institutioner og botilbud* er en samlebetegnelse for lovgivningens tilbud om alternative boligformer og institutionsophold for mennesker med funktionsnedsættelse, der ikke har eller, som ikke kan opholde sig i egen bolig. *Behandling* dækker over bestemmelser om behandlingstilbud til specialets personkreds. *Socialt orienterede aktiviteter* handler om tilbud om kontakt, samvær samt tilbud til pårørende med formålet om at styrke sociale relationer mellem borgeren med en funktionsnedsættelse og vedkommendes omverden. *Medbestemmelse og borgerinddragelse* handler primært om processuelle regler de offentlige myndigheder har pligt til at følge i sagsbehandlingen. Dette gælder eksempelvis inddragelse af borgerens forudsætninger, behov og ønsker. Derudover indeholder temaet borgerens ret til at klage over de offentlige myndigheders afgørelser, som kan være en indikator for vedkommendes ret til indflydelse på sin egen sag. *Helhedsorientering* dækker over de offentlige myndigheders pligt til, at behandle en borgers sag ud fra alle relevante forhold.

I de følgende afsnit vil jeg redegøre for, hvordan disse temaer kommer til udtryk i henholdsvis bistandsloven samt serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven. For at opstille en komparativ analyse, vil jeg i hvert tema kategorisk opdele uddragene fra lovteksterne fra før og efter den socialpolitiske reform i 1997.

³ Kodningsmaterialet kan ses i bilag 1-27

Tema 1: Forsørgelse

Før reformen

I bistandsloven er formuleret forskellige bestemmelser omhandlende rettigheder for mennesker med funktionsnedsættelse i forhold til, at kunne få hjælp til forsørgelse fra de offentlige myndigheder.

Mennesker med funktionsnedsættelse, som ikke kunne varetage et ordinært arbejde, og som ikke havde mulighed for at forsørge sig selv og sin familie, kunne før reformen modtage økonomisk hjælp fra de offentlige myndigheder. Dette fremgik af følgende formulering fra bistandsloven:

”Det offentlige er forpligtet til efter reglerne i denne lov at yde bistand til enhver, der opholder sig her i landet, og som af hensyn til sine egne eller sin families forhold har brug for rådgivning, økonomisk eller praktisk hjælp (...) (bistandsloven § 1).

Formålet med denne bestemmelse var blandt andet, at modvirke *”at pågældendes og familiens hidtidige levevilkår i væsentlig grad forringes”* (bistandsloven § 37). Det var en betingelse for at modtage økonomisk hjælp fra de offentlige myndigheder *”at såvel den, der søger hjælpen, som ægtefællen i tilstrækkelig grad har udnyttet sine arbejdsmuligheder* (bistandsloven § 38). Hvis borgeren havde en funktionsnedsættelse, kunne dette krav efterleves ved, at det blev

”attesteret af en læge, at pågældende (...) [var] uarbejdsdygtig på grund af sygdom, eller at en fortsættelse af det hidtidige arbejde (...) [ville] medføre risiko for forringelse af pågældendes helbred (bistandsloven § 38).

Det kom af bistandsloven til udtryk, at den økonomiske støtte fra offentlige myndigheder kunne fortsætte *”(...) så længe det må anses godtgjort, at pågældende på denne måde kan forventes at blive i stand til selv at klare sit og familiens underhold (...)*” (bistandslov § 41. stk. 2).

Bistandsloven indeholdt desuden et forebyggende element i forhold til offentlig forsørgelse, hvilket kommer til udtryk i følgende formulering:

”(...) personer, der udøver offentlige tjeneste eller hverv, skal underrette de sociale udvalg, hvis de under udøvelsen af tjenesten eller hvervet får kendskab til forhold, der giver formodning om, at en person har behov for social bistand” (bistandsloven § 19).

Efter reformen

I serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven var der ligeledes formuleret bestemmelser, som direkte eller indirekte havde betydning for vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse.

Generelt havde borgere efter reformen mulighed for, at modtage *"hjælp i form af kontanthjælp og aktivering"* (aktivloven § 11). Formålet med hjælpen var, at

- *"forebygge, at personer, der har eller kan få vanskeligheder ved at fastholde et arbejde, får behov for hjælp til forsørgelse"* (aktivloven § 1, retssikkerhedsloven § 1).
- *"at sætte modtageren i stand til at klare sig selv"* (aktivloven § 1) og
- *"at skabe et økonomisk sikkerhedsnet for enhver, som ikke på anden måde kan skaffe det nødvendige til sig selv og sin familie"* (aktivloven § 1).

Efter reformen var det en betingelse for at modtage økonomisk hjælp fra offentlige myndigheder, at borgeren havde *"været ude for ændringer i sine forhold, f.eks. i form af sygdom"* (aktivloven § 11), og at vedkommende og dennes ægtefælle skulle *"udnytte og udvikle deres arbejdsevne, herunder ved at tage imod tilbud om arbejde eller aktivering"* (aktivloven § 1).

Hvis en borger eller dennes ægtefælle efter reformen udeblev *"uden rimelig grund fra et tilbud om aktivering eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, (...) [kunne] kommunen nedsætte hjælpen"* (aktivloven § 39). Dette galt også hvis aktørerne *"uden rimelig grund (...) [afviste] et tilbud om arbejde, aktivering (...), eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, så længe muligheden for at benytte tilbudet (...) [bestod]"* (aktivloven § 41).

I tilfælde hvor en borger ikke havde mulighed for at varetage et ordinært arbejde, eksempelvis som følge af en funktionsnedsættelse, opstillede lovgivningen efter reformen en række alternative aktiveringstilbud med hver deres type af ydelse. Disse ydelser bestod af revalideringsydelse (aktivloven § 47), ledighedsydelse (aktivloven § 74) og løntilskud fra kommunen (aktivloven § 76).

Lovgivningen efter reformen indeholdt desuden bestemmelser om, at en borger med en funktionsnedsættelse havde ret til *"dækning af de nødvendige merudgifter ved forsørgelsen til personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, hvor merudgiften er en følge af den nedsatte funktionsevne"* (serviceloven § 84).

Opsamling af tema 1

Bestemmelserne om forsørgelse indeholder komparativt en række formuleringsmæssige ligheder og brud. Lighederne består blandt andet i, at borgere ned en funktionsnedsættelse havde ret til at modtage hjælp fra de offentlige myndigheder. Samtidig havde ansøgere om økonomisk hjælp, før og efter reformen, pligt til at udnytte deres arbejdsmuligheder. Vedkommende skulle desuden være udsat for visse ændringer i sin situation for at kunne modtage hjælpen.

Brudene i lovbestemmelserne om forsørgelse er eksplicit i hjælpens udformning. Hjælpen i lovgivningen fra før reformen bestod af økonomisk eller praktisk hjælp, mens hjælpen efter reformen bestod af kontanthjælp og aktivering. Derudover kom det til udtryk at formålene med, at give borgeren mulighed for at modtage hjælpen blev formuleret forskelligt. I lovgivningen før reformen var det mest eksplicit formulerede formål, at modvirke at borgerens levevilkår forringedes som følge af indkomsttab. I lovgivningen efter reformen var formålet formuleret således, at der var mere fokus på, at borgeren modtog hjælpen for, at vedkommende skulle kunne få mulighed for klare sig selv på længere sigt.

Tema 2: Beskæftigelse

Før reformen

I sammenhæng med tema 1 om forsørgelse, indeholdt bistandsloven en række formuleringer, der gav beskæftigelsesmuligheder til borgere, som ikke kunne indgå på det ordinære arbejdsmarked, hvilket blandt andet kunne gælde mennesker med funktionsnedsættelse.

I bistandslovens formålsparagraf indgik formuleringer om muligheder for beskæftigelse, hvilket kom til udtryk således:

”Det offentlige er forpligtet til efter reglerne i denne lov at yde støtte til enhver, (...) som af hensyn til sine egne eller sin families forhold har brug for (...) udvikling eller genoprettelse af erhvervsevnen” (bistandsloven § 1).

Centralt om beskæftigelsestilbud blev revalideringsinstitutioner benævnt, som blev defineret som *”institutioner til erhvervsmæssig optræning og uddannelse samt arbejdsprøvning og omskoling”* (bistandsloven § 91). Derudover formuleredes beskæftigelsesmulighederne for mennesker med funktionsnedsættelse inden reformen gennem beskyttede virksomheder, hvilket kom til udtryk i bistandsloven således:

”personer, der af fysiske eller psykiske årsager m.v. ikke er i stand til at fastholde eller opnå normal beskæftigelse i det almindelige erhvervsliv, har mulighed for beskæftigelse på beskyttede virksomheder eller ved erhvervsmæssige foranstaltninger” (bistandsloven § 91).

Efter reformen

Serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven indeholdt ligeledes formuleringer som fordrede mennesker med en funktionsnedsættelse til, at kunne deltage på arbejdsmarkedet. Det kom til udtryk ved, at der var fokus på, at borgerne skulle være i beskæftigelse, hvilket fremgik af følgende formulering fra lovgivningen efter reformen:

”Det er en betingelse for at få hjælp, at ansøgeren og dennes ægtefælle tager imod et rimeligt tilbud om aktivering eller andre tilbud, som kan forbedre mulighederne for at få et arbejde (beskæftigelsesfremmende foranstaltninger)” (aktivloven § 13).

Mennesker med en høj grad af funktionsnedsættelse, og som ikke kunne arbejde på ordinære vilkår, indgik i en borgergruppe, der i aktivloven blev italesat som *” personer (...), der modtager hjælp på grund af problemer ud over ledighed”* (aktivloven § 20).

Hvis borgeren ikke havde mulighed for, at tage imod et ordinært arbejde, blev der i lovgivningen efter reformen formuleret en række *”særligt tilrettelagte aktiverende forløb”* (aktivloven § 16) og uddannelsesaktiviteter, med det formål, at borgere med eksempelvis en funktionsnedsættelse kunne arbejde. En af disse foranstaltninger var efter reformen formuleret således:

”(...) beskyttet beskæftigelse til personer under 67 år, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet” (serviceloven § 87).

I lovgivningen efter reformen indgik desuden ord som revalidering, fleksjob og skånejob med løntilskud (aktivloven §§ 46,70). Disse tre jobtyper blev betegnet som beskæftigelsesfremmende tilbud, der skulle *”bidrage til, at en person med begrænsninger i arbejdsevnen fastholdes eller kommer ind på arbejdsmarkedet”* (aktivloven § 46), og som skulle

”øge beskæftigelsesmulighederne for borgere, der er i fare for at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet eller borgere, der ikke eller kun vanskeligt kan opnå beskæftigelse på almindelige vilkår” (retssikkerhedsloven § 22).

Opsamling af tema 2

Både lovgivningen fra før og efter reformen indeholdt formuleringer, som opstillede muligheder for mennesker med funktionsnedsættelse til at indgå på arbejdsmarkedet. En væsentlig forskel på de to typer af lovgivninger var, at serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven opstillede mere konkrete beskæftigelsesfremmende tilbud end bestemmelserne i bistandsloven gjorde. Samtidig blev formuleringen ”genoprettelse af erhvervsevne” erstattet med ”begrænsninger i arbejdsevne”, hvilket indebar et ændret fokus fra borgerens sygdom, til hvilke muligheder borgeren kunne få i forhold til at indgå i beskæftigelse. Dette kunne ses i følgende formulering i forarbejderne til aktivloven:

”Grundelementerne i arbejdsevnekriteriet og erhvervsevnekriteriet er de samme. Arbejdsevnekriteriet er i sin karakter et kriterium, hvor der fokuseres på, hvad revalidenden kan eller kan bringes til at kunne, hvor erhvervsevnekriteriet i højere grad er knyttet til en dokumentation for diagnose og sygdom” (fremsat lovforslag aktivloven:24)

Bestemmelsen om, at mennesker med funktionsnedsættelse, som ikke kunne deltage på arbejdsmarkedet, kunne indgå i en borgergruppe, der blev benævnt som ”borgere med andre problemer end ledighed”, kunne være med til at indikere, at diskursen efter reformen var mere beskæftigelsesorienteret end diskursen inden reformen var.

Tema 3: Institutioner og botilbud

Før reformen

Bistandsloven indeholdt ord og formuleringer omhandlende rettigheder i forhold til bolig for mennesker med funktionsnedsættelse. I disse formuleringer fremgik i lovteksten før reformen et fokus på, at det offentlige system skulle give borgere, som af forskellige grunde havde svært ved at opholde sig i eget hjem, mulighed for en alternativ bolig. Disse alternative boligformer blev før reformen formuleret således:

- Daghjem for ”personer, hvis tilstand kræver vedvarende tilsyn og pleje, som ikke kan ydes i deres hjem i dagtimerne (bistandsloven § 74).
- Plejehjem for ”personer, hvis helbredstilstand bevirker, at de ikke (...) kan klare sig i eget hjem (bistandsloven § 79).
- Særlige plejehjem ”for yngre og for personer med lidelser, der enten forudsætter en bestemt indretning af plejehjemmet eller gør periodevis indlæggelse til rekreation eller behandling påkrævet (bistandsloven § 112).
- Beskyttet bolig ”der er særligt indrettet for personer med vedvarende lidelser” (bistandsloven § 79 stk. 2).
- Forsorgshjem ”for personer, der er hjemløse eller ikke kan tilvænne sig det almindelige samfundsliv” (bistandsloven § 105).
- Særlige institutioner ”til varetagelse af behandlingen og omsorgen for åndssvage (...)” (bistandsloven § 115).

Efter reformen

Servicebogen, aktivloven og retssikkerhedsloven indeholdt ligeledes formuleringer om boligtilbud til mennesker med funktionsnedsættelse. Dette fremgik eksempelvis af følgende citat fra servicebogen:

”Kommunen kan tilbyde midlertidige ophold i boformer til personer, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov herfor” (servicebogen § 91).

I forhold til hvis et menneske med en funktionsnedsættelse fik behov for midlertidig hjælp til bolig, indgik følgende formulering i lovgivningen efter reformen:

”Amtskommunen sørger for, at der er det nødvendige antal pladser til midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp” (servicebogen § 94).

I tilfælde hvor borgeren havde mere omfattende sociale problemer, hvilket kunne være tilfældet for nogle mennesker med funktionsnedsættelse, indgik i lovgivningen efter reformen formuleringer som følgende:

”Amtskommunen sørger for, at der er det nødvendige antal pladser i boformer, der er egnet til længerevarende ophold til personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp i almindelige daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling (...)” (serviceloven § 92).

Opsamling af tema 3

Begge historiske lovgivninger indeholdt formuleringer, der muliggjorde hjælp til mennesker med funktionsnedsættelse i forhold til bolig. En væsentlig forandring bestod i, at formuleringerne om boligtilbuddene i bistandsloven kom mere konkret til udtryk end de gjorde i serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven.

Tema 4: Behandling

Før reformen

Tilbud om behandling for mennesker med funktionsnedsættelse kom i lovgivningen før reformen til udtryk således:

”Det offentlige er forpligtet til efter reglerne i denne lov at yde bistand til enhver, der opholder sig her i landet, og som af hensyn til sine egne eller sin families forhold har brug for (...) særlig behandling eller opdragelsesmæssig støtte” (bistandsloven § 1).

I forlængelse af tema 3 om boligmuligheder for mennesker med funktionsnedsættelse ”sørger [staten] for oprettelsen og driften af særlige institutioner til varetagelse af behandlingen og omsorgen for åndssvage” (bistandsloven § 115). Omvendt indeholdt bistandsloven formuleringer, som forpligtede mennesker med en funktionsnedsættelse til ”at medvirke til sagens oplysning, (...) ved at lade sig undersøge af en læge eller indlægge til observation og behandling (...) (bistandsloven § 17).

Efter reformen

Formuleringerne i serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven indeholdt ligeledes rettigheder i forhold til, at mennesker med funktionsnedsættelse kunne modtage behandling for årsagen til deres funktionsnedsættelse. Dette fremgik blandt andet af følgende formulering fra serviceloven:

”Kommunen kan (...) give tilbud af behandlingsmæssig karakter til personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale

problemer, når dette er nødvendigt med henblik på at bevare eller forbedre den pågældendes fysiske, psykiske eller sociale funktioner” (serviceloven § 86).

Dette tilbud var blandt andet formuleret som *”behandlingsinstitutioner”* (aktivloven § 33) og *”hjælp til udgifter til sygebehandling [og] medicin”* (aktivloven § 82). *”Der kan kun ydes hjælp, hvis behandlingen er nødvendig og helbredsmæssigt velbegrunderet”* (aktivloven § 82), og myndigheden *”kan (...) som led i sagsbehandlingen anmode om undersøgelse hos en læge eller indlæggelse til observation og behandling”* (retssikkerhedsloven § 10).

Opsamling af tema 4

Formuleringerne fra lovteksterne indenfor dette tema om behandling viste, at mennesker med funktionsnedsættelse konkret blev italesat forskelligt i lovgivningen før og efter reformen i 1997. I bistandsloven blev denne gruppe mennesker betegnet som *”åndssvage”*, og i serviceloven blev de beskrevet som *”personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer”*.

Det kom desuden til udtryk i formuleringerne, at de offentlige myndigheders pligt til at give behandlingsmæssige støtte fremgik tydeligere i lovgivningen fra før reformen, idet der inden reformen anvendtes formuleringer om at det offentlige var forpligtet til at yde bistand, hvor der efter reformen anvendtes formuleringer om at kommunen kunne give tilbud.

Tema 5: Socialt orienterede aktiviteter

Før reformen

Bistandsloven indeholdt forskellige formuleringer om bestemmelser, som fremmede muligheden for, at mennesker med funktionsnedsættelse kunne indgå i sociale relationer. Dette kom blandt andet til udtryk ved, at mange bestemmelser ikke blot havde fokus på enkeltpersoner, men også omhandlede enkeltpersonernes familier. Dette kunne konkret komme til udtryk således:

”Ved hver optagelse i forsorgshjem og tilsvarende institutioner, der ikke må anses for ganske kortvarig, iværksættes der et samarbejde med det sociale udvalg i pågældendes opholdskommune med henblik på behovet for andre støtteforanstaltninger over for pågældende og hans familie” (bistandsloven § 109).

Formuleringen om familier frem for om enkeltpersoner kunne være med til at indikere, at der i lovgivningen før reformen kom et fokus til udtryk om, at de sociale myndigheder skulle behandle

den enkelte borgers situation ud fra sociale interesser. Dette fremgik eksempelvis af bestemmelser om kollektivboliger til mennesker med funktionsnedsættelse, hvilket kom til udtryk i, at der *”(...) kan ydes støtte til dækning af udgifter til medhjælp eller særlige indretninger i kollektivboliger for invalider eller folkepensionister”* (bistandsloven § 59 stk. 2).

Efter reformen

I lovgivningen efter reformen, hvor serviceloven især er relevant, indgik ligeledes formuleringer om hvilke muligheder mennesker med funktionsnedsættelse havde i forhold til, at indgå i sociale relationer. Dette kom blandt andet til udtryk i følgende formulering:

”Amtskommunen sørger for aktivitets- og samværstilbud til personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer til opretholdelse eller forbedring af personlige færdigheder eller af livsvilkårene” (serviceloven § 88).

Formålet med disse samværstilbud var blandt andet, at der:

”Til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, (...) [skulle] ydes en særlig indsats. Formålet med indsatsen er (...) at forbedre den enkeltes sociale og personlige funktion samt udviklingsmuligheder, (...) [og] at forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse gennem kontakt, tilbud om samvær, [og] aktivitet (...)” (serviceloven § 67).

Opsamling af tema 5

Det fremgik af de udledte formuleringer i henholdsvis bistandsloven og serviceloven, at der i lovgivningen, som er formuleret efter reformen, var et større fokus på det enkelte individs evne til, at indgå i sociale relationer og sammenhænge. Dette begrundes i, at formuleringer om sociale samværsaktiviteter kom eksplicit til udtryk i serviceloven, hvor formuleringerne i bistandsloven mere viste et fokus på inddragelse af borgerens familie. Dette kunne indikere, at der i tiden hvor serviceloven blev formuleret, var et større fokus på, hvordan sociale relationer havde betydning for den enkeltes velfærd.

Tema 6: Medbestemmelse og borgerinddragelse

Før reformen

I forhold til hvor stor en indflydelse et menneske med en funktionsnedsættelse kunne få i behandlingen af sin egen sag, kan der argumenteres for, at dette kom til udtryk i bistandsloven gennem formuleringer om borgerens adgang til at klage over en truffen afgørelse. Følgende tekstuddrag kan ses som eksempler på, hvordan dette kom til udtryk i lovgivningen: *"Det sociale udvalgs afgørelser efter denne lov kan, medmindre andet er bestemt i loven, indbringes for amtsankenævnet"* (bistandsloven § 15), og *"Amtsankenævnets afgørelser kan, medmindre andet er bestemt i denne lov, indbringes for den sociale ankestyrelse"* (bistandsloven § 15).

Omvendt indeholdt bistandsloven formuleringer, som følgende: *"[myndigheden kan] pålægge den, der søger bistand, at medvirke til sagens oplysning"* (bistandsloven § 17). Denne formulering indhold reducerede den enkeltes ret til selvbestemmelse i sagsbehandlingen, samtidig med at vedkommende dog fik mulighed for at påvirke sagsbehandlingen og afgørelsen.

Efter reformen

I serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven indgik ligeledes formuleringer som ekspliciterede rettigheder i forhold til medbestemmelse og indflydelse for et menneske med en funktionsnedsættelse i vedkommendes egen sagsbehandling. Dette kom blandt andet til udtryk ved, at *"Kommunens eller amtskommunens afgørelser om tildeling af personlig hjælp og pleje m.v. (...) skal meddeles ansøgeren i skriftlig form"* (serviceloven § 110). Gennem en skriftlig afgørelse var det eksplicit hvilke kriterier, der indgik i en afgørelse, og borgerne fik større mulighed for, at være oplyst i sin sag. Specifikt for mennesker med funktionsnedsættelse, indgik følgende formulering i serviceloven i forbindelse med udarbejdelse af skriftlige afgørelser:

"Kommunen eller amtskommunen tilbyder udarbejdelse af en skriftlig plan for indsatsen for personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller personer med alvorlige sociale problemer (...)" (serviceloven § 111).

Derudover kom det til udtryk i lovgivningen efter reformen, at en borger havde ret til, at sagen blev behandlet hurtigt. Dette kom blandt andet til udtryk i lovgivningen således:

”Kommunen og amtskommunen skal behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt med henblik på at afgøre, om der er ret til hjælp og i så fald hvilken”
(retssikkerhedsloven § 3).

Et andet aspekt i forhold til borgerens ret til medbestemmelse og inddragelse fandtes i retssikkerhedsloven, hvor der indgik formuleringer om borgerens ret til at klage over en afgørelse. Dette fremgik af følgende formulering: *”afgørelser, som kommunen og amtskommunen træffer efter den sociale lovgivning, kan indbringes for det sociale nævn”* (retssikkerhedsloven § 60). Borgerens ret kom ligeledes til udtryk i følgende formulering: *”Inden en klage behandles af det sociale nævn, skal den myndighed, som har truffet afgørelsen, vurdere, om der er grundlag for at give klageren helt eller delvist medhold”* (retssikkerhedsloven § 66). Derudover *”skal Ankestyrelsens og de sociale nævns afgørelser (...) være skriftlige og (...) begrundede”* (retssikkerhedsloven § 70).

Et sidste aspekt med relevans i forbindelse med de rettigheder, som et menneske med en funktionsnedsættelse havde, kom til udtryk gennem myndighedernes pligt til, at samarbejde med borgeren, og i bestemmelser om, at sagsbehandlingen skulle tage udgangspunkt i borgerens forudsætninger. Dette kom til udtryk i flere bestemmelser i serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven, hvilket eksempelvis fremgår af følgende formuleringer:

”Formålet med denne lov er at (...) sikre borgernes rettigheder og indflydelse, når de sociale myndigheder behandler sager” (retssikkerhedsloven § 1).

”Borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Kommunen og amtskommunen tilrettelægger behandlingen af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed” (retssikkerhedsloven § 4).

”Planen bør udarbejdes ud fra modtagerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne” (serviceloven § 111).

”Modtageren skal ud fra sine behov og forudsætninger have mulighed for indflydelse og medansvar ved tilrettelæggelsen af hjælpen” (aktivloven § 1).

Det fremgik desuden, at borgeren også efter reformen havde pligt til at medvirke til sagens oplysning, hvilket fremgik af følgende bestemmelse:

”Personer, der søger om eller får hjælp, har pligt til at medvirke til at få de oplysninger frem, som er nødvendige for at afgøre, om eller hvilken hjælp de er berettiget til (...)
(retssikkerhedsloven § 10).

Opsamling af tema 6

Indenfor dette tema om medbestemmelse og borgerinddragelse, kom det til udtryk i lovteksterne, at der generelt fandtes flere formuleringer om borgernes rettigheder og medindflydelse i lovgivningen efter den socialpolitiske reform sammenlignet med lovgivningen inden reformen. Borgernes rettigheder formuleredes primært i bistandsloven gennem deres ret til at benytte rekursmyndighederne til at klage over en offentlig myndigheds afgørelse. Disse rettigheder kom udvidet og nuanceret til udtryk i serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven, hvilket blandt andet kunne ses ved, at retssikkerhedsloven udelukkende indeholdt processuelle regler, som formulerede bestemmelser om, hvordan de offentlige myndigheder skulle tilrettelægge sagsbehandlingen (fremsat lovforslag om retssikkerhedsloven:1). Dette øgede fokus på borgerens indflydelse, kunne være med til at udtrykke en ændring i forholdet mellem borgeren og det offentlige system. Formuleringerne om borgerinddragelse i lovgivningen efter reformen skulle således sikre, at borgernes egne forudsætninger blev imødekommet. Dette stillede blandt andet krav til de offentlige myndigheds information til borgerne og gennemsigtighed i sagsbehandlingen (fremsat lovforslag om serviceloven:35). Formålet med disse bestemmelser efter reformen om borgerinddragelse blev begrundet i, at der blev stillet krav til den enkelte borger, om *”at medvirke aktivt til at løse egne problemer, og dermed til at kunne klare sig selv i videst muligt omfang”* (fremsat lovforslag om serviceloven:31-32).

Tema 7: Helhedsorientering

Før reformen

I forhold til om de offentlige myndigheder før reformen skulle behandle borgerens sag ud fra en helhedsorientering, fremgik følgende formulering i bistandsloven:

”Ved hver optagelse i forsorgshjem og tilsvarende institutioner, der ikke må anses for ganske kortvarig, iværksættes der et samarbejde med det sociale udvalg i pågældendes opholdskommune med henblik på behovet for andre støtteforanstaltninger over for pågældende og hans familie” (bistandsloven § 109).

Gennem denne formulering kom der i lovgivningen inden reformen en helhedsorientering til udtryk. Bestemmelsen havde blandt andet som konsekvens, at socialt arbejde med mennesker med funktionsnedsættelse, blev udført ud fra alle relevante forhold i borgerens situation, og ikke kun ud fra et fokus på funktionsnedsættelsen.

Bistandsloven indeholdt desuden formuleringer med relevans for dette tema, som lød således:

”(...) Målet for vejledningsarbejdet er at hjælpe de pågældende over øjeblikkelige vanskeligheder og på længere sigt sætte dem i stand til at løse opstående problemer ved egen hjælp. Vejledningen kan ydes alene eller i forbindelse med anden hjælp eller bistand” (bistandsloven § 28).

”Når der er ydet underholdshjælp (...), skal det sociale udvalg senest 3 måneder efter hjælpens påbegyndelse optage pågældendes og familiens forhold til bedømmelse af, om der er grundlag for at yde andre former for bistand end løbende økonomisk hjælp” (bistandsloven § 41)

Disse bestemmelser viste et fokus på helhedsorientering inden reformen, idet der indgik formuleringer som *”Vejledningen kan (...) i forbindelse med anden hjælp eller bistand”* og *”yde andre former for bistand”*.

Efter reformen

I lovgivningen efter reformen kom følgende formulering, omhandlende offentlige myndigheders inddragelse af helhedsorientering i sagsbehandlingen, til udtryk:

”Til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, skal der ydes en særlig indsats. Formålet med indsatsen er (...) at yde en helhedsorienteret indsats med servicetilbud afpasset efter den enkeltes særlige behov (...)” (serviceloven § 67).

Denne formulering kunne være med til at vise, at lovgivningen efter reformen, indeholdt bestemmelser om, at der i det sociale arbejde skulle anlægges en helhedsbetragtning af borgerens situation. Indenfor samme tema fremgik følgende ord og formuleringer i retssikkerhedsloven:

"Formålet med denne lov er at (...) fremhæve, at de sociale myndigheder har pligt til at tilrettelægge en tidlig helhedsorienteret hjælp (...)" (retssikkerhedsloven § 1), og

"Kommunen og amtskommunen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning (...)" (retssikkerhedsloven § 5).

Opsamling af tema 7

I bistandsloven blev udtrykt formuleringer, der indikerede at de offentlige myndigheder skulle undersøge om der var andre forhold i borgerens situation, der skulle behandles, end den konkrete problemstilling, som borgeren havde søgt hjælp angående. Ordet "helhed" anvendtes først eksplicit i lovgivningen efter reformen. Dette ord anvendtes med en bestemt betydning, hvilket blev uddybet med, at den offentlige myndighed *"sætter den enkeltes situation og muligheder i en større sammenhæng"* (fremsat lovforslag om serviceloven:31), og at myndigheden *"»spiller på hele registret« af tilbud"* (fremsat lovforslag om serviceloven:31). På trods af at ordet "helhed" ikke indgik i bistandsloven, var bestemmelserne i denne lov rettet mod en helhedsorientering, hvilket følgende citat udtrykker:

"(...) en væsentlig forudsætning for at nå frem til et systematisk og rationelt system er, at reglerne om offentlig bistand samles i én lov. Herved vil den bistandydende myndighed bedst kunne anlægge en social helhedsvurdering, og herved vil der bedst kunne skabes det fornødne overblik over, hvilke hjælpemuligheder der er til stede i den givne situation" (Socialreformkommissionen 1972:22).

8.1.2 Tekstens struktur

Lovgivningens struktur blev som nævnt i afsnit 2.0.3 ændret under reformen i 1997. Et relevant diskussionsemne i forhold til dette er, hvilke konsekvenser strukturændringen havde for italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse. Faircloughs strukturbegreb som analytisk redskab er inddraget i analysen, idet en redegørelse for lovteksternes struktur, kan gøre betydninger af de ord og formuleringer, som er udledt i afsnit 8.1.1 mere eksplicite. Afsnittet er opdelt i to afsnit om hvilke konsekvenser strukturændringen har haft for italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse.

Borgerens eget ansvar

Strukturændringen af lovteksterne har blandt andet haft som konsekvens, at der opstod et øget fokus på sammenhængen mellem modtagelse af kontante ydelser og aktivering. Dette ekspliciteres ved, at der med aktivloven blev formuleret en selvstændig lov om dette efter reformen. Ændringen bevirkede blandt andet, at borgere skulle deltage i et beskæftigelsesfremmende tilbud hvis vedkommende modtog forsørgelsesydelse. Dette kan være med til at indikere, at der i lovgivningen efter reformen kom et øget fokus på borgerens egen deltagelse på arbejdsmarkedet til udtryk, og dermed et fokus på borgerens eget ansvar. Dette fremgår blandt andet af følgende formulering: *"Hensigten med forslaget til lov om aktiv socialpolitik er (...) at præcisere den enkeltes ansvar og rettigheder i forhold til hjælp til forsørgelse"* (fremsat lovforslag om aktivloven:21).

Denne bestemmelse om borgerens egen forpligtelse og ansvar, blev primært formuleret for at fremhæve at

"den enkeltes ansvar (...) ikke bare [var] udtryk for et ønske om en modydelse for en offentlig forsørgelse - noget for noget princippet - og selvforsørgelseskravet (...). Kravet om - efter evne - at nyttiggøre sine ressourcer og muligheder bygger også på et menneskesyn, hvorefter hver enkelt så vidt muligt skal yde sit bidrag som del af et samfundsmæssigt fællesskab" (fremsat lovforslag om aktivloven:21).

For mennesker med funktionsnedsættelse kom en uddybning af dette princip til udtryk. Dette blev formuleret ved at personer, som var berettiget til at modtage økonomiske ydelser fra de offentlige myndigheder, men som ikke kunne indgå i beskæftigelse eksempelvis på grund af en svær funktionsnedsættelse, også havde pligt til tage imod et aktiveringstilbud, som var tilpasset deres forudsætninger (fremsat lovforslag om aktivloven:22-23).

"Formålet med tilbudet (...) [var] først og fremmest at forbedre livskvaliteten og medvirke til at forebygge udviklingen af yderligere sociale problemer og i sidste ende til at forebygge social udstødelse" (fremsat lovforslag om aktivloven:22-23).

Fokus på udsatte voksne

I forhold til mennesker med funktionsnedsættelse, har ændringen af lovens struktur haft som konsekvens, at tilbuddene til denne borgergruppe blev beskrevet ud fra et nyt formål. Dette fremgår af følgende formulering: *"Hensigten er at styrke hjælpen ved at lægge vægt på bedre og mere individuelt tilpassede tilbud"* (fremsat lovforslag om serviceloven:34).

Den nye struktur i lovgivningen bevirkede, at der blev formuleret et individuelt kapitel i serviceloven om sociale ydelser til voksne borgere, hvilket ikke fandtes i lovteksterne inden reformen. Der kom med denne ændring mere fokus på svage grupper, og mere fokus på at ydelserne for voksne med sociale problemer, såsom mennesker med funktionsnedsættelse, blev eksplicite og overskuelige i lovgivningen. Dette fremgår af følgende formulering: *"Afsnittet uddyber målsætningen for indsatsen for de mest udsatte grupper af voksne"* (fremsat lovforslag om serviceloven:32). Målet med dette kom blandt andet til udtryk i, at

"styrke den forebyggende indsats, (...) at sætte fokus på og tilgodese de svagtstillede gruppers behov, (...) at styrke den enkeltes ansvar og muligheder, (...) at brugerne får større indflydelse på tilrettelæggelse af servicetilbud, (...) at opnå større sammenhæng i og størst mulige forenklinger i regelsættet, (...) [og] at give bedre gennemsikkelighed i forhold til opgave- og ansvarsfordelingen (...)" (fremsat lovforslag om serviceloven:30).

Bestemmelserne i bistandsloven var primært universelt indrettet, hvilket betød at alle lovens bestemmelser omhandlede alle borgere, hvilket både galt for mennesker med og uden en funktionsnedsættelse. Formålet med dette var *"at sikre en mere positiv holdning til svage og udsatte grupper"* (fremsat lovforslag om serviceloven:31), idet den universelle lovgivning ikke forskelsbehandlede borgerne. Denne hensigt blev dog ikke realiseret og *"løsningen af de svagt stillede gruppers problemer blev tilsidesat til fordel for generelle tilbud til den brede befolkning"* (fremsat lovforslag om serviceloven:31). Dette blev opfattet som problematisk idet udsatte personer ofte havde *"svært ved at trænge igennem med deres synspunkter og (...) ikke altid [havde] fået den opmærksomhed, de (...) [havde] krav på"* (fremsat lovforslag om serviceloven:31).

8.1.3 Delkonklusion

I delanalyse 1 har jeg forsøgt at besvare problemformuleringens første spørgsmål, idet afsnittet indeholder en analyse af, hvordan italesættelsen af vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse kom til udtryk i lovgivningen før og efter reformen i 1997. Analysen er tilrettelagt gennem en beskrivelse af hvilke ord og formuleringer, der anvendtes i lovteksterne, samt en betragtning af hvordan bestemmelserne i lovteksterne komparativt kom til udtryk. Afsnittet indeholder en besvarelse af kritisk realismes empiriske domæne, idet der er blevet redegjort for de observerbare begivenheder, som lovteksterne indeholder i forhold til italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse. Indholdet i undersøgelsens input er skildret, idet relevante elementer i

lovgivningen, som var gældende før reformen er blevet ekspliciteret. Konsekvenserne, og dermed undersøgelsens output, af de generative mekanismer, som har været til stede i forbindelse med ændringen af bistandsloven til serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven, er blevet beskrevet gennem formuleringerne i lovgivningen efter reformen. Igennem denne analyse har jeg empirisk grundlag for, at foretage en tolkende komparativ diskussion af indholdet i lovteksterne, hvilket vil fremgå i delanalyse 2.

I denne diskussion vil resultaterne fra ovenstående analyse blive komparativt opstillet i ligheder og brud mellem lovgivningen før og efter reformen. De primære generelle forskelle som i delanalyse 1 fremgik af anvendelsen af ord og formuleringer i lovteksterne, er som følgende:

- Økonomisk eller praktisk hjælp blev ændret til kontanthjælp og aktivering.
- Formålet om at borgerens levevilkår ikke måtte forringes, blev ændret til, at formålet med hjælpen var, at borgeren skulle blive i stand til at klare sig selv.
- Revalidering blev ændret til revalidering, fleksjob og skånejob med lønstilskud.
- Nedsat erhvervsevne blev ændret til begrænsninger i arbejdssevne.
- Åndssvage blev ændret til personer med nedsat fysisk og psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer.
- De offentlige myndigheders forpligtelse til at yde støtte blev ændret til at kommunen kunne give støtte.
- Konkrete boligtilbud blev ændret til generelle midlertidige boligtilbud.
- I forhold til sociale relationer blev bestemmelsen om inddragelse af familien i sagsbehandlingen ændret til aktivitets- og samværstilbud.
- I forhold til medbestemmelse og borgerinddragelse blev bestemmelsen om, at de offentlige myndigheder kunne pålægge borgeren at medvirke til sagens oplysning udvidet med bestemmelser om skriftlige afgørelser, hurtig sagsbehandling, indflydelse, borgerens forudsætninger, samarbejde med borgeren etc.
- Fokus på andre forhold i borgerens situation blev ændret til helhedsorientering.

Dette viser, at der i forbindelse med reformen i 1997 komparativt er sket forandringer i italesættelsen af vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse. Italesættelsen efter reformen peger på, at individet blev opfattet som mere selvstændigt og ressourcerigt end italesættelsen inden reformen udtrykker. Dette begrundes blandt andet i, at formuleringer i lovgivningen efter reformen udtrykker, at funktionsnedsættelsen italesættes som adskilt fra individet, idet den primære

formulering er ændret fra ”åndssvag” til ”personer med nedsat funktionsevne”. Samtidig kan denne formulering være med til at vise, at en funktionsnedsættelse efter reformen ikke i samme grad blev betragtet som en barriere i forhold til at kunne klare sig selvstændigt i hverdagen, idet termen ”nedsat funktionsevne” ikke indikerer en altomsluttende lidelse, med blot en faktor, der kan være med til at begrænse individet eksempelvis i forhold til at indgå på det ordinære arbejdsmarked. Dette bekræfter ændringen af formuleringen ”nedsat erhvervsevne” med ”nedsat arbejdsevne”, idet denne formulering udtrykker et ændret fokus på, hvordan en diagnose kan begrænse, til et fokus på hvilke ressourcer borgeren kan have på trods af en funktionsnedsættelse. Samtidig viser forandringen i formuleringerne, at borgerne skal være mere aktive, og at de får hjælp med det formål, at blive i stand til at kunne klare sig selv.

Det kan diskuteres om den ændrede struktur af lovgivningen, kan bekræfte ovenstående resultater om, at formuleringerne udtrykker at italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse er blevet mere selvstændigt og ressourcemæssigt orienteret, som følge af reformen. Ekspliciteringen af aktiveringsindsatser i den selvstændige aktivlov er, som nævnt, med til at fremhæve borgerens ansvar for aktiv deltagelse som medborgere. Dette gælder også for mennesker med funktionsnedsættelse, hvilket kan indikere et sprogligt udtryk om, at disse borgere også ses som ressourcerige på trods af funktionsnedsættelsen. Strukturen i lovteksterne går dog også imod denne antagelse, idet strukturændringen har medført et øget fokus på svage voksne borgere, hvor det modsatte blev fremhævet i bistandsloven, idet denne lovgivning fremstilles mere universelt orienteret. Dette øgede fokus på svage grupper, kan være med til at vise, at lovgivningen udtrykker en opfattelse af mennesker med funktionsnedsættelse, som borgere, der ikke har tilstrækkelige ressourcer til at kunne klare sig selv, og som betragtes som afvigende fra normalsamfundet.

Der kan argumenteres for, at disse forandringer i italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse, som jeg har udledt i delanalyse 1, er konstitueret af en række faktorer. Disse faktorer vil jeg forsøge at eksplicitere i delanalyse 2.

8.2 Delanalyse 2: Diskursiv praksis

I specialets delanalyse 1 har jeg koncentreret mig om, at udlede hvilke ord og formuleringer om mennesker med funktionsnedsættelse, der kom til udtryk i lovteksterne før og efter den socialpolitiske reform i 1997, samt hvordan lovteksternes struktur har ændret sig i forbindelse med

reformen. Dette har jeg gjort, for at finde frem til hvilke konkrete sproglige elementer lovene komparativt indeholder, hvilket er med til at besvare problemformuleringens første spørgsmål om, hvordan italesættelsen af vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse kommer til udtryk i lovgivningen. I delanalyse 2 vil jeg finde redskaber til besvarelse af problemformuleringens andet spørgsmål om, hvordan denne italesættelse kan forklares. Forklaringen vil i dette afsnit kontekstuel tage udgangspunkt i de produktionsprocesser, der kan have været gældende i udformningen af lovgivningen efter reformen. Diskussionen i delanalyse 2 vil tage afsæt i de udledte tekstuddrag fra delanalyse 1. Afsnittet vil være den første af to analysedele, som koncentrerer sig om forklaringen af italesættelsen, hvor jeg i delanalyse 3 vil forsøge kontekstuel at forklare italesættelsen med udgangspunkt i skiftet fra welfare til workfare jævnfør afsnit 2.0.3.

Jeg vil i delanalyse 2 anvende Norman Faircloughs analytiske begreber intertekstualitet, interdiskursivitet og styrke. Analysen vil tage udgangspunkt i de temaer, som er udledt i forbindelse med delanalyse 1. Dette vil bevirke at den samlede analyse af italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse vil blive sammenhængende. Nogle af temaerne vil blive behandlet samlet på grund af deres indbyrdes relevans.

8.2.1 Lovteksternes intertekstualitet og interdiskursivitet

I dette afsnit vil jeg diskutere hvilke intertekstuelle og interdiskursive faktorer, der kommer til udtryk i lovgivningens formuleringer. Anvendelsen af intertekstualitet som analytisk begreb betyder, at jeg vil diskutere om der forekommer sproglige mønstre i lovteksterne, som gentages eller eventuelt brydes. Formålet med denne diskussion vil være, at udlede hvilke generative mekanismer, som har eksisteret i forbindelse med lovændringen, og som har været med til at konstituere den måde, som vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse er italesat på. Anvendelsen af interdiskursivitet som analytisk begreb indebærer, at jeg med udgangspunkt i intertekstualiteten vil diskutere, hvilke mulige tankegange og ideologier, der kan have været til stede under reformen, og som kan have fungeret som generative mekanismer for udviklingen af de ændrede formuleringer i serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven om mennesker med funktionsnedsættelse.

Intertekstualiteten karakteriserer således komparative ligheder og brud i det empiriske materiale, mens interdiskursiviteten karakteriserer lighedernes eller brudenes ideologiske baggrund. Faircloughs analytiske begreb om en ytrings styrke vil ligeledes indgå i denne analyse, med det formål, at skabe en diskussion om, hvilke bestemmelser, og dermed hvilke diskurser, der

komparativt prioriteres højere eller lavere i lovteksterne. Som afslutning til hvert tema vil jeg diskutere hvilke diskurstyper, der fremgår af formuleringerne i lovteksterne, og hvilke nye diskurstyper, der kan have været til stede efter reformen.

I diskussionen af disse analytiske faktorer vil jeg opstille bestemmelserne, som er udledt i delanalyse 1 ud fra hvordan de prioriteres i lovteksterne. Denne analytiske opstilling kan muliggøre en eksplicitering af hvilke typer af bestemmelser, der prioriteres til fordel for andre bestemmelser, som omhandler vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse. Med udgangspunkt i disse lovgivningsmæssige prioriteringer, kan jeg diskutere betydningen af bestemmelsernes fordeling i lovteksterne. Jeg vil fortsat adskille bestemmelserne fra delanalyse 1 komparativt i komponenterne ”før reformen” og ”efter reformen”, for at vise hvordan der er ligheder eller forskelle mellem prioriteringerne af bestemmelserne i henholdsvis bistandsloven samt serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven.

For at fremhæve diskussionens pointer i forbindelse med disse komparative prioriteringer af bestemmelserne, vil jeg udvælge den lov efter reformen, som indeholder flest relevante bestemmelser inden for hvert tema. Det betyder, at lovgivningen efter reformen, som anvendes i tema 1-2 er aktivloven, idet denne indeholder flest relevante bestemmelser om forsørgelse og beskæftigelse. Lovgivningen efter reformen, som anvendes i tema 3-5 er serviceloven, idet denne indeholder flest bestemmelser om bo-, samværs- og behandlingstilbud. I tema 6-7 anvendes retssikkerhedsloven som lovgivning fra efter reformen, idet denne lov indeholder flest bestemmelser om helhedsorienteret socialt arbejde, og om borgerens ret til indflydelse.

Tema 1-2: forsørgelse og beskæftigelse

Forsørgelse og beskæftigelse er i denne analysedel sammenfattet til ét tema, idet disse har en stærk indbyrdes relation. Dette begrundes i, at en borgers forsørgelsesgrundlag på almindeligvis sikres gennem lønindtægter fra beskæftigelse.

Med udgangspunkt i tekstuddragene fra delanalyse 1, kan lovteksternes prioritering af vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse i forhold til forsørgelse og beskæftigelse, kronologisk karakteriseres som i følgende skema. Tekstuddragene er ikke opstillet overfor hinanden, idet de horisontalt kan sammenlignes analytisk. Med kronologisk menes derimod, at bestemmelserne prioriteringsmæssigt forekommer i denne rækkefølge i lovteksterne, hvilket kan ses eksplicit i paragraffernes rækkefølge vertikalt. Denne opstilling giver mulighed for, at sammenligne

prioriteringerne af specifikke italesættelser i lovgivningen før og efter reformen, hvilket kan være med til at angive intertekstualiteten.

Prioritet	Før reformen	Efter reformen
1. prioritet	<i>Det offentlige er forpligtet til at yde bistand (bistandsloven § 1)</i>	<i>forebygge, at personer får behov for hjælp til forsørgelse (aktivloven § 1)</i>
2. prioritet	<i>støtte til udvikling eller genoprettelse af erhvervsevnen (bistandsloven § 1)</i>	<i>økonomisk sikkerhedsnet (aktivloven § 1)</i>
3. prioritet	<i>personer, der udøver offentlige tjeneste eller hvern, skal underrette de sociale udvalg, hvis de får kendskab til forhold, der giver formodning om, at en person har behov for social bistand (bistandsloven § 19)</i>	<i>i stand til at klare sig selv (aktivloven § 1)</i>
4. prioritet	<i>sætte dem i stand til at løse opstående problemer ved egen hjælp (bistandsloven § 28).</i>	<i>udnytter] og (...) [udvikler] deres arbejdsevne (aktivloven § 1)</i>
5. prioritet	<i>modvirke at levevilkår forringes (bistandsloven § 37)</i>	<i>kontanthjælp og aktivering (aktivloven § 11)</i>
6. prioritet	<i>udnyttet sine arbejdsmuligheder (bistandsloven § 38)</i>	<i>ændringer i sine forhold (aktivloven § 11)</i>
7. prioritet	<i>Institutioner (bistandsloven § 91)</i>	<i>betingelse for at få hjælp (aktivloven § 13)</i>
8. prioritet	<i>beskyttede virksomheder / erhvervsmæssige foranstaltninger (bistandsloven § 91)</i>	<i>særligt tilrettelagte aktiverende forløb (aktivloven § 13)</i>
9. prioritet		<i>uden rimelig grund (aktivloven §§ 39 og 41)</i>

I følgende afsnit vil jeg diskutere hvilke intertekstuelle og interdiskursive ligheder og brud, der forekommer når prioriteringerne i ovenstående skema sammenlignes.

Intertekstuelle og interdiskursive ligheder i tema 1-2

Der forekommer en række intertekstuelle og interdiskursive ligheder mellem lovgivningen før og efter reformen indenfor disse temaer. Dette viser tegn på intertekstualitet, idet gentagelse af ord og formuleringer kan være udtryk for, at serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven trækker på bestemmelser fra bistandsloven.

Den første intertekstuelle lighed omhandler præmissen om, at en borger havde ret til at modtage hjælp og støtte fra de offentlige myndigheder. Dette fremgår af følgende citat fra bistandsloven:

"Det offentlige er forpligtet til at yde bistand" (bistandsloven § 1) og af følgende citat fra aktivloven: *"Formålet med denne lov er at skabe et økonomisk sikkerhedsnet"* (aktivloven § 1).

Denne lighed kan vise en interdiskursiv opfattelse om, at de offentlige myndigheder skulle hjælpe borgere, der havde behov for det.

En anden intertekstuel lighed findes i følgende formuleringer i bistandsloven: *"udnyttet sine arbejdsmuligheder"* (bistandsloven § 38) og *"støtte til udvikling eller genoprettelse af erhvervsevnen"* (bistandsloven § 1). Denne præmis om, at borgeren skal udnytte sine beskæftigelsesmuligheder for at modtage hjælp, gentages intertekstuel i lovgivningen efter reformen, hvilket følgende citat fra aktivloven viser: *"udnytter og (...) [udvikler] deres arbejdssevne"* (aktivloven § 1 stk. 2). Ud fra denne intertekstuelle lighed kan der interdiskursivt udledes, at der før og efter reformen eksisterede en opfattelse om, at borgerne skulle give en modydelse i form af at udnytte sine beskæftigelsesmuligheder for at modtage hjælp fra de offentlige myndigheder. Denne interdiskursive lighed er analytisk modstridende med beskrivelsen i afsnit 2.0.3 om, at modydelser først efter reformen kom i fokus i den danske velfærdsstat.

En tredje intertekstuel lighed, der kommer komparativt til udtryk kan ses i bistandsloven om, at *"personer, der udøver offentlige tjeneste eller hverv, skal underrette de sociale udvalg, hvis de får kendskab til forhold, der giver formodning om, at en person har behov for social bistand"*

(bistandsloven § 19) samt aktivloven om, at *"Formålet med hjælpen er, at (...) forebygge, at personer, der har eller kan få vanskeligheder ved at fastholde et arbejde, får behov for hjælp til forsørgelse"* (aktivloven § 1). Idet bestemmelserne udtrykker det samme forebyggelsesorienterede formål, og at de er formuleret i lovgivningen både før og efter reformen, kan disse betegnes som et udtryk for en intertekstuel kæde, hvor én bestemmelse gentages i senere historiske tekster. Denne intertekstuelle kæde kan være med til at udtrykke en interdiskursiv opfattelse om, at det så vidt muligt skulle afhjælpes at borgere fik behov for hjælp fra de offentlige myndigheder.

Den sidste lighed, som fremgår intertekstuel i lovteksterne er, at de offentlige myndigheder opstillede muligheder for, at en person, der ikke på ordinære vilkår kunne indgå på arbejdsmarkedet, kunne komme i beskæftigelse. Dette fremgår af følgende citatuddrag fra bistandsloven om beskæftigelsesfremmende tilbud: "*Institutioner (...) beskyttede virksomheder og erhvervsmæssige foranstaltninger*" (bistandsloven § 91). Denne bestemmelse har en intertekstuel lighed med bestemmelser i lovgivningen efter reformen, hvilket kan ses i følgende citat fra aktivloven: "*særligt tilrettelagte aktiverende forløb (...) revalidering (...) fleksjob (...) skånejob*" (aktivloven §§ 16,46,70,76).⁴ Denne intertekstualitet kan interdiskursivt afspejle en opfattelse om, at mennesker med en funktionsnedsættelse også skulle have mulighed for, samt havde pligt til at være i beskæftigelse.

Intertekstuelle og interdiskursive brud i tema 1-2

I forhold til temaet om forsørgelses- og beskæftigelsesvilkår for mennesker med funktionsnedsættelse, indeholdt lovgivningen efter reformen intertekstuel en række forandringer sammenlignet med lovgivningen fra før reformen. Dette fremgår blandt andet af prioriteringen af visse vilkår frem for andre i den udledte italesættelse af mennesker med funktionsnedsættelse.

Ét intertekstuel brud er ekspliciteret i skemaets 1. prioritet ved, at første bestemmelse i lovgivningen efter reformen omhandlede myndighedens ansvar for at forebygge, at borgere fik behov for hjælp til forsørgelse. Dette modsvarer den først prioriterede bestemmelse i lovgivningen før reformen, som omhandlede de offentlige myndigheders pligt til, at yde økonomisk hjælp til borgere, der havde behov herfor. Dette brud kan være med til at vise, at der gennem formuleringerne i lovgivningen kommer en interdiskursiv opfattelse til udtryk om, at det skulle prioriteres lavere, at staten skulle yde økonomisk hjælp til borgere. Det interdiskursive brud består i, at formuleringerne i lovgivningen efter reformen udtrykker en øget opfattelse om, at borgeren kun skulle modtage hjælp med det formål at vedkommende skulle lære at klare sig selv.

Et andet intertekstuel brud som fremgår af ovenstående skema omhandler ligeledes de offentlige myndigheders prioritering af, at yde støtte til borgerne. Dette intertekstuelle brud ekspliciteres horisontalt i skemaets 2. prioritet. Før reformen omhandlede 2. prioritet i lovgivningen de offentlige myndigheders ydelse af "*støtte til udvikling eller genoprettelse af erhvervsevnen*" (bistandsloven § 1), hvilket kan forstås som myndighedernes hjælp til, at borgerne fik mulighed for at indgå på det

⁴ Beskyttet beskæftigelse indgik også i lovgivningen efter reformen, men er ikke inddraget her, idet formuleringen står i serviceloven.

ordinære arbejdsmarked på trods af en funktionsnedsættelse. Denne formulerede bestemmelse er før reformen prioriteret efter bestemmelsen om, at de offentlige myndigheder er forpligtet til, at yde økonomisk hjælp. Anden prioritet i lovgivningen efter reformen handler om, at der skal skabes et ”økonomisk sikkerhedsnet” (aktivloven § 1) for de borgere, der har behov for det. Denne bestemmelse er formuleret efter bestemmelsen om, at formålet med hjælpen er at ”forebygge, at personer får behov for hjælp til forsørgelse (aktivloven § 1). Det intertekstuelle brud består derved i, at de formulerede bestemmelser om de offentlige myndigheders pligt til at yde økonomisk hjælp, og bestemmelserne om at myndighederne skal hjælpe til forebyggelsen af, at borgerne får behov for at modtage offentlige ydelser, prioriteringsmæssigt er byttet om i lovgivningen før og efter reformen. Dette intertekstuelle brud kan illustreres således:

Før reformen	Efter reformen
De offentlige myndigheders pligt til at yde hjælp Forebyggelse af at borgeren fik behov for hjælp fra de offentlige myndigheder	Forebyggelse af at borgeren fik behov for hjælp fra de offentlige myndigheder De offentlige myndigheders pligt til at yde hjælp

Disse prioriteringer i lovgivningen kan interdiskursivt være med til at vise, at reformen har medført en ændret opfattelse i forhold til borgernes ansvar for at forsørge sig selv, idet den ændrede prioritering kan vise, at denne bestemmelse har fået tillagt mere styrke i lovgivningen efter reformen, end den havde i lovgivningen før reformen. Idet bestemmelsen er alment orienteret, kan dette interdiskursive brud bevise eksistensen af en ændret opfattelse om, at borgere, som havde en funktionsnedsættelse, efter reformen blev anset som et mere autonomt og aktivt individ, end det var tilfældet før reformen. Dette begrundes i, at forebyggelse af at alle borgergrupper fik behov for hjælp, generelt blev prioriteret højere. Derudover kan dette interdiskursive brud ekspliciteres i, at ordet ”aktivering” anvendes som foranstaltning efter reformen, hvilket ikke gives styrke i lovgivningen før reformen. Denne interdiskursive forandring er med til at bekræfte antagelsen i specialets indledende afsnit om, at reformændringen medførte en holdning om aktiv deltagelse frem for passiv forsørgelsesydelse. I forlængelse heraf lægges der i formuleringerne om erhvervsmæssige foranstaltninger for borgere, der ikke kan deltage på arbejdsmarkedet på ordinære vilkår, i lovgivningen efter reformen mere styrke i, at disse foranstaltninger er en pligt for borgeren jævnfør formuleringen i aktivlovens § 13 om ”betingelse for hjælpen”, frem for en hjælp til at opnå nye

kompetencer, som mere var tilfældet inden reformen, hvilket fremgår af bistandslovens formulering om *”støtte til udvikling eller genoprettelse af erhvervsevnen”* (bistandsloven § 1).

Et sidste intertekstuel brud, der kommer til udtryk i lovteksterne, omhandler at hjælpen fra de offentlige myndigheder. Det intertekstuelle brud består i, at hjælpen skal gives til borgerne, så disse kan blive i stand til at klare sig selv på længere sigt. Dette ses i skemaets 3. og 4. prioritet.

Tekstuddragene i delanalyse 1 viser, at denne bestemmelse både fandtes før og efter reformen. I bistandsloven blev den formuleret således: *”Målet for vejledningsarbejdet er at hjælpe de pågældende over øjeblikkelige vanskeligheder og på længere sigt sætte dem i stand til at løse opstående problemer ved egen hjælp”* (bistandslov § 28). I aktivloven blev bestemmelsen formuleret således: *”Formålet med at give hjælp til forsørgelse er at sætte modtageren i stand til at klare sig selv”* (aktivloven § 1). Dette kunne fremstå som en intertekstuel lighed, hvilket det også er, idet bestemmelsen bruges i begge lovgivninger og dermed er et udtryk for en intertekstuel kæde. Bruddet består i prioriteringen af denne bestemmelse i lovteksterne. I bistandsloven fremgik bestemmelsen i § 28 efter bestemmelserne om, at de offentlige myndigheder var forpligtet til at yde hjælp, mens bestemmelsen i lovgivningen efter reformen formuleredes i formålsparagraffen. Dette intertekstuelle brud kan vise, at der på tidspunktet for lovændringen interdiskursivt eksisterede en opfattelse om, at princippet om hjælp til selvhjælp skulle prioriteres højere end tidligere, idet hjælp til at kunne klare sig selv kan defineres som hjælp til selvhjælp.

Diskurstyper i tema 1-2

Disse intertekstuelle og interdiskursive ligheder og brud, som kan have forekommet i tiden omkring reformen, kan være med til at pointere, at der kan have eksisteret forskellige typer af diskurser i udformningen af lovteksterne efter reformen sammenlignet med før reformen. I temaet om forsørgelse og beskæftigelse, kan der argumenteres for, at de intertekstuelle og interdiskursive ligheder kan være forårsaget af eksistensen af en ’diskurs om hjælp og støtte’ og en ’diskurs om beskæftigelse’. Denne karakteristik begrundes i ovenstående diskussion om, at der i formuleringerne i lovgivningen både før og efter reformen fremgår en ideologi om, at de offentlige myndigheder havde ansvaret for, at yde hjælp og støtte til borgere, som havde behov herfor. Samtidig udtrykkes i begge lovgivninger en ideologi om, at borgerne skulle have rettigheder i forhold til, at indgå på arbejdsmarkedet, også selvom vedkommende havde en funktionsnedsættelse hvilket kan indikere, at der eksisterede en diskurs om at beskæftigelse skulle prioriteres højt.

I de intertekstuelle og interdiskursive brud i forhold til forsørgelse og beskæftigelse kan udledes en 'diskurs om forebyggelse og ansvar' og en 'diskurs om hjælp til selvhjælp'. Karakteriseringen af en 'diskurs om forebyggelse og ansvar' begrundes i, at formuleringerne i lovteksterne viser, at der kan have eksisteret en opfattelse om, at myndighedernes ansvar efter reformen for at yde støtte til borgere, prioriteredes lavere i forhold til prioriteringen af forebyggelse af, at borgere fik behov for støtte. Der blev derfor med den nye diskurs lagt mere vægt på borgerens eget ansvar, end på de offentlige myndigheders ansvar. Dette underbygges af 'diskurs om hjælp til selvhjælp'. Denne karakterisering anvendes, idet formuleringerne i lovteksterne viser, at der kan have eksisteret en diskurs i lovgivningen efter reformen, som prioriterede en opfattelse om, at støtte fra de offentlige myndigheder skulle resultere i, at borgerne blev i stand til at klare sig selv. Diskurstyperne er udtryk for opfattelser og ideologier i lovteksternes formuleringer, der mere var gældende efter reformen end før reformen.

Tema 3-5: Institutioner og botilbud, behandling samt socialt orienterede aktiviteter

Disse tre temaer indgår i en samlet analyse på grund af deres indbyrdes relevans. Dette begrundes i, at når et menneske med en funktionsnedsættelse deltager i behandling eller i aktiviteter vedrørende funktionsnedsættelsen, opholder vedkommende sig ofte på en institution eller bor i et botilbud for målgruppen, og indgår derigennem ofte i socialt samvær.

Med udgangspunkt i tekstuddragene fra delanalyse 1, kan lovteksternes prioriteringer af vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse i forhold til bolig, behandling og sociale relationer kronologisk opstilles som i følgende skema. Ligesom i forrige afsnit skal skemaet aflæses ud fra lovteksternes prioriteringer af bestemmelser, hvilket kan ses eksplicit i paragraffernes rækkefølge vertikalt. Dette indebærer at bestemmelserne ikke skal sammenlignes horisontalt.

Prioritet	Før reformen	Efter reformen
1. prioritet	<i>Hjælp til indretning af boligen (...)</i> <i>kollektivboliger (bistandsloven § 59 stk. 2)</i>	<i>Til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne skal der ydes en særlig indsats (serviceloven § 67)</i>
2. prioritet	<i>Daghjem (bistandsloven § 74)</i>	<i>Bevare eller forbedre den pågældendes fysiske, psykiske eller sociale funktioner (serviceloven § 86)</i>
3. prioritet	<i>Plejhjem (bistandsloven § 79)</i>	<i>Opretholdelse eller forbedring af</i>

		<i>personlige færdigheder eller af livsvilkårene (serviceloven § 88)</i>
4. prioritet	<i>Beskyttet bolig (bistandsloven § 79 stk. 2)</i>	<i>Midlertidige ophold i boformer (serviceloven § 91)</i>
5. prioritet	<i>Forsorgshjem (bistandsloven § 105)</i>	
6. prioritet	<i>Særlige plejehjem for yngre (bistandsloven § 112)</i>	
7. prioritet	<i>Særlige institutioner til varetagelse af behandlingen og omsorgen for åndssvage (bistandsloven § 115)</i>	

Intertekstuelle og interdiskursive ligheder i tema 3-5

I de bestemmelser som lovteksterne opstiller i forhold til rettigheder om bolig, behandling og socialt samvær for mennesker med funktionsnedsættelse, findes en række intertekstuelle og interdiskursive ligheder mellem lovgivningerne før og efter reformen.

En intertekstuel lighed ses eksempelvis i de offentlige myndigheders muligheder for, at anvise borgerne til et alternativt botilbud, hvis de ikke har mulighed for at bo i eget hjem⁵. Denne lighed kan vise, at der interdiskursivt eksisterede en opfattelse om, at mennesker med funktionsnedsættelse også havde rettigheder, og at denne persongruppe blev opfattet som borgere, der ligesom resten af befolkningen skulle have gode levevilkår eksempelvis i form af et hjem.

En anden intertekstuel lighed kan ses i lovgivningernes anvendelse af konkrete ord. Ordet ”særlig” indgik i lovteksternes formuleringer både før og efter reformen, når der var tale om bestemmelser som også galt for mennesker med funktionsnedsættelse. Dette er eksplicit i formuleringen om særlige plejehjem og særlige institutioner i bistandsloven, samt i formuleringen om særlig indsats i serviceloven. Denne intertekstuelle lighed kan være udtryk for en intertekstuel kæde, hvor de samme diskursive elementer anvendes i forskellige tekster. Konsekvensen af brugen af dette ord kan diskuteres. På den ene side kan brugen af ordet ”særlig” være udtryk for en interdiskursivitet om, at lovgivningens formuleringer indeholdt et pluralistisk orienteret menneskesyn, og at der kom en opfattelse til udtryk om, at mennesker har forskellige behov. Anvendelsen af dette ord, kan også

⁵ Hvilket kan være tilfældet for mennesker med en funktionsnedsættelse eksempelvis i form af en sindslidelse.

være udtryk for det modsatte. I 'Den danske ordbog' (DDO) henviser ordet "særlig" til et fænomen, som afviger fra det sædvanlige eller det gængse. Som det fremgår i specialets indledende afsnit, har opfattelsen af mennesker med funktionsnedsættelse været forskellig i Danmark i forskellige historiske tider. Eksempelvis opstod der i 1960'erne og 1970'erne, altså inden bistandsloven blev vedtaget, en tendens om at, mennesker med et handicap og/eller en funktionsnedsættelse blev opfattet som mennesker med ligeså mange rettigheder som den øvrige befolkning. Denne opfattelse var på det tidspunkt afvigende fra den historisk tidligere mere funktionalistisk orienterede opfattelse, hvor disse mennesker blev opfattet som afvigere fra normen. Bevægelserne i 1960'erne og 1970'erne bevirkede en større inklusion af mennesker med funktionsnedsættelse jævnfør afsnit 2.0.1. Brugen af ordet "særlig" kan dog indikere tilstedeværelsen af en interdiskursiv opfattelse om, at mennesker med funktionsnedsættelse også efter reformen blev opfattet som afvigende sammenlignet med den gængse borger, idet der blev opstillet bestemmelser om denne gruppe mennesker, som var anderledes end bestemmelserne for den øvrige befolkning.

Intertekstuelle og interdiskursive brud i tema 3-5

Der forekommer ligeledes intertekstuelle og interdiskursive brud i lovgivningen inden for temaet om bolig, behandling og sociale relationer.

Det første intertekstuelle brud kan ses i sammenhæng med ovenstående interdiskursive lighed om, at mennesker med funktionsnedsættelse efter reformen fortsat til en vis grad blev opfattet som afvigere fra den øvrige befolkning. Det intertekstuelle brud i lovgivningernes formuleringer viser, at en modsatrettet tendens også var gældende. Dette kommer til udtryk ved, at bestemmelserne i lovgivningen efter reformen, som omhandler institutioner, botilbud, behandling og socialt orienterede aktiviteter var mindre konkret udformede end bestemmelserne i lovgivningen før reformen var. Dette ses ved, at der som mulige boformer for mennesker med funktionsnedsættelse inden reformen, blev opstillet bestemmelser om konkrete boligtilbud såsom kollektivbolig, daghjem, plejehjem, beskyttet bolig, forsorgshjem og særlige plejehjem for yngre. Efter reformen blev samme bestemmelse beskrevet mindre konkret, som tilbud om midlertidige ophold i boformer. Betydningen af dette intertekstuelle brud kan diskuteres. Bruddet kan eksempelvis være med til at vise en interdiskursivitet i forhold til, at der efter reformen eksisterede en opfattelse om, at socialarbejdere, som traf afgørelser og tilrettelagde deres arbejde med hjemmel i lovgivningen, skulle have mulighed for at foretage en større grad af skøn end det var tilfældet før reformen. Når en socialfaglig aktør har mulighed for, at foretage skønsudøvelse i sit arbejde, kan der være

mulighed for en mere individuelt orienteret indsats overfor borgeren. Dette intertekstuelle og interdiskursive brud kan være med til at vise, at der i forbindelse med reformen i 1997 opstod en ny diskurs om respekt for den enkelte borgers autonomi, i og med at socialarbejderen som følge af den større mulighed for skønsudøvelse, havde bedre muligheder for at tilrettelægge indsatsen ud fra den enkelte borgers ønsker, behov og forudsætninger. Bruddet kan derfor være med til at vise en modsatrettet diskursiv praksis i forhold til italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse end forrige diskurstype om, at denne gruppe mennesker blev opfattet som afvigere fra normen. Med de mere skønsprægede bestemmelser i lovgivningen, har alle borgere større mulighed for, at blive behandlet lige, idet socialarbejderne har et større potentiale for at anerkende, at alle har forskellige behov. Det intertekstuelle brud i lovgivningen viser dog ikke hvordan bestemmelserne anvendes i praksis, og det kan diskuteres om socialarbejderne rent faktisk havde mulighed for, at tilrettelægge indsatsen mere individuelt ud fra de tilbud, som det sociale system stillede til rådighed.

Et andet intertekstuel brud mellem lovgivningen før og efter reformen er eksplicit i den konkrete italesættelse af mennesker med funktionsnedsættelse. Her er der ikke tale om de vilkår, som lovgivningen opstiller, men konkret hvordan denne gruppe mennesker blev benævnt. Det intertekstuelle brud består i, at mennesker med svær funktionsnedsættelse inden reformen blandt andet blev beskrevet som ”åndssvage”, imens den samme gruppe efter reformen blev beskrevet som ”personer med nedsat fysisk og psykisk funktionsevne eller andre særlige sociale problemer”, hvilket fremgår af ovenstående skema. Der kan argumenteres for, at dette intertekstuelle brud kan bekræfte ovenstående interdiskursive antagelse om, at der efter reformen eksisterede en opfattelse om større respekt for den enkelte borgers autonomi. Dette begrundes i, at beskrivelsen efter reformen adskilte årsagen til funktionsnedsættelsen såsom psykisk sygdom fra individet, idet denne gruppe blev betegnet som personer med en lidelse. Termen ”åndssvag” kan være med til at indikere at der inden reformen eksisterede en opfattelse om, at omgivelserne kun havde fokus på funktionsnedsættelsen, og ikke på de ressourcer, som individet kunne have, idet ”åndssvag” ikke adskiller personen og lidelsen frem for eksempelvis en formulering som ”en person med åndssvaghed”.

Et tredje intertekstuel brud, som kommer til udtryk i lovteksterne inden for dette tema, omhandler et ændret fokus på, at forbedre borgerens livskvalitet. Dette eksemplificeres intertekstuel i, at tilbuddene i lovgivningen efter reformen til mennesker med funktionsnedsættelse i forhold til bolig, skulle opfattes som midlertidige tilbud, mens dette ikke fremgår i formuleringerne i lovgivningen

før reformen. Dette intertekstuelle brud kan interdiskursivt være med til at vise, at der efter reformen eksisterede en opfattelse om, at mennesker med funktionsnedsættelse blev forstået som en gruppe borgere med iboende ressourcer, og ikke blot blev opfattet som syge mennesker, der ikke havde mulighed for at udvikle sig. Dette begrundes i, at den juridiske støtte til at forbedre borgergruppens livskvalitet viste en interdiskursiv opfattelse om respekt for, at denne gruppe borgere også skulle have et normativt godt liv. Samtidig kunne de midlertidige tilbud indikere eksistensen af en opfattelse om, at mennesker med funktionsnedsættelse kunne komme sig, og at de kunne have et liv på normale vilkår efter de havde opnået færdigheder til at håndtere årsagen til funktionsnedsættelsen.

Et sidste intertekstuel brud, som kommer til udtryk i lovgivningen inden for dette tema, er anvendelsen af ordet ”institution”. Dette ord anvendtes i bestemmelserne før reformen i forhold til behandling af mennesker med funktionsnedsættelse såsom svære psykiske lidelser. Det intertekstuelle brud består i, at ”institution” ikke anvendes som ord i lovgivningen efter reformen. Som det fremgår af afsnit 2.0.1 anvendtes tidligere institutioner som behandlingstilbud for mennesker med svær funktionsnedsættelse, hvor de blev isoleret fra det øvrige samfund. Dette blev i stigende grad opfattet som nedværdigende, og gik imod borgerens selvstændighed, hvilket resulterede i at institutionerne blev lukket. Dette intertekstuelle brud, som skete under reformen i 1997, kan være udtryk for, at italesættelsen af denne type behandlingstilbud blev fjernet. Dette kan ses som en understregning af ovenstående interdiskursivitet om, at mennesker med funktionsnedsættelse efter reformen blev opfattet som ressourcerige og selvstændige individer, der kunne leve i normalsamfundet, og dermed ikke skulle isoleres derfra.

Diskurstyper i tema 3-5

Indenfor temaerne om bolig, behandling og sociale relationer, kan der af ovenstående diskussion udledes forskellige typer af diskurser, som har været til stede både før og efter reformen.

Formuleringerne i lovteksterne viser, at der i forhold til de intertekstuelle og interdiskursive ligheder kan have eksisteret en diskurstype, der kan karakteriseres som en ’diskurs om hjælp og støtte’. Denne karakterisering kan bruges, idet begge lovgivninger opstillede muligheder for, at borgere med eksempelvis en funktionsnedsættelse, kunne få hjælp og støtte til at indrette sig i en alternativ boligform, hvis vedkommende ikke havde mulighed for at indrette sig i eget hjem. En anden diskurstype, som formuleringer både før og efter reformen giver udtryk for om denne borgergruppe, kan karakteriseres som en ’diskurs om afvigelse’. Dette eksemplificeres i brugen af

ordet ”særlig”, hvilket kan indikere at bestemmelsen interdiskursivt indeholder en opfattelse om, at mennesker med funktionsnedsættelse afviger fra normen.

Lovteksterne udtrykker samtidig en række forandringer i diskurstyper efter reformen har fundet sted. En ny diskurstype, som kan udledes af de udvalgte uddrag fra lovteksterne, kan karakteriseres som en ’diskurs om respekt og ressourcer’. Denne forandring i diskurstyperne kan begrundes i lovgivningens opstillede muligheder for socialarbejderne til, at foretage en større skønsudøvelse i forhold til borgerens situation end tidligere. Den større mulighed for skønsudøvelse kan vise, at der interdiskursivt i forbindelse med reformen eksisterede en større respekt for, at mennesker med funktionsnedsættelse også havde iboende ressourcer. Den nye diskurstype begrundes desuden i, at institutionsbegrebet ikke anvendtes i lovgivningen efter reformen, hvilket igen kan indikere en interdiskursivitet om en ny ressourceorienteret opfattelse af mennesker med svær funktionsnedsættelse, som tidligere blev isoleret på institutioner, men som efterfølgende havde mulighed for ambulant behandling i det normale samfund.

Tema 6-7: Medbestemmelse, borgerinddragelse og helhedsorientering

Temaerne om medbestemmelse og borgerinddragelse samt om helhedsorientering er sammenfattet i denne delanalyse. Sammentrækningen foretages, idet begge temaer omhandler processuelle regler i forhold til de offentlige myndigheders behandling af sager om eksempelvis mennesker med funktionsnedsættelse. De forrige temaers bestemmelser omhandler materielle regler, og afviger derfor fra disse temaers bestemmelser.

Med udgangspunkt i tekstuddragene fra delanalyse 1, kan lovteksternes prioritet af vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse i forhold til medbestemmelse, borgerinddragelse og helhedsorientering kronologisk i lovgivningen se ud som i følgende skema. Skemaet skal aflæses på samme måde som de to forrige skemaer, hvilket betyder, at bestemmelserne fra før og efter reformen ikke horisontalt skal sammenlignes, men at fokus skal rettes mod bestemmelsens prioritering i lovgivningen, hvilket kan ses eksplicit i paragraffernes vertikale rækkefølge.

Kronologisk prioritet	Før reformen	Efter reformen
1. prioritet	<i>Det sociale udvalgs afgørelser kan indbringes for amtsankenævnet (bistandsloven § 15)</i>	<i>Modtageren skal ud fra sine behov og forudsætninger have mulighed for indflydelse og medansvar ved</i>

		<i>tilrettelæggelsen af hjælpen</i> (retssikkerhedsloven § 1)
2. prioritet	<i>Pålægge den, der søger bistand, at medvirke til sagens oplysning</i> (bistandsloven § 17)	<i>Tidlig helhedsorienteret hjælp</i> (retssikkerhedsloven § 1)
3. prioritet	<i>Samarbejde med henblik på behovet for andre støtteforanstaltninger over for pågældende</i> (bistandsloven § 109)	<i>Behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt</i> (retssikkerhedsloven § 3).
4. prioritet		<i>Mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag</i> (retssikkerhedsloven § 4)
5. prioritet		<i>Hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes</i> (retssikkerhedsloven § 5)
6. prioritet		<i>Samlet vurdering af pågældendes situation og behov på længere sigt</i> (retssikkerhedsloven § 6)
7. prioritet		<i>Pligt til at medvirke til at få de oplysninger frem, som er nødvendige</i> (retssikkerhedsloven § 10)
8. prioritet		<i>Afgørelser kan indbringes for det sociale nævn</i> (retssikkerhedsloven § 60)
9. prioritet		<i>Afgørelser skal være skriftlige og begrundede</i> (retssikkerhedsloven § 70)

Intertekstuelle og interdiskursive ligheder i tema 6-7

I disse temaer forekommer en række intertekstuelle og interdiskursive ligheder mellem lovgivningen fra før og efter reformen.

Den første intertekstuelle lighed omhandler borgerens pligt til, at medvirke til indhentelse af oplysninger til behandlingen af sin egen sag. Denne bestemmelse kan ses som et udtryk for en intertekstuel kæde, idet bestemmelsen om, at borgeren har et medansvar for, at sagen bliver tilstrækkeligt belyst, er fremhævet i begge lovgivninger. Denne intertekstuelle lighed kan

interdiskursivt vise eksistensen af en opfattelse om mennesker med funktionsnedsættelse som en borgergruppe, der også havde pligter overfor det offentlige system, og som ikke blot skulle isoleres fra normalsamfundet, som var tilfældet tidligere jævnfør afsnit 2.0.1.

En anden intertekstuel lighed, som kommer til udtryk mellem lovgivningen før og efter reformen, handler om borgerens generelle mulighed for, at anke en afgørelse gennem rekursmyndighederne. Eksistensen af denne bestemmelse kan interdiskursivt vise, at der både før og efter reformen fandtes en opfattelse om, at borgere havde ret til at være uenige i eller utilfredse med de offentlige myndigheders afgørelser og tilbud. Denne intertekstualitet kan interdiskursivt fremhæve en opfattelse om, at også mennesker med funktionsnedsættelse ansås for at være personer med rettigheder, idet de også havde mulighed for, at benytte sig af rekursmyndighederne. Denne intertekstualitet kan desuden være med til at antyde, at der i lovgivningen interdiskursivt eksisterede en opfattelse om, at borgerne blev betragtet som aktive forbrugere af de offentlige tilbud, frem for som personer, der passivt modtog og deltog i tilbuddene. Dette begrundes i, at retten til at klage kan vise, at borgeren havde mulighed for at vælge mellem flere forskellige tilbud eller indsatser, idet en klage ikke ville have nogen konsekvens, hvis der kun eksisterede ét tilbud. Bestemmelserne om borgerens mulighed for at klage over en afgørelse, kan karakteriseres som en intertekstuel kæde, idet bestemmelsen både findes i lovgivningen før og efter reformen.

Intertekstuelle og interdiskursive brud i tema 6-7

Inden for disse temaer forekommer en række intertekstuelle og interdiskursive brud i sammenligningen af lovgivningen fra før og efter reformen.

Et eksempel på et intertekstuel brud omhandler bestemmelsernes italesættelse af helhedsorienterede indsatser i det sociale arbejde. Ordet ”helhed” anvendes eksplicit i lovgivningen efter reformen, hvilket ikke er tilfældet i lovgivningen før reformen. Bestemmelsen om, at den offentlige myndighed skal behandle sagen helhedsorienteret foreligger som en intertekstuel kæde, idet den indgår i begge lovgivninger, men konkret italesættelse om ”helhedsorientering” er i bistandsloven formuleret ud fra, om der kan være et behov for at undersøge andre støtteforanstaltninger over for borgeren, end den som vedkommende har ansøgt hjælp i forhold til, og er derfor ikke eksplicit formuleret som helhedsorientering. Dette intertekstuelle brud kan interdiskursivt påpege, at der efter reformen fandtes en øget opfattelse om, at helhedsorientering skulle indgå som et centralt element i de offentlige myndigheders sagsbehandling, og at

opmærksomheden om borgernes samlede situation skulle skærpes. Det kan diskuteres om dette brud er i modstrid med den reducere af det enstrengede system, som skete i tiden omkring reformen jævnfør afsnit 2.0.3, idet specialiserede enheder i det offentlige system kan være medvirkende til, at visse aspekter i borgerens situation overses eller udelades i sagsbehandlingen. Omvendt kan disse specialiserede enheder være medvirkende til, at borgeren modtager en bedre socialfaglig hjælp, idet professionelle aktører i disse enheder opnår øgede kompetencer indenfor ét specifikt område. Det intertekstuelle brud består desuden i, at bestemmelsen om helhedsorientering formuleres i retssikkerhedslovens formålsparagraf, hvilket betyder at bestemmelsen er højt prioriteret. Den samme type bestemmelse er inden reformen formuleret i bistandslovens §§ 28,41 og 109, hvilket kan karakteriseres som bestemmelser, der ikke indgår i bistandslovens formålsparagraf, idet de ikke er placeret i lovens første kapitel. Bestemmelserne om helhedsorientering er i lovgivningen før reformen formuleret efter materielle bestemmelser om forskellige typer af økonomiske og serviceorienterede ydelser. Dette kan vise en interdiskursiv opfattelse om, at processuelle regler skulle prioriteres højere i lovgivningen efter reformen, hvilket kan indikere eksistensen af en 'diskurs om respekt' for borgerens rettigheder.

Et andet intertekstuel brud, som kommer til udtryk i tekstuddragene i ovenstående skema, omhandler borgernes ret til indflydelse. Dette brud kan på visse punkter sammenlignes med den intertekstuelle lighed om borgerens mulighed for indflydelse gennem vedkommendes ret til at klage over en afgørelse. Bruddet består i, at lovgivningen efter reformen eksplicit formulerede, at borgerne havde ret til *"at medvirke ved behandlingen af sin sag* (retssikkerhedsloven § 4). Denne bestemmelse kommer ikke til udtryk i lovgivningen før reformen. Derudover kommer bestemmelsen i lovgivningen efter reformen til udtryk i formålsparagraffen hvilket ses i prioritering 1 i ovenstående skema. Dette er med til at vise, at denne ideologi blev prioriteret højt i sagsbehandlingen efter reformen. Det intertekstuelle brud kan interdiskursivt være med til at påpege, at der i tiden omkring reformen eksisterede en opfattelse om at, borgernes autonomi skulle skærpes, og at de blev forstået som eksperter på deres eget liv fremfor at det eksempelvis var den socialfaglige professionelle aktør, som skulle sætte dagsordenen.

Diskurstyper i tema 6-7

Inden for disse temaer viser ovenstående diskussion, at der kan have eksisteret en række diskurstyper, som var gældende i udformningen af både lovgivningen før og efter reformen. Disse diskurstyper kan karakteriseres som en 'diskurs om pligt' og en 'diskurs om rettigheder'.

Karakteriseringen af en 'diskurs om pligt' kan foretages, idet lovgivningen både før og efter reformen indeholdt bestemmelser om, at borgerne havde en pligt til aktivt at medvirke i behandlingen af sin sag. Karakteriseringen af en 'diskurs om rettigheder' omhandler borgerens ret til at klage over en afgørelse.

En væsentlig forandring i diskurstyper, som kommer til udtryk i lovteksterne, vil jeg betegne som tilstedeværelsen af en 'diskurs om helhedsorientering' og en 'diskurs om respekt og ressourcer'. Bestemmelsen om, at sagen skal behandles helhedsorienteret foreligger både før og efter reformen, men som det fremgår af ovenstående diskussion, anvendes ordet "helhed" først eksplicit i lovgivningen efter reformen, og en opfattelse om helhedsorienteringen i socialt arbejde blev derfor mere fremhævet på dette tidspunkt. Karakteriseringen af en 'diskurs om respekt og ressourcer' indenfor disse temaer, underbygges i den nye bestemmelse om, at borgeren fik ret til at medvirke i sin egen sag. Der kan argumenteres for, at 'diskursen om helhedsorientering' efter reformen blev anvendt på en ny måde, ved at være mere eksplicit i lovteksten, hvilket er med til at skabe social forandring i form af den nye 'diskurs om respekt og ressourcer'. Betydningen af diskurstypen om helhedsorientering, som er udledt i afsnittet om tema 3-5, udvides derfor som følge af denne diskussion i tema 6-7.

8.2.2 Delkonklusion

I delanalyse 2 har jeg diskuteret, hvordan lovgivningen efter reformen er produceret ved intertekstuel at trække på eller ved intertekstuel at gå imod lovgivningen fra før reformen. Dette har jeg gjort i undersøgelsen af hvilke generative mekanismer, der har været til stede i de ændringer og sammenfald i italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse, som kommer til udtryk i lovteksterne. Jeg har i delanalyse 2 ud fra en kritisk realistisk orientering undersøgt det empiriske domæne, idet jeg har diskuteret lovteksternes eksplicite intertekstualitet. Derudover har jeg kritisk realistisk undersøgt det virkelige domæne, idet jeg har undersøgt hvilke mekanismer i form af interdiskursivitet, der kan ligge bag bestemmelserne i lovteksternes observerbare materiale.

De nye diskurstyper som formuleringerne i lovgivningen viser, der kan have været til stede i forbindelse med reformen i 1997, kan karakteriseres som generative mekanismer. Dette begrundes i, at disse diskurstyper er faktorer, som har været med til at udforme undersøgelsens output - serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven. Denne udformning er sket, idet ovenstående diskussion peger på, at disse nye diskurstyper kan være opstået og have været til stede i tiden omkring reformen, hvilket ikke kommer til udtryk i lovgivningen inden reformen. De opfattelser,

der eksisterer i diskurstyperne har været med til at konstituere den konkrete italesættelse af mennesker med funktionsnedsættelse efter reformen, og har derfor fungeret som generative mekanismer herfor. De generative mekanismer, som jævnfør ovenstående diskussion viser, der kan have været til stede ved reformuleringen af sociallovgivningen i 1997, er følgende:

- Diskurs om forebyggelse og eget-ansvar
- Diskurs om hjælp til selvhjælp
- Diskurs om respekt og ressourcer
- Diskurs om helhedsorientering

Jeg karakteriserer de nye diskurstyper som generative mekanismer, og dermed ikke de diskurstyper, der gentages i lovteksternes formuleringer før og efter reformen. Dette gør jeg idet forandringen i diskurstyper er med til at vise, at der har eksisteret en række faktorer i tiden omkring reformen, som har ændret italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse. Hvis jeg anvendte lighederne i diskurstyper, ville jeg ikke i samme omfang have mulighed for at klarlægge forandringerne i italesættelsen.

Jeg har i denne analysedel udledt hvilke generative mekanismer, som har haft en konsekvens i forhold til hvordan italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse i lovgivningen efter reformen var indrettet. Dette fører til et andet relevant diskussionsemne som omhandler grunden til, at lige netop disse generative mekanismer var til stede på dette tidspunkt. I forlængelse af min antagelse om, at italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse kan være ændret på grund af det danske beskæftigelsespolitiske skift fra welfare- til workfare-strategien, vil jeg i delanalyse 3 diskutere om denne antagelse kan verificeres, eller om de udledte generative mekanismer modsvarer regimeskiftets indhold.

8.3 Delanalyse 3: Social praksis

I delanalyse 3 vil jeg diskutere hvorfor de udledte generative mekanismer har været til stede under reformen i 1997. Formålet med denne diskussion er, at udvide besvarelsen af problemformuleringens spørgsmål om hvordan italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse kan forklares kontekstuel. I denne udvidelse vil jeg inddrage ikke-diskursive faktorer i diskussionen, hvilket begrundes i Norman Faircloughs påstand om, at en kommunikativ begivenhed ikke udelukkende kan analyseres diskursivt, men at der også må inddrages andre elementer, såsom kontekstuelle faktorer, i forståelsen af en diskursiv praksis.

Som ikke-diskursiv faktor, vil jeg tage udgangspunkt i min antagelse om, at skiftet fra welfare til workfare i den danske velfærdsstat, havde en indflydelse på ændringen af italesættelsen. Ved brugen af denne teori som analytisk redskab, kan jeg med udgangspunkt i diskurstyperne fra delanalyse 2, diskutere forbindelsen mellem de konkrete formuleringer i lovteksterne, og de samfundsmæssige processer og strukturer, som Jacob Torfing påpeger var gældende under reformen. Torfings teori kan kritisk realistisk bruges til, at påvise hvilke ydre strukturer og/eller kontekstuelle faktorer, der har været med til at konstituere de generative mekanismer.

Den følgende diskussion vil primært koncentrere sig om, om forandringerne af diskurstyper er opstået som følge af hegemoniske kampe i forhold til det idealtypiske skift i den danske velfærdsstat. Hegemoniske kampe karakteriseres i denne sammenhæng ud fra Norman Faircloughs definition af begrebet, hvilket henviser til konstruerede alliancer, hvor en vis opfattelse af et fænomen defineres som mere gyldig end andre opfattelser. Diskussionen vil således koncentrere sig om, hvorfor diskurser om forebyggelse og eget-ansvar, hjælp til selvhjælp, respekt og ressourcer samt helhedsorientering opfattes som mere gyldige efter reformen end de gjorde inden reformen, hvilket diskussionen i delanalyse 2 fremhæver.

Jævnfør afsnit 2.0.3 er de principper, som diskussionen tager udgangspunkt i fra welfare-strategien, følgende:

- universalistisk orienteret
- omfordelende rettigheder
- passive bestemmelser baseret på sikkerhedssystemer
- næsten ingen forpligtelser for borgeren
- sikring af borgernes levestandard

De principper som jeg i diskussionen tager udgangspunkt i fra workfare-strategien er:

- aktive bestemmelser
- betingede rettigheder
- beskæftigelsesorienteret indretning af det offentlige system
- forpligtelser til deltagelse i beskæftigelsesrettede foranstaltninger

Et væsentligt diskussionsemne i forhold til om skiftet fra welfare til workfare som kontekstuel faktor har været konstituerende for udviklingen af de nye diskurstyper er, om principperne i

workfare-regimet analytisk kan sidestilles med principperne i diskurserne. Hvis dette er tilfældet, kan der argumenteres for, at diskursen er udviklet som følge af skiftet i velfærdstaten. Hvis det modsatte viser sig, kan det diskuteres som andre samfundsmæssige faktorer har haft en rolle i forhold til udviklingen af diskursen, og dermed i forhold til italesættelsen. Jeg vil følgende behandle diskussionen af diskurstyperne individuelt.

8.3.1 Workfare-strategiens konstituering af 'diskurs om forebyggelse og eget-ansvar'

Delanalyse 2 viser, at en 'diskurs om forebyggelse og eget-ansvar' kan have været en konstituerende generativ mekanisme for hvordan forandringer i italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse kommer til udtryk i lovgivningen efter reformen. Forebyggelse henviser til en opfattelse om, at offentlige myndigheder som følge af reformen, i højere grad skulle prioritere at forbygge at borgere fik behov for at modtage offentlige ydelser. Eget-ansvar handler om en stigende opfattelse om, at borgerens ansvar for at klare sig selv skulle skærpes. Jeg vil følgende diskutere om denne forandring i diskurstyper kan være konstitueret af det beskæftigelsespolitiske skift fra welfare til workfare, og hvordan dette eventuelt kommer til udtryk i tekstuddragene fra delanalyse 1.

Det fremgår af diskussionen i delanalyse 2, at 'diskursen om forebyggelse og eget-ansvar' er orienteret mod borgeren som et selvforsørgende individ. Dette underbygges i bestemmelser efter reformen om, at de offentlige myndigheders opgave var, at forebygge at borgerne fik behov for at modtage offentlige ydelser. 'Diskursen om forebyggelse og eget-ansvar' skal forstås som universelt orienteret. Dette betyder at bestemmelserne, som underbygger eksistensen af diskurstypen, gælder for alle borgere, hvilket inkluderer mennesker med funktionsnedsættelse. Det kan diskuteres om elementerne i 'diskursen om forebyggelse og eget-ansvar' kan sidestilles med principperne i den idealtypiske workfare-strategi. Denne diskussion tager udgangspunkt i to af workfare-strategiens beskæftigelsespolitiske principper. Det første princip omhandler idéen om, at det offentlige system skal indrettes således, at borgere, der ikke har et arbejde, får mulighed for at komme i beskæftigelse, og at de derigennem ikke får behov for, at modtage offentlige forsørgelsesydelser. Det andet relevante princip handler om aktive bestemmelser såsom aktivering. Der kan argumenteres for at disse principper har en række ligheder med 'diskursen om forebyggelse og eget-ansvar', idet denne diskurs underbygges af bestemmelser, som er orienteret mod, at borgeren på længere sigt skal kunne klare sig selv. Jeg vil følgende diskutere gyldigheden af dette argument.

Diskussionen om, om workfare-strategiens princip om aktive bestemmelser såsom aktivering, kan have været en konstituerende faktor for udviklingen af 'diskursen om forebyggelse og eget-ansvar'

kan ske ud fra tilstedeværelsen af følgende formulering i lovgivningen efter reformen fra delanalyse 1: *"Udebliver en person eller dennes ægtefælle uden rimelig grund fra et tilbud om aktivering eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, kan kommunen nedsætte hjælpen"* (aktivloven § 39). Der kan argumenteres for, at tekstuddraget viser en paternalistisk workfare-orienteret opfattelse⁶ om, at de offentlige myndigheder kunne tvinge en borger i arbejde gennem tilbagetrækning af en ydelse, hvis borgeren ikke tog imod et beskæftigelsestilbud. Dette kan sidestilles med diskurstypens interdiskursive opfattelse om, at mennesker med funktionsnedsættelse skulle tillægges et større ansvar for sig selv eksempelvis gennem deltagelse i de nye formulerede beskæftigelsesfremmende tilbud såsom fleksjob og skånejob, hvis funktionsnedsættelsen bevirkede, at de ikke kunne arbejde på ordinære vilkår. Disse tilbud reducerede eventuelle grunde til, at mennesker med funktionsnedsættelse kunne udeblive fra aktiv deltagelse. De udvidede aktiveringstilbud i lovgivningen efter reformen, kan dermed være med til at vise at, 'diskursen om forebyggelse og eget-ansvar' var konstitueret af skiftet fra welfare til workfare. Der kan samtidig argumenteres for, at denne konstituering underbygges af, at elementet om borgerens eget ansvar i diskursen indeholder en liberal orientering, idet borgerens eget ansvar fordrer til en workfare-orienteret opfattelse om, at borgerne gennem aktivering og beskæftigelse frigøres fra en passiv modtagelse af forsørgelsesydelse, samt en optimistisk workfare-orienteret opfattelse om, at individet ønsker at deltage.⁷ Dette kan sidestilles med bestemmelsen om at *"Når en person har brug for hjælp til forsørgelse i forbindelse med ledighed, kan kommunen normalt gå ud fra, at behovet kan opfyldes ved kontanthjælp og aktivering"* (aktivloven § 8 stk. 2). Dette begrundes i, at bestemmelsen udtrykker en opfattelse om, at beskæftigelse er den mest hensigtsmæssige indsats.

Elementet i diskurstypen om, at det offentlige system skulle forebygge, at borgere fik behov for hjælp, kan også sidestilles med workfare-princippet om systemets beskæftigelsesorienterede indretning i forhold til, at alle borgere skulle kunne få en plads på arbejdsmarkedet. Dette kommer til udtryk gennem formuleringen af ovennævnte beskæftigelsesfremmende tilbud efter reformen såsom fleksjob og skånejob med løntilskud. Hvis samfundets beskæftigelsestilbud indrettes således, at mennesker med funktionsnedsættelse også kan deltage heri, er der opstået større muligheder for, at også denne borgergruppe kan blive selvforsørgende. Bestemmelsen inden reformen indeholdt også elementer fra denne workfare-strategiske ideologi, hvilket blandt andet kom til udtryk gennem revalideringsindsatser, men princippet udvides efter reformen ved at de to øvrige tilbud supplerer

⁶ Jævnfør afsnit 2.0.3

⁷ Jævnfør afsnit 2.0.3

det tidligere tilbud. Indførelsen af revalidering, fleksjob og skånejob kan være med til at vise, at lovgivningen efter reformen udtrykker opfattelsen om nødvendigheden af et mere rummeligt arbejdsmarked, hvor eksempelvis mennesker med funktionsnedsættelse kan indgå, på trods af de begrænsninger lidelsen kan medføre.⁸ Disse bestemmelser giver mulighed for flere borgergrupper til at indgå på arbejdsmarkedet, og bestemmelserne er derfor med udgangspunkt i workfare-strategiens principper med til at indrette systemet således, at flere borgere får mulighed for at kunne klare sig selv, og dermed for at kunne tage et aktivt ansvar for sin egen situation.

Ovenstående diskussion angiver, at diskursen indeholder flere principper, som svarer til ideologierne i workfare-regimet. Dette begrundes primært i, at opfattelsen om borgerens eget ansvar kan sidestilles med workfare-strategiens princip om, at borgeren har pligt til at deltage aktivt. Derudover kan det begrundes i, at opfattelsen om at de offentlige myndigheder skulle forebygge at borgerne fik behov for hjælp eksempelvis gennem mere rummeligt orienterede beskæftigelsestilbud, kan sidestilles med workfare-strategiens princip om, at indrette systemet således at alle borgere kan få et arbejde.

De bestemmelser som 'diskursen om forebyggelse og eget-ansvar' underbygges af, kan ikke i samme grad sidestilles med principper fra welfare-strategien. Diskursens opfattelse om, at borgene selv havde et væsentligt ansvar, er i modstrid med welfare-strategiens principper om passive bestemmelser og, at borgeren ikke havde nogen forpligtelser i forbindelse med modtagelsen af ydelser fra de offentlige myndigheder.

'Diskursen om forebyggelse og eget-ansvar' kan således være konstitueret af skiftet fra welfare til workfare. Dette begrundes i, at lovgivningen inden reformen i den welfare-orienterede velfærdsstat, ikke i samme omfang opstillede bestemmelser med fokus på specifikke beskæftigelsesmuligheder til eksempelvis mennesker med funktionsnedsættelse, som lovgivningen efter reformen i den workfare-orienterede velfærdsstat gør. Måden som italesættelsen af mennesker med

⁸ Dette begrundes blandt andet i, at revalidering henvender sig til borgere, der fortsat kan arbejde fuld tid, men som ikke kan arbejde i den profession som vedkommende tidligere har været ansat i på grund af sygdom. Omskoling er ofte en anvendt revaliderende indsats. Fleksjob henvender sig til personer, der kan arbejde indenfor den samme profession, men som følge af sygdom, kun kan varetage jobbet på nedsat tid. Skånejob med løntilskud henvender sig til personer, der har fået tilkendt førtidspension. I forbindelse med mennesker med funktionsnedsættelse, kan disse beskæftigelsesfremmende tilbud blive aktuelle som følge af stress-relaterede lidelser såsom depression, angst etc. som kan opstå som følge af arbejdspress.

funktionsnedsættelse kommer til udtryk på i lovgivningen efter reformen viser, at ideologier fra workfare-strategien er dominerende, og en opfattelse om, at eksempelvis mennesker med funktionsnedsættelse kan tage ansvar for sig selv, defineres efter reformen som mere gyldig end den mere passive opfattelse af mennesket, som kommer til udtryk i bestemmelser før reformen. De hegemoniske kampe, som jeg antager, har været til stede under reformen om indførelse af workfare-strategiske principper i forhold til italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse, er derfor lykkedes.

8.3.2 Workfare-strategiens konstituering af 'diskurs om hjælp til selvhjælp'

Den nye 'diskurs om hjælp til selvhjælp' handler om, at der i italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse i lovgivningen efter reformen, var et øget fokus på at støtten fra de offentlige myndigheder skulle resultere i, at borgeren skulle blive i stand til at klare sig selv. Jeg har derfor valgt at karakterisere denne diskurs som en 'diskurs om hjælp til selvhjælp', idet bestemmelserne efter reformen udtrykte, at formålet med hjælpen fra det offentlige system var, at borgerne skulle gives redskaber og potentialer til selv at håndtere deres situation. Denne diskurstype kan karakteriseres som en generativ mekanisme, der har været konstituerende for, hvordan italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse kommer til udtryk i lovgivningen efter reformen, idet bestemmelsen før reformen ikke indeholdt det samme fokus. Det kan diskuteres om 'diskursen om hjælp til selvhjælp' er konstitueret af det beskæftigelsespolitiske skift fra welfare til workfare. Denne diskussion kan tage udgangspunkt i, hvilke opfattelser 'diskursen om hjælp til selvhjælp' bygger på i forhold til principperne i workfare-strategien, hvilket jeg vil diskutere følgende.

'Diskursen om hjælp til selvhjælp' hænger tæt sammen med ovenstående 'diskurs om forebyggelse og eget-ansvar', idet begge diskurser underbygges af bestemmelser, som omhandler borgerens eget ansvar. De to diskurser adskiller sig dog fra hinanden i og med, at der i 'diskursen om hjælp til selvhjælp' eksisterer en opfattelse om, at borgeren fortsat kan have sociale problemer eksempelvis i form af en funktionsnedsættelse, men at vedkommende skal lære at håndtere disse så vidt muligt. Dette afviger fra 'diskursen om forebyggelse og eget-ansvar', idet der i denne diskurs eksisterer en opfattelse om, at borgeren skal helt ud af det offentlige systems hjælpeinstanser, og fokus på at eksempelvis en person med en funktionsnedsættelse fortsat kan opleve problemer i sin hverdag reduceres.

Diskurstypens fokus på selvhjælp kan markere, at principper fra workfare-regimet har været med til at konstituere denne diskurs, og der kan argumenteres for, at 'diskursen om hjælp til selvhjælp' indeholder flere principper fra workfare-strategien end fra welfare-strategien. Dette begrundes blandt andet i, at fokus på selvhjælp markerer, at staten ikke har et endegyldigt ansvar for at hjælpe, men at borgerens aktive deltagelse i forhold til at hjælpe sig selv er i fokus.

Det welfare-orienterede princip om, at staten skal hjælpe i forhold til at sikre borgernes levestandard, kan karakteriseres som et modstridende princip med 'diskursen om hjælp til selvhjælp'. Dette begrundes i, at welfare-strategien koncentrerer sig om, at levestandarden primært skal sikres gennem offentlige forsørgelsesydelser, og ikke gennem selvhjælp.

Eksistensen af 'diskursen om hjælp til selvhjælp' kan derimod forklares ud fra nogle af workfare-strategiens principper. Dette begrundes i, at lovteksterne efter reformen giver udtryk for et fokus på, at borgeren har et ansvar for at håndtere sin egen situation, fremfor at staten skal yde hjælp gennem passive ydelser, hvilket var tilfældet i lovteksterne før reformen. Dette ses eksplicit i aktivloven i følgende bestemmelse: *"Formålet med at give hjælp til forsørgelse er at sætte modtageren i stand til at klare sig selv"* (aktivloven § 1 stk. 2). Dette element i diskursen kan sidestilles med workfare-strategiens princip om aktive bestemmelser og betingede rettigheder, som fordrer borgerens aktive deltagelse. Det fremgår dog af delanalyse 1, at lovgivningen før reformen også indeholdt en bestemmelse, der ligner denne om hjælp til selvhjælp, hvilket fremgår i følgende tekstuddrag fra delanalyse 1: *"(...) kan hjælpen fortsætte, så længe det må anses godtgjort, at pågældende på denne måde kan forventes at blive i stand til selv at klare sit og familiens underhold (...)"* (bistandslov § 41. stk. 2). Denne bestemmelse er modstridende med ovenstående argumentation, idet den viser at opfattelsen om, at borgere skulle modtage hjælp fra de offentlige myndigheder, med det formål at vedkommende skulle blive selvhjulpne, også eksisterede inden reformen, og dermed inden workfare-strategien blev indført i den danske velfærdsstat. Kan der således argumenteres for at 'diskursen om hjælp til selvhjælp' er konstitueret af skiftet til workfare? Tilstedeværelsen af bestemmelsen i lovteksterne både før og efter reformen viser, at dette ikke er muligt. Det øgede fokus på selvhjælp i bestemmelsen er formuleret i lovteksternes formålsparagraf efter reformen, imens bestemmelsen i lovgivningen før reformen først er formuleret efter materielle bestemmelser om forskellige ydelser, kan dog vise at det politiske workfare-orienterede skift, som blandt andet medførte mere aktive bestemmelser, har haft en indflydelse, og der kan derfor argumenteres for at

denne diskurstype i nogen grad er konstitueret af workfare-strategiens indførelse i den danske velfærdsstat.

Måden som italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse kommer til udtryk på i lovgivningen efter reformen kan ses som et udtryk for, at der har eksisteret en hegemonisk kamp om, at udvikle en opfattelse af mennesket med en funktionsnedsættelse som et individ, der med hjælp fra de offentlige myndigheder, kan få mulighed for at klare sig selv. Lovgivningens bestemmelser udtrykker dog, at den hegemoniske kamp om denne diskurstype i forhold til indførelse af workfare-strategien i den danske velfærdsstat, ikke har været nær så dominerende, som det var tilfældet i indførelsen af den forrige 'diskurs om forebyggelse og eget-ansvar'. Udover ovenstående diskussion, ses dette ved at lovteksterne efter reformen udtrykker at, mennesker med funktionsnedsættelse opfattes som personer, der skal have hjælp, hvilket er i strid med principper i den idealtypiske workfare-strategi, hvor neoliberalt orienterede opfattelser om, at mennesket har ansvar for sig selv, er i fokus. Den hegemoniske kamp, som har været til stede i skiftet fra welfare til workfare, har derfor resulteret i at nogle ideologier fra welfare fortsat blev bevaret i lovgivningen efter reformen, hvilket ses i at 'diskursen om hjælp til selvhjælp' er rettet mod at borgere skal hjælpes af de offentlige myndigheder. Samtidig er fokus på at borgeren på længere sigt skal kunne klare sig selv mere workfare-orienteret end welfare-orienteret, idet der er tale om en aktiv bestemmelse frem for en passiv bestemmelse.

Den generative mekanisme om 'diskursen om hjælp til selvhjælp' kan derfor ikke være konstitueret af skiftet til workfare, idet diskurstypen underbygges af bestemmelser, der både kan sidestilles med principper i welfare- og workfare-strategien.

8.3.3 Workfare-strategiens konstituering af 'diskurs om respekt og ressourcer'

Delanalyse 2 viser at en 'diskurs om respekt og ressourcer' udtrykkes som en interdiskursiv forandring i lovgivningen efter reformen. Denne diskurstype kan karakteriseres som en generativ mekanisme, der har været en konstituerende faktor for hvordan forandringer i italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse kommer til udtryk i lovgivningen. Diskursen underbygges ved, at lovgivningen efter reformen i højere grad end før reformen udtrykte en opfattelse om, at socialarbejdere skulle have mulighed for at foretage et større skøn i behandlingen af borgerens sag. Denne skønsudøvelse kan være med til at vise, at lovgivningen efter reformen fokuserede mere på respekt for, at eksempelvis mennesker med funktionsnedsættelse, var forskellige individer med forskellige typer af problemer og ressourcer. Det kan diskuteres om denne generative mekanisme er

konstitueret af skiftet fra welfare til workfare, idet der kan argumenteres for, at 'diskursen om respekt og ressourcer' indeholder principper fra begge strategier.

Diskussionen i delanalyse 2 påpeger, at eksistensen af en 'diskurs om respekt og ressourcer' bygger på formuleringer, som omhandler øget grad af skønsudøvelse og reducere af institutionsbegrebet. Begge disse bestemmelser vedrører muligheder for mennesker med en funktionsnedsættelse til, at deltage i det almindelige samfundsliv, samt øgede muligheder for denne gruppe borgere for, at få sin sag behandlet ud fra sine egne ønsker og forudsætninger. Tilstedeværelsen af denne diskurstype kan karakteriseres ud fra en universel ideologi om, at politiske bestemmelser ikke må forskelsbehandle, og at mennesker med funktionsnedsættelse skal behandles som borgere uden problemer. Dette er gældende som følge af, at skønsudøvelse muliggør flere forskellige indsatser, end hvis der ikke kunne foretages et skøn. Bestemmelserne som diskursen underbygges af, kan sidestilles med welfare-strategiens universelle princip. En universelt orienteret velfærdsstat er afvigende fra tidligere dansk lovgivning⁹, og det universelle princip hvor mennesker med funktionsnedsættelse inkluderes uden at miste deres retsstilling, kan dermed ikke karakteriseres som en selvfølge¹⁰. Dette universelle element i lovgivningen efter reformen kan være med til at påvise, at 'diskursen om respekt og ressourcer' indeholder principper fra welfare-strategien, hvilket er modstridende med min antagelse om, at den danske velfærdsstat idealtypisk skulle være workfare-orienteret.

Eksistensen af en 'diskurs om respekt og ressourcer' underbygges desuden af bestemmelser om, at det offentlige system skal indrettes således, at mennesker med funktionsnedsættelse kan få en plads på arbejdsmarkedet. Dette uddybes i, at bestemmelserne om fleksjob og skånejob med løntilskud, implicit viser tilstedeværelsen af en diskurs om respekt for, at mennesker med funktionsnedsættelse kan have ressourcer og kompetencer til, at kunne klare sig på arbejdsmarkedet. Bestemmelserne fra efter reformen kan sidestilles med princippet i workfare-strategien om, at det offentlige system skal indrettes på en bestemt måde, så alle ledige borgere får mulighed for at indtræde på arbejdsmarkedet. Dette viser at 'diskursen om respekt og ressourcer' også indeholder elementer fra workfare-strategien.

⁹ Afsnit 2.0.1 har beskrevet den historiske udvikling i forhold til retsstillingen for mennesker, som modtog hjælp fra det offentlige system. Tidligere mistede disse borgere en række rettigheder.

¹⁰ Jævnfør afsnit 2.0.1

Ovenstående argumenter markerer, at 'diskurs om respekt og ressourcer' både indeholder principper fra welfare-strategien og fra workfare-strategien. Dette opstiller et diskussionsemne om, om skiftet fra welfare til workfare har været en konstituerende faktor for diskursens eksistens i forhold til hvordan forandringer i italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse kommer til udtryk i lovgivningen efter reformen. Hvis diskussionen tager udgangspunkt i et idealtypisk skift fra welfare til workfare, kan der argumenteres for, at eksistensen af diskursen står i modsætning til dette skift, idet diskursens ideologier ikke kun kan sidestilles med principper fra workfare-strategien, men også kan sidestilles med principper fra welfare-strategien. Dette kan være med til at vise, at formuleringerne i lovgivningen om mennesker med funktionsnedsættelse ikke udtrykker, at den danske velfærdsstat udelukkende indeholder principper fra workfare-regimet efter reformen, som Jacob Torfings idealtypiske opstilling antager. 'Diskursen om respekt og ressourcer' er derfor med til at vise, at den hegemoniske kamp om indførelse af welfare- og workfare-orienterede ideologier i den danske lovgivning, og dermed i den danske velfærdsstat, har resulteret i, at ideologierne fra welfare fortsat på nogle områder er integrerede i italesættelsen af vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse.

8.3.4 Workfare-strategiens konstituering af 'diskurs om helhedsorientering'

Diskussionen i delanalyse 1 og 2 viser, at lovgivningen før reformen giver udtryk for, at socialt arbejde på dette tidspunkt skulle indeholde en helhedsorientering. Dette kommer dog ikke eksplicit til udtryk i bistandsloven, idet ordet "helhed" ikke anvendes i dennes formuleringer¹¹. Som udledt i delanalyse 2, er der sket et intertekstuel brud i forhold til inddragelse af helhedssyn i det socialfaglige arbejde i forbindelse med reformen. I lovgivningen efter reformen anvendes ordet "helhed" eksplicit, og denne processuelle bestemmelse om, at princippet skal indgå i de offentlige myndigheders arbejde, er derfor mere tydeligt fremhævet i lovgivningen efter reformen, samtidig med at den er prioriteret højere i denne lovtekst. 'Diskursen om helhedsorientering' kan karakteriseres som en generativ mekanisme, der har været konstituerende for hvordan forandringer i italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse kom til udtryk i lovgivningen efter reformen. Jeg vil følgende diskutere om denne generative mekanisme, er konstitueret af skiftet fra welfare til workfare.

¹¹ Tekstuddraget om "(...) andre støtteforanstaltninger" fra delanalyse 1, handler dog om helhedsorientering, hvilket fremgår af bistandslovens forarbejder (Socialreformkommissionen 1972:22).

Flere af principperne fra welfare-strategien kan sidestilles med 'diskursen om helhedsorientering'. Blandt andet kan der argumenteres for, at det universelle princip i welfare-strategien, ikke kun omhandler rettigheder til alle borgere, men også at det omhandler de enkelte borgeres rettigheder til at få behandlet sin sag ud fra alle relevante forhold af de offentlige myndigheder. Denne antagelse kan begrundes i, at hvis et menneske med en funktionsnedsættelse henvender sig til de offentlige myndigheder for at få hjælp til behandlingen af årsagen til funktionsnedsættelsen, men hvor vedkommende også har sociale problemer eksempelvis i form af mangel på bolig, beskæftigelse etc., skal disse forhold også indgå i det sociale arbejde. Denne bestemmelse kan derfor karakteriseres som universelt orienteret, idet den indeholder principper om berøring af alle borgerens forhold. Dette kan vise, at 'diskursen om helhedsorientering' indeholder det universelle princip fra welfare-strategien, hvilket er i modstrid med Torfings tese om, at lovgivningen efter reformen idealtypisk er workfare-orienteret.

Fokus på en helhedsorienteret indsats i det sociale arbejde betyder også, at anliggender i borgerens situation behandles tidligt. Jævnfør ovenstående diskussion kan en socialarbejder gennem kontakten med borgeren få kendskab til andre problematiske forhold i borgerens situation, som socialarbejderen kan give støtte til at afhjælpe. Et helhedsorienteret fokus i det sociale arbejde kan derfor have et forebyggende sigte, som kan være med til at forbedre borgernes levevilkår. Dette aspekt i 'diskursen om helhedsorientering' kan sidestilles med welfare-strategiens princip om sikring af borgernes leveniveau, idet en helhedsorienteret indsats kan være en fordrende faktor i forhold til dette. Der kan derfor igen argumenteres for, at 'diskursen om helhedsorientering' er konstitueret af welfare-strategien.

Som nævnt ovenfor underbygges eksistensen af en 'diskurs om helhedsorientering' bestemmelser om, at hvis en borger med en funktionsnedsættelse henvender sig til de offentlige myndigheder for at modtage hjælp i forhold til behandling af eksempelvis funktionsnedsættelsen, skal de offentlige myndigheder håndtere borgerens situation helhedsorienteret. Dette betyder eksempelvis, at hjælpen udover behandling af årsagen til funktionsnedsættelsen, skal indeholde en indsats i forhold til, at denne borger kan komme i et beskæftigelsesfremmende tilbud såsom fleksjob eller skånejob. Der kan argumenteres for, at denne 'diskurs om helhedsorientering' underbygges af bestemmelser, som kan sidestilles med princippet i workfare-strategien om, at det offentlige system skal indrettes således, at ledige borgere med en funktionsnedsættelse hurtigt får mulighed for at komme i beskæftigelse.

Ovenstående argumenter viser, at 'diskursen om helhedsorientering' både indeholder principper fra welfare- og workfare-strategien. Som i diskussionen om forrige 'diskurs om respekt og ressourcer', kan vise, at den hegemoniske kamp, som jeg antager har fundet sted i forbindelse med reformen i 1997, ikke har resulteret i en udelukkende workfare-orienteret opfattelse af mennesker med funktionsnedsættelse.

8.3.5 Delkonklusion

I delanalyse 3 har jeg diskuteret mulige konstituerende faktorer i forhold til besvarelsen af problemformuleringens spørgsmål om, hvordan forandringer i italesættelsen af vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse kan forklares kontekstuel. Dette spørgsmål er også diskuteret i specialets delanalyse 2. Forskellen mellem disse to forklaringer er, at jeg i denne delanalyse udelukkende har undersøgt kritisk realismes virkelige domæne, altså hvilke ikke-observerbare strukturer og generative mekanismer, som har været konstituerende for lovteksternes bestemmelser i det empiriske domæne.

Welfare- og workfare-regimet kan karakteriseres som ydre strukturer og kontekstuelle faktorer, der har været med til at præge eksistensen af de nye diskurstyper/generative mekanismer.

Diskussionen i delanalyse 3 viser, at det beskæftigelsespolitiske skift fra welfare til workfare eksplicit har været konstituerende for én af de generative mekanismer, som italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse efter lovgivningen er konstitueret af. Denne generative mekanisme er 'diskurs om forebyggelse og eget-ansvar'. De tre øvrige generative mekanismer, som betegnes som 'diskurs om hjælp til selvhjælp', 'diskurs om respekt og ressourcer' samt 'diskurs om helhedsorientering' indeholder ideologier, der ikke kun kan sidestilles med principperne i workfare-strategien, men også med principperne i welfare-strategien. De tre sidstnævnte generative mekanismer kan dermed ikke karakteriseres som konstitueret af skiftet fra welfare til workfare, hvilket jeg inden undersøgelsens påbegyndelse havde en antagelse om var tilfældet. Det kan derfor konkluderes, at de hegemoniske kampe som eksisterede i tiden omkring reformen, kun delvist har resulteret i en mere workfare-orienteret opfattelse af mennesker med funktionsnedsættelse sammenlignet med den opfattelse, der kom til udtryk i lovgivningen før reformen. De bestemmelser i lovteksterne, som omhandler vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse, udtrykker derfor i overvejende grad en anden tendens, end den som Jacob Torfing udleder i sine analyser om det beskæftigelsespolitiske skift i den danske velfærdsstat.

9.0 Teoretisk og analytisk udgangspunkt

Ovenstående analyse bygger på en række teoretiske og metodiske præmisser. Disse præmisser vil blive beskrevet i dette afsnit. Afsnittet vil starte med en redegørelse for undersøgelsens videnskabsteoretiske position, som karakteriseres som kritisk realistisk. Dernæst vil afsnittet indeholde en beskrivelse af undersøgelsens analytiske begreber med udgangspunkt i Norman Faircloughs kritiske diskursanalyse. Afslutningsvis gennemgås undersøgelsens metodiske fremgangsmåde, samt undersøgelsens troværdighed, bekræftbarhed og overførbarhed.

9.1 Kritisk realisme som videnskabsteoretisk position

Kritisk realisme er blevet anvendt som videnskabsteoretisk position i undersøgelsen. Dette bygger på, at jeg ville undersøge hvilke faktorer, der havde været konstituerende for udformningen af historisk sociallovgivning, som indeholder regler om mennesker med funktionsnedsættelse. Her var kritisk realisme som videnskabsteoretisk position relevant at inddrage, idet der i denne retning er fokus på hvordan bagvedliggende mekanismer påvirker empiriske begivenheder.

9.1.1 Ontologi og epistemologi

Kritisk realisme kan ses som et alternativ til den traditionelle positivistiske og fænomenologiske videnskabstradition. Dette forklares ved, at kritisk realisme både anerkender og frasiger sig elementer fra begge traditioner.

Kritisk realisme anerkender positivismens ontologiske udgangspunkt om, at der findes en objektiv virkelighed uafhængig af menneskets viden herom (Andersen 2007:15). Denne ontologi er kritisk realisme mest optaget af (Ibid:25), idet den objektive virkelighed prioriteres højere end menneskets viden om den (Buch-Hansen & Nielsen 2008:23). Samtidig er kritisk realismes epistemologiske udgangspunkt, at menneskets *"viden om verden er teori-ladet og fejlbarlig"* (Andersen 2007:15). Dette betyder, at kritiske realister fremhæver alt viden som socialt udviklet, og at denne viden derfor kan ændre sig afhængig af tid og kontekst (Buch-Hansen 2008:34). Kritisk realisme blander derfor positivismens ontologi med postmodernistiske teoriers epistemologi, og fremlægger en alternativ forståelse af verden. At viden ses som fejlbarlig, kontekstuel og perspektivpræget indebærer ikke, at alt viden opfattes som relativistisk, idet eksistensen af en objektiv virkelighed anerkendes uafhængig af menneskets tolkning af den. Denne objektive virkelighed giver mulighed for, at aktører kan vurdere forskellige udsagn rationelt (Ibid.).

9.1.2 Kritisk realismes transitive og intransitive dimensioner

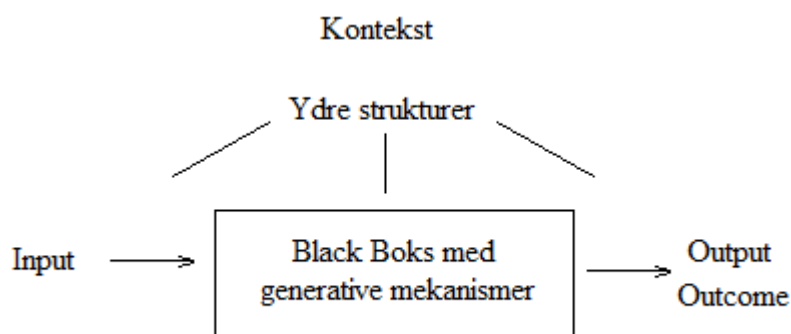
Den kritisk realistiske opfattelse af, at der findes en objektiv virkelighed, og at menneskets viden om den er kontekstafhængig, beskriver kritisk realismes to dimensioner. Disse videnskabelige dimensioner betegnes som den transitive dimension og den intransitive dimension (Andersen 2007:23).

Den transitive dimension omhandler kritisk realismes epistemologiske udgangspunkt, hvor viden anses for at være et produkt af en social aktivitet, og hvor vidensdannelse opfattes som historisk betinget (Buch-Hansen & Nielsen 2008:22). Den intransitive dimension *”består af de objekter, som videnskaberne har til formål at genere viden om”* (Ibid.), og handler derfor om kritisk realismes ontologi.

Disse dimensioner indebærer, at der findes en objektiv virkelighed, som aktører kan udvikle en viden om og en analyse af (Andersen 2007:22). Idet viden om virkeligheden opfattes som menneskeskabt, og defineret ud fra menneskeskabte kontekstuelle perspektiver, er det væsentligt at, mennesket er kritisk overfor den viden, som findes om den reale virkelighed. Derfor betegnes denne videnskabsteoretiske retning som kritisk realisme, hvormed der menes en kritisk stillingtagen til den eksisterende viden om den objektive verden. Jeg har haft en kritisk vinkel i forhold til den eksisterende viden om den danske velfærdsstat om skiftet fra welfare til workfare, idet jeg har klarlagt om dette skift har eksisteret i forhold til italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse. Formålet med kritisk realistiske undersøgelser er, at komme så tæt på den objektive virkelighed som muligt gennem begrebsliggørelse af objektive vilkår (Ibid.). Jeg har i undersøgelsen af hvordan italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse kan forklares, haft fokus på at begrebsliggøre bagvedliggende fænomener, der har konstitueret den objektive virkelighed, hvilket konkret kan forstås som lovgivningen.

9.1.3 Generative mekanismer

Denne begrebsliggørelse handler blandt andet om, at blotlægge et fænomens iboende mekanismer, som er med til at fremstille eller generere fænomenet (Andersen 2007:26). En kritisk realistisk undersøgelse tager udgangspunkt i forskellige faktorer. Disse faktorer kan karakteriseres som input, black boks, output, outcome, ydre strukturer og kontekst, hvilket kan illustreres med følgende model:



En kritisk realistisk undersøgelse har til formål, at forklare hvorfor fænomener opstår. I forklaringen af tilblivelsen eller fraværet af et fænomen (output/outcome), skal de mellemliggende faktorer (de generative mekanismer) identificeres i forhold til udgangspunktet (input) (Andersen 2010:13). Det handler således om, at undersøge hvilke processer, der gør sig gældende for at et input bliver til et resultat/output. Disse generative mekanismer er ikke nødvendigvis eksplicite (Ibid:128). Jeg har som analytiker måtte foretage en abstraktion for, at kunne ræsonnere mig frem til en forklaring af, hvorfor output/outcome¹² eksisterer. I min kritisk realistiske undersøgelse skulle jeg gå retroduktivt til værks, hvilket betyder, at jeg tog udgangspunkt i en konklusion, hvilket i denne undersøgelse bestod af relevant lovgivning, som var gældende efter reformen i 1997. Jeg skulle ud fra denne konklusion dybdegående finde frem til præmisserne for udviklingen af konklusionen (Buch-Hansen & Nielsen 2008:61), hvilket i denne undersøgelse kan karakteriseres som de mekanismer, der var gældende, da italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse i bistandsloven blev ændret til italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse i serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven. Dette fører tilbage til tesen om, at alt viden er fejlbarlig, og at jeg skulle lave en abstraktion i min analyse, for at kunne analysere mig frem til *"hvilke nødvendige mulighedsbetingelser og dybe årsagssammenhænge, der efter alt at dømme (...) [måtte] eksistere for, at dette fænomen/denne handling kan finde sted"* (Ibid.).

Kritisk realisme adskiller sig blandt andet fra den naturvidenskabeligt orienterede positivistiske videnskabsstradition ved at være kompleks. Output og outcome kan aldrig fastsættes på forhånd på grund af, at de generative mekanismer kan påvirkes af mange forskellige faktorer (Andersen 2010:119). Disse faktorer kan blandt andet bestå af andre virksomme mekanismer, som virker befordrende eller modvirkende for output (Ibid:25). *"En generativ mekanisme opererer først, når den udløses, men om den nogensinde udløses, eller hvornår den gør det, beror på de*

¹² Italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse i lovgivningen efter reformen

forhåndenværende vilkår og omstændigheder” (Ibid:124). Generative mekanismer findes altid imellem input og output. Det er dog ikke sikkert, at de udløses, og giver en effekt (Ibid:125). Jeg har dog været vidende om output, idet serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven allerede eksisterede ved min undersøgelses påbegyndelse. Jeg har samtidig haft en antagelse hvilke mekanismer, der kunne have været til stede i forandringen i italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse. Jeg var dog ikke vidende om, om min antagelse kunne dokumenteres, samt om hvilke mekanismer, der eksisterede imellem italesættelsen og skiftet fra welfare til workfare. Mekanismerne er således beskrevet som de nye diskurstyper, som er udledt i delanalyse 2.

Begivenheder opfattes i kritisk realisme ikke som determinerede af generative mekanismer, men som betingede (Andersen 2007:38). Samtidig kan de samme mekanismer virke forskelligt afhængig af den kontekst de indgår i (Andersen 2010:125). *”Det betyder, at relationen mellem kausalmekanismer og deres virkninger er kontingent”* (Andersen 2007:34). Der er altid tale om åbne vilkår, idet en mekanisme ikke nødvendigvis altid får den samme betydning for output, idet andre mekanismer, ydre strukturer og kontekst har en indflydelse herpå, samtidig med at mekanismen både kan være hvilende og aktiv (Ibid:31). Ydre strukturelle betingelser er et væsentligt element for, hvordan de generative mekanismer virker, hvilket ses ved, at en aktørs adfærd betinges af ydre strukturer (Buch-Hansen & Nielsen 2008:50). Dualismetanken fjernes, og kritisk realisme anerkender, at der er en sammenhæng mellem strukturer på makroniveau og aktører på mikroniveau. Aktørerne har handlefrihed, men disse handlinger anses som betingede af strukturelle faktorer (Ibid:48). I kritisk realisme skal analytikeren derfor *”afdække samspillet mellem samfundsmæssige strukturer og handlende aktører, da det er herigennem man kan afdække, hvordan virkeligheden forandres”* (Andersen 2010:128), hvilket jeg blandt andet har gjort, idet jeg har undersøgt samspillet mellem skiftet fra welfare til workfare som ydre struktur, og de diskurser som lovgivningsaktørerne har formuleret lovteksterne i forhold til.

Input i dette speciales undersøgelse betegnedes som de dele af bistandsloven, der indeholder bestemmelser om, og dermed italesættelse af, specialets personkreds. Bistandsloven var gældende inden den socialpolitiske reform i 2007. Undersøgelsens output kan ses som de dele af serviceloven, aktivloven og retssikkerhedslovens, som indeholder bestemmelser om, og dermed italesættelse af, mennesker med funktionsnedsættelse. Disse regler kan betragtes som output, idet disse er resultatet af en ændring, som skete i forbindelse med reformen, hvor bistandsloven blev erstattet af disse love. Undersøgelsens genstandsfelt har således været hvilke generative mekanismer, der har været i spil i

denne ændring af italesættelsen af personkredsen i lovgivningen. Ydre strukturer kan generelt karakteriseres ud fra mange forskellige faktorer såsom sociale normer, internationale forhold etc. Ydre strukturer er i denne undersøgelse karakteriseret som det beskæftigelsespolitiske ideologiske skift fra welfare til workfare, idet jeg har haft fokus på at afdække om og hvordan forandringer i italesættelsen er konstitueret af dette skift.

9.1.4 En forklarende videnskab

Social- og samfundsfaglig forskning kan tage udgangspunkt i mange forskellige tilgange med varierende positioner. Én af disse positioner handler om, om teorien vil forstå et fænomen, hvilket henviser til en undersøgelse af, hvordan et fænomen kommer til udtryk. Teorien kan også have til formål at forklare fænomenet, hvilket vil sige en analyse af hvorfor et fænomen opstår (Meeuwisse & Swärd 2004:92). Jeg har som kritisk realistisk orienteret analytiker haft som intention, at forklare et socialt fænomen. *"Forklaring drejer sig i kritisk realisme om, hvordan mekanismer producerer begivenheder"* (Andersen 2007:35). Der henvises til hvilke faktorer, som er medvirkende til at påvirke et fænomen, så fænomenet får et bestemt udtryk og konsekvens. Det anerkendes i kritisk realisme, at der kan forekomme forskellige generative mekanismer. Forklaring handler således om at *"vise, hvordan nogle begivenheder er forekommet i et særligt tilfælde"* (Ibid.), hvilket har været hovedformålet med denne undersøgelse af, hvordan og hvorfor italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse, var diskursivt indrettet som den var i lovteksterne.

9.1.5 Metodologi: Retroduktion og abstraktion

En kritisk realistisk undersøgelse kan gribes an på mange måder, men kvalitative fremgangsmåder er især anvendelige (Andersen 2007:102), hvilket er den fremgangsmåde, som jeg har brugt i undersøgelsen. Hovedformålet med en kritisk realistisk undersøgelse er begrebsdannelse, hvilket kommer konkret til udtryk ved at min opgave som analytiker var, at begrebsliggøre de mekanismer og strukturelle betingelser, der forårsagede en begivenhed/et output (Ibid:106). Dette skete blandt andet gennem min foretagelse af en abstraktion, hvor jeg i min søgen efter kendskab til de generative mekanismer skulle forsøge, at *"isolere bestemte aspekter af den sociale verden i tankerne"* (Ibid:112). Med udgangspunkt i den objektive virkelighed, måtte jeg derfor ud fra Faircloughs analytiske begreber om intertekstualitet og interdiskursivitet samt Torfings teori om det politiske skift i den danske velfærdsstat, foretage et rationelt tankeeksperiment af, hvad de generative mekanismer bag den empiriske begivenhed kunne være (Buch-Hansen & Nielsen 2008:62). Det forhold, at jeg som analytiker, skulle begrebsliggøre de generative mekanismer bag

den empiriske begivenhed bevirkede, at jeg skulle foretage en *"bevægelse fra konklusion til præmis"* (Ibid:61). Dette kaldes retroduktion. I denne retroduktion forsøgte jeg, at udlede hvilke betingelser og årsagssammenhænge, der måtte være gældende i black boks, for at output kunne finde sted (Ibid.). Dette har jeg gjort komparativt, idet jeg sammenlignede lovgivning fra to forskellige historiske tider (Andersen 2007:115). Jeg har beskrevet og diskuteret italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse på en ny måde og analyseret sociale begivenheder ud fra en specifik teori, gennem diskursanalyse af lovtekster (Ibid:109).

9.1.6 Virkelighedens stratificering

Den kritisk realistiske tradition påpeger, at virkeligheden består af tre ontologiske domæner. Disse domæner overlapper hinanden, og karakteriseres som det empiriske-, faktiske- og virkelige domæne. Det empiriske domæne indeholder menneskets erfaringer og observerbare begivenheder, det faktiske domæne, indeholder alle fænomener og begivenheder, og det virkelige domæne indeholder ikke- observerbare strukturer og generative mekanismer, *"som under visse omstændigheder understøtter og forårsager begivenheder og fænomener inden for det faktiske domæne"* (Buch-Hansen & Nielsen 2008:24). At virkeligheden er delt op i tre domæner, betegnes som virkelighedens stratificering.

I min kritisk realistiske undersøgelse har fokus primært været rettet mod det virkelige domæne, idet jeg ville udlede og begrebsliggøres ikke-observerbare faktorer, som betingede den empiriske begivenhed om at italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse i den sociale lovgivning var blevet ændret (Ibid:24,25). Jeg har påbegyndt min konkrete analyse ved at undersøge det empiriske domæne, og se på hvilke konkrete italesættelser, der forekom i lovteksterne. Jeg skulle som analytiker derefter foretage en bevægelse fra det empiriske domæne til det virkelige domæne, for at finde frem til de generative mekanismer bag ændringen.

9.2 Analytisk tilgang

I dette afsnit vil jeg redegøre for specialets metodiske tilgang. Tilgangen har været diskursanalytisk, hvor jeg har taget udgangspunkt i Norman Faircloughs kritiske diskursanalyse. Denne kvalitative metode anvendtes, idet den gav en række relevante redskaber i forhold til undersøgelsen af diskursive praksisser og italesættelser af sociale fænomener. Samtidig gav metoden mulighed for, at jeg kunne inddrage skiftet fra welfare til workfare som ikke-diskursive faktorer, der kunne have

indflydelse på hvordan italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse kom til udtryk i lovgivningen. Kritisk diskursanalyse kan karakteriseres som en kvalitativ videnskabelig metode.

9.2.1 Diskursanalyse og Kritisk diskursanalyse

Diskursanalyse

Diskursanalyse omhandler analyse af samtalers og teksters struktur. En diskurs kan karakteriseres som *"en bestemt måde at tale om og forstå verden (...) på"* (Jørgensen & Phillips 2006:9). Begrebet henviser således til *"regler og normer for, hvordan personer inden for en kulturel sammenhæng taler om bestemte fænomener"* (Thagaard 2004:115). Sproget har en væsentlig betydning i forhold til disse forståelser, og italesættelser af fænomener opfattes i diskursanalyse som struktureret i mønstre, som individet agerer i forhold til inden for specifikke områder. Dette kan eksempelvis være en politisk diskurs, en socialfaglig diskurs, en økonomisk diskurs etc. En diskursanalyse er en analyse af disse sproglige mønstre (Jørgensen & Phillips 2006:9).

Sproget opfattes som en konstituerende faktor, hvilket betyder at en ændring i sproget eller i italesættelsen er med til at forandre den sociale virkelighed (Ibid:18). Diskursanalyse er anti-essentialistisk idet diskursen samtidig opfattes som konstitueret, idet aktørers italesættelser er påvirket af historiske omgivelser (Ibid:74). Aktørers måde at konstruere og forstå virkeligheden på, påvirkes af dets interaktion med andre individer. Denne interaktion får betydning for, hvad individet opfatter som rigtigt og forkert i en given sammenhæng (Ibid:14). Jeg har i undersøgelsen haft fokus på konstituerende faktorer for diskurserne.

Jeg har som diskursanalytisk orienteret undersøger, kritisk taget stilling til 'common sense viden'. Dette indebar at jeg ikke måtte forstå eksisterende viden, såsom skiftet fra welfare til workfare, som en objektiv sandhed, idet viden opfattes som et produkt udviklet gennem aktørers forståelse af fænomenet (Ibid:13). Denne præmis afspejler diskursanalysens socialkonstruktivistiske position (Juul & Pedersen 2012:188). Virkeligheden opfattes som en diskursiv konstruktion, hvor *"forskellige vidensregimer udpeger, hvad der gælder for sandt og falsk"* (Jørgensen & Phillips 2006:22). På trods af dette, er der en opfattelse om, at der eksisterer en fysisk og objektiv verden. Denne verden bliver dog først betydningsfuld, når den italesættes (Ibid:17). Den objektive verden har jeg undersøgt ved at udlede mekanismer, som har været til stede i udformningen af italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse. Jeg har dermed været kritisk orienteret overfor den eksplicitte italesættelse, ved at udlede hvilke diskurser, der ligger bag den, samtidig

med, at jeg har været kritisk i forhold til skiftet fra welfare til workfare, idet jeg har testet denne teoris gyldighed i diskurstypernes eksistens.

Kritisk diskursanalyse

Kritisk diskursanalyse er en teoretisk retning inden for diskursanalyse, som blandt andet er beskrevet af lingvisten Norman Fairclough. Tilgangen er dialektisk, idet den både har fokus på hvordan diskursive og ikke-diskursive faktorer har betydning for en diskursiv praksis (Fairclough 1992:66).

Kritisk diskursanalyse koncentrerer sig blandt andet om undersøgelsen af samfundsmæssig forandring, idet tilgangen er kritisk og ideologisk orienteret. Dette har som konsekvens, at der er et teoretisk og analytisk fokus på hvordan diskurser er medvirkende til at skabe og opretholde undertrykkelse og ulige magtforhold (Ibid:203). For at kunne fremkalde en social forandring, er et af formålene med en kritisk diskursanalyse, at eksplicitere italesættelser, for at blotlægge hvordan disse ulige magtforhold opstår og reproduceres, og for at bevidstgøre aktører om de rammer, der findes for italesættelse og kommunikation (Jørgensen & Phillips 2006:75,100), hvilket har været ét af formålene med min undersøgelse i forhold til at bevidstgøre socialfaglige aktører om de historiske ideologier de arbejder ud fra.

Diskursiv praksis karakteriseres som den konkrete udøvelse af diskurs. Jeg har i dette speciale anvendt Faircloughs brede definition af begrebet, hvilket henviser til mundtligt og skriftligt sprogbrug (Fairclough 2008:15). Diskursiv praksis henviser til produktion, distribution og konsumtion af en tekst (Fairclough 1992:78). Det er i denne proces, at aktører skaber, modtager og fortolker italesættelser (Ibid:71), og diskursiv praksis henviser derfor til adfærd, som *”fører til betydningsdannelse”* (Scheuer 2005:52). I analysen af diskursiv praksis, undersøges hvordan en tekst eller en samtale tager udgangspunkt i og påvirkes af i forvejen eksisterende tekster og diskurser (Fairclough 1992:102).

Fairclough arbejder med to forskellige praksisser – diskursiv praksis og social praksis. Diskursiv praksis ses i forhold til tekst og tale, mens social praksis omhandler ikke-diskursive forhold i eksempelvis samfundet (Ibid:66). Det er gennem diskursiv praksis, at tekster påvirker og påvirkes af social praksis (Jørgensen & Phillips 2006:82). Social praksis kan eksempelvis være politiske ideologier, økonomiske faktorer, kulturelle forhold etc. (Fairclough 1992:66), og har i denne undersøgelse været skiftet fra welfare til workfare.

Mange forskellige diskursive praksisser kan finde sted på én gang, og der kan opstå en diskursiv kamp mellem disse. Dette kan ske i italesættelsen af et fænomen, hvor forskellige sociale praksisser og italesættelser kan være involveret. Der er på grund af dette, behov for en diskursorden, som udgør: *"The totality of discursive practices within an institution or society, and the relationships between them* (Ibid:43). Disse diskurser er hierarkisk ikke på samme niveau, og dermed opstår hegemoniske diskursive kampe om hvilken diskurs, der skal være den gældende indenfor et givent felt (Ibid:93). Undersøgelsens delanalyse 3 har haft fokus på at udlede hvilke hegemoniske kampe, der har været gældende i forhold til indførelsen af workfare i den danske velfærdsstat, og diskurstyperne som konstituerer den konkrete italesættelse af mennesker med funktionsnedsættelse.

Diskurser kan tage udgangspunkt i tidligere kommunikative begivenheder, som påvirker diskursens udtryk. Tekster påvirkes af historiske aspekter, og nye tekster omformer således historiske tekster (Fairclough 2008:44). Dette fænomen karakteriseres som intertekstualitet, hvilket uddybes i følgende citat:

"Intertextuality is basically the property texts have of being full of snatches of other texts, which may be explicitly demarcated or merged in, and which the text may assimilate, contradict, ironically echo and so forth" (Fairclough 1992:84).

En tekst kan opfattes som værende påvirket af en række intertekstuelle kæder. Det er et centralt aspekt i kritisk diskursanalyse, at eksplicite disse kæder, altså at blotlægge hvilke historiske faktorer, der har haft indvirkning på den pågældende tekst (Fairclough 2008:43). Analytisk handler dette konkret om, at se på hvor teksten kommer fra, hvilke faktorer den er påvirket af, og hvordan den trækker på andet materiale, hvilket jeg har gjort gennem en komparativ analyse af italesættelser i historiske lovgivninger før og efter reformen.

Fairclough opdeler intertekstualitet i to kategorier. Den første karakteriserer han som manifest intertekstualitet, som betyder at en tekst eksplicit og åbent kan trække på andre tekster (Ibid:43,44). Den anden kategori betegnes som interdiskursivitet, hvilket *"udvider intertekstualitets-begrebet i retning af princippet om, at diskursordenen har forrang"* (Ibid.). Det vil sige at diskurser kan bruges i forskellige sammenhænge og på forskellige måder, og at de kan udtrykkes på tværs af forskellige diskursordener (Jørgensen & Phillips 2006:84). Hvis en diskurs fra én diskursorden bruges udenfor diskursordenen, benyttes den på en ny måde, og der opstår mulighed for udviklingen af nye diskurser, hvilket kan skabe social forandring (Ibid.).

Norman Faircloughs tredimensionelle model

Jeg har som analytisk metode anvendt Faircloughs analysemodel for, hvordan en kritisk diskursanalyse konkret kan udføres. Modellen består af tre dimensioner, som tilsammen udgør en kommunikativ begivenhed. Disse tre dimensioner er tekst, diskursiv praksis og social praksis. Den kommunikative begivenhed er i dette speciale lovteksterne. De tre dimensioners indhold sammenkæder analytisk mikroniveau og makroniveau, idet en teksts sproglige egenskaber analyseres i relation til tekstens kontekstuelle forhold (Fairclough 1992:85). Formålet med min analyse har været, at forklare hvorfor teksten/italessættelsen, så ud som den gjorde. Aktører er ofte ubevidste om de processer, der foregår på makroniveau, og jeg har derfor søgt svaret kontekstuel (Fairclough 2008:79).

Den kritiske diskursanalyse kan struktureres forskelligt, afhængigt af formålet med undersøgelsen, og hvilken vægtlægning, der er på forskellige faktorer (Fairclough 1992:231). Det er ikke nødvendigvis relevant at anvende alle Faircloughs analysebegreber, og jeg har derfor haft mulighed for at udvælge hvilke begreber, som var relevante for min analyse (Ibid:232). De analytiske begreber, som jeg har anvendt, er beskrevet følgende:

Tekst

En dimension i Faircloughs kritiske diskursanalyse handler om beskrivelse af den konkrete tekst, hvilket eksempelvis er hvilke formuleringer og grammatiske egenskaber teksten indeholder (Fairclough 2008:29). Fairclough opstiller i denne sammenhæng en række analyseredskaber, hvoraf dem som er relevante i forhold til dette speciales analyse, var:

- Ord og formuleringer, hvor ordenes betydning indgår
- Tekstens struktur

I forhold til tekstens ord og formuleringer var det primære formål med undersøgelsen, at specificere hvordan ord og formuleringer anvendtes diskursivt i lovteksterne (Fairclough 1992:236). Et fænomen kan italesættes på forskellige måder, hvilket bevirker at fænomenet kan tillægges varierende tolkninger. Dette skal en kritisk diskursanalyse blandt andet eksplicitere gennem en tekstnær analyse. Aktører, som Fairclough karakteriserer som producenter, vælger aktivt hvilke ord de anvender og hvilken mening de tillægger dette i italesættelsen af et fænomen, hvilket bevirker at de er med til at skabe diskurser (Ibid:185). Ord kan have mange forskellige meninger, og hvilke meninger der prioriteres er udtryk for hegemoni (Ibid:77). Fairclough definerer hegemoni som

”leadership as much as domination across the economic, political, cultural and ideological domains of society” (Ibid:92).

Et andet element i denne kategori, som har haft relevans i min analyse, er tekstens struktur. Fairclough karakteriserer dette element som ’tekstens arkitektur’ (Ibid:77). Jeg skulle som analytiker i denne sammenhæng specificere hvilke måder som elementer i teksten, var kombinerede på, for at udgøre teksten (Ibid.). Jeg har i undersøgelsen konkret anvendt dette analytiske begreb, til at specificere de ændringer, der komparativt var foretaget i lovteksternes struktur, samt hvilke konsekvenser disse ændringer havde for italesættelsen af vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse.

Diskursiv praksis

Et aspekt i en kritisk diskursanalyse er en redegørelse for tekstens diskursive praksis. Jeg skulle som analytiker i denne analysedel specificere hvordan teksten var produceret og distribueret samt hvordan den blev modtaget. Jeg har i undersøgelsen primært haft fokus på tekstens produktion. Denne del af den kritiske diskursanalyse har et fortolkende element, hvilket specialets delanalyse 2 og 3 bærer præg af (Fairclough 2008:29). Som konkrete analytiske redskaber beskriver Fairclough en række begrebmæssige tekstfunktioner. De som har været relevante i min undersøgelse betegnes som styrke, intertekstualitet og interdiskursivitet.

Med styrke henviser Fairclough til styrke af ytringer i teksten (Fairclough 1992:82). Jeg har anvendt dette analytiske begreb til komparativt at udlede hvilke typer af politiske bestemmelser, der fik forskellige prioriteringer i lovteksterne, og dermed hvilken styrke en bestemmelse blev pålagt i teksten.

Fairclough fremlægger en fremgangsmåde i forhold til, at finde frem til tekstens produktion, hvilket betegnes som en undersøgelse af tekstens intertekstualitet (Fairclough 2008:27,28). Analyse af intertekstualitet henviser til hvordan den kommunikative begivenhed, hvilket i dette tilfælde er lovtekster, er produceret med udgangspunkt i tidligere tekster. Dette kan eksempelvis gøres ved at se på intertekstuelle kæder. I forbindelse med dette, kan det være relevant at inddrage *”en intertekstuel kæde af tekster, hvor man kan se den ’samme’ tekst i en række forskellige udformninger”* (Jørgensen & Phillips 2006:93), hvilket jeg har gjort idet undersøgelsens datamateriale bestod af relevante lovtekster fra før og efter den politiske reform i 1997. Analysen af interdiskursivitet fremhæves i sammenhæng med analysen af intertekstualitet. Jeg har i

undersøgelsen haft fokus på at diskutere hvilke tankegange og ideologier, der implicit kan have eksisteret i forhold til teksternes formuleringer.

Disse analytiske begreber, der fremgår af analysedelene om tekst og diskursiv praksis udgør en ramme for analysen af en tekst. Ved at bruge kategorierne som analyseredskaber, har jeg som kritisk diskursanalytiker haft mulighed for, at analysere tekstens *"production and interpretation as well as formal properties of text"* (Fairclough 1992:75).

Social praksis

Det sidste aspekt i en kritisk diskursanalyse er en diskussion af hvilke samfundsmæssige faktorer, der kan påvirke teksten og den diskursive praksis (Fairclough 1992:237). Et formål med denne tolkende analysedel var, at forsøge at forklare hvorfor den diskursive praksis så ud som den gjorde (Ibid.). Dette var relevant idet *"den fundne og dokumenterede interdiskursivitet kan opfattes som symptom på en politisk eller makrosocial bevægelse"* (Scheuer 2005:62,63). Social praksis kan have forskellige orienteringer, hvilket eksempelvis kan være økonomisk, politisk, kulturel og ideologisk (Fairclough 1992:66). I denne del af analysen har jeg diskuteret hvordan ikke-diskursive faktorer har været med til at præge formuleringerne i lovteksterne. Dette har jeg gjort idet Fairclough påpeger, at en kommunikativ begivenhed ikke udelukkende kan analyseres diskursivt. For at analysere mig frem til en mulig forklaring af, hvorfor italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse ændrede sig i lovteksterne fra før og efter reformen, måtte jeg som analytiker inddrage andre elementer såsom tekstens kontekstuelle faktorer. Dette kan sammenlignes med begrebet om ydre strukturer i kritisk realisme, hvor jeg har taget udgangspunkt i det beskæftigelsespolitiske skift fra welfare til workfare.

9.3 Undersøgelsens design

Undersøgelsen i dette speciale er tilrettelagt, som en kvalitativ kritisk diskursanalyse af dokumenter med udgangspunkt i Faircloughs tredimensionelle model. Disse dokumenter bestod af relevant historisk lovgivning fra før og efter den socialpolitiske reform i 1997, som omhandler bestemmelser om mennesker med funktionsnedsættelse. Undersøgelsen har været kvalitativt orienteret, idet jeg ville forklare hvordan og hvorfor forandringer af italesættelser om mennesker med funktionsnedsættelse kom til udtryk i den danske sociallovgivning. Jeg ville primært redegøre for lovteksternes indhold, og derudfra forsøge at analysere hvordan og hvorfor dokumenterne interdiskursivt var udformet som de var (Thagaard 2004:113).

Kritisk diskursanalyse er ikke valgt i forhold til indsamling af empiri, hvilket ofte er formålet med kvalitative metoder. Undersøgelsen blev tilrettelagt således, at metoden i stedet blev anvendt i forhold til analyseprocessen. Datamaterialet er indsamlet fra en offentlig tilgængelig database, og der er derfor ikke grundlag for at beskrive metoden af denne indsamling.

Kvalitative undersøgelser kan tage udgangspunkt i varierende metodiske tilgange, hvor analyse af offentlige dokumenter *"med tilknytning til aktiviteterne i organisationer"* (Ibid:14) eksempelvis indgår. Lovmateriale kunne derfor være relevant datagrundlag i min kvalitative analyse, hvilket især var relevant for dette speciales undersøgelse, idet jeg undersøgte faktorer på makroniveau. Jeg har oplevet problematikker i brugen af denne type data, idet lovteksterne var udformet og formuleret inden jeg igangsatte min undersøgelse, hvilket betød at jeg som undersøger ikke havde nogen indvirkning på mit datamateriale, samtidig med at mit datamateriale blev skrevet med et andet formål end formålet med min undersøgelse (Ibid:61).

En kvalitativ analyse bygger ofte på en direkte kontakt mellem forsker og informant, som giver grundlag for at lave en dybdegående analyse af genstandsfeltet, hvor analysen ikke baseres på hyppighed og variabler som i en kvantitativ analyse, men hvor der fokuseres på processer og mening (Ibid:18). Jeg havde grundet historiske aspekter ikke mulighed for at have en direkte kontakt med de aktører, som har produceret lovteksterne. Derfor bliver denne undersøgelse en anderledes undersøgelse i forhold til en traditionel kvalitativ undersøgelse, hvor forskeren typisk vil observere og/eller interviewe informanter. Jeg har dog forsøgt at imødekomme denne mangel på direkte kontakt med informanter, ved at inddrage lovteksternes forarbejder som datamateriale, hvilket uddyber betydningen af bestemmelsernes formuleringer. Jeg har valgt at lave en kvalitativ analyse, idet de processer jeg vil undersøge, skal analyseres med udgangspunkt i den kontekst de indgår i (Ibid.), hvilket er relevant i forhold til at undersøge diskurser om mennesker med funktionsnedsættelse.

9.3.1 Kodning

Med udgangspunkt i Norman Faircloughs tredimensionelle model, har jeg inddelt analysen i tre afsnit hvor jeg har fokus på henholdsvis tekst, diskursiv praksis og social praksis. Jeg har samtidig inddelt analysen i to faser, idet delanalyse 1 består af en beskrivende fase, og delanalyse 2 og 3 består af en tolkende fase. Kodningsprocessen i disse faser er forskellige, og jeg vil følgende beskrive processerne adskilt.

Delanalyse 1

I delanalyse 1 har jeg med inspiration fra Grounded theory-tilgangen haft en temacentreret analytisk fremgangsmåde. Denne inspiration kommer eksplicit til udtryk gennem mit forsøg på begrebsdannelse af sociale fænomener i forhold til den socialpolitiske reform. Jeg har i denne beskrivende analytiske fase dekonstrueret datamaterialet, og samlet disse forskellige dele i fælles temaer (Thagaard 2004:158). Fremgangsmåden i denne kodningsproces har været *inspireret* af Grounded Theory, idet denne tilgang er fænomenologisk orienteret, hvilket betyder at datamaterialet skal analyseres uden tolkning (Juul & Pedersen 2012:102). Min undersøgelses kritiske realistiske position er modstridende med denne tilgang, idet kritisk realisme som videnskabsteori både indeholder realistiske og relativistiske elementer. En ren fænomenologisk fremgangsmåde ville derfor ikke have været hensigtsmæssig i forhold til undersøgelsens genstandsfelt, idet jeg gennem abstraktion har udskilt hvilke mekanismer, der kan have været til stede i black boks. Inspirationen bliver samtidig tydelig, idet jeg ikke udelukkende har haft som intention at udvikle ny teori, som Grounded Theory lægger op til som metode (Ibid.). Jeg har også haft interesse i, at afprøve hvordan teori afspejles i empirien.

I denne beskrivende analytiske fase ville jeg skabe et overblik over datamaterialet. Dette gjorde jeg ved at inddele lovteksterne i relevante kategorier (Thagaard 2004:161). Jeg har som første led i kodningsprocessen udskilt de bestemmelser i lovteksterne som implicit eller eksplicit omhandler regler om mennesker med funktionsnedsættelse. De udledte kapitler fremgår af specialets afsnit 7.0. Den anden dekonstruktion jeg foretog af lovteksterne bestod i, at inddele de forskellige bestemmelser i kategorier. Nedenfor ses et uddrag af denne dekonstruktion med kategorien ”behandling og pleje”:

Bistandslov § 116. Forsorgen for åndssvage, epileptikere, vanføre, talelidende, blinde og svagsynede samt døve og tunghøre (særforsorgen) udøves under socialministerens ledelse af socialstyrelsen eller af selvejende institutioner, som ministeren bemyndiger dertil. Socialstyrelsen fører tilsyn med de enkelte institutioner.

Bistandslov § 117. Personer med behov for særforsorg modtager efter denne lov og efter de særlige love om

- 1) åndssvage og andre særlig svagtbegavede
- 2) blinde og stærkt svagsynede
- 3) døve og tunghøre

behandling, undervisning, oplæring, beskæftigelse samt særlig pleje og bistand på statens dag- og døgninstitutioner eller tilsvarende statsanerkendte institutioner.

Stk. 2. Socialstyrelsen fastsætter med socialministerens godkendelse regler om ydelse af arbejdsvederlag, lomme penge, beklædning samt befordring og kostgodtgørelse m.v. til personer på forsorgens dag- og døgninstitutioner.

Service lov § 71. Kommunen sørger for tilbud om • 1) personlig hjælp og pleje, • 2) hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet og • 3) hjælp til at vedligeholde fysiske eller psykiske færdigheder. Stk. 2. Tilbudene efter stk. 1 gives til personer, som på grund af midlertidig eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre disse opgaver. Stk. 3. En person, som efter en afgørelse truffet af kommunen er berettiget til hjælp eller støtte efter stk. 1, nr. 2, skal kunne vælge selv at udpege en person til at udføre opgaverne. Den udpegede person skal godkendes af kommunen, som herefter skal indgå skriftlig aftale med den pågældende om omfang og indhold af opgaverne samt om betaling m.v. Stk. 4. Tilbudene efter stk. 1, nr. 1 og 2, kan ikke gives som generelle tilbud efter § 65.
Service lov § 73. Kommunen sørger for tilbud om hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.
Service lov § 74. Kommunen sørger for, at de opgaver, der er nævnt i §§ 71-73, i fornødent omfang kan varetages døgnet rundt.

Kodningsprocessens øvrige skemaer findes i bilag 1-26.

Jeg har i første kodningsproces udledt 26 kategorier som blandt andet bestod af borgerens pligt, aktivering, beskyttet beskæftigelse, støtte til hjælpemidler og forbrugsgoder, formue og indtægter, revalideringsydelse, botilbud, pleje og behandling m.v. Resten af disse kategorier kan ses i bilag 1-27.

I den tredje kodningsdel har jeg rekonstrueret disse kategorier i overordnede temaer, som karakteriseres som forsørgelse, beskæftigelse, institutioner og botilbud, behandling, socialt orienterede aktiviteter, medbestemmelse og borgerinddragelse samt helhedsorientering. Disse temaer har jeg anvendt som analytiske punkter i delanalyse 1 og 2. Rekonstruktionen af kategorierne til overordnede temaer kan ses i bilag 27.

Delanalyse 2-3

I denne tolkende kodningsfase ville jeg ”analysere materialet på en måde, der giver grundlag for en forståelse af tendenser i materialet” (Thagaard 2004:168). Formålet med denne fase var, at lave en rekontekstualisering af datamaterialet, hvor de opstillede temaer enkeltvis ”sættes ind i en teoretisk sammenhæng” (Ibid.). Dette gjorde jeg for at analysere lovteksternes diskursive og sociale praksis. Formålet med denne tolkende analytiske fase var, at opnå en forklaring af de udledte resultater fra den beskrivende analytiske fase. I den tolkende fase har jeg ligeledes opstillet

skemaer, for komparativt at fremhæve lovteksterne prioriteringer af forskellige bestemmelser med relevans for mennesker med funktionsnedsættelse (Thagaard 2004:159). Skemaets horisontale akse består af bestemmelser fra før reformen og efter reformen. I skemaets vertikale dimension er bestemmelserne skrevet ud fra hvilken prioritering de har i lovteksterne. Et skema i denne delanalyse har set således ud:

Prioritet	Før reformen	Efter reformen
1. prioritet		
2. prioritet		
3. prioritet		
...		

9.4 Troværdighed, bekræftbarhed og overførbarhed

Videnskabelige socialfaglige undersøgelser skal baseres på saglige problemstillinger, og der skal være en vis troværdighed, bekræftbarhed og overførbarhed i de undersøgelsesresultater, som udledes (Thagaard 2004).

9.4.1 Troværdighed

Undersøgelsens troværdighed handler om undersøgelsens kvalitet, hvor der især er fokus på datamaterialet (Thagaard 2004:185). Datamateriale i min undersøgelse bestod af lovtekster og forarbejderne hertil. Dette data anvendtes på grund af dets relevans i forhold til undersøgelsens genstandsfelt. Lovtekster og forarbejder bygger blandt andet på kontekstuelle ideologier og diskurser, og måden som dette er udformet på, er afhængig af faktorer som tid, sted, aktører etc. Idet undersøgelsen blev tilrettelagt ud fra publiceret lovmateriale, er troværdigheden stor. I kvalitative undersøgelser bliver informanter ofte interviewet af forskeren om emner, som er relevante for undersøgelsens problemstilling. Informanterne kan i denne type undersøgelse selektivt vælge hvilke informationer forskeren skal have, hvilket kan være medvirkende til at datamaterialets troværdighed reduceres. Dette var ikke tilfældet i min undersøgelse, idet datamaterialet som sagt var publicerede lovtekster.

9.4.2 Bekræftbarhed

Bekræftbarhed handler om forskerens tolkning af datamaterialet, og dokumentation herfor (Thagaard 2004:191). *"Der knytter sig vigtige metodiske problemer til, hvordan forskeren*

analyserer og fortolker de sociale fænomener, han eller hun studerer” (Ibid.). Jeg skulle eksempelvis som undersøger være opmærksom på, at datamaterialet var udformet i en anden kontekst og ud fra et andet formål end min undersøgelse, hvilket kunne bevirke at min tolkning af datamaterialet kunne være forskellig fra lovteksternes egentlige betydning. Dette var især relevant at reflektere over, idet jeg anvendte historisk datamateriale fra 1976 og 1997. Jeg er som menneske påvirket af aktuelt gældende samfundsmæssige normer og diskurser, hvilket kunne have indflydelse på min tolkning af datamaterialet. Får at lave en mere troværdig analyse, skulle jeg forsøge at reflektere over denne forforståelse, og forsøge at se på datamaterialet ud fra den kontekst det var udviklet i, for at øge undersøgelsens bekræftbarhed. På grund af dette aspekt, har jeg inkluderet lovteksternes forarbejder, for at opnå viden om baggrunden for produktionen af lovteksterne. Hvis jeg blot anvendte selve lovene som datamateriale, ville jeg mangle dette grundlag, og der ville være en større risiko for at min egen tolkning ville blive for dominerende.

Min forforståelse af hvordan italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse kom til udtryk i lovgivningen, havde ligeledes en indflydelse på min analyse, og jeg skulle derfor være eksplicit omkring dette idet tolkningen af mit data ikke udelukkende kunne være objektiv og neutral. Dette kom blandt andet til udtryk gennem min socialfaglige forforståelse. Jeg analyserede således ikke datamaterialet uden nogen form for faglig baggrund, hvilket kom til udtryk i de anvendte teoretiske redskaber. Der var samtidig risiko for at analysen ville blive påvirket af, at jeg som socialarbejder i den aktuelle historiske tid, kunne opfatte gældende ret hvilket vil sige serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven, som mere gyldig end bistandsloven. For at gøre min undersøgelse mere gyldig, skulle jeg være opmærksom på at tilsidesætte denne opfattelse, og forsøge at anlægge et objektivt og ikke-værdiladet syn på lovgivningen både før og efter reformen.

9.4.3 Overførbarhed

Et tredje aspekt, som jeg skulle være opmærksom på, var undersøgelsens overførbarhed. Thagaard karakteriserer overførbarhed således:

”Overførbarhed indebærer en rekontekstualisering i den forstand, at den teoretiske forståelse, der knytter sig til et enkelt projekt, sættes i en videre sammenhæng. På den måde kan en enkelt undersøgelse bidrage til en mere generel teoretisk forståelse”
(Thagaard 2004:192).

Min undersøgelse skulle tilrettelægges således, at det var muligt for andre undersøgere, at foretage den samme undersøgelse. Dette er væsentligt, idet en gentagelse af undersøgelsen sikrer dokumentationen for, at undersøgelsesresultaterne er genkendelige i anvendelsen af andre undersøgelser, og dermed valide forskningsresultater (Ibid:194). For at imødekomme dette videnskabelige krav, har jeg forsøgt at være gennemsigtig i forhold til min analyseproces.

10.0 Refleksion

I dette afsnit vil jeg reflektere kritisk over undersøgelsen i forhold til dens resultater. Derudover vil jeg anlægge en refleksiv vinkel på anvendelsen af kritisk realisme som videnskabsteoretisk position, og på kritisk diskursanalyse som analytisk metode.

10.1 Refleksion over undersøgelsens resultater

I afsnit 2.1.2 redegjorde jeg for, hvordan italesættelser i den sociale lovgivning kan være med til, at påvirke socialarbejderes arbejde med og opfattelse af borgerne. Denne påvirkning kan blandt andet foregå gennem socialfaglige aktørers internalisering af sociale normer og opfattelser af eksempelvis mennesker med funktionsnedsættelse. Undersøgelsens formål var at eksplicitere denne italesættelse og baggrunden for den, for derigennem at give socialarbejdere viden om de faktorer, der er med til at påvirke deres daglige praksis. Et centralt spørgsmål i denne forbindelse er, om undersøgelsen har levet op til sit formål, og om undersøgelsesresultaterne kan anvendes i praktisk socialt arbejde.

Socialarbejdere kan i praksis bruge den udledte viden fra denne undersøgelse, idet den har blotlagt hvilke mekanismer, der har været med til at konstituere de juridiske vilkår som mennesker med funktionsnedsættelse har. De udledte diskurstyper fra delanalyse 2 kan karakteriseres som væsentlige faktorer, som socialarbejdere skal være bevidste om i deres daglige arbejde, for at de kan anlægge en kritisk refleksion over den opfattelse de har om mennesker med funktionsnedsættelse. Socialfaglige praktikere kan have kritisk vinkel uden denne viden om, hvad der betinger vilkårene for persongruppen i lovgivningen, men ekspliciteringen af mekanismerne kan være med til at skabe opmærksomhed på hvorfor borgergruppen opfattes og forstås som de gør, og hvordan deres situation håndteres i socialfaglig praksis. Eksempelvis kan det være relevant for socialarbejdere at have viden om, at borgergruppen ikke udelukkende opfattes som ressourcerige individer, men at der fortsat eksisterer diskurser om, at mennesker med funktionsnedsættelse opfattes som afvigende fra den øvrige befolkning, og at de er personer, som har brug for hjælp. Dette fokus på personkredsen har dog også fordrende elementer for det sociale arbejde, idet de problemer og vanskeligheder som mennesker med funktionsnedsættelse kan have i deres hverdag som følge af sygdommen, ikke negligeres eller forkastes som et problem, på trods af undersøgelsens resultater om, at den danske sociallovgivning efter reformen indeholder neoliberale elementer om, at mennesker med funktionsnedsættelse i højere grad bliver tillagt et eget-ansvar.

Undersøgelsesresultatet om at welfare-orienterede ideologier om mennesker med funktionsnedsættelse fortsat i høj grad kommer til udtryk i lovgivningen efter reformen, går imod Jakob Torfings teori om at den danske velfærdsstat idealtypisk har ændret sig fra welfare til workfare.

Min undersøgelse indikerer at den konstituerende faktor for italesættelsen, som eksisterede først, var skiftet fra welfare til workfare. Det kan dog diskuteres om diskurstyperne, som jeg har udledt i delanalyse 2, var til stede før skiftet skete, og dermed kan have været konstituerende for skiftet fra welfare til workfare. Analysen kunne derfor have foregået omvendt, hvor jeg havde undersøgt den sociale praksis inden jeg undersøgte den diskursive praksis. Dette afspejler således, at jeg i undersøgelsesprocessen har haft en antagelse om, at ideologierne i sproget har været konstitueret af ydre strukturer. Det kunne således også have været relevant at inddrage hvordan italesættelsen var konstituerende for de ydre strukturer.

Min antagelse om at den idealtypisk ændring i den danske velfærdsstat havde en betydning for italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse, har haft en betydning i forhold til undersøgelsens resultater. Hvis jeg havde haft fokus på andre samfundsmæssige fænomener såsom oprettelsen af EU-samarbejdet, udviklingen af informationsteknologi etc. kunne undersøgelsens resultater have set anderledes ud. Dette aspekt er relevant i forhold til undersøgelsen bekræftbarhed, idet min tolkning af datamaterialet har været præget af mine antagelser forud for undersøgelsen.

En undersøgelse af italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse kunne være grebet anderledes an, idet jeg kunne have undersøgt hvordan italesættelsen kommer til udtryk gennem socialarbejderes individuelle diskursive praksis på mikroniveau – altså hvordan socialfaglige aktørers konstruktion af mennesker med funktionsnedsættelse er, og hvordan denne konstruktion kommer til udtryk gennem deres daglige italesættelse af personkredsen. Det ville i denne sammenhæng have været relevant at tilrettelægge undersøgelsen ud fra interviews af socialarbejdere. Jeg ønskede dog at gribe genstandsfeltet an på makroniveau, hvor jeg ville undersøge hvordan italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse strukturelt kom til udtryk, for at finde frem til hvilke faktorer, der ubevidst påvirker de socialfaglige aktører som individer, og hvor jeg ville anlægge en kritisk vinkel i forhold til at eksplicitere samfundsforhold for praktikere.

Som det fremgår af afsnit 9.3 har jeg i min kodningsproces været inspireret af tilgange indenfor Grounded Theory. Det skal understreges at jeg blot har været *inspireret*, idet undersøgelsen har

været kritisk realistisk. Grounded Theory handler om induktivt at udvikle teoretiske begreber direkte ud fra empirisk materiale. Metoden er derfor fænomenologisk orienteret, idet den har fokus på hvad der relativistisk viser sig (Juul & Pedersen 2012:102). Fordelen ved inddragelsen af elementer fra denne tradition har været, at jeg med udgangspunkt i en grundig gennemlæsning af mit datamateriale, har haft mulighed for at dekonstruere datamaterialet i temaer, som har været relevante for genstandsfeltet. Det har dog været problematisk for mig at undersøge helt uden at min egen socialfaglige baggrund påvirkede de kategoriseringer af empirien jeg foretog, hvilket har påvirket hvilke temaer jeg har udledt, og hvilke temaer jeg har udeladt eller eventuelt overset.

10.2 Anvendelsen af kritisk realisme som videnskabsteoretisk position

Jeg har i undersøgelsen af hvordan italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse kommer til udtryk i lovgivning, anlagt en kritisk realistisk vinkel. Dette har haft som konsekvens, at jeg har haft fokus på at undersøge hvilke ikke-observerbare mekanismer i det virkelige domæne, der lå bag den konkrete italesættelse i virkelighedens empiriske domæne. Spørgsmålet er nu om dette har været den mest hensigtsmæssige vinkel i forhold til undersøgelsens genstandsfelt.

En alternativ videnskabsteoretisk position, som jeg kunne have haft i undersøgelsen er socialkonstruktivistisk. Hvis jeg havde anvendt denne retning som videnskabsteoretisk position kunne jeg mere nuanceret have undersøgt hvilke konstruktioner i den diskursive praksis, der fremtræder i lovteksterne. Dette kunne have været relevant idet jeg derved, ville kunne opnå en mere detaljeret analyse af det sproglige indhold. Jeg fravalgte dog denne tilgang, idet jeg ikke var interesseret i at undersøge hvordan socialfaglige aktører konkret konstruerer opfattelser af mennesker med funktionsnedsættelse, men snarere ville anlægge en kritisk vinkel på eksisterende viden, og samtidig finde ny viden ved at diskutere eksistensen af mekanismer bag italesættelsen gennem en analyse af intertekstualitet, interdiskursivitet og social praksis.

Samtidig kunne en hermeneutisk videnskabsteoretisk vinkel have været relevant i forhold til undersøgelsens genstandsfelt. Jeg ville gennem denne position have haft større mulighed for, at anlægge en mere tolkende tilgang til indholdet i mit datamateriale, end jeg har haft mulighed for i brugen af kritisk realisme. Hvis jeg havde været hermeneutisk undersøger, ville resultaterne af undersøgelsen derfor kunne blive mere nuancerede end de er blevet. Jeg har dog ikke anvendt hermeneutik, idet jeg ønskede at undersøge historiske lovtekster på grund af den makroorienterede

vinkel, og jeg havde derfor ikke mulighed for at foretage interviews med de aktører, der har været med til at udforme lovgivningen, hvilket en hermeneutisk orienteret undersøgelse kræver.

Jeg har i undersøgelsen anvendt abduction og retroduktion som slutningsform. En abduktiv fremgangsmåde lægger op til et dialektisk samspil mellem teori og empiri, idet slutningsformen kan betegnes som en position mellem induktion¹³ og deduktion¹⁴ (Thagaard 2004:181). Det kan diskuteres om jeg i tilstrækkelig grad har imødekommet dette samspil. Jeg har udviklet teori gennem empiri, idet jeg har udledt generative mekanismer. Jeg har dog i overvejende grad afprøvet teori på empiri, idet jeg fra undersøgelsens begyndelse har haft en antagelse om, at skiftet fra welfare til workfare har haft en betydning for ændringen af italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse. Der kan derfor argumenteres for, at jeg analytisk har været mere deduktivt orienteret end jeg har været induktivt orienteret, hvilket har reduceret samspillet mellem teori og empiri.

10.3 Anvendelsen af kritisk diskursanalyse som analytisk metodisk tilgang

Som det fremgår af afsnit 9.2.1 er undersøgelsen udformet gennem en kritisk diskursanalytisk metodisk tilgang. Denne tilgang er valgt på grund af de muligheder den giver for at analysere diskursiv praksis, hvilket i dette tilfælde har handlet om analyse af italesættelser i lovtekster. Samtidig har tilgangen været relevant for undersøgelsens genstandsfelt på grund af tilgangens mulighed for, at opstille et kritisk fokus på hvordan faktorer i samfundet kan være medvirkende til konstitueringen af den diskursive praksis. Jeg har derfor ikke valgt en anden tilgang indenfor diskursanalyse, idet jeg så ikke ville have haft den samme mulighed for at inddrage ikke-diskursive elementer i analysen af hvordan italesættelsen kan forklares. Samtidig ville jeg ikke kunne foretage en analyse af lovtekster med diskursanalytiske tilgange, idet disse mere retter sig mod analyse af sproget gennem samtaler, fremfor sproget gennem tekster. Norman Faircloughs kritiske diskursanalyse åbnede op for denne mulighed, og metoden har derfor været relevant for denne undersøgelse.

Jeg har dog oplevet problematikker i undersøgelsesprocessen ved brugen af Faircloughs kritiske diskursanalyse som metode. Fairclough opstiller ikke konkrete redskaber, men beskriver nærmere en ramme for hvordan en diskursanalyse kan gribes an. Jeg har derfor oplevet i analyseprocessen, at jeg har manglet redskaber til, at foretage en analyse af datamaterialets indhold. Dette har især været

¹³ Udvikling af teori gennem empiri

¹⁴ Afprøvning af teori gennem empiri

gældende i analysen af interdiskursiviteten, idet Fairclough ikke beskriver hvordan den analytiske tolkning kan finde sted. Jeg har derfor været nødt til at inddrage viden fra det socialfaglige felt.

I kritisk diskursanalyse kan analysen både omhandle hvilke faktorer den diskursive praksis er konstitueret af, og om hvordan den diskursive praksis er med til at konstituere social praksis. Jeg har i denne undersøgelse været mest interesseret i at udlede hvilke mekanismer, der har været konstituerende for italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse, og jeg har derfor ikke bearbejdet spørgsmålet om, hvordan italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse er med til at præge samfundet. Jeg har dog analytisk været omkring dette emne i analysen af intertekstualitet i delanalyse 2, hvor jeg blandt andet så på hvordan formuleringer i lovgivningen efter reformen var påvirket af formuleringer i lovgivningen fra før reformen. Jeg kunne dog have gjort analysen mere nuanceret ved at rette et større fokus mod dette aspekt, idet Fairclough påpeger at italesættelsens konstituerende faktor har betydning.

10.4 Forholdet mellem kritisk diskursanalyse og kritisk realisme

I dette afsnit vil jeg reflektere over forholdet mellem anvendelsen af kritisk realisme som videnskabsteoretisk position, og kritisk diskursanalyse som metodisk redskab. Disse videnskabelige traditioner er kompatible, idet de begge er kritisk orienterede, men jeg skulle som analytiker være opmærksom på en række divergerende faktorer i brugen af disse, hvilket jeg vil diskutere i følgende afsnit.

10.4.1 Ontologisk- og epistemologisk udgangspunkt

Ifølge Scheuer (2005) er kritisk diskursanalyse en socialkonstruktivistisk metodisk tilgang, idet den er orienteret mod aktørers konstruktioner af virkeligheden (Scheuer 2005:8). Denne metodes position er derfor ikke udelukkende sammenfaldende med principperne i kritisk realisme, som anerkender, at virkeligheden ikke alene kan forstås som menneskelige konstruktioner, men at verden også består af objektive forhold. Kritisk realisme indeholder teoretiske elementer, som er sammenfaldende med kritisk diskursanalyse, men kritisk realisme bibeholder en kritisk holdning til socialkonstruktivisme og diskursteori, grundet disse teories rene relativistiske position (Andersen 2007:53). Der kan derfor opstå en række problematikker i forhold til, at anvende disse teoretiske traditioner i den samme undersøgelse. Konkret har jeg oplevet dette i forhold til, at imødekomme diskursteoriens rent relativistiske principper i besvarelsen af undersøgelsens problemformulering. Hvis jeg alene skulle tilrettelægge analysen ud fra disse principper, skulle jeg have haft et større

fokus på de konstruktioner af mennesker med funktionsnedsættelse som lovgivningens formuleringer opstiller. Dette fordrer at jeg, i højere grad end jeg har gjort i denne undersøgelse, skulle se på hvordan lovgivningens formuleringer blev tolket af professionelle aktører i den socialfaglige praksis. Dette forhold har ikke været min intention at undersøge, idet jeg fandt det mere relevant at undersøge hvilke faktorer, der har været med til at udforme formuleringerne i lovteksterne om en specifik borgergruppe. Jeg har derfor valgt at anvende kritisk realisme som videnskabsteoretisk position, idet denne muliggør fokus på både de realistiske og relativistiske forhold.

Der kan omvendt argumenteres for, at den diskursteoretiske tilgang har været en fordel i min kritisk realistiske undersøgelse (Andersen 2007:55). Dette begrundes i at anvendelsen af diskursteorier i realistiske undersøgelser, kan hjælpe til at *"bibringe realismen nye tanker om, hvordan viden udvikles, og om de processer, hvorigennem der produceres mening"* (Ibid.). Anvendelsen af den diskursanalytiske metode kan derfor have været fordrende i min kritiske analyse. Jeg har haft fokus på at anlægge en kritisk vinkel på virkeligheden, og diskursteorien har således givet mig redskaber til en dybdegående analyse af de objektive italesættelser.

10.4.2 En kritisk orienteret undersøgelse

Et andet forhold, som var sammenfaldende mellem kritisk realisme og kritisk diskursanalyse var, at begge retninger indeholdt kritisk orienterede elementer. Dette blev ekspliciteret ved, at begge teoretiske traditioner fokuserede på, at eksplicitere ikke-observerbare samfundsmæssige fænomener, for derigennem at kunne skabe mulighed for at udvikle forandring.

Jeg skulle som undersøger anlægge en kritisk vinkel på eksisterende viden om specifikke fænomener, idet begge teoriers konstruktivistiske epistemologiske position havde som konsekvens, at denne eksisterende viden ikke måtte forstås som en objektiv sandhed.

Denne kritiske vinkel har været fordrende for min undersøgelse, idet jeg analytisk har sat spørgsmålstejn ved den eksisterende viden om det beskæftigelsespolitiske skift fra welfare til workfare.

Måden hvorpå jeg har været kritisk orienteret har været, at eksplicitere italesættelser, og dermed definitioner af mennesker med funktionsnedsættelse. Dette har jeg gjort for at skabe bevidsthed for socialfaglige aktører om hvilke ideologier på makroniveau, der påvirker deres syn på persongruppen. Jeg har været kritisk med udgangspunkt i Faircloughs definition af critical language awareness (Fairclough 1992:90). Denne kritiske vinkel omhandler hvordan en analyse af sproget

kan være med til at hjælpe undertrykte mennesker, idet det antages at sproget er en medvirkende faktor til at undertrykke. Jeg har i denne kritiske analyse ikke været kritisk på vegne af mennesker med funktionsnedsættelse som undertrykt gruppe, men snarere haft fokus på hvordan socialfaglige aktørers subjektive opfattelser ubevidst blev undertrykt af strukturelle ideologier og værdier (Ibid.).

10.4.3 Mekanismers indbyrdes påvirkning

En anden kompatibel faktor mellem kritisk realisme og kritisk diskursanalyse var, at det i begge retninger blev anerkendt, at kontakten med forskellige faktorer kan ændre på vilkår. Eksempelvis hævdes det i kritisk realisme, at generative mekanismer i black boks kan påvirkes af andre mekanismer, ydre strukturer og kontekst. Sammenfaldende med dette hævdes der i kritisk diskursanalyse, at diskurser kan blive transformeret i kontakten med andre diskurser. Dette har været et relevant aspekt i min undersøgelse, idet jeg har undersøgt hvordan de generative mekanismer, der var til stede ved lovændringen i 1997, har været påvirket af ydre samfundsmæssige faktorer.

10.4.4 Strukturer og kontekst

Strukturer og kontekst er ligeledes elementer, som indgår i begge retninger, idet *"den sociale virkelighed betragtes som bestående af såvel diskursive som ikke-diskursive elementer"* (Buch-Hansen & Nielsen 2008:87). Disse diskursive elementer kan blandt andet beskrives som strukturelle forhold og den sociale kontekst (Ibid:87,88). Konkret kommer dette teoretiske sammenfald til udtryk i min analyse, idet jeg ved hjælp af makroorienterede teorier om den danske velfærdsstat, har undersøgt lovteksternes intertekstualitet, og derigennem udledt hvilke forklaringer, der kunne være på italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse.

11.0 Perspektivering

Dette afsnit vil indeholde en diskussion om, hvilke konsekvenser lovændringerne i 1997 kan have haft for socialt arbejde. Derudover behandles spørgsmålet om, hvordan italesættelsen af undersøgelsens personkreds kommer til udtryk i aktuelt gældende sociallovgivning. Dette vil jeg gøre idet de første udgaver af serviceloven, bistandsloven og retssikkerhedsloven har ændret sig mange gange, og mange af bestemmelserne fra 1997 er i gældende ret udvidet eller erstattet med andre bestemmelser, som kan have betydning for italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse.

11.1 Implementering af den nye lovgivning i praksis

Ovenstående beskriver, at den ændrede struktur i lovgivningen kan have været med til at forenkle retsreglerne, idet bestemmelserne inddeles i henholdsvis serviceydelser, økonomiske ydelser og processuelle regler. I den socialfaglige praksis kan den ændrede struktur i lovgivningen dog også medvirke til en række problematikker. Dette kan eksempelvis komme til udtryk i en øget mængde af regler, hvilket er aktuelt efter reformen, idet bistandsloven bliver ændret til tre forskellige love. Ét af formålene med bistandsloven var at forenkle det sociale system, hvilket blev realiseret gennem en samling af en række loves bestemmelser¹⁵ i én lovtekst. Det kan diskuteres om opsplitningen af bistandslovens bestemmelser i tre separate love kan have været medvirkende til, at denne forenkling blev reduceret. Diskussion kan baseres på N. Hielmcrones artikel om *"retssikkerhed, effektivitet og borgerinddragelse i forvaltning af sociale ydelser"* (2004). Hielmcrone argumenterer for, at lovgivningen har medført problematikker i forhold til borgerens retsstilling, idet de mange retsregler skaber forvirring, hvilket kan betyde at borgerne ikke kender til deres ret (Hielmcrone 2004:1). Hielmcrone påpeger, at dette både har en konsekvens for borgeren og for socialarbejderen, som anvender lovgivningen i sit daglige arbejde. De mange og uoverskuelige retsregler kan for det første betyde at borgeren ikke direkte kan aflæse sin retsstilling. Dette argumenterer Hielmcrone for således:

¹⁵ Bistandsloven erstattede lov om tilsyn med herberger, arbejdshjem m.v., lov om mødrehjælpsinstitutioner, lov om revalidering, lov om offentlige forsorg, lov om børne- og ungdomsforsorg, lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister samt lov om husmoderafløsning og hjemmehjælp (Bistandsloven § 139).

”(...) at loven for de fleste mennesker bliver uegnet som oplysningskilde, ikke kun på grund af sproget men på grund af det labyrintiske sæt af takster og beregningsregler. Det synes ikke at være meningen at loven skal læses” (Hielmcrone 2004:5)

Denne risiko for reducere af retsstillingen for et menneske med en funktionsnedsættelse, har en paradoks rolle i forhold til vedtagelsen af retssikkerhedsloven, idet formålet med denne lovs processuelle bestemmelser var, at øge borgerens retssikkerhed (retssikkerhedsloven § 1). Socialarbejdere skal ofte rådgive og vejlede borgere med udgangspunkt i hjemmel i lovgivningen. De mange retsregler kan have som konsekvens at socialarbejderen mister forståelsen for det arbejde som vedkommende udfører, idet der er opstillet regler om mange/de fleste forhold. Dette har en sammenhæng med specialets problemstilling om, at socialarbejdere internaliserer normer og definitioner i det socialfaglige felt, hvilket kan bevirke at de hver især mangler en forståelse for den måde som de hver især udfører det sociale arbejde på. De mange retsregler kan derfor skabe en risiko for kategorisering af eksempelvis situationen for borgere med funktionsnedsættelse, idet uoverskueligheden i lovteksterne kan medføre, at socialarbejderen skal finde den ”kasse” i lovgivningen, som borgerens situation passer i.

11.2 Italesættelse af mennesker med funktionsnedsættelse i aktuelt gældende ret

Idet undersøgelsen har koncentreret sig om historisk lovgivning, fra det tidspunkt hvor lovgivningens nuværende struktur blev udformet, kan det være interessant at diskutere hvordan italesættelsen af mennesker med funktionsnedsættelse kommer til udtryk i den aktuelt gældende servicelov, aktivlov og retssikkerhedslov. En diskussion om alle de forandringer, der er sket i lovteksterne vil være kompleks og meget omfattende, idet der ofte sker ændringer i dansk sociallovgivning. Jeg vil derfor i denne diskussion fremhæve ét af den nuværende regerings nyeste udspil om en førtidspensionsreform, som kan have konsekvens for italesættelsen af vilkårene for mennesker med funktionsnedsættelse. Overordnet indeholder reformen principper om at

- flest muligt skal i arbejde og forsørge sig selv,
- flere får en tilknytning til arbejdsmarkedet og dermed adgang til at forsørge sig selv, og færrest muligt ender på varig passiv forsørgelse,
- flest muligt skal ansættes på det ordinære arbejdsmarked uden offentlig støtte,
- der skal være et større fokus på den enkeltes ressourcer og på at udvikle den enkeltes arbejdsevne,
- sikre, at også personer med en lille arbejdsevne kan komme ind i ordningen,

- adgangen til førtidspension begrænses, og der indføres ressourceforløb, som skal sikre en tidligere, tværfaglig og sammenhængende indsats,
- form, indhold og varighed af ordningen tilpasses den enkeltes behov

(Beskæftigelsesministeriet:1).

Mange af disse principper stemmer overens med principperne i serviceloven, aktivloven og retssikkerhedsloven som blev vedtaget i 1997, hvilket er med til at vise at workfare-orienteringen fortsat er inkluderet i den danske sociallovgivning. Principperne viser dog, at der er opstået et endnu større fokus på at personer, som har problemer udover ledighed eksempelvis som følge af en funktionsnedsættelse, skal have en plads på arbejdsmarkedet, og at det skal være endnu sværere at få medhold på en ansøgning om førtidspension. Disse bestemmelser er blandt andet med til at vise, at italesættelsen overfor mennesker med funktionsnedsættelse er koncentreret endnu mere mod beskæftigelse end lovgivningen fra 1997 var. Konsekvensen for mennesker med funktionsnedsættelse kan i denne forbindelse være mere inklusion og større selvrealisering, men det kan også betyde at denne borgergruppe skubbes ud i foranstaltninger og tiltag, som de ikke kan magte.

12.0 Litteraturliste

12.1 Artikler

Adolph, Erik., Blæhr, Mogens., Faureholm, Jytte., Hansen, Per., Ramian, Knus., Sundberg, Tor 1996-2001: *Socialt arbejde med sindslidende: En basisbog*. 2. udgave Systime. Århus.

Andersen, Jon 2006: *Socialforvaltningsret*. 2. udgave. Nyt juridisk forlag. København.

Andersen, Svend Aage 2007: *Kritisk realisme som perspektiv i socialt arbejde - en introduktion og forskningsoversigt*. Den Sociale Højskole i Aarhus. Aarhus.

Andersen, Svend Aage 2010: *Social arv - set i et kritisk realistisk perspektiv*. Socialrådgiveruddannelsen i Århus, VIA University College. Aarhus.

Baggesen, Ove., Buss, Grethe., Frederiksen, Birthe 1976: *Bistandsloven med kommentarer*. Juristforbundets Forlag.

Bengtsson, Steen (2003): *Handicap som social konstruktion: hvor mange handicappede er der? I:* Bengtsson, Steen., Storgaard, Inge Bonflis., Olsen, Leif (red.): *Handicap, kvalitetsudvikling og brugerinddragelse*.

Berger, Peter & Luckmann, Thomas 1966: *Den samfundsskabte virkelighed*. Lindhardt og Ringhof. København.

Buch-Hansen, Hubert & Nielsen, Peter 2005: *Kritisk realisme*. Samfundslitteratur. Roskilde Universitetsforlag. Frederiksberg.

Dahlberg-Larsen, Jørgen 2005: *Lovene og livet: En retssociologisk grundbog*. 5. udgave. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag. København.

Damgaard, Malene., Steffensen, Tinne., Bengtsson, Steen 2013: *Hverdagslov og levevilkår for mennesker med funktionsnedsættelse: En analyse af sammenhæng mellem hverdagsliv, samliv,*

udsathed og type og grad af funktionsnedsættelse. SFI - Det nationale forskningscenter for velfærd. København.

Ejrnæs, Morten & Guldager, Jens 2010: *Helhedssyn og forklaring - i sociologi, socialt, sundhedsfagligt og pædagogisk arbejde*. Akademisk Forlag. København.

Eplov, L.F., Korsbæk, L., Petersen, L., Olander, M., 2010: *Psykiatrisk og psykosocial rehabilitering*. Munksgaard. København. Side 19-55.

Fairclough, Norman 1992: *Discourse and Social Change*. Polity Press. Cambridge.

Fairclough, Norman 2008: *Kritisk diskursanalyse: En tekstsamling* Hansen Reitzels Forlag. København.

Hansen, Steen Juul (red.) 2010: *Professionelle i velfærdsstaten*. Hans Reitzels Forlag. København.

Hielmcrone, Nina v. 2004: *Retssikkerhed, effektivitet og borgerinddragelse i forvaltning af sociale kontantydelse*. Nyhedsbrev Socialsektor: 2004; Nr. 9.

Juul, Søren & Pedersen, Kirsten Bransholm (red.) 2012: *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori: En indføring*. Hans Reitzels Forlag. København.

Järvinen, Margaretha., Larsen, Jørgen Elm., Mortensen, Nils (red.) 2004: *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus Universitetsforlag. Århus.

Jørgensen, Marianne Winther & Phillips, Louise 1999: *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde universitetsforlag/Samfundslitteratur. Frederiksberg.

Ketcher, Kirsten 2008: *Socialret – Principper, Rettigheder, Værdier*. 3. udgave. Forlaget Thomson. København.

Larsen, Jørgen Elm & Hornemann, Iver Møller 1998: *Socialpolitik*. 2. udgave. Hans Reitzels Forlag. København.

Meeuwisse, Anna & Swärd, Hans (red.) 2004: *Perspektiver på sociale problemer*. Hans Reitzels Forlag. København.

Scheuer, Jann 2005: *Indgange til samtaler: Samtaleanalyse som konversationsanalyse, dialogisme og kritisk diskursanalyse*. Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag. København.

Thagaard, Tove (2004): *Systematik og indlevelse - En indføring i kvalitativ metode*. Akademisk Forlag. København.

Torfin, Jakob 1999: *Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish Welfare state*. Journal of European Social Policy, vol. 9(1), pp. 5-28

Torfin, Jakob 2004: *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsanalyse*. Aarhus Universitetsforlag. Århus.

12.2 Internetkilder

Beskæftigelsesministeriet

http://www.google.dk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fbm.dk%2F~%2Fmedia%2FBEM%2FFiles%2FDokumenter%2FPressemeddelelser%2F2012%2FAftale_fop%2520pdf.ashx&ei=H4NwU6y4GKrZ4QT-44CQDQ&usg=AFQjCNGI1mskmM1Sa32_Y-FFcgWzMWltJw&bvm=bv.66330100,d.bGE

(Hentet d. 12-05-2014 kl, 10.16)

DDO: Den danske ordbog

<http://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=Itales%C3%A6tte&search=S%C3%B8g> (itatesætte)
<http://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=s%C3%A6rlig> (særlig)

12.3 Lovtekster

Beskæftigelsesministeriet 1997: *LOV nr 455 af 10/06/1997: Lov om aktiv socialpolitik*.

Social-, Børne- og Integrationsministeriet 1997: *LOV nr 453 af 10/06/1997: Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.*

Social-, Børne- og Integrationsministeriet 1997: *LOV nr 454 af 10/06/1997: Lov om social service.*

Fremsat lovforslag om aktivloven

Socialministeren (Karen Jespersen) 1997: *Forslag til Lov om aktiv socialpolitik, LFF1996-1997.1.230.* Thomson Reuters. København.

Fremsat lovforslag om retssikkerhedsloven

Socialministeren (Karen Jespersen) 1997: *Forslag til Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, LFF1996-1997.1.228.* Thomson Reuters. København.

Fremsat lovforslag om serviceloven

Socialministeren (Karen Jespersen) 1997: *Forslag til Lov om social service, LFF1996-1997.1.229.* Thomson Reuters. København.

Socialreformkommissionen 1969: *Betænkning Nr. 543: Det sociale tryghedssystem. Struktur og dagpenge.* J.H. Schultz Bogtrykkeri. København.

Socialreformkommissionen 1972: *Betænkning Nr. 664: Det sociale tryghedssystem: Service og bistand.* S.I. Møllers Bogtrykkeri. København.

Socialudvalget 1996-1997: *Betænkning over forslag til lov om aktiv socialpolitik, LFB1996-1997.1.230.* Thomson Reuters. København.

Socialudvalget 1996-1997: *Betænkning over forslag til lov om social service, LFB1996-1997.1.229.* Thomson Reuters. København.

13.0 Bilagsliste

Bilag 1-26: kodningsmateriale 1 - bestemmelserne inddelt i kategorier

Bilag 27: kodningsmateriale 2 – kategorierne inddelt i temaer