

Indhold

ABSTRACT.....	3
INDLEDNING.....	5
KAPITEL 1.....	6
PROBLEMFELT	6
Etniske minoriteter - et socialt problem?	6
Politiske iagttagelser af integration	7
Forskningens iagttagelser af integration og medborgerskab	10
Kommunernes integrationspraksis	13
Problemformulering.....	15
Begrebsdefinition.....	15
KAPITEL 2.....	17
VIDENSKABSTEORETISK PERSPEKTIV	17
Iagttagelse.....	17
Når ontologien bliver epistemologisk.....	18
Abduktiv tilgang til forskningsprocessen	19
KAPITEL 3.....	21
METODISKE OVERVEJELSER	21
Undersøgelsen som et casestudie	21
Kvalitativ dataindsamling.....	22
Dokumentarisk materiale	22
Databehandling og kodning	25
Præsentation af case.....	26
Kvalitetsvurdering	29
KAPITEL 4.....	33
TEORI	33
Niklas Luhmann - relevante begreber.....	33
Det politiske system med koden magt/ikke magt	40
Det sociale hjælpesystem med koden hjælp/ikke hjælp	41
KAPITEL 5.....	44
ANALYSESTRATEGI	44
KAPITEL 6.....	47
ANALYSE	47
1. Politiske iagttagelser af demokratisk medborgerskab.....	47
2. Integrationsteamets iagttagelser af demokratisk medborgerskab	58

3. lagttagelse af coaching i et interaktionssystem.....	79
Opsamlende diskussion af de tværgående analyser	86
KAPITEL 7.....	92
KONKLUSION	92
Perspektivering	93
Litteratur	95
Bilag.....	99

ABSTRACT

Denmark has become a multi-ethnic society and today immigrants and descendants represent a tenth of the Danish population. Integration of ethnic minorities is a frequently debated political topic and no consensus about best practice on integration exists.

The purpose of this master thesis is to examine a growing tendency in Danish municipalities to implement a policy about "democratic citizenship", which serves as an alternative solution to integration of ethnic minorities. Instead of an integration policy targeted at ethnic minorities with special initiatives, the municipalities try to ensure equality by implementing a policy about "democratic citizenship", which is targeted all citizens and focuses on democratic rights and responsibilities rather than cultural factors.

The approach to the study is Niklas Luhmann's theory about social systems. This theory makes it possible to examine how systems construct different solutions to problems and in that perspective, how "democratic citizenship" forms an alternative solution to integration problems. The thesis is designed as a case study, where the case "democratic citizenship" is examined in a Danish municipality - Viborg. In the examination of the case, various qualitative methods including document study, interview and observation have been used. The case is examined from three different levels; a political level, an organizational level and an interactional level in the meeting between social worker and citizen where help is conducted.

The analysis finds a discrepancy between the three systems that observe different problems and solutions related to the integration of ethnic minorities. This is partly due to their different functions, but also a consequence of an increasing complexity related to the individual problems ethnic minorities need help to solve.

The political objective of "democratic citizenship" is to create equality for all citizens regardless of ethnicity. This is achieved by closing down special initiatives targeted at ethnic minorities, and they have to participate in the general initiatives for all citizens. Especially for resourceful minorities inclusion in the general offers can ensure efficient and fast integration in the civil society, because they more frequently get in contact with ethnic Danes and must comply with the same requirements as the majority. On the other hand the analysis shows that a political focus on equality and democratic values rather than cultural factors also prevents good solutions in practice. Often it is not possible to include vulnerable minorities in the general initiatives, and there-

fore social workers must create new solutions to include this group of citizens. The social workers identify a need for special initiatives to ethnic minorities, which is important in order to create equal opportunities for participation in society and “democratic citizenship”.

INDLEDNING

Indvandringen til Danmark har historisk set ændret sig fra at være en lokal og gensidig ind- og udvandring fra nabolandene til en mere global karakter, hvor indvandrere hovedsageligt kommer fra lande, som er mere ulig danske traditioner ift. demokratiopfattelse, tilknytning til arbejdsmarkedet, familiestruktur, religion etc. (Emerek 2003: 2-3). I 2013 udgjorde indvandrere og efterkommere en tiendedel af den danske befolkning, og ca. 6,7 pct. er borgere med en ikke-vestlig baggrund (Danmarks Statistik 2013: 11). Den danske befolknings stigende mangfoldighed har gennem årene medført et øget politisk fokus på integration af de etniske minoritetsborgere. Integrationsbegrebet er imidlertid uklart både politisk og forskningsmæssigt, hvorfor det heller ikke er givet, hvad dvs. at være integreret medborger i Danmark. Undersøgelser viser også, at kommunernes integrationspraksis er meget forskellig. Der er markant forskel mellem kommuner, der klarer sig bedst, og kommuner der klarer sig dårligst, når det gælder om at få ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i beskæftigelse og uddannelse (Kora 2014: 5). Inden for de seneste år viser tendensen, at kommuner i stigende grad fravælger en integrationspolitik og dermed fravælger et særligt blik på etnicitet og specialindsatser til etniske minoritetsborgere. Det nye fokus på integration handler i højere grad om medborgerskab, hvor alle kommunens borgere skal efterleve krav og forpligtelser for at blive demokratiske medborgere i samfundet.

Dette speciale undersøger med afsæt i den tyske sociolog Niklas Luhmanns teori om sociale systemer, hvordan demokratisk medborgerskab (DM) kan iagttages som en alternativ løsning på integrationsproblemer. Undersøgelsen tager form som et casestudie med udgangspunkt i Viborg Kommune, der har fravalgt en integrationspolitik til fordel for en politik med udgangspunkt i DM. Specialet iagttager Viborg Kommunes arbejde med DM ud fra tre forskellige niveauer: Først på makroniveau via et studie af lokalpolitiske dokumenter, derefter på mesoniveau i interviews med socialarbejdere fra Viborg Kommunes Integrationsteam og til sidst på mikroniveau i en observation af interaktionen mellem socialarbejder og borger under en coachingsamtale, hvor hjælpen til DM udføres.

Således følger specialet den semantik der skabes om DM, og hvordan integrationsforståelsen tillægges mening på forskellige organisatoriske niveauer i Viborg Kommune.

KAPITEL 1

PROBLEMFELT

Etniske minoriteter - et socialt problem?

Danmark er et multietnisk samfund, der rummer mangfoldige befolkningsgrupper med forskellig baggrund og kultur. Gennem tiden har de etniske minoritetsborgere søgt til Danmark enten som flygtninge eller indvandrere. Særligt gruppen af flygtninge udgør en sårbar gruppe, da de enten frivilligt eller ufrivilligt har forladt deres hjemland, slægt og rødder. For manges vedkommende i håbet om overlevelse og et bedre liv. At forlade sit hjemland og primære relationer er forbundet med et stort tab, som skal håndteres i en ny dagligdag (Færch et. al. 2005: 88-90). Anderledes forholder det sig med indvandrere, som ofte frivilligt har forladt deres hjemland i håbet om en ny start og bedre sociale forhold. Bruddet med hjemlandet har en anden karakter, da de ofte bevarer kontakten til deres familie og venner i hjemlandet, som de stadig besøger (ibid.). Ifølge en opgørelse fra Danmarks Statistik steg antallet af indvandrere og efterkommere i perioden fra 1980 til 2012 med ca. 427.500 personer. Andelen af indvandrere og efterkommere er vokset med 7,4% siden 1980, hvor de samlet udgjorde 3%. Udenlandske medborgere er således gået fra at udgøre en marginal gruppe i den danske befolkning (3%), mens det i dag er ca. hver tiende dansker (10,4%), som har en anden etnisk oprindelse end dansk (Danmarks Statistisk 2013: 7).

Undersøgelser viser, at etniske minoritetsborgere generelt er underprivilegeret sammenlignet med majoritetsbefolkningen. Mange etniske minoritetsborgere har en lavere indkomst og ingen formue, hvilket gør det vanskeligt for dem at deltage som forbrugere i samfundet. De er i højere grad udsat for arbejdsløshed end etniske danskere, eftersom de typisk befinder sig lavest i jobhierarkiet samt er underrepræsenteret i uddannelsessystemet. Disse sociale forhold betyder, at etniske minoritetsborgere oftere modtager de laveste forsørgelsesydelse i samfundet, hvilket kan føre til marginalisering og fattigdom, når det gælder adgang til uddannelse, beskæftigelse og økonomiske ressourcer (Ejrnæs 2010: 78-79, Færch 2005: 90).

Det sociale arbejde handler om at forbedre socialt udsatte borgeres livssituation (Hutchinson & Oltedal 2006: 14), herunder at skabe inklusion for udsatte og marginaliserede borgere.

Den kulturelle mangfoldighed er en udfordring i det sociale arbejde, eftersom mennesker med forskellig etnisk oprindelse anses for at have forskellige behov. Derfor er der fx ofte diskussion om, hvorvidt etniske minoritetsborgere skal behandles ud fra de samme metoder og sociale programmer som resten af befolkningen, eller om der er brug for sociale indsatser, der tager særlige hensyn til minoritetsborgerens sociale og kulturelle baggrund (Wilson et. al. 2005: 66).

Politiske iagttagelser af integration

I det følgende afsnit bliver der redegjort for nogle af de politiske beslutninger, der har fundet sted på udlændingeområdet i perioden 1999-2014. Formålet er at give læseren et indblik i de forskellige politiske iagttagelser af integration, som har domineret i de senere år.

I 1999 vedtog den daværende S-R regering integrationsloven, og ansvaret for integrationen blev overflyttet til kommunerne. Tidligere blev integrationen varetaget af Dansk Flygtningehjælp, der havde fokus på flygtnings behov for beskyttelse (Østergaard 2007: 367). I takt med et stigende antal flygtninge i slutningen af 1980'erne og i begyndelsen af 1990'erne opstod der en kritisk røst i den offentlige og politiske debat vedrørende integration. De kritiske røster bestod af politikere og meningsdannere, der var bekymrede for, om flygtninge kunne tilpasse sig tilværelsen i Danmark. Der blev bl.a. sået tvivl om, hvorvidt flygtninge kom til Danmark pga. forfølgelse eller af økonomiske årsager (Østergaard 2007: 370).

Integrationsloven var starten på en mere restriktiv udlændingepolitik. Det blev bl.a. vedtaget, at: *"(...) flygtninge og indvandrere skal blive ydende medlemmer af det danske samfund på lige fod med danske statsborgere"* (Integrationsloven 1999). Der kom et større fokus på, at udlændinge skulle yde til det danske samfund. I samme periode blev der indført en ekstra lav introduktionsydelse til de nyankomne flygtninge, hvilket var et markant brud med princippet om forsørgelsesmæssig ligestilling af flygtninge, der var praktiseret i mere end 40 år (Elm Larsen & Hornemann Møller 2011: 52).

I 2001 vandt Venstre regeringsmagten og dannede derefter flertalsregering med Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti som det afgørende støtteparti. Den borgerlige regering oprettede et selvstændigt ministerium for flygtninge, indvandrere og integration med dertilhørende tænketank, hvilket var med til at understrege et øget politisk fokus på integration (Horst 2010: 35-36). Det var et af Venstres valgløfter at indføre lavere økonomiske ydelser til flygtninge og indvandrere. Efter valget indførtes loven om starthjælp, der var en yderligere nedsættelse af introduktions-

ydelsen, som S-R regeringen havde indført i 1999. Loven omfattede både danske statsborgere, flygtninge og indvandrere. Den sikrede formelt ligebehandling ift. økonomiske ydelser, men i praksis ramte den primært flygtninge og indvandrere (Ejrnæs & Skytte 2011: 291-292).

Arbejdsmarkedsreformen i 2003 skærpede ydermere den socialpolitiske linje ift. de etniske minoritetsborgere. Der blev indført en varighedsbegrænsning på et halvt år for modtagelse af fuld kontanthjælp og lagt loft på kontanthjælpens størrelse. Beregninger viser, at 40.000 med etnisk minoritetsbaggrund modtog de laveste ydelser fra 2004-2007, mens kun 30.000 med etnisk dansk baggrund modtog dem i samme periode (Hansen m.fl. 2009 i Ejrnæs & Skytte 2011: 293). Det var altså særligt arbejdsløse minoritetsborgere, der fik kontanthjælpen reduceret. I 2007 blev kravet om kontanthjælp skærpet yderligere. Regeringen indførte 300 timers-reglen (senere 450 timer), hvor ægtefæller skulle have 300 timers fuldtidsarbejde inden for en periode på to år for at optjene retten til kontanthjælp.

Den restriktive politik slog også igennem på flygtningeområdet. Udlændingeloven blev revideret i 2005. I den forbindelse blev der indført nye udvælgelseskriterier for kvoteflygtninge til Danmark, som nu udvælges efter princippet om "integrerbarhed" og ikke - som tidligere - ud fra et beskyttelsesbehov. I stedet er der lagt vægt på: *"(...) udlændingenes mulighed for at slå rod i Danmark og få glæde af opholdstilladelsen, herunder deres sproglige forudsætninger, uddannelsesforhold, arbejds erfaring, familieforhold, netværk, alder og motivation"* (Retsinformation 2005: § 8, stk. 4). Udlændingestyrelsen har siden 2005 anvendt dette udvælgelseskriterium. Det betyder bl.a., at de håndplukker kvoteflygtninge, som Danmark er forpligtet til at modtage, ud fra integrerbarhed. I praksis bliver de svageste flygtninge fravalgt, herunder flygtninge uden uddannelse og/eller arbejds erfaring eller med dårligt helbred. Disse mennesker bliver erklæret uintegrerbare og dermed uegnet til ophold i Danmark. Den restriktive integrationspolitik kommer således allerede til syne i asylansøgningen, hvor der lægges vægt på, at udlændingen kan og vil bidrage til samfundet.

Lov om varighedsbegrænsning på kontanthjælp og 450 timers reglen repræsenterer en indirekte diskrimination af etniske minoritetsborgere, da de var målrettet alle borgere, men oftest ramte udlændinge (Ejrnæs & Skytte 2011: 293). Andre love var direkte diskriminerede over for flygtninge og indvandrere, hvilket bl.a. inkluderer introduktionsydelsen, starthjælpen, lov om familiesammenføring, 24-års reglen og reglen om udvælgelse af kvoteflygtninge. Eksemplerne illustrerer, hvordan lovgivningen skaber en social differentiering mellem borgere. Dette kan i værste fald føre til polarisering, disintegration og konflikt, eftersom menneskers levevilkår bliver for forskellige, og nogle samfundsgrupper kommer i risiko for marginalisering eller eksklusion (Ejrnæs 2011: 305).

Efter ti år med stramninger på integrationsområdet er der efter det seneste folketingsvalg i 2011, hvor S-R-SF dannede regering (nu S-R), kommet et systemskifte i den danske integrationspolitik og et opgør med dele af den restriktive politik, der blev vedtaget af V-K regeringen i perioden 2001-2011. Den nuværende regering har bl.a. afskaffet starthjælpen, kontanthjælpsloftet, 450 timersreglen og introduktionsydelsen til nyankomne flygtninge, fordi disse ydelser udgjorde en hindring for aktiv deltagelse i det almene hverdagsliv (Regeringsgrundlag 2011: 53). Selvom der fortsat er fokus på integration gennem uddannelse og arbejdsmarked, indikerer afskaffelsen af de såkaldte "fattigdomsydelser"¹, at der er kommet større fokus på, at etniske minoriteter skal kunne deltage i andre samfundsarenaer ud over arbejdsmarkedet. Den nuværende regeringen har således lempet udlændingelovgivningen på flere områder, men store dele af den udlændingelovgivning, der blev indført af V-K regeringen, er dog opretholdt - bl.a. reglerne for udvisning, 24-års reglen og reglerne for kvoteflygtninge (ibid).

Paradigmeskift fra hjælpeperspektiv til beskæftigelsesperspektiv

Udviklingen i den danske integrationspolitik i perioden 1999-2014 viser et paradigmeskifte i den politiske tilgang til integration. Før 1999 var fokus rettet mod et hjælpeperspektiv, hvor det handlede om at beskytte etniske minoritetsborgere og hjælpe dem til en tilværelse i Danmark. Siden har integrationspolitikken rettet sig mod et beskæftigelsesperspektiv, der stiller krav om at minoritetsborgere skal blive selvforsøgende hurtigst muligt. Dette paradigmeskifte skal ses i lyset af et overordnet ideologisk skift i dansk socialpolitik i begyndelsen af 1990'erne.

Det socialpolitiske fokus ændrede sig fra "welfare to workfare" eller nærmere betegnet fra passiv til aktiv hjælp. Workfare betegner en forpligtende modydelse, der tvinger ledige til at påtage sig et arbejde eller en anden arbejdslignende opgave efter anvisning fra det offentlige, hvis ikke ydelsen skal bortfalde eller blive reduceret betydeligt (Hornemann Møller 2011: 106). Overgangen fra welfare til workfare opstod bl.a. ud fra en politisk forestilling om, at velfærdssamfundet² var gået for vidt i omfordelingen af de sociale ydelser.

Samtidig var det en erkendelse af, at den offentlige sektor havde overtaget for meget ansvar fra borgerne. Inspirationen til den aktive socialpolitik kommer fra neoliberale teorier om samfundet,

¹ Fattigdomsydelser var oppositionens betegnelse for V-K regeringens lavere offentlige ydelser siden 2001.

² De skandinaviske lande har tradition for en socialdemokratisk velfærdsstat, der er kendetegnet ved generøse og universelle ydelser, som tildeles alle borgere uafhængig af økonomisk situation, køn eller etnicitet (Goul Andersen 2007: 1). Hensigten er at muliggøre en udligning af sociale klasser i samfundet og sikre, at alle borgere kan opretholde en værdig eksistens (Esping-Andersen 1990: 28).

der bl.a. giver sig til udtryk i en række socialpolitiske tendenser som fx kontraktindgåelse imellem system og borger, fokus på at skabe et større ansvar for eget liv, fokus på pligt frem for rettigheder og et øget økonomisk incitament til at gå i arbejde frem for at være på overførelsesindkomst (Hornemann Møller 2011: 106-107). Dermed er velfærdsstatens rettighedsbaserede forsørgelsesgrundlag blevet erstattet af et mere ret og pligtorienteret grundlag, hvor synet på borgeren forandrede sig fra passiv modtager til den aktive medborger. Ligeledes er der sket en forskydning i velfærdsforståelsen og velfærdssamfundets opgaver ift. løsning af sociale problemer; fra et fokus på et kollektivt ansvar er det nu i højere grad individets ansvar at tage vare på sig selv.

Forskningens iagttagelser af integration og medborgerskab

I nedenstående afsnit bliver der redegjort for forskningens forskellige iagttagelser af integration og medborgerskab, da begreberne er centrale for specialets problemstilling. Der har også været veksellende forskningsperspektiver på integration og medborgerskab over tid, som det var tilfældet med det socialpolitiske perspektiv på integrationsområdet.

Integration

Begrebet integration bliver oftest forbundet med en national kulturel enhed, der er udfordret af transnationale forandringer. Globaliseringen og den voksende indvandring har øget kompleksiteten i de fleste nationalstaters befolkningssammensætning (Horst 2010: 35). Morten Ejrnæs skriver i "Etniske minoriteters tilpasning til livet i Danmark", at det er: "(...) *enestående uklart, hvad der menes med integration som teori, som politisk mål eller som utopi*" (Ejrnæs 2002: 7). Ligeledes påpeger Ruth Emerek, at der langt fra er et entydigt blik på integrationsbegrebet, fordi det både blandt forskere og i praksis er vanskeligt at definere mål for vellykket integration (Emerek 2003: 2). Der er dog grundlæggende enighed om en skelnen mellem tre overordnede integrationsstrategier:

- *Assimilation*; hvor minoritetsgrupper tilpasser sig majoritetsbefolkningens oprindelige kultur, sprog og sædvaner, hvad enten det er tvunget eller frivilligt. Kravet er således, at etniske minoriteter lægger deres sociale, kulturelle og etniske oprindelse bag sig.
- *Integration*, hvor minoritetsgrupperne og majoritetsgruppen gensidigt tilpasser sig hinanden, og hvor der opstår et multietnisk samfund på baggrund af en mangfoldighed af etniske kulturer.
- *Segregation*, hvor minoritetsgrupper og majoritetsgruppen tvunget eller frivilligt lever en adskilt tilværelse, fx i et boligområde (Emerek 2003: 4-5).

Integration adskilles fra begreberne assimilation og segregation, der udgør hver sin modpol. Ifølge Charlotte Hamburger skyldes en del af forvirringen om brugen af integrationsbegrebet, at det anvendes som fællesbetegnelse for alle ovennævnte begreber. Der er derfor en tendens til, at begreberne blandes sammen. Det er problematisk, eftersom assimilation og segregation reelt er hinandens modsætninger. Ejrnæs påpeger ydermere det problematiske ved, at integration ofte iagttages på et individniveau, hvor individet eller familien bliver karakteriseret som hhv. velintegreret/dårligt integreret (Ejrnæs 2010: 76-78). Når integrationsbegrebet ikke er en statisk størrelse, og når det ikke defineres ud fra objektive kriterier, opstår risikoen for, at majoriteten sætter rammerne for, hvordan og hvornår etniske minoriteter bliver integreret (Soei 2010: 123). Derfor kan en uklar anvendelse af begrebet føre til stigmatisering af individer eller familier. Som alternativ til det uklare integrationsbegreb forslår Ejrnæs at anvende begrebet "deltagelse" i samfundslivet, hvor der er fokus på etniske minoriteters deltagelse i forskellige sfærer som arbejdsmarked, forbrugsmarked, foreningsliv, det politiske liv etc. (Ejrnæs 2010: 76-78).

Forskningen rummer således betydelige forskelle i opfattelsen af integrationsbegrebet. Ejrnæs er repræsentant for en socioøkonomisk tilgang til integration, der har fokus på etniske minoriteters underprivilegerede status ift. formue og indkomst. Desuden hvordan lovgivningen kan skabe en situation, hvor etniske minoriteter ender i en position som andenrangsborgere (Ejrnæs 2010: 76-78). Hamburger repræsenterer et kulturelt perspektiv i integrationsforskningen, hvor målet med integration hovedsageligt er at skabe ligestilling for etniske minoritetsgrupper og majoritetsbefolkningen, fordi alle kulturer har lige ret til at eksistere.

Andre forskere argumenterer for, at der må skelnes mellem en kulturel og strukturel integration. Den kulturelle integration omfatter faktorer som religion, normer og moral etc. Den strukturelle integration omhandler adgang til politisk deltagelse, arbejdsmarkedsdeltagelse, uddannelse etc. (Emerek 2003: 4-6). Marianne Skytte behandler paradokset mellem ligebehandling og anerkendelse. Ifølge Skytte er anerkendelse betinget af, at socialarbejdere har indsigt i de samfundsmæssige vilkår, minoritetsborgeren lever under ift. økonomi, sociale og retslige forhold. Tilmed kræver en anerkendende tilgang, at socialarbejdere har blik for værdier og normer, religion, sprog etc., der er gældende for etniske minoritetsborgere (Skytte 2007: 25-26). Skytte sammenkobler således både et kulturelt og strukturelt perspektiv, der må forenes for at skabe en vellykket integrationsproces.

De forskellige forskningstraditioner har således vidt forskellige perspektiver på integration. Forskningen mangler dog at sætte fokus på samspillet mellem integration og beskæftigelse, som dominerer den politiske tilgang til integration af etniske minoriteter. Der kan argumenteres for, at det

stærke fokus på beskæftigelse, der i de senere år har præget socialpolitikken og praktisk socialt arbejde, vanskeliggør en helhedsorienteret indsats og gør det svært at integrere forskellige problemstillinger og hensyn. Hvis blikket er rettet mod beskæftigelse, kommer der nemlig mindre fokus på andre problemstillinger, der vanskeliggør vejen til vellykket integration (Dansk Flygtningehjælp 2013: 8).

Medborgerskab

Der er kommet større interesse for begrebet medborgerskab, der ofte bliver anvendt som en ramme for studier af integration med fokus på etniske minoriteters ligeværdighed (Emerek 2003: 9). Medborgerskab bygger på en politologisk fagtradition, men på dette felt eksisterer der også forskellige forskningstraditioner samt forskellige bud på, hvad medborgerskab indebærer. Integration ift. medborgerskabsbegrebet handler primært om etniske minoriteters deltagelse i de demokratiske processer og deres demokratiske rettigheder, herunder adgang til sociale ydelser (Emerek 2003: 8). Medborgerskabet er således både en betingelse og et resultat af velfærdspolitikken og indebærer, at alle borgere bliver anset som fuldgyldige og ligeværdige medlemmer af samfundet (Bussemaker 1999: 1).

Den engelske sociolog T. H. Marshall introducerede begrebet i 1950'erne i sit essay "Citizenship and Social Class", der ud fra en sociologisk forskningstradition handlede om, hvorvidt den økonomiske klasseulighed kan forenes med en lige status som medborgere (Goul Andersen 2004: 17). Marshall opdelte medborgerskabet i tre retlige sfærer; det civile, politiske og sociale medborgerskab. Der er således fokus på sociale rettigheder ligeså vel som på civile og politiske rettigheder. Marshalls medborgerskabsbegreb er imidlertid blevet kritiseret for et ensidigt fokus, der tager udgangspunkt i en homogen kultur, der ikke har nok fokus på sociale uligheder, der er opstået i takt med udviklingen af et postmoderne og globaliseret samfund (Bussemaker 1999: 3, Korsgaard 2004: 9, Siim 2005: 5), hvor nye minoritetsgrupper kræver sociale rettigheder, anerkendelse og medbestemmelse. Det gælder fx udsatte grupper såsom etniske minoriteter, handicappede, hjemløse etc. (Siim 2011: 167). Der er sket et brud ift. den traditionelle forbindelse mellem nationalstat og medborgerskab, fordi forbindelsen mellem nation, demokrati og identitetsdannelse er blevet udfordret af den stigende tendens til individualisering, globalisering og multikulturalisme (Korsgaard 2004: 9).

Ove Korsgaard opdeler medborgerskabsbegrebet i jura og identitet. Den juridiske del omhandler formelle juridiske rettigheder, mens den identitetsmæssige side relaterer sig til det følelsesmæssige

ge tilhørsforhold (Korsgaard 2004: 6). I dansk kontekst kommer denne skelnen typisk til syne ved, at der henvises til statsborgerskabet, som primært refererer til en juridisk og politisk status, mens medborgerskabet henviser til det enkelte individs egen opfattelse af identitet og kulturelle/religiøse tilhørsforhold. Medborgerskab handler derfor om opretholdelse af det autonome individ, der frit kan vælge sin kulturelle identitet, så længe han/hun overholder sine forpligtelser i relation til fællesskabet. Begrebet bliver ofte anvendt i socialpolitikken, hvor fokus er på lige sociale rettigheder for alle borgere uafhængig af faktorer som køn og etnicitet (Goul Andersen 2004: 15).

Diskussionen om medborgerskab er bl.a. genopstået på baggrund af arbejdsmarkeds- og socialpolitikken, der forårsager nye politiske konflikter og medfører sociale eksklusionsprocesser (Siim 2011: 167). I mange tilfælde er beskæftigelse ikke løsningen på problemer, når det fx gælder komplekse sociale problemstillinger som psykisk sygdom eller svære helbredsproblemer. I disse tilfælde er der en risiko for, at marginaliserede grupper kommer til at udgøre en underklasse, der bliver ekskluderet fra meningsfuld samfundsdeltagelse, hvilket kan betragtes som et tab af medborgerskab (Siim 2011: 167, Bussemaker 1999: 1-2). Derfor handler medborgerskabet ikke kun om arbejde og velfærd, men også om inklusion i de sociale aktiviteter uden for arbejdsmarkedet, fx frivilligt arbejde, selvhjælp og sociale initiativer (Bussemaker 1999: 2).

Uklar forståelse af integration eller medborgerskab

Forskningen viser ingen klar definition af hverken integration eller medborgerskab. Tilgangene er ligeså forskellige som de forskningstraditioner, der udforsker dem, og der kan argumenteres for, at anvendelsen af begreberne i høj grad afhænger af den kontekst, hvori de udspiller sig. Når vores forståelse af og begreber om integration er uklare, kan man have den antagelse, at det også bliver vanskeligt eller uklart, hvordan integration skal forstås som politisk målsætning for praksis. Specialet er bl.a. inspireret af den uklare brug af begreberne, og da kommunerne har ansvaret for integrationsindsatsen er det interessant at undersøge, hvordan en specifik kommune arbejder med integration af etniske minoritetsborgere.

Kommunernes integrationspraksis

Da kommunerne overtog ansvaret for integrationen af flygtninge og indvandrere, var det et politisk forsøg på at skabe en koordineret og målrettet indsats på integrationsområdet. I praksis betyder det, at alle flygtninge gennemgår et treårigt integrationsforløb i den kommune, hvori de bliver

boligplaceret. Kommunen har ansvaret for tilrettelæggelse af introduktionsprogrammer og udbetaling af ydelser etc. (Integrationsloven 1999, Ejrnæs & Skytte 2011: 288-289). Hvis flygtningene ikke er selvforsørgende i løbet af de første tre år, bliver integrationskontrakten forlænget. Indsatsen foregår derefter ikke længere efter integrationsloven, men efter reglerne om Lov om aktiv socialpolitik og Lov om aktiv beskæftigelsesindsats (Dansk Flygtningehjælp 2009: 9).

Efter vedtagelsen af Kommunalreformen i 2007 blev modtagelsen af flygtninge i langt de fleste kommuner forankret i jobcentrene. Det var nærliggende, eftersom integrationsindsatsen som tidligere beskrevet i høj grad var struktureret om beskæftigelsespolitikken med stort fokus på arbejdsmarkedsdeltagelse. Undersøgelser viser dog, at der er markant forskel på, hvordan danske kommuner håndterer integrationsindsatsen (Winter 2002: 9, Heinesen 2009: 62). Integrationsindsatser bliver udformet forskelligt, fordi kommunerne har forskellige betingelser for at løse de sociale problemstillinger. For det første varierer kommunernes sammensætning af flygtninge/indvandrere med dertilhørende forskellige sociale behov. For det andet spiller lokale vilkår som arbejdsløshed og beskæftigelse en afgørende rolle i integrationsindsatsen (Winter 2002: 10, Heinesen 2009: 62). Endvidere viser de seneste undersøgelser, at kommunerne prioriterer økonomiske og faglige ressourcer forskelligt (Dansk Flygtningehjælp 2013: 1-2). De markante forskelle kommunerne imellem har fx betydning for, hvor hurtigt borgere med ikke-vestlig baggrund kommer igennem uddannelsessystemet og i beskæftigelse (KORA 2014: 5).

Kommunerne varierer også i deres politiske integrationsstrategier. I de seneste år har flere kommuner valgt at afskaffe integrationspolitikken, der er målrettet etniske minoriteter til fordel for en generel politik om DM, der omfatter alle kommunens borgere. Næstved kommune valgte, som den første kommune i 2010, at afskaffe integrationspolitikken til fordel for DM. Ifølge borgmesteren var det et opgør med de stereotype kategoriseringer som "dem og os" og dermed et opgør med ideen om et integrationsbegreb, der i realiteten havde forårsaget en større opdeling mellem majoritetsbefolkningen og minoritetsborgere i kommunen (Berlingske Tidende 2012). Ifølge en rundspørge, foretaget af Berlingske Research i 2012, havde 15 ud af 40 kommuner ingen officiel integrationspolitik.

Det er interessant at undersøge, hvordan DM udgør en alternativ løsning integrationen af etniske minoritetsborgere, og hvad der er værd at være opmærksom på, når DM bliver anvendt som integrationsstrategi i en kommune.

Problemformulering

Ovenstående dokumentation skildrer et problemfelt, hvor der både politisk og forskningsmæssigt er forskellige iagttagelser af integration og medborgerskab samt hvordan kommunernes tilgang til integration er forskellig. Dette speciale er inspireret af en nysgerrighed over, hvordan begreberne tillægges mening, og hvordan de anvendes i praksis. Samtidig er det interessant at undersøge, hvorfor flere kommuner afskaffer integrationspolitikken til fordel for en medborgerskabspolitik. På baggrund af det ovenstående problemfelt bliver følgende problemformulering præsenteret:

Hvordan iagttages DM politisk og i praksis, og hvilken betydning har dette blik for, hvad der anskues som hjælp/ikke hjælp i integration af etniske minoriteter?

Underspørgsmål:

Hvilke problemidentifikationer og løsninger bliver dannet i de forskellige semantikker om DM?

Problemformuleringen undersøges i et systemteoretisk perspektiv med inspiration fra Niklas Luhmann, og hans teori om sociale systemer og det funktionelt differentierede samfund. Jeg har valgt at uddybe problemformuleringen med et underspørgsmål, der skal tydeliggøre forklaringens funktionelle sigte. Problemformuleringen undersøges ved at studere problemidentifikation og løsninger. Der er således tale om en problemformulering, som trækker på en funktionalistisk forklaring, hvor der er fokus på, hvilken funktion DM har som løsning på et integrationsproblem (Ejrnæs & Guldager 2008:39).

Begrebsdefinition

I dette afsnit bliver centrale begreber i problemformuleringen operationaliseret. Desuden bliver afsnittet brugt til at klargøre, hvordan de forskellige begreber er operationaliseret i forlængelse af en systemteoretisk tilgang til undersøgelsesfeltet.

Praksis

Begrebet praksis henviser til de kommunikationer, der bliver iagttaget i organisationen, når den kommunikerer om egen funktion ift. omverdenen. Den sociale praksis bliver i specialet betragtet

som en kommunikativ proces, der omfatter organisationens iagttagelse af integrationsproblemer (problemidentifikation) og løsninger herpå (problemløsning).

Hjælp

Begrebet hjælp knytter sig til, hvordan socialarbejderne i Viborg Kommunes Integrationsteam kommunikerer om hjælp/ikke hjælp til etniske minoritetsborgere. Hjælp udgør en særlig funktion i samfundet, der muliggør, at socialarbejdere og organisationer reflekterer og opbygger en særlig problemhorisont, der omhandler hjælp. I Luhmanns terminologi er hjælp et selvstændigt system, som varetager de inklusionsproblemer, der bliver produceret som en konsekvens af samfundets differentiering (Nissen 2010: 63-64). I specialets optik handler hjælp således om hjælp til inklusion af minoritetsborgere, herunder de sociale tilbud og indsatser, der fremmer inklusionen. Former for hjælp bliver skabt i måden, organisationen kommunikerer om, hvad der betragtes som hjælp, og hvad der betragtes som ikke/hjælp. Det er således i kommunikationen om hjælpen, at man kan undersøge hjælpens potentialer og begrænsninger (Nissen 2010: 66).

Etniske minoriteter

Danmarks Statistik skelner mellem indvandrere og efterkommere. Indvandrere er født i udlandet, og forældrene er hverken danske statsborgere eller født i Danmark. Efterkommere er blevet født i Danmark, men deres forældre har udenlandsk oprindelse. Når jeg i specialet anvender betegnelsen "etniske minoritetsborgere" omfatter det både gruppen af indvandrere og efterkommere. Specialet har desuden fokus på indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, hvilket jf. Danmarks Statistik omfatter alle andre lande end EUs medlemslande, Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand (Danmarks Statistik 2013: 14).

KAPITEL 2

VIDENSKABSTEORETISK PERSPEKTIV

Specialet tager afsæt i en systemteoretisk tilgang med inspiration fra Niklas Luhmanns (Luhmann) teori om "Sociale systemer". Luhmanns systemteori tager udgangspunkt i, at der findes selvreferentielle systemer, der opererer ud fra iagttagelsesspecifikke distinktioner gennem kommunikation (Hagen 1997: 4). Dette valg får konsekvenser for min videnskabsteoretiske tilgang til undersøgelsen, fordi den også udgør en bestemt iagttagelse af virkeligheden. I dette afsnit ekspliciteres det særlige blik på videnskaben.

Iagttagelse

Luhmann introducerer i sit systemteoretiske teoriapparat begrebet "iagttagelse", som betegner den operation, der refererer til forskelle. Iagttagelsesbegrebet er inspireret af matematikeren Georg Spencer Brown, der antog, at enhver iagttagelse sker på baggrund af en skelnen. Denne skelnen konstruerer en form, som er lig med operationen "*draw a distinction*". Formen udgør enheden af en forskel, hvorfor en forskel altid er tosidig og må betragtes som bestående af hhv. en inderside (det markerede) og en yderside (det umarkerede). Enhver iagttagelse fordrer således, at den ene side af en forskel markeres, mens den anden forbliver umarkeret, og dermed er forskelle altid asymmetriske (Åkerstrøm 1999: 109-110). Når iagttagelsen er bundet til den forskel, man har valgt at iagttage igennem, vil denne forskel altid begrænse det, man kan iagttage. Derfor er der i forbindelse med specialets undersøgelse tale om en bestemt iagttagelse af virkeligheden, og fænomenet DM konstrueres som en realitet ud fra en specifik iagttagelse.

Luhmann skelner mellem første orden og anden ordens iagttagelse. I en første ordens iagttagelse er det ikke synligt for iagttageren, hvilken forskel der ligger til grund for iagttagelsen. Det udgør et paradoks, fordi vi iagttager på grundlag af en særlig forskel, men samtidig ikke kan iagttage, at vi iagttager på grundlag af denne forskel. Paradokset er således, at der er tale om en operation, der både er mulig, men samtidig umulig. Ole Thyssen definerer et paradoks som: "*(...) en operation, som kun er mulig, dersom man accepterer, at den ikke er mulig*" (Thyssen 2003: 16). En anden or-

dens iagttagelse synliggør dermed det paradoks, at man ved iagttagelse af anden orden ser, at iagttageren selv producerer sin egen iagttagelse, hvorved det bliver synligt, at den særlige form for skelnen, der anvendes, ikke er en nødvendighed. Enhver iagttagelsesoperation vil derfor skabe en *blind plet*. Dette sker, fordi en iagttager, der iagttager en iagttager, ikke samtidig formår at iagttage sig selv som iagttager. Der er med andre ord også blinde pletter i mine iagttagelser af DM og derfor betyder et bestemt blik, at jeg vil overse nogle problematikker eller paradokser.

Eksempelvis iagttager jeg verden som systemer af kommunikationer baseret på bestemte systemafhængige iagttagelser. Det, jeg ikke ser, er det, som ikke er kommunikationer, der kan relateres til et systemperspektiv. Jeg har fx ikke blik for, hvordan etniske minoriteter oplever integrationsindsatsen, eller hvordan forskellige kommunikationer kan være knyttet til situationelle iagttagelser, som ikke nødvendigvis kan relateres til et system. Dog er jeg som anden ordens iagttager bevidst om, at jeg ikke kan se, hvad jeg netop ikke kan se. Erkendelse af realiteten vil altid være iagttagerafhængig, og det har konsekvenser at knytte an til en bestemt forskel (Åkerstrøm 1999: 114-115). Realiteten er således ikke en konstruktion, men den bliver konstrueret gennem videnskabelig iagttagelse (Nissen 2005: 69). Luhmann beskriver egen videnskabelige tilgang som operativ konstruktivisme, hvorfor realiteten altid vil fremstå systemrelativ i den forstand, at erkendelsen altid er afhængig af det system, der iagttager (Åkerstrøm 1999: 112). Derfor er det vigtigt, at jeg som anden ordens iagttager gør rede for undersøgelsens iagttagelsesposition, fordi dette blik har betydning for, hvordan fænomenet DM iagttages³.

Når ontologien bliver epistemologisk

Konsekvensen af at iagttage realiteten ud fra konstruerede iagttagelser, medfører et opgør med den traditionelle distinktion mellem ontologi og epistemologi. Den hyppigst anvendte definition på ontologi omhandler det "værende". Det handler om at blotlægge, hvad der bliver forstået som den samfundsvidenskabelige undersøgelses realitet. Epistemologien omhandler "læren om viden", og hvordan man erkender eller skaffer sig kundskab om realiteten. Den typiske skelnen mellem ontologi og epistemologi er et spørgsmål om "hvad og hvordan". Det ontologiske spørgsmål afklares i reglen først, hvorefter svaret afgør, hvilken fremgangsmåde der anvendes til at skaffe sig kundskab om samfundets realitet (Hagen 1997: 7). I Luhmanns tilgang til videnskaben sker der

³ Overvejelser vedr. mine iagttagelsesforskelle specificeres i analysestrategien.

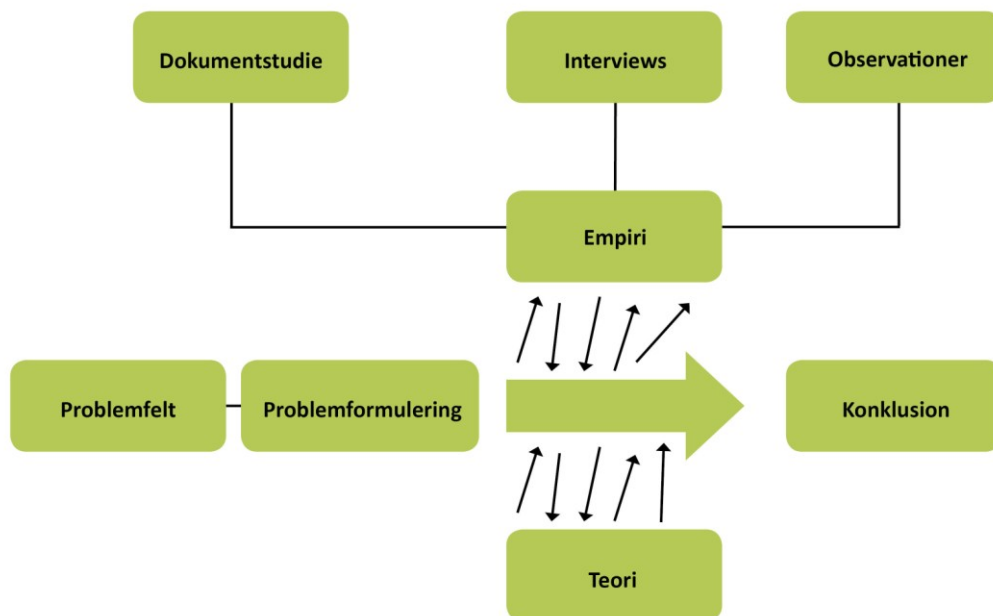
omvendt en erkendelsesteoretisk forskydning fra "hvad-spørgsmål" til "hvordan-spørgsmål", og dette får konsekvenser for undersøgelsesprocessen og resultaterne.

Iagttagelsen af sociale problemer er således ikke et spørgsmål om, hvad der er sociale problemer, men hvordan sociale problemer erkendes. Dette spørgsmål må ifølge Luhmann iagttages på et anden ordens niveau. Det betyder at min erkendelsesinteresse ikke er at finde ud af, *hvad* DM er i ontologisk endegyldig forstand, men at erkendelsesinteressen er at studere, *hvordan* DM iagttages og erkendes gennem kommunikation. En anden ordens iagttagelse iagttager ikke objektet, men observationen. Dvs. de indikationer og distinktioner, som observationer består af. I refleksionen over mine egne iagttagelser må jeg indse, at også mine iagttagelser af iagttagelser er en konstruktion, der refererer til mit eget iagttagelsessystem i form af indikationer og distinktioner (Hagen 1997: 10).

Abduktiv tilgang til forskningsprocessen

I metodelitteraturen skelnes der mellem induktion og deduktion. Den kvalitative forskning er ofte karakteriseret ved en induktiv forskningstilgang baseret på et bottom-up perspektiv. Derfor bliver produktionen af empirisk viden tildelt et fortrin frem for teoretiske antagelser. Modsat bliver kvantitative metoder ofte forbundet med en deduktiv tilgang (Olsen 2002: 73). I praksis består en forskningsproces imidlertid oftest af en vekselvirkning mellem induktion/deduktion på forskellige tidspunkter (Nissen 2005: 75). Luhmann skelner mellem teori og empiri, der begge er selvstændige elementer i forskningsprocessen. Teoretiske antagelser ligger til grund for empiriske observation, og empiriske observationer kan opløses i metode og teori (Hagen 1997: 12). Der er derfor tale om en abduktiv tilgang til undersøgelsen. Abduktion handler om: "*(...) at man betragter og forsøger at forstå sociale fænomener ud fra et nyt og tænkt mønster. Det betyder altså, at man relaterer en konkret empirisk hændelse til en tolkningsramme, hvorved man når frem til en ny tolkning*" (Kristiansen 2005: 332-333).

På den ene side udgør Luhmanns teori om selvreferentielle systemer min tolkningsramme i form af et lukket system af begreber, hvilket giver undersøgelsen deduktive elementer. På den anden side fortæller teorien intet om, hvordan systemer iagttager DM. Det kræver iagttagelse og fordrer refleksion, og her bliver tilgangen via empirien induktiv.



Figuren illustrerer specialets forskningsdesign, og hvordan den abduktive tilgang påvirker forskningsprocessen.

KAPITEL 3

METODISKE OVERVEJELSER

I dette afsnit bliver der redegjort for specialets design og metodiske grundlag i forbindelse med undersøgelsen og indsamling af data. Undersøgelsen er tilrettelagt som et casestudie, hvor en kombination af flere forskellige metoder belyser problemstillingen.

Undersøgelsen som et casestudie

Casestudiet er som forskningsstrategi relevant, hvis man antager, at der er en sammenhæng mellem det sociale fænomen, der undersøges, og den sociale kontekst, hvori fænomenet udspiller sig. Metodisk er casestudiet et in-depth studie, der giver mulighed for at gå i dybden i den udvalgte case (Antoft & Salomonsen 2007: 29-30, de Vaus 2007: 220). I relation til specialets problemstilling udgør DM det sociale fænomen, der undersøges i en organisatorisk kontekst, hvori fænomenet udspiller sig. Det interessante er gennem en anden ordens iagttagelse at iagttage, hvordan DM tillægges mening i en kommunal organisation. Således er målet er ikke at generalisere, men snarere at beskrive hvordan et fænomen udfolder sig i en bestemt social kontekst.

Casebegrebet er kendetegnet ved en implicit forestilling om, at en case er repræsentativ for en generel sammenhæng eller repræsenterer et *særligt, ekstremt* eller *unik* fænomen (Antoft & Salomonsen 2007: 31). Afskaffelsen af integrationspolitik til fordel for en politik om DM er en tilgang, som flere kommuner har implementeret de senere år, fx Aarhus og København. Det er et særligt fænomen, fordi kommuner med politikken forsøger at gøre op med dikotomien "dem og os" i tilgangen med etniske minoritetsborgere og dermed tilstræber fælles tilgang til alle borgere uanset etnisk tilhørsforhold. Derfor er det interessant undersøge, hvilken form for problemidentifikation/løsning tilgangen tilbyder, og hvilke betydning det har for betingelserne for hjælp/ikke hjælp til etniske minoritetsborgere. Jeg har valgt at arbejde med et casestudie, fordi det oftest er karakteriseret ved anvendelse af forskellige kvalitative metoder, der i et samspil belyser en given totalitet.

I denne case er der nemlig flere interessante variabler, som datamateriale baseret på en enkelt kvalitativ metode ikke umiddelbart kan rumme. Derfor benytter jeg både metode- og datatriangu-

lering (flere/forskellige kvalitative metoder og forskellige/flere data) som grundlag for den kvalitative undersøgelse (Antoft & Salomonsen 2007: 32, de Vaus 2007: 221). Samtidig kan en triangulering også være en måde at kvalitetssikre undersøgelsen, fordi der anvendes flere forskellige metode- og datakilder, der på forskellig vis bidrager til analysen af det givne fænomen (Olsen 2002: 153).

Der er primært tale om et teorifortolkende casestudie, fordi arbejdet med casen er en fortolkningsproces mellem empiri og teori. Den teoretiske fortolkning tager afsæt i Luhmanns systemteori. Men målsætningen er ikke blot at iagttage, hvilke problemidentifikationer/løsninger der kommer til udtryk i kommunikationen om DM, men også at undersøge eksistensen af funktionelle ækvivalenter og dermed producere ny empirisk viden (Antoft & Salomonsen 2007: 38-39). Luhmanns systemteori fungerer som specialets overordnede ramme (jf. den abduktive tilgang), der afgrænser casen, strukturerer empirisk data og skaber udgangspunkt for diskussion om casens generelle eller unikke karakter. Et teorifortolkende casestudie har induktive træk, fordi teorien spiller en mindre rolle i den indledende fase, fx i forbindelse med valg af case. Dog får teorien senere en væsentlig betydning, eftersom teorien i kraft af de valgte ledeforskelle afgrænser og opstiller kriterier for, hvad der iagttages, og hvordan DM konstrueres som fænomen (Antoft & Salomonsen 2007: 39).

Kvalitativ dataindsamling

Det empiriske grundlag for specialets undersøgelse genereres fra forskellige data og metoder; herunder dokumentarisk data fra politiske dokumenter, fokusgruppe- og enkeltinterview samt deltagende observation. I følgende afsnit redegøres der for mine overvejelser i forbindelse med indsamling af data, og på hvilke måde de bidrager til at belyse problemstillingen.

Dokumentarisk materiale

Specialets empiriske dataindsamling begyndte med et studie af politiske dokumenter fra Viborg Kommune. Formålet var at tilegne mig en baggrundsviden om DM og den lokalpolitiske kontekst, hvori fænomenet udspiller sig. Dokumentstudiet blev derfor først og fremmest anvendt som baggrundsviden inden interviews og observation og bidrog dermed som inspiration til interviewguiden. Samtidig udgør det dokumentariske materiale en selvstændig del af empirien i første ana-

lysedel om den politiske semantik, hvor jeg undersøger, hvordan DM politisk bliver tillagt mening, og hvordan fænomenet iagttages på makroniveau. De politiske dokumenter er fundet på Viborg kommunes hjemmeside og omfatter referater fra møder i hhv. Integrationsråd, Beskæftigelsesråd samt byråd i perioden fra 2007 til 2013. Det var i disse tre råd, at jeg sporede de beslutninger, der er vedtaget i forbindelse med DM.

Jeg fik desuden udleveret videoundervisningsmateriale af Integrationsrådet, der er udformet af ledelsen på beskæftigelsesområdet i 2012, og som omhandler den nye indsats og implementering af DM. I videomaterialet kommunikerer den politiske ledelse om indsatsen. Kommunikationen er ordret transskriberet (jf. afsnit om databehandling) og bliver anvendt som empiri i analysen af den politiske semantik.

Interview

Da specialet undersøger, hvordan DM kommunikativt iagttages, anskues det kvalitative interview som: *"(...) en kommunikativ "tråd" mellem to subjekter"* (Olsen 2002: 77). Pga. undersøgelsens konstruktivistiske position er jeg bevidst om, at jeg i et samspil med informanterne som medkonstruktør konstruerer et billede af virkeligheden, der ikke nødvendigvis afspejler den eksisterende sociale virkelighed (ibid).

Fokusgruppe

Der er foretaget et fokusgruppeinterview med fem medarbejdere fra Integrationsteamet i Viborg Kommune, hvilket udgør undersøgelsens dataindsamling på mesoniveau. Integrationsteamet inkluderer de medarbejdere, der dagligt arbejder med integration af etniske minoritetsborgere, og som derfor besidder en særlig viden inden for integrationsområdet.

Formålet med et fokusgruppeinterview er at samle en gruppe informanter, der i fællesskab definerer specifikke emner (Olsen 2002: 75). Fokusgrupper er brugbare, fordi det giver mulighed for, at deltagerne i interaktion med hinanden kommunikerer om den tavse viden eller de meningsrepertoarer, der oftest bliver taget for givet i den sociale praksis med minoritetsborgere (Halkier 2008: 11-13, Bryman 2004: 346).

I forlængelse af specialets systemteoretiske afsæt var det oplagt at vælge et fokusgruppe-interview, da der er fokus på, hvordan socialarbejdere i Integrationsteamet kollektivt kommunikerer og konstruerer mening om fænomenet DM.

I et systemteoretisk perspektiv må Integrationsteamet iagttages som et socialt system, der selvreferentielt skaber mening om DM i en skelnen mellem sig selv og omverdenen gennem kommunikation. Derfor valgte jeg i interviewguiden at forberede en åben start, hvor deltagerne skulle skrive tre begreber ned, som de forbandt med DM. Den induktive start blev valgt for at fremme Integrationsteamets egen refleksion og meningsdannelse om begrebet DM. Samtidig var det også en konsekvens af, at interviewguiden var inspireret af den politiske semantik. Som analysen illustrerer, kan der være diskrepans imellem, hvordan hhv. det politiske og organisatoriske system iagttager DM.

Den åbne start medvirkede til, at Integrationsteamet selv introducerede centrale begreber, som de forbandt med DM, hvilket blev starten på en spændende diskussion. På trods af den åbne start var interviewet semistruktureret, da jeg havde forberedt en forholdsvis struktureret spørgeguide med tematikker, der skulle diskuteres. Der var dog også plads til nye input og til at følge kommunikationens og semantikens færd, og spørgeguiden blev ikke gennemgået kronologisk, men fungerede som et arbejdsredskab. Det betød, at jeg under interviewet var opmærksom på, hvilke emner der skulle spørges ind til (Olsen 2002: 75).

Enkeltinterview

Jeg valgte efter gennemførelsen af fokusgruppeinterviewet at supplere med tre enkeltinterviews med medarbejdere fra Beskæftigelsesafdelingen. Det var ikke et bevidst valg fra begyndelsen, men en konsekvens af, at jeg blev klogere undervejs i processen. Efter transskribering og gennemlæsning af fokusgruppeinterviewet viste kommunikationen, at coachingmetoden udgjorde en væsentlig indsats i Integrationsteamets semantik om DM. Jeg fandt det vigtigt at undersøge metoden yderligere, eftersom kommunikationen ikke gik i dybden med metoden.

I forlængelse heraf viste det sig, at DM primært var implementeret i Beskæftigelsesafdelingen, og medarbejderne havde deltaget i et coachingkursus. Derfor valgte jeg at følge beskæftigessporet og undersøge coachingmetoden nærmere. Samtidig benyttede jeg lejligheden til at få uddybet nogle emner og problemstillinger, som kom til syne under fokusgruppeinterviewet. Der kan i relation til metodetrianguleringen argumenteres for, at anvendelsen af to supplerende interviewmetoder er med til at kvalitetssikre undersøgelsen, da nogle af udsagnene fra fokusgruppeinterviewet

blev efterprøvet i de enkelte interviews. Dermed kan interviewerens undersøge, om meningen er den samme (Olsen 2002: 92). Udformningen af interviewguiden til enkeltinterviews tog primært udgangspunkt i kommunikation om coaching fra fokusgruppeinterviewet samt tematikker fra den oprindelige interviewguide, der var spændende at få uddybet. Jeg interviewede de samme to socialarbejdere og en jobkonsulent, der deltog i fokusgruppeinterviewet.

Deltagende observation

Ud over fokusgruppe- og enkeltinterviews har jeg udført deltagende observation af en coachingsamtale mellem en socialarbejder og to borgere. Hensigten med observationen var at iagttage kommunikationen i interaktionssystemet mellem de deltagende parter, herunder at observere hvordan socialarbejderen kommunikerede og håndterede DM med udgangspunkt i den coachende tilgang. Gennem deltagende observation var det derfor muligt at undersøge, hvilke semantikker der videreføres og implementeres i mødet med borgerne i interaktionssystemet. Min iagttagelse af observationen udgør i relation til problemstillingen iagttagelse af DM på mikroniveau.

Planlægningen af observationen var meget uformel. Den fandt sted i forbindelse med mit andet besøg og gennemførelse af enkeltinterviews. Jeg havde aftalt med en af socialarbejderne, at jeg efter interviewet kunne få lov til at deltage i en coachingsamtale. Borgerne blev først informeret om og gav samtykke til min deltagelse ved ankomst til mødet. I mødet deltog socialarbejder og en tolk, der i samarbejde sikrede accept og forståelse for formålet med min tilstedeværelse. Coachingsamtalen varede ca. 35 minutter. Min rolle under observationen var *participant-as-observer*, hvilket vil sige at deltagerne var bevidste om min rolle som observatør, og jeg engagerede mig ikke i samtalen, men observerede udelukkende fra sidelinjen (Bryman 2004: 301).

Databehandling og kodning

Transskribering

Alle interviews er optaget på en diktafon. Fordelen ved at optage interviewet er, at det giver mulighed for at hengive sig til interviewet og dets emner og dynamik. Samtidig skaber det bedre forudsætninger for at lytte og stille opfølgende spørgsmål (Kvale 2008: 161). Særligt under fokusgruppeinterviewet var det gavnligt, at jeg efterfølgende kunne vende tilbage til passager og genhøre ordvalg eller eventuelle pauser. Under observationsstudiet tog jeg løbende noter.

Disse blev renskrevet umiddelbart efter observationens afslutning for at sikre, at hukommelsen var så frisk som mulig, og flest mulige detaljer blev husket. Dog har hukommelsen som bekendt sine begrænsninger, og der må tages højde for, at nogle detaljer kan være udeladt i kraft af den ofte selektive hukommelse (Kvale 2008: 162, Bryman 2004: 308).

Kvale skriver, at : *"(...) transskribere betyder at transformere, at skifte fra én form til en anden"* (Kvale 2008: 167). Det betyder, at transskriptioner ofte frembringer hybrider og kunstige konstruktioner, der ikke svarer til det mundtlige interview. I forbindelse med transskriptionerne af de forskellige interviews har ambitionen været at transskribere så ordret som muligt. Det betyder bl.a., at tænkepauser, spørgsmål, "øhh", latter, suk og usammenhængende formuleringer er medtaget. Interviewtransskriptionerne bærer derfor præg af gentagelser, uafsluttede sætninger og sidespring (Kvale 2008: 171). Dog har det i nogle passager været nødvendigt at omformulere talesprog til et mere forståeligt skriftsprog. Det er gjort med respekt for den indholdsmæssige meningsammenhæng. Valget af en ordret transskription var vigtig i relation til Luhmanns særlige fokus på kommunikation. Det var vigtigt at være tro mod informanternes egne kommunikationsformer og sprogstil, da analysen fordrer en anden ordens iagttagelse af, hvordan Integrationsteamet kommunikerer om fænomenet DM, og tillægger det mening.

Meningskategorisering og kondensering

For at skabe overblik over den store mængde data fra både politiske dokumenter, fokusgruppe og enkeltinterviews har jeg i den indledende fase til analysen anvendt meningskategorisering, hvor data er blevet inddelt i overordnede kategorier og underkategorier for at strukturere det empiriske materiale (Kvale 2008: 194-195). I forbindelse med specialets fokus på problemidentifikation/løsning blev data overordnet kodet ud fra forskellige iagttagelser af problemer/løsninger. Dernæst blev data inddelt i underkategorier. Fx inddelte jeg de forskellige løsninger, herunder forskellige former for hjælp. Allerede i kodningsprocessen starter en form for analyse, hvorfor dele af data også er blevet meningskondenseret. Når man meningskondenserer, laver man et sammendrag af interviewpersonernes meninger, således at lange udsagn formuleres til kortere udsagn, og hovedessensen udtrages (Kvale 2008: 190, Olsen 2002. 26-27).

Præsentation af case

Casestudiet finder sted i Viborg Kommune, hvis indbyggertal pr. 1. januar 2014 er 94.485 indbyggere. Heraf udgør indvandrere og efterkommere med ikke-vestlig oprindelse 3.670, hvilket vil sige

3,9% af Viborgs samlede befolkning (Integrationsbarometer.dk). Viborg Kommune har et Integrationsråd og derudover et Integrationsteam, der udgør casens primære undersøgelsesgenstand. Integrationsteamet varetager forskellige opgaver i forbindelse med integration af flygtninge og indvandrere i kommunen. Teamet kan betegnes som et socialt system, et organisationssystem, der varetager forskellige hjælpefunktioner såsom hjælp til deltagelse på arbejdsmarkedet, hjælp til at kunne drage omsorg for sin familie og hjælp til at starte på kompetencegivende uddannelser.

Viborg Kommune ansøgte i 2011 om at blive frikommune, hvilket har skabt nye muligheder for tilrettelæggelse af en mere individuel og meningsfuld indsats ift. at få folk i beskæftigelse. Den nye tilgang bygger på tankerne om DM, hvor fokus er at tage udgangspunkt i den enkelte borgers situation og egne ønsker for indsatsen og fremme af et aktivt medborgerskab (Viborg.dk - frikommune).

Kontakt til feltet

Da jeg gennem min studietid har arbejdet med integration både frivilligt og som praktikant, kontaktede jeg en bekendt, der har sit eget konsulentfirma og formidler god integrationspraksis til kommunerne. I den forbindelse har han haft kontakt til Viborg Kommune, og han formidlede kontaktoplysninger til lederen af Integrationsteamet. Lederen var behjælpelig med at videreformidle kontaktoplysninger på medarbejderne i Integrationsteamet, som jeg fik lov til at kontakte med henblik på fokusgruppe- og enkeltinterview.

Valg af informanter

I forbindelse med fokusgruppeinterviewet var det i valget af informanter vigtigt at overveje interaktionens karakter, da det er i den sociale interaktion, at kommunikation opstår, og data skabes. Det var derfor vigtigt, at deltagerne i gruppen oplevede, at de kunne bidrage til diskussionen (Halquier 2008: 34). Der er foretaget en såkaldt *strategisk udvælgelse*, hvor: "(...) *fordringen er, at alle tematisk og af hensyn til en eller flere problemstillinger relevante personkarakteristika er repræsenteret i informantgruppen (...)*" (Olsen 2002: 83). I henhold til problemstillingen var det primære kriterium for udvælgelsen af deltagerne, at de var en del af Integrationsteamet og dermed tilknyttet integrationsindsatsen. Kriteriet var desuden, at medarbejderne kendte til de grundlæggende principper for DM og samtidig havde daglig kontakt og praksiserfaring med etniske minoritetsborgere. Alle deltagere i fokusgruppen var kvinder, som aldersmæssigt spændte fra 35-50 år. De mandlige medarbejdere var ikke fravalgt, men jeg havde kun fået udleveret kontaktoplysninger på en mand, og han havde ikke mulighed for at deltage i interviewet pga. arbejdspress. Medarbejder-

ne repræsenterede forskellige funktioner i Integrationsteamet, herunder Beskæftigelses-, Uddannelses- og Familieafdeling.

Det var under interviewet tydeligt, at deltagerne var trygge i hinandens selskab, hvilket muligvis var en konsekvens af deres ligestilling i form af arbejdsstatus og køn, men også at de fik lejlighed til at kommunikere om deres fælles interesse for integration. Dette kom bl.a. til udtryk ved, at alle deltagere kom til orde, og der forekom også afbrydelser og korrektioner, når der var uenigheder (Halkier 2008: 32). Udvælgelsen af informanter skete på frivillig basis. Jeg kontaktede medarbejderne pr. telefon og forklarede dem undersøgelsens formål. De medarbejdere der havde mulighed accepterede invitationen til et fokusgruppeinterview. Alle deltagere fik desuden tilsendt en beskrivelse af undersøgelsens formål inden selve interviewet, så de var forberedte på, hvad det drejede sig om. Ud fra de otte adspurgte medarbejdere deltog fem medarbejdere, hvilket var et passende antal, da alle fik mulighed for at deltage i kommunikationen.

I nedenstående tabel er en kort præsentation af de fem socialarbejdere, der deltog i fokusgruppeinterviewet. De varetager hver især en funktion i Integrationsteamet og repræsenterer tre forskellige områder i integrationsindsatsen. Socialarbejder A, B og C deltog efterfølgende i enkeltinterviews.

Deltagere	Jobfunktion/område
Socialarbejder A	Socialarbejder/Beskæftigelsesafd.
Socialarbejder B	Socialarbejder/Beskæftigelsesafd.
Socialarbejder C	Jobkonsulent/Beskæftigelsesafd.
Socialarbejder D	Familievejleder/Familieafd.
Socialarbejder E	Uddannelseskonsulent/Beskæftigelsesafd.

Kvalitetsvurdering

I nærværende speciale er målet at undersøge, hvordan politikken om DM iagttages politisk og i praksis, og hvilken betydning denne alternative løsning på et integrationsproblem har for, hvad der anskues som hjælp/ikke hjælp til etniske minoritetsborgere. Jeg vil i dette afsnit redegøre for refleksioner vedrørende kvaliteten af undersøgelsesresultater.

Validitet

Steiner Kvale (Kvale) beskriver den sociale konstruktion af validitet som et spørgsmål om: *"(...) hvordan man overskrider en ekstrem subjektiv relativisme, hvor alting kan betyde alting, og en absolutistisk søgen efter den eneste sande, objektive mening"* (Kvale 2008: 225). Det handler om at argumentere for grundlaget for at kunne drage konklusioner på baggrund af undersøgelsens resultater og for resultaternes validitet og reliabilitet. Dette gør jeg, velvidende om at der inden for den kvalitative forskning ikke er konsensus om hverken anvendelsen eller relevansen af begreberne reliabilitet og validitet, og samtidig at særligt postmodernister og socialkonstruktivister tager afstand til begreberne (Kvale 2008: 226, Olsen 2002: 143,147).

I nærværende kvalitetsvurdering af undersøgelsens resultater forstår jeg validitet som: *"(...) hvorvidt en metode undersøger det, den har til formål at undersøge"* (Kvale 2008: 233). Der er altså tale om en vurdering af, hvorvidt undersøgelsen producerer gyldig videnskabelig viden. I en systemteoretisk optik kan der argumenteres for, at der aldrig kan forekomme en objektiv eller endegyldig sandhed. Sandhed vil altid være et spørgsmål om iagttagelsepunkter, der altid kunne være anderledes, og i den forbindelse sker der en forskydning. Iagttagelsen af sandhed går fra at være en søgen efter absolut viden og erstattes af kommunikativ argumentation og synliggørelse for grundlaget af min operativt fremstillede konstruktion af viden. Det skal være muligt for andre at gennemskue, hvad konstruktionen udelader (Nissen 2005: 72).

I relation til min videnskabsteoretiske tilgang, hvor epistemologien har forrang for ontologien, har jeg bestræbt mig på at gøre de metodologiske overvejelser og beslutninger transparente, så det er muligt for andre at iagttage, hvordan jeg har konstrueret min viden. Luhmanns systemteori og dertilhørende analysestrategier for iagttagelse af den politiske og organisatoriske kommunikation om DM har haft konsekvenser for undersøgelsens resultater. Denne erkendelse er dog helt i overensstemmelse med Luhmanns særlige blik, fordi man må være bevidst om, at enhver iagttagelse har blinde pletter, og dermed findes der heller ikke et privilegeret iagttagelsepunkt. Dvs. at jeg som anden ordens iagttager af fænomenet DM ikke har mulighed for selv at iagttage, hvad jeg ikke

kan iagttage. Konsekvensen er, at undersøgelsens resultat altid vil være kontingent. Dermed ville undersøgelsens resultater altid falde anderledes ud, hvis jeg havde anvendt en anden iagttagelsesposition, fx baseret på en forståelse af stratifikatorisk samfund differentieret i klasser for oven/for neden (Kneer & Nassehi 1997). Hvis det var tilfældet, havde jeg accepteret en social forskel mellem mennesker afhængig af etnisk oprindelse. Dermed ville integration af etniske minoritetsborgere fx knytte sig til deres dygtighed og kompetencer og dermed muligheden for at skabe status i det sociale hierarki. Dette aspekt bliver også italesat i analysen, så hvis jeg havde valgt at inddrage den iagttagelsesposition, ville den sandsynligvis bidrage til at belyse flere delaspekter i undersøgelsen.

Styrken ved Luhmanns systemteori er, at den muliggør forskellige iagttagelsespunkter. Jeg har derfor haft mulighed for følge integrationssemantikken i de tre forskellige subsystemer og iagttage, hvordan integrationsproblemer defineres og løses på forskellig vis. Jeg mener, at de forskels-sættende iagttagelser medvirker til en frugtbar beskrivelse af, hvordan fænomenet træder frem. Den forskels-sættende operation muliggør, at både de positive og negative aspekter ved DM iagttages, og metoden muliggør refleksion og dermed ny kommunikation, der kan føre til forandring. På den anden side har systemteorien som nævnt sine begrænsninger, da den kun belyser problemstillingen inden for de valgte iagttagelsesforskelle. Dermed kan man stille spørgsmålstegn ved, om de valgte anden ordens iagttagelser viser et retfærdigt billede af undersøgelsesobjektet.

I kraft af undersøgelsens fokus på kommunikationen i sociale systemer finder jeg det relevant at argumentere for undersøgelsens kommunikative validitet, der i henhold til Kvale drejer sig om: *"(...) efterprøvning af gyldigheden af vidensudsagn i en dialog"* (Kvale 2008: 239, Olsen 2002: 31). En gyldig viden består i modstridende vidensudsagn, der diskuteres i en dialog (Kvale 2008: 239). Det handler om, hvad der kommer til syne i kommunikationen, og deltagernes argumentation er afgørende for, hvad der opfattes som gyldig viden. Den kommunikative validitet vurderes som forholdsvis høj. Både i kraft af valget af fokusgruppeinterview, hvor informanternes argumenter efterprøves i kommunikationen med ligestillede. Der forekom uenighed og korrektioner undervejs i kommunikationen, hvor deltagernes argumenter blev efterprøvet, og der blev skabt konsensus om de forskellige tematikker (Kvale 2008: 241). Desuden bidrager metodetriangulering til at højne den kommunikative validitet, da jeg i de efterfølgende enkeltinterviews havde mulighed for at efterprøve nogle af meningsudsagnene fra fokusinterviewet, som viste sig at være tilsvarende i de enkelte interviews. For at øge den kommunikative validitet har jeg yderligere bestræbt mig på en

grundig begrundelse af de iagttagede semantikker for at sandsynliggøre, at semantikkerne ikke er tilfældige, og de afspejler den sociale virkelighed.

Reliabilitet

Reliabilitet drejer sig om undersøgelsens pålidelighed og muligheden for at gentage resultatet. Det handler således om undersøgelsesresultaternes konsistens, hvilket bl.a. sikres ved kontrol af interviewer-, udskrifts- og kodepålidelighed. En høj reliabilitet øger muligheden for at kvalitative undersøgelser gennemføres og gentage analyseresultater ved udførsel af en efterfølgende undersøgelse med lignende problemstillinger og procedurer (Olsen 2002: 146). Jeg har forsøgt at sikre undersøgelsens reliabilitet ved at gøre mine refleksioner i forbindelse med de metodiske valg og analytiske fremgangsmåde eksplicit, herunder refleksioner omkring datagenerering som interviewteknik, udvælgelse af informanter og transskribering. Når disse valg gøres eksplicitte, bliver det muligt at udelukke "tilfældige" forhold i forskningsprocessen.

Samtidig er interviewguides vedlagt i bilag, så det er muligt for andre at gennemskue undersøgelsen. Undersøgelsens reliabilitet må dog vurderes som værende forholdsvis lav, fordi data (mening) skabes i en særlig interaktion mellem deltagerne i interviewsituationen. Samtidig muliggjorde den semistrukturerede interviewguide, at jeg kunne inddrage spontane spørgsmål og følge semantikens færd. Dette var hensigtsmæssigt, fordi det gav mulighed for at få informanterne til at reflektere og uddybe deres svar, men samtidig forekommer det også mere vanskeligt at gentage en lignende undersøgelse. I henhold til Luhmann skabes mening i nuet i differencen før og efter (jf. teori afsnit), hvor det er dette og ikke noget andet, der sker, og derfor tilskrives en særlig meningshorisont. Undersøgelsen vil derfor aldrig kunne genskabes i samme omfang, da meningen altid skabes i nuet.

Analytisk generalisering

Analytisk generalisering omhandler en diskussion af, hvorvidt undersøgelsens resultater kan være vejledende for, hvad der kan ske i andre situationer (Kvale 2008: 228). Jeg finder det sandsynligt, at undersøgelsens resultater i form af mønstre og udfordringer, der iagttages i forbindelse med DM, kan forefindes i andre kommuner, der har valgt at indføre DM som en alternativ løsning på et integrationsproblem. Det finder jeg plausibelt, da kommuner er organisationer opbygget ud fra sammenlignelige strukturer og underlagt fastsatte rammer ift. lovgivning, neoliberale styringsstrategier etc. Derfor kan der argumenteres for, at andre kommuner har fælles træk, der er kendetegnende for casens kontekst i Viborg Kommune. Hvorvidt de samme mønstre kan forefindes i en anden kommune vil man kunne teste ved at gennemføre den selvsamme undersøgelse i lignende

kontekster. Analytisk generalisering giver også mulighed for generalisering gennem teori. Det handler om, hvorvidt det er muligt at sammenkoble empiriske fund med den anvendte teori (Bryman 2004: 273). Socialarbejderne i Integrationsteamet italesætter flere gange relevante begreber fra teorien fx hvordan samfundet er funktionelt differentieret, og hvordan de hver især i hjælpesystemet besidder en lille funktion. Dette er et udtryk for samfundets kompleksitet og organisationers reduktion af kompleksitet, for at sikre kvalitet. Jeg finder det derfor sandsynligt, at de analytiske resultater kan genfindes i lignende organisationer, hvorfor den anvendte teori har forklaringskraft.

KAPITEL 4

TEORI

Niklas Luhmann - relevante begreber

Luhmann (1927-1998) har skabt et omfattende sociologisk begrebsapparat, der har til formål at begribe og forklare alt det sociale i samfundet. I hovedværket *"Sociale systemer. Grundrids til en almen teori"* (1984), beskriver han, hvordan samfundet består af sociale systemer. Luhmann har bl.a. foretaget analyser af videnskabssystemet, retssystemet og kærlighedssystemet. Luhmanns systemteori er frugtbar i analysen af sociale systemer, fordi den bidrager til at belyse latente strukturer og funktioner, der ikke er tilgængelige for de analyserede systemer selv (Luhmann 2000: 50). Den kan tydeliggøre de blinde pletter, som iagttagelsen lader ude af syne, og dermed hvilke paradokser der opstår i iagttagelsen af DM som alternativ tilgang til integration. I følgende afsnit introduceres relevante begreber fra teorien om sociale systemer.

System/omverden

Luhmanns systemteori bygger på en antagelse om, at der findes sociale systemer⁴, der reproducerer sig selv gennem kommunikation. Der findes således selvreferentielle systemer i samfundet, der kommunikativt besidder en evne til at frembringe relationer til sig selv og til at skelne disse relationer fra deres omverden (Luhmann 2000: 48-49). Systemer benytter deres grænser til at regulere en difference, dvs. en forskel til andre systemer i omverdenen – og det gør det selvreferentielt. Udgangspunktet for alle systemteoretiske analyser er derfor iagttagelse inden for en forskel: *"Det at iagttage er intet andet end udførelsen af en distinktion som fx den mellem system og omverden"* (Luhmann 2000: 221). Uden difference til omverdenen er selvreference ikke mulig. Systemer opretholder således sig selv ved at markere en forskel mellem sig selv og omverdenen, og difference udgør derfor den funktionelle betingelse for selvrefererende operationer (Luhmann 2000: 52-53).

⁴ Luhmann skelner mellem psykiske og sociale systemer. Psykiske systemer producerer sig selv selvreferentielt i bevidstheden og udgør således bevidsthedssystemer. Tanker og psykiske erfaringer er komplekse, og ingen psykiske systemer er ens. Da vi ikke kan se hinandens tanker, kan vi forsøge at udtrykke dem gennem kommunikation, så de bliver meningsfulde for andre (Nissen & Magnussen 2013: 116).

Selvreferentielle systemer

Luhmann kobede det biologisk inspirerede begreb autopoiesis (selvskabelse) til sin systemteori, hvilket muliggør systemets opretholdelse. Autopoietiske systemer er operationelt lukkede, dvs. selvreferentielle, men åbne i den forstand at de iagttager omverdenen, der består af andre systemer. Denne iagttagelse bliver betegnet som fremmedreference. Det autopoietiske systems lukkedhed er således en forudsætning for dets åbenhed og omvendt. Ifølge Luhmann er systemer kognitivt åbne for den information, de finder relevant, mens de samtidig udelukker al irrelevant kommunikation, der ikke tilhører systemets relevanskriterium (Luhmann 2000: 44, Wadskjær 2011:174). Dermed er systemets selvreference en operativ proces, hvor systemet forsøger at mindske omverdenens kompleksitet ved at skelne mellem, hvad der er relevant/irrelevant for systemet. Luhmann beskriver, hvordan der på den måde kan ske en reduktion af kompleksiteten, der indebærer en indskrænkning eller formindskelse af mængden af mulige tilstande eller begivenheder, som systemet skal forholde sig til (Kneer & Nassehi 2000: 44-45). Fx bliver det belyst i analysen, hvordan den politiske ledelse foretager en reduktion af kompleksitet ved at beslutte, at specialindsatser til etniske minoritetsborgere skal nedlægges. Det fordrer, at minoritetsborgerne skal inkluderes i almindelige tilbud, og på den måde skal den politiske ledelse ikke tage hensyn til kulturelle faktorer og den kompleksitet, det medfølger.

Kompleksitet og selektion

Et system vil altid fremstå mere enkelt end sine omgivelser, da ethvert system er udtryk for en *selektion* – et udvalg af mange muligheder. Luhmanns begreb om kompleksitet er tæt koblet til skellet mellem system/omverden, der betegner den samlede mængde af mulige tilstande, der findes i systemets omverden. Kompleksitet er et udtryk for, at verden reelt er uoverskuelig. I takt med et voksende antal tilstande og begivenheder i samfundet, vokser antallet af mulige relationer mellem dem. Dermed øges kompleksiteten. Det moderne samfund må forstås som en kompleks helhed af mange muligheder knyttet til forskellige systemafhængige iagttagelser.

Et system kan håndtere kompleksitetsproblemet ved at oprette delsystemer, dvs. gennem differentiering, hvilket er en måde, hvormed systemet som helhed kan blive mere komplekst med henblik på at kunne foretage yderligere selektioner og reduktioner (Luhmann 2000: 96, Hagen 1999: 105). Ifølge Luhmann kan kun kompleksitet reducere kompleksitet (Luhmann 2000: 64). Selektion anvendes for at sikre kvalitet, men selektion er ikke noget, systemer alene bestemmer. Omverdenen kan gennemtvinge, at systemet må foretage selektioner for at nedbringe kompleksiteten. Fx er integration af etniske minoriteter afhængig af systemer i omverdenen såsom arbejdsmarkedet.

Når virksomheder efterspørger bestemte kompetencer, må hjælpesystemet forsøge at imødekomme disse gennem fx særlige uddannelsesforløb. Systemet selekterer selvreferentielt i en iagttagelse af omverdenen og sætter grænser for, hvad der tilhører systemet, og hvad der ikke gør. Disse valg vil altid fremstå kontingente, fordi valgene altid kunne have været anderledes (Mortensen 2013: 90-91, Kneer & Nassehi 1997: 45).

Funktionssystemer og koder

Luhmann beskriver det moderne samfund som funktionelt differentieret, fordi det er differentieret i delsystemer, der hver især varetager en særegen funktion for samfundet. Tilsammen udgør systemerne med hver deres funktion en helhed, som betegnes det funktionelt differentierede samfund. Derfor taler Luhmann også om samfundets samfund. Samfundet er ikke en enhed, men en helhed af forskellige delsystemer. De enkelte delsystemer (politik, økonomi, ret, religion, uddannelse, videnskab etc.) opererer ud fra særlige programmer, der orienterer sig efter en binær kode. Hvert delsystem kommunikerer ved hjælp af bestemte meninger, og det enkelte delsystem udfylder således en bestemt meningsfunktion i samfundet (Kneer & Nassehi 1997: 136, Thyssen 2008: 168, Hagen 2006: 392).

De enkelte delsystemer skal ifølge Luhmann betragtes som symbolsk generaliserede, medierede kommunikationsformer, som henviser til kommunikationsformer, der er blevet skabt over tid. De opstiller rammerne for, hvad der er muligt og ikke muligt inden for et givent funktionssystem. Dermed er kommunikationen med til at afgrænse, hvad der er muligt og ikke muligt i det enkelte delsystem, hvilket betinger forventninger og skaber muligheder for koordinering af handling. De mange komplekse forhold underordnes i en samlet betegnelse, hvilket muliggøres gennem symbolsk generalisering og mediering. Med andre ord betyder dette, at der dannes en fælles betegnelse, et medie, der kendetegner delsystemets funktion med dertil hørende koder for kommunikation (Nissen 2010: 57-58). Fx anvender uddannelsessystemet begrebet "læring" som et symbolsk generalisering, fordi uddannelsessystemet, hvad enten man er uddannet eller ikke er, henviser til læring. Hvorvidt viden tillæres med henblik på bedre fremtidsmuligheder eller ikke, udgør uddannelsessystemets binære koder. De forskelle, som opretholdes gennem de binære koder, hvad enten det er i uddannelsessystemet eller i andre systemer, er i sidste ende den form, der konstituerer de pågældende delsystemer som sociale systemer (Kneer & Nassehi 1997: 136).

Samfund, organisation, interaktion

Luhmann opdeler samfundets sociale systemer i tre forskellige kategorier; samfund, organisation og interaktionssystemer. I forbindelse med specialets kommunikative iagttagelse af DM i Viborg

Kommune er det særligt relevant at se nærmere på, hvilke funktioner Luhmann tillægger organisationer.

For Luhmann står samfunds-, organisations- og interaktionssystemer i et indbyrdes afhængighedsforhold. Samfundet er det mest omfattende socialsystem, fordi det består af summen af alle organisations- og interaktionssystemer, samtidig med at det selv udgør et socialt system (Kneer & Nassehi 1997: 46-48). I henhold til beskrivelsen af det funktionelle samfund er tanken om samfundet tæt koblet til begrebet differentiering, hvorfor man: *"(...) må forstå samfundet som en helhed, der opstår i kraft af forskelle, og hvis sammenhæng er baseret på netop forskellighed"* (Nissen 2010: 60-61).

Interaktionssystemer bliver dannet, når de tilstedeværende personer handler og sanser hinanden. I forbindelse med specialets problemstilling er det relevant at observere, hvordan interaktionen finder sted inden for organisationens rammer. Et eksempel på en interaktion i en organisatorisk ramme er *mødet* mellem socialarbejder og borger. Her må kommunikationen betragtes som gensidig og dermed underforstået, at den ikke er tilfældig. Handlinger, som udføres i forbindelse med mødet, udgør en del af interaktionssystemet, eftersom de meningsfuldt henviser til hinanden. Handlinger, der derimod ikke relaterer sig til den pågældende meningssammenhæng i interaktionssystemet, tilhører interaktionssystemet omverden (Luhmann 2000: 200, Kneer & Nassehi 1997: 42). Interaktioner refererer til symbolsk generaliserede kommunikationsformer fra samfundets funktionssystemer, men forholder sig samtidig til de beslutninger og programmer, der tilhører organisationen (Kneer & Nassehi 1997: 46-48). Derfor er det i selve interaktionen, at det afgrænses, hvad der er muligt og ikke er muligt i det konkrete hjælpesystem (Nissen 2010: 59).

Organisationer

Ifølge Luhmann er organisationer sociale systemer, der bliver skabt via beslutninger om inklusion/eksklusion som konsekvens af samfundets funktionelle differentiering. Organisationssystemer er organiserede enheder, der bearbejder omverdenens kompleksitet gennem beslutningskraft og kobler interaktioner sammen som ikke-tilfældige (Thyssen 2008:168, Nissen & Magnussen 2013: 124). Mens samfundets funktionssystemer orienterer sig imod binære koder, orienterer operationssystemer sig efter beslutninger, programmer og medlemskab (Thyssen 2008: 171). Et væsentligt karakteristika for organisationer er, at de reproducerer sig selv gennem beslutninger, der konstituerer organisationens grænser.

Organisationer regulerer fx deres grænser ved at fastlægge særlige handlingsforløb, der kan/ikke kan forventes i organisationssystemets omverden. På den måde er det muligt for medlemmer at beregne, hvad der forventes af dem, hvis de ønsker at deltage som medlemmer af organisationen. Derfor skaber organisationer, som det eneste socialsystem, grundlag for særlige roller og handlen. Dette kommer fx til udtryk i sociale programmer i form af en bestemt organisering af hjælp eller ift., hvordan organisationen beslutter, at der skal hjælpes (Nissen 2010: 60). DM er et eksempel på et socialt program, der udstikker retningslinjer for, hvorledes socialarbejdere skal handle og træffe beslutninger over for borgerne. Således har organisationer mulighed for at konditionere deres kommunikation, så den bliver målrettet et bestemt publikums formodede tilstand og interesser (Luhmann 2000: 240, Nissen 2010: 60).

Organisationer har en medierende funktion ift. interaktions og samfundssystemet, da de via deres specifikke problemhorisont hovedsagelig orienterer sig mod et bestemt funktionssystem, men samtidig forudsætter bestemte interaktionsformer, der relaterer sig til dets problemhorisont (Nissen 2010: 60). Dog er det ofte tilfældet, at organisationer kobler sig til et eller flere funktionssystemer. Når fx en beskæftigelsesforvaltning i en kommune træffer beslutninger, så trækker den på fri tilgængelig kommunikation fra diverse funktionssystemer og implementerer den information, som er relevant ift. organisationens overordnede relevanskriterium. I denne sammenhæng vil målet for organisationen være beskæftigelse. Organisationens mål danner oftest en præmis for alle andre beslutninger. Derfor kan man forestille sig, at en beskæftigelsesafdeling primært tilkobler sig det retslige funktionssystem i form af den lovgivning, de formidler ift. beskæftigelse. Men samtidig er beskæftigelsesafdelingen tilkoblet det økonomiske system, fordi de er underlagt logikken om, at jo flere borgere, de får i beskæftigelse, desto mindre økonomisk belastning bliver borgerne for kommunen. Der er således forskel på, hvordan funktionssystemer og organisationssystemer åbner og lukker sig. Funktionssystemer åbner og lukker sig efter funktion, mens organisationssystemer er åbne over for mange forskellige logikker, der trækkes ind som logik i deres beslutninger (Wadskjær 2011: 176-177).

I systemernes selvreferentielle skelnen mellem system og omverden konstruerer de en særegen identitet og dermed også en særlig omverden, som udgør en særlig meningshorisont.

På den måde orienterer systemer sig mod en given funktion og dermed også mod en given ydelse. Systemet etablerer således en særlig problemhorisont, som egner sig til at håndtere bestemte problemer, men dermed ikke alle. Dermed opnår systemet en særlig identitet (Nissen 2010: 36).

Strukturelle koblinger

Begrebet *strukturel kobling* henviser til, hvordan sociale systemer indbyrdes kan kobles til hinanden. Når samfundet differentieres i funktionelle delsystemer, opstår der samtidig et indbyrdes afhængighedsforhold mellem delsystemerne, hvilket vil sige at differentieringen nødvendiggør integration på systemniveau. Fx vil det politiske system ikke kunne klare sig uden det retslige system. Dermed udvikler hvert delsystem en følsomhed over for andre delsystemers operationer, som er særligt vigtige for systemets egne operationer, og der opstår det, som Luhmann betegner som strukturelle koblinger. Politik og ret er fx koblet gennem forfatningen, eller politik og økonomi koblet gennem skatter. Delsystemerne er koblet til hinanden, men adskilt i deres operationer (Hagen 2006: 393). Selvom organisationer ikke har deres eget generaliserede medie som funktionssystemer, former de deres problemhorisont ud fra funktionssystemernes medier (fx hjælp, ret og penge). Det ville være umuligt at træffe beslutninger uden denne kobling mellem funktionssystem og organisationssystem. Derfor vil organisationssystemer og funktionssystemer altid udgøre hinandens omverden, men organisationssystemerne vil altid være koblet til et eller flere funktionssystemer ved at trække på forskellige symbolske generaliserede medier. Fx er socialarbejdere i Integrationsteamet underlagt nogle juridiske regler og retningslinjer ift. forvaltningen af beskæftigelseslovgivningen. Dermed henviser de til det retlige system og orienterer sig ud fra koderne ret/uret. Samtidig er de en del af det sociale hjælpesystem, idet de skal inkludere nye borgere, som hverken kender systemet eller sproget, og derfor må de også tage udgangspunkt i koden hjælp/ikke hjælp. Der sker på den måde en strukturel kobling mellem det retslige system og det sociale hjælpesystem.

Mening

Sociale systemer anvender *mening* i deres konstitution og vil derfor ikke kunne operere uden mening. Grænserne mellem system/omverden formidles gennem meningsgrænser. Systemer opererer således meningsfuldt i form af lukket kommunikation, der korresponderer med omverdenens åbenhed. På den måde skaber mening sig selv og muliggør sin egen reproduktion qua sin selvreference (Mortensen 2013: 100, Åkerstrøm 1999: 120). Meningsbegrebet er relevant ift. at undersøge, hvordan organisationen tillægger DM mening, fordi det er afgørende for, hvad der er muligt i den sociale indsats til etniske minoritetsborgere.

Mening konstitueres ud fra forskellen mellem aktualitet og mulighed, som er en selektion, der sker i kommunikationen (Luhmann 2000: 99-100, Kneer & Nassehi 1997: 79). I kommunikationen opstår noget (aktuelt), som skaber en horisont af muligheder: "*Øjeblikkets tanke intenderer et eller*

andet, og samtidig henviser det intenderede til yderligere muligheder for oplevelse" (Kneer & Nassehi 1997: 79-80). Således henviser enhver aktuel situation til yderligere følgemuligheder, som i næste øjeblik bliver aktualiseret: Spørgsmålet bliver, hvad der vælges, og derfor efterfølgende bliver aktuelt. Aktualitetskernen forfalder hele tiden, og andre muligheder træder i centrum for opmærksomheden (Kneer & Nassehi 1997: 81). Mening er således en selektiv begivenhed, hvor noget gøres aktuelt ud fra et valg mellem muligheder.

Meningsdimensioner

Luhmanns meningsbegreb iagttages ligesom alt andet ud fra en difference mellem "(...) *det aktuelt givne og det mulige – på grundlag af det givne*" (Luhmann 2000: 114). Når mening konstrueres ud fra det givne, åbner det samtidig op for en horisont af muligheder i kraft af det givne. Et system skaber således mening *ved at reducere kompleksiteten af muligheder*. Luhmann opdeler ydermere sit meningsbegreb i tre dimensioner; en saglig, en tidslig og en social, hvor hver meningsdimension knytter sig til en difference - til en meningshorisont af muligheder (Luhmann 2000: 115-116).

1. *Den saglige dimension* omhandler de meningsfulde temaer, der er genstand for kommunikationen i sociale systemer: *Hvad* drejer det sig om, og hvad gøres til tema for kommunikationen. Det konstrueres via distinktionerne dette/noget andet.
2. *Den tidslige dimension* omhandler differencen mellem fortid og fremtid: *Hvornår* noget sker. Det konstrueres via distinktionerne før/nu.
3. *Den sociale dimension* omhandler differencen mellem system/omverden, idet den relaterer sig til systemets iagttagelse af andre systemer: *Hvem* definerer temaerne. Det konstrueres via distinktionerne os/dem (Mortensen 2013: 101).

Meningsdimensionerne kan ikke forekomme isoleret, da de sættes i relation til hinanden og optræder i enhver kommunikation. Dog er det muligt at iagttage dem og analysere dem hver for sig (Luhmann 2000: 117-118). De tre meningshorisonter anses som en mulighed for at reflektere over meningens konstruktion. Det er muligt at iagttage dimensionerne gennem en anden ordens iagttagelse; hvad giver mening for hvem, hvor og hvornår og derved hvordan.

Semantik

Semantik udgør et reservoir af begreber, der står til rådighed for kommunikationen og som vurderes som bevaringsværdig for organisationen (Luhmann 2000: 331). Semantik er med andre ord

gentagelige former for mening, der stiller sig til rådighed for systemkommunikation, men systemet bestemmer selv, hvorvidt det anvender en bestemt semantik eller ikke.

I semantikbegrebet skelnes der mellem mening/kondenseret mening. Der er tale om generaliserede former for forskelle - herunder begreber, ideer, billeder og symboler, som kan anvendes i selectionen af mening, der står til rådighed for kommunikationen. En form, som semantikken rummer, og som er relevant for specialet, er begreber. Begreber udgør en kondensering af en mangfoldighed af mening. Det er en meningsform, hvor den markerede inderside sætter restriktioner for ydersiden. Dermed er hjælp kun hjælp, når det holdes op mod det, der betegnes som ikke hjælp. Der findes således ingen begreber uden et modbegreb, og dermed er der ikke tale om entydige begreber, men udelukkende flertydige (Åkerstrøm 1999: 143-144). Dvs. at begrebet ikke kan defineres kategorisk, men altid må ses i lysets af dets modbegreb.

Det politiske system med koden magt/ikke magt

Da specialet undersøger, hvordan DM tillægges mening af den politiske ledelse i Viborg Kommune, er det relevant at inddrage Luhmanns iagttagelse af det politiske system. Det politiske system er i lighed med andre funktionssystemer et autopoietisk lukket system. Samtidig er det paradoksalt et system, hvis funktion er at styre og regulere andre lukkede, selvproducerende systemer. Derfor må det politiske system udvikle en sensitivitet over for andre systemer og deres operationsmåde for at forstå, hvilken funktion de har i forhold til hinanden og til samfundets medlemmer. Ikke mindst må det politiske system kunne iagttage forholdet mellem sig selv og andre systemers operationer samt vide, hvordan politiske beslutninger får konsekvenser for andre sociale systemers operationer og for individer. Det politiske system opererer principielt blindt og må udvikle billeder, begreber og teorier om sociale systemer i omverdenen. Systemet må derfor prøve sig frem og drage erfaringer med sine egne styringstiltag. Skellet mellem system og omverden trækkes af systemet, i systemet, og det politiske system må udvikle en intern kompleksitet, der gør systemet kompatibelt med kompleksiteten i systemets omverden (Hagen 2006: 148).

Den politiske kommunikation knytter an til det politiske systems binære kode magt/ikke magt og søger at påvirke forholdet mellem regering og opposition. Ligesom andre systemer håndterer det politiske system omverdenens kompleksitet gennem intern differentiering. Den politiske kommunikation er således differentieret i tre delsystemer: Parlament og regering, publikum og den offentlige forvaltning. Publikum omfatter vælgerne, som bidrager til konstitutionen af politisk kom-

munikation. Det politiske system konstitueres gennem et kredsløb mellem disse tre delsystemer, men ikke i lineær forstand - mere ift. at de påvirker hinanden indbyrdes og begge veje. Når der er tale om politisk iagttagelse og udformning af politik, er det noget, der foregår mange steder, men ud fra forskellige kommunikative forventninger. Er befolkningen utilfreds med en velfærdsløsning, må det politiske system reflektere over nye løsninger (Nissen 2010: 89, Hagen 2006: 149). I relation til specialet betyder det, at den politiske ledelse og Integrationsteamet udgør hinandens omverden, men samtidig udgør begge systemer en del af det politiske system, der gensidigt påvirker hinanden. Hvis løsningen i form af DM ikke fungerer i praksis, så må det politiske system reflektere over funktionelle ækvivalenter.

Det sociale hjælpesystem med koden hjælp/ikke hjælp

Hjælpesystemet har udviklet sig over en længere periode; fra at dreje sig om moral til at være en del af den politiske dagsorden og til sidst en selvstændig funktion. I henhold til Luhmann er samfundets effektivitet opretholdt gennem funktionssystemernes effektivitet, der er betinget af deres evne til at ekskludere alt, der ikke vedkommer deres egen funktion (Wadskjær 2007: 77-89). Når et individ ekskluderes fra et system, øger det sandsynligheden for, at individet også falder ud af andre systemer. Hvis man skal have et job, forudsætter det fx uddannelse, og uden penge er det vanskeligt at deltage i samfundslivet. Dermed er et resultat af det funktionelle differentierede samfund, at der opstår ulighed i samfundet knyttet til muligheder for inklusion/eksklusion. Samfundets reaktion på denne stigende ulighed er uddifferentiering af nye funktionssystemer – herunder det sociale hjælpesystem (Hagen 2006: 395). Hjælpesystemet opstår derfor som en selvstændig funktion på baggrund af refleksion over enkeltindviders eksklusion som følge af deres manglende inklusion i de enkelte samfundsinstitutioner. Det er i den forbindelse hjælpesystemets opgave *"at reparere på disse eksklusioner"* og deres ydelse *"består derfor i at vende eksklusion til ny inklusion"* (Wadskjær 2009:90). På den måde opstår sociale problemer i takt med samfundets differentiering, men hjælpen er samtidig et samfundsanliggende, hvis funktion er at fremme inklusion og dermed sikre deltagelse i samfundet for alle samfundsgrupper. En konsekvens af den høje grad af differentiering, der skaber forskellige problemhorisonter, er, at det sociale arbejde, som knytter an til hjælpesystemet, må operere i en kompleks omverden (Nissen 2010: 61).

Maria Appel Nissen (Nissen) beskriver, hvordan hjælpen udgør en særlig funktion i samfundet og gradvist er opstået ved, at fx personer eller organisationer har reflekteret over samfundets eksclu-

sionsmekanismer og dermed opbygger en problemhorisont, der omhandler hjælpen (Nissen 2010: 63). Hjælpesystemets problemhorisont retter sig således imod at inkludere det, der ekskluderes som en konsekvens af samfundets differentiering. I den optik skal man ikke betragte hjælpesystemet som en særlig institution, men som en særlig problemhorisont, der muliggør hjælp. Det er inden for denne problemhorisont, at det sociale arbejde reflekterer over forskellige problemløsninger i form af hjælp til at løse sociale problemer – herunder DM som løsning på et integrationsproblem (Nissen 2010: 64).

Samfundets forskellige hjælpesystemer opererer således ud fra koden hjælp/ikke hjælp og forsøger at vende eksklusion af individer til inklusion. Etniske minoriteter udgør ofte en udsat gruppe, som er ekskluderet fra forskellige samfundssystemer, fordi de ikke kan deltage enten pga. sprog, kultur eller psykiske og fysiske barrierer. Derfor er det interessant at undersøge, hvordan Viborg Kommune politisk og i praksis varetager hjælpefunktionen og se på, hvilke programmer de anvender til at inkludere etniske minoritetsborgere.

Hjælpen kan inden for problemhorisonten hjælp/ikke hjælp tage mange former. På den ene side er problemhorisonten rettet mod at hjælpe, men medreflekterer samtidig, at nogle former for hjælp er problematiske og dermed ikke kan betegnes som hjælp. Dette skyldes, at hjælpens problemhorisont i praksis er differentieret i to generelle refleksionsteorier, der hver især reflekterer over forholdet mellem frihed og solidaritet. Den første refleksionsteori handler om normstyring, hvor hjælpen tager form ud fra en antagelse om normopfyldelse. Det handler om, hvorvidt normer efterleves eller ej. Normopfyldelse og normintegration anses som en forudsætning for inklusion. Hjælp iagttages som hjælp til socialisering gennem deltagelse i sociale sammenhænge, og hjælpen er nyttig, hvis der opnås en fælles forståelse, konsensus og tilpasning til fælles mål (Nissen 2010: 134-135, 145).

Den anden refleksionsteori reflekterer over forholdet mellem frihed/solidaritet ud fra en teori om selvstyring. Hjælpen afgøres ud fra, i hvilken grad den enkelte kan hjælpe og forvalte sig selv. I denne refleksionsteori iagttages normstyring ikke som en løsning, men som årsag til at nogle mennesker ikke har udviklet en selvstændig identitet. Systemet, herunder hjælpesystemet, skaber klienter, der føler sig utilstrækkelige og ikke magter at tage ansvar for deres eget liv (Nissen 2010: 137-138). Refleksionsteorien indebærer en iagttagelse om, at klienter er kompetente, men har været udsat for krænkelser, der præger deres selvopfattelse og hæmmer deres selvudvikling. Hjælpens fokus er derfor selvrealisering, og vejen til dette er via tillidsfulde relationer, hvor klien-

ten skal opbygge kompetencer og et positivt selvbillede. Denne iagttagelse af hjælp inkluderer hjælp til selvhjælp, og den bedste hjælp er mindst mulig hjælp (Nissen 2010: 145).

Refleksionsteoriene indikerer, at forholdet mellem individuelle og kollektive interesser ofte udgør en problematik for hjælpesystemer. Disse refleksioner har stor betydning for, hvordan hjælpen konkret formes, og det er med baggrund i refleksionsteoriene, at organisationer reflekterer over deres problemløsning/identifikation (Nissen 2010: 146). Organisationer reflekterer således over forskellige måder at hjælpe på og iagttager, hvad der betragtes som hhv. hjælp/ikke hjælp inden for organisations rammer. Ud fra en refleksion over problemløsning og identifikation opbygger systemet en særlig problemhorisont, der målretter hjælpen til etniske minoritetsborgere (Nissen 2010: 61-63).

Ovenstående udtrykker også, at hjælpesystemer og organisationer ikke nødvendigvis skal eller kan hjælpe alle eller hjælpe med alt. Selvom hjælpesystemet er baseret på en antagelse om, at inklusion fremmes gennem hjælp, kan en hjælp også være en anerkendelse af, at det enkelte individ i nogle tilfælde bedre kan yde hjælp til sig selv end hjælpesystemet (Wadskjær 2011: 179, Nissen 2010: 95). Samtidig kan der også være forskel på, hvilket niveau de sociale løsninger søges på. Der er ofte en tendens til, at samfundets integrationsproblemer ikke søges løst gennem regulering af funktionssystemerne, men derimod gennem regulering af de inklusionsbetingelser, der stilles til rådighed på organisations- og individniveau. Dermed kan der ske en forskydning af sociale problemer: Hvis et socialt problem som etniske minoriteters arbejdsløshed ikke bliver anskuet som strukturelt betinget (fx som konsekvens af økonomisk lavkonjunktur), men derimod søges løst gennem minoritetsborgeres egen kapacitet og evne til at inkludere sig på arbejdsmarkedet. Konsekvensen vil da være, at sociale problemer bliver opfattet som individuelle problemer for de minoritetsborgere, som ikke af sig selv formår at inkludere sig i de forskellige samfundsinstitutioner. I den henseende er det vigtigt, at det sociale arbejde ikke kun arbejder for at skabe inklusion for det enkelte individ, men også er rettet mod at skabe bedre betingelser for inklusion fx på arbejdsmarkedet (Nissen & Magnussen 2013: 122).

KAPITEL 5

ANALYSESTRATEGI

I dette afsnit redegør jeg for de analysestrategiske overvejelser, hvilket er særligt vigtigt at få ekspliciteret i en systemteoretisk analyse, hvor der iagttages inden for en forskel, der altid er kontingent. Luhmanns systemteori beskriver ikke, hvilken mening systemet tillægger DM – dette fordrer iagttagelse. Det er derfor vigtigt at ekspliciterede de valgte ledeforskelle, der ligger til grund for analysen, fordi de har betydning for, hvordan jeg som anden ordens iagttager konstruerer iagttagelsen af fænomenet DM.

Analysens struktur

I analysen arbejdes der med tre ledeforskelle, der ligger til grund for mine anden ordens iagttagelser:

- System/omverden
- Problemidentifikation/løsning
- Mening/kondensering

System/omverden

Analysen tager først og fremmest udgangspunkt i en systemanalyse med ledeforskellen system/omverden. Denne skelnen mellem system/omverden udgør analysens overordnede struktur. I den første analyse iagttages det politiske system, i anden analyse det organisatoriske system og i tredje analyse interaktionssystemet. De tre systemer konstituerer hver især en bestemt forestilling om sig selv ift. omverdenen. I relation til Luhmann antager jeg, at DM udspringer af systemafhængige iagttagelser. For at følge semantikkens færd inddrages tre systemreferencer, der repræsenterer tre særskilte niveauer. Figuren illustrerer, hvordan de tre iagttagede organisationer udgør autonome subsystemer, og der er koblet til samfundets delsystemer.

Samfund	Delsystem Politik (magt/ikke magt)	Delsystem Hjælp (hjælp/ikke hjælp)
Organisation	Subsystem Lokal politik	Subsystem Integrationsteam
Interaktion		Hjælpesystem

Problemidentifikation/løsning

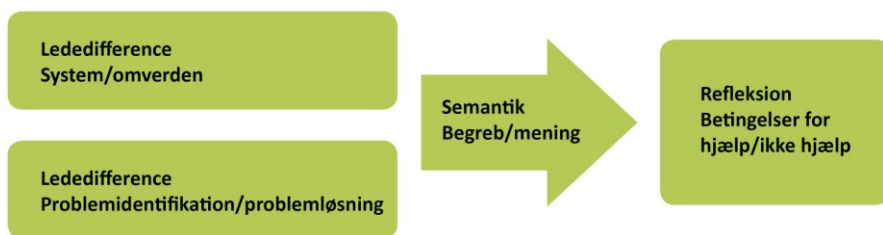
Luhmann præsenterer i teorien om sociale systemer en særlig teoriteknik "Den funktionelle metodologi", der er anvendt i forlængelse af teorien om det funktionelt differentierede samfund. Analysen omhandler, hvordan de tre subsystemer identificerer problemidentifikationer/løsninger, som optræder i kommunikationen om DM (Luhmann 2000: 91). Samtidig er det formålet at identificere funktionelle ækvivalenter med henblik på at kunne sammenligne alternative løsninger på integrationsproblemet i de forskellige subsystemer. Funktionelle ækvivalenter defineres som forskellige løsninger på samme overordnede problem vedrørende integration (Nissen 2005: 78).

Det er givet, at DM i sig selv udgør en alternativ løsning eller svar på et integrationsproblem, men de forskellige systemer vil givet deres forskellige funktionsorienteringer formodentligt producere funktionelle ækvivalenter. Den funktionelle metodologi er således en metode, der muliggør sammenligning af forskellige subsystemer samt de funktionelle ækvivalenter, der bliver iagttaget i håndteringen af integrationsproblemet (Nissen 2005: 79).

Formålet med den funktionelle metodologi er ikke kun at forstå, hvordan systemet opererer og identificerer integrationsproblemer og løsninger, men også at forklare hvorfor det sker. Teorien har ikke kun til formål at beskrive, men også at forklare. Der er ikke tale om årsagsforklaring, men i stedet en funktionel forklaring, der tager udgangspunkt i spørgsmålet om, hvad der kan forklare sammenhængen mellem problemperspektiver og mulige løsninger (Nissen 2010: 6-7).

Den semantiske analyse

Systemernes system/omverden-forhold og forskellige problemidentifikationer/løsninger iagttages med et særligt fokus på Luhmanns begreb om semantik. Den semantiske analyse bidrager til at skabe forståelse for, hvordan de tre subsystemer tillægger DM mening, hvilket gør det muligt at reflektere over betingelserne for, hvad der ansues som hjælp/ikke hjælp. Den semantiske analysestrategi iagttager ud fra ledeforskellen *mening/kondenseret mening*, herunder ser jeg på, hvordan mening skabes som semantikker, der sammenkobler hhv. den tidslige, saglige og sociale dimension. Semantikken iagttages ud fra en skelnen mellem en markeret inderside og en umarkeret yderside. Iagttagelser producerer altid *blinde pletter* og disse identificeres for at synliggøre, hvad der lades ud af syne i iagttagelsen af DM. Dermed belyses konsekvenser af at iagttage ud fra den alternative problemhorisont.



Figuren illustrerer, hvordan analysen er struktureret ud fra ledeforskellen system/omverden; det politiske, det organisatoriske og interaktionssystemet. Samtidig iagttager jeg, hvilke problemidentifikationer/løsninger systemerne iagttager. Det gør jeg med et særligt blik på semantik. Afslutningsvis reflekterer jeg over, hvilke betingelser semantikken om DM sætter for, hvad der anskues som hjælp/ikke hjælp til minoritetsborgere.

KAPITEL 6

ANALYSE

1. Politiske iagttagelser af demokratisk medborgerskab

Politikken om DM tog sine første spæde skridt i marts 2011, da Integrationsrådet i Viborg Kommune deltog i et projekt vedrørende en igangsættelse af en ny integrations- og medborgerskabspolitik. Projektet er baseret på erfaringer fra Aarhus Kommunes integrationspolitik samt Københavns Kommunes principper om ligebehandling (Integrationsråd 2011). Beslutningen om at deltage i projektet er udtryk for, at organisationen selvreferentielt skelner mellem sig selv og omverdenen og inddrager inspiration fra andre kommuner. Det skaber grundlag for refleksion over egen funktion og løsning af integrationsproblemer. Der bliver igangsat en forandringsproces, hvor organisationen søger inspiration til at forholde sig til integrationsproblemet og løsningen på en ny måde. Beslutningen kan også ses i lyset af overgangen til en mere liberal styreform, hvor offentlige institutioner i højere grad er pålagt individuelt at udforme politikker og tage ansvar for forskellige områder, herunder bl.a. integration af etniske minoritetsborgere. Det bevirker, at offentlige organisationer opfordres til at udforme "lokale" billeder af, hvordan forskellige politikområder som integration skal defineres. Målet er fastlagt fra staten, men kommuner har frihed til at prioritere ift. metoder og midler, og der er fokus på kommunernes selvansvarlighed (Villadsen & Sløk 2008: 15).

Integrationsrådet blev stiftet i slutningen af 2007 efter forespørgsel og en række dialogmøder med repræsentanter for flygtninge og indvandrergupper (Beskæftigelsesrådet 2007). Oprettelse af et Integrationsråd er et centralt krav, hvis mere end 50 personer ønsker det (Integrationsloven 1999). Formålet med Integrationsrådet er: "(...) at gøre Viborg til et godt sted at bo, at arbejde, at uddanne sig uanset etnisk oprindelse samt at sikre en effektiv og sammenhængende integrationsindsats der fremmer etnisk ligestilling" (Integrationsråd 2007). Kommunen iagttager dermed et behov for at oprette et subsystem, der varetager en specifik funktion; integration af etniske minoritetsborgere.

Integrationsrådet besluttede i juni 2008, at integrationspolitikken skulle være bredere dækkende, så politikken omfatter alle nye borgere i kommunen. Det blev desuden besluttet, at "mangfoldighedspolitik" er et dækkende navn (Integrationsrådet 2008). Efterspørgslen på en bred og mangfoldig integrationspolitik opstod altså allerede i 2008, da Integrationsrådet ønskede at signalere, at

flygtninge og indvandrere ikke er en særskilt borgergruppe, men en del af en mangfoldig befolkning i Viborg Kommune. Efterfølgende iværksættes en række initiativer, men der blev ikke udformet en integrationspolitik.

Integrationsrådet efterlyste i begyndelsen af 2009 et politisk fokus på flygtninge og indvandrere: *"Integrationsrådet hilser velkomment at der nu er fokus på internationale borgere i kommunen. Samtidig udtrykker IR bekymring for, at gruppen af flygtninge og indvandrere ikke overses, og at drøftelse af en "integrationspolitik" bør komme på dagsordenen"* (Integrationsråd 2009). Ved udgangen af 2009 fremgår det af referater fra møder i Integrationsrådet, at direktionen endnu ikke har taget stilling til udformning af en integrationspolitik: *"Integrationsrådet har fremsendt til Viborg Kommunes direktion indstilling om at sætte udformning af en politik på dagsordenen. Integrationsrådet har tillid til at arbejdet begynder snart"* (Integrationsråd 2009). Integrationsrådet rykker endnu engang for, at byrådet tager stilling til udformning af en politik vedrørende udenlandske statsborgere (Integrationsråd 2009). Efterfølgende lægger Integrationsrådet ikke yderligere pres på byrådet, men mener at der er behov for et nyt fokus på integration af etniske minoritetsborger, fordi: *"(...) der på nuværende tidspunkt ikke er nogen enslydende fortolkning af, hvad dvs. at være integreret"* (Integrationsråd 2011). I Integrationsrådets optik er det et problem, og da Integrationsrådet i 2011 bliver tilbudt at deltage i projekt DM, kan det iagttages som en mulighed for en enslydende integrationspolitik.

Integrationsrådets efterspørgsel på en klart defineret integrationspolitik kan iagttages som en konsekvens af, at det er vanskeligt for systemet at målrette integrationsindsatsen, hvis der hersker en uklar opfattelse af begrebet integration. Der må selektivt træffes nogle beslutninger for at målrette integrationsindsatsen og mindske kompleksiteten. Omvendt vidner referaterne om manglende stillingtagen til udformning af en integrationspolitik, hvilket kan iagttages som et bevidst politisk valg. Direktionen ønsker ikke at definere integrationsproblemet nærmere, fordi det åbner op for kompleksitet og dermed nye hjælpebehov, der medfører ekstra udgifter for kommunen. Direktionens primære opgave er at administrere kommunens økonomi og velfærd, og derfor orienterer direktionen sig ud fra koderne betale/ikke betale. I 2011 søger Viborg Kommune om at blive frikommune. Det betyder, at organisationen allerede er i gang med en refleksions- og forandringsproces, hvor projekt DM kan medtænkes. Direktionen beslutter endeligt, at frikommuneforsøgene og projekt DM sammentænkes, så de tilsammen udgør "det nye ståsted" for beskæftigelsesindsatsen (Beskæftigelsesråd 2011).

Politisk iagttagelse af problemidentifikationer

Beslutningen om at indføre en ny tilgang til integration er ifølge ledelsen i beskæftigelses-

forvaltningen et udtryk for, at der er brug for: *"(...) nye vinkler på gamle problemer"*. Ledelsen legitimerer det nye fokus i tidsdimensionen med differencen før/efter, der refererer til den hidtidige integrationspolitik som mere problemskabende end løsende: *"Vi ved jo, at vi gennem de sidste 20-30 år har haft vedvarende og store problemer og udfordringer med integration af nydanskere. Derfor er vi nødt til at tænke nyt, for at opnå nye resultater. Vi er nødt til at skifte spor"* (Direktør for Job og Velfærd 2012). Iagttagelsen inkluderer på indersiden integration af etniske minoritetsborgere som et vedvarende og stort problem, der skal håndteres af kommunen, men på den anden side ikke har formået at løse ud fra den hidtidige problemidentifikation. Derfor iagttages et behov for at ændre problemopfattelsen af integration og dermed åbne op for en ny kompleksitet, eftersom den hidtidige problemidentifikation ikke var tilstrækkelig. En forandringsproces fordrer refleksion, og ledelsen må på ny tage stilling til, hvordan etniske minoritetsborgere skal håndteres for at sikre vellykket integration. Ifølge Beskæftigelsesrådets formand skal den nye tilgang skifte fokus: *"Der har været alt for lidt fokus på de muligheder og de gode ting der også sker i forbindelse med indvandringen"* (Formand for Beskæftigelsesråd 2012). Der åbnes for en semantik, hvor forskellighed ikke skal ses som en barriere, men som en styrke: *"Det er vigtigt at vi også er opmærksomme på, at vi har en meget stor gruppe af indvandrere i vores samfund, som faktisk klarer sig rigtig godt. Vi har valgt at kalde dem "det store tavse flertal". De initiativer vi sætter i værk med vores projekt omkring DM handler virkelig om, at få denne her gruppe i spil. Det er en gruppe af sunde samfundsborgere, der dagligt bidrager væsentligt til vores samfund og som er med til at gøre Viborg til et spændende sted at leve"* (Formand for Beskæftigelsesråd 2012). Etniske minoritetsborgere inkluderes som en mulig løsning på samfundsproblemer ift. bevarelse af velfærdsstaten, mangel på arbejdskraft og som bidrag til et mangfoldigt miljø. I relation til sagsdimensionen sker der et tematisk skift i iagttagelsen af etniske minoriteter, som går fra at være en belastning for det sociale system til en ressource. Allerede her dannes der et semantisk skel mellem etniske minoritetsborgere, der klarer sig godt kontra dem, der ikke klarer sig godt. For at finde ud af hvad det indebærer, er det nødvendigt at grave dybere i den politiske semantik. I den politiske refleksion over integrationens problemhorisont identificeres to problemidentifikationer i relation til integration af etniske minoritetsborgere.

Problematisk forståelse af integration

Det første problem, som ledelsen iagttager, omhandler et fokus på den kulturelle dimension i integrationsindsatsen, der anses som problematisk: *"Den måde man hidtil har tænkt integration har lagt vægt på, at man skulle blive ligesom danskerne. Dvs., at man kulturelt skulle blive ligesom danskerne. Man har lagt vægt på kulturel assimilation. Det er en næsten umulig opgave. For det*

første, så er der mange mangfoldige kulturer i Danmark. For det andet kan man hele tiden blive ved med at stille spørgsmålstejn ved om man nu er i mål. Det er ligesom at deltage i et væddeløb, hvor målstregen hele tiden flytter sig” (Direktør for Job og Velfærd 2012). I kommunikationen til lægges integration mening i tidsdifferencen før/efter, da der refereres til den hidtidige integrationspolitik, som ikke anses gavnlig for integrationen. Ifølge direktøren for Job og Velfærd var den hidtidige tilgang til integration præget af tanker om kulturel assimilation, hvor minoritetsborgere skulle tilpasse sig et dansk kulturelt norm- og værdisæt for at blive integrerede medborgere. Iagttagelsen repræsenterer et kommunikativt brud i den politiske iagttagelse af integration. I relation til sagsdimensionen sker der et tematisk skift, der repræsenterer en overgang fra en integrationssemantik baseret på tanker om kulturel assimilation til et semantisk alternativ i form af DM, hvor man skal: *“(...) tænke integration som ligestilling og aktivt medborgerskab. Det er demokratiske pligter og værdier, som er helt ens for alle borgere”* (Direktør for Job og Velfærd 2012). Den nye tematik sætter fokus på at skabe ligestillede og aktive borgere, hvilket på ydersiden efterlader en antagelse om, at etniske minoritetsborgere potentielt ikke har haft forudsætninger for at deltage ligestillet og dermed er passive samfundsborgere. Ligestilling kan både anskues ud fra et kulturelt perspektiv (ethnos) og ud fra et demokratisk perspektiv (demos), som henviser til, at borgere, der opholder sig inden for nationalstatens grænser, har medbestemmelse (Andersson & Hansbøl 2006: 8-9).

I den politiske iagttagelse er der fokus på demokratisk ligestilling, hvor alle borgere uanset etnisk tilhørsforhold skal have lige muligheder for at deltage i alle samfundsarenaer. At være ligestillet medborger betyder derfor, at man har forståelse for grundlæggende principper i et moderne demokrati, herunder system og ideologi der ligger til grund herfor.

Skiftet fra en kulturel semantik, hvor integration kommunikeres som lig med tilegnelse af danske værdier og normer, kan iagttages som et forsøg på at skabe kulturel ligestilling. Tanken indebærer, at det er op til hver enkelt borger frit at vælge sit eget kulturelle tilhørsforhold og kulturelle identitet - så længe de demokratiske værdier og pligter efterleves: *”Man kan altså godt blive 100% demokratisk medborger og samtidig have en anden religion end flertallet, en anden kultur end flertallet, et andet sprog end flertallet. Det betyder også at kravet om kulturel assimilation slet ikke er foreneligt med den tænkning vi har i et demokratisk samfund”* (Direktør for Job og Velfærd 2012). Der skabes en medborgersemantik, hvor kulturel frihed begrundes med henvisning til den personlige frihed, der anses som en fundamental værdi i vestlige, demokratiske samfund. På den ene side inkluderer semantikken, at etniske minoritetsborgere har frie muligheder i privatsfæren

ift. kulturel identitet, men omvendt ikke frie muligheder i den offentlige sfære. Her er der nogle demokratiske værdier og pligter, der skal efterleves for at blive demokratisk medborger. Samtidig iagttages et semantisk paradoks, idet den politiske ledelse på den ene side taler om, at man ikke skal tænke i kulturel assimilation, men samtidig kræver omstilling til en personlig frihed og rettigheder, der også indebærer pligter. Dermed er der også tale om en form for tilpasning.

Den politiske semantik er uklar ift., hvad der menes med demokratiske værdier: *"De demokratiske værdier rummer nogen af demokratiets frihedsrettigheder. Derfor rummer de både pligter og rettigheder. Vi har alle sammen nogen frihedsrettigheder, samtidig med at vi har pligt til at respektere alle andre borgers frihedsrettigheder"* (Formand for Beskæftigelsesråd 2012). Semantikken går ikke dybere ind i, hvordan systemet tillægger demokratiske frihedsrettigheder mening. Ifølge Gyldendals Ordbog er frihedsrettigheder: *"Fundamentale rettigheder, der skal sikre det enkelte menneske dets frihed. (...) Nogle frihedsrettigheder har politisk betydning, således ytrings-, forsamlings- og foreningsfriheden; andre beskytter den enkeltes personlige frihed og boligens ukrænkelighed"* (Gyldendal 2014). Meningen kan således spænde fra den enkeltes frihed til de politiske frihedsrettigheder, der særligt er i fokus i den politiske semantik. Der kommunikeres om pligter, der indebærer at borgeren udviser ansvar, og at de: *"(...) kan opføre sig ordentligt og at man er solidarisk over for hele det samlede samfund og ikke kun er solidarisk over for sig selv og sine nærmeste"* (Formand for Beskæftigelsesråd 2012).

Hermed lægges der vægt på samfundspligter, der indebærer ordentlig opførsel og solidaritet - både i relation til familien, men særligt til samfundet. DM indebærer således både nogle fundamentale rettigheder såsom personlig frihed, men også pligter der skal efterleves i den offentlige sfære: *"Det betyder, at hvis vi lever op til medborgerskabets demokratiske værdier og pligter, så har vi frie muligheder for at tro og tænke, for at vælge religion, for at vælge måde at leve på, for at vælge hvilken kulturel identitet vi vil have"* (Direktør for Job og Velfærd 2012).

Kommunikationen om demokratiske værdier og pligter lægger således vægt på et politisk og demokratisk fællesskab frem for et kulturelt fællesskab. Indersiden af iagttagelsen er et fokus på et politisk fællesskab. Man skal således være aktiv medborger, og i det ligger en antagelse om, at det er vigtigt at deltage i off. forpligtelser og i det sociale fællesskab. Ydersiden af semantikken lader kulturelle faktorer ude af syne, hvilket er et udtryk for, at det er umuligt at opretholde en enhedskultur i et multikulturelt samfund, hvor der uundgåeligt opstår værdikonflikter, hvilket stemmer overens med semantikken om personlig frihed. Det er umuligt for et system at rumme det multikulturelle samfunds kompleksitet. Derfor opstiller organisationen politiske rammer for forventnin-

ger til DM, og hvornår man er integreret medborger. For organisationen er det hensigtsmæssigt, fordi klare krav gør det muligt at kontrollere, hvem der efterlever kravene om DM, og hvem der ikke gør. Dette illustrerer det faktum, at kommuner har knappe ressourcer, der må anvendes bedst muligt. Ledelsen har således en stærk orientering mod det økonomiske funktionssystem med koderne betale/ikke betale.

Diskriminerende praksis

Det andet problemperspektiv, ledelsen identificerer, er indirekte diskrimination af etniske minoritetsborgere i systemet: *”Vi skal huske, at måden vi arbejder på, tit tager udgangspunkt i majoritetsbefolkningen – altså folk som dig og mig. Derfor er det meget svært for folk, der er anderledes eller føler sig anderledes at komme ind i vores system. De får ofte en oplevelse af, at de ikke får de rigtige svar eller den rigtige behandling og det gør, at de får et helt forkert forhold til vores kommune og de føler sig mere og mere marginaliserede i vores samfund”* (Formand for Beskæftigelsesråd 2012). Kommunikationen udgør et eksempel på, hvordan systemet selvreferentielt reflekterer over egen funktion ift. omverdenen, hvilket er en forudsætning for, at systemet kan udvikle sig selv. Der skabes en semantik om diskrimination, hvor der kommunikeres om manglende anerkendelse af minoritetsborgere. Der skelnes mellem majoriteten, som på den ene side modtager ”rigtig” behandling og på den anden side minoritetsborgere, der modtager ”forkert” behandling - og som dermed indirekte diskrimineres i systemet. Det indikerer, at systemet i refleksionen over egen funktion er nået frem til en erkendelse af, at den tidligere beskæftigelsesindsats ikke har formået at tilbyde den rette hjælp til etniske minoritetsborgere. Systemet iagttager selv fejlen, der skyldes, at organisationen er designet til at varetage problemstillinger særligt kendetegnende majoritetsbefolkningen. Den uhensigtsmæssige diskrimination kan opstå, fordi systemer producerer egne fiktioner om borgerne med dertilhørende forventninger. Funktionssystemer anvender personifikationer, så de kan håndtere borgerne kommunikativt og i praksis. Omvendt skaber det også stabilitet ift. borgerne, som ved, hvad de kan forvente i mødet med systemet (Åkerstrøm 2008: 58).

I et beskæftigelsessystem, hvor hovedparten af borgerne er etniske danskere, kan det være vanskeligt at håndtere minoritetsborgere, som besidder andre problemstillinger i forbindelse med at komme i beskæftigelse (sprog, religion, kultur etc.). Omvendt kan det også være vanskeligt for minoritetsborgere at vide, hvad systemet forventer af dem. En af konsekvenserne i forbindelse med diskrimination af minoritetsborgere i systemet er ifølge formanden for Beskæftigelsesrådet, at: *”Ulige muligheder vil skabe et splittet samfund, hvor vi kommer til at leve hver for sig og i vores egen verden. Det vil ikke på nogen måde bidrage til vores samfunds udvikling”* (Formand for Be-

skæftigelsesråd 2012). Der sker et tematisk skift, hvor der er fokus på at skabe lige muligheder for alle borgere i systemet uanset etnisk oprindelse. Dermed er ydersiden af iagttagelsen, at systemet ikke har formået at skabe lige muligheder for alle borgere og at det truer samfundets sammenhængskraft. Semantikken om lige muligheder begrundes også ud fra en målsætning om et solidarisk samfund, hvilket kun kan realiseres, når mennesker tilbydes lige muligheder for at udfolde sig. De lige muligheder skabes ved at behandle alle borgere forskelligt: *”Når vi siger, at vi vil praktisere ligebehandling, så er det fordi vi ønsker at give folk lige muligheder. Den eneste måde vi kan give folk lige muligheder, det er ved at behandle dem forskelligt”* (Formand for Beskæftigelsesråd 2012). Der kommunikeres om at skabe ligebehandling ud fra tanken om, at alle har forskellige forudsætninger og forskellige behov. Hjælp til borgere skal differentieres og tage udgangspunkt i den enkelte borgers forudsætninger for at blive demokratisk medborger. Semantikken inkluderer, at forskellighed skal anses som en styrke frem for en barriere. Denne iagttagelse åbner op for en enorm kompleksitet i det sociale arbejde, idet den stiller store krav til systemet, der skal rumme og anerkende forskellighed og dermed forskellige betingelser for hjælp ift. den enkelte borger. Semantikken er uklar ift., hvordan det er muligt at praktisere denne grad af forskelsbehandling i et ensrettet behandlingssystem. Der identificeres et paradoks, idet ledelsen samtidig beslutter at nedlægge specialindsatser, hvis hensigt hovedsageligt har været at ensrette: *”Når vi tidligere stødte på udfordringer eller særlige målgrupper, så har vi etableret nogle specialenheder og lavet specialindsatser. Det har vi også gjort ift. indvandrereprojekter og måske særligt der har vi gjort det. Der er bare lige det ved det, at det vi har gjort det var at tilbyde en indsats og har fortsat den med håb om, at indvandrerne skulle blive ligesom alle os andre – som majoriteten. Det er ikke en heldig måde at arbejde på og det er bestemt ikke en måde at vise respekt på. Ved at arbejde på den måde, så marginaliserer man en særlig gruppe”* (Arbejdsmarkedschef 2012). Ledelsen iagttagelse, hvordan det kan være uhensigtsmæssigt at behandle etniske minoritetsborgere som en særlig gruppe, og antager, at specialindsatser marginaliserer frem for at inkludere. Der bliver skabt mening i tidsdimensionen, da beslutningen begrundes med henvisning til assimilationstanken, hvor systemet ikke har udvist respekt og anerkendelse for forskellighed. Semantikken er paradoksal, da den på den ene side peger på, at der forekommer diskrimination i systemet, fordi hjælp er målrettet majoriteten, men omvendt ønsker at afskaffe særlige indsatser målrettet minoritetsborgere. Systemet forsøger at ophæve skellen mellem ”os og dem”, hvor minoritetsborgere ikke længere skal tilbydes særlige indsatser ift. andre borgergrupper. Løsningen er at inkludere minoritetsborgerne i de almindelige tilbud, der skal favne alle borgere og dermed nedlægge eksisterende speci-

alindsatser. Der sker en forskydning i socialdimensionen, hvor hjælpen fra at være orienteret mod særlige indsatser til etniske minoriteter nu rettes mod alle borgere.

Semantikken peger på, at det er muligt at "normalisere" etnicitet. Etniske minoritetsborgere skal behandles på lige fod med andre borgere, og dermed skal systemet skabe lige muligheder for deltagelse uafhængig af etnicitet. Semantikken inkluderer, at alle mennesker er forskellige og dermed har forskellige behov, men uafhængigt af kulturelle faktorer. Ydersiden af iagttagelsen er dermed et blik, der udelader betydningen af kulturel diversitet og dermed også forskellige behov knyttet til etnicitet, hvilket afspejles i beslutningen om at nedlægge specialindsatser ud fra en forventning om, at etniske minoritetsborgere kan inkluderes i de almindelige indsatser på lige fod med andre borgere.

Politisk iagttagelse af problemløsning

DM iagttages som en løsning på en uklar integrationspolitik som konsekvens af en uklar forståelse af integration. Den politiske definitionen på DM lyder:

"Indvandrere og deres efterkommere betragtes som integrerede i det danske samfund, når de har viljen, evnerne til og mulighederne for at fungere og udfolde sig som ligeværdige borgere på alle niveauer i den demokratiske velfærdsstat" (Integrationsråd 2011).

Definitionen opstiller nogle klare parametre for, hvad dvs. at være integreret borger i samfundet. Dermed sættes der også et klart skel for, hvornår man ikke er ligeværdig medborger, hvis man som borger ikke kan efterleve de krav, der stilles - fx ift. vilje og evner. Der stilles krav om, at etniske minoritetsborgere skal udvise vilje til at "være med" og besidde evnerne, hvorefter mulighederne tilvejebringes af systemet. Men der kan også ske en vekselvirkning mellem begreberne, som kan være vanskelige at håndtere i praksis. For at blive en integreret medborger skal borgeren besidde vilje, men også evne til at blive demokratisk medborger. Ydersiden af iagttagelsen forudsætter forventningen om, at nogle minoritetsborgere ikke besidder de efterspurgte parametre som vilje og evne.

Både vilje og evner er begreber, der i relation til det sociale arbejde har ændret sig over tid. Skellen mellem borgerens vilje på indersiden og uvilje på ydersiden stammer helt tilbage til 1800-tallet, hvor hjælp blev forbundet med grad af vilje. Der var allerede dengang fokus på den indre forfatning, hvor der blev skabt et skel mellem dem, som har vilje, og de fortabte. Dette skel afgjorde, hvorvidt der skulle tilbydes hjælp samt hjælpens karakter. I 1960erne og 1970ernes velfærdsplanlægning var det sociale arbejde hovedsageligt drevet af en stærk tiltro til videnskaben og mo-

derne fagekspertise: Fra at betragte sociale problemer som subjektive ift. vilje og indstilling, skiftede det til antagelsen om, at klienters tilstand kan registreres objektivt ud fra begreber som "funktionsdygtighed, "modstandsevne" etc. Der kom fokus på klientens *evner og behov*. I 1980'erne kom der et opgør med velfærdsplanlægningen, som mange mente umyndiggjorde og passiviserede klienterne. Udvikling af en aktiv socialpolitik havde til formål at give ansvaret tilbage til klienterne, og det sociale arbejde skulle hovedsageligt stimulere klienternes selvudvikling. Det princip er stadig gældende i nutidens sociale arbejde, hvor der atter er kommet fokus på klientens vilje, der på mange måder handler om at realisere borgers egen vilje (Villadsen 2005: 212-216). Fokus på minoritetsborgers vilje og evne understreger, at organisationen ønsker at finde løsningen på sociale problemer på individniveau. Der tales ikke om borgers evne til at modstå sociale begivenheder eller samfundsmæssige belastninger, men derimod om vilje til at gøre noget ved egen situation og borgers eget ansvar for at komme ud af ledighed. Det er borgers indre, der er det centrale styringsproblem.

Definitionen af DM udstikker således forventninger til borgerne, men opstiller også forventninger til systemet. Systemet skal levere lige muligheder med det formål at sikre, at etniske minoritetsborgere får samme rettigheder og muligheder som majoritetsbefolkningen. Der er her tale om et velkendt paradoks inden for det sociale arbejde, hvor systemet på den ene side skal stille muligheder til rådighed, men samtidig ikke må fratage borgeren ansvar for eget liv (ibid.)

Den sociale indsats

Da politikken DM får sin færd som et led i Viborg Kommunes nye beskæftigelsesindsats "det nye ståsted", bliver det besluttet, at DM skal udgøre den overordnede forståelsesramme i tilgangen til alle borgere. Beskæftigelsesindsatsens skifte bliver af den politiske ledelse beskrevet som et "paradigmeskift", fordi der sker en række ændringer ift. den hidtidige indsats.

Målet med den nye indsats er empowerment, der "*sigter mod at bringe borgernes ressourcer i spil og derved sikrer den danske velfærd*" (Viborg.dk 2013). Empowerment er en strategi, der har fokus på myndiggørelse og inddragelse, hvor borgeren træder i karakter i samfundet som medborger. Metoden er endnu et udtryk for, at ledelsen ønsker at finde løsninger på sociale problemstillinger på individniveau, hvor genstand for det sociale er arbejde er selvudvikling med fokus på borgers frie valg og egne ressourcer.

Det første skift i indsatsen drejer sig om sagsbehandlingen, hvor ansvaret i højere grad skal tilbage til borgerne: "*Borgeren inddrages aktivt i sagsbehandlingen ift. den beskæftigelsesrettede indsats.*"

Vi arbejder ud fra en coachende og individuel tilgang og har gennem digitale løsninger øget borgers tilgængelighed til viden og værktøjer til planlægning af egen indsats” (Viborg.dk - empowerment). Det besluttes, at coaching skal være den primære metode til at fremme DM. Begrebet coaching stammer fra sportens verden, hvor metoden bliver anvendt i jagten på gode resultater. Tanken er ikke blot at opnå bedre resultater, men også at udvikle en følelse af ejerskab i indsatsen, der styrker motivation og resultat (Guldager 2007: 9-10). Ifølge ledelsen betyder metoden i praksis, at: ”Borgeren skal have lov til at tænke sig om. Vi skal blive dygtigere til at agere som konsulenter og ikke som myndighedsforvalter” (Arbejdsmarkedschef 2012). Socialarbejderen skal ikke agere myndighedsforvalter, men som konsulent. Arbejdet består i at fastholde kursen mod borgerens eget definerede mål, men samtidig skabe rum til refleksion undervejs, da det er gennem refleksion, at ny indsigt og erkendelse opnås.

Det andet skift i tilgangen til borgerne er et tiltag, kommunen har søgt om at afprøve i relation til frikommuneforsøget. Det omhandler afbureaukratisering af jobcenterets indsats ift. bl.a. kontaktforløb og aktivering. Hensigten er, at borgerne i højere grad skal inddrages i planlægningen af aktiviteter, der skal iværksættes for at nå borgerens eget beskæftigelsesmål. Det betyder også, at der ikke er nogen faste regler for, hvornår socialarbejderen skal kontakte den enkelte borger, og at kontakten kan finde sted telefonisk. I forlængelse heraf beslutter ledelsen også, at der i beskæftigelsesindsatsen skal være mere fokus på det endelige resultat frem for processen: *”Der er behov for større fleksibilitet i procesreglerne om samtaleafholdelse og aktivering. Måling og overvågning kan i højere grad ske ift. resultater af indsatsen” (Beskæftigelsesråd 2011).* Det er således vigtigere at fokusere på effekten af indsatsen frem for processen dertil. I praksis betyder det, at socialarbejderne får øget frihed til at håndtere den enkelte borger, men omvendt stilles der krav om, at friheden forvaltes inden for systemets rammer, og de formår at skabe resultater.

Det sidste tiltag omhandler øget borgerinddragelse bl.a. ved hjælp af øget digitalisering, så borgerne selv kan søge muligheder i systemet (Beskæftigelsesråd 2011). Den form for indsats kræver, at borgerne kan håndtere it og formår at navigere rundt i det digitale medielandskab. Heri ligger en forventning om, at de fleste borgere kan håndtere it. Konsekvensen er, at borgere, der ikke formår at begå sig i det digitale medielandskab, får sværere ved at deltage aktivt i eget forløb. Initiativet understøtter styringsstrategien om empowerment og bygger på princippet om hjælp til selvhjælp, der handler om at fremme selvvirksomhed ved at stimulere borgernes egne initiativer. Deri ligger en antagelse om, at det ikke er gavnligt at tvinge pligter og normer ned over borgeren, men at borgeren selv skal tage aktivt ansvar for sin egen livsførelse (Villadsen 2004: 133).

Refleksion: Betingelser for hjælp/ikke hjælp

I den politiske semantik er der fokus på at skabe demokratisk ligestilling i form af lige muligheder for deltagelse, men også kulturel ligestilling ved at lade den kulturelle identitet ude af syne. Det betyder på den ene side, at der siges farvel til nogle krav, som ifølge ledelsen har været vanskelige at definere og måle. DM bliver resultatet af en refleksions- og selektionsproces, hvor der opstilles specifikke krav om, hvornår man er demokratisk medborger. På den anden side betyder de klare krav, at det bliver lettere for systemet at fokusere og målrette betingelserne for hjælpen. Det kan derfor også medvirke til, at hjælpen bliver mere effektiv, eller i hvert fald at det i højere grad bliver muligt at måle effektiviteten af integrationsindsatsen. Omvendt kan de klare parametre, for hvornår man er medborger, lettere føre til eksklusion af borgere, der ikke kan efterleve kravene.

Samtidig skal der skabes lige muligheder gennem individuel forskelsbehandling. På den ene side åbner denne semantik op for omfattende kompleksitet, hvor det er op til den enkelte socialarbejder frit at forvalte denne forskelsbehandling. I relation til hjælp/ikke hjælp kan det føre til spændende og anderledes løsninger på integrationsproblemer. Omvendt foretager det politiske subsystem en selektion i kraft af beslutningen om, at etniske minoritetsborgere skal inkluderes i almindelige indsats. Hjælp er ikke at give minoritetsborgere særbehandling i form af specialtilbud, men at inkludere dem i almindelige tilbud. Den beslutning stiller krav til socialarbejderen, som skal rumme og tackle forskellighed, men samtidig inkludere minoritetsborgere i de almindelige indsats.

De nye tiltag i den sociale praksis opstiller nye betingelser for hjælp/ikke hjælp. Coachingmetoden skal motivere borgeren til selvstændig stillingtagen, men stiller krav til borgernes refleksionsevne, der i relation til Luhmann skaber forandring. Coaching kan således åbne for nye former for hjælp, der ellers ikke kommer i spil, hvis det kun er systemets egne hjælpeindsatser, der bliver stillet til rådighed. Samtidig giver nye krav om kontakt og aktivering øget frihed til både socialarbejder og borger, og der skabes forudsætning for større tillid mellem system og borger. Dermed opstår et øget handlerum, hvor borgeren selv får mere ansvar for at finde og vælge den rette hjælp. Det ændrede fokus på mål frem for proces medvirker til at styrke et tillidsfuldt samarbejde, fordi kontrollen mindskes, og borgerne selv får mulighed for at byde ind med løsninger. De nye betingelser for hjælp forudsætter dog, at borgerne har både evne og vilje til at tage ansvar for eget liv og forvalte sin frihed.

2. Integrationsteamets iagttagelser af demokratisk medborgerskab

Integrationsteamet udgør et subsystem i organisationen med en særlig problemhorisont, der er specialiseret inden for integration af etniske minoritetsborgere. Deres funktion er at varetage de komplekse problemstillinger, der gør sig gældende for etniske minoritetsborgere og hjælpe dem til deltagelse i samfundet på forskellige niveauer.

Iagttagelse af integrationsproblemer

Integrationsteamet iagttager integration af etniske minoriteter ud fra to parametre, der består af en skelnen mellem den offentlige og private sfære:

A: For mig er det, at man kan deltage på lige vilkår uden at blive som os andre. Man har lov til, som C siger, at være som man vil, når man er hjemme. Så længe man har mulighed for at deltage på lige vilkår med os andre ude i samfundet. Altså at man kan være med på arbejdsmarkedet, at man kan være med til de sociale ting.

C: Social deltagelse.

A: Social deltagelse ja. Med børn og sådan noget.

Integrationsteamet kommunikerer om integration ud fra et fokus på ydre forhold, hvor etniske minoritetsborgere forventes at deltage i samfundet gennem arbejde og overholdelse af forskellige sociale forpligtelser fx børn. I lighed med den politiske semantik er der altså fokus på offentlige forpligtelser frem for kulturelle forhold i privatsfæren, men det viser sig ikke altid at være muligt at gennemføre i praksis.

Manglende forståelse for samfundet

Integrationsteamet iagttager et problem, fordi det kan være vanskeligt for etniske minoritetsborgere at forstå og dermed orientere sig i "systemet", der er synonym med det offentlige hjælpesystem. De har derfor svært ved overskue betingelserne for hjælpen, og hvor de skal henvende sig for at modtage hjælp. I citatet kommunikerer der om, hvordan det kan være svært for en familie at gennemskue hjælpesystemet:

C: Ja og også ift. familierne, for de aner jo ikke, hvorfor det er A der er på ift. beskæftigelse, og så er det B ift. praktik. Og så er det E, når mit barn starter i skole. Altså det er bare forvirrende.

A: Og så er det sundhedsplejersken, når man er lille, og det er C, hvis man har nogle spørgsmål til børnene osv. Det er svært for dem, at komme ned i det her system, hvor der er så mange mennesker, som har en

meget lille funktion. Fordi vi er primære socialarbejdere. Så hver gang der er et eller andet, så kommer de til os, når der er nogle problemer, og det er uanset hvad det er. Det kan være nogle problemer med skolen, det kan være problemer med politiet, det kan være problemer med alle mulige ting. Så kommer de med den tro, at "det løser min socialarbejder". De kan have svært ved at finde ud af, hvordan systemet hænger sammen.

Integrationsteamet kommunikerer om etniske minoritetsborgeres vanskeligheder ved at navigere rundt i de forskellige subsystemer i det kommunale hjælpesystem og samfundet som helhed. Socialarbejder C iagttager Integrationsteamet, der ligesom samfundet er differentieret i mange funktionssystemer, der hver især varetager et særligt aspekt i integrationsindsatsen. En familie med forskellige problemstillinger vil typisk have kontakt med forskellige subsystemer, og det er særligt for nye borgere vanskeligt at begribe sammenhængen, som nødvendigvis ikke er der. Konsekvensen er ofte, at de søger hjælp hos den primære socialarbejder ift. komplekse problemstillinger, der varetages af andre subsystemer. Socialarbejderne iagttager selv, hvordan hjælpesystemet er differentieret, og hvordan de hver især i Integrationsteamet besidder en lille funktion. Det besværliggør betingelserne for hjælp og forlænger processen, da de først må finde det rette system at henvise til. Socialarbejder A tillægger sig selv en koordinerende funktion, der må varetage flere komplekse problemstillinger og skabe strukturelle koblinger til de andre subsystemer (fx familiesystemet eller uddannelsessystemet).

Etniske minoritetsborgere iagttages desuden som en gruppe, der har stort behov for information og forklaring for overhovedet at deltage som aktive borgere i systemets hjælpeforanstaltninger:

D: Der ligger meget forklaring fra vores side om, hvordan hele samfundet er bygget op, og hvorfor det er så vigtigt at blive en del af samfundet. Og det gælder hele vejen rundt. Der er rigtig meget forklaring fra vores side. Hvorfor det er så vigtigt, at de deltager og kommer derud, hvordan hele det økonomiske system hænger sammen, og hvordan vores system inden for kommunen hænger sammen. Det er rigtig, rigtig vigtigt at få forklaret de her for borgere. Ellers forstår de simpelthen ikke, hvorfor de skal ud i praktik eller skal i praktik uden at få nogle ekstra penge for det. Det er helt naturligt i vores øjne, men det kan de ikke forstå, at det er vejen til erfaring, og du skal have noget erfaring, før du kan komme ud på en rigtig arbejdsplads og tjene nogle rigtige penge.

Integrationsteamet kommunikerer om behovet for information som afgørende i arbejdet med etniske minoritetsborgere. Derfor er en af hjælpesystemets funktioner at bearbejde og fjerne uhensigtsmæssige eller forvrængede opfattelser. Det er vigtigt, at minoritetsborgere får en forståelse for samfundet og samfundets delsystemer for fx at blive integreret på arbejdsmarkedet. Socialarbejder D henviser til det økonomiske system som en vigtig faktor i systemets omverden, fordi

forudsætningen for hjælp er, at minoritetsborgerne opfylder betingelserne for kontanthjælp. Kommunikationen lægger vægt på det væsentlige i deltagelse ved at *"blive en del af samfundet"* gennem uddannelse og arbejde. Semantikens yderside efterlader en antagelse om, at ikke-deltagelse er lig med passiv forsørgelse. Kommunikationen indikerer samtidig, at medborgerskab, der ideelt set er noget individet besidder, i praksis skal erhverves gennem læring om samfundet. De skal erhverve sig *"erfaring"* med den danske arbejdskultur, inden de kan komme i beskæftigelse. Informationen må derfor være tydelig og forklaringerne fyldestgørende fra start, ellers opstår der misforståelser mellem system og borger, hvilket kan få den konsekvens, at minoritetsborgerne ikke forstår målet med hjælpen - som er at få dem i beskæftigelse.

Misforståelser er oftest synlige hos minoritetsborgere, der har opholdt sig i Danmark over en længere årrække og har en misforstået opfattelse af systemet, hvilket forårsager nederlag:

A: Nu sidder jeg med mange af de gamle sager, hvor de har været igennem integrationsperioden i tre år og så aldrig er kommet videre og så måske er dukket op efter 8 år og sådan nogle ting der. Mange af dem har jo meget fokus på det, at de har fået så mange nederlag igennem systemet her, og de har meget meget svært ved at have fokus på de muligheder, der ligger fremadrettet. Og når jeg egentlig begynder at kigge og sidde og forklare dem systemet, forklare dem hvordan det hele det foregår, så er der rigtig mange ting, der falder på plads. Ting der er sket. Og derfor synes jeg nemlig, at det her med at forklare, hvordan tingene de hænger sammen, det er vigtigt fra dag et af, for så har vi ikke den mængde, som sidder efter mange år.

E: Jeg tænker, at der mangler en forventningsafstemning, for vi snakker også om nogle forestillinger, der er urealistiske, og jeg sidder og tænker "hvor kommer de fra" kontra at der så går lang tid - 5-7-8 år, hvor man så kan begynde at kigge tilbage. Hvis man får en god forklaring, så forstår man først der.

Integrationsproblemet bliver kommunikeret som en konsekvens af nederlag i systemet, der medfører at minoritetsborgere ikke kommer videre i systemet efter integrationsperioden på tre år. Dette udgør en begrundelse for hjælp, fordi etniske minoriteter som konsekvens af nederlag i systemet bliver iagttaget som sårbare og uden tillid til sig selv eller systemet. Der bliver skabt mening i tidsdimensionen, da årsagen til misforståelser skal findes i fortiden. Dette udgør en hindring for kommunikationen og dermed for hjælpen fremadrettet. Integrationsteamet iagttager et fremadrettet hjælpebehov i form af øget information og forventningsafstemning mellem system og borger. Den minimale information skaber frustration, når borgerne ikke ved, hvad der forventes af dem, hvilket kan resultere i modvilje mod systemet. Hvis minoritetsborgere finder hjælpen unyttig og ikke kan se meningen med den, kan det udgøre en barriere for hjælpen. Ifølge Integrations-

teamet er konsekvensen, at systemet utilsigtet skaber passive klienter, der er afhængige af hjælp. Det er stik i mod hjælpesystemets hensigt, der er at skabe aktive medborgere.

Anderledes kulturelle værdier og dannelse

En anden problematik, Integrationsteamet iagttager, er minoritetsborgernes anderledes kulturelle baggrund, når det fx gælder værdier og dannelse. Modsat den politiske semantik har de kulturelle faktorer betydning for hjælpen. Integrationsteamet iagttager nogle grundlæggende problemstillinger, der kendetegner etniske minoritetsborgere:

B: Sproget er jo gennemgående

Alle: *Ja*

A: Men jeg tror, at der er nogen ting, som generelt er gennemgående blandt vores buthanesere, fordi de kommer fra en flygtningelejr samme sted. Hvis man sådan er mere specifik i etniske minoriteter og grænser dem lidt mere ind, så kan man måske finde nogle ting, som er sådan lidt generelt.

C: Men jeg tænker da også, at der er nogle grundlæggende værdier, der er anderledes.

D: Mmm.. Værdier og samfundsforståelse.

C: Vi kræver lige, at de skal komme 100 år frem på meget meget kort tid. Nu min far han er også araber, og jeg kan jo se, at sådan som han tror, de lever, der hvor han kommer fra, det gør de jo ikke. Det har jo også udviklet sig, men det går bare langsomt.

I citatet kommunikerer Integrationsteamet om minoritetsborgere som borgere med anderledes værdier og samfundsforståelse. Socialarbejder A iagttager, at der kan udledes noget generelt, hvis man ser på specifikke etniske minoritetsgrupper. Iagttagelsen udgør en særlig modsætning mellem afgrænsning af det specifikke og identifikationen af noget generelt, hvilket indikerer at der er generelle problemstillinger knyttet til visse etniske minoritetsgrupper med samme oprindelse. Ofte bliver alle etniske minoritetsgrupper skåret over en kam, uden at der bliver taget hensyn til interne forskelle, der findes mellem de forskellige minoritetsgrupper (Horst 2010: 35). Mening skabes i socialdimensionen. Etniske minoriteter iagttages som borgere med andre værdier end de vestlige demokratiske, hvorfor processen til DM kan være langvarig:

C: (...) jeg tænker også, at der er noget kulturelt i det. Den måde de lærer på, det ligger i opdragelsen. Hvis man går i skole i Syrien, så er det kæft, trit og retning og læreren fortæller, hvad de skal, og det er udenadslære. Hvor vi her i Danmark, fra de er helt små, faktisk giver dem medbestemmelse og har fokus på det.

B: Og det ser vi jo hele vejen op. Også når de skal ud at have et arbejde, eller når de skal i praktik, så siger de også "du bestemmer", "hvad synes du?". De er slet ikke vant til den der cirkulære tænkning. De tænker meget mere "jeg skal have noget, så jeg kan tjene nogle penge". Derfor har de ofte også prøvet mange forskellige ting. Men det er jo meget spændende med den der demokratiske proces, netop ift. den gruppe, som jo ikke har det i deres opdragelse.

A: Og hvor det er en stor udfordring for dem at tage initiativ selv. Det tænker jeg også ligger i ansvarlighed. Det er, at man selv kan se, hvad der er bedst for en, og så tage initiativ ud fra det, men hvis man som fx på en arbejdsplads ikke er vant til at tage initiativ – at det ikke er noget man normalvis må tage – så er det jo en lang proces at komme derhen.

Der skabes en semantik om etniske minoritetsborgere, der ud fra socialdimensionen tillægges fundamentalt anderledes værdier og normer end etniske danskere. Der skelnes mellem os/dem, hvor der bliver skabt et modsætningsforhold mellem danske/vestlige forhold kontra mellemøstlige/diktaturlignende forhold med fokus på udenadslære frem for medbestemmelse. I Integrations-teamets semantik tillægges kultur således stor betydning i arbejdet med etniske minoritetsborgere. Indersiden af iagttagelsen inkluderer etniske minoriteter som borgere, der er opdraget i autoritetstro samfund med fokus på udenadslære, og som dermed har svært ved at håndtere principper som medbestemmelse og demokrati. De iagttages som borgere, der ikke mestrer "cirkulær tænkning", hvilket er et begreb, der sættes i modsætning til minoritetsbørgeres autoritetstro opdragelse. Det medvirker til, at de ikke er i stand til at reflektere over egen situation og muligheder, fordi de endnu ikke har lært grundlæggende demokratiske principper. Samtidig kommunikerer Integrationsteamet også om minoritetsborgere som borgere, der har vanskeligt ved at tage selvstændigt initiativ og ansvar, der er efterspurgte kvaliteter hos en demokratisk medborger. Demokratiseringsprocessen begynder for hovedpartens vedkommende fra bunden, hvor Integrationsteamets funktion er at hjælpe minoritetsborgerne til demokratisk dannelse ved at lære dem om vestlige værdier. Dermed bliver der skabt en semantik om minoritetsborgere som potentielt ikke-aktive medborgere, der formår at tage ansvar for eget liv gennem deltagelse i demokratiske processer.

Integrationsteamet opererer hovedsageligt ud fra hjælpesystemets koder hjælp/ikke hjælp. Semantikens blinde plet er, at der også findes velfungerende minoritetsborgere, der let kan tilpasse sig vestlige forhold og integrere sig i forskellige samfundsinstitutioner uden problemer. Forklaringen på, at dette blik udelades, er, at de borgere, som Integrationsteamet typisk møder i systemet, oftest ikke er velfungerede borgere, men borgere der har behov for hjælp for at kunne deltage og blive en del af fællesskabet. Dermed producerer Integrationsteamet selv blinde pletter i kraft af

sin funktionelle kobling til hjælpesystemet, der bliver afgørende for, hvad de ser og ikke ser. Systemet kommer således til syne gennem den semantik, der produceres.

Iagttagelser af løsninger på integrationsproblemet

I nedenstående analyseres de løsninger på integrationsproblemet, som Integrationsteamet iagttager. De forskellige løsninger er opdelt efter forskellige hjælpeforanstaltninger, der tager udgangspunkt i konkrete problemer eller forhold, som etniske minoritetsborgere skal lære at mestre i processen mod DM.

Hjælp i form af tilbud

Hjælp i form af tilbud er en hjælp til etniske minoritetsborgere, så de kan komme på "niveau", fordi: "(...) de har jo nogle særlige behov for at komme på niveau, så de har en forståelse og indsigt, ligesom danskerne har det" (Socialarbejder B). De forskellige tilbud skal således kompensere for manglende forståelse og indsigt i system og samfund, så etniske minoritetsborgere kan deltage på lige fod med majoriteten. Den hjælp, som minoritetsborgere får i form af tilbud, er de seneste år minimeret pga. politisk beslutning om nedlæggelse. Derfor iagttager Integrationsteamet vanskeligheder ved at tilvejebringe relevante muligheder ift. minoritetsborgernes ønsker og evner, hvorfor viljen til at modtage hjælp sommertider mindskes eller helt forsvinder:

A: *Jeg synes så ikke altid, at Viborg Kommune kan honorere den motivation, fordi de tilbud vi har til dem, når de lige kommer, måske ikke helt ... hvad skal man sige ...*

B: *Matcher?*

A: *Ja, ikke helt matcher... Altså det er meget sprogskole, og det er korte dage, og mange af dem vil gerne bare ud og arbejde, når de kommer, og det har vi ikke rigtig nogen tilbud om.*

Ifølge Integrationsteamet er det typisk ikke viljen til at blive selvforsørgende, der er fraværende, men derimod manglende relevante tilbud, der understøtter motivationen for særligt at komme ud på arbejdsmarkedet. Derfor iagttages hjælp i stort omfang som afhængig af Integrationsteamets egen kreativitet:

D: *Vi er jo kreative det er vores største force (griner)*

A: *Men i en kommune, så er økonomien jo altid et problem. Så det er jo noget af det, der bliver kigget på også ift., at man valgte at spare det vi kaldte flygtninge. Vi havde sådan et afklaringsprojekt for flygtninge, som vi bare kaldte flygtningeprojektet, hvor der var et afklaringsforløb af de dårligste flygtninge. Og det valgte man at spare væk, for det kunne ikke betale sig mere. Vi har også haft Sønder Gaya som tilbud og*

Boruplund og sådan noget, som også var nogle specialrettede tilbud til flygtninge og indvandrere med traumer, og det er også dyre tilbud, fordi der er meget personale tilknyttet og knap så mange mennesker og det er nogen af de ting, som man har valgt at spare væk i inklusionens tegn. Også fordi vi måske ikke har haft så mange til de tilbud, så de mere specialrettede tilbud, de er blevet lukkede og så er det, at vi må strikke sammen efter bedste evne.

I kommunikationen om forskellige hjælpetilbud skabes mening i tidsdimensionen før/efter, hvor de særlige hjælpetilbud målrettet etniske minoriteter er sparret væk med begrundelse om øget inklusion. I forklaringen på lukningen henvises der til det økonomiske system med koden beta-le/ikke betale, hvilket viser at det økonomiske system er en vigtig del af Integrationsteamets omverden. Samtidig iagttager socialarbejder A nedlægningen af specialtilbud ud fra en erkendelse af, at behovet hidtil ikke har været stort pga. et begrænset antal etniske minoritetsborgere i kommunen. Komplexiteten, der opstår i form af etniske minoritetsborgeres forskellige behov for hjælp, skal derfor varetages af Integrationsteamet, der kommunikerer, at hjælpen er betinget af, hvorvidt de selv er i stand til at "strikke" løsninger sammen. Endvidere iagttager socialarbejderne grunden til lukningen af specialtilbud til etniske minoriteter som et forsøg på at skabe ligestilling:

A: Jeg tror, at man på et tidspunkt i inklusionens gode tanke har besluttet sig for, at man måske skulle forsøge i højere grad at ligestille udenlandske borgere med danske borgere.

C: Jamen, jeg synes da også på beskæftigelsesområdet – alle de aktiviteter der var – der er da heller ikke ret meget mere.

A: Nej, altså vi har tidligere haft aktiveringstilbud, der var rettet mod flygtninge og indvandrere. Det har vi ikke mere. Det eneste, vi har tilbage, det er sprogskolen. Der var også en overgang snak om, at vi skulle nedlægge Integrationsteamet som enhed, og så skulle vi fordeles ud på alle de andre afdelinger, og vores sager skulle fordeles. Men det besluttede man sig for ikke at gøre, fordi der var så meget specialviden i teamet. Det mente man alligevel var dumt.

Integrationsteamet iagttager, hvordan tidligere indsats målrettet etniske minoritetsborgere er nedlagt ud fra en politisk vision om ligestilling af alle borgere. Iagttagelsens yderside er, at minoritetsborgere potentielt ikke er ligestillet, men at de via specialindsatser skal på "niveau" med majoriteten. Der skabes mening i tidsdimensionen før/efter, hvor der sker et semantisk brud i den sociale indsats, der skifter fra et særligt fokus på etnicitet i form af specialindsatser til et fokus på "normalisering" af etniske minoriteter, der skal inkluderes i almindelige indsats. Således sker der også en forskydning i den saglige dimension. Den tidlige og saglige forskydning sker med henvisning til den politiske beslutning om at nedlægge specialindsatser, hvorfor politiske beslutninger

iagttages som en vigtig del af systemets omverden. Samtidig iagttager Integrationsteamet sin egen funktion som særlig, og der iagttages et paradoks: Ledelsens beslutning om at fjerne specialtilbud, og altså nedprioritere etnicitet ud fra tanken om at etniske minoritetsborgere kan inkluderes i almindelige tilbud, strider imod beslutningen om at bevare Integrationsteamet som en særlig hjælpefunktion specialiseret i etniske minoritetsborgere. Det er en politisk anerkendelse af, at minoritetsborgere har særlige problemstillinger, der medfører kompleksitet. Måden at reducere kompleksiteten er ved at oprette Integrationsteamet som et særligt subsystem, der varetager integration. Samtidig sker der dog en kompleksitetsstigning i Integrationsteamet, der skal reflektere over håndteringen af komplekse integrationsproblemer. Beslutningen betyder i praksis, at der stilles store krav til Integrationsteamet, der både skal rumme minoritetsborgere med særlige problemstillinger og samtidig skal finde på nye løsninger, der ikke allerede eksisterer.

Det viser sig i praksis, at beslutningen om inklusion i almindelige tilbud skaber et skel mellem ressourcestærke/ressourcesvage minoritetsborgere, fordi ressourcevage minoritetsborgere med psykisk eller fysiske vanskeligheder har svært ved at begå sig i almindelige tilbud. Løsningen bliver, at disse borgere bliver henvist til de mest relevante tilbud, hvilket ofte er sprogskolen, hvor der er retskrav på tre års sprogundervisning. Integrationsteamet anskuer det som bedste løsning, fordi minoritetsborgerne skal imødekomme kravet om et vist danskniveau, inden de kan deltage i en uddannelse eller på arbejdsmarkedet, men sprogskolen tilbyder også en "beskyttet" kultur:

A: Sprogskolen er en form for subkultur, hvor der er mange forskellige kulturer, og de er vant til at have med fremmede kulturer at gøre. Når de så kommer på arbejdsmarkedet, hvor det er ren dansk kultur de fleste steder, der er det virkelig, at man rigtig kan se det, tænker jeg. Der hvor det er svært for dem at tage initiativ selv.

Sprogskolen iagttages som en form for "subkultur", der har kendskab til målgruppen, og som tilbyder en beskyttet tilværelse, hvor der ikke stilles de samme krav som på arbejdsmarkedet. Et tilbud der rummer de mest udsatte borgere. Integrationsteamet iagttager dog også, hvorledes sprogskolens subkultur kan være en barriere for målet om integration og et aktivt medborgerskab, fordi det kan hæmme borgernes initiativ:

B: Altså, vi arbejder meget intenst på og få nogle virksomheder med og et samarbejde med sprogskolen, så de bliver virksomhedsorienteret fra start.

Interviewer: *Altså, så de kommer ud i beskæftigelse og dermed bliver integreret?*

B: *Ja. Fordi man kan sige, at lige nu der får de kontanthjælp for at gå i skole. Der er ikke ret mange danskere der får kontanthjælp for at gå i skole, de får SU. Og de bliver vænnet til et system, hvor de har lange ferier ...*

Kommunikationen understreger, at der i Integrationsteamet er et stærkt fokus på integration via arbejdsmarkedet, og at minoritetsborgere bliver selvforsørgende. Der iagttages et paradoks, fordi sprogskolen som det mest anvendte tilbud til etniske minoriteter samtidig kan udgøre en barriere for målet om DM. Integrationsteamet kommunikerer om, at sprogskolens subkultur er med til at tillægge etniske minoritetsborgere vaner, der er uhensigtsmæssige og ikke stemmer overens med de krav, der stilles på arbejdsmarkedet, fx vaner med lange ferier og korte arbejdsdage. Løsningen er, at de skal være virksomhedsrettede fra start. Der bliver skabt mening i socialdimensionen os/dem, hvor det efterspørges, at virksomheder påtager sig et ansvar for integration. Hjælpen er derfor i høj grad betinget af omverdenen, fordi den forudsætter, at virksomheder åbner for kompleksiteten og dermed øger muligheden for at inkludere etniske minoritetsborgere på en arbejdsplads.

Integrationsteamet iagttager også andre begrænsninger i tilbuddet om sprogskole. Nogle minoritetsborgere har hverken evne eller overskud til at tilegne sig det danske sprog, men alligevel visiteres de til sprogskole i mangel på bedre tilbud:

C: *(...) jeg har fx en familie, hvor mors evne er på et lille sted. Hendes forståelse af det danske system er meget lille. Og hun har samtidig et barn, der har haft noget sygdom, men også skal gå i skole. Og så synes jeg det... og samtidig så bliver hun presset til, at hun skal på sprogskole, og hun skal det og det, men der er bare så meget i hjemmet, og det synes jeg kan være en barriere og svært at arbejde med.*

Interviewer: *Har hun så andre kompetencer, man kan arbejde med?*

C: *Ja, men de passer ikke ind i den ramme der er i kommunen.*

E: *Nej, de passer ikke ind i kassen.*

C: *Hun kan ikke bare få et skånejob*

B: *Nej, fordi så skulle man jo have en pension.*

C: *Så skal hun ikke tænke på at blive sanktioneret henne i sprogskolen fordi at.. kan I følge mig?*

E: *Sagtens..*

C: *Det bliver så tungt, og vi ved jo alle sammen om hun så går 15 år på sprogskole, så lærer hun aldrig dansk, og hun går på hold 100⁵.*

⁵ Hold 100 er en specialklasse på sprogskolen. Niveaueet svarer til 0. klasse og er for borgere, der ikke kan gå på dansk-niveau 1 (laveste niveau). Det højeste er danskniveau 3.

Socialarbejder C udtrykker frustration over arbejdet som hjemmehosser, hvis primære opgave er at hjælpe etniske minoritetsfamilier med at få hverdagen til at hænge sammen, og derfor primært orienterer sig mod familiesystemets koder omsorg/ikke omsorg. Iagttagelsen indebærer dels frustration over et systempres, hvor forskellige hjælpesystemer modarbejder hinandens mål om inklusion (jf. beskæftigelsessystemet og familiesystemet). Samtidig viser iagttagelsen også en frustration over, at systemet ikke kan rumme borgerne, fordi der ikke er flere relevante tilbud. Ifølge socialarbejder C har borgeren ikke gavn af sprogskolen, og mødepligten hæmmer snarere borgerens evne til at tage vare på sin familie. Det er altså ikke kun forholdet mellem mor og børn, der er i spil, men et tredelt forhold mellem mor, børn og samfund. Systemet stiller forventning til at borgeren kan tage vare på sin familie, men også deltage i offentlige forpligtelser som uddannelse og beskæftigelse. Da det ikke er muligt for den pågældende borger, opstår der en barriere for DM. Sprogskolen bliver en form for parkering af borgeren, fordi der ikke er anden hjælp at tilbyde. Borgeren må dog efterleve beskæftigelsessystemets krav for at opfylde betingelser for kontanthjælp. Denne risiko for sanktion iagttages i kommunikationen som det modsatte af hjælp.

Hjælpen begrænses af systemerne i omverden

Integrationstemaet iagttager hjælpesystemets mulighed for tilbud som begrænset, men samtidig begrænser systemets omverden den hjælp, de kan tilbyde borgerne:

D: (...) jeg tænker også at en vigtig faktor, som vi ikke rigtig har været inde på endnu, det er arbejdsmarkedet i det hele taget. Hvad kan arbejdsmarkedet rumme, hvad skal de rumme, hvad er mulighederne derude?

B: De fungerer (tænker)... De fungerer godt, hvis det er nogle enkle processer. Men det er jo ikke blevet nemmere, fordi arbejdsmarkedet er blevet mere professionaliseret. Altså langt de fleste jobs kræver en uddannelse, og det har vores jo ikke ... Øh stort set ikke.

A: Men jeg tænker også, at noget af det, der ligger i det, det er, at vores aktiveringstilbud som det ser ud nu, har ikke så meget viden om andre kulturer, om folk med traumer og sådan noget.. jeg synes på nogen områder ikke, at de er så gearret til ... Altså dem vi sådan lige bruger mest, er ikke så gearret til det, fordi det baserer sig også meget på holdundervisning, og det kan man jo ikke så godt følge med i, hvis ikke man er så god til sprog. Så kan du jo ikke finde ud af, hvordan man skriver cv ved bare at sidde og kigge op på en tavle, hvor det bare går stærkt, og folk skriver og sådan noget. Jeg vil sige, at det der fungerer bedst, og det der bringer folk længst, det er når det er vores egne jobkonsulenter – altså B og hendes kollegaer, der ligesom får dem ud i praktikker, fordi de har så stort et forhåndskendskab til, hvad målgruppen er og fra erfaring ved, hvad problematikkerne kan være ved at komme ud på en arbejdsplads. Plus, at I holder langt tættere opfølgning med det, end man gør mange andre steder – det er mit indtryk.

Kommunikationen skaber mening i socialdimensionen, hvor systemets omverden ikke iagttages som rummelig ift. at inkludere minoritetsborgere og den kompleksitet, det medfører. Iagttagelsen begrundes i et højteknologisk arbejdsmarked, der stiller krav til arbejdstagerens kompetencer i form af fx uddannelse, som minoritetsborgerne sjældent kan imødekomme. Integrationsteamet kommunikerer om arbejdsgivers mangel på viden og kulturel forståelse som en udfordring for inklusion af minoritetsborgerne på arbejdsmarkedet. Praktik iagttages som den bedste hjælp ift. målet om inklusion på arbejdsmarkedet, idet borgerne bliver en del af en dansk arbejdskultur og lærer, hvilke forventninger der stilles til dem. Samtidig lærer virksomheden borgeren at kende, hvilket kan øge mulighederne for et senere job.

Desuden inkluderer kommunikationen, at der er behov for en specialiseret viden i arbejdet med etniske minoriteter. Ifølge Integrationsteamet er der ikke plads til særhensyn i de almindelige tilbud, hvilket er en konsekvens af, at omverdenens systemer sikrer deres egen effektivitet ved en selektion af muligheder og dermed reduktion af kompleksitet. Derfor er tilbuddene målrettet majoritetens behov, og etniske minoriteter skal kunne deltage på lige fod med majoriteten for at profitere af hjælpen. Integrationsteamet kommunikerer vigtigheden af deres egen funktion i integrationsindsatsen, fordi de tilbyder en håndholdt og målrettet indsats, der skaber resultater ift. målet om inklusion på arbejdsmarkedet.

Jobkonsulenternes funktion iagttages som brobygger mellem borger og virksomhed. De skaber en strukturel kobling mellem to systemer, der orienterer sig mod forskellige koder og irriterer kommunikationen, hvilket åbner op for forandring. Integrationsteamet arbejder både på at skabe rummelighed hos borgeren såvel på arbejdsmarkedet:

A: Jeg arbejder primært med borgerens forståelse af det, for hvis ikke man vil arbejde med svinekød, så er det måske ikke super realistisk at blive kok i Danmark. Så må man finde sig et andet erhvervsområde, fordi det er svært at komme udenom.

D: Men jeg synes også, at der ligger noget ved arbejdsgiver. Jeg har været nogle steder, hvor der også har været ansat muslimer, og de har fx fået lov til at bede de her gange om dagen, så skulle de bare sådan gå over et sted. Og det var fuldt acceptabelt. Det skal vi også kunne rumme.

Integrationsteamet kommunikerer om en ansvarsfordeling ift., om det er individ eller arbejdsplads, der skal øge kompleksiteten og dermed rummeligheden for at skabe inklusion på arbejdsmarkedet. Det er et eksempel på, hvordan hjælpesystemet reflekterer over hjælpen ud fra hhv. individuelle eller kollektive interesser. Der skabes mening i socialdimensionen os/dem, hvor

socialarbejder A primært arbejder med minoritetsborgernes forståelse, så de kan indordne sig normerne på en arbejdsplads. Dette er et eksempel på, at det sociale arbejde går ind i privatsfæren og arbejder med borgerens kulturelle identitet og religiøse overbevisning med henblik på tilpasning. Iagttagelsen repræsenterer et brud med den politiske semantik, hvor kulturel identitet lades ude af syne. Dette er et velkendt dilemma i det sociale arbejdes balance mellem krav om respekt for det autonome individ og ønsket om forandre selvsamme individ (Villadsen 2004: 203). Socialarbejder D placerer ansvar hos arbejdsgiveren, som må åbne for kompleksitet og skabe rum for minoritetsborgere. Her er der ikke fokus normintegration, men i højere grad det enkelte individs mulighed for selvrealisering.

Det er ikke kun arbejdsmarkedet, der ikke kan rumme etniske minoritetsborgere eller formår at inkludere det anderledes. Integrationsteamet kommunikerer om et paradoks ift. DM:

D: Altså der er jo et ønske i hele det her om, at der er plads til den enkelte borger ude i samfundet. Det er jo så spørgsmålet, om samfundet faktisk kan rumme det.

A: Man kan også sige, at folk der ikke er vant til at arbejde med vores målgruppe også hurtigt går i panik nogen gange. Altså jeg bliver også tit ringet op af alle mulige mystiske personer vedrørende mine borgere, hvor jeg tænker "undskyld men har du overhovedet snakket med dem selv? Prøv nu lige at snakke med dem selv først og hør om det er noget, de selv kan ordne, inden man tager fat i os. Men det er også nogen gange et spørgsmål om, vi har ordentlig tid til at tage sig af vores borgere. Vi har en stor sagsmængde lige nu og det kræver tid at udtænke kreative muligheder, og hvis ikke man har det, så bliver det nogen gange lidt kasseløsninger, fordi det lige er dem, vi kan læse os til på et stykke papir. Når man ikke lige har tiden til at udtænke de gode løsninger.

Integrationsteamet iagttager et paradoks i indsatsen for DM, hvis hensigt er at skabe lige muligheder for minoritetsborgere. Disse muligheder er begrænset af omverdenens systemer, hvilket vanskeliggør hjælpesystemets forudsætning for at skabe inklusion. Ifølge socialarbejder A er hjælpens kvalitet afhængig af tid, fordi de "gode løsninger" er betinget af tid til refleksion over kreative løsninger.

A: Jamen vi havde jo fx en del kvinder, som gerne ville lære noget mere dansk og som også godt ville noget inden for servicefaget, fordi de ligesom følte, at det kunne være deres vej frem. Der fik vi, det er godt nok B der har været primus motor på den, men der fik vi et samarbejde med Skive Tekniske Skole om at lave en teknikeruddannelse. Det er en rigtig uddannelse, men så har de så tilrettelagt et forløb til folk med dansk som andetsprog, hvor man bare skulle kunne tale dansk på en rimeligt niveau for at kunne følge med. Så gik de ikke så meget op i læse og det skriftlige, og det kunne man så få hjælp til. Så skal de selvfølgelig ud og

finde lærepladser, og det er jo altid en udfordring. Men på den måde har vi forsøgt at give dem en uddannelse.

Citatet er et eksempel på, hvordan Integrationsteamet reflekterer over kreative løsninger, der imødekommer etniske minoritetsborgeres behov for uddannelse, hvilke ikke understøttes i de almindelige tilbud. Når kompleksiteten i integrationsindsatsen reduceres fra politisk side, øges kompleksiteten tilsvarende i det sociale arbejde med borgernes differentierede problemstillinger. Integrationsteamet tilføjer selv ny kompleksitet i form af kreative løsninger, men inden for afgrænsede rammer (jf. økonomiske forhold). Det betyder også, at der på trods af et politisk "farvel" til specialindsatser alligevel etableres særlige indsatser i praksis, der rummer minoritetsborgere, som almindelige indsatser ikke kan rumme. På et organisationsniveau iagttages der funktionelle ækvivalenter, der kan løse integrationsproblemer, når almindelige tilbud er utilstrækkelige. Modsat ledelsen iagttager Integrationsteamet, at arbejdet med etniske minoritetsborgere forudsætter en særlig viden om deres problemstillinger samt en intens og vedvarende hjælp, hvis inklusion skal lykkes.

Hjælp til selvhjælp

En central semantik i Integrationsteamet er hjælp til selvhjælp, hvilket er en hjælp der har til hensigt at lære minoritetsborgere at håndtere ydre forhold såsom kontakt og deltagelse til de forskellige systemer. Hjælp til selvhjælp har længe været en stærk diskurs i det sociale arbejde, der skal myndiggøre klienten. Princippet indebærer, at det sociale arbejde skal foretage en vanskelig balance. På den ene side må socialarbejderen udøve magt over klienten med henblik på at optimere klientens magt over sig selv. På den anden side må socialarbejderen møde klienten i øjenhøjde og undgå at tage styring (Villadsen 2004: 195). Hjælp til selvhjælp skal fremme initiativ og øge ansvarligheden hos borgeren, der indebærer deltagelse i både sociale og offentlige forpligtelser. Integrationsteamet iagttager vanskeligheder i udmøntning af princippet om hjælp til selvhjælp, hvor de skal agere som rollemodeller, der guider og giver gode råd uden at tage styring:

C: Men det stiller bare rigtigt store krav til – også i mit arbejde – at jeg ikke tager over. At jeg virkelig hele tiden har for øje, at det her - det er hjælp til selvhjælp. Og hvad de kan selv, det skal de selv, fordi ellers bliver det jo også en uundværlig hjælp.

A: Nu bliver jeg altså lige nødt til at sige min tidsfaktor igen, fordi der er rigtig mange ting som vores borgere godt kan selv. Her for nylig hjalp jeg en med at sidde og udfylde et skema. Hvor jeg tænker, at det kunne han sådan set godt selv, men hold kæft hvor tog det lang tid, da han sad og trykkede på de der taster en ad

gangen. Jeg skulle virkelig sidde på mine hænder og bare tænke "tror du ikke liige, at jeg skal tage over her og bare skrive" - for det tog så lang tid. Men på den anden side, så skal han jo også lære det. Så det kræver jo også, at vi har tid til at sætte os ned og lære det sammen med dem. Altså når tingene går så langsomt, og tiden er knap, og det er tålmodigheden også.

Socialarbejder C identificerer "store krav" i arbejdet med princippet om hjælp til selvhjælp. Ifølge C er det vanskeligt at finde en balance, hvor systemet ikke overtager styringen fra borgerne. Det handler om at finde et kompromis mellem borgernes autonomi og systemets styring. Der skabes mening i socialdimensionen, hvor målet med hjælpen er, at minoritetsborgerne skal blive selvhjulpne i hverdagen. I forbindelse med princippet om hjælp til selvhjælp iagttager Integrations-teamet, at mindst mulig hjælp er den bedste hjælp, fordi minoritetsborgerne hurtigere lærer at tage ansvar ved at gøre ting selv. Socialarbejder A kommunikerer om tiden som en vigtig faktor i arbejdet med hjælp til selvhjælp, fordi det både er tidskrævende og vanskeligt at bevare tålmodigheden i den langsomme proces - særligt ift. hjælp til it. Iagttagelsens yderside er, at en nyttig hjælp forudsætter kontinuerlighed og gentagelser.

Integrationsteamet iagttager, hvordan nyankomne flygtninge modtager en intensiv hjælpeindsats, hvilket strider imod målet om DM. Det gælder særligt i modtagelsesfasen, hvor omfanget af hjælp både økonomisk og praktisk er omfattende:

A: Vi har pligt til at hjælpe dem med at blive etablerede, vi har pligt til at sørge for, at de har en vis grad forsørgelsesgrundlag, vi har pligt til at hjælpe dem med at få deres børn i pasning, vi har pligt til at sende dem på sprogskolen. Og det er rigtig nok, som du siger, at de har bestræbt sig over bjerge og floder, og jeg ved ikke hvad, og så får de en fin lejlighed, der er fuldt møbleret, og jeg ved ikke hvad. Alt muligt grej og vi (kommunen) hjælper dem at købe ind første dag, og man kommer herop og vupti, så får man stukket nogle penge i hånden. Fremragende – man har ikke engang gjort noget. Det eneste man skal gøre, det er bare at skrive under på en masse papirer. Det er simpelthen for svært for dem at forstå.

B: Ja, det var da bedre at finde en virksomhed de skulle ud i, og så ...

D: Det er også noget med, at jeg synes lidt, at vi tager ansvaret fra borgeren allerede fra dag et af. Deres indtryk af det offentlige system, det er "jamen de tager bare hele ansvaret for mit liv".

C: Altså det er jo ikke underligt, at de forventer at få og få og få.

Der kan iagttages et paradoks i systemets hjælpefunktion. Hjælpesystemet yder intens hjælp fra begyndelsen af borgernes ophold i Danmark, men hjælpens omfang mindskes hurtigt, jo ældre borgerne bliver i systemet. Der skabes mening i tidsdimensionen, hvor der pludselig bliver stillet

krav og forventninger til minoritetsborgere. Integrationsteamet iagttager, hvordan det kan være vanskeligt for minoritetsborgere at komme ud af den passive rolle, som systemet tildelte dem fra begyndelsen. Etniske minoritetsborgere fx har svært ved at forstå, hvorfor de pludselig skal betale for arrangementer, når de plejer at få dem betalt af kommunen. Systemet skaber mening i socialdimensionen, hvor nye hjælperoller skal etableres og forventninger stemme overens. Systemet forventer, at minoritetsborgere tager ansvar for eget liv, hvilket fra begyndelsen blev frataget dem. Integrationsteamet iagttager en gradvis tildeling af ansvar, hvor forventninger og krav ændrer sig, jo længere minoritetsborgere har været i systemet:

A: Jeg tror, at det kommer an på, hvilket niveau man ser det på, fordi helt nyankomne kvoteflygtninge eller flygtninge for den sags skyld, for dem kan det jo godt nogen gange være et stort skridt selv at kunne ringe til lægen. Altså der er jo lang vej, inden vi snakker arbejdsmarked, hvor jeg tænker, at det er jo de små ting, der gør det. Så er det måske ansvarlighed i den forstand, at de selv kan finde ud af, hvilke arrangementer der foregår i børnehaven, eller at man selv finder ud af, hvornår man skal til noget henne på sprogskolen. De små ting og så kommer det gradvist. Som B siger, så hjælper vi dem ud fra, hvilke behov de har.

D: Altså vi begynder at stille krav fra dag et af, fordi de er jo underlagt de almindelige kontanthjælpsregler ligesom alle andre. Men det er rigtig nok, at til at begynde med, der hjælper vi dem jo med mange ting og sådan noget, men allerede måneden efter er de jo de gamle ift. de helt nye.

Kommunikationen er et eksempel på, hvordan Integrationsteamet varetager den kompleksitet, der opstår på baggrund af minoritetsborgere med forskellige behov. Hjælpen differentieres i en skelnen mellem "nye" og "gamle" borgere, og ud fra denne skelnen sættes rammer for hjælpens betingelser og omfang. Således spiller tidens gang en afgørende rolle for hjælp til minoritetsborgere, der i begyndelsen er omfattende. Når borgerne er "gamle" i systemets øjne, får de mindre hjælp og dermed et øget ansvar og frihed til at forvalte eget liv. Men samtidig stilles der også større krav til, at de kan forvalte denne frihed.

Hjælp i form af coaching

I indsatsen DM er coachingmetoden et vigtigt redskab, da der arbejdes med minoritetsborgernes indre selvforvaltning. De lærer at tage ansvar for indre selvudvikling og reflektivt forvalte den.

Coaching anvendes bl.a. i sager, hvor borgeren ikke udviser vilje, hvis de er uafklarede eller har urealistiske forventninger ift. egne evner:

A: Vi starter med at have fokus på deres vilje, for så længe de har vilje, så er folk jo nemme nok at arbejde med. Og så er det rigtig nok, som D siger, så begynder vi at klarlægge deres evner, altså hvad er det, de kan og, ud fra dem der kigger vi på muligheder.

D: Når viljen ikke er der, så er det fordi, at de ikke kender deres muligheder. Det tænker jeg. Det er i hvert fald det, jeg oplever med de borgere, jeg sidder med, at de kan godt komme over til mig med vilje og med krydsede arme, og "der er ingen muligheder, og jeg er aldrig blevet hørt og bla bla bla.", men når man så begynder at kigge på deres evner og muligheder, har man lige pludselig nogle borgere, der faktisk åbner op.

Socialarbejderne arbejder i coaching med begreberne vilje, evne og muligheder. De kommunikerer om viljen som en betingelse for hjælpen. Borgeren må møde systemet med en vilje, og hvis viljen er fraværende, må grunden afdækkes. Viljen er således en måde, som systemet bruger til at skelne mellem, hvorvidt borgeren er med eller ikke med ift. fx målet om selvforsørgelse og DM.

Socialarbejder D iagttager, at forklaringen på minoritetsborgeres mangel på vilje skyldes begrænset kendskab til deres muligheder, som imidlertid er betinget af evner, og derfor veksler begreberne afhængig af den enkelte sag. Samtidig bliver graden af styring justeret i en vurdering af borgerens vilje og evner til at påtage ansvar og forvalte en vis grad af selvkontrol.

Socialarbejdernes kommunikation om coachingmetoden var overordnet positiv, selvom de ikke finder metoden meget anderledes end den tilgang, der tidligere blev praktiseret. De er dog mere bevidste om anvendelsen af teknikker, der i højere grad inddrager minoritetsborgerne i processen:

A: For mig betyder det, at man i højere grad lægger tingene ud til borgeren selv. Altså man giver noget af ansvaret tilbage til borgerne. Og så er det jo også en lidt anden måde at holde samtale på og så alligevel ikke, for vi har brugt mange af de samme elementer tidligere, men man er blevet langt mere bevidst om, at vi bruger dem, efter at vi har fået lidt undervisning i det. Men jeg tænker, at det i høj grad er et spørgsmål om at være mere bevidst om, hvad kan borgeren selv, og hvor ligger deres egne ressourcer. Man kan hurtigt komme til - også når folk er så nye, fordi de kan ikke sproget og har brug for noget hjælp - så kan man hurtigt komme til at gøre en masse ting for dem, som de egentlig godt kan selv. Det kan godt ske, at der er nogen små ting, de kan selv, så man gør dem mere og mere selvstændige, så de får mere indflydelse selv på, hvad der skal ske.

Socialarbejder A skaber mening i tidsdimensionen, og der sker en semantisk forskydning i tilgangen til borgeren. Ift. tidligere praksis skal borgeren nu i højere grad lære at klare sig selv. Dermed bliver der skabt mening i socialdimensionen os/dem, fordi borgeren tildeles et større ansvar og i højere grad selv skal definere ønsker for hjælp. Hjælp i form af coaching er rettet imod borgerens indre selvstyring, frem for at systemet definerer borgerens behov for hjælp. Kommunikationen

åbner for at trække på borgerens ressourcer frem for at fokusere på barrierer og dermed definere borgerens problemer. Udgangspunkt for hjælpen er, at det, borgerne selv kan, skal de selv, hvilket også disciplinerer socialarbejderne til ikke at overtage styringen. Dermed har iagttagelsen af borgernes rolle ændret sig:

D: Jeg bruger meget tid på at forklare, hvorfor det er, at vi har behov for de her ting og få dem med på bagen, så de er medspillere i stedet for, som det måske tidligere har været, at "kommunen er nogle dumme nogen, og de modarbejder alt, hvad jeg vil". Så jeg forklarer dem, hvorfor det er, at vi har brug for det, så de går ind og bliver en medspiller, og så de kan se formålet med de ting, som vi sætter i værk. Det synes jeg faktisk er en stor forskel ift. tidligere.

Der sker et semantisk skift i tidsdimensionen, hvor socialarbejder D iagttager borgeren som "medspiller" frem for modspiller, der tidligere besværliggjorde samarbejdet mellem system og borger. Semantikken om borgeren som "medspiller" inkluderer, at system og borger i fællesskab finder frem til den bedste løsning, frem for at systemet dikterer den "bedste" løsning for borgeren. Det kan iagttages som et forsøg på at skabe ligeværdighed mellem system og klient, hvor fokus er at møde borgerne i øjenhøjde. Der bliver bygget bro til det offentlige hjælpesystem, som borgerne, ifølge socialarbejderen, tidligere har bekæmpet. Kommunikationen om borgerens rolle som "medspiller" kan iagttages som et forsøg på at optræde som menneske frem for myndighedsperson. Derudover fritager det socialarbejderen for det tunge arbejde, da rollen primært er at facilitere coaching i den forstand, at hun tilvejebringer muligheder for borgeren og ikke skal anviser, hvad der er godt eller skidt (Nissen 2010: 139), eftersom det er noget, borgeren selv skal reflektere over. På denne måde afgiver Integrationsteamet kompleksitet i form af muligheder til borgerne, som det er op til den enkelte borger at håndtere. Borgeren må således gennem refleksion være i stand til at træffe bevidste valg og gradvist lære at tage ansvar for eget liv. Borgerne får ift. tidligere ansvar for indsamling af information vedr. deres egen sag:

D: (...) nu er det også borgerens ansvar fx ift. at indhente helbredsmæssige oplysninger. Det er jo noget, mange af vores borgere sagtens selv kan gå ud og finde. De har meget mere indsigt i, hvor har de været henne, og hvem har de snakket med, og hvad de synes også er vigtigt for at få belyst deres sag. (...) Førhen kunne vi godt belyse nogle ting og hente nogle oplysninger fra læger og psykologer, fra skoler og fra aktiviteter, uden af borgeren i gåseøjne lige altid var informeret om det. (...) Der er også meget sparring inden over, hvor vi siger, det har vi behov for pga. det og det. Og så hvis borgeren siger "det vil jeg ikke", så må vi jo prøve at finde nogen linjer, hvor man ligesom følger den samme tråd.

Socialarbejder D kommunikerer om øget borgerinddragelse, hvilket indebærer indsamling af egne helbredsoplysninger eller andre informationer, der belyser deres sag. Ydersiden af socialarbejder D's iagttagelse indebærer, at borgerne selv magter at skaffe relevante oplysninger og navigere i de forskellige delsystemer, hvilket kan være vanskeligt for minoritetsborgerne – fx hvis det involverer it (jf. afsnit om hjælp til selvhjælp). Tiltaget om øget borgerinddragelse udgør et semantisk brud i tidsdimensionen. Borgeren iagttages som aktiv og ikke som tidligere i stor grad passiv, hvor systemet ofte håndterede sagerne uden borgerens samtykke. Der er således også et temaskift i sagsdimensionen, hvor borgerens eget synspunkt bliver taget til efterretning, og der bliver samarbejdet om at finde den bedste løsning, hvilket understreges ved at socialarbejder D kommunikerer om samarbejdet i "vi-form". Dette illustrerer et opgør med et tidligere skel mellem socialarbejder og klient, der nu i fællesskab skal finde den bedste løsning.

Løsningen er imidlertid begrænset af de rammer, som kommunen stiller til rådighed. Derfor er der fortsat tale om en magtrelation mellem system og borger, da borgeren ikke frit kan vælge sin egen vej, men må vælge inden for systemets tilvejebragte muligheder. Der er således elementer af kontrol, hvor socialarbejderen følger op på borgeren og sikrer, at vedkommende stadig vil samme vej, som de har besluttet i "fællesskab":

A: Det er jo sådan noget med – hvad vil de gerne. Fx hvad vil de gerne fremadrettet, og hvordan har de tænkt, at de kan komme hen til det mål. Mange af vores borgere har rigtig mange ønsker, som måske nogen gange ligger lidt uden for, hvad de formår lige nu. Fx har jeg nogen unge drenge, som ikke har gået ret meget i skole her i Danmark, som har en stor drøm om at blive bygningsingeniør. Det er så en delvis coachende samtale, fordi det er sjældent, at det er hele samtalen, der er det. Så spørger jeg "hvad skal der til for at blive bygningsingeniør"? Jamen han troede, at der skulle det og det og det til. Så snakker vi om, at han ikke møder særligt meget i skolen, og hvordan det, at han ikke møder ret meget i skolen hænger sammen med at blive bygningsingeniør. Så aftalte vi, at han skulle undersøge noget mere om, hvad der skulle til for at blive bygningsingeniør for at holde motivationen, så på den måde.

Ifølge socialarbejder A har coachingsamtalen fokus på borgerens egne ønsker, der ikke altid stemmer overens med borgerens formåen. Socialarbejderen iagttager således samtalen som delvis coachende, fordi der ofte er behov for forklaring og vejledning inden coachingmetoden kan anvendes. Det handler om at afklare borgerens ønsker ift. borgerens evner og muligheder. Der skabes mening i tidsdimensionen. Iagttagelsen af livskvalitet og velfærd tidligere drejede sig om at tilfredsstille borgerens behov, men handler nu i højere grad om at opfylde borgerens ønsker inden for realistiske rammer. I tidens sociale arbejde bliver borgernes ønsker fremhævet som den bedste

måde at sikre individuel livskvalitet og velfærd (Villadsen 2004: 218). Denne strategi indebærer et paradoks: Fokus på selvbestemmelse er til gavn for minoritetsborgere, der er bevidste om eget bedste og har overblik over deres muligheder, men ydersiden af iagttagelsen er imidlertid at dette fokus kan ekskludere de mest ressourcetsvage borgere, der ikke besidder denne evne.

Coachingtilgangen kræver således, at borgeren besidder kvaliteter som refleksion, evnen til at træffe selvstændige valg og ikke mindst sprogligt at forstå de nuancerede spørgsmål, som socialarbejderne stiller for at få borgeren til at tage stilling. Samtidig er det afgørende, at borgerne magter at tage ansvar for eget liv og er klar over, hvad det indebærer. Socialarbejderne iagttager situationer, hvor det kan være vanskeligt at udføre coachingtilgangen med etniske minoritetsborgere. Det nedenstående citat er udtryk for et mindre vellykket forløb:

B: (...) Ja, altså der hvor jeg ikke altid synes, at det fungerer så godt, selvom man prøver, det er borgere, der faktisk ikke selv vil tage ansvaret eller ikke magter det. Fx det eneste eksempel jeg lige kan komme i tanke om, det er en bhutaneser, jeg har. Hun har egentlig nogle ressourcer, men hvad skal der til for hende, for at hun kan anvende dem. Hun kan slet ikke tænke så cirkulært, så hun bliver bare ved med at sige, "det ved jeg ikke – hvad synes du"? Så der endte vi simpelthen med, at jeg til sidst sagde, at nu skal du gøre sådan og sådan for lige at komme hen til de ting, du gerne vil lige nu. Og så gjorde hun så også det, men hun kunne slet ikke komme frem til det selv.

Socialarbejder B kommunikerer om, hvordan nogle minoritetsborgere ikke vil tage ansvar eller ikke magter det. Systemet må i højere grad tage styring og "lede" borgeren frem til en løsning, hvilket ikke er hensigten med indsatsen, men i nogle tilfælde kan være den bedste hjælp. Det vil typisk være de ressourcestærke grupper, der formår det, og dermed ekskluderes de mest udsatte minoritetsborgere i højere grad. Socialarbejderne iagttager selv, hvordan nogle borgere med manglende "refleksionsniveau" i visse tilfælde har mere gavn af, at systemet "tager styringen" og fortæller, hvad de skal gøre for at nå deres ønsker:

A: (...) mange af mine samtaler går også på fx at de har breve med, som de ikke forstår. Der kan man jo slet ikke anvende coaching. Det er jo en ren forklaring på, hvad der skal ske. Men nogen gange er refleksionsniveauet ikke særlig højt ved nogle af vores borgere, fordi de ikke har ret meget skolemæssig baggrund, og det de så har er, fx for nogen af vores Afghaner-drenge, de har måske gået 1-2 år i koranskole, hvor det, de har lært, når man spørger dem, er at "lære udenad". Det er at sidde og fx recitere koranen, eller man simpelthen lærer tekster og sådan noget udenad. Det skaber ikke et særlig højt refleksivt niveau.

Socialarbejder A inddrager kultur som en afgørende faktor i arbejdet med coaching. Systemet skaber mening i socialdimensionen os/dem, hvor minoritetsborgernes manglende evne til at definere

egne behov og ønsker er begrundet i en anderledes opdragelse og kultur. Derfor må systemet i højere grad hjælpe med at definere borgerens behov. Der er således nogle betingelser, der skal opfyldes inden borgerne kan profitere af hjælp i form af coaching. Det kan være svært at vurdere, hvornår et coachingforløb er vellykket, eller om der nærmere er tale om tilpasning fra borgerens side. Følgende citat udgør et eksempel på et umiddelbart vellykket coachingforløb, men hvor det er uklart, om der er tale om vilje eller tilpasning til systemet:

B: (...) vores fokus har jo været meget på, at folk skulle blive selvforsørgende hurtigst muligt. I de senere par år har vi jo heldigvis fået et større fokus på, at folk skal blive varigt selvforsørgende. Dvs. stræbe mod at de får en uddannelse. Ham jeg tænker på, han har også selv haft meget fokus på, at han skulle have et rigtig job hurtigst muligt. Et rigtigt job, hvor man får løn. Ham her, han har helt klart kompetencerne til at uddanne sig, så ham snakkede jeg meget uddannelse med. Jeg sagde "hvorfor ikke uddanne dig og bestemme dig for, hvilket område du vil uddannes inden for", men det kunne han slet ikke se. Det brugte vi en del samtaler på, og han var også i praktik. En dag kom han (griner) ... og det var næsten også for meget, for så gentog han, hvad jeg havde forsøgt at inspirere ham til, at "jeg skal jo have mig en uddannelse". Jeg ved faktisk ikke, hvad han laver i dag, men måske er han i uddannelsessystemet.

Socialarbejder Bs iagttagelse eksemplificerer, hvordan systemet coacher borgeren ind i uddannelsessystemet til trods for borgerens eget ønske om at komme i beskæftigelse. Det er vanskeligt at vide, om der er tale om borgerens ønske om uddannelse, eller om valget snarere skal iagttages som tilpasning til systemets ønske om langvarig selvforsørgelse. Der iagttages således et paradoks, hvor indersiden af semantikken inkluderer en forventning om, at borgeren kan fremsætte ønsker og selvstændigt vælge, men på ydersiden er det ikke hvilke som helst valg, der bliver accepteret som realistiske eller hensigtsmæssige fra systemets side. Det er altså en dobbeltiagttagelse af borgeren, hvor systemet på den ene side udviser anerkendelse for borgerens bidrag, men på den anden side tilpasser borgeren inden for rammer stillet til rådighed af systemet. I nogle tilfælde kan der være tale om, at borgerne ikke selv beslutter vejen til målet. Coaching kan således iagttages som en funktionel løsning på et strukturelt beskæftigelsesproblem, hvor hjælpen består i at guide minoritetsborgeren til at vælge de tilbud, som systemet kan stille til rådighed. Hjælp til selvforsørgelse er begrænset af systemets omverdenen, fordi det er svært at finde arbejde til minoritetsborgere. Der ligeledes begrænsede tilbud at placere dem i, og derfor er det mest hensigtsmæssigt at henvise dem til uddannelsessystemet.

Refleksion: Betingelser for hjælp/ikke hjælp

Hjælpen i form af tilbud er begrænset, da specialtilbud er nedlagt, og Integrationsteamet finder det svært at tilbyde en hjælp, der imødekommer minoritetsborgeres vilje og understøtter deres evner. Det betyder, at hjælpen i høj grad er afhængig af Integrationsteamets kreativitet til håndtering af den kompleksitet, der bliver afgivet fra politisk side. Integrationsteamet øger selv kreativiteten gennem refleksion over kreative løsninger, der kommer både til syne i forbindelse med placering af borgere i de mest relevante tilbud og identifikation af funktionelle ækvivalenter i form af "ad hoc" løsninger efter behov (fx kvindeprojektet). Kreative løsninger kan være en styrke for hjælpeindsatsen, da de skaber fleksible og funktionelle løsninger på aktuelle problemstillinger, der skal håndteres. I et økonomisk perspektiv kan det betragtes som en billig løsning, fordi der kun oprettes tilbud, hvis behovet er stort nok. Omvendt begrænser manglende specialtilbud hjælpen til de mest udsatte minoritetsborgere, der pga. psykiske eller fysiske lidelser ikke formår at indgå i almindelige tilbud. Der bliver ikke etableret løsninger, hvis denne gruppes problemstillinger ikke udgør et objektivt hjælpebehov. Der opstår således en ekstra udsat gruppe, der er i risiko for at blive ekskluderet yderligere i forbindelse med DM. Almindelige indsats iagttages ikke som hjælp i relation til denne gruppe. Derfor er der risiko for, at de mest udsatte minoritetsborgere opholder sig længere i systemet, når hjælpen ikke er målrettet. Semantikken inkluderer væsentligheden ved fokus på etnicitet og kulturelle faktorer i arbejdet med etniske minoritetsborgere, der har behov for hjælp på både struktur, gruppe og individniveau.

Et positivt aspekt i DM er, at minoritetsborgere, som formår at indgå i almindelig tilbud, hurtigere bliver integreret i civilsamfundet, fordi de får større kontakt til de etniske danskere. Samtidig er de underlagt de samme krav som majoriteten. Hvis de formår at honorere systemets krav, lærer disse minoritetsborgere hurtigere at tage ansvar for eget liv, hvilket er et vigtigt aspekt i DM.

Dermed kan hjælpeindsatsen DM iagttages som effektiv hjælp for minoritetsborgere, som magter og formår at efterleve de almene krav og forventninger.

Hjælp til selvhjælp er praktisk hjælp, der kan være vanskeligt at forvalte i praksis, fordi det er svært at finde en balance mellem for meget hjælp og for lidt hjælp - samtidig med at det er tidskrævende. På den ene side iagttages minimum hjælp som den bedste form for hjælp, da minoritetsborgere hurtigt skal lære selv at tage ansvar. Derfor bliver en intensiv hjælp iagttaget som ikke hjælp, fordi borgerne ikke må blive afhængige af hjælp, da det modarbejder målet om aktivt medborgerskab. Dog anerkender Integrationsteamet, at nogle minoritetsborgere har behov for intensiv og

håndholdt hjælp. Hjælpen differentieres både ud fra en skelnen mellem nye/ældre borgere og ressourcetsvage/ressourcestærke borgere og stiller krav og betingelser ud fra denne skelnen.

Hjælp i form af coaching er en måde, hvor Integrationsteamet afgiver kompleksitet til den enkelte borger, der selv definerer egne problemer og løsninger. Hjælpen repræsenterer en indre selvstyring, hvor minoritetsborgerne selvstændigt skal lære at tage stilling og ansvar for eget liv, hvilket ofte er vanskeligt for denne gruppe borgere. Hjælpens intensive og individuelle form iagttages som en god hjælp til minoritetsborgere, der pga. kulturel forskellighed udvikler sig mest, når de tilbydes intensiv hjælpeindsats. Den individuelle indsats og coachende tilgang giver i højere grad mulighed for at differentiere indsatsen, da socialarbejderne kan tage individuelle hensyn efter borgernes behov, hvilket medfører at hjælpen bliver mere målrettet. Den høje grad af inddragelse af borgerne kan have en positiv effekt i form af øget motivation hos borgerne, der får lyst til at yde en aktiv indsats i løsningen af egne problemer.

Omvendt er der også begrænsninger i den hjælp, der ydes gennem coaching. For det første er det vanskeligt at anvende hjælpeformen over for minoritetsborgere, der har svært ved at reflektere både over indre forhold. Metoden forudsætter en høj grad af frihed til den enkelte borger, som selv skal træffe bevidste valg, og det er ikke alle borgere, der formår at forvalte denne frihed eller er klar over, hvad den indebærer. Hjælpen anses derfor kun som nyttig, hvis borgerne selv formår at definere egne ønsker og tage stilling til egen situation. Dermed anses passiv sagsbehandling ikke som hjælp, da det typisk er systemet, der finder løsningerne.

3. Iagttagelse af coaching i et interaktionssystem

Den tredje analysedel udgør et observationsstudie af en coachingsamtale med et ægtepar fra Irak. Analysen udgør således en observation af et interaktionssystem, der dannes i et sanseligt samvær mellem flere personer, der kommunikerer med hinanden. Endvidere er der fokus på, hvordan interaktionen finder sted inden for organisationens rammer - herunder hvordan DM udmøntes i interaktionen mellem socialarbejder og borger. Kommunikationer, der bliver dannet i samtalen, konstituerer interaktionssystemet, mens handlinger uden for interaktionssystemet tilhører interaktionssystemet omverden. Det er i interaktionen, at de semantiske former for kommunikation bliver anvendt, og dermed i interaktionen hvor det afgrænses, hvad der er muligt/ikke muligt i det konkrete hjælpesystem.

Præsentation af borgere og udgangspunkt for samtalen

Interaktionen omfatter et irakisk ægtepar, som har været i Danmark i fem år, og er blevet coachet i halvandet år. I samtalen deltog socialarbejder og en tolk, da ægteparret – særligt konen – havde sproglige vanskeligheder. Samtalens omdrejningspunkt var, at ægteparret efter tre års retskrav på sprogskole ikke kunne gå på skole mere. De søgte om dispensation om et længere ophold, fordi de havde behov for mere sprogundervisning, før de blev sendt videre i beskæftigelse eller uddannelse. Ægteparret havde store familiemæssige udfordringer. De havde mistet en søn, havde flere hjemmeboende børn, heriblandt en blind datter der var syg. Derfor var det vanskeligt at få hverdagen til at hænge sammen. Socialarbejderen indkaldte til møde for at fortælle ægteparret, at de havde fået bevilget tre ekstra år på sprogskolen. Baggrunden for bevillingen var familiemæssige udfordringer, men bevillingen var betinget af ægteparrets stabile mødedeltagelse, da sprogskolen er en dyr løsning. Derudover tilbød socialarbejderen ægteparret ekstra hjælp, da det var hendes vurdering, at ægteparret vil have gavn af mere hjælp i hjemmet. Hjælpen, som hun tilbød, var indsatsen "Ny indsats". Det er en afdeling i Viborg Kommune, der har et mindre antal sager og derfor har mulighed for at yde mere støtte til ægteparret i dagligdagen.

Samtalen starter, og de første problemer dukker op

Socialarbejderen indleder samtalen og fortæller ægteparret den gode nyhed, at de har fået bevilliget tre ekstra år på sprogskole efter eget ønske. Hun spørger ægteparret, hvad de tænker om det, hvilket understøtter tanken om, at der er fokus på borgernes vilje og evne til at definere ønsker og behov. Ægteparret udtrykker tilfredshed med bevillingen, men allerede her opstår den første problemstilling: Det er svært for manden at deltage i undervisning om dagen pga. børnene. Han er pålagt af Familieafdelingen at passe sin datter fra kl. 8.00-13.00 hver dag, da datteren er syg. Familiesystemet, der udgør en del af hjælpesystemet, opererer ud fra koderne i omsorg/ikke omsorg, hvilket hindrer deltagelse i uddannelsessystemet, og der iagttages en manglende kobling mellem de to systemer, som orienterer sig efter forskellige koder. Ægteparret er et eksempel på borgere, der har vanskeligt ved at efterleve kravet fra sprogskolen om mødepligt og dermed betingelserne for den hjælp, de tilbydes.

Manden præsenterer en ny problemstilling, idet han fortæller, at det også er svært for ham at sidde med de andre studerende på sprogskolen. Socialarbejderen spørger yderligere ind til problemstillingen med de medstuderende. Manden forklarer, at han ikke bryder sig om at sidde med andre irakere, fordi de sender ham blikke. Han føler et ubehag og en modstand fra de andre. Socialarbejderen forklarer, at det er sprogskolen, der tager stilling til, hvilket modul han skal tage.

Hun henviser således til uddannelsessystemet, der ud fra koderne læring/ikke læring tager stilling til, hvilket danskniveau manden skal deltage i.

Socialarbejderen spørger nærmere ind til problemet med de andre medstuderende på sprogskolen. Er det alle irakere på sprogskolen, eller er det kun nogen, som han føler ubehag ved at være sammen med? Problemstillingen differentieres gradvist, og socialarbejderen forsøger at finde ind til kernen af problemet. Manden forklarer, at det er dem, der kender deres datter - særligt irakere og folk fra Afghanistan. Han fortæller, at de driller ham med den blinde datter. Manden fastholder ønsket om sprogskole, men foreslår selv muligheden for at komme på sprogskole i Skive eller Aarhus, hvilket illustrerer at han er bevidst om systemets krav om aktiv deltagelse. Samtidig viser han, at han formår at reflektere alternative løsninger, hvilket er et udtryk, at han tager ansvar for egen situation. Socialarbejderen fortæller, at det også er hendes forslag at sende ham til Skive eller Aarhus, men hun stadig er bekymret for, at børnene er en barriere ift. at hente og bringe i hverdagen. Hun iagttager således børnene og familiesystemet som det afgørende problem, der forhindrer mandens deltagelse i uddannelsessystemet. Situationen viser, hvordan kompleksiteten stiger i mødet med borgerne. Socialarbejderen kommer under øget pres, da manden på den ene side udviser både vilje og evne til at tage ansvar, men på den anden side er familiesystemet en afgørende barriere, da det hindrer mandens deltagelse i sprogskolen. Dermed opfylder han ikke betingelserne for hjælp.

Manden udtrykker frustration og ved ikke, hvad han skal gøre. Det kan iagttages som forvirring ift., hvordan han skal imødekomme de forskellige systemer og deres forskellige funktioner. Der mangler en kobling mellem tre delsystemer, der modarbejder hinandens mål om inklusion. I familiesystemets syn på integration er der fokus på, at familien formår at varetage omsorg for deres børn, mens uddannelsessystemet fokuserer på, at ægteparret skal tillære sig kompetencer. Endelig er fokus i beskæftigelsessystemet, at ægteparret skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Da manden har fortalt, at han er pålagt pasning af sin datter i dagtimerne, ønsker han derfor at komme på aftenskole. Manden forslår selv, at han kan starte på danskniveau 2, hvor der er aftenundervisning. Han viser endnu engang, at han formår at udtænke alternative løsninger ift. sin problemstilling. Trods mandens positive hensigter viser situationen imidlertid, hvordan minoritetsborgere kan blive fanget i et krydspres mellem flere delsystemer og får vanskeligheder ved at efterleve de krav, der bliver stillet af de forskellige systemer.

Socialarbejderen beslutter, at hun først henviser ham til Viborg Sprogskole, der skal teste, hvilket danskniveau han skal på. Hun henviser således til uddannelsessystemet, der må træffe beslutning

om mandens deltagelse på dag- eller aftenhold. Hun henvender sig derefter til kvinden, som efter aftale skal have briller. Hun spørger, om de har været til optiker og fået lavet en synstest. Kvinden siger, at det ikke er sket, fordi hun ikke har haft en tolk, der kunne deltage. Socialarbejderen spørger, om manden kan tolke for hende, og afklarer dermed mulighederne for hjælp i netværket. Manden forklarer, at han ikke kan hjælpe, da det er svært for ham at forklare, at de skal have et overslag på prisen. Socialarbejderen bevilliger en tolk, der skal ringe og aftale et prisoverslag. Det er et eksempel på udmøntning af hjælp til selvhjælpsprincippet, hvor tolken hjælper med at sætte betingelser for handlen, mens ægteparret selv tager ansvar for købet af brillerne. Samtidig er situationen om køb af briller et eksempel på, at der er mange problemstillinger, der skal håndteres, inden målet om beskæftigelse og selvforsørgelse kan opfyldes.

Løsning – de tilbydes ekstra hjælp

Det er socialarbejderens opfattelse, at ægteparret har behov for ekstra hjælp derhjemme. Hun forslår "Ny indsats", der kun tilbyder at hjælpe med praktiske opgaver som brillekøb, post, kontakt til sprogskole, bringe børn etc. Hun spørger, hvad ægteparret tænker om tilbuddet? Manden henviser til en aftale med Familieafdelingen, hvor der kommer en medarbejder en gang om ugen. Ifølge manden er det tilstrækkelig hjælp. Det er et udtryk for, at han aktivt træffer et fravalg og dermed tager stilling til egen situation. Socialarbejderen accepterer mandens ønske og fortæller, at tilbuddet stadig gælder, hvis de alligevel får behov for ekstra hjælp. Eksemplet understøtter semantikken om, at det først og fremmest er borgeren selv, der skal definere ønsker og behov for hjælp, frem for at systemet definerer og påtvinger borgeren en indsats. Baggrunden for socialarbejderens tilbud om ekstra hjælp er en formodning om, at ægteparret har massive problemer i hjemmet, der hindrer deres muligheder for at stå til rådighed i uddannelsessystemet. "Ny indsats" er en løsning på problemet i form af forøget praktisk hjælp, som kan aflaste familien og øge mulighederne for ægteparrets deltagelse i uddannelsessystemet.

Flere problemer dukker op, som samtalen skrider frem

Manden fortæller, at de frygter deres søns overlevelse i Bagdad, som er truet pga. sit navn Omar, der er sunimuslimsk. Manden er bekymret for sin søn, og tankerne kredser hele tiden om sønnens overlevelse. Han fortæller, at han lige har mistet sin anden søn. Her iagttages endnu en problemstilling, hvor ægteparret er hæmmet både psykisk eller mentalt og dermed har mindre overskud til at koncentrere sig om sprogskolen. Det begrænser ægteparrets mulighed for at opfylde betingelserne for kontanthjælp. Socialarbejderen anerkender ægteparret og udtrykker sin forståelse for deres bekymring over sønnens situation. Hun spørger, om de kan koncentrere sig om at gå på

sprogskole? Kvinden fortæller, at det bliver de nødt til, da de har et brændende ønske om at lære dansk, og det er hårdt ikke at kunne snakke med danskere, efter at de nu har boet i DK i fem år. Kvindens udviser vilje til DM i form af viljen til at lære dansk og deltage i offentlige forpligtelser. Samtidig er situationen et eksempel på, at ægteparret pga. at deres komplekse problemstillinger har svært ved at blive integreret i Danmark. Ægteparret har alvorlige psykiske problemer, der hindrer deres deltagelse, og som systemet ikke har mulighed for at afhjælpe pga. manglende indsats.

Systemet stiller krav

Socialarbejderen gør det klart for ægteparret, at det er en meget dyr løsning at sende dem på sprogskole, og der derfor er mødepligt. Det er vigtigt, at de møder stabilt til undervisningen. Hun er bestemt i sit krav og minder ægteparret om, at de er underlagt rammer ift. at få udbetalt kontanthjælp. Det er et eksempel på, hvordan socialarbejderen skal balancere mellem hjælp og kontrol, hvor hjælpen på den ene side tager udgangspunkt i borgerens ønsker, men hvor kontrollen kommer til syne i form af krav og forventninger til minoritetsborgerne.

Ægteparret udviser forståelse for betingelserne. Kvinden spørger, hvor lang tid de har fået ekstra på sprogskolen, og socialarbejderen svarer, at de har fået bevilliget tre år. Socialarbejderen gentager, at det er meget dyrt at sende dem på sprogskole. Hun fortæller dem, at hun er nødt til at være lidt hård ift. kravet om fremmødepligt. Socialarbejderen vil altså på den ene side gerne fremstå menneskelig, men på den anden side er hun en myndighedsperson, der forvalter en lovgivning, og dermed er hun først og fremmest orienteret mod koderne ret/ikke ret.

Samtalen afsluttes, men flere problemer kommer til syne

Manden præsenterer nu en ny problemstilling. Han beder socialarbejderen om at lave en aftale med familiens anden socialarbejder fra Familieafdelingen. Han er utilfreds med, at medarbejderen fra Familieafdelingen ikke vil hjælpe dem med praktiske gøremål i hjemmet. Ifølge manden kommer medarbejderen kun og leger med børnene. Manden har tidligere fortalt, at han får hjælp fra Familieafdelingen. Det tyder på, at der er en konflikt ift. behovet hjælp/ikke hjælp til praktiske gøremål, som bunder i kommunikationsvanskeligheder mellem Familieafdelingen og borgeren om hjælpens funktion. Socialarbejderen fortæller manden, at medarbejderen fra Familieafdelingen udelukkende er der for børnenes skyld ikke deres. Hun fastslår, at det er vigtigt, at ægteparret er bevidst om det. Det skyldes, at familiesystemet orienterer sig imod koderne omsorg/ikke omsorg, og derfor primært har fokus på børnenes trivsel. Manden udtrykker stadigvæk uklarhed ift. medarbejderens funktion, og socialarbejderen gentager, at medarbejderen fra Familieafdelingen er der

for børnenes skyld og ikke af praktiske grunde i form af hjælp til at læse breve. Kvinden fortæller, at de har forstået det anderledes. Hun mener, at der er lavet en særlig aftale om, at Familieafdelingens medarbejder skal hjælpe med praktisk arbejde. Kvinden fortæller desuden, hvordan de finder det problematisk, at de ikke forstår medarbejderen fra Familieafdelingen. Socialarbejderen gentager endnu engang, at Familieafdelingen er der for børnenes skyld og forslår igen hjælpetilbuddet "Ny indsats". Situationen viser, hvordan ægteparret misforstår de forskellige hjælpesystemer og deres funktion, hvilket giver sig til udtryk i manglende forståelse for den hjælp, der bliver stillet til rådighed af Familieafdelingen. Det illustrerer, at det er vanskeligt at gennemføre en coachingsamtale, og at samtalen kun er delvis coachende. Socialarbejderen må både bruge tid og ressourcer på af forklare, hvordan ægteparret skal forstå og navigere rundt i de forskellige hjælpesystemer. Særligt manden udviser forståelse for systemets kompleksitet, men alligevel opstår der flere misforståelser, der kræver en afklaring. Det tager tid fra den oprindelige ide med coaching-samtalen, der skal fremme borgerens selvstændige valg gennem refleksion.

Manden afslår igen tilbuddet om "Ny indsats", fordi familien vil forsøge at få det til at fungere selv. Det er vigtigt, hvis de skal lære noget. Manden udviser ansvar og vilje ift. at tage vare på sig selv og sin familie, men det overordnede problem er endnu ikke løst, fordi manden ikke står til rådighed for beskæftigelsessystemet. Der iagttages altså en uløst konflikt, hvor der på den ene side skal være et overskud til at drage omsorg for familien, og på den anden side skal de offentlige forpligtelser varetages.

Socialarbejderen anerkender mandens beslutning. Hun fortæller, at socialarbejderne fra Integrationssteamet befinder sig på sprogskolen to gange om ugen, hvor ægteparret kan opsøge hjælp. Derefter opsummerer hun samtalen: De skal testes på sprogskolen ift. danskniveau, hun henvender sig til Familieafdelingen og undersøger muligheden for, at de kan hjælpe med aflevering og afhentning af børn, når ægteparret skal starte på sprogskole. Gentagelsen er et forsøg på at skabe afklaring og forståelse, hvilket er essentielt i processen med DM, der har fokus på borgernes initiativ og ansvar. Samtidig forsøger socialarbejderen at koble til familiesystemet, så ægteparret kan varetage deres forpligtelser ift. familien og samtidig kan stå til rådighed for uddannelsessystemet. Der skal skabes en strukturel kobling, hvor begge delsystemers mål for integration kan efterleves. Dette er nødvendigt, hvis etniske minoritetsborgere skal opfylde kravene for DM og dermed både varetage forpligtelser ift. familien og de offentlige forpligtelser i relation til i form af beskæftigelse eller uddannelse.

Det systempres, som manden gentagne gange påpeger, er et udtryk for, hvor vanskeligt det er for de forskellige hjælpesystemer at integrere deres egne perspektiver i hjælpeindsatsen, fordi de modarbejder hinanden. Integrationen fordrer således, at borgerne skal kunne håndtere denne diskrepans mellem de forskellige systemer. Ægteparrets komplekse problemstillinger gør dem ude af stand til at deltage og engagere sig i sprogundervisningen, hvorfor socialarbejderen foreslår, at de udsætter starten på sprogskolen, indtil datteren igen er rask, og manden kan stå til rådighed for uddannelsessystemet. Manden fortæller, at han regner med at være til rådighed inden for to måneder. Løsningen på problemet ift. mandens deltagelse i uddannelsessystemet bliver, at han bliver fritaget fra deltagelse på sprogskolen, mens han fra familiesystemet er pålagt at passe sin datter. Den økonomiske orientering, der ellers er tydelig ift. samtalens fokus på aktiv deltagelse i uddannelsessystemet som modydelse til kontanthjælp, træder i baggrunden og erstattes af en orientering mod hjælp med henvisning til familiesystemets kode omsorg/ikke omsorg.

Der spores særligt konflikt i interaktionssystemet, fordi der opstår et nærværende pres i form af en gensidig forventningsafstemning mellem socialarbejder og borger. Hjælpen kan ikke holde til, at der opstår konflikter, da hjælpens fokus er at generere et samarbejde om hjælp til selvhjælp. Manden udviser vilje og ønsker at deltage, så det er hovedsageligt familiesystemet, der udgør en barriere. Da problemet om pasning af datteren er midlertidigt, beslutter socialarbejderen, at udsættelse af start på sprogskole er den bedste løsning. Hjælpesystemets kode træder tydeligt frem. Beslutningen kan også iagttages som en konsekvens af socialarbejderens øgede frihed i praksis, der viser sig i refleksion over alternative løsninger og en autonom beslutningskraft ift., at borgeren ikke behøver at stå til rådighed for beskæftigelsessystemet i et givent tidsrum.

Refleksion: Betingelser for hjælp/ikke hjælp

Iagttagelsen af interaktionen mellem socialarbejder og ægtepar illustrerer, hvor komplekse borgernes problemstillinger er, og hvordan der gradvist dukker flere problemstillinger op, som samtalen skrider frem. Der er derfor mange problemer, der skal løses, og et stort behov for forklaring inden coachingsamtalen. Samtidig viser interaktionen, hvor vanskeligt det er at coache pga. ægteparrets begrænsede danskniveau. De har behov for en tolk, for at deltage i samtalen.

Dog viser særligt manden, at han har tilegnet sig coachingtilgangen, idet han reflekterer over mulige løsninger. Ægteparret får en fornemmelse af at have indflydelse på deres egen sag, hvorfor de deltager aktivt i forløbet. Socialarbejderen dikterer ikke hvad borgerne skal, men tilvejebringer muligheder og det ægteparrets ansvar at træffe beslutninger. Betingelsen for den øgede frihed er, at ægteparret er i stand til at træffe beslutninger. Det kan fx iagttages i form af, at ægteparret på

den ene side efterspørger forskellige hjælpetilbud, og på den anden side træffer beslutning om at fravælge hjælpen "Ny indsats". Hvis ægteparret ikke evnede at reflektere og tage stilling til egne problemer, kunne coaching ikke anvendes, og systemet måtte i højere grad tage styringen over sagsforløbet.

Interaktionen viser desuden, at hjælpen i høj grad er betinget af socialarbejderens evne til at ud-tænke kreative løsninger, fordi hjælpeindsatserne fra ledelsens side er begrænset. Samtidig be-grænses hjælpen af de forskellige hjælpesystemer, der ikke arbejder sammen i integrationsindsat-sen. Der opstår konflikt mellem de forskellige systemer, der modarbejder hinandens mål om in-klusion. Således bliver det vanskeligt for ægteparret at indfri de forpligtelser, der stilles til DM. Der må skabes en strukturel kobling mellem hjælpesystemerne, hvis borgerne skal opfylde pligter – både ift. familien og samfundet.

Opsamlende diskussion af de tværgående analyser

Analyserne tager udgangspunkt i tre forskellige subsystemer, der opererer på forskellige niveauer i organisationen, og viser, hvordan semantikken om DM gradvist differentieres i de forskellige lag. Den politiske semantik skinner både igennem på organisations- og interaktionsniveau, men der er forskel på, hvordan systemerne selekterer. Differentieringen skyldes, at systemerne hver især re-fererer til funktionsspecifikke semantikker ved hjælp af deres egne iagttagelsesledede grundfor-skelle, men også at kompleksiteten i omverdenen stiger i Integrationsteamet og særligt i hjælpesy-stemet, hvor udfordringerne bliver mere komplekse i mødet med etniske minoritetsborgere.

Den politiske ledelses primære funktion er at forvalte velfærd, herunder integration i kommunen. Derfor orienterer ledelsen sig mod det politiske funktionssystem med de binære koder magt/ikke magt. Da det politiske subsystem selv udgør et autopoietisk lukket system, der har til formål at regulere andre lukkede systemer, er det en forudsætning, at den politiske ledelse formår at se ind i de andre subsystemer og forstår deres operationsmåde. Det politiske subsystem opererer princi-pielt i blinde og må i et refleksionsteoretisk univers udvikle begreber og konditioneringer for deres betragtning af DM. Det kommer i den politiske semantik til udtryk i kommunikation om DM i gene-relle termer, hvor semantikkerne ikke åbner yderligere for, hvordan det skal gøres i praksis.

Et eksempel er den politiske semantik om empowerment, der anses som en velegnet styringsstrategi, der skal fremme etniske minoritetsborgeres ressourcer og sikre øget inddragelse i samfundet. I Integrationsteamet kommunikerer der om øget inddragelse via hjælp til selvhjælp. Det er en konsekvens af Integrationsteamets primære kobling til hjælpesystemet og dermed et refleksions-teoretisk univers, hvor der reflekteres over, hvordan minoritetsborgere via hjælp til selvhjælp kan lære at håndtere deres offentlige forpligtelser i dagligdagen. Der er således ikke tale om empowerment i bred forstand, hvor borgerne træder i karakter som medborgere, men snarere at etniske minoritetsborgere lærer at forvalte praktiske gøremål i hverdagen. I den forbindelse bliver Integrationsteamets kobling til hjælpesystemet tydelig, hvilket også kommer til udtryk i semantikken om etniske minoritetsborgere som ressourcetsvage borgere, der har brug for hjælp samt i refleksionen over funktionelle ækvivalenter, når der ikke er tilstrækkelige løsninger.

Den politiske semantik om lige muligheder ud fra individuel forskelsbehandling skaber øget kompleksitet i Integrationsteamet, der selv skal finde metoder til håndtering af forskelsbehandling. Øget kompleksitet opstår også i kraft af, at Integrationsteamet udelukkende retter hjælpen mod etniske minoritetsborgere. Derfor skelner de ikke mellem etniske danskere og etniske minoriteter (som den politiske ledelse), men derimod mellem forskellige etniske minoritetsborgere og deres individuelle behov for hjælp. For at mindske kompleksiteten differentierer Integrationsteamet hjælp ud fra en skelnen mellem nye/gamle minoritetsborgere, hvor nye borgere modtager intensiv hjælp og dermed har mindre frihed og ansvar for eget liv. En yderligere differentiering af hjælpen sker ud fra skelnen mellem ressourcetsvage/ressourcestærke borgere. Gennem disse differentieringer skaber Integrationsteamet personifikationer med tilhørende forventninger og betingelser for hjælp. Dermed reduceres kompleksiteten, og hjælpen målrettes.

Det viser sig, at den politiske semantik med fokus på demokratiske pligter og rettigheder frem for kulturelle værdier er vanskelig at håndtere i praksis. Det er bl.a. et resultat af øget kompleksitet. Både i form af systemernes omverden, der mangler forståelse for etniske minoritetsborgeres anderledes normer og værdier, men også i kraft af subsystemernes primære orientering mod hjælp. Integrationsteamet kommunikerer om etniske minoritetsborgere som anderledes i forhold til normer og værdier, hvorfor de ikke besidder egenskaber som medbestemmelse og ansvar, der er vigtige elementer i DM. Både Integrationsteamet og hjælpesystemet identificerer selv funktionelle ækvivalenter, der skal i mødekomme behovet for hjælp. Dermed afhænger hjælpen i høj

grad af kreativitet, der kommer til udtryk i refleksionen over løsninger. Det åbner for ny kompleksitet - både i Integrationsteam og hjælpesystem.

Den økonomiske kobling kommer til syne på alle tre niveauer. I det politiske subsystem er der en stærk kobling til det økonomiske system, fordi det må indstille sig på de økonomiske begrænsninger, kommunen er underlagt. Derfor udgør det økonomiske system med de binære koder betale/ikke betale også en vigtig del af systemets omverden og sætter rammer for den hjælp, etniske minoritetsborgere kan tilbydes. Det kommer til syne i den politiske ledelses udsættelse af udformning af en integrationspolitik, da en nærmere problemidentifikation ville kunne åbne op for ny kompleksitet og øgede udgifter. Desuden i beslutningen om nedlæggelse af specialtilbud, der mindsker udgifter til integrationsindsatsen. I Integrationsteamet udgør de politiske beslutninger en vigtig del af subsystemets omverden, da de er vilkår for det sociale arbejde (fx nedlæggelse af specialindsatser). Integrationsteamet orienterer sig også mod det økonomiske system, men ud fra et særligt fokus på integration via beskæftigelse. Etniske minoritetsborgere skal blive selvforsørgende hurtigst muligt, hvilket bl.a. understreges med praktik som den bedste løsning. Dermed afhænger DM i høj grad af beskæftigelse i Integrationsteamets semantik, mens den politiske semantik i højere grad har fokus på integration i samfundet som helhed.

I hjælpesystemet sker der yderligere en kompleksitetsstigning. I mødet med borgerne kommer adskillige problemer til syne, og socialarbejderen må forholde sig til flere sider af borgeren. Hjælpesystemet adskiller sig fra de to andre subsystemer, idet der i interaktionen opstår et nærværende pres i form af behov for en gensidig forventningsafstemning, før hjælpen kan finde sted. Hjælpesystemet er primært orienteret mod hjælp, hvilket bl.a. kommer til udtryk ved socialarbejderens gentagne forsøg på at finde løsninger og skabe fundament for samarbejde på trods af diverse konflikter. Systemet refererer til de organisationsspecifikke semantikker, der bliver skabt politisk og i Integrationsteamet, hvilket sætter betingelser for, hvad der er muligt/ikke muligt i hjælpen til minoritetsborgere. Den økonomiske og retslige orientering kommer umiddelbart til udtryk i form af samtalens fokus, hvor borgerne skal deltage i uddannelsessystemet og efterleve regler for kontanthjælp. Det viser sig, at ægteparret har komplekse problemstillinger både praktisk og psykisk, hvilket vanskeliggør deres deltagelse i uddannelsessystemet. Det er svært for socialarbejderen at finde løsninger, der imødekommer borgernes behov og ønsker. Fx er det ikke muligt at tilbyde borgerne hjælp til de psykiske problemer, og de afslår selv tilbuddet om praktisk hjælp. Det er bl.a. en konsekvens af den politiske beslutning om nedlæggelse af specialindsatser. Samtidig er det

altoverskyggende problem en manglende strukturel kobling til familiesystemet, der modvirker, at manden kan deltage i uddannelsessystemet. Som en konsekvens af de mange problemstillinger og særligt den manglende kobling til familiesystemet iagttages den økonomiske kode betale/ikke betale så striks, da socialarbejderen vælger at lade manden gå i en periode uden at være aktiv. Det sker med begrundelse i familiens koder omsorg/ikke omsorg, hvilket understreger et fokus på individets sociale ansvar over for familien – særligt i hjælpesystemet. Samtidig afspejler konflikten en form for dobbeltlogik i det sociale arbejde, hvor der på den ene side er krav om, at borgerne skal i beskæftigelse, men på den anden side fremstår sagen så kompleks, at hjælpesystemet ikke nødvendigvis kan efterleve kravene fra det økonomiske system. Den øgede kompleksitet skaber således nogle blinde pletter, hvilket er interessant, da det er i hjælpesystemet, at hjælpen til minoritetsborgere specificeres og tager form. I praksis opstår der krydspres mellem forventninger til borgeren, der afspejler sig i kommunikationen, som udfolder sig i mødet med borgerne.

Coaching som løsning på et integrationsproblem

Coaching kan iagttages politisk som en løsning på et samfundsmæssigt integrationsproblem, hvor etniske minoritetsborgere iagttages som potentielt passive borgere, der udgør en trussel mod sammenhængskraften. Politisk er der et ønske, om at skabe etniske minoritetsborgere med et demokratisk sindelag, herunder borgere der kan deltage aktivt i de demokratiske processer i den offentlige sfære. I praksis iagttages coaching som en metode, der bidrager til at skabe længerevarende resultater, fordi borgerne i højere grad selv træffer beslutninger vedrørende deres egen sag og samtidig skaber et mere tillidsfuldt samarbejde mellem system og borger. Borgeren bliver "medspiller" frem for modspiller. Der afgives kompleksitet til den enkelte borger, som forventes at træffe bevidste valg. Coaching kan ses som en teknologi, der har til formål at fremme den etniske minoritetsborgers refleksion over egen situation og at fremme ansvarlighed i form at stillingtagen til de muligheder, systemet tilbyder.

Coaching kan også iagttages som en løsning på et strukturelt integrationsproblem, hvor mange minoritetsborgere er på offentlig forsørgelse og har svært ved at komme i beskæftigelse pga. manglende kvalifikationer og kulturelle faktorer. Coaching er derfor en kompleksitetsreducerende løsning på et strukturelt integrationsproblem i den forstand, at det er vanskeligt at integrere etniske minoritetsborgere på arbejdsmarkedet. For at skabe inklusion på et professionaliseret arbejdsmarked, må minoritetsborgerne opkvalificeres gennem uddannelse og lære at begå sig på en dansk arbejdsplads - også selvom de ikke nødvendigvis ønsker uddannelse eller praktik. Derfor må

etniske minoritetsborgere "coaches" til at vælge den rette "kasse" eller ud fra de muligheder, som systemet tilvejebringer. Samtidig åbnes der for kompleksitet i form af borgerens ønsker og forventning til indsats.

Coaching er derfor en hjælpeform, der på den ene side fremmer borgernes selvstændige tænkning og initiativ, hvilket er efterspurgte kvaliteter i DM. Samtidig er det også en hjælpeform, der forudsætter hjælp til deltagelse, fordi nogle minoritetsborgere har massive problemer der skal afhjælpes inden de kan deltage i coachingsamtalen. Metoden har derfor også elementer af tvang, da den "binder" borgernes handlinger gennem kommunikationen. Hvis etniske minoritetsborgere ikke formår at tage stilling, må systemet i højere grad tage styring. Samtidig har borgerne kun frihed inden for rammerne af et beskæftigelses- og selvforsørgelsesperspektiv, hvilket er forudsætningen for DM.

System/omverden	Integrationspolitik	Integrationsteam	Hjælpesystem
Funktion/ydelse	Træffe beslutninger vedr. velfærd, herunder integration.	Specialiseret subsystem der integrerer de forskellige systemers integration af etniske minoritetsborgere.	I interaktionssystemet udføres hjælpen til etniske minoritetsborgere.
Funktionelle koblinger	Politik, økonomi, ret, hjælp	Hjælp, politik, økonomi, ret	Hjælp, politik, økonomi, ret
Semantik	Deltagelse i samfundet som helhed. Der er fokus på pligter/rettigheder ift. forhold til fællesskabet. Forskellighed er en styrke/forskellighed er en barriere. Kommunikerer om DM ud fra politiske visioner.	Deltagelse i samfundet gennem beskæftigelse, men også sociale forpligtelser. Kommunikerer om DM på indsatsniveau.	Deltagelse både gennem beskæftigelse, familie og sociale forpligtelser. Men også deltagelse i hjælpen gennem hjælp til selvhjælp.
Problemidentifikation	Assimilation: Kulturelle værdier/demokratiske værdier Diskrimination: Ulige muligheder/lige muligheder	Misforståelser: Ingen viden/viden Ingen deltagelse/deltagelse Offentlig forsørgelse/beskæftigelse Nederlag i systemet: Passiv/aktiv Mistillid/tillid Sårbar/stærk Kulturelle problemer: Kulturelle problemer/alm. problemer Ingen initiativ/initiativ Ingen ansvar/ansvar Ingen refleksionsevne/refleksionsevne	Manglende kompetencer: Manglende sprog/sprog Manglende kompetencer/kompetencer Ingen evner/evner Private problemer: Syge børn/raske børn Bekymring/ingen bekymring Strukturelle problemer: Private forpligtelser/offentlige forpligtelser Kulturelle problemer: Kulturelle problemer/alm. problemer Psykkiske problemer: Mentalt underskud/mentalt overskud
Kode	Ressourcestærk/ressourcesvag	Ressourcesvag/ressourcestærk	Ressourcesvag/ressourcestærk
Problemløsning	Demokratisk medborgerskab: Demokratiske værdier/kulturelle værdier Forskelsbehandling: Lige muligheder/ulige muligheder Inklusion i alm. indsatser: Alm. indsatser/specialindsatser Empowerment: Borgerens ressourcer/barrierer Øget inddragelse/minimal inddragelse Coaching: Individuel/kollektiv indsats	Demokratisk medborgerskab: Kulturelle værdier/demokratiske værdier Differentiering af hjælp: Nye/gamle borgere Behov/ingen behov Behov for specialindsatser: Kreative løsninger/alm. indsatser Specialindsatser/alm. indsatser Hjælp til selvhjælp: Ansvar/ingen ansvar Autonomi/styring Tid/penge Minimal hjælp/intens hjælp Coaching: Refleksionsevne/ingen refleksionsevne Ansvar/ingen ansvar Vilje/uvilje Evner/ingen evner Medspiller/modspiller	Coaching: Bevilling til ekstra år på sprogskole: Sprog/ingen sprog Kompetencer/ingen kompetencer Evner/ingen evner Krav/frihed Løsning på private problemer: Praktisk hjælp/ingen hjælp Netværk/ingen netværk Hjælp til selvhjælp/ingen hjælp Løsning på strukturelle problemer: Strukturel dekobling/strukturel kobling Ingen deltagelse/deltagelse Konflikt/konsensus Løsning på kulturelle problemer findes i: Systemets omverden/system Løsning på psykiske problemer: Ingen hjælp/hjælp
Kode	Ressourcestærk/ressourcesvag	Ressourcesvag/ressourcestærk Nye/gamle borgere	Ressourcesvag/ressourcestærk Nye/gamle borgere
Hjælp / ikke hjælp	Empowerment: Borgerens plan/systemets plan Coaching: Individuel indsats/kollektiv indsats Coach/myndighedsforvalter Coaching/undersøgelse Afbureaukratisering: Autonomi/styring Tillid/kontrol	Manglende specialtilbud: Kreative løsninger/alm. tilbud Specialindsatser/ensrettede indsatser Specialviden/ingen specialviden Coaching: Borgerens ansvar/systemets ansvar Refleksionsevne/ingen refleksionsevne Længerevarende resultater/kortvarige resultater Hjælp til selvhjælp: Minimal hjælp/meget hjælp Autonomi/styring Hurtig integration for ressourcestærke borgere - indgå i alm. tilbud: Hurtig integration/langsom integration	Manglende specialtilbud ift. fx psykiske problemer: Kreative løsninger/alm. tilbud Ingen hjælp/hjælp Coaching: Refleksionsevne/ingen refleksionsevne Borgerens ansvar/systemets ansvar Systeminterne vanskeligheder udgør en barriere for hjælpen: Konflikt/konsensus Strukturel dekobling/strukturel kobling

KAPITEL 7

KONKLUSION

Specialets formål var at undersøge, hvordan DM iagttages som en alternativ metode til integration af etniske minoritetsborgere og herunder, hvad der bliver anskuet som hhv. hjælp/ikke hjælp. I det følgende afsnit besvares problemformuleringen, der lød som følger:

Hvordan iagttages DM politisk og i praksis, og hvilken betydning har dette blik for, hvad der anskues som hjælp/ikke hjælp i integration af etniske minoriteter?

Det kan konkluderes, at der er diskrepans mellem den politiske iagttagelse af DM og den semantik, der bliver skabt på organisations – og interaktionsniveau i mødet med minoritetsborgerne. Det skyldes, at de tre subsystemer orienterer sig mod forskellige funktionssystemer - og dermed altså forskellige koder, der har betydning for, hvordan de iagttager hhv. problemidentifikation/løsning. Samtidig øges kompleksiteten i takt med udfordringer, der løbende opstår i mødet med borgerne. Særligt i hjælpesystemet er det tydeligt, hvordan udfordringer vokser, og hjælpen besværliggøres.

Desuden viser undersøgelsen, at det politiske forsøg på at skabe ligestilling ud fra et fokus på demokratiske pligter og rettigheder frem for kulturelle faktorer er vanskeligt at håndtere i praksis. På organisations- og interaktionsniveau spiller de kulturelle faktorer en afgørende rolle i hjælpen til etniske minoritetsborgere. Den politiske beslutning om at nedlægge målrettede specialtilbud til etniske minoritetsborgere skaber øget kompleksitet i praksis, fordi mange minoritetsborgere pga. sproglige vanskeligheder eller andre problemstillinger ikke formår at indgå i de almindelige tilbud. Derfor er hjælpen afhængig af refleksion over kreative løsninger i praksis. Et positivt aspekt ved DM gælder særligt ressourcestærke minoritetsborgere, der formår at indgå i de almindelige tilbud. Disse borgere vil formodentlig blive hurtigere integreret i civilsamfundet, fordi de i højere grad er i kontakt med etniske danskere. Det kan dog konkluderes, at DM, der fra politisk side iagttages som en effektiv og billigere løsning på integrationsproblemet, spænder ben for målrettede løsninger i praksis.

Coaching udgør en central hjælp i udmøntningen af DM, fordi den kompleksitet, der bliver afgivet fra politisk side i kraft af beslutningen om at nedlægge specialindsatser, i praksis bliver håndteret gennem coaching. I coaching er der fokus på, at minoritetsborgerne selv skal tage stilling til deres situation. Metoden er med til at skabe demokratiske medborgere, da minoritetsborgere tvinges til at reflektere over egen situation. Desuden bidrager metoden til, at minoritetsborgerne i høj grad bliver inddraget og tager ansvar for eget sagsforløb. En af udfordringerne er, at coaching-metoden forudsætter hjælp til deltagelse. Bl.a. har etniske minoritetsborgere ofte behov for en grundig forklaring, dels fordi de ikke kender til de forskellige hjælpesystemer, dels fordi de sprogligt har vanskeligt ved at deltage i samtalen. Samtidig forudsætter coaching, at etniske minoritetsborgere selv formår at reflektere over funktionelle ækvivalenter og på den måde reducere Integrationsteamet og hjælpesystemet kompleksitet, da de hovedsageligt skal tilvejebringe muligheder, men borgerne skal selv tage stilling.

En overordnet pointe er, at systemerne har svært ved at integrere egne integrationsperspektiver, hvorfor det bliver vanskeligt for etniske minoritetsborgere at efterleve de forskellige systemkrav og forstå sammenhængene. Når systemerne har svært ved at finde en fælles vej til integration, må det også forudsættes, at også etniske minoritetsborgere har vanskeligt ved at blive integreret. Det betyder, at det er vigtigt ikke kun at have fokus på integration af minoritetsborgere på individniveau, hvor etniske minoritetsborgere har hovedansvar for at blive velintegreret i samfundet. Løsningerne må også findes på et strukturelt niveau, hvor systemerne i højere grad formår at integrere egne perspektiver og dermed sikre en fælles og målrettet indsats for integration af etniske minoritetsborgere i Danmark.

Perspektivering

Specialet viser, at det ikke kan forudsættes, at DM som løsning på et integrationsproblem automatisk skaber demokratiske medborgere med lige muligheder. Undersøgelsen viser, at kommunens forskellige subsystemer har vanskeligt ved at integrere egne integrationsperspektiver. Det tyder på, at kommunerne, når de skal forandre en integrationspolitik, må være opmærksomme på de systeminterne variationer, der findes i de forskellige subsystemer. Dermed må kommunen forsøge at skabe et samarbejde mellem de forskellige systemer, så de, frem for at modarbejde hinandens mål om integration, skaber forudsætninger for en helhedsorienteret indsats.

En helhedsorienteret indsats kan fx opnås ved at skabe en koordinerende funktion i integrationsindsatsen (hvilket Integrationsteamet også italesætter), der kan sikre integration af de forskellige integrationsperspektiver. I stedet for at arbejde individorienteret må integrationsindsatsen i højere grad tage udgangspunkt i familien, så familiens samlede problemstillinger kommer i betragtning. På den måde bliver det lettere at integrere de forskellige systemperspektiver, der både tager hensyn til forældre og børns behov. Dermed skabes bedre forudsætninger for en helhedsorienteret integrationsindsats. Samtidig øges forudsætningerne for, at etniske minoritetsborgere kan opfylde de forpligtelser, som et DM indebærer.

Litteratur

Andersen, Jørgen Goul 2004: *Et levende demokrati*. Magtudredningen, Aarhus Universitetsforlag

Andersen, Jørgen Goul (2007): *Restricting Access to Social Protection for Immigrants in the Danish Welfare State*. Benefit, vol 4(3)

Andersson, Mattias og Gorm Hansbøl (2006): *Dannelse til demokratisk medborgerskab*. DPU. Efterskoleforeningens Forlag, 1. udgave, 1. oplag

Antoft, Rasmus m.fl. (2007): *Håndværk og Horisonter. Tradition og nytænkning i kvalitativ metode*. Syddansk Universitetsforlag, 1. udgave, 2. oplag

Berlingske Tidende 2012: *Kommunerne står uden integrationspolitik*
<http://www.b.dk/nationalt/kommuner-staar-uden-integrationspolitik>

Bryman, Allan (2004): *Social Research Methods*. Oxford University Press, Second Edition

Bussemaker, Jet (1999): *Citizenship and Welfare State Reform in Europe*. Routhledge

Danmarks Statistik (2013): *Indvandrere i Danmark 2013*. Udgivet af Danmarks Statistik
<http://www.dst.dk/pukora/epub/upload/17961/indv2013.pdf>

Dansk Flygtningehjælp (2009): *De første år i Danmark – love og regler*.
http://flygtning.dk/fileadmin/uploads/pdf/Saadan_hjaelper_vi_PDF/til_flygtninge_pdf/de_første_aar_i_danmark.pdf

Dansk Flygtningehjælp (2013): *Modtagelse og integration af flygtninge i danske kommuner 09/08/2013*.
<https://flygtning.dk/dk/viden-fakta/publikationer/rapporter/>

de Vaus, David (2007): *Research Design in Social Research*. SAGE Publ.

Ejrnæs, Morten (2002): *Etniske minoriteters tilpasning til livet i Danmark: Forholdet mellem majoritetssamfundet og etniske minoriteter*. AMID Working Paper Series 18/2002

Ejrnæs, Morten (2010): *Integration – et meningsløst begreb. Deltagelse – en meningsfuld aktivitet*. I Kultur mødet – Definitionernes slagmark. En antologi. Eric Tinor-Cemti m.fl. FFD, 1. udgave, 1. oplag

Ejrnæs, Morten (2011): *Social arv*. I Socialpolitik, red. Iver Hornemann Møller og Jørgen Elm Larsen. Hans Reitzels Forlag, 3. udgave, 1. oplag

Ejrnæs, Morten og Jens Guldager (2008): *Helhedssyn og forklaring - i sociologi, socialt, sundhedsfagligt og pædagogisk arbejde*. Akademisk Forlag, 1. udgave, 1. oplag

Ejrnæs, Morten og Marianne Skytte (2011): *Etniske minoriteter og socialpolitik*. I Socialpolitik, red. Iver Hornemann Møller og Jørgen Elm Larsen. Hans Reitzels Forlag, 3. udgave, 1. oplag

Emerek, Ruth (2003): *Integration – eller inklusion? Den danske diskussion om integration*. AMID Working Paper Series

Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, Chp. 1 & 2.

Færch, Lise (2005): *Socialt udsatte minoriteter - en udfordring for det sociale arbejde*. I Etniske minoriteter - et nyt proletariat, Socialforskningsinstituttet, Tema, marts 2005

Guldager, Josef (2007): *Coaching: At hjælpe andre med at hjælpe sig selv*. Nyt Nordisk Forlag

Hagen, Roar (1997): *Vitenskapssystemets refleksjon - fra identitet til differens*. Sosiologisk Tidsskrift, nr. 1, 5. årgang

Hagen, Roar (1999): *Rasjonell solidaritet*. Det Blå Bibliotek. Universitetsforlaget

Hagen, Roar (2006): *Nyliberalismen og samfunnsvitenskapene. Refleksjonsteorier for det moderne samfunnet*. Universitetsforlaget

Halkier, Bente (2008): *Fokusgrupper*. Roskilde Universitetsforlag, 2. udgave, 1. oplag

Heinesen, Eskil (2009): *Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2007*. AFK Rapport

Hornemann, Iver Møller (2011): *De fire socialreformer i moderne tid*. I Socialpolitik, red. Iver Hornemann Møller og Jørgen Elm Larsen. Hans Reitzels Forlag, 3. udgave, 1. oplag

Horst, Christian (2010): *Integration og ligestilling*. I Kulturmødet – Definitionernes slagmark. En antologi. Eric Tinor-Cemti m.fl. FFD, 1. udgave, 1. oplag

Hutchinson, Gunn Strand og Siv Olstedal (2006): *Modeller i socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag, 2. udgave

Integrationsbarometer.dk, 2014:

<http://integrationsbarometer.dk/fakta%20og%20noegletal%20om%20integration/pdf-filer-faktaark/Viborg.pdf>

Integrationsloven (1999): Kapitel 2 – Integrationsloven. Udgivet af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

<http://www.statensnet.dk/pligtarkiv/fremvis.pl?vaerkid=18656&repid=0&filid=7&iarkiv=1>

Kneer, Georg og Armin Nassehi (1997): *Niklas Luhmann - introduktion til teorien om sociale systemer*. Hans Reitzels Forlag

KORA (2014): *Benchmarking af kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet*. Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

Korsgaard, Ove (2004): *Medborgerskab - identitet og demokratisk dannelse*. DPU

- Kristiansen, Søren (2005): *Den kvalitative kontinuum - om data og teoriudvikling i kvalitativ sociologi*. I Liv, fortælling, tekst - strejftog i kvalitativ sociologi, Michael Hviid m.fl. Aalborg Universitetsforlag
- Kvale, Steinar (2008): *En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. Hans Reitzels Forlag, 1. udgave, 15. oplag
- Larsen, Jørgen Elm og Iver Hornemann Møller (2011): *Teorier om velfærdsstat og socialpolitik*. I Socialpolitik, red. Iver Hornemann Møller og Jørgen Elm Larsen. Hans Reitzels Forlag, 3. udgave, 1. oplag
- Luhmann, Niklas (2000): *Sociale systemer - grundrids til en almen teori*. Hans Reitzels Forlag
- Mortensen, John (2013): *Livsverden og fænomenologi i moderne sociologi Habermas, Luhmann, Giddens*. Frydenlund, 1. udgave, 1. oplag
- Nissen, Maria Appel (2005): *Behandlerblikket*. Ph.d.afhandling, Institut for Sociale Forhold og Organisation, AUC
- Nissen, Maria Appel (2010): *Nye horisonter i socialt arbejde. En refleksionsteori*. Akademisk Forlag, 1. udgave, 1. oplag
- Nissen, Maria Appel og Jacob Magnussen (2013): *Niklas Luhmann - en kompleks teori om et komplekst samfund*. I Sociologi i socialrådgivning og socialt arbejde. Hans Reitzels Forlag, 1. udgave, 1. oplag
- Olsen, Henning (2002): *Kvalitative kvaler - kvalitative metoder og danske kvalitative interviewundersøgelers kvalitet*. Akademisk Forlag
- Regeringsgrundlag 2011:
http://www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf
- Retsinformation 2005: *Lov om ændring af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., integrationsloven og udlændingeloven*. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=100367>
- Siim, Birte (2005): *Køn, magt og medborgerskab i en globaliseret verden*. FREIA (Center for kønsforskning i Aalborg, AUC
- Siim, Birte (2011): *Medborgerskab og diversitet*. I Socialpolitik, red. Iver Hornemann Møller og Jørgen Elm Larsen. Hans Reitzels Forlag, 3. udgave, 1. oplag
- Skytte, Marianne (2007): *Etniske minoritetsfamilier og socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag, 3. rev. udgave
- Soei, Aydin (2010): *Kampen om medborgerskabet – det splittede folk*. I Kulturmødet – Definitionernes slagmark. En antologi. Eric Tinor-Cemti m.fl. FFD, 1. udgave, 1. oplag
- Thyssen, Ole (2003): *Hjørnesten i Niklas Luhmanns systemteori*. I lagttagelse og paradoks. Essays om autopoietiske systemer. Gyldendal 7-41

Thyssen, Ole (2008): *Organisationer og organisationssystemer*. I Luhmann og organisation, red. Jesper Tække og Michael Paulsen. Unge Pædagoger, København

Viborg.dk - frikommune:

<http://kommune.viborg.dk/Politik/Saadan-styres-kommunen/Frikommune>

Viborg.dk - empowerment:

<http://kommune.viborg.dk/Politik/Politikker-og-strategier/Vision-og-Udviklingsstrategi/Innovation/Innovationshappening-2013/Happening/Standene/V01>

Villadsen, Kaspar (2005): *Filantropi og "neo-filantropi" i det sociale arbejde*. NSA nr. 2005

Villadsen, Kaspar (2004): *Det sociale arbejdes genealogi. Om kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker*. Hans Reitzels Forlag, 1. udgave, 1. oplag

Villadsen, Kaspar og Camilla Sløk (2008): *Velfærdsledelse i den selvstyrende velfærdsstat*. Munksgaard, 1. udgave

Wadskjær, Hans (2007): *Den sociale hjælpefunktion: Et evolutionsperspektiv*. I *Magt og forandring i socialt arbejde*, Maria Appel Nissen m.fl. Akademisk Forlag, 1. udgave, 1. oplag

Wadskjær, Hans (2011): *Helhedssyn i det postmoderne samfund*. I *Helhedssyn i Socialt Arbejde*. Margit Harder og Maria Appel Nissen. Akademisk Forlag, 1. udgave, 1. oplag

Wilson, Sandra Jo (2005): *Ungdomskriminalitet: Forebyggende tiltag virker, selvom de ikke er kulturelt tilpassede*. I *Etniske minoriteter - et nyt proletariat*, Socialforskningsinstituttet, Tema, marts 2005

Winter, Søren C. (2002): *Kommunernes integrationsindsats efter den ny integrationslov*. AMID Working Paper Series 30/2002, Socialforskningsinstituttet

Østergaard, Bent (2007): *Indvanderne i Danmarks historie. Kultur- og religionsmøder*. Syddansk Universitetsforlag

Åkerstrøm, Niels Andersen (1999): *Fra metode til analysestrategi*. Nyt fra Samfundsvidenskaberne. Institut for Organisation og Arbejdssociologi.

Åkerstrøm, Niels Andersen (2008): *Velfærdsledelse: Diagnoser og udfordringer*. I *Velfærdsledelse: Ledelse og styring i den selvstyrende velfærdsstat*. Hans Reitzels Forlag.

Bilag BILAG 1 - SEMANTIK	
System/omverden	Integrationspolitik
Funktion/ydelse	Træffe beslutninger vedrørende velfærd, herunder integration
Koder	Ressourcestærke/ressourcesvage
Funktionelle koblinger	Politik, økonomi, ret og hjælp
Problemidentifikation	<p>Problematiske forståelse af integration som lig med assimilation, hvor etniske minoriteter kulturelt skal blive ligesom danskerne. Denne tilgang stiller urimelige krav til minoritetsborgere, og gør det svært at måle integrationsindsatsen.</p> <p><i>Assimilation/demokratisk medborgerskab</i> <i>Kulturelle værdier/demokratiske værdier</i></p> <p>Diskriminerende praksis der tager udgangspunkt i majoritetens problemstillinger og skaber ulige muligheder for minoritetsborgere. Manglende anerkendelse af forskellighed.</p> <p><i>Diskrimination/ligestilling</i> <i>Ulige muligheder/lige muligheder</i></p>
Problemløsning	<p>Demokratisk medborgerskab, hvor integration skal skabes gennem ligestilling og aktivt medborgerskab. Fokus på demokratiske værdier og pligter.</p> <p><i>Demokratisk medborgerskab/assimilation</i> <i>Demokratiske værdier/kulturelle værdier</i> <i>Ligestilling/uligestilling</i> <i>Aktiv/passiv</i></p> <p>Kulturel ligestilling med henvisning til den personlige frihed.</p> <p><i>Frie muligheder i privatsfære/ikke frie muligheder i offentlig sfære</i> <i>Kulturel identitet/offentlig identitet</i></p> <p>Blikket vendes bort fra kulturspecifikke problemstillinger, og specialindsatser nedlægges. Etniske minoritetsborgere skal inkluderes i almindelige tilbud.</p> <p><i>Almindelige indsatser/specialindsatser</i></p> <p>Løsningen på integrationsproblemet findes på individniveau. Der stilles krav til minoritetsborgere, at de besidder vilje og evner til at blive medborgere.</p> <p><i>Vilje/uvilje</i> <i>Evne/ikke evne</i></p> <p>Indsats: Coaching er den nye tilgang til borgeren, der gennem en individuel indsats fremmer et aktivt medborgerskab og bedre resultater.</p> <p><i>Aktiv/passiv</i></p> <p>Systemet skal levere lige muligheder gennem forskelsbehandling. Indsatsen differentieres ved at behandle alle borgere forskelligt.</p> <p><i>Lige muligheder/ulige muligheder</i> <i>Forskelsbehandling/ ens behandling</i></p> <p>Empowerment, borgernes ressourcer skal bringes i spil. Fokus på myndiggørelse og inddragelse.</p> <p><i>Ressourcer/barrierer</i> <i>Inddragelse/ikke inddragelse</i> <i>Myndiggørelse/umyndiggørelse</i></p>
Hjælp/ikke hjælp	<p>Ud fra en strategi om empowerment skal borgernes egne ressourcer bringes i spil. Der er fokus på myndiggørelse og brugerinddragelse, hvor borgeren sættes i stand til at træffe bevidste valg.</p> <p><i>Borgerens plan/systemets plan</i></p> <p>Coaching skal fremme det demokratiske medborgerskab, hvor borgerne selv definerer problemer og løsninger. Socialarbejderens rolle ændrer sig fra myndighedsforvalter til coach, der skal tydeliggøre vejen til borgerens eget mål.</p> <p><i>Dialog der motiverer til handling/monolog</i> <i>Coach/myndighedsforvalter</i> <i>Indsats: coaching/undersøgelse</i></p> <p>Afbureaukratisering af jobcenterets indsats ift. kontaktforløb og aktivering, hvilket skaber større fleksibilitet i sagsbehandlingen.</p> <p><i>Autonomi/styring</i> <i>Tillid/kontrol</i></p> <p>Fokus på resultat frem for en række procesmål.</p> <p><i>Resultat/proces</i></p> <p>It skal sikre øget brugerinddragelse og deltagelse.</p> <p><i>Brugerinddragelse/ingen brugerinddragelse</i> <i>Deltagelse/ingen deltagelse</i></p>

System/omverden	Integrationsteam
Funktion/ydelse	Specialiseret subsystem, der varetager integration af etniske minoritetsborgere og hjælper dem til deltagelse i samfundet.
Koder	Ressourcesvage/ressourcestærke
Funktionelle koblinger	Hjælp, politik, økonomi og ret.
Problemidentifikation	<p>Minoritetsborgere har manglende forståelse for samfundet, samfundets delsystemer og delorganisationer og dermed manglende grundlag for deltagelse. Med deltagelse forstås, at de skal bidrage til fællesskabet gennem uddannelse og arbejde.</p> <p><i>Uvidenhed/viden</i> <i>Deltagelse/ingen deltagelse</i> <i>Beskæftigelse/ingen beskæftigelse</i></p> <p>Semantik om nederlag: Systemet producerer selv nederlag på grund af manglende forklaring og forventningsafstemning mellem system og borger. Dette skaber passive borgere, som bliver "fastlåste" i systemet og sårbare borgere, der har brug for hjælp.</p> <p><i>Passiv/aktiv</i> <i>Sårbar/stærk</i> <i>Mistillid/tillid</i></p> <p>Kulturel semantik: Minoritetsborgere har grundlæggende anderledes værdier/normer end vestlige demokratiske værdier/normer. Integrationsteamet iagttager særlige problemstillinger hos etniske minoritetsborgere; sprog, opdragelse, værdier og samfundsforståelse.</p> <p><i>Kulturspecifikke problemstillinger/almindelige problemstillinger</i> <i>Initiativløs/initiativrig</i> <i>Uansvarlig/ansvarlig</i> <i>Ureflekteret/reflekteret</i></p>
Problemløsninger	<p>Hjælpetilbud: Manglende relevante hjælpetilbud til at understøtte minoritetsborgernes behov kompenseres med kreative løsninger.</p> <p><i>Kreativitet/alm. indsats</i> <i>Specialindsats/alm. indsats</i> <i>Specialviden/ingen specialviden</i></p> <p>Minoritetsborgere henvises til de mest relevante tilbud der er til rådighed. Oftest sprogskolen som repræsenterer en "beskyttet" kultur, og som har et indgående kendskab til etniske minoritetsborgere og deres problemstillinger.</p> <p><i>Specialviden/ingen specialviden</i> <i>Beskyttelse/ubeskyttet</i> <i>Virksomhedsrettede/ikke virksomhedsrettede</i></p> <p>Hjælpen til selvforsørgelse er delvist begrænset af systemets omverden. Dels på grund af manglende kendskab til etniske minoritetsborgere og deres anderledes værdier og normer, og dels på grund af at arbejdsmarkedet er dybt professionaliseret, hvilket kræver kompetencer, som minoritetsborgere først skal tilegne sig gennem uddannelse.</p> <p><i>Specialviden/ingen specialviden</i> <i>System/omverden</i> <i>Evne/ikke evne</i></p> <p>Hjælp til selvhjælp: Hjælp til selvhjælp i form af praktisk hjælp, hvor borgeren skal lære at forvalte ydre forhold i forbindelse med det demokratiske medborgerskab. Hjælp til selvhjælp skal fremme initiativ og øget ansvar hos borgeren.</p> <p><i>Ydre/indre forhold</i> <i>Initiativ/ikke initiativ</i> <i>Ansvar/intet ansvar</i></p> <p>Semantikken viser en vanskelig balance i udmøntningen af hjælp til selvhjælp, hvor der skal skabes balance mellem autonomi og styring.</p> <p><i>Autonomi/styring</i></p> <p>Jo mindre hjælp borgerne har behov for desto bedre er hjælpen jf. tankerne om øget medbestemmelse og inddragelse.</p> <p><i>Minimum hjælp/meget hjælp</i></p> <p>Det tager lang tid at udmønte hjælp til selvhjælpsprincippet.</p> <p><i>Tid/penge</i></p> <p>Paradoks: På den ene side ydes der intens hjælp fra start, når nye borgere ankommer til kommunen, og den</p>

	<p>mindskes, jo "ældre" de bliver i systemet. Borgeren går fra en rolle som passiv til aktiv og dertil følger frihed og øget ansvar. Systemet modarbejder eget mål om aktive borgere.</p> <p><i>Nye/gamle borgere</i> <i>Passiv/aktiv</i> <i>Uansvarlig/ansvarlig</i> <i>Kontrol/frihed</i> <i>Intens hjælp/minimal hjælp</i></p> <p>It udgør en barriere for deltagelse og har en ekskluderende funktion, da mange offentlige anliggender varetages digitalt.</p> <p><i>Minimal inddragelse/inddragelse</i></p> <p>Coaching: Borgerne skal lære at varetage en indre selvforvaltning, hvilket kræver refleksion og selvstændig stillingtagen. Hjælpens fokus er, at borgeren lærer at hjælpe sig selv.</p> <p><i>Indre/ydre selvforvaltning</i> <i>Reflekteret/ureflektet</i> <i>Selvstændig/uselvstændig</i></p> <p>Viljen er en betingelse for hjælpen og er den fraværende skal grunden afdækkes.</p> <p><i>Vilje/uvilje</i></p> <p>Evnerne skal afdækkes og herudfra kigges der på muligheder.</p> <p><i>Evne/ikke evne</i> <i>Lige muligheder/ulige muligheder</i></p> <p>En hjælp, hvor der er fokus på at ansvaret skal "tilbage" til borgerne.</p> <p><i>Ansvarlig/uansvarlig</i> <i>Ressourcer/barrierer</i> <i>Borgerne definerer selv ønsker for hjælp/systemet definerer hjælpebehov</i></p> <p>Socialarbejderens rolle defineres medspiller frem for modspiller.</p> <p><i>Medspiller/modspiller</i></p>
<p>Hjælp/ikke hjælp</p>	<p>På grund af hjælpesystemets manglende tilbud, der ikke efterkommer etniske minoriteters behov, anses kreative løsninger som den bedste hjælp.</p> <p><i>Kreative løsninger/alm. tilbud</i> <i>Specialindsatser/ensrettede indsatser</i></p> <p>Den bedste hjælp er betinget af specialviden om minoritetsborgeren, fx anses sprogskolen som et godt erstatningstilbud, fordi de har viden og kendskab til gruppen.</p> <p><i>Særlige hensyn/ingen særlige hensyn</i> <i>Specialviden/ingen specialviden</i> <i>Intens hjælp/hjælp til selvhjælp</i> <i>Fleksible løsninger/standardløsninger</i></p> <p>Inklusion i almindelige indsatser kan være en god hjælp for ressourcestærke borgere, der formår at indgå i tilbuddene på lige fod med etniske danskere. Det kan føre til hurtigere integration.</p> <p><i>Hurtig integration/langsom integration</i></p> <p>Hjælp til selvhjælp: Mulig hjælp er lig med den bedste hjælp.</p> <p><i>Minimum hjælp/meget hjælp</i></p> <p>Paradoks: for nogle borgere er det nødvendigt med meget hjælp og en håndholdt indsats. Her kan styring være den bedste hjælp.</p> <p><i>Styring/autonomi</i></p> <p>Coaching anses som en god hjælp, for den er intensiv og individuel. Omvendt er den svær at udmønte hos borgere, der ikke formår at reflektere eller ikke magter at tage ansvar.</p> <p><i>Reflektion/ingen reflektion</i> <i>Ansvar/intet ansvar</i> <i>Styring/autonomi</i></p>

System/omverden	Interaktionssystem/hjælpesystem
Funktion/ydelse	Udfører hjælpeforanstaltninger
Koder	Ressourcesvage/ressourcestærke borgere
Funktionelle koblinger	Hjælp, politik, økonomi og ret
Problemidentifikation	<p>Manglende kompetencer: Ægteparret mangler sproglige danske kompetencer til at kunne indgå i uddannelse eller beskæftigelse.</p> <p><i>Evner/ingen evner</i></p> <p>Familieproblemer: Syge børn og logistkæmæssige problemer i forhold til at få hverdagen til at hænge sammen samt praktiske problemer i forhold til køb af briller.</p> <p><i>Syge børn/raske børn</i></p> <p>Strukturelle problemer i form af systempres fra to systemer, der opererer ud fra forskellige koder. systemerne har svært ved at integrere egne perspektiver.</p> <p><i>Familie/offentlige institutioner</i></p> <p>Kulturel problematik i form af sociale sanktioner fra andre irakere på sprogskolen.</p> <p><i>Kulturelt problem/almindeligt problem</i></p> <p>Psykiske problemer i form af bekymring for børnene, hvilket giver mentalt underskud og fjerner fokus fra uddannelse.</p> <p><i>Mentalt underskud/mentalt overskud</i></p>
Problemløsning	<p>Ægteparret får grundet deres manglende sprogkundskaber og manglende muligheder for deltagelse i anden uddannelse eller beskæftigelse bevilget tre ekstra år på sprogskole. Defineres som "kreativ" løsning, da der findes alternative muligheder i systemet. Men med bevillingen følger også krav.</p> <p><i>Kreativ løsning/alm. indsats</i></p> <p><i>Krav/frihed</i></p> <p><i>Kontrol/tillid</i></p> <p><i>Kompetencer/ingen kompetencer</i></p> <p>Familie-mæssige problemer løses med tilbud om praktisk hjælp, der dog afvises af borgerne. Der er konflikt om, hvorvidt de har behov for hjælp i hjemmet.</p> <p><i>Praktisk hjælp/ingen praktisk hjælp</i></p> <p>Sagsbehandleren forsøger at skabe kobling mellem de delsystemer, der er i konflikt med hinanden. Løsningen bliver udsættelse af start på sprogskole. Borgeren får lov til ikke at være aktiv i beskæftigelses-/uddannelsessystemet.</p> <p><i>Ikke aktiv/aktiv</i></p> <p><i>Konflikt/konsekvenser</i></p> <p>Sagsbehandleren henviser til systemets omverden, uddannelsessystemet, der må finde en løsning på problemet i forhold til sociale sanktioner, og hvilket hold manden skal deltage på.</p> <p><i>Systems omverden/system</i></p> <p>Der er ingen tilbud om hjælp til borgere med psykiske problemer.</p> <p><i>Ikke hjælp/hjælp</i></p>
Hjælp/ikke hjælp	<p>Coaching: Hjælpen er betinget af, at borgerne magter at deltage aktivt og evner refleksion over egne problemer. Borgerne reflekterer selv over alternative løsninger på deres problemstillinger.</p> <p><i>Refleksion/ingen refleksion</i></p> <p><i>Ansvar/intet ansvar</i></p> <p>Hjælpen er i høj grad betinget af den enkelte socialarbejders evne til at reflektere og finde holdbare løsninger.</p> <p><i>Kreative løsninger/alm. tilbud - standardløsning</i></p> <p>Systemernes interne vanskeligheder er med til at integrere egne perspektiver. Skaber barrierer for hjælpen.</p>

BILAG 2 - INTERVIEWGUIDE	
Fokusgruppeinterview med socialarbejdere fra Integrationsteamet i Viborg Kommune	
Tema	Spørgsmål
Kort introduktion af: <ul style="list-style-type: none"> - Emne - Formål med undersøgelsen - "Spilleregler" i et fokusgruppeinterview - Optagelse af interview - Anonymitet 	<p>Emne: Socialarbejderes iagttagelser af integration</p> <p>Formål: At undersøge Integrationsteamets iagttagelser af integration af etniske minoriteter, herunder hvordan DM udgør en alternativ problemløsning til integration.</p> <p>Spilleregler: Alle har ret til at tale. Alle synspunkter er lige værdifulde. Lyt til hinanden.</p> <p>Optagelse: Interviewet optages og transskriberes til brug i opgave. Herefter destrueres optagelserne, og de anvendes ikke til anden brug.</p> <p>Anonymitet: Alle deltagere er anonyme og får i rapporten nye navne. Specialerapporten anvendes kun til internt brug og offentliggøres kun på universitetets hjemmeside.</p>
Kort præsentation af deltagere	Vil I starte med kort at præsentere jer selv: <ul style="list-style-type: none"> - Hvilken afdeling I kommer fra? - Jeres funktion i Integrationsteamet?
Demokratisk medborgerskab Øvelse: Tanker om demokratisk medborgerskab Diskussion på baggrund af begreber Jeg fremlægger tre begreber fra "det nye ståsted"	Vi starter med en lille øvelse, hvor I hver får udleveret tre stykker papir. Jeg vil nu bede jer om at skrive tre begreber, der falder jer ind, når jeg siger "demokratisk medborgerskab"? <ul style="list-style-type: none"> - Hvordan anvender I begreberne i praksis med etniske minoritetsborgere? <p>I henhold til beskæftigelsespolitikken "det nye ståsted" gør tre overordnede begreber sig gældende i et demokratisk medborgerskab: Vilje, evne og muligheder.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kan I komme med konkrete eksempler på, hvordan I arbejder med begreberne i praksis med etniske minoritetsborgere? - Har I eksempler, hvor begreberne har været vanskelige/problematiske at arbejde med?
Integration/ikke integration	<ul style="list-style-type: none"> - Hvad er jeres forståelse af integration? - Hvad er jeres forståelse af etniske minoritetsborgere?
	<ul style="list-style-type: none"> - Er der nogle særlige problemstillinger, som er kendetegnende for arbejdet med etniske minoritetsborgere?
Ens behandling/forskelsbehandling	Der er ofte tale om ligebehandling af etniske danskere og etniske minoriteter i lovgivningen, men hvad med praksis: <ul style="list-style-type: none"> - Hvad forstår I ved ligestilling? - Hvornår er der behov for ligestilling i praksis? - Hvad forstår I ved forskelsbehandling? - Hvornår er der behov for forskelsbehandling i praksis? - Hvordan håndterer I kulturel forskellighed i sagsbehandlingen? - Hvilke muligheder for at tage særlige hensyn? Og hvordan?

Selvstyring/styring	<p>I beskæftigelsespolitikken lægges der bl.a. vægt på, at borgerne skal tage ansvar og være selvstyrende.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Er samme selvstyringsprincip gældende i jeres integrationsindsats? - Hvordan håndterer I etniske minoritetsborgere, der ikke magter denne grad af selvstyring? <p>Det store fokus på selvstyring afspejler sig også i jeres praksis.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvordan oplever I, at den større grad af frihed påvirker indsatsen? - Hvor længe må borgerne have lov at "gå i fred"?
Muligheder/begrænsninger	<ul style="list-style-type: none"> - Er det jeres opgave at stille muligheder til rådighed for borgerne, eller er det borgernes opgave at opsøge de muligheder, der er?
Indsatser	<ul style="list-style-type: none"> - Hvilke forskellige indsatser har I til rådighed i integrationsindsatsen? (beskæftigelsesrettede/ikke beskæftigelsesrettede) - Hvordan oplever I kvaliteten af indsatserne? - Dækker de behovet for hjælp ift. etniske minoritetsborgere? - Hvordan arbejder de forskellige indsatser sammen? - Oplever I, at der er nogle indsatser, som er mere effektive end andre?
Frikommune	<p>Viborg Kommune er frikommune og arbejder i den forbindelse med demokratisk medborgerskab. I forlængelse heraf er der søgt om fritagelse fra forskellig lovgivning og ansøgning om forsøg af alternative metoder.</p> <p>Ift. Integrationsloven er der fx søgt om individuelle kontaktføløb ift. tid, form og indholdskrav. Der er desuden søgt om ensretning for udbetalinger til personer i aktive tilbud – ledige som er omfattet af Integrationsloven.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hvilke nye muligheder har det skabt i integrationsindsatsen? - Oplever I bedre vilkår for at tilbyde hjælp? Hvorfor?

BILAG 3 - INTERVIEWGUIDE Enkeltinterview med socialarbejdere i Viborg Kommune Ledeforskel: Inklusion/eksklusion i demokratisk medborgerskabsprincip	
Indledning	Baggrunden for interviewet er, at jeg i forlængelse af fokusgruppeinterviewet i november 2013 ønsker at få mere dybdegående information om jeres coachingtilgang. Coachingen fremstår som et vigtigt element i praktisering af politikken "demokratisk medborgerskab". Derfor vil spørgsmålene hovedsageligt omhandle dette.
Information	- Hvad hedder du? - Hvad er din uddannelsesbaggrund?
Det sociale arbejde Muligheder/begrænsninger	- Hvad betyder coaching for din tilgang til borgeren og måden at arbejde med borgeren på? - Hvordan er coachingmetoden anderledes end den praksis, I tidligere havde til borgerne? - Har coaching givet dig flere redskaber i dit arbejde med borgerne? - Muligheder/ begrænsninger for det sociale arbejde med etniske minoritetsborgere?
Konkret case	- Kan du beskrive et vellykket coachingforløb med en borger? - Kan du beskrive et coachingforløb, som har været mindre vellykket? - Er der nogle særlige situationer, hvor det er svært at praktisere coaching? - Er der nogle særlige borgere, hvor det er svært at praktisere coachingtilgangen?
Coaching ift. vilje, evne og muligheder	- Hvilken form for pres kan du lægge på borgeren for at få ham/hende til at tage stilling? - Hvordan arbejder du med vilje i forbindelse med, at borgeren skal træffe beslutninger og være realistisk ift. egen formåen? - Kan det være vanskeligt at tilvejebringe muligheder, der matcher borgerens ønsker vs. arbejdsmarkedet?
Integration	- Hvad er din forståelse af integration?
Hjælp til selvhjælp	I fokusgruppeinterviewet blev det nævnt, at et vanskeligt element i at gøre borgerne selvhjulpne er tid. - Er der andre elementer, der vanskeliggør målet om at gøre borgerne selvhjulpne?
Forskelsbehandling	- Hvilke behov/muligheder er der for forskelsbehandling ift. etniske minoritetsborgere? (Ud over ekstra viden, sprog)