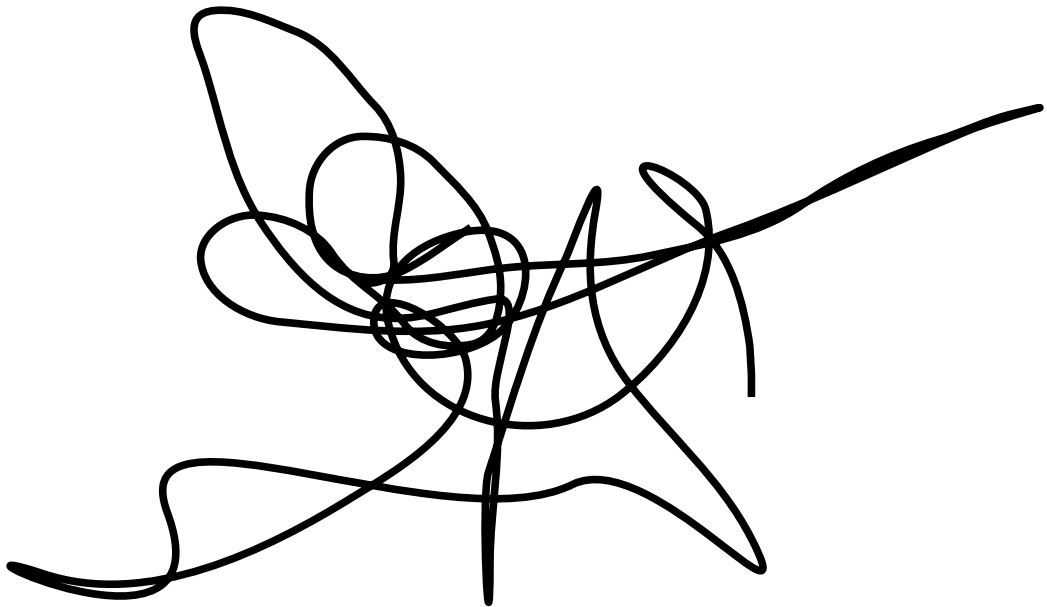


Lov og policy på integrationsområdet i Danmark og Sverige

- en komparativ analyse



Speciale på Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde
Samfundsvidenskabeligt institut

Aalborg Universitet / forårssemestret 2011

Skrevet af: Vinnie Lundsgaard og Ea Elsbøll

Vejleder: Ph.D. Lektor Marco Goli

Antal anslag: 236.837

ETCS: 30

ABSTRACT

Within the last decades migration and integration have been public and political debate issues. Not only have focus been on participation within the labor market, but lately the focus on participation within the political and social life have led to renewed legislation and actions, directed at newly arrived immigrants in Denmark and Sweden. The changes in legislation is not only a sign of changes in the overall integration policy, but also of significant meaning to the field of social work as it sets the frame for the execution of the social work per se.

This master thesis explores policy on integration in two quite similar scandinavian countries; Denmark and Sweden. Despite the two nations similarities when it comes to the welfarestructure, there are supposedly significant differences in their policy on integration. Where Sweden has been known for their quite open and multicultural policy, Denmark have had a reputation of been more restriktive and a policy focused on the prevention of further immigration.

Through an analysis of not only the historical background, but also the current legislation and actions, this master thesis seeks to uncover the similarities and differences between the two countries, and to outline the consequences of these differences and similarities for the field of social work. This is done by a comparison of the two nations policies, legislation, migrant history and through this place the integration policy of each country on a continuum between assimilation and segregation. By doing so, it is possible to draw out the specific framework and aims of social work in the field of integration.

We have found it necessary to divide the analyses in three mutually coherent areas; The preliminary analysis is more descriptive in its form, and gives an overview of the historical and current differences in legislation and social programmes. The second part of the analysis draws upon theory about the policyprocess and the meaning of claimsmaking. This part of the analysis seeks to explain the cause of the differences identified in the first part.

The third and last part of the analysis debates the current conditions, under which social workers carries out their tasks, and the implications of further restrictions in policy and legislation on the ethical guidelines for the practical execution of social work.

The results of the analysis points to quite a big difference between the Danish and Swedish integration policy and integration. This is not only the case when it comes to the content of the

law, where the Danish version is much more detailed and restrictive, but also when it comes to the purpose of the law, which is expressed implicitly in the formulated set of values and terms in the introductory programmes for immigrants. In a whole, this master thesis draws the conclusion that, even though the two nations represent almost similar welfare regimes, their policy on integration and criteria for civil citizenship differs significantly, although the differences tend to diminish with the increase of liberal politics.

It is quite clear, that these tendencies have a major impact on the conditions, under which social work is carried out and develops over time. Therefore it should be considered, whether the definition of 'social work' should be adjusted to the new circumstances. When social problems can be characterised as contextual construction, it can be seen as necessary to apply the same dynamic view to concept of social work.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING (fælles)	6
2. PROBLEMFORMLERING (fælles)	8
3. SPECIALETS OPBYGNING (V)	9
4. BEGREBSAFKLARING (E)	10
5. FORSKNINGSTENDENSER	12
5.1 Præsentation af forskningen på integrationsområdet (V)	12
5.1.1 Dansk forskning på integrationsområdet (V)	12
5.1.2 Svensk forskning på integrationsområdet (V)	13
5.1.3 Komparativ forskning om integration i Danmark og Sverige (V)	14
5.2 Konklusioner af forskningen (E)	15
5.3 Specialets placering i forskningen (E)	15
6. SAMMENLIGNINGSGRUNDLAG	17
6.1 Velfærdsstatsteori – en kort introduktion (V)	17
6.1.1 Det liberale (residuale) velfærdsregime (V)	18
6.1.2 Det konservative (kontinentale) velfærdsregime (V)	19
6.1.3 Det socialdemokratiske (universelle) velfærdsregime (V)	19
6.2 Integration og indvandring i Danmark (E)	21
6.2.1 Den historiske indvandring og integrationspolitiske udvikling i Danmark i det 20. århundrede (E)	21
6.2.2 Den aktuelle lovgivningsmæssige ramme i Danmark (E)	24
6.2.3 Introduktionsprogrammet i Danmark (E)	25
6.3 Integration og indvandring i Sverige (V)	28
6.3.1 Den historiske indvandring og integrationspolitiske udvikling i Sverige i det 20. århundrede (V)	28
6.3.2 Den aktuelle lovgivningsmæssige ramme i Sverige (V)	31
6.3.3 Introduktionsprogrammet i Sverige (V)	32
6.4 Måling af migration og integration (E)	34
6.4.1 Hvor stor er målgruppen for integrationsindsatsen? (E)	35
6.4.2 Måling af policy – MIPEX (E)	36
7. METATEORI	39
7.1 Socialkonstruktivism (V)	40
7.1.2 Ontologi og epistemologi (E)	40
7.1.3 Den socialkonstruktivistiske genealogi(V)	41
8. TEORETISK RAMME	44
8.1 Policyteori (E)	44
8.1.1 Introduktion (E)	44
8.1.2 Kontekstens betydning (E)	45
8.1.3 Teoretiske indgangsvinkler til policy analyse (E)	46
8.1.3.1 Pluralistisk teori (E)	47
8.1.4 Magt og policy (V)	48
8.1.5 Rational choice som faktor i policyprocessen (V)	50
8.1.6 Aktørperspektivet i policyprocesse (V)	51
8.1.7 Udformning af policy (V)	53
8.1.8 Implementering af policy (V)	54
8.2 Claimsmakingteori (E)	56
9. DESIGN OG METODE	59
9.1 Induktiv versus deduktiv tilgang (V)	59
9.2 Kvantitativ versus kvalitativ tilgang (E)	60
9.3 Empirisk grundlag og metodisk begrænsning (V)	61

9.4 Dokumentanalyse (E)	62
9.5 Analysestrategi (V)	64
10. ANALYSE	66
10.1 Analysedel 1	
Forskelle og ligheder i de to landes introduktionsprogrammer (E)	66
10.1.1 Historiske forskelle og ligheder (E)	66
10.1.2 Aktører og finansiering (E)	67
10.1.3 Etableringsplan versus integrationskontrakt (E)	69
10.1.4 Sprog- og samfundsundervisning (V)	71
10.1.5 Betingelser for tidsbegrænset opholdstilladelse (V)	74
10.1.6 Medborgerskab og statsborgerskab (V)	75
10.1.7 Opsummering (V)	76
10.2 Analysedel 2	
Fokus i loven og den integrationsmæssige policy i Danmark og Sverige	77
10.2.1 Integration i en dansk kontekst (E)	78
10.2.1.1 Formålsparagraffen i den danske integrationslov (E)	78
10.2.1.2 Fokus i formålsparagraffen (E)	80
10.2.1.3 Værdier og normer i introduktionsprogrammet (E)	81
10.2.1.4 Medborgerskabserklæringen (E)	81
10.2.1.5 Medborgerskabserklæringen – et claim om 'os' og 'dem' (E)	82
10.2.1.6 Integration, segregation, assimilation eller multikulturalisme? (E)	84
10.2.1.7 Policy på integrationsområdet (E)	85
10.2.1.8 Formel eller reel inklusion og medborgerskab? (E)	88
10.2.1.9 Effekten af policy (E)	90
10.2.2 Integration i en svensk kontekst (V)	91
10.2.2.1 Formålsparagraffen i den svenske integrationslov (V)	92
10.2.2.2 Fokus i formålsparagraffen (V)	93
10.2.2.3 Værdier og normer i etableringsreformen (V)	94
10.2.2.4 Integration, segregation, assimilation eller multikulturalisme – policy i Sverige (V)	96
10.2.2.5 Formel eller reel inklusion og medborgerskab (V)	98
10.2.2.6 Effekten af policy (V)	99
10.2.3 Opsummering (V)	100
10.3 Analysedel 3	
Det sociale arbejde på integrationsområdet (E)	101
10.3.1 Hvad er socialt arbejde? (E)	102
10.3.2 Kategorisering af borger og socialarbejder (E)	105
10.3.3 Betingelser for det sociale arbejdes udførelse (E)	106
10.3.4 Ethiske principper i socialt arbejde (V)	108
10.3.5 Den lydige forvalter (V)	111
10.3.6 Opsummering (V)	112
11. KONKLUSION (fælles)	114
12. PERSPEKTIVERING OG DISKUSSION (fælles)	117
13. LITTERATURLISTE	120

(E): Ea B. Elsbøl

(V): Vinnie M. Lundsgaard

1. INDLEDNING

I forbindelse med de sidste årtiers stigende migration fra ikke-vestlige lande, er spørgsmålet omkring integrationen af indvandrere blevet et politisk brændpunkt. Den øgede fokusering på indvandrernes deltagelse i ikke bare arbejdsmarkedet, men også i det politiske og sociale liv har afstedkommet både ny lovgivning og konkrete sociale indsatser. Denne lovgivning sætter i høj grad rammerne for det sociale arbejde og stramninger på området, betyder dermed også en ændring af det sociale arbejdes grundvilkår. For at kunne undersøge udviklingen indenfor praksis på området, har vi i dette speciales analyse valgt, at fokusere først og fremmest på rammerne, dvs. lov, policy og indsats og herefter se på hvordan rammerne og ændringerne indenfor rammerne påvirker det sociale arbejde nu og på sigt. Ved at se på udviklingen på området, spiller den historiske kontekst en konkret betydning i specialet. Udviklingen i integrationspolitikken og dermed i indsatserne, kan nemlig ikke ses uafhængigt af den generelle udvikling i samfundet. Det er derfor interessant, at netop integrationsområdet aktuelt bærer præg af stramninger, der i højere grad end tidligere begrænser ikke-vestlige indvandreres muligheder for politisk, økonomisk og social medbestemmelse, da det omkringliggende samfund på samme tid udvikler sig i takt med globaliseringen og dermed i retning af større mobilitet og tværnationalt samarbejde.

Specialet har til formål at undersøge integrationens- og det sociale arbejdes betingelser, med udgangspunkt i integrationsprogrammerne. Da en sådan undersøgelse i høj grad vil være en undersøgelse af ikke bare kvantitative effekter af lovgivning, men også være et forsøg på at indsnævre og definere policy, så er faren at resultatet bliver for normativt og dermed mister sin videnskabelige relevans. I et forsøg på at undgå dette, har vi valgt at sammenligne integrationsloven, og herunder integrationsprogrammerne i Danmark og Sverige, for på denne måde at kunne påpege forskelle og ligheder, samt at have et mere konkret grundlag at analysere og argumentere ud fra. Vi mener at en sådan komparativ analyse, vil kunne give et indblik i ikke bare konkrete lovgivningsmæssige forskelle mellem to meget strukturelt ensartede lande, men også kunne bidrage til en forståelse af, hvordan udformningen af policy på integrationsområdet er afhængigt af den historiske, politiske og kulturelle kontekst og dermed af samfundsudviklingen generelt. En komparativ analyse af integrationslov – og policy i to

forholdsvis ens velfærdsregimer, vil dermed tydeliggøre forskelle og ligheder og dermed danne baggrund for en analyse af den policy, der til trods for lighederne i velfærdsstatens opbygning, har medført en, omend svindende, divergens i de to velfærdsregimer.

Ved at se på de to landes integrationsprogrammer, ønsker vi at undersøge hvilke kriterier, der både i selve lovgivningen, i formålsbestemmelserne og i indsatsen, stilles for succes og dermed for vellykket integration. Integrationsbegrebet omfatter i den politiske praksis flere aspekter, og dette speciale vil derfor også forsøge at undersøge hvilken form for integration den aktuelle policy på området retter sig imod, og om integrationsbegrebet overhovedet kan siges at dække over indsatsen i praksis.

Specialets primære formål er ikke at frembringe målbar data og nye entydige svar på konklusioner, men derimod at give nogle bud på hvordan integrationsprocessen kan anskues ud fra en analyse af policy på området og konstruktionen af indvandrerne, som en speciel gruppe, der skal laves særskilte indsatser for.

Analysen omhandler integrationslov og politik som generelle begreber, men har fokus på integrationsprogrammerne og de værdier og den policy der kommer til udtryk i disse.

Da Sverige først i 2010 har vedtaget lov på området og sat faste regler for den nationale implementering af samfundsundervisning i integrationsprogrammet, så vil en komparativ analyse af netop denne indsats i Danmark og Sverige forhåbentligt kunne bidrage med noget nyt i debatten om integrationspolitikens normative præmis og konstruktionen af samfundsmæssige homogene værdier.

Derudover vil dette speciale fungere som et bidrag til diskussionen om det sociale arbejdes indhold, målsætning og grundvilkår på integrationsområdet. Dette ud fra en præmis om, at integrationen i sig selv er et fænomen, der er koblet til så mange sociale indsatser, at det må kunne anskues som et socialt problem. I forlængelse af den indledende analyse af de komparative forhold de to lande imellem, vil dette speciale dermed forholde sig til rammerne for det sociale arbejde på integrationsområdet og betydningen af disse i et etisk perspektiv.

2. PROBLEMFORMULERING

For at kunne forklare en udvikling af betingelserne for det sociale arbejde på integrationsområdet, vil nedenstående problemformulering have konkret fokus på rammerne for indsatsen i praksis. Disse rammer søges beskrevet via en komparativ analyse af lovgivning og policy.

Med udgangspunkt i ovenstående er specialets problemformulering som følger;

Hvori viser de primære forskelle sig imellem den danske og den svenske integrationspolitik og lovgivning?

Herunder er følgende underspørgsmål opstillet for at kunne svare på ovenstående problemformulering;

1. Hvilke ligheder og forskelle viser sig i de to landes integrationsprogrammer?
2. Hvor lægges fokus i de to landes integrationslovgivninger, hvilken policy er dette fokus udtryk for og hvad betyder denne policy for indvandrerens mulighed for inklusion i samfundet?

I lyset af resultaterne af ovenstående spørgsmål, vil vi i analysens sidste del, se på hvordan udformningen af policy og lovgivning på integrationsområdet påvirker det sociale arbejdes grundvilkår og dermed hvorvidt arbejdet på området kan udføres i overensstemmelse med internationale etiske principper for socialt arbejde.

3. SPECIALETS OPBYGNING

I de følgende afsnit vil vi dog først lave en begrebsafklaring og beskrive hvilke forskningstendenser, der er på området. Herefter forsøge kort at redegøre for de to landes indvandringshistorie, de politiske tiltag som følge heraf og den aktuelle lovgivning. Herefter vil vi præsentere vores metateoretiske perspektiv og den teoretiske ramme som vi har tænkt os at angribe emnet fra, hvorefter vi vil præsentere vores problemformulering og påbegynde selve analysen.

Analysen er opdelt i 3 dele, hvoraf del 1 og 2 gerne skulle resultere i en besvarelse af specialets underspørgsmål. 3 del vil ud fra resultaterne i del 1 og to, forsøge at se nærmere på hvordan policy og lov påvirker rammerne for det sociale arbejde, både etisk og praktisk, på integrationsområdet.

Første delanalyse vil indeholde en konkret redegørelse af de to landes integrationsprogrammets forskelle og ligheder.

Anden delanalyse vil undersøge formålsparagrafferne i de to landes integrationslov samt se på policy på integrationsområdet og betydning af denne for indvandrernes inklusion i samfundet.

Den tredje delanalyse vil være en diskussion af socialt arbejde integrationsområdet, og se på hvordan policy påvirker grundvilkårene for dette.

Afslutningsvis vil specialet indeholde en konklusion, der vil opsummere de tendenser som analysen har kunnet påpege, samt forsøge at give et samlet svar på selve spørgsmålet om, hvordan de to landes integrationspolitik adskiller sig fra hinanden. Konklusionen vil blive efterfulgt af en perspektivering.

Da specialeemnet er forholdsvist bredt og dermed kan virke lidt uoverskueligt for læseren, har vi valgt at lave en tabeloversigt, med henblik på at overskueliggøre indholdet via en forklaring af de forskellige kapitlers relevans for analysen og dermed for besvarelsen af specialets problemformulering og underspørgsmål. Denne oversigt er vedlagt som bilag 7.

4. BEGREBSAFKLARING

I forbindelse med analysen vil der løbende blive anvendt en række begreber, som er nødvendige at afklare og definere. I samfundsvidenskaben anvendes der ofte forskellige definitioner, hvilke har implikationer for forståelsen af det der analyseres. Det er derfor frugtbart at afklare og definere begreberne, og dermed undgå misforståelse i forhold til begrebernes omfang. Begreberne integration, assimilation og segregation er ofte anvendt i daglig tale, hos både medier og politikere, men i akademisk sammenhæng er det også et omstridt begreb, da det både diskuteres teoretisk og anvendes politisk. Vi har valgt, at benytte Mikkelsens begrebsafklaringer med hensyn til de 3 begreber, da hans antologi samler forskning på integrationsområdet, hvorfor disse mest muligt kan dække over en samlet betegnelse.

Vestlige lande: EU's 25 medlemslande, USA, Canada, New Zealand, Australien, Norge, Island, Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Vatikanstaten.

Ikke-vestlige: alle de lande der ikke er nævnt ovenfor.

Indvandrere: Personer, der ikke er født i Danmark eller Sverige, og hvis forældre ikke er danske eller svenske.

Integration: latin integrare ”forny, bringe i fuldkommen stand” kan opdeles i ’pluralistisk integration’, hvor minoritetsgrupperne og majoritetsbefolkningen gensidigt tilpasser sig hinanden, og i ’smeltedintegration’, hvor der opstår ét flerkulturelt samfund på baggrund af en mangfoldighed af etniske minoriteter.

Assimilation: latin assimilare ”gøre lig med” indebærer, at indvandrere i social, kulturel, økonomisk og politisk henseende bliver ligesom majoriteten, frivilligt eller tvunget, dog med en betydelig vægt på sidstnævnte.

Segregation: latin segregare ”udskille” definerer en tvungen eller frivillig adskillelse af minoritetsgrupper fra majoritetsbefolkningen, oftest anvendt på bosætningsområdet under betegnelser som etniske boligklaver eller mere negativt som ghettoisering (Mikkelsen 2008: 22).

Inklusion: lige adgang til social, politisk, økonomisk og religiøs deltagelse i et givent samfund. Vi vælger at benytte begrebet inklusion som en slags pendant til medborgerskabsbegrebet, dog

uden at knytte dette til statsborgerskab.

5. FORSKNINGSTENDSER

Dette kapitel har til formål at give et overblik af den eksisterende forskning på integrationsområdet i Danmark og Sverige. Da der kun er lavet begrænset komparativ forskning vedrørende integrationslov og policy mellem disse to lande, har vi valgt at inddrage forskning der mere generelt beskæftiger sig med integrationsområdet i hver af de to lande, for herefter selv at sammenligne policy, indsats og effekt. Vi vil derfor ikke præsentere forskning der fokuserer på socialt arbejde, men qua den udvalgte litteratur fokusere på rammerne for dette.

Herunder vil der først være en kort præsentation af et udsnit af forskningen vedrørende integration i henholdsvis Danmark og Sverige, og herefter ligeledes en kort præsentation af den begrænsede mængde af forskning, der forsøger at sammenligne integrationspolitikken og loven i de to lande. Kapitlet afsluttes med en opsamling af forskningens konklusioner for dermed, at kunne synliggøre de områder som forskningen mangler at belyse og som dette speciale kan yde bidrag til.

5.1 Præsentation af forskning på integrationsområdet

Forskning på integrationsområdet kan deles op efter fokus og metodisk tilgang. Der er dog mange overlap og megen af den udarbejdede forskning er udgivet i antologier, hvorved det er svært at skille nedenstående op efter emne og fokus. Man skal dog holde sig for øje, at en del af forskningen på området er udarbejdet af politiske aktører, hvorved forskningen kan antages at være værdiladet. Dette må man selvfølgelig holde sig for øje ved gennemgang af forskningsmaterialet. Nedenstående rapporter, bøger og projekter er noteret i tilfældig rækkefølge.

5.1.1 Dansk forskning på integrationsområdet;

- Tænketanken om Udfordringer for Integrationsindsatsen i Danmark: ”Udviklingen i udlændinges integration i det danske samfund” fra 2006 og ”Værdier og normer blandt udlændinge og danskere” fra 2007. Disse to rapporter understreger betydningen af værdier og normer for en vellykket integration.

- Lise Togeby: "Fremmedhed og fremmedhad i Danmark" fra 1997. Denne bog undersøger danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere.
- Socialforskningsinstituttet (SFI): "Mange veje til integration" fra 2002, der er en samling af resultater og perspektiver fra egen forskning om etniske minoriteter og integration. Denne forskning spænder vidt og er tænkt som et bidrag til en mere målrettet integrationsindsats.
- Lise Togeby: "Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter" fra 2002, omhandler indvandrernes politiske integration i Danmark og giver en historisk vinkel på integrationsindsatsen og dens effekter.
- Flemming Mikkelsen: "Indvandring og integration" fra 2008, er en antologi der samler væsentlige sider af indvandrer- og integrationsforskningen i Danmark og omhandler blandt andet indvandreres leveforhold, samt ser på samfundets værdier og holdninger.
- Peter Seeberg: "Ubekvemme udfordringer" fra 2001 er endnu en antologi omhandlende aktuelle tendenser, problemer og perspektiver i dansk og europæisk indvandring, samt de udfordringer som indvandring stiller de europæiske stater overfor.
- Morten Ejrnæs: "Integrationsloven – en case, der illustrerer etniske minoriteters usikre medborgerstatus" fra 2001, er udgivet af AMID som et 'working paper', og indeholder en analyse af integrationsloven set i lyset af et medborgerskabsperspektiv samt en analyse af tilblivelsen af starthjælpen i et claims-makingperspektiv.
- Christina L. Rasmussen: "Integrationspolitik, socialt medborgerskab og den danske velfærdsmodel" fra 2006 er et speciale fra Det Samfundsvidenskabelige Fakultet på Københavns Universitet der undersøger den sociale integration i et velfærdspolitisk perspektiv.

5.1.2 Svensk forskning på integrationsområdet;

- "Migration och etnicitet – perspektiv på ett mångkulturellt Sverige" fra 2010 er en antologi med bidrag fra forskellige forskere på integrations og migrationsområdet. Den omhandler migrationstendenser og migrationspolitik

i Sverige. Derudover diskuterer antologien indvandreernes position i samfundet i forhold til mediernes fremstilling af ”os og dem”. Den konkluderer, at den svenske integrationspolitik er blevet mere restriktiv.

- Statistiska centralbyrån (SCB): ”Integration- en beskrivning av läget i Sverige” fra 2008 er den første rapport ud af tre, der undersøger og beskriver ligheder og forskelle mellem svenskfødte og indvandrere på områderne uddannelse, bolig, arbejdsmarked og demokrati samt redegør for de demografiske forskelle og forudsætninger.
- Integrationspolitiska Maktutredningen: ”Kategorisering och integration – om föreställda identiteter i politik, forskning, media ch vardag” fra 2004 er en antologi der handler om hvordan sociale identiteter formes og viser sig i forskellige dele af samfundet. De medvirkende forskere belyser hvordan forestillinger om grupper reproduceres i offentlig politik, i medierne og i hverdagslivets kontakter.

5.1.3 Komparativ forskning om integration i Danmark og Sverige;

- Tænk tankens ”Udlændinge- og integrationspolitikken i Danmark og udvalgte lande” fra 2004 beskriver og sammenligner integrationspolitikken i Danmark og blandt andet Sverige med henblik på at undersøge hvad Danmark kan lære af.
- Nordisk Ministerråd: ”Integrering i Danmark, Sverige og Norge – Felles utfordringer, like løsninger?” fra 2007, er en komparativ undersøgelse af introduktionsprogrammerne i Danmark, Norge og Sverige ud fra gældende lovgivning i 2007.
- Janus Brandins ”Er Danmark nationalistisk og fremmedfjendtligt, og er Sverige multikulturelt og politisk korrekt? – En analyse af mediernes myter om Danmarks og Sveriges integrationspolitik og integrationsresultater” fra 2010 er et speciale fra Det Samfundsvidenskabelige Fakultet på Københavns Universitet, der laver en komparativ undersøgelse af dansk og svensk integrationspolitik i et mediemæssigt perspektiv.
- MIPEX (The Migrant Integration Policy) har i 2011 udgivet MIPEX 3, en

komparativ undersøgelse, der undersøger 6 integrationsmæssige policy områder; adgang til arbejdsmarkedet, familiesammenføring, tidsubegrænset opholdstilladelse, politisk deltagelse, statsborgerskab og anti-diskrimination i 31 lande. Denne forskning bliver beskrevet nærmere senere i opgaven.

- Af relevant igangværende forskning skal desuden nævnes PhD studerende Ariana Fernandes Guilherme fra Institutet Socialt Arbejde på Göteborg Universitet, der på nuværende tidspunkt udarbejder sit PhD projekt med titlen ”Same, same but different...Why: A comparative study of the introductory programme for newly arrived refugees and immigrants in Denmark, Sweden and Norway”.

5.2 Konklusioner af forskningen

Både den danske og den svenske forskning påpeger at majoritetsbefolkningen har negativt ladede opfattelser og holdninger til indvandrere og at denne i høj grad forstærkes gennem mediernes fremstilling af etniske minoriteter i samfundet. Forskningen viser, at hvor man i Sverige fra politisk hånd fokuserer på strukturel diskrimination som årsag til integrationsproblemerne, så fokuseres der i Danmark på kulturelle faktorer og værdimæssige forskelle. Der er dog en tendens til, at den svenske integrationspolitik ligner Danmarks i form at den mere restriktive tilgang end der kunne spores tidligere.

Statistisk forskning viser dog at indvandrere i begge lande, i mindre grad end majoritetsbefolkningen er repræsenteret på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemerne, men samtidigt at beskæftigelsesfrekvensen i Danmark faktisk er højere blandt indvandrere end i Sverige. Dog er Danmark, ifølge MIPEX (som vil blive uddybet senere i specialet), placeret væsentligt dårligere når det kommer til policy der skal sikre indvandrere formel og reel adgang til andre områder i samfundet.

5.3 Specialets placering i forskningen

Dette speciales problemformulering stiller ikke umiddelbart noget nyt spørgsmål i

forhold til integrationsområdet. Grunden til at emnet dog stadig er relevant at kigge på og undersøge, er at området er under konstant udvikling og at det der blev undersøgt for et år siden kan have ændret karakter, hvorved konklusioner og resultater nu kan være anderledes. Derudover, er koblingen mellem integrationslov, indsats, policy og betydningen af dette for socialt arbejde kun analyseret i begrænset omfang, hvorved specialet trods alt kan siges at bidrage med noget nyt.

Dette er endvidere tilfældet, da Sverige i december 2010 indførte ny lov på integrationsområdet og dermed ændrede grundlaget for indsatsen, hvilket af åbenlyse årsager, danner nyt analytisk udgangspunkt. Dette speciale udføres dermed på baggrund af andre forhold end tidligere undersøgt i andre forskningsprojekter og kan på denne måde bidrage med ny viden på området. Endvidere er der, fra det ene forskningsprojekt til det andet, forskelle i måden hvorpå litteratur og empiri inddrages og anvendes – en faktor der også må formodes at have betydning i forhold til analysernes indhold og konklusioner. Dette speciale forsøger ikke at frembringe endegyldige sandheder eller uomtvistelig fakta, men skal ses som endnu et bidrag i rækken af forskning på integrationsområdet og dermed som inspiration til refleksion over policy og indsats på integrationsområdet.

6. SAMMENLIGNINGSGRUNDLAG

Danmark og Sverige er på mange måder lande, der egner sig til sammenligninger.

Danmark og Sverige er begge karakteriseret ved en universel velfærdsmodel, der er kendetegnet ved blandt andet en retfærdighedsbaseret og skattefinansieret fordelingspolitik. Derudover har begge lande i årtier både importeret arbejdskraft og modtaget flygtninge, og de to landes indvandringshistorie er i høj grad sammenlignelige, især når det handler om anden halvdel af det 20. århundrede. Sverige og Danmark er endvidere begge at betegne som repræsentative demokratier, med en demografi der er slående ens. En komparativ analyse af en given lov eller indsats i disse to lande, vil dermed kunne frembringe resultater, der i høj grad vil kunne tjene til inspiration for begge parter policy på området. For at kunne inddrage sammenligningsgrundlaget i den senere analyse, vil der herunder være en kort redegørelse for forskellige typer af velfærd – med fokus på den universelle velfærdsmodel, som Danmark og Sverige kan siges at repræsentere, og som dermed har betydning for lovgivning omhandlende fordeling af samfundets goder. Dernæst følger en kort beskrivelse af den historiske indvandring, integrationspolitikkerne, den aktuelle lovgivningsmæssige ramme samt integrationsprogrammerne i henholdsvis Danmark og Sverige. Dette kapitel indeholder desuden en statistisk opgørelse af målgruppen samt en introduktion til MIPEX og dermed til måling af integrationsmæssige effekter af policy i de to lande.

Specialet indeholder ikke en udtømmende beskrivelse af samtlige sammenlignelige faktorer de to lande imellem, men udelukkende redegøre for dem, som vi finder mest relevante.

6.1 Velfærdsstatsteori – en kort introduktion

En velfærdsstat kan defineres ved, at staten tager ansvar for at sikre et minimum af velfærd for sine borgere. Nedenstående afsnit vil være en kort redegørelse af forskellige typer af velfærdsstatsmodeller, med et primært fokus på den socialdemokratiske (universelle) model, som traditionelt set er den der ses i de skandinaviske samfund.

Forskellige staters fordelingspolitik varierer kraftigt og man kan dermed ikke sige at en opdeling i to, tre eller syv forskellige former for velfærd vil være udtømmende hvis alle detaljer skal regnes med og tildeles betydning. Esping-Andersen forsøger i sin bog 'Three worlds of welfare capitalism', at skabe nogle overordnede typificeringer af velfærdsregimer; et liberalt, et konservativt og et socialdemokratisk regime. I teorien om disse tre regimer, vurderes velfærdsstaterne ud fra deres evne til at gøre befolkningen uafhængig af markedet, det han kalder et samfunds evne til de-commodification (Esping-Andersen 1990: 3). Derudover kendetegnes et regime også af graden af social lagdeling og dermed af evnen til at fordele samfundets ressourcer ligeligt i befolkningen.

Ved opdelingen af stater i forskellige velfærdsregimer, kan man ikke skille marked og velfærdsstat ad, da markedet ofte er konstrueret politisk og dermed en integreret del af velfærdsstaten. Dog har markedet forskellig betydning for hver type af velfærdsregime og for, i hvor høj grad staten bør og skal involvere sig for at sikre en ligelig fordeling af samfundets goder. Ved analyse af et velfærdsregimets betydning for et givent socialt problem, vil dog kræve at man ikke bare er i stand til at typificere regimet ud fra nedenstående, men også er sig den kulturelle, historiske og økonomiske kontekst bevidst.

Herunder præsenteres Esping-Andersen idealtypiske velfærdsregimer. Disse idealtyper er anvendelige og hensigtsmæssige at inddrage i henhold til en analyse, men kan ikke anses som en afspejling af virkeligheden, da langt de fleste velfærdsstater baseret på et velfærds mix, som indeholder elementer fra alle tre idealtyper.

6.1.1 Det liberale (residuale) velfærdsregime

Det liberale velfærdsregime er kendetegnet ved en tro på at markedets kræfter, såfremt de får lov at fungere frit, vil eliminere sociale uligheder og enhver form for statslig intervention vil resultere i monopolisme og ineffektivitet (Ibid: 10). Denne type regime tildeler sociale ydelser ud fra en vurdering af behov og kun i en grad som sikre et absolut minimum til overlevelse (Plovsing 2004: 10). Dette indebærer en lavere grad af de-commodification (af-vareliggørelse af lønarbejderen) og

dermed en større tillid til at markedet vil udligne social ulighed og fremme frihed, såfremt det ikke begrænses politisk (Esping-Andersen 1990: 27). Typiske eksempler på denne form for regime er USA og Canada.

6.1.2 Det konservative (kontinentale) velfærdsregime

Denne type regime kendetegnes ved at sociale rettigheder tilknyttes status og klasse, og er grundet et historisk tæt forhold til kirken baseret på traditionelle familieværdier, hvor det forventes at kvinderne går hjemme og passer børnene, og staten garanterer derfor kun i mindre grad muligheden for daginstitution og familieydelse, og goder fordeles ofte ud fra en vurdering af hvad den enkelte borger har ret til og krav på afhængigt af pågældendes arbejdsindsats og stillingsbetegnelse (Plovsing 2004: 10). Det sociale sikkerhedsnet er i langt højere grad forventet at komme fra familien og sociale ydelser fra staten er således subsidiære (Esping-Andersen 1990: 27).

6.1.3 Det socialdemokratiske (universelle) velfærdsregime

Det socialdemokratiske velfærdsregime blev til ud fra en tro på at statslige forordninger for social sikkerhed, i form af sundhedsordninger, uddannelse mv. ikke bare ville medføre en større samfundsmæssig deltagelse blandt arbejderklassen, men også skabe større økonomisk effektivitet (Ibid: 12). Endvidere ville en effektiv social politik også resultere i en mobilisering af arbejderne og dermed sikre den nødvendige solidaritet, der var nødvendig for opretholdelsen af et socialistisk fællesskab og en ligelig fordeling af samfundets ressourcer (Ibid: 16). Uden velfærdsstatens sociale sikringssystem, står lønmodtagere derimod alene i markedet, i konstant konkurrence og uden mulighed for at skabe kollektiv solidaritet. Denne tese er dog kun én af mange og ikke alle forsøg på at skabe social velfærd har resulteret i en mobilisering blandt lønmodtagere, desuden er ikke alle velfærdsstater domineret af en majoritet af lønmodtagere, hvilket også taler mod denne forklaring. Dog vil den socialdemokratiske velfærdsstat i højere grad end andre velfærdsregimer frigøre sine borgere fra markedet, hvilket især har været tydeligt i de skandinaviske velfærdsstater (Ibid: 22). Sociale ydelser i dette regime medfører

ikke et stigma, da hele befolkningen potentielt er modtagere og drager nytte af ydelserne. Det dermed kan formodes, at solidariteten er høj og at alle er interesserede i at betale til velfærdsstaten. Netop solidaritet er et kernebegreb i forhold til denne type velfærdsstat, da den på den ene side garanterer alle sine borgere social sikkerhed ved tab af lønindkomst, men på den anden side er dybt afhængig af at alle arbejder og bidrager til staten.

Dog kan man spore et skift i disse stater mod en højere grad af stratifikation. Den store gruppe af lønmodtagere, den tidligere arbejderklasse, som før behøvede den sociale sikring via staten, har nu forbedret deres socioøkonomiske situation i en grad hvor behovet for velfærdsstaten er ved at forsvinde og hvor man i stedet benytter sig af muligheden for at forsikre sig privat (Hugemark 1998: 5). Dette udgør en trussel mod den universelle velfærd, da middelklassen dermed ikke længere behøver at være solidarisk med underklassen med det fælles mål at bevare universelle offentlige ydelser (Esping-Andersen 1990: 25). Denne manglende solidaritet, kan eksempelvis være en af forklaringerne på indførslen af eksempelvis kontanthjælpsloftet, der kan siges at være et udtryk for indirekte diskrimination af en underklasse der primært består af etniske minoriteter (Larsen & Møller 2004: 49).

De fattige er således afhængige af staten, og den resterende befolkning af markedet. Dermed vil velfærdsregimets forsøg på at udligne klasseforskelle økonomisk ved hjælp af social sikring kunne resultere i at disse understreges, da det at modtage hjælpen medfører et stigma. Dette implicerer at velfærdsstaten ikke i så høj grad trues af større forbrug, men snarere af borgernes socioøkonomiske situation og den generelle følelse af solidaritet, hvilket igen er afhængigt af følelsen af et fælles behov. I en del af de socialdemokratiske velfærdsregimer ses dermed en bevægelse bort fra universelle goder og mod en velfærd der i højere grad af styret af markedets logik (Hugemark 1998: 12).

6.2 Integration og indvandring i Danmark

6.2.1 Den historiske indvandring og integrationspolitiske udvikling i Danmark i det 20. århundrede

Danmark havde, som de fleste andre europæiske nationer, store økonomiske problemer efter anden verdenskrig. Med Marshallhjælpen og den generelle højkonjunktur, ændrede dette billede sig dog igen i slutningen af 1950'erne og 1960'erne og den økonomiske fremgang betød øget efterspørgsel på arbejdskraft til især den industrielle sektor, som i høj grad var et af kendetegnene for det moderne samfund i Vesten i efterkrigstiden. I forlængelse af efterspørgslen på arbejdskraft, valgte mange af de nordeuropæiske nationer at invitere gæstearbejdere til landet, med henblik på at placere disse midlertidigt i den industrielle sektor (Togeby 2003: 35). Danmark havde tidligere modtaget grupper af udlændinge som arbejdskraft, men disse havde primært været fra andre vestlige lande, som eksempelvis Sverige, Polen, Tyskland og Holland. Nu kom indvandringen af gæstearbejdere fra lande som Tyrkiet, Jugoslavien og Pakistan, og i størrelsesmæssige forhold, som ikke tidligere var set. Hvor Danmark tidligere havde været betragtet som udvandringsland, blev det nu betragtet som indvandringsland. Udlændingeloven af 1952 havde gjort det forholdsvis nemt for indvandrere at komme til Danmark og få arbejdstilladelse og med henblik på at bistå indvandrerne til en hurtige integration i landet, blev Dansk flygtningehjælp, der var en sammenslutning af forskellige humanitære og folkelige organisationer, oprettet i 1956 (Dansk Flygtningehjælp 2006: 6). Denne nye organisation tilbød også i begrænset omfang undervisning i dansk som andetsprog. Med 1970'ernes oliekrise og efterfølgende lavkonjunktur, blev der dog strammet kraftigt op på reglerne og ved en ændring af Udlændingeloven af 1952 blev et indvandringsstop gennemført i 1973 (Martens & Stenild 2009: 11). Dette, blandt andet, grundet Fremskridtspartiets indtog i Dansk politik og den deraffølgende diskursændring på området (Mikkelsen 2008: 36). Mennesker der er kommet til landet efter denne periode, er flygtninge og familiesammenførte.

Hvad angår flygtninge, havde Danmark ry af en meget liberal politik, og udlændingeloven af 1983 blev af mange betragtet som en af de mest

indvandrer-venlige, netop grundet de forholdsvis få kriterier for at opnå flygtningestatus (Ibid: 43).

Antallet af indvandrere steg gradvist i 1970'erne og 1980'erne eftersom en stor gruppe af gæstearbejderne valgte at blive i Danmark og søge om at få deres familier til landet. Indsatsen rettet mod denne gruppe lå under dansk flygtningehjælp og var ikke specificeret ved en speciel lov på området. Derudover modtog Danmark også en mindre gruppe flygtninge fra henholdsvis Sri Lanka og Iran. Dog var indvandringen i denne periode forholdsvis stabil, og rent politisk var der ikke det store fokus på indvandring og integration.

I 1990'erne ændredes billedet dog dramatisk, da der udbrød krig i henholdsvis Somalia og i det tidligere Jugoslavien, hvorfor Danmark modtog store grupper af flygtninge. Denne tilstrømning af flygtninge og de mange familiesammenførte var begge medvirkende faktorer til, at den etniske sammensætning i Danmark ændrede udseende.

Denne udvikling i den etniske sammensætning af befolkningen i Danmark skabte omfattende politisk fokus på indvandring som begreb og med Nyrup-regeringen indførtes den første nationale koordinerede integrationslov (Ibid: 43), og med denne fulgte stramninger af reglerne vedrørende familiesammenføring samt en mulighed for, at give indvandrere en lavere ydelse (introduktionsydelsen) (Mikkelsen 2008: 12). Denne ydelse blev dog kritiseret for at være diskriminerende og man gik derfor tilbage til den almindelige kontanthjælpssats allerede et år senere (Ejrnæs 2001: 13). Med ”Lov om integration af udlændinge i Danmark” (Lov 471 af 1. Juli 1998) blev målgruppen for en integrationsindsats defineret som alle nyankomne, hvilket var en udvidelse i forhold til tidligere (Ibid: 12). Hovedansvaret for integrationsindsatsen blev lagt ud til de enkelte kommuner og i 2004 blev indført resultattilskud, som skulle styrke kommunernes incitament til at yde en god integrationsindsats (Ibid: 13).

Loven af 1998 skulle samle og koordinere indsatsen overfor flygtninge og indvandrere og indeholdt bl.a. regler vedrørende et såkaldt introduktionsprogram, hvorigennem alle nyankomne skulle tilbydes sprogundervisning og undervisning om danske samfundsforhold. Formålet med loven var:

- *”at bidrage til at nyankomne udlændinge sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgeres politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv*
- *bidrage til at nyankomne udlændinge hurtigt blive selvforsørgende og*
- *bibringe den enkelte udlænding en forståelse for det danske samfunds værdier og normer”.*

Formålsparagraffen lagde dermed op til en integrationsindsats, hvor fokus lå ligeligt på den erhvervsrettede integration og på den sociale og kulturelle integration.

I forbindelse med den borgerlige regerings overtagelse af magten i 2001, var der fra støttepartiet Dansk Folkeparti et eksplicit krav om en stramning af integrationsloven, og samtidig ønskede den nye regering at sætte et øget fokus på arbejdsmarkedets betydning for integrationen. Dette resulterede i ændringsloven 425 af 10. juni 2003, *”På vej mod en ny integrationspolitik”.*

Med denne ændring blev hovedprioriteterne følgende:

”1) Hurtigt i arbejde, 2) Effektiv danskundervisning, 3) Bedre udnyttelse af kvalifikationer og 4) Integration et fælles anliggende”

(Regeringen 2002: 1).

Primært koncentrerede regeringens handlingsplan sig om, at antallet af udlændinge skulle begrænses. Dette for at integrationsindsatsen kunne fungere optimalt for de udlændinge der allerede var i landet (Martens & Stenild 2009: 13).

Med den nye handleplan fulgte bl.a. 24 års reglen, der skulle begrænse tvangsægteskaber og herigennem familiesammenføring, samt starthjælpen, der skulle fungere som et incitament til at komme hurtigere i arbejde.

Af handleplanen fulgte endvidere en ændring af integrationslovens formålsparagraf til følgende;

§1. stk. 1: ”lovens formål er at sikre, at nyankomne udlændinge får mulighed for at udnytte deres evner og ressourcer med henblik på at blive deltagende og ydende

medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere i overensstemmelse med grundlæggende værdier og normer i det danske samfund”.

Fokus i den nye formålsparagraf lå dermed i højere grad på en erhvervsmæssig integration, og ansvaret for dette lå både hos individet og hos arbejdsmarkedets parter. Der var ikke længere et udtalt fokus på den kulturelle integration, hvilket dog ændrede sig igen med vedtagelsen af medborgerskabserklæringen i 2006, hvor regeringen indgik i den såkaldte 'Velfærdsaftale' med Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, der yderligere skulle forbedre beskæftigelsen af indvandrere og deres efterkommere blandt andet med mulighed for ansættelse i virksomheder med løntilskud mv. (Ejrnæs 2001: 13). Med medborgerskabserklæringens punkter og med ændringen af formålsparagraffen er politikken på integrationsområdet bredt ud til også at omhandle indvandrernes pligt til at efterleve nogle værdier og normer, som ifølge regeringen er særligt danske.

6.2.2 Den aktuelle lovgivningsmæssige ramme i Danmark

Loven, som den ser ud i dag, hedder ”Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark” 1062 af 20. august 2010. Lovens formålsparagraf har ikke ændret sig siden lovændringen af 2003, men der har været løbende stramninger i forhold til tidsfrister, forsørgelse, krav til arbejdsmarkedsdeltagelse, konkretisering af integrationskontraktens indhold der nu er sammenkørt i både integrations- og beskæftigelsesloven. Endvidere er pointsystemet, samt erklæringen om aktivt medborgerskab er blevet indført. Derudover er reglerne for tidsubegrænset opholdstilladelse blevet løbende skærpet og også afhængige af hvorvidt reglerne vedrørende beskæftigelse er overholdt. Dermed er lovgivningen vedrørende integrationsprogrammet kun en lille del af en meget stort komplekst sæt regler og kravene der skal være opfyldt for at søge om tidsubegrænset opholdstilladelse og statsborgerskab er meget restriktive (Tænketanken 2004: 4).

Loven i dag har således fortsat fokus på beskæftigelse, men har som tidligere nævnt, via skærpelsen i forhold til undervisning og erklæringen om aktivt medborgerskab, bidraget med en kulturel dimension til integrationsindsatsen.

I følgende afsnit redegøres mere detaljeret for reglerne vedrørende integrationsprogrammet, herunder danskundervisningen og undervisningen i kultur og samfundsforhold.

6.2.3 Integrationsprogrammet i Danmark

Integrationsprogrammet blev som tidligere nævnt indført i 1999. Integrationen af udlændinge i Danmark er en indsats som primært er beskrevet i Integrationsloven, men også er omfattet af indsatser i henholdsvis beskæftigelsesloven, Aktivloven etc. Integrationsloven indeholder bestemmelser vedrørende boligplacering, introduktionsydelse, medborgerskabsprøve, integrationsprogram mv. Herunder vil være en kort præsentation af introduktionsprogrammet.

Ifølge integrationsloven er integrationsprogrammets formål:

”at sikre, at nyankomne udlændinge integreres hurtigst muligt og mest hensigtsmæssigt i det danske samfund ved at støtte nyankomne i at tilegne sig de sproglige, kulturelle, faglige og andre forudsætninger, der er nødvendige for at kunne deltage i samfundslivet på lige fod med andre borgere. Programmet skal endvidere sigte mod, at udlændinge hurtigst muligt bliver selvforsørgende”.

Dette integrationsprogram skal iværksættes senest en måned efter indvandrerens ankomst til landet og må ikke strække sig over en periode på mere end 3 år. Der er pligt til at deltage i programmet, og sker dette ikke, kan der sanktioneres i form af nedsættelse eller ophør af introduktionsydelsen. Derudover vil en manglende deltagelse i integrationsprogrammet kunne have konsekvenser for pågældendes mulighed for opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse (Vejledning om introduktionsprogrammet mv. efter Integrationsloven: 2009 pkt. 7.4¹).

Integrationsprogrammet sigter mod at sikre en hurtig integration af indvandrere via tilegnelse af sprogkunderskaber, kulturel forståelse og faglig opkvalificering. Målet med integrationsprogrammet er at indvandrerer hurtigst muligt opnår

1 Ved lovændring af 2010 betegnes introduktionsprogrammet nu som integrationsprogrammet.

selvforsørgelse (Integrationsloven §23).

integrationsprogrammet omfatter;

- Danskundervisning, herunder læren om danske kulturelle og samfundsmæssige forhold.
- vejledning og opkvalificering i forhold til beskæftigelse
- Virksomhedspraktik og eventuel ansættelse med løntilskud.
- Udarbejdelse af integrationskontrakt, der fastlægges af kommunalbestyrelsen og udlændingen. Kontrakten indgås på baggrund af en samlet vurdering af den enkelte udlændings situation og behov med henblik på, at udlændingen hurtigst muligt opnår ordinær beskæftigelse. Kontrakten skal blandt andet beskrive udlændingens beskæftigelses- eller uddannelsesmål og fastlægge indholdet af de aktiviteter, der skal sikre, at de mål der er opstillet i kontrakten opfyldes. Indholdet af udlændingens integrationsprogram skal fremgå af kontrakten. Integrationskontrakten gælder, indtil udlændingen får tidsubegrænset opholdstilladelse. Samtidig med udarbejdelsen af integrationskontrakten skal udlændingen underskrive en erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund. Den såkaldte medborgerskabserklæring indeholder 15 punkter omhandlende emner fra ret og pligt til arbejde, til omskæring og terror. Samtlige af disse punkter er inkluderet i anden lovgivning, men indgår i erklæringen som nogle primære udsagn om danske normer og værdier (Vejledningen til Integrationsloven).

integrationsprogrammet skal udarbejdes i samarbejde med den pågældende indvandrer, således at det konkrete indhold og omfang af integrationsprogrammet kan fastlægges, således at kun de nødvendige indsatser bliver tilbudt. Der er dog krav om deltagelse i danskuddannelse og i det tilrettelagte program generelt.

Indvandrere, der ikke modtager introduktionsydelse, skal alene tilbydes danskuddannelse.

integrationsprogrammet for indvandrere skal have et omfang af gennemsnitligt

mindst 37 timer pr. uge inklusive forberedelse jf. Integrationsloven § 17.

Danskuddannelse har siden 1970, hvor denne lå som aktivitet under Fritidsundervisningsloven, udviklet sig til et mere professionaliseret voksenuddannelsesstilbud under Integrationsloven (Martens & Stenild 2009: 12).

Formålet med tilbud om uddannelse i dansk som andetsprog er, at voksne indvandrere opnår de nødvendige dansksproglige kompetencer og viden om kultur- og samfundsforhold, så de kan blive deltagende og ydende medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere.

Undervisningen tilrettelægges således, at kommunen, efter at have udarbejdet integrationskontrakten i samarbejde med den nyankomne indvandrer, kontakter en ekstern aktør (en sprogskole / sprogcenter) og aftaler et forløb passende til indvandrerens kvalifikationer og ressourcer. Der er tre forskellige danskuddannelser, som henvender sig til forskellige grupper af indvandrere, alle danskuddannelserne er prøveforberedende. Dansk uddannelse 1 udbydes til indvandrere med ringe eller ingen skolebaggrund, som ikke i forvejen kan læse eller skrive. Danskuddannelse 2 tilbydes indvandrere som med kort skole og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet. Og danskuddannelse 3 tilbydes indvandrere med en mellemlang eller lang skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet. Undervisningen kan gennemføres i en kombination med eventuel beskæftigelse, praktik, aktivering ol.

Såfremt en indvandrer ønsker at få tidsubegrænset opholdstilladelse, skal pågældende have bestået prøven i Danskuddannelse 2 eller 3. Reglen om bestået danskprøve er dog kun én ud af flere krav som skal være opfyldt for at en indvandrer kan opnå tidsubegrænset opholdstilladelse (Udlændingeloven §11).

Undervisning i kultur og samfundsforhold blev i 2004 inkorporeret som en del af sprogundervisningen (Tænketaenken 2004: 75), og de generelle retningslinjer for indholdet i undervisningen er bestemt i bekendtgørelsen nr. 1014 af 10. december 2003 om danskuddannelse til voksne indvandrere, men det mere detaljerede indhold i undervisningen bestemmes af de respektive udbydere. Integrationsministeriet har dog i august 2005 udgivet en lærervejledning vedrørende tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisning om kultur og samfundsforhold, som udbydere kan

blive inspireret af og tage udgangspunkt i.

De eksterne udbydere har pligt til at informere kommunen om kursisternes faglige udvikling og deltagelse.

6.3 Integration og indvandring i Sverige

6.3.1 Den historiske indvandring og integrationspolitiske udvikling i Sverige i det 20. århundrede.

Sverige er historisk set blevet betragtet som udvandringsland og ca. 1 million svenskere udvandrede i 1850 og 1930 til Nordamerika (Corman 2010: 175).

Dette ændredes dog radikalt i det 20. århundrede og Sverige blev allerede i løbet af 1930'erne et indvandringsland. Især under 2. verdenskrig tog Sverige imod mange flygtninge fra hele Norden og Baltikum. Sverige havde på dette tidspunkt en enorm eksport, der voksede yderligere under krigen og straks efter. Dette medførte, at de svenske statskasser eksploderede og velfærdsstaten blev etableret.

Som også tilfældet var i Danmark, havde Sverige i 1950'erne brug for arbejdskraft, og denne arbejdskraft blev importeret primært andre europæiske lande, men også fra Finland, Danmark, Norge og Baltikum. Sverige var dermed åben over for anden nordisk arbejdskraft (Johansson 2010: 195).

Fra 1960'erne og frem minder udviklingen om den danske, hvor flere mennesker fra Jugoslavien, Grækenland og Tyrkiet ankom til Sverige. I denne periode gik det op for det svenske samfund, at gæstearbejderne måske ville blive i landet og i denne forbindelse indførtes begreberne assimilation/tilpasning af indvandrerne i det svenske samfund (Kamali 2001: 117). Inden da havde indvandrerne selv til opgave at finde sig til rette i det nye land (Erling & Jarenäs 2009: 9). Tilpasning som indvandrerpolitisk strategi viste sig dog at blive udfordret, da en stor gruppe af de indvandrere som man havde forventet kun var midlertidigt i Sverige, valgte at blive og da en større gruppe af intellektuelle flygtninge fra bl.a. Chile kom til landet og ytrede sig negativt om assimilationspolitikken (Hellgren 2010: 93).

Tilpasningspolitikken blev derfor afskaffet og Sveriges integrationspolitik tog form af en meget mere liberal politik i form af regeringens proposition ”Om riktlinjer för

invandrar- och minoritetspolitiken” med udgangspunkt i tre principper:

1. *Lighed (jämlighet)*
2. *Valgfrihed (valfrihet)*
3. *Samvirke (samverkan)*

Bag disse principper lå en hensigt om at indvandrerne skulle have samme rettigheder som svenskere (jämlighet). Med ordet valfrihet mente man, at samfundet ikke længere fører assimilationspolitik, og der bliver lagt vægt på, at den enkeltes identitetsfrihed. Samverkansprincippet betød, at indvandrere nu havde udvidede politiske rettigheder såsom stemmeret ved kommunalvalg. Denne politik havde tendens til at behandle grupperne af indvandrere som en kulturelt homogen gruppe med behov for ekstraordinær støtte fra samfundet, og politikken blev opfattet som et skridt på vejen mod et flerkulturelt og multietnisk Sverige (Westin 2010: 43).

I 1970'erne havde Sverige, ligesom Danmark, ikke brug for flere gæstearbejdere, og svenskerne indførte også indvandringsstop i februar 1972 på baggrund af den svenske landsorganisations opfordring til ikke længere at bevillige arbejdstilladelser til ikke-nordiske gæstearbejdere (Johansson 2010: 198).

Parallelt med den danske udvikling er indvandrere siden kommet til Sverige som flygtninge eller familiesammenførte (Togeby 2003: 37) og generelt set er indvandringen til Sverige i anden halvdel af det tyvende århundrede, meget lig den indvandring som har fundet sted i Danmark.

I 1990'erne skete en overgang fra det tidligere flerkulturelle perspektiv til et øget fokus på integration.

Med indførelsen af en ny integrationspolitik og Integrationsverket i 1998, ville Socialdemokraterne fokusere på at modvirke diskrimination mv. I deres proposition fra 1997 *”Sverige, framtiden och mångfalden – från invandringspolitik till integrationspolitik”*, beskrives det overordnede og langsigtede formål for integrationspolitikken således:

”I propositionen föreslår regeringen mål och inriktning för en framtida

integrationspolitik. Målen för integrationspolitiken skall vara lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktig i och medansvara för. Det integrationspolitiska arbetet skall [...] verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter samt förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism”

(Proposition 1997/98:16: 1).

Sverige skulle nu betragtes som et heterogent og multikulturelt samfund med etnisk og kulturel mangfoldighed og ligestilling. Fejlslagen integration kunne dermed også forklares med strukturel diskrimination (Proposition 2009/10:60: 24). Frem for en lov der omhandlede konkrete indsatser, som indvanderne skulle omfattes af, var der i højere grad fokus på lovgivning, der beskyttede dem mod strukturel diskriminering, såsom diskrimineringsloven, der har sit udspring tilbage i 1986 med stiftelsen af *ombudsmännen mot diskriminering* (Brandin 2010: 50).

De tre principper som i slutningen af 1990'erne var integrationspolitikens målsætninger, blev med den borgerlige regering i 2009 ændret til ét overordnet mål;

”Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund”
(SCB 2008:17)

Mangfoldighed syntes at være det begreb som politikken i den efterfølgende periode handlede om og policy på integrationsområdet kan siges at have været centeret omkring dette begreb i perioden indtil indførelsen af etableringsreformen i december 2010. Netop den borgerlige regerings genvalg i 2010, markerer et skift i policy på integrationsområdet, da Alliansen (en politisk kollation bestående af de 4 ledende partier Moderata Samlingspartiet, Folkpartiet Liberalerna, Centerpartiet og Kristdemokraterna) med udgangspunkt i deres lovforslag fra august 2010 ”9 *Punkter för Bättre Integration*” vedtog markante stramninger på

integrationsområdet og lagde op til en politik på området, der i meget højere grad placerede ansvaret for en vellykket integration hos indvandrerne selv og satte krav til deltagelse i sprog og samfundsundervisning mv.;

”Integration bygger på arbete och möjlighet till egen försörjning. Därför är Alliansens arbetslinje med satsningar på att göra det lönsamt att arbeta, billigare att anställa och enklare att starta och driva företag också i grunden integrationspolitik. Alliansen vill under kommande mandatperiod också göra följande satsningar för jobb, språkkunskaper och företagande kopplade till integrationspolitiken”

(Alliansens 9 punkter för bättre Integration).

I ovenstående fremgår det tydeligt, at fokus nu ikke længere ligger på at beskytte indvandrerne mod strukturel diskrimination og sikre mangfoldighed og multikulturalisme, men derimod på at sikre en højre grad af selvforsørgelse og integrationspolitikken bærer dermed aktuelt præg af et work-first princip.

I Sverige var den integrationsmæssige indsats indtil 2010 udlagt til de enkelte kommuner, der så hver især på egen hånd tilrettelagde integrationsprogrammer og varetog sprogundervisning etc. Som eksempel har Sverige haft en ordning siden 1991 med integrationsprogram og integrationsplaner for flygtninge (Nordisk Ministerråd 2007: 10). Sprogundervisning til flygtninge og indvandrere, som er en fast del af integrationsprogrammet, har dog været tilbud siden 1965 og ikke en pligt (Erling & Jaränes 2009: 9). Ud fra en udredning om integrationsindsatsens effekter indtil 2010, blev der udarbejdet et factsheet, som konkluderede at;

”there have been major structural problems with the introduction activities”

(Regeringskansliet 2010: 1).

6.3.2 Den aktuelle lovgivningsmæssige ramme i Sverige

Indsatsen på integrationsområdet i Sverige er fortsat underlagt flere forskellige lovgivninger, og er ikke samlet i én lov som i Danmark. Dog er der for første gang i

2010 indført en national integrationsstrategi, hvorunder en del af indsatserne er vedtaget ved lov.

Loven hedder; ”Lag om etableringsindsatser för vissa nyanlända invandrare” (SFS 2010 nr. 197).

Den nye lov på området betyder at indsatsen, fra at være frivillig, bliver et lovbestemt krav. Desuden er der ved vedtagelsen af den nye lov, lavet konkrete bestemmelser vedrørende det overordnede indhold for undervisningen i samfundsorientering (SFS 2010 nr. 1138 §3).

Den nye integrationslov fjerner ansvaret fra kommunerne og lægger det i stedet hos beskæftigelsesministeriet, i et forsøg på at få implementeret et såkaldt work-first princip.

Til trods for at loven er den første af sin art, så bygger den på den politiske proposition af henholdsvis 1997/98 og på Alliansens proposition af 2010. Dog er den sidstnævnte meget mere fokuseret på betydningen af beskæftigelsesfrekvensen blandt indvandrere, hvilket dermed også er et af de primære fokusområder i den nye lov og herunder i etableringsreformens formålsparagraf;

”§1: Denna lag innehåller bestämmelser om ansvar och insatser som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet”
(SFS 2010 nr. 197).

I følgende afsnit redegøres mere detaljeret for reglerne vedrørende integrationsprogrammet, herunder svenskundervisningen og undervisningen i samfundsforhold.

6.3.3 integrationsprogrammet i Sverige

integrationsprogrammet ligger under Etableringindsatsen i Sverige og loven vedrørende denne indsats kendes som etableringsreformen, som blev indført i 2010 med henblik på at skabe en mere effektiv integration og en højere grad af

selvforsørgelse blandt indvandrere i Sverige (SFS 2010 nr. 197).

Målet omkring en mere effektiv integration af indvandrere, søges opnået via nogle punkter, som det fremover forventes, at indvandrerne i Sverige skal leve op til eller tilbydes.

Etableringprogrammet indbefatter:

- Samhällsorientering, med fokus på praktiske aspekter af livet i Sverige, af mindst 60 timer.
- Svenskundervisning tilpasset individuelt niveau og behov.
- Udarbejdelse af en etableringsplan (SFS 2010 nr 197 § 6-10). Denne laves i et samarbejde mellem Arbetsförmetlingen og den nyankomne indenfor to måneder efter indrejsen i Sverige.

Planen udformes med udgangspunkt i den nyankomnes uddannelsesbaggrund, arbejds erfaring, uddannelsesbehov og behov for andre indsatser (Regeringskanseliet 2010: 2). Etableringsplanen tilrettelægges individuelt og indholdet må ikke overstige en periode på 24 måneder.

Etableringplanen skal generelt set omhandle et forløb svarende til fuld tid, og som minimum indeholde svenskundervisning, samfundsorientering og erhvervsforberedende indsatser.

Deltagelse i programmet er obligatorisk, hvilket er en ændring i forhold til tidligere, hvor det var frivilligt om man ville deltage eller ej (Djuve & Kavli 2007: 10).

Målet med denne plan;

”.. er at ikke alene at hjælpe immigranterne til en højere og hurtige beskæftigelse, men også at give immigranterne mulighed for at lære om samfundsforholdene i Sverige, herunder om menneskerettigheder, fundamentale demokratiske værdier og organisatoriske forhold”

(SFS 2010 nr. 197 §1).

Dog skal fokus i samfundsundervisningen ligge på praktiske aspekter af livet i Sverige og indholdet tilrettelægges derfor afhængigt af kontekst (SFS 2010 nr. 1138). Undervisningen i samfundsforhold er som regel det første som indvandrerne tilbydes og undervisningen tilbydes på indvandrernes eget modersmål, med henblik

på at alle skal have fuldt udbytte af undervisningen (ibid: 1138). Tilbuddet om samfundsundervisning gælder dog ikke for udenlandske studerende, men er ellers en fast del af etableringsprogrammet. Ved deltagelse i etableringsprogrammet, som fastsat i den individuelle plan, kan gives en såkaldt SFI-bonus til dem, der i løbet af kortere tid end beregnet, formår at færdiggøre og bestå sprogkurser hos SFI (Regeringskanseliet 2010: 2). Tilsvarende kan introduktionsydelsen nedsættes såfremt immigranten vælger at udeblive fra programmet uden acceptabel årsag (Ibid: 2). Dette er dog kun til dels muligt, da alle i henhold til Socialtjenesteloven har ret til et minimumsbeløb til forsørgelse, hvorfor det ofte er begrænset hvor meget det reelt set er muligt at nedsætte ydelsen uden at komme under denne grænse (SFS 2001: 453).

For at hjælpe indvandrerne i gang med processen og opnå de mål, der beskrives i den individuelle etableringsplan, tilbydes disse en såkaldt introduktionsvejleder. Vejlederen er en uafhængig aktør i det svenske samfund (ex. en virksomhed eller en organisation), som skal hjælpe indvandrerens til at opnå beskæftigelse eller blive optaget på et studie. Aktørerne ansøger om mulighed for at opnå status af vejleder, og modtager herefter finansiel støtte til dette (Regeringskanseliet 2010: 3).

Indvandrere ankommet til Sverige før lovens ikrafttræden, tilbydes ovenstående program men er ikke forpligtede til deltagelse.

Udover selve etableringsprogrammet, så har de fleste kommuner forskellige integrationsprojekter, der sigter mod en større grad af social og politisk deltagelse blandt immigranter i Sverige.

6.4 Måling af migration og integration

Når man i en analyse beskæftiger sig med integration og dermed med indvandrere, kan det være gavnligt at få et overblik over, hvor stor en andel personer målgruppen for integrationsindsatsen reelt set udgør. Derudover kan det også være hensigtsmæssigt at se på hvorvidt indsatsene har haft noget statistisk målbart resultat, og hvilke faktorer der afgør hvorvidt et resultat ses som positivt eller ikke. Nedenstående afsnit vil først redegøre for andelen af indvandrere som i perioden 2005 – 2010 er kommet til henholdsvis Sverige og Danmark. Herefter gives et

indblik i måleindekset MIPEX, der giver et billede af indvandreres adgang til forskellige dele af samfundslivet, og som derfor kan anses som ét udtryk for effekter af policy på integrationsområdet.

6.4.1 Hvor stor er målgruppen for integrationsindsatsen?

Det kan være svært at præcisere målgruppen for integrationsindsatsen i de to lande, da der eksempelvis i Sverige også er svenske statsborgere som benytter sig af sprogundervisningen og da en hel del af indsatsen er frivillig. Man kan derfor ikke forvente at antallet af indvandrere i et givent år modsvarer antallet af personer tilknyttet et integrationsprogram. I Danmark er der skærpede krav til deltagelse og bedre mulighed for at sanktionere ved udeblivelse. Man kan dermed formode at samtlige familiesammenførte og flygtninge i en eller anden grad har deltaget eller deltager i et integrationsprogram i Danmark.

Til trods for de statistiske besværligheder vedrørende ovenstående, så kan det give mening at se på hvor stor en andel indvandrere der årligt får bevilliget opholdstilladelser – dels som flygtninge og familiesammenførte – da denne kan give et billede af, hvor mange der er omfattet integrationsprogrammerne.

I Danmark ligger tallene på det mindste antal meddelte opholdstilladelser på baggrund af asyl og familiesammenførte på 5.488 personer i 2005, og det højeste på 7.534 personer i 2010. Tallene for familiesammenføring ligger forholdsvis stabilt fra 2005 til 2010 med det laveste antal meddelte familiesammenføringer på 4.198 personer i 2006 og det højeste antal på 5.410 personer i 2010. Antallet af meddelte opholdstilladelser på baggrund af asyl i 2010 var det højeste på 2.124 personer og det laveste i 2006 på 1.095 personer (se bilag 1 for nærmere specificering).

I Sverige er det mindste antal af asyl og familiesammenføringsbevillinger i 2005 på 30.767 personer og det højeste er i 2006, hvor antallet af meddelte opholdstilladelser er 51.764 personer. Antallet af familiesammenføringer er i perioden 2005-2010 forholdsvis stabil, hvor det laveste antal er givet i 2005 på 21.908 personer, og det højeste antal er givet i 2009 på 34.082 personer. På asylområdet ligger det laveste tal i 2005, hvor 8.859 personer har fået opholdstilladelse som flygtninge, og det højeste er i 2006, hvor 25.096 personer har fået opholdstilladelse (se bilag 2 for nærmere

specificering).

Ovenstående datamateriale viser, at der rent statistisk er et solidt grundlag at sammenligne de to lande ud fra. Derudover så er landenes indvandringshistorie, foruden den noget tidligere arbejdskraftindvandring i Sverige, i overvejende grad sammenfaldende. Siden 1970'erne er tilstrømningen af personer med en ikke vestlig baggrund markant øget og dette til trods for at antallet af gæstearbejdere er faldet. De grupper der nu udgør størstedelen af indvandrerne kommer til som flygtninge og familiesammenførte. Også her er det muligt at sammenligne tallene fra Danmark og Sverige, dels da ophavslandene er relativt ens, antallet af mænd og kvinder fordeler sig ens, og den socioøkonomiske bagage er ligeledes relativt sammenlignelig.

6.4.2 Måling af policy - MIPEX

The Migrant Integration Policy Index blev publiceret første gang i 2004 under navnet European Civic Citizenship and Inclusion Index (MIPEX). Dette var første gang policies i de 15 EU lande blev præsenteret som en transparent og komparativt undersøgelse. Indekset bliver i dag brugt af NGO'er, Regeringer, akademikere, pressen og Europæiske institutioner som EU-Kommisionen og EU-Parlamentet.

MIPEX har oplyst 140 forskellige indikatorer, som måler love, regler og politik inden for udlændinge og integrationsområdet. Deres formål er at give et sammenlignende billede af, hvilke muligheder indvandrere fra ikke-EU-lande har for at deltage i europæiske samfund samt Schweiz, Canada og Norge – i alt måles der i 31 lande.

Indekset måler ikke den faktiske integration, men vurderer reglerne for, hvor nem adgangen er til eksempelvis arbejdsmarkedet samt hvorvidt personer fra tredjeverdenslande har de samme rettigheder som etniske. MIPEX kan give en indikator for hvor nem adgangen er, og dermed måles de forskellige landes resultater af policies også.

MIPEX III er udgivet i marts 2011. MIPEX undersøger 6 policy områder; adgang til arbejdsmarkedet, familiesammenføring, tidsubegrænset opholdstilladelse, politisk deltagelse, statsborgerskab og anti-diskrimination (British Council and Migration

Policy Group 2011: 5)

Indekset er opbygget således, at der er stillet 140 forskellige spørgsmål inden for 6 integrationsområder. For hvert spørgsmål er angivet tre faste svarkategorier, som alle lande er placeret i, så de kan sammenlignes. Kategorierne giver hhv. 1, 2 eller 3 point. Pointene omregnes efterfølgende til procent. Des flere procent et land får, des højere er landets placering. MIPEX har efterfølgende lagt alle procenterne sammen for hvert enkelt land og konkluderer, at des højere landets samlede placering er, des bedre er landet til 'best practice' inden for integration.

Samlet set ligger Danmark på nummer 53, hvilket er i den ringe ende. Hertil tilføjes der, at Danmark har det laveste antal af nyankomne nogensinde, og dette kommenteres med sammenhængen med de liberale/konservatives indtog. Mens migrantarbejdere er steget siden 2004, er familiesammenførte samt humanitære flygtninge mindsket.

"In many areas of integration policy, most of the 30 other MIPEX countries do both of the following to secure full participation, while Denmark takes only the first step:

Obstacles are removed to work, but no to reunite families"

(Ibid: 62).

Danmark følger dog visse tendenser i Europa. Som andre etablerede arbejdstagerlande er nyankomnes behov dækket bredt i forbindelse med beskæftigelse og uddannelse, og dette område bliver ofte evalueret.

"Requirements sets the bar for success exceptionally high in Denmark compared to most. Yet high pass rates are often not interpreted as signs of success, but of the failure to design the right requirements"

(Ibid: 62).

Med den 83. plads ligger Sverige højt på listen. De har modtaget flere familiesammenførte og studerende end tidligere (Ibid: 188). Sverige sigter ligesom Danmark på beskæftigelsesfremme, men har alligevel høje procent scores på de

andre områder. MIPEX formulerer Sveriges succes som følger:

”Ranked 1st again, Sweden’s mainstreaming approach works to improve equal opportunities in practice. All residents are legally entitled to be free from discrimination, live with their families and secure in their residence and citizenship. Government wants these to act and work as incentives – not obstacles – in practice because a nrecomer’s right to family life is equally important. Integration policy benifits from Sweden’s commitment to evaluation and partnership with researchers, civil society and immigrants themselves”

(Ibid: 188).

Se specificering af Danmarks og Sveriges resultater på de 6 integrationsområder i bilag 3.

7. METATEORI

I dette kapitel ønsker vi at redegøre for valg af videnskabsteoretisk retning for specialet. Vores valg har konkret betydning for ikke både måden vi har valgt at anskue emnet på, men også for hvordan vi vælger at fortolke empirien og litteraturen. Specialets videnskabsteoretiske vinkel er socialkonstruktivistisk. Valget af den socialkonstruktivistiske tilgang er baseret på nogle overvejelser omkring analyseemnets diskursive element. Netop de samfundsmæssige diskurser er grundlaget for ikke bare politiske debatter, men også de deraf afledte lovforslag, vedtagelser af lov og dermed den konkrete indsats i praksis. Det er denne indsats der danner grundlag for blandt andet det sociale arbejdes rammer og dermed helt konkret for det enkelte menneskets mulighed for at deltage i det civile samfund. Set ud fra dette perspektiv, er det altså af relevans at se på hvilke områder der italesættes, og konstrueres som problematiske, såfremt man vil forstå hvordan en given lov er blevet vedtaget og omsat i praksis.

Dette speciale vil derfor, med udgangspunkt i flere forskellige teorier, der kan siges at udspringe af den socialkonstruktivistiske position, undersøge de konstruktioner af kulturmarkører, claims om sociale problemer og forestillinger om 'det nationale', der eventuel kan ligge til grund for henholdsvis den svenske og den danske integrationslovs udformning. Specialet søger dog at begrænse feltet til at omhandle integrationsprogrammet og sprog- og samfundsundervisningen, da det af pladmæssige årsager, ikke vil kunne lade sig gøre at lave en udtømmende analyse af hele integrationsområdet. Dog skal det tilføjes at vi, i tråd med det metateoretiske perspektiv, betragter selve integrationsbegrebet, som en social konstruktion med kontekstafhængigt indhold, hvorved en analyse af hele integrationsområdet også kun vil resultere i et øjebliksbillede, der afspejler aktuelle claims og policy. Ud fra dette perspektiv, vil en analyse af området dermed aldrig kunne være udtømmende, men kun fungere som snapshots af en konstrueret og kontekstuel virkelighed.

Nedenstående vil være en overordnet gennemgang af socialkonstruktivismen som videnskabsteoretisk paradigme, med udgangspunkt i den epistemologiske variant, hvilket er den position, som specialet vil tage udgangspunkt i.

7.1 Socialkonstruktivisme

Socialkonstruktivismen kan som videnskabsteoretisk retning modstilles positivismen og realismen, der anskuer virkeligheden som en objektiv realitet, der eksisterer uafhængigt af menneskelig erkendelse (Rasborg 2007: 349). Disse paradigmer beskæftiger sig dermed med fænomener i verden, der kan anskues som objektiv fakta, og som kan vejes og måles (Thurén 2010: 106). Socialkonstruktivismen hævder derimod, at virkeligheden er konstrueret af menneskelig erkendelse og er betinget af henholdsvis historiske, sociale og kulturelle betingelser. Retningen er på denne måde et opgør med den del af videnskaben, der beskæftiger sig med mere kvantitativ positivistisk forskning, og betoner i højere grad betydningen af kvalitative forskningstilgange og sprogets betydning for konstruktionen af erkendelse.

Socialkonstruktivismen antager på denne måde en antirealistisk position, hvilket også indebærer at teorier inddraget i forbindelse med et forskningsprojekt, anskues som mere eller mindre hensigtsmæssige konstruktioner opfundet til lejligheden (Birkler 2006: 120).

Denne position kan umiddelbart besværliggøre argumentationen for en given forsknings validitet, men dette vil den socialkonstruktivistiske analyse dog tage højde for ved at benægte enhver målsætning om at være kilde til produktion af objektiv og målbar data, som vil være en sandfærdig afspejling af virkeligheden. Målet med analysen, vil derimod være at udvide og forbedre selve den teori, som inddrages til at beskrive virkeligheden – om end denne er konstrueret.

7.1.2 Ontologi og epistemologi

Det er relevant at forstå henholdsvis det epistemologiske og ontologiske udgangspunkt for en valgt metateoretisk ramme, når man skal analysere givne begreber og fænomener indenfor denne. Med ontologi menes det videnskabelige genstandsfelt, hvilket som oftest er noget konkret håndgribelig; samfundet, markedet, naturen etc. (Fuglsang & Olsen 2007: 29). Hvad dette angår, kan socialkonstruktivismen siges at indeholde et dilemma.

En ontologisk socialkonstruktivisme vil anskue virkeligheden som en social

konstruktion, hvorved intet ville eksistere uden menneskelig konsensus om at det var tilfældet, og hvor selve italesættelsen af givne fænomener vil være afgørende for deres eksistens (Rasborg 2007: 353). Denne ontologiske variant af socialkonstruktivismen, er dog forholdsvis radikal og et sjældent valgt udgangspunkt for moderne forskning.

Dette speciale indskriver sig i en mere moderat socialkonstruktivistisk tilgang, hvor virkeligheden ikke udelukkende opfattes som relativ og dermed afhængig af erkendelsen af den. Derimod inddrages en mere epistemologisk variant, der i højere grad beskæftiger sig med konstruktionen af erkendelsen, og dermed vores opfattelse af verden – ikke verden i sig selv (Ibid: 353). Epistemologi omhandler måden, hvorpå genstandsfeltet for forskningen nærmes og 'erkendes'. Indenfor positivismen vil man som oftest kunne måle og veje et indsamlet kvantitativt datamateriale og herved komme frem til et resultat. Dette er ikke på samme måde tilfældet i flere af de paradigmer, der indskriver sig i en mere humanistisk diskurs. Både hvad angår hermeneutikken og socialkonstruktivismen, så hænger den sociale virkelighed, og herunder måden vi anskuer verden på, uløseligt sammen med de samfundsmæssige diskurser og konstruktioner, hvilke igen er betingede af kultur, tradition og kontekst (Ibid: 349).

Dette speciale har ikke til formål at undersøge den fysiske virkelighed, hverken som den ser ud eller er konstrueret, men nærmere at se på den samfundsmæssige virkelighed og måden hvorpå denne erkendes, konstrueres og rekonstrueres. På denne måde er specialets ontologiske og epistemologiske udgangspunkt en variant ud af flere mulige.

7.1.3 Den socialkonstruktivistiske genealogi

Omend socialkonstruktivismen er mere fremtrædende i moderne forskning, har dens epistemologiske grundtanke rødder tilbage til Platon, der tillagde sproget en afgørende betydning for al erkendelse. Denne tanke blev senere videreudviklet af Emanuel Kant, der gjorde op med forestillingen om, at virkeligheden gik forud for erkendelsen (Rasborg 2007: 356). Siden har mange forskellige teoretikere beskæftiget sig med måden hvorpå sociale fænomener konstrueres i sammenhæng

med den menneskelige erkendelse og stræben efter magt og solidaritet.

Selv i den moderne sociologi, har teoretikere beskæftiget sig med konstruktivisme på forskellige måder og bidragene til paradigmet er dermed mange og det er på denne måde muligt at positionere sig forskelligt alt afhængigt af, hvilken form for analyse man som forsker ønsker at lave.

Den interaktionistiske konstruktivisme, som Ervin Goffman kan siges at være repræsentant for, beskæftiger sig med hvordan mennesket forsøger at konstruere sig selv og sin position i interaktionen med andre. Goffman anvendte skuespillet som en metafor for, hvordan mennesket forsøgte at skabe og reproducere identitet i relationen til andre mennesker (Ibid: 365). Dermed var hans tese at selvet, og dermed identitet, var et produkt af de omkringliggende sociale omstændigheder.

Den videnssociologiske konstruktivisme giver i modsætning hertil muligheden for at se på mere samfundsmæssige konstruktioner og opererer dermed i højere grad på meso og makro niveau. Peter L. Berger og Thomas Luckmann kunne ved at se på begreber som eksternalisering, objektivisering og internalisering, beskrive en proces hvorved menneskelig praksis og vane, over tid, kom til at fremstå som naturgivne og uforanderlige (Ibid: 370). Det er denne form for konstruktivisme, som dette speciales metateoretiske udgangspunkt lægger sig tættest op af. Med dette menes, at specialet tager udgangspunkt i forhold på makroniveau, som via claims medfører ændringer i policy og dermed ændringer i forståelsen af sociale problemer, hvilket igen medfører nye institutioner, indsatser og metoder i det sociale arbejde.

Dette perspektiv betyder dermed også at det vil være muligt at argumentere for et konstrueret samfund, der dog via reificering af konstruktionen, fremstår som et analyserbart fænomen (Ibid: 380). Det er i den sammenhæng interessant at se på, hvad der sker, når samfundet, til trods for reificering af givne institutioner og/eller opfattelser, pludseligt ændrer kurs og dermed søger konsensus om nye sandheder og konstruerer nye institutioner til imødekommelse af de behov der opstår i den sammenhæng. dette speciale vil inddrage ovenstående perspektiv i forbindelse med analysen af ændringer i policy på integrationsområdet, herunder konstruktionen af nye diskurser vedrørende problemområder, samt se på effekterne af disse.

Ovenstående afsnit er på ingen måde en udtømmende beskrivelse af den litteratur og

teori, der kan siges at være en del af det socialkonstruktivistiske paradigme, men kun et kort oprids af nogle centrale teoretikere og indgangsvinkler til området.

8. TEORETISK RAMME

Dette kapitel vil indeholde en redegørelse af specialets teoretiske ramme for analysen. Først vil der være en ganske udførlig gennemgang af grundlæggende begreber fra policyteorien, som er det primære udgangspunkt for specialets analytiske indgangsvinkel. Herefter følger en kort introduktion til claimsmaking teorien, som specialets analyse inddrager en del begreber fra.

Vi mener, at disse to teoretiske tilgange med stor succes kan kobles til og supplere hinanden, og at indholdet af eksempelvis begrebet agenda-setting, er meget lig det som karakteriserer et 'claim'. Ved at inddrage claimsmakingteorien som supplement til policyteorien, åbnes en mulighed for i højere grad, at se på den diskursive udvikling af et begreb som integration og se på hvordan indholdet tillægges forskellig betydning afhængigt af kontekst. Netop kontekstens betydning for indholdet af diskurser, claims og policy, er udtryk for begrebernes konstruktivistiske karakter, og teorien er således at anskue som tæt koblet til det metateoretiske paradigme (se bilag 6 for yderligere beskrivelse af sammenhængen).

8.1 Policy teori

8.1.1 Introduktion

Policy teori omhandler hvordan beslutninger dannes og implementeres, og policyanalyse er dermed en analyse af den dynamiske proces der omgiver beslutningsdannelse og implementering (Hill 2007: 11).

Det er dog ikke muligt at se policyprocessen som noget der kan analyseres ud fra en enkelt handling eller beslutning, men nærmere som en proces udtrykt gennem en hel række af handlinger og udsagn. Dette betyder også at man må se på fraværet af beslutninger, for at forstå indholdet af en given policy (Ibid: 15). Dette betyder at man eksempelvis ikke kan nøjes med at se på indholdet af en given lov og dennes tilblivelse for at finde frem til den policy som indsatsen er bygget på, men også må se på de faktorer der er fravalgt i processen og dermed også er udeladt i selve implementeringen af policy i praksis.

Dette er umiddelbart med til at gøre selve anvendelsen af teorien mere kompliceret

og man kan sige at en policyanalyse aldrig fuldt ud vil kunne påpege alle betydningsfulde faktorer.

Hvorfor så beskæftige sig med policyanalyse? Svaret på dette spørgsmål er ikke helt enkelt, men policyanalysen giver, til trods for problemerne med at producere uomtvistelige beviser og konklusioner, mulighed for at undersøge politiske processers tilblivelse, årsag og resultat ud fra nogle begrebsmæssige rammer, der i sidste ende kan danne grundlag for en øget forståelse og en relevant diskussion. Omend en given virkelighed og dermed også en policy er socialt konstrueret, så vil ikke alle forklaringer og konstruktioner være lige troværdige, hvorfor det giver mening at vælge ud, hvordan man vil gå til sit analysefelt og hvilke faktorer man vælger at sætte sit fokus på i håbet om at finde frem til den mest adækvate beskrivelse eller forklaring (Ibid: 27).

En policyanalyse er dermed afhængig af, at man som forsker redegør forholdsvist detaljeret for de stadier af en proces og de handlinger man vælger at fokusere på og analysere, da analysen ellers ville kunne frembringe helt andre resultater og forklaringer. I dette speciale, viser denne stillingtagen sig ved, at vi i et tidligere kapitel har redegjort for den historiske kontekst hvori integrationsindsatsen har udviklet sig, og ved valget om at analysere den aktuelle indsats og anskue denne ud fra beslutninger taget på makroniveau.

For at en analyse af policy ikke skal ende med fuldstændig relativisme, hvor alt og intet har betydning for en politisk proces, kan man opdele analysen i stadier eller eventuelt vælge at indsnævre sit undersøgelsesfelt ved at udvælge et bestemt niveau at foretage sin analyse på, fx nationalt, regionalt eller lokalt niveau (Ibid: 18).

8.1.2 Kontekstens betydning

Selvom policyprocessen som tidligere nævnt må anses som dynamisk, så kan man ikke anskue processen som fuldstændigt uafhængig af den kontekst i hvilken den udformer sig. En policy vil på den måde altid blive dannet på baggrund af en anden policy og ofte afhængig af denne i en form for path-dependency (Spicker 2006: 115). Dette besværliggør yderligere forsøget på at finde frem til et konkret udgangspunkt for en policy og endvidere måle dens slutresultater eller effekter.

Dog kan man vælge at undersøge en policy ved at vælge et konkret udgangspunkt for sin analyse og beskrive hvordan policy ser ud i den konkrete kontekst man så har valgt som startpunkt (Hill 2007: 29). Herefter kan man supplere denne beskrivelse med en vurdering af om en given policy kan siges at være effektiv, eventuelt ud fra om den har været cost-effective, dvs. opnået målet for lavest mulige pris (Spicker 2006: 129). Denne type måling er dog ikke altid hensigtsmæssig når man undersøger den offentlige sektor, da sociale forhold ikke altid kan måles ud fra en vurdering af økonomisk effektivitet (Ibid: 134).

Dermed kan man ikke 'nøjes' med at se på statistisk data når man forsøger at analysere en policy, da disse kun til en vis grad kan sige noget om effekter af implementering og ikke kan give et billede af processens udvikling. Policy analyse indbefatter dermed ofte en kombination af både kvalitative metoder og kvantitative metoder, hvilket dette speciale også har til hensigt at gøre. Dertil skal siges at de kvantitative data som benyttes i specialet, ikke kan anskues som afspejlinger af en statisk virkelighed, men derimod som effekter af policy, der i høj grad er afhængige af kontekst og dermed kunne have været målt anderledes.

Med kontekst menes ikke alene historisk perspektiv, men også den aktuelle magtfordeling blandt diverse interessegrupper og involverede aktører (Ibid: 22). Valget eller konstruktionen af policy vil derudover også være afhængig af de ressourcer som det kræver at implementere den, graden af præcision hvormed et mål skal opnås, politisk risiko og handleevne (Hill 2007: 147). Som nævnt i afsnittet omhandlende metateori, så anskuer vi integrationsbegrebet som bygget på en social konstruktion, hvis indhold varierer afhængigt af kontekst. En fokus på netop det kontekstuelle, er dermed af stor relevans for dette speciales analyse.

8.1.3 Teoretiske indgangsvinkler til policyanalyse.

Policyanalyse kan ikke hægtes på en enkelt teoretisk tilgang, men kan anskues ud fra forskellige perspektiver, herunder et pluralistisk, et elitært, et marxistisk, et strukturalistisk etc.

Teorier om magtens betydning og udspring i forhold til en given policy er mange og afhængigt af hvilket perspektiv man vælger at tilslutte sig, så vil analysen kunne

ændre form og fokus. Herunder vil der blive redegjort for det pluralistiske perspektiv, da dette vil blive inddraget i analysen senere.

8.1.3.1 Pluralistisk teori

Pluralistisk teori har hovedfokus på, hvordan forskellige aktører og interessegrupper er med til at påvirke den politiske dagsorden, samt hvordan dette muliggøres indenfor rammerne af de forskellige statsmodeller. Der lægges vægt på, hvordan pressionsgrupper har formået at sætte fokus på emner relaterede til bestemte interesser i samfundet, og dermed har formået at skubbe til den eksisterende magtbalance og i sidste ende dannelsen og udviklingen af policy (Ibid: 37).

Dette indebærer en præmis om, at ingen politiske ideer udspringer af et partis rene vilje, men altid vil være skabt i en gensidig relation med forskellige pressionsgrupper i samfundet. En analyse med et pluralistisk udgangspunkt, vil derfor ofte være en analyse af, hvordan eksempelvis et demokrati fungerer og hvilke grupper, der via pres på magthaverne, forsøger at få indflydelse på den politiske dagsorden og dermed på policyudformningen. Dertil har denne type analyser også ofte et normativt perspektiv, der ikke bare undersøge hvordan en styreform ser ud, men også hvordan den *burde* se ud. Dette speciale vil, i et forsøg på at forstå processen, undersøge betydningen af pressionsgrupper og agendasetting i forhold til udformningen af policy på integrationsområdet i Danmark og Sverige, men specialets konklusion vil ikke indeholde anbefalinger til den fremadrettede indsats.

Det der er særligt interessant ved den pluralistiske tilgang, og som i høj grad er relevant for dette speciales analyse, er måden hvorpå denne tilgang søger at undersøge ikke bare hvordan magten er fordelt, men også hvem der profiterer af denne magtfordeling. Dette kan blandt andet undersøges ved helt konkret at se på en politisk beslutning og herefter undersøge hvilke aktører, der kan siges at få mest ud af denne beslutning (Ibid: 40).

Til trods for at dette lægger op til en meget simpel analytisk tilgang, så kan problemet her være, at det ikke altid er synligt, hvem og hvad der udøver magten. Endvidere så er det, som tidligere nævnt, ikke kun beslutninger som er afgørende for en given policy, men bestemt også de 'ikke-beslutninger' der bl.a. karakteriseres ved

situationer, hvor magthavere forsøger at navigere uden om felter der kan medføre politiske spændinger, og som derfor skal forblive 'skjulte' da en åben strid om et sådan spændingsfelt vil kræve en mere konkret beslutning. En ikke-beslutning kan dermed defineres som;

”ett beslut som leder till undertryckanda eller omintetgörande av en latent eller påtaglig utmaning mot beslutsfattarens värderingar eller interessen”

(Hill 2007: 42)

En sådan situation kan analyseres ved at identificere skjulte konflikter i samfundet, som ikke formår at komme på den politiske dagsorden.

En ikke-belutning, vil endvidere kunne være et bevidst valg fra en gruppes side, da denne ikke ønsker en reaktion på en eventuel beslutning. Dette er eksempelvis tilfældet, når politiske grupper undlader at træffe beslutninger, som de ved, vil møde uhensigtsmæssig meget modstand fra deres opposition og som dermed vil kunne skabe flere problemer end løsninger. I dette speciale fremgår det med stor tydelighed, at der i integrationspolitik fokuseres en hel del på kultur og værdier, hvorved eksempelvis klasse og fattigdomsproblematikker udelades. Dette kan anskues som en politisk ikke-beslutning, da man derved undgår at skulle etablere dyre indsatser til at imødekomme sådanne problemstillinger.

Konflikter og magt er på denne måde en meget central del af policyteori og det kan være hensigtsmæssigt at præcisere hvad der menes med 'magt' når dette begreb skal anvendes analytisk.

En måde at gøre dette på er at inddele magt i forskellige typer eller dimensioner.

8.1.4 Magt og policy

At lave forskellige teorier omkring magtens udformning er ikke et specielt træk ved policyteori, men er nærmere at betragte som en grundpræmis for samfundsvidenskabelig forskning, hvor både Rosseau, Hobbes, Weber, Foucault, Habermas og et utal af andre har givet deres bud på hvordan magten påvirker samfund og individer helt fundamentalt.

I forbindelse med en undersøgelse af policyprocessen, kunne alle disse teoretiske bud som udgangspunkt danne baggrund for en analyse, men det vil blive alt for omfattende at skulle beskæftige sig med så mange magtteoretiske teorier på én gang, hvorfor man også her må gøre sig nogle valg og fravalg.

dette speciale vil som udgangspunkt beskæftige sig med magtdefinitioner hentet henholdsvis i Lukes teori om usynlig magt og latente konflikter, samt inddrage anden teori som supplement, hvor dette giver mening.

Lukes inddeler magt i tre dimensioner, som han mener, udgør et passende udgangspunkt at studere begrebet ud fra (Ibid: 43). Hvor de to første punkter kan siges at relatere sig til tidligere beskrevet teori, er den tredje dimension Lukes egen tilføjelse og giver et bud på en proces, der er af væsentlig betydning for en policy udformning, men som også kan være problematisk at dokumentere. Dog er disse tre dimensioner i samspil med hinanden interessante at inddrage når man, som meningen med dette speciale er, skal se på et område, hvor der ikke bare er lavet regler og implementeret policy, men også hvor det normative og værdimæssige spiller en betydelig rolle, men ikke er konkretiseret i form af en indsats.

De tre dimensioner af magt beskrives således;

1. Magtudøvelse i åbne og observerbare konflikter mellem aktører omkring vigtige spørgsmål (denne dimension er i tråd med den pluralistiske teoris udgangspunkt).
2. Magtudøvelsen i skjulte konflikter mellem aktører om vigtige spørgsmål, der både kan være aktuelle og ligge ude fremtiden.(denne dimension hænger tæt sammen med teorien om ikke-beslutninger).
3. Magtudøvelse, der former menneskers præferencer således, at hverken åbne eller skjulte konflikter vil forekomme. I denne situation forbliver konflikten latent. Magten udøves dermed med det formål at undgå konflikter ved at få samfundets individer til at tro, at der ikke findes noget alternativ til policy eller at den aktuelle situation naturgiven og uforanderlig (Ibid: 44)

Ovenstående dimensioner giver nogle rammer og begreber for, hvordan policy og magt kan anskues i relation til hinanden, og netop den tredje dimension kan fordelagtigt kobles til teori omkring claimsmaking, hvilket analysen i dette projekt i

høj grad vil gøre.

8.1.5 Rational choice som faktor i policyprocessen

Teorien om at individer og grupper opererer ud fra egeninteresser kan beskrives med udgangspunkt i begrebet rational choice. Rational choice er som udgangspunkt et begreb lånt fra økonomisk teori og bruges til at beskrive hvordan markeds kræfterne handler ud fra en hensigt om størst mulig økonomisk profit.

Herunder vil være en kort redegørelse af visse dele af rational choice teori og en præsentation af den måde, hvorpå teorien også kan bruges til at belyse samfundsmæssige forhold og policyprocessen. Teorien er relevant for dette speciale i og med, at politiske tiltag og konstruktionen af policy rettet mod integration af indvandrere, samt stramninger i integrationsindsatsen, kan analyseres ud fra netop et fokus på hvilken nytteværdi dette har for visse grupper i samfundet.

I henhold til pluralistisk teori, så ses netop egeninteresse som en af de største drivkræfter i den arena hvor politik udformes og implementeres (Ibid: 65). Eksterne effekter af en given policy, skabt på baggrund af egeninteresse, vil kunne have både negative og positive egenskaber i det omkringliggende samfund. Med eksterne effekter menes de konsekvenser som en policy utilsigtet har for de personer eller grupper, der ikke som udgangspunkt har været en del af beslutningsprocessen. De positive effekter er sjældent noget der opfattes som problematiske, hvorimod de negative effekter kan være voldsomt indgribende i individers eller gruppers liv og muligheder (Ibid: 70).

Ud fra disse begreber kan man altså anskue eksempelvis stramninger på integrationsområdet, som havende positive eksterne effekter for majoritetsbefolkningen i form af færre udgifter til offentlig forsørgelse qua de krav om bl.a. uddannelse, formue og sprogkundskaber der stilles til indvandrere i forbindelse med opholdstilladelse, men negative eksterne effekter for den gruppe af indvandrere der ikke kan leve op til disse krav og dermed begrænses i adgangen til formelt medborgerskab og tidsbegrænset opholdstilladelse.

Man kan også anvende rational choice teorien til at analysere konkurrencen om politisk støtte og parlamentarisk flertal. Eksempelvis vil man kunne betegne

politiske koalitioner og forlig som eksempel på situationer og processer, hvor et politisk parti indvilger i at dele magten, mod en gevinst på andre områder. Dertil kan teorien fungere som en forklaringsmodel for de processer er i spil, når der opstår diskrepans mellem målsætningerne hos henholdsvis en statslig organisation og de private eller offentlige underaktører, som er varetager statslige opgaver (Ibid: 173). Eksempelvis kan statens overordnede mål for eksempelvis et krav om indvandreres deltagelse i sprogundervisning være at højne beskæftigelsesfrekvensen og dermed vælge at sanktionere over for de borgere der udebliver fra undervisningen. Hvorimod en privat aktør som har fået uddelegeret selve specialet måske har større interesse i at undlade registrering af fravær da staten betaler aktøren for antallet af indskrevne i projektet.

Dette speciale har ikke til formål at undersøge og dokumentere, hvorvidt dette gør sig gældende på integrationsområdet, men kun at inddrage dette i en diskussion omkring aktørernes mulige økonomiske incitamentter for indsatsen, og i forhold til hvordan rammerne for det sociale arbejdes udførelse ændres over tid.

Det, der i dette speciale, er mest interessant at se på i forbindelse med inddragelsen af rational choice teori er dog ikke en analyse af selve egeninteressen hos bestemte grupper eller individer, men i langt højere grad hvordan denne egeninteresse kan manipuleres og påvirkes, og dermed hvordan policy, om end baseret på baggrund af egeninteresse og nyttemaksimering, kan anskues som en konstruktion afhængig af både interne og eksterne faktorer. På denne måde kan man sige at politiske valg ikke altid kan defineres som 'rationelle', men også er præget af samfundsmæssige normer, regler og diskurser, som ikke altid ligger i direkte forlængelse af dét der udelukkende ville tjene egeninteressen (Ibid: 75).

Næste afsnit vil se nærmere på hvordan forskellige aktører kan påvirke policydannelsen.

8.1.6 Aktørperspektivet i policyprocessen

Som det allerede fremgår af tidligere afsnit, så kommer policy ikke ud af ingenting, men konstrueres løbende i en slags politisk og samfundsmæssig kamp om magt og interesser. Aktørperspektivet er dermed af afgørende betydning for en analyse af

policy-skabelse og implementering. Policy skabes ikke kun på baggrund af økonomisk egeninteresse, men også i et forsøg på at undgå samfundsmæssige konflikter og dermed i en forhandling om magt og indflydelse (Ibid: 79). Denne forhandling er dog afhængig af de forskellige aktørers position og ofte vil magtsvage grupper i samfundet have færre muligheder for at præge policy og dermed få del i magten. Såfremt magtbalancen i samfundet dermed er forholdsvis stabil, vil policyprocessen også være mere forudsigelig (Ibid 2007: 87). Man skal dog ikke af den grund anse indflydelsesrige grupperinger (key actors) som uafhængige statiske størrelser, men være opmærksom på, at også disse er afhængige af støtte fra mindre grupper og den generelle samfundsmæssige diskurs (Spicker 2006: 72). Som tidligere nævnt er policyprocessen dermed ikke alene afhængig af rational choice og magtfulde gruppers ønske om nyttemaksimering, men også en dynamisk proces, der betoner betydningen af påvirkning nedefra og op i samfundet og som i høj grad er konsensusøgende. Dog vil de grupperinger, der har størst indflydelse i samfundet, givetvis forsøge at understøtte de fortolkninger af 'virkeligheden' som passer bedst til den policy der ønskes implementeret (Hill 2007: 101). Dette forklarer også, hvorfor eksempelvis et parlamentarisk skifte ofte medfører et skift i den samfundsmæssige debat og deraf et skift i policy. Dermed er aktørperspektivet særligt anvendeligt og brugbart, når man laver komparativ analyse mellem forskellige lande, da magtkonstellationerne derimellem vil variere og policyprocessen dermed også vil have forskelligt resultat.

Dette betyder dog implicit at lande med forholdsvis ensartede strukturelle karakteristika, eller systemtyper, vil tendere til en ensartet policy. Da en ensartet struktur ikke altid resulterer i ensartet policy, må man dog være opmærksom på flere andre faktorer som spiller ind i policyprocessen, herunder den historiske, kulturelle og økonomiske kontekst, samt eventuelt se på hvilken policystil der er tradition for; reaktiv eller proaktiv, konsensusøgende eller påtvingende (Ibid: 122).

Stilen er dog stadig gensidigt dependent med fordelingen af magten i samfundet og også der er grundlag for en komparativ analyse.

8.1.7 Udforming af policy

Policy dannes, som tidligere nævnt, ofte på baggrund af en allerede tidligere udformet policy, da der kun yderst sjældent opstår helt nye problematikker, som et samfund skal forholde sig til. Men når tidligere problematikker udvikler sig eller ændrer karakter, så kan det være svært at skelne mellem agenda-setting eller en videreudvikling af en eksisterende policy, og derfor inddrages ofte modeller i analyserne med henblik på at strukturere processen (Spicker 2006: 35). Dette speciale har ikke intentioner om at give et endegyldigt svar på hvorvidt den aktuelle integrationsindsats og politik i Danmark og Sverige er udtryk for det ene eller andet, men vil kombinere disse begreber med claimsmaking teorien, hvor det også er muligt at se en given policy som enten et nyt claim, eller som et udtryk for domain expansion. Disse begreber vil blive forklaret nærmere i afsnittet om claimsmaking teori.

Da policyudformningen i høj grad er påvirket af forskellige interessegrupper og aktører i samfundet, så kan den aldrig påstås at være værdineutral og man må derfor også tænke denne dimension med når man forsøger at forklare processen. Dette betyder, at udformningen vil være præget af det man kan kalde 'begrænset rationalitet' (Hill 2007: 153), hvor en policy ikke fuldt ud vil kunne maksimere forholdene for en enkelt aktør, men kun delvist tilfredsstille dennes behov. Dermed er udformningen af policy også betinget af den almene opinion og konsensus. Man kan dog her tale om en vekselvirkning, da netop den almene opinion præges information og dermed normer, som formidles fra magthaverne ud til almenheden via eksempelvis skoler og massemedier (Ibid: 156).

Policyudforming og implementering, kan ske både over lang tid og forholdsvist hurtigt. I tråd med claimsmakingteori, kan man også se på policy som en proces der ikke nødvendigvis udspringer af et forsøg på at håndtere et allerede eksisterende problem, men som også i sig selv kan være medvirkende faktor i konstruktionen af problemet. I situationer hvor dette er tilfældet, vil interessegrupper være af afgørende betydning for, om der kan skabes nok opmærksomhed omkring et fænomen til at det til sidst bliver betragtet som et problem der kræver politisk indgriben og dermed kræver en udformning af policy (Ibid: 161). Et meget tydeligt

eksempel på denne proces er valgkamp, hvor forskellige partier slås om indflydelse ved at påpege forskellige fænomener i samfundet og pålægge disse en værdi som enten ønskelige eller uønskelige og dermed som målgruppe for udformningen og implementeringen af policy.

Dermed er udformning af policy en dynamisk proces, hvor der forhandles og konkurreres på ideologier og evnen til at sælge og formidle disse til almenheden, hvorefter magten fordeles til den gruppe der har haft størst succes, eller til en koalition af flere grupper, der kan se det som fordelagtigt at arbejde sammen.

8.1.8 Implementering af policy

Den primære forskel mellem udformning og implementering af policy et spørgsmål om hvor i processen man vælger at lægge fokus. Dog er det klart at implementering ikke kan ske før policy er udformet og for at kunne undersøge implementeringen af en given policy må man derfor først identificere den. Derudover må man antage at hvis udformningen og konstruktionen af en policy er kommet så langt i processen at den kan implementeres, så må der også være et mål med implementeringen og dermed et slutpunkt for denne, hvor målet er nået (Ibid: 183). At undersøge implementeringen forudsætter derfor at man har et klart billede af den forudgående proces og herunder er klar over hvem der har formuleret den givne policy og om det er samme aktør eller aktører som også implementerer den, omend der også i implementeringsfasen er konkurrence mellem de forskellige involverede aktører,, eksempelvis mellem staten og sprogskolerne (Spicker 2006: 147). På denne måde kan man meget groft skitsere policyprocessen således;

Formulering af policy → beslutning omkring policy → implementering af policy

En måde at analysere implementering af policy på, er ved at se på om den kan vurderes at være succesfuld, med andre ord, om implementerings resultat er i overensstemmelse med den formulerede policy.

Når man ser på politik, er det dog ikke altid hensigten at al policy skal implementeres og i nogle tilfælde vil man se at politikere ytrer sig om idealer og

værdier, der dog på ingen måde søges implementeret, men som derimod alene handler om værdimæssige ytringer. Sådanne ytringer er ofte en integreret del af policydokumenter, som eksempelvis partiprogrammer ol. (Spicker 2006: 54).

Et af problemerne med at sikre at implementeringen af policy rent faktisk har det ønskede resultat er, især hvad angår den offentlige sektor, at det ikke altid er samme aktør som både udformer policy og som implementerer den (Hill 2007: 188). Eksempelvis er det ofte private leverandører, der mod betaling udfører offentlige tjenesteydelser og dette kan, som også blev nævnt i afsnittet omkring rational choice teori have konkret betydning for, hvorvidt policyprocessen får det resultat, som var påtænkt.

Da det kan være problematisk at definere præcis hvornår udformningen af policy slutter og implementeringen begynder, kan det være hensigtsmæssigt at opdele processen i nogle stadier. Disse skal dog kun ses som en støtte til analysen og ikke som faste og statiske størrelse der vil kunne bruges som modeller i alle tilfælde (Ibid: 195).

I tilfælde hvor den policy man ønsker at analysere, er skabt i en meget topstyret organisation, så vil den mest hensigtsmæssige tilgang til at undersøge implementering ofte være at se på processen som en top-down bevægelse. Dog skal man have in mente at magthaverne i mange demokratiske samfund, omend de træffer afgørelser i form af lov og de deraf afledte tiltag, så er de valgt af folket og dermed også afhængige af den offentlige opinion. Dette kan argumentere for en bottom-up analyse af processen i stedet, men dette dog kun hvad angår selve policyudformningen og den løbende finpudsning af denne. Dette speciales primære analytiske fokus er, qua udgangspunktet i lovgivningen, rettet mod en top-down bevægelse. Ikke desto mindre inddrages claimsmaking teorien, som i høj grad beskæftiger sig med en bottom-up bevægelse, hvor forskellige gruppers claims, over tid, opnår bredere folkelig og politisk konsensus, hvilket kan medføre både en ændring i policy og etablering af nye eller tilpassede foranstaltninger. Dette speciale anser dermed beslutningsprocesser som cirkulære bevægelser, der opstår i en vekselvirkning mellem diskurs og beslutning.

Man kan dermed konkludere, at der ikke er en facitliste til hvordan udformning og

implementering af policy skal analyseres, men derimod en lang række af forhold man dog skal være opmærksom på når en sådan analyse påbegyndes;

”Många implementeringsproblem uppstår just därför att det finns en spänning mellan regeringens normative utgångspunkter – vad som bör göras och hur det bör göras – och den kamp och konflikt mellan intressen – med tvånget att köpslå och kompromissa – som utgör den verkliga process genom vilken makt/inflytande vinnns och behålls i syfte att nå ideologiska mål”

(Barrett og Hill 1981:145).

8.2 Claimsmakingteori

Herunder følger en kort redegørelse af claimsmakingteorien. Vi mener at denne teori, uden problemer kan inddrages i en socialkonstruktivistisk analyse og kobles til policybegrebet, da den ikke beskæftiger sig med sociale fænomeners grad af objektiv sandhed, men derimod kan bruges til at belyse, hvordan problematikker italesættes og får betydning for den sociale praksis (Hansen & Sehested 2003: 101).

Til belysning af claimsmakingteorien har vi valgt at inddrage to artikler af henholdsvis John I. Kitsuse og Malcolm Spector, samt af Donileen R. Loseke.

Claimsmakingbegrebet kan bruges analytisk til at undersøge, hvordan visse individer og grupper i samfundet skaber eller konstruerer sociale problemer, ved at italesætte fænomener som problematiske (Loseke 2003: 296). Italesættelsen af et fænomen som en social uønsket tilstand, resulterer dog ikke altid i en konkret indsats eller politisk tiltag, og et givent 'claim' kan dermed ikke altid anskues som succesfuldt eller effektivt. Et 'claim' bliver succesfuldt, fordrer derfor, at problematikken understreges kraftigt, hvilket igen lægger op til meget konkrete indsatser overfor denne.

”... To convince audience members that a condition is morally troublesome, emphasize the extreme of the condition, which leads to the most extreme consequences”

(Ibid: 296).

Som tidligere nævnt, er det ikke claimsmakingteoriens mål, at beskrive en såkaldt objektiv sandhed, da sandheden om et givent fænomen ikke har betydning for hvorvidt en påstand (et claim) er effektivt eller ej. Set på denne måde er det altså selve claimsmaking processen der er afgørende for, hvorvidt et socialt fænomen anskues som et problem (Spektor & Kitsuse 2003: 287).

Claimsmakingprocessen kan deles op i flere forskellige niveauer eller stadier. Nedenstående er en kort skitsering af disse;

1. Agitation eller meningspåvirkning; en gruppe forsøger at skabe opmærksomhed omkring et bestemt forhold, og endvidere definere dette forhold som skadeligt eller uønsket.
2. Gruppen anerkendes af officielle organisationer/institutioner og der etableres eventuelt nogle instanser der kan tage sig af problemet og på denne måde overtage forsøget på at løse 'problemet'.
3. Den oprindelige gruppe (eller andre) udtrykker utilfredshed over hvordan problemet behandles af de organisationer/institutioner, der blev dannet i fase 2.
4. Gruppen eller nye bevægelser genopstår og forsøger at skabe alternative institutioner til løsning af problemet. Nogle af disse kan fungere parallelt med det officielle, andre fungerer som modstandere (Ibid: 288).

Et givent 'claim' omkring et bestemt fænomen, behøver dog ikke at gennemgå alle fire faser eller trin, for at kunne karakteriseres som effektivt. Oftest vil en officiel anerkendelse af et claim og en indsats rettet mod at korrigere problemstillingen være adækvat grundlag for at kunne opfatte en claimsmakingproces som succesfuld.

Et socialt problem behøver dog ikke at opstå ud af ingenting, men kan også konstrueres på baggrund af tidligere 'claims'. Denne proces er hensigtsmæssig at have for øje, når der sættes et anderledes fokus på- eller etableres nye indsatser i forhold til sociale problemer, der tidligere har været defineret anderledes. En sådan situation kan analyseres via begrebet "difference with sameness (Loseke 2003: 292)". Dette begreb beskriver en claimsmakingproces hvor et givent claim opstår på

baggrund af en allerede accepteret kategori, men hvor 'claimet' udvider referencerammen for problemet og dermed åbner for nye muligheder for indsatser og konsekvenser i den sociale praksis. Denne proces kan også defineres som "domain expansion"(Ibid: 293).

Ved brug af ovenstående begreber i analysen, vil man ikke kun kunne se på hvordan integrationsbegrebet tillægges indhold, men også hvem der skaber dette indhold og hvorfor.

9. DESIGN OG METODE

Valg af metodisk tilgang har betydning for sammenkobling mellem analyseniveau, redskaber og empiri. Metodevalg hænger desuden tæt sammen med et givent projekts problemstilling og specialets praktiske rammer, herunder tid og sideantal.

Vi har valgt primært at anvende dokumentanalyse og sekundæranalyse i udvælgelsen af empiri. Dokumentanalyse omfatter den primære data, som vi selv har udvalgt til analysen, og som vi på egen hånd har udvalgt elementer af og herefter tillagt disse et vist indhold. Den sekundære litteratur omfatter rapporter og analyser lavet af andre, som eksempelvis teori, projekter og rapporter udarbejdet af andre, eventuelt med et helt andet formål. Inddragelsen af sekundær data, gør det metodisk muligt, at analysere på et væsentligt større og mere alsidigt grundlag.

Nedenstående redegøres der for specialets metodiske overvejelser og fravalg, specialets empiriske grundlag samt analysestrategi.

9.1 Induktiv versus deduktiv tilgang

Indgangsvinkel til indsamling og udvælgelse af empiri til dette speciale, er overvejende deduktiv, da den bygger på en teoretisk forståelsesramme og dermed en for-forståelse (Olsen 2002: 65). Tilgangen tager ikke udgangspunkt i forskellige hypoteser, men stiller sig åben overfor det felt der skal undersøges.

Den induktive tilgang er 'naturligt' fravalgt, idet hele analysen, udspringer af nogle på forhånd definerede teorier og problemstillinger, hvilket ikke efterlader plads til, at projektet kan bevæge sig i en helt anden retning, end planlagt. Problemstillingen er dermed fastlagt på forhånd og der søges ikke efter at generere ny teori, men derimod at analysere empiri ud fra allerede eksisterende teoretiske perspektiver, dog med mulighed for, at den teoretiske ramme og forståelse kan udvides i forbindelse med analysen. Dette betyder, at den induktive tilgang udelukkes, og den deduktive bliver en realitet.

Den deduktive tilgang åbner for inddragelsen af en teoretisk referenceramme, der kan hjælpe til at strukturere problemstillingen (Ibid: 68). Denne tilgang viser sig ved problemformuleringens inddragelse af policybegrebet og den gennemgående

inddragelse af både policy- og claimsmakingteori i analysen, hvorved teorien fungerer som ramme for ikke bare specialets hovedspørgsmål, men også for hele analysens udformning og struktur.

Da formålet således er at undersøge sociale forhold med udgangspunkt i bestemte teorier, og ikke ud fra konkrete hypoteser, udelukkes også den hypotetiske deduktive metode. Denne kan, på samme måde som den rent deduktive, også tage udgangspunkt i teori, men fordrer at der opstilles en række hypoteser for undersøgelse. Dette er ikke intentionen med dette projekt, og en opstilling af hypoteser, vil endvidere fastlåse analysen, da vi som forskere dermed konstruerer en målsætning for projektet allerede inden undersøgelsen af den aktuelle kontekst hvori problemfeltet udfolder sig.

9.2 Kvantitativ versus kvalitativ tilgang

I denne dette speciale inddrages både kvalitativ og kvantitativ data. Hvad angår den kvalitative data, så har vi valgt ikke selv at udarbejde interviews, da vores analytiske fokus primært omhandler policy på makroniveau og dermed ikke vil kunne analyseres ud fra interviews med enkelt personer. Dog kunne interviews med eksempelvis deltagere i integrationsprogrammerne eller med socialarbejdere indenfor feltet, have bidraget med nuancer til analysen. Til trods for dette, så ville sådanne interviews ikke have bidraget til en besvarelse af problemformuleringen og er både ud fra denne begrundelse og grundet plads- og tidsmæssig begrænsning, udeladt.

Den kvalitative empiri som er inddraget er således udarbejdet af andre og består primært af forskningsprojekter og teoretiske analyser, der kan bidrage til at give et indblik i eksempelvis den politiske udvikling i de to lande og de diskurser, der har fungeret som en del af forklaringen bag denne udvikling. Størstedelen af den inddragede kvalitative empiri, er dermed at betegne som sekundær empiri, der i forhold til udarbejdelsen af specialets analyse, har været en hensigtsmæssig tidsbesparende faktor (Bryman 2001: 198).

Specialets kvantitative data består primært af indsamlet statistik, der kan give et billede på omfanget af indvandrere (herunder flygtninge og familiesammenførte) i

de to lande. De statistiske data skal ikke ses som objektive absolutter, men som billeder på konstruerede kategorier, der danner grundlag for policy og dermed for implementeringen af samme. Det er dog ikke dette speciales mål at producere målbar data og statistikken vil dermed kun blive inddraget som supplement til den resterende litteratur.

I henhold til specialets metateoretiske perspektiv, er både den kvalitative og den kvantitative data at anse som kontekstafhængige konstruktioner af virkeligheden og dermed billeder på hvordan denne erkendes. Da kvantitativ data i dette speciale ikke anses som eviggyldig afspejling af en statisk sandhed, så mener vi ikke at inddragelsen af denne type empiri står i modsætning til specialets videnskabsteoretiske udgangspunkt. Da specialet kun inddrager kvantitativ data i forbindelse med at omfangsbestemme en, omend konstrueret, målgruppe for en policy, og da den type data allerede er udarbejdet og offentliggjort, har vi ikke anset det som nødvendigt at udarbejde ny statistisk data selv.

Specialets empiri består dermed af dokumenter. Dokumenter kan udgøre basis for en interessant og produktiv analyse, da dokumenter ikke bare indeholder beskrivelser af sociale fænomener, men også selv kan anses som en del af en diskurs og dermed som medvirkende faktor i en politisk og social agendasetting (Jacobsen & Duedahl 2010: 37).

9.3 Empirisk grundlag og metodisk begrænsning

Til trods for at der ikke til dette speciale er udarbejdet interviews og surveys eller lignende, så er den anvendte empiri valgt ud fra nogle på forhånd opstillede kriterier. Dette både med henblik på at begrænse det meget omfangsrige litteraturfelt, samt kun at inddrage litteratur med en vis relevans.

Litteraturen er søgt på henholdsvis nettet (google scholar), bibliotekets søgedatabase, på officielle hjemmesider hos den danske og svenske regering, hos analyseinstitutter som eksempelvis SFI og SCB, samt ved en gennemgang af relevant litteratur fra pensum.

Der er søgt på emner som integration, policy og sprogundervisning, og herefter er litteratur og data udvalgt ud fra relevans for specialets problemformulering.

Udover at have relevans for problemformuleringen, har vi som kriterium sat, litteratur vedrørende integrationsbegrebet skal omhandle danske og svenske forhold og at den udvalgte litteratur ikke skulle omhandle enkeltsager. Derudover er litteraturen til dette speciale vurderet ud fra de 4 kriterier som nævnes i afsnittet om dokumentanalyse.

Da en den lovgivning vi vælger at analysere, for Sveriges vedkommende er meget ny (december 2010), har det ikke kunnet lade sig gøre at finde evalueringer og undersøgelser af effekterne af denne. Vi kan derfor ikke sammenligne dette speciales resultater med andre forskningsprojekter, hvilket medfører ikke bare en stor mulighed for andre fortolkninger, men også en vis risiko for fejlagtige konklusioner. Dette tager vi hermed forbehold for.

Derudover har det, grundet tidsmæssig begrænsning, selvfølgelig ikke været muligt at læse og inkorporere samtlige forskningsprojekter og litteratur på integrationsområdet, hvorved nogle af de konklusioner dette speciale vil fremhæve, eventuelt forekommer andre steder eller modsiges af anden forskning.

Der henvises til litteraturlisten for en fuldstændig oversigt over den anvendte litteratur i specialet.

9.4 Dokumentanalyse

Alle dokumenter kan siges at have et indhold, som skal analyseres såfremt det skal kunne give svar på problemstillinger i eksempelvis et speciale og man må i den sammenhæng også tage stilling til dokumentets validitet, med andre ord være kildekritisk (Jacobsen & Duedahl 2010: 53). Netop kildekritik er en væsentlig del af dokumentanalysen, men da dette speciale forholder sig til en meget stor mængde litteratur, vil det ikke være muligt at gå systematisk til værks og anskue samtlige kilder skeptisk, der er derfor allerede tidligere taget forbehold for dette. En del af problemet med validitet kommer dog til livs ved inddragelse af bredt udvalg af forskelligartede kilder, der kan bidrage med supplerende sandhedsregimer til analysen. Til trods for at analysen bliver baseret på forskelligartede dokumenter og det dermed kan være svært at opstille generelle regler for den analytiske tilgang, så må man som et minimum vurdere dokumenterne ud fra fire kriterier: autencitet,

troværdighed, repræsentativitet og betydning i forhold til problemstillingen. Selektionen af litteratur til dette speciale er dermed, i det omfang det har været muligt, gjort på baggrund af disse kriterier.

Med autensitet menes bl.a. at de inddragede tekster er originale, dette er i dette speciale sikret ved at inddrage ikke bare litteratur vedrørende lov og policy mv., men derimod at inddrage og henvise til selve lovteksten og regeringsdokumenter og forfatningssamling (Ibid: 56). Det skal dog tilføjes at der i dette speciale bliver brugt en del andenhånds kilder, hvorved eksempelvis teoretiske termer og begreber er tolket og omtolket af flere gange.

Med troværdighed menes at dokumenterne indeholder en vis objektivitet omkring det emne de beskriver og at de er tydelige omkring den kontekst hvori de er skrevet, både historisk og diskursivt. Dette er der i dette speciale taget hensyn til ved at se på forfatternes forhold til den problematik de forsøger at beskrive. Eksempelvis må man formode at undersøgelser lavet for eller af regeringspartier eller lignende, er normativt ladede og udarbejdet med et bestemt motiv for øje, hvilket står til hinder for, at en sådan tekst kan anses som et billede på en objektiv tilstand (Ibid: 63).

Med repræsentativitet menes at de udvalgte dokumenter rent faktisk repræsenterer det emne de beskriver, om begreberne stadig betyder det samme i dag, som de gjorde da dokumentet blev skrevet, om den lov der beskrives i en tekst er den samme i dag osv. Dette er et problematisk kriterium i forhold til dette speciale, da analysen omhandler noget så omskifteligt som policy og da udviklingen på området sker meget hurtigt og er yderst kompleks. Endvidere beskæftiger specialet sig med sammenligning på et grundlag der ikke tidligere er udarbejdet forskning omkring, nemlig ny lov i Sverige, og de anvendte dokumenter og litteratur, med undtagelse af de nye svenske direktiver og lovtekster, er derfor ikke at kunne betegne som repræsentative i den kontekst. Dog er de repræsentative for det overordnede komparative og integrationsmæssige perspektiv, hvorfor det er vurderet hensigtsmæssigt at inddrage dem.

Betydningen af dokumenterne for problemformuleringen er det sidste kriterium som litteraturen er bedømt ud fra. Betydning skal i denne sammenhæng ikke alene forstås som relevans, men også mere konkret som et spørgsmål om tyding – er teksten

forståelig?. Ved at inddrage dette kriterium har man mulighed for at vælge hvorvidt det er afsenderens budskab, tekstens indre betydning eller det modtagne indhold som man ønsker at analysere (Ibid: 73). Dette speciale beskæftiger sig primært af de første to typer af betydning; den indre betydning af den valgte litteratur og dokumenter danner udgangspunkt for den del af specialet som til dels er beskrivende, og afsenderens budskab undersøges i forbindelse med analysen af claimsmaking og agendasetting.

Metodisk benytter dette speciale sig ikke af en stringent tekstanalyse, hvor der eksempelvis bliver ledt efter antallet af gange ordet indvandrer fremgår i et dokument, derimod er analysen mere inspireret af den diskursanalytiske tilgang, hvor der ses på den genealogiske udvikling i policy og de claims der bidrager til en fortsat udvikling af denne (Ibid: 82). Specialet undersøger ikke diskurser ud fra en søgen efter nodalpunkter eller lingvistiske gentagelser i dokumenterne eller lignende, men nærmere ud fra en perspektivering af integrationsbegrebets indhold, anvendelse og betydning for policy. For at kunne lave denne type af begrebshistorisk analyse, inddrages desuden brugen af *modbegreber*, der kan hjælpe til en begrebsafgrænsning og dermed en mere klar begrebsdefinition (Ibid: 89).

Det er, som sagt muligt at gå meget mere systematisk til værks når man vælger at udføre dokumentanalyse, og selve selektionen af dokumenter kan, såfremt man skal hundrede procent sikker på at kriterierne er opfyldt til fulde, være en meget tidskrævende proces. Dette speciale tager hensyn til de fire ovenstående kriterier, men kan derudover betragtes som en mere løst struktureret og kvalitativ dokumentanalyse og der hermed tages forbehold for de fejl eller mangler dette kan resultere i.

9.5 Analysestrategi/læsevejledning

Dette speciales analyse er, som tidligere nævnt, opdelt i tre dele. Alle tre dele afsluttes med en opsummering, hvor de vigtigste pointer og tendenser gentages.

Første del vil indeholde en beskrivende analyse, hvori der samles op på resultaterne af allerede eksisterende forskning og af vores egne undersøgelser af forskelle og ligheder de to landes integrationslov og indsatser imellem.

I anden del af analysen undersøges de to landes politik, formål med indsatsen og lovgivning. I dette kapitel vil henholdsvis policy- og claimsmaking teori blive inddraget med henblik på at undersøge hvilke faktorer der spiller ind i forhold til integrationspolitikken og lovens udformning, og indehold. Ud fra denne undersøgelse vil vi forsøge at give et bud på, hvilken grad af medborgerskab, som integrationsindsatsen i de to lande lægger op til.

Tredje del af analysen vil undersøge rammerne for det sociale arbejde på integrationsområdet og ud fra de to foregående analysedele, se på de etiske betingelser for socialt arbejde i en indsats, der er under udvikling og som bevæger sig mod en større grad af restriktivitet. Afslutningsvis, vil denne delanalyse se på begrebet 'den lydige forvalter' i relation til arbejdet på integrationsområdet.

10. ANALYSE

10.1 Analysedel 1

Forskelle og ligheder i de to landes integrationsprogrammer

I denne delanalyse vil vi forsøge at se nærmere på, hvori forskellene mellem Danmarks og Sveriges integrationsprogrammer viser sig, og dette kapitel vil dermed være at betegne som en beskrivende analyse, der har til formål at give et svar på specialets første underspørgsmål der lyder:

Hvordan viser ligheder og forskelle sig i de to landes integrationsprogrammer?

Forskellene og lighederne vil blive påpeget ud fra et historisk perspektiv. Dernæst vil afsnittet redegøre for de aktørmæssige samt finansieringsmæssige forskelle. Til sidst vil afsnittet forsøge at beskrive konsekvenserne af manglende deltagelse i integrationsprogrammerne, og integrationsprogrammernes betydning i forhold til den enkeltes udlændings mulighed for tidsubegrænset ophold.

10.1.1 Historiske forskelle og ligheder

Historisk set oplevede både Danmark og Sverige en markant stigning i antallet af indvandrere i 1960'erne, hvorefter begge lande satte et stop for tilflytningen af gæstearbejdere. Indvandringen i 1960'erne var af anden karakter end tidligere, hvor antallet af immigranter ikke bare var mindre, men også primært europæisk.

Forskellene i de to landes integrationspolitik er blevet tydeligere fra 1970'erne og frem. Danmark har løbende indført stramninger og sat flere krav, hvilket kan siges at være resultat af ikke bare perioder med lavkonjunktur og derfor et velfærdsmæssigt forsørgelsesproblem, men også resultat af en politisk diskurs, der i tiltagende grad har anskuet minoritetsetniske borgere som et problem i sig selv. Sverige har også strammet for reglerne til asyl, men har i højere grad fokuseret politisk på, at ændre samfundets strukturelle forhold således at indvandrerne ikke udsættes for diskrimination.

Sverige har haft en ordning med integrationsprogram og integrationsplaner for flygtninge siden januar 1991 (Djuve & Kavli 2007: 39). Denne var dog indtil december 2010 baseret på frivillighed og anbefalinger, og ikke lovfæstet.

Danmark har i 1998 lovfæstet integrationsprogrammerne, og forinden da var integrationsindsatsen i Dansk Flygtningehjælp.

Sverige fik i 2003 anbefalet, at man lovregulerede dette område, men den politiske komite afviste dette med begrundelse i, at der allerede var anbefalinger med hensyn til indtægtssikring og svenskundervisning (Ibid 2007: 39). Sverige havde således ikke før 2010 et lovfæstet beskæftigelsesrettet og samfunds integrationsprogram. At Danmark siden 1998 har haft et lovbestemt integrationsprogram betyder at loven ikke bare omhandler indvandreernes rettigheder, men også over tid er blevet mere specifik i forhold til deres pligter. Indvandrere i Danmark har dermed ikke bare *ret* til et fastlagt integrationsprogram, men også *pligt* til at overholde det, såfremt han eller hun vil undgå sanktioner.

10.1.2 Aktører og finansiering

I Sverige er hovedansvaret for integrationsindsatsen placeret hos Arbetsförmedlingen, hvor det før var uddelegeret til kommunerne mere generelt. Ændringen i placering af hovedansvaret er ifølge Regeringskansliet et tiltag gjort for, at understrege det beskæftigelsesrettede fokus i integrationsindsatsen (Regeringskansliet 2010: 1).

I Danmark ligger det overordnede ansvar for integrationsindsatsen hos Integrationsministeriet samt Beskæftigelsesministeriet. Hvad angår det beskæftigelsesrettede fokus, og dermed ansvarsplacering, er der dermed en lighed de to lande imellem. Sverige har dog endnu ikke et decideret ministerium for integration.

I begge lande er selve indsatsen lagt ud til kommunernes forskellige udbydere. Disse kan variere mellem alt fra sprogundervisningsudbydere til forskellige integrationsprojekter i socialt udsatte nærmiljøer, herunder eksempelvis idrætsprojekter målrettet unge indvandrere, netværksprojekter, mentorordninger, frivillig rådgivning, familierådgivning etc. Det er ikke muligt at give en fuldstændig oversigt over forskelle og ligheder mellem tilbuddene i de to landes udvalg af diverse integrationsprojekter, da antallet af disse er enormt.

I Sverige har integrationsindsatsen været udlagt til kommunerne siden 1985 (SOU

2003:75: 282) og været udført på basis af anbefalinger. Denne indsats blev dog, som tidligere nævnt, kritiseret i forbindelse med Riksdagens rapport i 2003, der konstaterede, forskellene imellem kommunernes integrationsindsatser var for store, at der var for ringe opfølgning på planerne, at der var for få tilbud generelt og at samarbejdet mellem kommunerne og beskæftigelsesministeriet var for mangelfuldt (Ibid: 263). Der er dog ført blevet ændret væsentligt på politikken og indsatsen nu, og i dag modtager hver kommune tilskud på mellem 50.000-80.000 kroner for hver indvandrer der skal integreres, uafhængigt af kommunes størrelse og sammensætning. I tillæg til dette får kommunerne en såkaldt 'schablonersättning' for hver indvandrer, som kommunen tilbyder Svensk for Invandrare (SFI) og andre særlige tiltag i forbindelse med etableringsplanen. Med en ny lov på området, er integrationsindsatsen dermed blevet mere målrettet mod sprogundervisning og beskæftigelse, og kommunerne har fået et økonomisk incitament til at intensivere integrationsindsatsen og dermed samarbejdet med aktørerne på området.

I Sverige er sprogundervisningen (SFI) udlagt til eksterne aktører, men samfundsundervisningen, der tilbydes på modersmål og er en del af den indledende integrationsindsats, varetages af kommunen selv. I Danmark er det også kommunerne som er ansvarlige for at udbyde undervisning i sprog og samfundsforhold, men her kan begge dele uddelegeres til eksterne aktører, dvs. både kommunale og private sprogskoler.

I Danmark har integrationsindsatsen været lovbestemt og udlagt til kommunerne siden 1998 og udgifterne forbundet med kommunernes indsats på området, har været delvist dækket af statslige refusionsordninger. Staten refunderer 50 % af udgifterne til introduktionsydelse plus udgifter forbundet med hjælp til særlige tiltag. Derudover yder staten en refusion på 50 % af kommunens udgifter i forbindelse med integrationsprogrammet, dog med en øvre grænse på 70.000 kroner per deltager. Den mest markante forskel imellem de to landes finansieringsprocedurer er, kriterierne for måden hvornår ekstra midler kan bevilges til kommunerne. Hvor kommunerne i Sverige for et tilskud når en indvandrer deltager i sprogundervisningen, så gives der i Danmark resultattilskud til kommunerne når:

- 1 ”En deltager har bestået den danskprøve der er nedskrevet i kontrakten.
 - 2 en tidligere deltager får tilbud om danskundervisning og tilmelder sig danskprøven.
 - 3 en deltager har fået ordinær beskæftigelse i mindst 6 måneder.
 - 4 en deltager er startet i ordinært uddannelsesforløb”
- (Djuve & Kavli 2007: 28).

Samlet set er ansvaret for integrationsindsatsen i Danmark og Sverige ret lig, og begge lande inddrager eksterne aktører i forbindelse med integrationsprogrammerne. Den primære forskel på dette område viser sig dermed ikke i måden at organisere indsatsen, men i kriterierne for 'succes' og dermed for udløsning af tilskud til kommunerne. De mange kriterier for succes og de høje krav til kommunerne i Danmark, hænger uomtvisteligt sammen med de politiske diskurser på området og kan dermed ses som resultat af en længerevarende claimsmakingproces, hvor indvandrerens konstrueres som svært integrerbar og dermed som socialt problem. Dette vil blive analyseret nærmere i specialet anden delanalyse.

Udover forskellene i kriterierne for tilskud, så er der også en tidsmæssig forskel, hvad angår den periode som kommunerne har til rådighed til at udforme de individuelle integrationsprogrammer. I Danmark skal en individuel plan for integrationsprogrammet tilrettelægges inden for en måned efter indvandrerens ankomst, og i Sverige inden for 2 måneder. Denne forskel virker måske ikke markant, men det kan overvejes hvorvidt, en halvering af tidsfristen ikke har konkret betydning for sagsbehandling i praksis og dermed for integrationsarbejderens mulighed for at afklare den enkelte indvandrers behov og ressourcer, og matche et adækvat tilbud til disse.

10.1.3 Etableringsplan versus integrationskontrakt

En anden væsentlig forskel mellem de to landes integrationsprogrammer er italesættelsen af indvandrerens *pligt* i forbindelse med integrationsprogrammet. I Sverige bliver integrationsprogrammet italesat som en plan, mens der i Danmark er

tale om en kontrakt, der skal underskrives og hvis punkter skal opfyldes (Ibid: 40). Det kan dog formodes, at i og med planen udarbejdes i kommunalt regi, at der også i Sverige skal skrives under af den indvandrer og kommunen. I begge lande gælder det dog, at indholdet af integrationsprogrammet skal specificeres i planen/kontrakten og at der i denne, er et beskæftigelsesrettet fokus. Umiddelbart kan man mene at der er irrelevant, hvorvidt der er tale om en plan eller en kontrakt, men også denne lingvistiske forskel, giver et indblik i, hvordan policy på integrationsområdet i Danmark adskiller sig markant fra den svenske. Kontrakten er bygget på et præmis om indvandreernes eget ansvar for integration, og legitimerer på samme tid statslig og kommunal sanktion såfremt kontrakten ikke overholdes. Derimod er den svenske plan bygget på en gensidig forventning, der ikke i samme grad kan fungere som basis for sanktioner.

Danmark har yderligere et dokument der skal underskrives når en nyankommen flygtning eller familiesammenført kommer til landet. Denne kaldes ”erklæringen om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund” og har ifølge Integrationsloven det formål;

”..at synliggøre det danske samfunds værdier over for den enkelte udlænding, samt at udlændingen bliver bevidst om, at det danske samfund forventer, at udlændingen gør en indsats for at blive integreret som en deltagende og ydende medborger på lige fod med andre borgere”

(Vejledningen til Integrationsloven).

Ifølge vejledningen anerkender den nyankomne, med sin underskrift på erklæringen, de grundlæggende værdier, der frem går af erklæringens 15 punkter. Værdierne der henvises til er blandt andet respekten for dansk demokrati og lovgivning, anerkendelsen af eget forsørgelsesansvar, anerkendelse af kønsmæssig ligestilling, anerkendelse af at vold mod børn og ægtefælle samt omskæring af piger er ulovlig, og at indvandrerer tager afstand fra terrorisme. I Sverige er der endnu ikke udarbejdet en lignende hensigtserklæring, som skal underskrives. Det interessante i

denne sammenhæng er at erklæringen, til trods for inddragelsen af begrebet medborgerskab, ikke beskriver gensidige rettigheder og pligter stat og borger imellem, og ikke omhandler statsborgerskab, men derimod nærmere indgår som en del af værdipolitisk kulturdiskurs.

Erklæringens betydning som del af en national agendasetting vil blive analyseret i specialets anden delanalyse.

10.1.4 Sprog- og samfundsundervisning

Sprogundervisningen er obligatorisk i begge lande og indgår som en del af integrationsprogrammet, og den største forskel de to lande imellem, ligger dermed i hvornår tilbuddet blev indført og indskrevet i loven, samt i muligheden for undervisning på modersmål.

Danskundervisning for indvandrere får sin egen lov i 1986, men ligger inden da som et mindre struktureret tilbud under Dansk Flygtningehjælp. I 1998 med indførelsen af integrationsloven i Danmark, bliver også danskundervisning lovbestemt i forbindelse med integrationsprogrammet. I 2004 bliver danskuddannelsen specificeret med 3 forskellige typer af danskuddannelse som indvandreren har ret og pligt til at deltage i, og kravene til et bestemt sprogniveau i forbindelse med indvandreren fremtidige mulighed for tidsubegrænset opholdstilladelse bliver udformet.

Svensk for indvandrere (SFI) bliver, som en frivillig og afgiftsfri indsats, indført i Sverige i 1965, og i 1994 lovbestemt i forbindelse med indvandreren integration (Forsberg oa. 2010: 13).

En væsentlig forskel på undervisningsdelen i dag, er at der i Sverige tilbydes undervisning på den enkeltes modersmål, hvilket ikke er tilfældet i Danmark.

Der kan i begge lande trækkes i den nyankomnes forsørgelsesgrundlag, hvis han eller hun ikke deltager i den tilrettelagte sprogundervisning. Hvor offentlige ydelser helt kan fjernes i Danmark, så kan man dog i Sverige ikke sænke ydelserne til mindre end satsen for alment socialbidrag, hvorfor denne type sanktion sjældent har den store betydning.

Hvor kommunerne i Danmark modtager et tilskud for hver af de indvandrere som kommer hurtigt igennem integrationsprogrammet og ud i arbejde, så er der i Sverige mulighed for at den enkelte indvandrer selv kan få en bonus ved hurtig gennemførelse af sprogundervisning. Ved deltagelse i integrationsprogrammet i Sverige, som fastsat i den individuelle etableringsplan, kan gives en såkaldt SFI-bonus til dem, der i løbet af kortere tid end beregnet, formår at færdiggøre og bestå sprogkurser hos SFI (Regeringskanseliet 2010: 2).

Hvad angår undervisning om samfundsforhold og kultur, så er dette en del af begge de to landes integrationsprogrammer, og der er i både den svenske og danske lovgivning anvist nogle emner der som minimum skal undervises i, og begge lande har guidelines til undervisningen.

De overordnede mål for den svenske samfundsundervisning er;

“att deltagarna utvecklar kunskap om:

- 1 de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna,*
- 2 den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt,*
- 3 hur samhället är organiserat*
- 4 praktiskt vardagsliv”*

(SFS 2010:1138).

Samfundsorienteringen skal omhandle følgende emner:

1. At komme till Sverige
2. At bo i Sverige
3. At forsørge sig og udvikles i Sverige
4. Individens rettigheder og pligter
5. At danne familie og leve med børn i Sverige
6. At påvirke i Sverige
7. At passe på sit helbred i Sverige

8. At ældes i Sverige (Ibid)

Den svenske undervisning i samfundsorientering, som er et indledende undervisningsforløb på 60 timer, der kan gives på modersmål, er dermed meget fokuseret på praktiske elementer af integrationsprocessen. I det danske integrationsprogram, fremgår det at undervisningen i kultur og samfundsforhold er en inkorporeret del af undervisningen i dansk, og der er dermed ikke sat en grænse for hvor omfattende undervisningen må være. Endvidere undervises der ikke på andre modersmål end dansk.

I Danmark opstilles målene for undervisningen i kultur- og samfundsforhold således;

”Formålet med den særlig tilrettelagte undervisning i kultur- og samfundsforhold i Danmark i henhold til bekendtgørelsens § 5 er, at kursisten så hurtigt som muligt opnår et grundlæggende indblik i kultur- og samfundsforhold i Danmark. Undervisningen skal medvirke til, at den pågældende hurtigt bliver i stand til at varetage erhvervsarbejde og tage del i samfundslivet i øvrigt”

(Undervisningsvejledning 2004).

I Integrationsministeriets undervisningsvejledningen fra 2004, er de obligatoriske 10 emner;

1. Integrationslovgivningen
2. Hverdagsliv
3. Lokalsamfundet
4. Arbejde og uddannelse
5. Danmark før og nu
6. Velfærdssamfund og demokrati
7. Arbejdsmarkedet og arbejdspladskultur
8. Beskæftigelse
9. Jobsøgning

10. Informationssøgning (Integrationsministeriet 2004: 4).

Indholdet af landenes undervisningsprogrammer adskiller sig hvad angår omfang og emner, men dette kan isoleret et siges at være af mindre betydning. Det er først når man sammenfatter indholdet af de to landes indsats på integrationsområdet, og i den sammenhæng eksempelvis inddrager erklæringen om aktivt medborgerskab, at forskellene viser sig tydeligst og det normative indhold af integrationspolitikken træder frem. Netop betydningen af værdier i de to landes integrationspolitik, love og indsats vil blive undersøgt nærmere i delanalyse 2.

10.1.5 Betingelser for tidsbegrænset opholdstilladelse

Et kig på regler og kriterier for tidsbegrænset opholdstilladelse, giver et indblik i de mest markante og konkrete forskelle mellem de to landes integrationspolitik og lovgivning. Konsekvenserne ved manglende deltagelse og opfyldelse af integrationsprogrammets indhold i Danmark er blandt andet langt mere omfattende end i Sverige, og har direkte betydning for hvorvidt en person kan tildeles tidsbegrænset opholdstilladelse. Deltagelse i etableringsindsatsen i Sverige, er derimod ikke en betingelse for samme.

Hvis indvandrerens i Danmark ikke lever op til kravene i integrationsprogrammet kan der eksempelvis ikke udstedes tidsbegrænset opholdstilladelse, og det er ikke alle niveauer af deltagelse, der medfører en opfyldelse af kriterierne. I Danmark kan der søges om tidsbegrænset opholdstilladelse efter mindst 7 år, og dette er desuden betinget af det såkaldte pointsystem, hvor indvandrerens skal have mindst 100 point, som man opnår ved at opfylde en række krav, som er opdelt i 3 kategorier:

- ”- *Grundlæggende betingelser (ingen grov kriminalitet, ingen gæld til det offentlige, ingen offentlige ydelser inden for 3 år, underskrivelse af erklæringen om aktivt medborgerskab, beskæftigelseskravet samt gennemført danskuddannelse - 70 point).*
- *Aktivt medborgerskab (mindst et års deltagelse i bestyrelser eller organisationer samt bestået medborgerskabsprøve - 15 point) og*

– *Supplerende betingelser (fuldtidsbeskæftigelse i mindst 4 år, danskuddannelse 3 eller gennemført en lang videregående uddannelse - 15 point)*”
(Nyidanmark.dk).

Dog kan '*velintegrerede udlændinge*' søge om tidsubegrænset opholdstilladelse efter 4 år (Tænketanken 2004: 48). Dette gælder både for flygtninge og familiesammenførte.

Tidsubegrænset opholdstilladelse kan dog ikke opnås uden at ”erklæringen om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund” er underskrevet og dermed har den en høj grad af juridisk betydning, omend man ikke nødvendigvis udvises hvis man ikke efterlever de punkter som udgør indholdet i erklæringen.

Ovenstående giver et billede af, hvor kompliceret det kan være at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark, og hvordan reglerne for opholdstilladelse i højere grad, implicit favoriserer de indvandrere, der i forvejen vurderes til at kunne klare sig selv økonomisk og ikke ligger velfærdsstaten til last.

I Sverige derimod kan der søges om tidsubegrænset opholdstilladelse som familiesammenført efter 2 år, og denne afgørelse baseres på tilknytningskravet. Flygtninge kan søge om tidsubegrænset opholdstilladelse så snart de ankommer til landet (Ibid: 50).

Der er dermed meget markant forskel mellem de to lande på dette område.

10.1.6 Medborgerskab og statsborgerskab

I Danmark er der en lang række betingelser, som skal opfyldes, før der kan ansøges om statsborgerskab. Der kan som hovedregel ansøges om dansk statsborgerskab efter mindst 9 års ophold i Danmark. Dog kan flygtninge ansøge efter 8 år. Det er desuden et krav, at man på ansøgningstidspunktet har tidsubegrænset opholdstilladelse i landet. Følgende skal derudover være opfyldt for at opnå dansk statsborgerskab.:

”- Man skal underskrive en erklæring, hvor man lover troskab og loyalitet over for Danmark og det danske samfund og erklærer at ville overholde dansk lovgivning og respektere grundlæggende danske retsprincipper.

- afgive det nuværende statsborgerskab, da Danmark ikke tillader dobbelt statsborgerskab.

- ingen grov kriminalitet.

- ingen gæld til det offentlige.

- selvforsørgende 4,5 år ud af de sidste 5 år.

- bestået danskuddannelsen.

- bestået indfødsretsprøven”

(Nyidanmark.dk)

Medborger er det svenske ord for statsborger, og herunder beskrives de svenske kriterier for opnåelse af medborgerskab/statsborgerskab. I Sverige skal man, lige som i Danmark, have tidsubegrænset opholdstilladelse for at kunne søge om og opnå svensk statsborgerskab. Desuden skal man boet i Sverige i mindst 5 år i træk. For familiesammenførte kan der dog allerede ansøges om svensk statsborgerskab efter 3 års ophold. Der stilles ingen krav til gennemførelse af integrationsprogrammet i Sverige (Tænk tanken 2004: 52). I Sverige udelukkes kriminelle indvandrere ikke for muligheden for statsborgerskab, men kan give et karantæne for hvornår der kan ansøges om statsborgerskabet.

Samlet set er Danmark igen mere restriktiv end Sverige, hvad angår udstedelse af statsborgerskab. Danmark har således også på dette område langt flere krav til indvandrerens adgang til formelle rettigheder, som eksempelvis valgret ved folketingsvalg, er dermed mere begrænset, end tilfældet er i Sverige. Og som ét ud af kun syv EU lande, tillader Danmark heller ikke dobbelt statsborgerskab, hvilket ikke er tilfældet i Sverige.

10.1.7 Opsummering

Skal man samle op på resultaterne af ovenstående delanalyse, så kan man

konkludere at Danmarks integrationspolitik, lov og indsats er langt mere omfattende og restriktiv end Sveriges. De mest markante forskelle ligger i de danske resultattilskud, konsekvenserne for manglende deltagelse i integrationsprogrammet og i eksistensen af erklæringen om aktivt medborgerskab. Endvidere kan det også have stor betydning for den enkelte deltager i integrationsprogrammerne, hvorvidt der er mulighed for at få undervisning på eget modersmål og om hele ens fremtid er betinget af hvilket niveau man kan gennemføre programmet på.

integrationsprogrammerne er af afgørende betydning for indvandrere i Danmark, og ligger til grund for udlændingens muligheder og fremtid i Danmark. I Sverige er integrationsprogrammet ikke udformet som krav der er koblet til indvandrerens fremtid, og etableringsplanen kan dermed siges, at have mindre juridisk betydning for indvandrerens fremtid i Sverige.

Den primære forskel imellem integrationsprogrammerne ligger dermed i graden af restriktivitet og konsekvenser af manglende deltagelse, samt i den værdimæssige udformning af programmerne, hvilket er noget der vil blive behandlet yderligere i næste delanalyse.

10.2 Analysedel 2

Fokus i loven og den integrationsmæssige policy i Danmark og Sverige

Herunder vil vi se nærmere på det normative indhold i de to landes integrationspolitik og indsats og forsøge at få et svar på hvad man via lovgivning og indsats søger at opnå og hvorfor. Dette gør vi blandt ved at se på formålsbestemmelserne i lovgivningerne og forsøge at analysere betydningen af henholdsvis lovgivningernes og vejledningernes indhold. Vi vil se på hvilke claims der konstrueres i dokumenterne, samt hvad disse har af betydning for det fællesskab, der søges etableret og konstrueret via integrationsindsatsen. Derved forsøger vi at få et indblik i hvor på et kontinuum mellem assimilation og segregation, policy på integrationsområdet placerer sig.

Først vil vi undersøge de danske forhold, herefter de svenske, for til sidst i denne del

af analysen at lave en opsummering, der kan fungere som en besvarelse af specialets andet underspørgsmål;

Hvor lægges fokus i de to landes integrationslovgivninger og hvilken policy er dette fokus udtryk for?

10.2.1 Integration i en dansk kontekst

Nedenstående vil være henholdsvis en præsentation af den danske integrationslov og dens formålsparagraf, samt en analyse af det værdimæssige indhold af denne. Afsnittene vedrørende de danske forhold, vil via en inddragelse af begreber fra policyteorien og claimsmakingteorien, forsøge at analysere sig frem til omdrejningspunktet for den danske lov og herigennem finde frem til kriterierne for hvem der kan siges at være danske og hvad dette egentlig indebærer. Ved samme lejlighed vil analysen dermed også give mulighed for at påpege de karakteristika der knyttes til kategorien 'de andre' og som dermed er med til at drage grænserne for fællesskabet. Ved at se på grænsemarkører vil analysen også forsøge at forholde sig til, hvorvidt effekten af policy på integrationsområdet i Danmark reelt kan betegnes som integration, og om erklæringen om aktivt medborgerskab, kan siges at medføre netop dette.

Der vil kort blive henvist til begreber som solidaritet, universalisme, liberalisme og især 'fællesskab', og det forventes implicit, at læseren her er bekendt med tidligere afsnit om velfærdsstatsteori og dermed forstår hvad der karakteriserer det socialdemokratiske universelle velfærdsregime og dermed også hvad der afviger fra dette. Dette er relevant i forbindelse med at forstå udviklingen i policy og opdelingen i 'os' og 'dem', og dermed i legitimeringen af fordelingen af samfundets goder.

10.2.1.1 Formålsparagraffen i den danske integrationslov:

Formålsparagraffen i den danske integrationslov er delt op i nogle forskellige afsnit. Først introduceres læseren til hovedformålet;

”Lovens formål er at sikre, at nyankomne udlændinge får mulighed for at udnytte

deres evner og ressourcer med henblik på at blive deltagende, selverhvervende og ydende medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere i overensstemmelse med grundlæggende værdier og normer i det danske samfund.

Dernæst gives der 4 forslag til hvordan dette formål kan opnås (stk. 2). Dette skal ske via en integrationsindsats der;

- 4. Tager udgangspunkt i den enkeltes udlændings ansvar for sin egen integration (eget ansvar).*
- 5. Bidrager til, at nyankomne udlændinge sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige sociale, religiøse og kulturelle liv.*
- 6. Bidrager til, at nyankomne udlændinge hurtigst muligt bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse*
- 7. Bibringer den enkelte udlænding en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer”.*

Herefter indeholder stk. 3 og 4 i loven endnu to formålsbeskrivelser;

”stk. 3: Loven har endvidere til formål at fremme muligheden for, at samfundets borgere, virksomheder, myndigheder, institutioner, organisationer og foreninger m.fl. kan bidrage til integrationsindsatsen, således at enhver kan bidrage til en vellykket integration af nyankomne udlændinge.

Stk. 4. Loven har endeligt til formål at sikre, at nyankomne udlændinge har kendskab til, at en vellykket integration er en forudsætning for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse”.

Ud fra lovens formålparagraf, kan integration i Danmark siges til dels at være en gensidig proces, hvor hovedansvaret for integrationen ligger hos den enkelte indvandrer.

Indvandrerne skal bestræbe sig på at blive deltagende og selvforsørgende, hvilket samfundet dog har et ansvar for ikke at stå i vejen for, men helst bidrage til. Indvandrere skal forstå såkaldte grundlæggende værdier og normer i det danske samfund og forstå, at tildelingen af permanent opholdstilladelse, er betinget af

ovenstående krav.

10.2.1.2 Fokus i formålsparagraffen

Som tidligere nævnt, er ovenstående i fin tråd med regeringens ønske om at rette integrationsindsatsen mod selvforsørgelse. At lægge ansvaret for denne selvforsørgelse over på den enkelte indvandrer, kan anses som et udtryk for liberalistiske politik og en forståelse af ikke bare individets eget ansvar for succes, men også en forståelse af markedet som værende i stand til at regulere og eliminere social ulighed. Dette er dog kun en del af forklaringen bag formålsparagraffens udformning. Når loven dog ikke kun lægger ansvaret ud til den enkelte, men også påpeger samfundets mulighed for at bidrage til indsatsen, så hænger dette blandt andet sammen med den danske stats tradition for velfærd baseret på universalisme, hvor alle solidarisk bidrager til kollektivet. Der er ikke umiddelbart noget overraskende i, at loven under en højrefløjs regering, har mere fokus på beskæftigelse. Det der derfor skiller sig ud, er det øgede fokus på værdier og normer, herunder indførelsen af begrebet 'grundlæggende' i den sammenhæng. Netop 'grundlæggende værdier og normer' nævnes hele to gange i lovens § 1 og det er derfor interessant at undersøge hvorfor dette tillægges så stor betydning og hvad begrebet i denne kontekst indeholder.

Ved en gennemlæsning af loven fremgår netop spørgsmålet om de grundlæggende kulturelle værdier og normer ikke som selvstændigt beskrevet afsnit og det kan dermed være problematisk at gennemskue, hvad dette betyder. Loven beskæftiger sig primært med bestemmelser, der har med beskæftigelse at gøre og beskriver i højere grad hvordan staten kan bidrage til fuld forsørgelse blandt indvandrere og i hvilken grad disse skal modtage offentlige ydelser, såfremt denne selvforsørgelse ikke er mulig. Begreberne 'værdier' og 'normer' fremtræder kun i §1 og uddybes ikke længere nede i lovteksten. Man kan derfor enten drage den konklusion, at de grundlæggende værdier er implicit og en del af tekstens helhed, dvs. selvforsørgelse og danskkundskaber, eller man kan, som tilfældet er i dette speciale, se nærmere på nogle af de supplerende tekster til loven, for herigennem at komme begrebernes indhold lidt nærmere.

For at få et indblik i, hvad der gemmer sig bag udsagnet om 'grundlæggende værdier og normer' har vi derfor undersøgt vejledningen til integrationsprogrammet mv. efter integrationsloven for at se hvorvidt begreberne i dette dokument tilknyttes yderligere oplysninger, der kan redegøre for deres indhold.

10.2.1.3 Værdier og normer i integrationsprogrammet

I vejledningen til integrationsprogrammet fremtræder begrebet 'værdier' ikke alene i forbindelse med lovens formålsbestemmelse, men også i forbindelse med beskrivelsen af erklæringen om integration og aktivt medborgerskab (fremover: medborgerskabserklæringen). Her står der at;

”Formålet med erklæringen om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund er at synliggøre det danske samfunds værdier over for den enkelte udlænding, samt at udlændingen bliver bevidst om, at det danske samfund forventer, at udlændingen gør en indsats for at blive integreret som en deltagende og ydende medborger på lige fod med andre borgere. Udlændingen anerkender med sin underskrift på erklæringen de grundlæggende værdier, der fremgår af erklæringen”.

Ud fra dette kan man altså konkludere, at de såkaldte grundlæggende værdier og normer i de danske samfund, må være dem der indgår i medborgerskabserklæringen. Lad os derfor tage et blik på indholdet i denne.

10.2.1.4 Medborgerskabserklæringen

Den 21. marts 2006 vedtog folketinget, som tidligere nævnt, et forslag til lov om ændring af integrationsloven og udlændingeloven og indførte i den sammenhæng en erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund, der skal underskrives såfremt en person vil søge om opholdstilladelse efter reglerne om familiesammenføring (Se bilag 4 for uddybende beskrivelse af punkterne).

Erklæringen indeholder 15 punkter, som eksplicit redegør for såkaldte grundlæggende værdier, kultur, pligter og rettigheder i det danske samfund. Ved en

beskrivelse af værdierne gives der også implicit et billede af de værdier, der kan defineres som uønskelige, qua afvigelsen fra de normativt værdifulde 'danske' (Christensen 2008: 63).

Punkterne beskriver ikke forhold som kan beskrives som objektivt særegne ved Danmark, eksempelvis geografiske forhold eller folkestyrets opbygning, men inddrager derimod nogle kulturelle markører som sprog, demokrati og ikke-vold til at definere ikke bare det der karakteriserer det særligt danske, men også som modsætningspunkter til den kultur som 'den fremmede' formodes at ankomne til landet med (Larsen 2006: 56). Netop medborgerskabserklæringen kan dermed siges at være den mest værdiladede del af den danske integrationsindsats og siger på denne måde meget om hvordan danskerne opfatter ikke bare sig selv, men også hvordan de konstruerer grænserne for det nationale fællesskab.

10.2.1.5 Medborgerskabserklæringen - et claim om 'os' og 'dem'?

Ved at understrege de kulturelle markørers betydning for det særligt 'danske', kan erklæringen risikere at bidrage til udviklingen af en diskurs baseret på stereotyper, og er dermed en del af et claim vedrørende indvandrere som økonomiske og kulturelle trusler, der igen kan medføre en mere etnocentrisk holdning blandt majoriteten (Togeby 1997: 52). Erklæringen kan dermed anses som paradoksal idet, den på den ene side opfatter kultur som en næsten primordial stedbunden og afgrænset enhed, og på den anden side er skabt med henblik på at forhindre en negativ påvirkning af dansk kultur og samtidigt præge indvandrernes kultur, hvilket må siges at indeholde en præmis om kulturens dynamiske tilstand.

Ved at lade de kulturelle markører i erklæringen stå som naturgivne repræsentanter for 'det særligt danske', kan erklæringen være en medvirkende faktor i forhold til konstruktionen af myter eller 'claims' omkring indvandrerne som anderledes og dermed indgå i en generel marginaliseringsproces i samfundet, hvor inklusion af gruppen besværliggøres og 'andetheden' bliver et negativt stigma (Larsen 2006: 59). Erklæringen er dermed et billede på en dobbeltsidet proces, hvor den danske kulturelle selvforståelse konstrueres og artikuleres i sammenhæng med konstruktionen og artikulationen af 'noget negativt andet'. Ved at konstruere et dansk

fællesskab kan grænserne for hvem der tilhører dette trækkes, og via det man kan kalde 'politics of belonging' markeres det hvem der er inde og hvem der er udenfor det kulturelle fællesskab (Christensen 2008: 61).

Denne grænsedragning kan rent praktisk set, gøre det nemmere at argumentere for en ulige fordeling af samfundets goder, hvor dem der anses som en del af fællesskabet er berettiget til mere end dem der står udenfor, dette kan eksemplificeres ved det politiske flertal for indførelsen af starthjælp, 300 timers regel etc. Der kan dermed være fornuftige økonomiske incitamentter til at begrænse målgruppen for offentlige ydelser og dermed økonomisk velfærd. Men da den skandinaviske velfærdsmodel, som tidligere nævnt, er bygget op omkring et princip om at alle betaler til alle på baggrund af en fælles solidaritet, er man dermed nødt til at begrænse antallet af medlemmer i den gruppe som solidariteten dækker, hvilket som strategi både kan sætte velfærdsstaten i fare for at blive udhulet, men samtidigt også kan være et middel til at definere hvem der er værdige medlemmer af samfundet og dermed fortjener del i de samfundsmæssige goder (Banting 2001: 13). Etnicitet og statsborgerskab er velegnede kategorier til dette formål. Dette kan også forklare hvorfor grupper af veluddannede indvandrere har nemmere ved at opnå de point der skal til for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse og dermed få adgang til samfundets goder, da denne gruppe ikke forventes at være en økonomisk belastning. Dette til trods for deres etniske og kulturelle baggrund, der ellers implicit i Medborgerskabserklæringen tillægges stor betydning for graden af inklusion i fællesskabet. Man kan derfor anse den kulturkamp der er en del af integrationsdebatten, som udspringende af økonomiske forhold og som en naturlig følge af et pres på velfærdsstaten og dens lidt sårbare universalisme (Hugemark 1998: 12).

Ved at anskue policy ud fra en økonomiske etnicitetsteoretisk tilgang, vil begreberne 'etnicitet' og 'kultur' alene ses som midler til at organisere sig i kampen om samfundets ressourcer, og enhver konflikt mellem etniske grupperinger i samfundet vil dermed kunne forklares ud fra økonomisk ulighed, men tage form af kulturkamp (Hamburger 1989: 33). Et pres på velfærdsstatens ressourcer kan dermed siges at medføre en situation, hvor etnicitet og kultur revitaliseres og gøres til kriterium for

inklusion og eksklusion i samfundet (Banting 2001: 22).

10.2.1.6 Integration, segregation, assimilation eller multikulturalisme?

Erklæringens opstilling af punkter til definition af det særligt danske, kan ud fra ovenstående siges at være del af et claim omkring 'os' og 'dem' der også konkret har indflydelse på indvandreres mulighed for integration i det danske samfund. Claimet bygger nemlig på en kulturforståelse, der er forholdsvis evolutionistisk, hvilket implicerer konflikter mellem forskellige kulturer og dermed fordrer et krav om assimilation af kulturelle minoriteter (Hamburger 1989: 39). Måden hvorpå indvandrere omtales og implicit beskrives i medborgerskabserklæringen, kan dermed anses som eksempler på hvordan majoriteten konstruerer nogle claims bygget på stereotyper, som i højere grad fremmer stigmatisering end muliggør gensidig integration, og som derfor kan resultere i en policy, der argumenterer for hurtig assimilation (Togeby 2003: 271).

Måske kan dette forklare hvorfor den danske befolkning rent statistisk set anser monokulturalisme og assimilation som det mest ønskelige (Larsen 2008: 27). Medborgerskabserklæringen kan dermed siges at indgå i en claimsmakingproces, hvor ikke bare det særligt danske konstrueres som noget positivt, men hvor et negativt stigma tilknyttes kategorien 'indvandrere' og denne kategori dermed anses som et problem i samfundet. Ved indførelse af lov på området, der forsøger at tage forbehold for og udbedre problemerne ved den 'kulturelle anden', må man anse claimet som succesfuldt uafhængigt af hvorvidt det kan siges at være konstrueret eller ej (Spektor & Kitsuse 2003: 287).

Claimets succes er dog ikke at forklare med indførelsen af medborgerskabserklæringen, men skal ses som resultatet af en langvarig proces, påvirket af flere forskellige faktorer, herunder globaliseringens betydning for nationalstaten, den økonomiske situation og ikke mindst de politiske interessegrupper i samfundet. Med interessegrupper menes eksempelvis politiske partier, som alt efter den samfundsmæssige og historiske kontekst kan have held med at opstille claims omkring et givent fænomen som socialt problem. Dette er som oftest lettere, såfremt fænomenet allerede forinden har fået opmærksomhed, og

problemet med dertilhørende indsats, blot skal udvides til at dække et større område (Loseke 2003: 292). Dansk Folkepartis kontinuerlige arbejde for at indføre stramninger i den danske integrations- og udlændingepolitik er et godt eksempel på denne proces, hvor netop italesættelsen af indvandrere som problematiske har medført konkrete tiltag i loven, som herefter via yderligere claims om denne gruppe har medført tiltagende restriktiv lovgivning på området. At Dansk Folkeparti på denne måde har formået at få så stor indflydelse på integrationsområdet, kan hænge sammen med regeringens ønske om at få støtte fra partiet i andre sammenhænge, og dermed udspringe af strategi baseret på rational choice.

Såfremt integration anses som et dynamisk punkt på et kontinuum mellem assimilation og segregation, kan man sige dermed også sige at erklæringen lægger op til en bevægelse mod det ene yderpunkt – assimilation, samtidigt med, at selve diskursen omkring indvandrere som fundamentalt anderledes, besværliggør dette og lægger op til segregation. Dette kan virke uhensigtsmæssigt, men behøver ikke at være det, hvis man anskuer problematikken ud fra et lidt forsimplet økonomisk perspektiv; Jo færre som assimileres, jo færre kan siges at være en del af fællesskabet og jo færre skal dermed have del i samfundets goder. Dette perspektiv er dog voldsomt forenklet og man må tage flere faktorer i betragtning, hvis man skal opsummere ovenstående og ud fra dette drage konklusioner omkring policy på området. Dette vil vi forsøge at gøre i næste afsnit.

10.2.1.7 Policy på integrationsområdet

Som udgangspunkt har vi valgt at fokusere på hvordan policy udmønter sig på nationalt niveau, hvilket blandt andet viser sig i vores fokusering på lovgivningen. Det ville sikkert være muligt at anskue problematikken ud fra et mere regionalt niveau og se på hvordan hver enkelt kommune valgte at omsætte loven i praksis, men dette vil være for tidskrævende et arbejde til at det kan lade sig gøre i dette speciale og det vil desuden ikke afspejle den nationale diskurs som vi finder relevant i et komparativt perspektiv.

Lovgivning som har til formål at regulere indvandring i Danmark og herunder de betingelser som følger af ophold i landet er ikke noget nyt. Som eksempel på dette

kan nævnes forordninger om Jøder og Tatere i Christian d. 5. s lov af 1684 og man må formode, at der så længe folk har ejet land, har eksisteret uskrevne regler for, hvem de ønskede at dele dette stykke land med. Dermed kan enhver policy vedrørende indvandring siges at være blevet udformet på baggrund af en allerede eksisterende policy. Netop konstruktionen af 'os' og 'dem' kan ikke siges at være noget nyt i dansk sammenhæng og brugen af nationale markører som redskab til denne konstruktion er også set tidligere. Især sproget som national markør i Danmark har en lang forhistorie og udspringer bl.a. de mange krige som efterlod Danmark geografisk formindsket og dermed i højere grad som sprogligt homogent. Ved at 'vinde indadtil, hvad der udadtil blev tabt' blev fokus sat på nationalromantiske symboler og sproglige markører for det særegent danske. Grundet denne forholdsvis lange tradition for at anskue blandt andet sprog som naturligt konstituerende for det danske fællesskab, kan netop sprogtilegnelse sættes som krav i integrationsindsatsen, uden at der stilles spørgsmål eller opstår konflikt, og dette til trods for, at også dette krav er et udtryk for magten i policy på området (Hill 2007: 44).

Ikke alle dele af policy på integrationsområdet kan dog forklares ud fra en lineær historisk dependens, da man må tage i betragtning af verden har ændret sig og at faktorer vedrørende samfunds økonomiske og industrielle opbygning ændrer præmisserne for det grundlag hvorpå policy baseres. Der er dermed meget langt fra indvandringen af hollandske bønder på Amager i det 15. århundrede til indvandringen af tyrkiske gæstearbejdere i det 20. århundrede. Tilsvarende er der også forskel på indvandringens vilkår i 1970'erne, hvor Danmark var en industriel nationalstat i rivende udvikling og så på indvandringen i dag, hvor nationalstaten spiller en mindre rolle i det globale fællesskab og hvor penge og information flyder i en jævn og hurtig strøm på tværs af geografiske grænsedragninger og hvor den industrielle produktion i høj grad er flyttet ud af landet.

Som følge af denne globalisering har Danmark og Sverige, via indvandringen, fået et nyt proletariat, der lægger et økonomisk pres på velfærdsstaten. Dette pres modsvarer fra majoritetens side, med en skarpere opdeling i 'os' og 'dem' og en placering af ansvaret for integrationen hos indvandrerens, med det formål at

legitimere en ulige fordeling af velfærdsgoderne (Knudsen 1998: 61).

Ovenstående er et eksempel på, at policy på integrationsområdet ikke kan beskrives ud fra faste parametre, men må sættes ind i den aktualitet hvori den udformes og implementeres.

Aktuelt ledes Danmark af en højrefløjs regering, som på den ene side ønsker en øget liberalisering af dansk politik, hvorved skatten nedsættes og individet i højere grad er afhængigt af markedet, men samtidigt er regeringens parlamentariske flertal afhængigt af støtte fra Dansk Folkeparti, som ønsker højere grad af offentligt betalt velfærd til dele af den danske befolkning samt markante stramninger på integrationsområdet. Dette har resulteret i en politik, hvor selvforsørgelse har første prioritet og hvor det sociale sikkerhedsnet primært tildeles den del af befolkningen som er danske statsborgere eller har permanent ophold, hvilket med indførelse af skærpede krav er vanskeligere at opnå. Denne udvikling rent politisk, kan dermed også være udtryk for en bevægelse væk fra et socialdemokratisk velfærdsregime og hen mod et mere liberalt velfærdsregime, hvor offentlige ydelser kun i begrænset omfang er universelle og hvor de-commodificationen af arbejdskraften er på retræte. Udformningen af policy er som tidligere nævnt betinget af den historiske, politiske og økonomiske kontekst, men eksisterer dog som regel på baggrund af tidligere udformet policy, og hver aktør har sin egen agenda i forhandlingen om den konkrete udformning. I tråd med det pluralistiske perspektiv på policyprocessen, så sker udformningen og implementeringen af policy i Danmark i en vedvarende forhandlingsproces, hvor forskellige key-actors præsenterer deres bud på den bedste løsning og hvor flertallet træffer beslutning om konkrete tiltag. Processen er som tidligere nævnt, langvarig og kompliceret, men forhandlingen om udformningen på integrationsområdet kan eksempelvis illustreres ved 1. behandling af L93 forslag til lov om ændring af integrationsloven og udlændingeloven d. 15.12.2005, hvor netop medborgerskabserklæringen drøftes og indholdet af den fremtidige policy forhandles.

Skal man opsummere, så er den danske policy på integrationsområdet at betragte som en lidt forvirrende blanding af kulturel evolutionisme og liberal økonomisk politik, hvilket i høj grad afspejler de forskellige interessegruppers forhandling og

heraf politiske koalitioner og befolkningens blandede holdninger til de samfundsmæssige prioriteringer.

10.2.1.8 Formel eller reel inklusion og medborgerskab?

Ud fra ovenstående analyse af den danske policy på integrationsområdet, fremstår målet med indsatsen som værende formel assimilation men reel segregation af indvandrere. Men hvordan står denne lidt hårde konklusion overfor formålsparagraffen i henholdsvis integrationsloven og herunder i integrationsprogrammet og medborgerskabserklæringen?

Hvad angår formålsparagraffen i integrationsloven, så vil indsatsen kunne bidrage til at den ene halvdel opnås, dermed menes at nyankomne udlændinge qua krav om arbejde og uddannelse, får mulighed for at udnytte deres ressourcer og blive ydende. Det der dog er interessant, er formålet med at de skal være ydende *medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere i overensstemmelse med grundlæggende værdier og normer i det danske samfund.*

Dette speciale har ikke til hensigt at lave en uddybende analyse af medborgerskabsprincippet i forhold til lovgivningen, men begrebet inddrages dog kort her i forbindelse med at det nævnes i integrationslovens formålsparagraf. Inddragelsen af dette begreb i analysen, vil dermed blive brugt til at afspejle graden af indvandrernes mulighed for inklusion i samfundet.

Selve medborgerskabsbegrebet indeholder en grundantagelse om lighed og ligestilling, og dermed om lige adgang til formelle og reelle rettigheder uafhængigt af etnicitet, køn, politisk overbevisning etc. (Tireli 1999: 18).

I den sammenhæng er integrationsindsatsen dobbelttydig og giver på den ene side indtryk af at der i Danmark er lige pligter og rettigheder for alle, men lov omkring eksempelvis stemmeret og offentlige ydelser, herunder kontanthjælp vs. starthjælp, er derimod betinget af etnicitet og statsborgerskab, hvilket er udtryk for en ulig adgang til formelle rettigheder, og implicit et brud med de grundlæggende principper i det socialdemokratiske velfærdsregime.

Indsatsen og herunder medborgerskabserklæringen giver på denne måde udtryk for at være noget den ikke er; nemlig en gensidig aftale eller kontrakt som skal sikre

medborgerskab på lige fod med samfundets øvrige borgere. Derimod kan medborgerskabserklæringen i højere grad anses som en opremsning af kulturelle grænsemarkører, som indvandrere bør være opmærksomme på og en understregning af det individuelle ansvar for en mere eller mindre umulig assimilation. Ved at lade policy på integrationsområdet være fokuseret på kulturelle faktorer, lykkes det ikke bare aktørerne på området at skabe et argument for en ulig fordeling af ressourcer, men også at fjerne opmærksomheden fra de problematikker som omhandler indvandrernes sociale og økonomiske ulighed i samfundet og den socialklasse konflikt der implicit kunne ligge i dette fokus. Den konsekvente uvilje mod at lade integrationspolitikken omhandle klasseforskelle og herunder samfundets strukturelle barrierer for integration, kan være udtryk for det som Luke kalder usynlig magt og som viser sig ved at en konflikt ikke udvikles, men forbliver latent idet konstruktionen af kulturforskellene som det primære problem, udelukker udformning af policy baseret på noget andet (Hill 2007: 44). Selv de områder i integrationsindsatsen der omhandler arbejdsløshed, boligproblemer og uddannelsesniveauer bliver omtalt som afledt af manglende sprogkundskaber og kulturelle særtræk blandt indvandrere, til trods for at disse problematikker når de omhandler majoritetsbefolkningen, beskrives som socioøkonomiske effekter af klasseforskelle.

Uafhængigt af hvilke årsager der ligger til grund for fokus på kulturelle faktorer, så har netop dette fokus stor betydning for indvandrernes dagligdag og mulighed for sociale integration i det omkringliggende samfund samt for deres reelle muligheder på arbejdsmarkedet og i det politiske liv.

Lovgivningen sikrer dermed på ingen måde indvandrernes mulighed for formelle rettigheder i det danske samfund på lige fod med majoritetsbefolkningen. Via dens implicite claims om indvandrernes uønskede kulturelle anderledeshed, medvirker den endvidere til at konstruere kategorien 'indvandrer' som et negativt stigma, hvilket også mindsker gruppens reelle muligheder og grad af social og økonomisk inklusion.

Policy på integrationsområdet er dermed diskursivt fokuseret på kulturforskelle, hvorimod indsatsen i høj grad retter sig mod økonomiske forhold, såsom

arbejdsløshed, uddannelse og boligforhold. Men ved at fastholde fokus på kulturelle faktorer som forklaring på socioøkonomiske problemer, kan man fra statens side undgå det forholdsvis store arbejde der ville ligge i at ændre på samfundets strukturelle barrierer for integration, herunder den økonomiske skævvridning mellem sociale klasser, og i stedet placere ansvaret for denne skævvridning hos indvandrerne selv. Et fokus på kultur frem for socioøkonomiske problemer kan, som tidligere nævnt, være udtryk for ikke bare en usynlig magt i form af en ikke-beslutning, men er også et strategisk rationelt valg, da dette er økonomisk mere fordelagtigt for magthaverne. Integrationspolitikken og indsatsen kan dermed ses som økonomisk rentabel, men på ingen måde som rettet mod at gøre indvandrerne til medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere.

”I Danmark er det vores forestilling om det nationale fællesskab som et etnisk og kulturelt homogent fællesskab, hvis medlemmers loyalitet bygger på ”dybe rødder”, der ekskluderer ikke-etniske-danskere som medborgere”

(Paulsen Galal: 3).

10.2.1.9 Effekten af policy

På de fleste sociale områder kan det være svært at lave en cost-benefit analyse af policy og de deraf følgende indsatser (Spicker 2006: 124), dog kan man på netop integrationsområdet måle hvorvidt dele af indsatsen er resulteret i en forbedring og dette til lavest mulige omkostninger. Især hvad angår beskæftigelses og uddannelsesfrekvens blandt indvandrere er der lavet en del målinger. Selve beskæftigelsesfrekvensen siger dog ikke noget om, hvorvidt indvandrerens private netværk også består af danskere, om de føler sig inkluderet i samfundet eller lign. Og den statistiske viden på beskæftigelsesområdet kan dermed heller ikke sige noget om, hvorvidt indvandrerne føler sig som medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere i overensstemmelse med grundlæggende værdier og normer i det danske samfund. Medborgerskab omhandler nemlig ikke antallet af indvandrere med dansk statsborgerskab (jf. medborgerskabs begrebets betydning i Sverige), men derimod henviser det til noget lidt mere udefinerbart, der dog kan siges at indeholde

en præmis om aktiv samfundsdeltagelse, uden graden af en sådan er nærmere defineret. I bogen 'Medborger i Danmark – En håndbog for nye borgere om det danske samfund' som Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration har udgivet, kommer man heller ikke spørgsmålet om medborgerskab nærmere. Bogen indeholder praktiske oplysninger om det danske samfund, men giver ikke en definition af begrebet. En medborger i Danmark kan altså både siges at være en, som er underlagt samme krav som en statsborger, dog uden at få de tilsvarende rettigheder, men også være en, der qua sin status som indvandrer er underlagt flere krav end statsborgeren og som på ingen måde har samme rettigheder.

Dét man derfor kan måle på i Danmark er dermed som tidligere nævnt blandt andet beskæftigelses og uddannelsesfrekvens, hvilket endvidere er et af de primære fokusområder i integrationsloven og der hvor indsatsen er mest markant. Indsatsen er bygget på et miks imellem pligt til beskæftigelse og sanktioner ved arbejdsløshed, herunder lavere offentlige ydelser. Denne indsats bygger dermed på en liberal tilgang til beskæftigelsespolitikken og en indsats bygget op omkring tanken om rational choice og individets ønske om at optimere profit (Brandin 2010: 56). Skal man se på resultaterne af policy på dette område, så har de vist sig at være positive, og der har været en markant stigning i indvandrernes beskæftigelsesfrekvens. Det samme kan siges at være tilfældet (Ibid: 71). Man kan på denne baggrund konkludere at policy på integrationsområdet er udtryk for en forholdsvis vellykket beskæftigelses- og uddannelsesindsats, men samtidigt at integration på arbejdsmarkedet ikke nødvendigvis indbefatter integration på andre områder i samfundet. Denne konklusion deles af MIPEX, der påpeger problematikken ved en integrationspolicy, som i høj grad forhindrer indvandrernes adgang til deltagelse i samfundets øvrige sfærer og placerer Danmark langt under Sverige i denne måling (se bilag 3 for nærmere specificering).

10.2.2 Integration i en svensk kontekst

Nedenstående vil være henholdsvis en præsentation af den svenske lov om nyankomne og dens formålsparagraf, samt en analyse af det værdimæssige indhold af denne og af indsatsen. Afsnittene vedrørende de svenske forhold, vil via en

inddragelse af begreber fra policyteorien og claimsmakingteorien, forsøge at analysere sig frem til omdrejningspunktet for loven og herigennem finde frem til kriterierne for hvad der kan siges at være 'svensk'. Ved samme lejlighed vil analysen dermed også give mulighed for at påpege de karakteristika der knyttes til kategorien 'de andre' og som dermed er med til at drage grænserne for fællesskabet. Ved at se på grænsemarkører vil analysen også forsøge at forholde sig til, hvorvidt effekten af policy på integrationsområdet i Sverige reelt set kan betegnes som integration, og hvordan effekten har udviklet sig med lovens indførelse.

I afsnittene vedrørende Sverige, vil det også implicit være forventet at læseren er bekendt med hvad der karakteriserer det socialdemokratiske velfærdsregime, da dette er relevant i forbindelse med at forstå udviklingen i policy og dermed for indvandrernes mulighed for at blive en del af 'fællesskabet'.

10.2.2.1 Formålsparagraffen i den svenske integrationslov

Dette afsnit er ikke helt så lige til at skrive, da Sverige ikke har en decideret integrationslov, men derimod 'kun' en lov om etablering af nyankomne (etableringsreformen), en pendant til det danske integrationsprogram. Denne lov er væsentlig mindre omfattende end den danske og omfatter også færre områder. Dermed er en stor del af de bestemmelser som indvandrerne støder på i mødet med det svenske samfund, underlagt andre lovgivninger, der gælder hele samfundet og ikke kun denne gruppe. Når vi i dette speciale vælger at henvise til etableringsreformen som en integrationslov, så er det fordi det er første svenske lov, der alene beskæftiger sig med integration af nyankomne udlændinge og dermed er at betragte som første udkast til en sådan lov. I henhold til § 1 i loven er formålet, at hjælpe og støtte nyankomne indvandreres etablering i arbejds- og samfundslivet. Indsatserne i loven skal give de nyankomne forudsætningerne for selvforsørgelse og styrke deres aktive deltagelse i arbejds- og samfundslivet.

Ud fra lovens formålsparagraf, kan integration i Sverige siges at være en gensidig proces, der udfolder sig via en overordnet integration på både arbejdsmarkedet og i samfundet som så.

Indvandrerne skal bestræbe sig på at blive deltagende og selvforsørgerne, hvilket

samfundet skal bidrage til og støtte op om.

10.2.2.2 Fokus i formålsparagraffen

Eftersom formålsparagraffen i den svenske lov er forholdsvis kort og overordnet, kan der ikke drages helt så mange konklusioner ud fra denne, som tilfældet er med den danske. Princippet om selvforsørgelse, kan siges at være et grundtræk ved velfærdsstaten, da de offentlige ydelser er skattefinansierede, men dette princip har også længe været en del af loven på beskæftigelsesområdet. Det nye ved etableringsreformen er således ikke et 'øget' fokus på beskæftigelse, men nærmere det specifikke fokus på målgruppen. Selve udarbejdelsen af loven er et udtryk for implementering af en policy, der har fokus på gruppen af indvandrere som en gruppe der skiller sig ud fra majoriteten og som der derfor skal sættes specifikke indsatser ind over for. Når formålsparagraffen derfor beskriver formålet som værende selvforsørgelse, indeholder denne endvidere en implicit antagelse om, at målgruppen har et problem på dette område. Hvorvidt dette er tilfældet eller ej, så forstærker indførelsen af loven et claim om indvandrerne som svære at integrere på arbejdsmarkedet.

På samme måde som i Danmark, skal man dog også huske på, at Sverige aktuelt styres af en alliance på højrefløjen, som i højere grad implicerer liberalpolitiske tiltag og herunder en øget fokusering på beskæftigelse og selvforsørgelse, hvilket også kan ligge til grund for udarbejdelsen af loven. Dette viser sig da også ved en inddragelse af 'Alliansens 9 punkter för bättre integration', som er det dokument, der dannede grundlag for loven. Heri nævnes det problematiske i at indvandrere er flere år om at komme i arbejde, og det anbefales derfor at indsatsen i langt højere grad rettes mod en korrektion af dette via støtte til hurtig beskæftigelse og hjælp til at opnå grundlæggende svenskundskaber. Dette skal dog gøre med henblik på, at tage vare på indvandrerens 'potentiale og drivkraft'. Det meget konkrete fokus på beskæftigelse ses endvidere ved at der lægges en national strategi for integrationsindsatsen indvandrere, og at indsatsen lægges ind under Arbejdsformidlingen. At indsatsen ikke skal baseres på kulturelle faktorer og etnicitet understreges ved en målsætning om, at;

”...det är viktigare vart du är på väg, än varifrån du kommer”

(Alliancens 9 punkter för bättre integration 2009).

Herunder vil vi se lidt nærmere på, hvilke værdier og grundantagelser der ligger til grund for indførelsen af loven om etablering for indvandrere i Sverige. Dette gøres ved både at se på loven, men også at nærlæse propositionen til loven (Prop. 2009/10: 60).

10.2.2.3 Værdier og normer i Etableringsreformen

I selve loven om etableringsindsatsen gives der ikke et konkret bud på de værdier der ligger til grund for den integrationsmæssige policy, men det øgede fokus på foranstaltninger på beskæftigelsesområdet giver implicit et billede af selvforsørgelse som en grundværdi i politikken. For et lidt dybere indblik i de værdipolitiske holdninger der ligger til grund for den svenske integrationsindsats, kan inddrages regeringens proposition til loven.

I denne fremgår det at indsatsen bl.a. skal udarbejdes på baggrund af de fælles Europæiske grundprincipper;

”Några av principerna har bäring på politiken för nyanlända invandrare, bl.a. genom principerna om att integrationen är en ömsesidig process mellan invandrare och övriga invånare, att integration innebär respekt för EU:s grundläggande värderingar, och att grundläggande kunskaper om värdsamhällets språk, historia och institutioner är nödvändiga för integrationen”

(Prop. 2009/10:60: 34).

Ovenstående er udtryk for to grundlæggende træk ved den svenske integrationsindsats; gensidigt ansvar i integrationen og et øget fokus på viden om samfundsforhold.

Førstnævnte hænger tæt sammen med den politiske tradition og diskurs i Sverige, der igennem mange år har haft til sigte at forhindre strukturel diskrimination og

støtte op om mangfoldighed, sidstnævnte indeholder ikke noget helt nyt, men understreges i forbindelse med et ønske om at omdøbe, ensrette og udbygge undervisningen i samhällsinformationen, hvilket sker ved vedtagelse af loven i 2010. Det der herefter kom til at hedde samhällsorientering skulle indeholde følgende;

”...kunskapsinhämtning och reflektion om Sverige och om vad det innebär att leva i det svenska samhället samt information om rättigheter och skyldigheter. En viktig utgångspunkt bör vara respekten för grundläggande värden som mänskliga rättigheter, demokratiskt styrelseskick och jämställdhet mellan kvinnor och män”

(Prop. 2009/10: 74:).

I netop denne passage fremgår det tydeligt hvad man fra politisk hånd anser som værende grundlæggende værdier i det svenske samfund; menneskerettigheder, demokrati og ligestilling mellem kønnene. Disse værdier anses, ud fra den danske integrationspolitik, som afgørende og grundlæggende, men indgår ikke i den svenske integrationsindsats som del af en erklæring der skal underskrives såfremt man ønsker ophold i landet. Det interessante er dog, at disse værdier ikke kan siges udelukkende at være karakteriserende for Danmark eller Sverige, men i højere grad være en del af en vestlig selvforståelse og desuden inkorporeret i menneskerettighedserklæringen, der er underskrevet af ikke mindre end 150 lande.

Sverige indskriver sig dermed, omend i mindre grad end Danmark, i en diskurs, der stiller målgruppen for integrationen i et modsætningsforhold til mere eller mindre globale værdier og principper. Dermed indgår integrationsloven i en dobbeltsidet proces, hvor indvandrerens konstrueres som 'kulturelt anderledes' og hvor Sverige samtidigt konstruerer sin egen nationale identitet. Dilemmaet i integrationspolitikken er dermed, at den qua sin eksistens bidrager til at give indhold til begrebet 'indvandrer' og dermed er en medvirkende faktor til konstruktion af et 'os' og et 'dem' (Larsen 2006: 59). Ved at inddrage ovenstående værdier som grundlæggende træk ved det svenske samfund, som indvandrerens skal undervises i for at forstå, så understøttes et claim om indvandrerens som repræsentant for

antidemokrati og patriarkalisme. Omend dette, i den svenske lovgivning, på ingen måde er lige så udtalt som i den danske lovgivning, så viser det ikke bare et skift i policy, men også begyndende ændring i diskursen om indvandrere og integration. Det skal dog bemærkes at dette skift endnu ikke har betydning for hvordan samfundets ressourcer fordeles, og dermed ikke kan ses som et forsøg på at begrænse indvandrernes adgang til offentlige ydelser.

10.2.2.4 Integration, segregation, assimilation eller multikulturalisme - policy i Sverige

Til trods for den store forskel i graden af faktorer der nævnes som konstituerende for noget særligt svensk, så indeholder selve etableringen af lovgivningen og dermed af indsatser specielt rettet mod indvandrere et claim omkring 'os' og 'dem' der også konkret har indflydelse på deres mulighed for integration i det svenske samfund. Claimet er koblet til et stigma, der indbefatter nogle uønskede karaktertræk ved indvandrerens, som man via etableringsreformen skal forsøge at korrigere. Qua flertallet bag lovforslaget og dermed implementeringen af denne nye policy på integrationsområdet, må man anse claimet som succesfuldt uafhængigt af hvorvidt det kan siges at være konstrueret eller ej (Spektor & Kitsuse 2003: 287).

På præcis samme måde som i Danmark, så kan man dog ikke forklare claimets succes alene med vedtagelsen af lov, men er nødt til at se på den langvarige proces der lægger til grund for vedtagelsen. Denne er tillige påvirket af både globaliseringens pres på nationalstaten, den økonomiske situation i Sverige og de politiske interessegrupper i samfundet, herunder politiske partier og organisationer.

Til trods for Sveriges mangeårige tradition for at hylde principper om mangfoldighed og multikulturalisme, så lader det til at visse grupper i samfundet har haft held til at opstille claims omkring et indvandringen som socialt problem. Som nævnt i analysen af de danske forhold, så er dette oftest lettere, såfremt fænomenet allerede forinden har fået opmærksomhed, og problemet med dertilhørende indsats, blot skal udvides til at dække et større område (Loseke 2003: 292). Det er endnu for tidligt at sige, hvorvidt indførelsen af loven på integrationsområdet i Sverige er udløst af en voksende skepsis overfor indvandrere, som eksemplificeret ved

Sverigedemokraternes fremgang ved sidste valg, eller om den 'bare' er et udtryk for en mere konsekvent beskæftigelsespolitik rettet mod den gruppe i samfundet som er dårligst repræsenteret på arbejdsmarkedet (Brandin 2010: 74). Endvidere behøver claimet om indvandrerens som socialt problem ikke at udspringe af alene svenske forhold, men kan sagtens være baseret på den udvikling som sker i de lande der omgiver Sverige og som Sverige derfor af naturlige årsager sammenligner sig med, herunder Danmark.

Såfremt integration anses som et dynamisk punkt på et kontinuum mellem assimilation og segregation, kan man sige at indførelsen af etableringsreformen ikke måske i højere grad end tidligere markerer en policy baseret på integration. Den politik som Sverige har ført tidligere, har skærmet indvandrere mod strukturel diskrimination og dermed formelt set sikret lige muligheder i det svenske samfund. Dette har dog være en illusion, da udgangspunktet har været ulige grundet manglende kompetencer til at gruppen i samme grad som majoriteten har kunnet komme ind på arbejdsmarkedet, igennem uddannelsessystemet og så videre. Man kan på denne måde argumentere for at de svenske politikeres manglende interesse i at lovgive og indføre indsatser på området, har begrænset indvandrernes reelle mulighed for inklusion i samfundet.

Den svenske policy vedrørende indvandrere har tidligere været baseret på en accept af multikulturalisme der, omend dette ikke er det samme som integration, er bygget på en forestilling om kulturel ligeværd, der må siges at være et særsyn i vor tids Europa. Dette har bidraget til at Sverige i høj grad er blevet betragtet som politisk korrekt og 'indvandrervenligt', hvilket på mange måder er en myte (Brandin 2010: 17). Dette hænger blandt andet sammen med det faktum, at integrationen i praksis har været forholdsvis ens, omend den svenske indsats ikke har været beskrevet i en selvstændig integrationslov. Derudover kan man anskue policy på området som værende endnu et udtryk for det som Luke kalder for usynlig magt, hvorved man via en fastholdelse af princippet om multikulturalisme og mangfoldighed, udelukker muligheden for at fokusere politisk på socioøkonomiske problemer blandt gruppen af indvandrere (Hill 2007: 44). Ergo vil betydningen af forskellige gruppers etnicitet og socioøkonomiske placering i samfundet både risikere at blive negligeret eller i

modsat fald blive overdrevet, som tilfældet er i Danmark.

Ved at indføre nogle indsatser som skal medvirke til at øge beskæftigelsesfrekvensen blandt indvandrere og ved at disse ikke koblet til økonomiske sanktioner og mulighed for statsborgerskab, så har Sverige konstrueret en politik der ligger op til en reel integration.

Policy og en mere lige adgang til deltagelse og indflydelse. At Sverige ikke har indført økonomiske sanktionsmuligheder på samme niveau som i Danmark, kan eventuelt forklares med en tro på at indvandrerne naturligt ønsker at deltage i programmerne og opnå selvforsørgelse, da dette vil optimere deres indkomst og stille dem bedre socialt. Dermed kan både de såkaldte incitamentsfremmende sanktioner i Danmark og bonussen i Sverige ses som eksempler på hvordan 'rational choice' præger politikken på integrationsområdet.

Skal man opsummere, så er den svenske policy på integrationsområdet at betragte som en blanding af liberal økonomisk politik og et øget fokus på integration frem for en til dels segregerende multikulturalisme og på denne måde hænger policy ganske udmærket sammen med formålsbeskrivelsen i loven.

10.2.2.5 Formel eller reel inklusion og medborgerskab

Ud fra ovenstående analyse af den svenske policy på integrationsområdet, fremstår målet med indsatsen som værende en reel integration af indvandrere på det svenske arbejdsmarked og derigennem i det omkringliggende samfund. Dette ligger, i højere grad end tilfældet er i Danmark op til en ligestilling mellem majoritet og minoritet, der ikke er baseret på etnicitet og dermed er mere i tråd med medborgerskabsbegrebets grundantagelse (Tireli 1999: 18).

Til trods for at ordet 'medborger' på svensk er det samme som statsborger på dansk, så er det ikke med det indhold, at begrebet bruges i denne analyse. Her skal en medborger i stedet ses som en, der tager del i kollektive pligter og rettigheder, samt deltager i samfundets politiske liv og endvidere føler et tilhørsforhold til dette. Dette er en afvigelse fra Marshalls medborgerskabsbegreb, der i høj grad knytter sig til nationalstaten og dermed til statsborgerskab. Dog har statsborgerskab en reel betydning for indvandrernes grad af medborgerskab, da gruppen formelt set er

udelukket fra visse af de politiske beslutningsprocesser, såfremt de ikke har svensk statsborgerskab. Dette er også tilfældet i Danmark, men her er kravene til opnåelse af statsborgerskab dog mere restriktive og man kan på det grundlag argumentere for, at det er lettere at blive politisk medborger i Sverige.

I begge lande er den nationale fællesskabsfølelse dog en afgørende faktor i forhold til muligheden for at blive inkluderet og anset som medborger, men da Sverige kun i mindre grad har fokus på nationale markører i integrationsdebatten, er indvandrernes mulighed for at blive medborgere i samfundet væsentligt forøget (Ejrnæs 2001: 1-3). Der kan dermed siges at være en sammenhæng mellem et lands placering på kontinuet mellem assimilation og segregation og dets evne til at inkludere minoritetsetniske borgere som medborgere i samfundet.

Til trods for at Sverige i højere grad end Danmark inkluderer indvandrerne som medborgere i samfundet, så sikrer selve lovgivningen på integrationsområdet ikke gruppens overordnede formelle rettigheder i det svenske samfund på lige fod med majoritetsbefolkningen, omend den medvirker til en øget beskæftigelse og dermed en øget deltagelse i samfundet. Endvidere kan loven heller ikke sikre gruppens reelle statsborgerskab, da en øget beskæftigelsesindsats ikke nødvendigvis indebærer en generel åbenhed hos majoriteten, hvilket må anses som en grundbetingelse for det reelle statsborgerskab og indvandrernes deltagelse i samfundet.

10.2.2.6 Effekten af policy

I modsætning til Danmark så var policy på integrationsområdet i Sverige ikke tidlige indskrevet i en decideret integrationslov og indsatsen som den ser ud nu, er ændret fra at være lagt ud til de enkelte kommuner til at være placeret hos Arbetsförmetlingen. Der er derfor ikke lavet evalueringer af effekten eftersom loven først trådte i kraft i december 2010.

Dog kan man sige at integrationsindsatsen, hvad angår sprogundervisning, boligplacering og undervisning i samfundsforhold ikke er noget nyt, og at arbejdsløse indvandrere da også tidligere har været underlagt bestemmelser der krævede et vist samarbejde med Arbetsförmetlingen såfremt der skulle udbetales

social bistand. Dermed vil ældre målinger af indvandrernes socioøkonomiske situation i Sverige sagtens kunne give et billede af, hvorvidt indsatsen kan siges at have virket tidligere. Ud fra statistik på dette område kan vi se at gruppen af 'udenlandsk fødte' i Sverige på den ene side er bedre uddannet end gruppen af 'udenlandsk fødte' i Danmark, men at de til trods for dette i mindre grad er selvforsørgende end tilfældet er i Danmark (Brandin 2010: 76). Med udgangspunkt i statistik om beskæftigelsesfrekvensen, kan det forventes at en samlet integrationslov med skærpede krav til beskæftigelsesindsatsen, kan give positive resultater. Det bliver derfor også interessant at se, om den svenske integrationspolitik over tid vil nærme sig den danske yderligere, eller om den fortsat vil søges baseret på et princip om mangfoldighed.

10.2.3 Opsummering

Ud fra ovenstående analyse kan man opsummere nogle tendenser og forskelle i de to landes lovgivning og policy, som i sidste ende også har meget konkret betydning for indvandrernes inklusion i samfundet.

Den danske integrationslov fokuserer i høj grad på kulturelle værdier og skal sikre at indvandrerne via integrationsindsatsen får en klar forståelse af disse værdier og deres betydning for det som konstituerer det særligt danske. Lovgivningen indgår på denne måde i en claimsmaking proces, der ikke bare konstruerer et indholdet af et nationalt fællesskab, men samtidigt konstruerer en 'kulturelt anden'. Ved på denne måde at trække en grænse mellem 'os og dem', kan en ulige fordeling af velfærdsstatslige goder legitimeres.

Loven er dermed dobbeltsidet og understreger på den ene side behovet for kulturel assimilation, hvilket dog ifølge den politiske diskurs, besværliggøres af fundamentale kulturelle forskelle minoritet og majoritet i mellem. Policy på integrationsområdet er dermed præget af to modstridende diskurser omhandlende henholdsvis selvforsørgelse som grundlag for inklusion i fællesskabet og et fokus på kultur som en statisk enhed, der står i vejen for en sådan inklusion. Den dobbeltsidede policy kommer også til udtryk i en måling af effekterne, hvor det fremgår at loven har medvirket til en øget beskæftigelsesfrekvens, men også i en

større kulturel marginalisering af indvandrere i samfundet.

I Sverige er loven også opbygget omkring selvforsørgelse som et grundprincip, der dog skal suppleres med samfundsorientering. Til trods for at formålsparagraffen ikke omhandler kulturelle værdier, så er selve implementeringen af loven et udtryk for et succesfuldt claim om indvandrere som svære at integrere på arbejdsmarkedet. Derudover indeholder propositionen til loven en henvisning til nogle centrale værdier, herunder menneskerettigheder, der efter sigende skulle ligge til grund for policy på området. Dette kan implicit stille indvandrerne i et modsætningsforhold til disse, dog uden at det har medført begrænsninger i indvandrernes adgang til offentlige ydelser.

Policy på integrationsområdet i Sverige indebærer et øget fokus på beskæftigelse og er dermed, som i Danmark, præget af en liberal politik og en rational choice tilgang. Indsatsen er dog grundet udeladelsen af økonomiske sanktioner i højere grad anvendelig som integrationsredskab og øger på nogle punkter muligheden for inklusion af indvandrerne i det svenske samfund. Dermed kan loven på sin vis øge indvandrernes mulighed for formel inklusion, men ikke sikre denne reelt og dermed være en garanti for følelsen af medborgerskab.

Hvad angår effekten af den svenske policy på integrationsområdet, så denne tidligere været en beskæftigelsesmæssig marginalisering af indvandrere, hvilket via den nye lov forsøges korrigeret. Dette kan som positiv bi-effekt resultere i en forbedret integration på andre områder. Et interessant resultat af denne delanalyse, er dermed at de to lande, til trods for ensartede velfærdsregimer, divergerer markant med hensyn til deres integrationsregimer.

10.3 Analysedel 3

Det sociale arbejde på integrationsområdet

Nedenstående analyse vil, i henhold til specialets indledning og problemformulering, se på hvordan udformningen af policy og lovgivning på integrationsområdet påvirker det sociale arbejdes grundvilkår og dermed hvorvidt arbejdet på området kan udføres i overensstemmelse med internationale etiske

principper for socialt arbejde.

Indledningsvis vil vi forsøge at konkretisere indholdet af begrebet 'socialt arbejde', hvorefter vi vil se på hvordan henholdsvis borger og socialarbejder kategoriseres i interaktionen med hinanden og i forhold til det omkringliggende samfund. Derudover vil denne delanalyse drøfte det sociale arbejdes etiske betingelser i et integrationspolitisk område under udvikling.

10.3.1 Hvad er socialt arbejde?

Socialt arbejde kan defineres på mange måder, og der er ikke enighed om én definition. The International Federation of Social Workers definerer begrebet 'socialt arbejde' således;

”The social work professions promotes social change, problem solving in human relationships, and the empowerment and liberation of people to enhance well-being. Utilising theories of human behaviour and social systems, social work intervenes at the point where people interact with their environments. Principles of human rights and social justice are fundamental to social work”

(www.isfw.org).

Begrebet er endvidere bygget på et grundantagelse, som der kan siges at være bred konsensus omkring.

På baggrund af denne grundantagelse, definerer Meeuwisse, Swärd & Sunesson socialt arbejde således:

”Man kan opfatte og undersøge socialt arbejde som forskellige former for virksomhed og aktiviteter til håndtering af de opgaver der i ethvert samfund skal klares, f.eks. omsorg, forsørgelse og kontrol”

(Meeuwisse, Swärd & Sunesson 2002: 42).

Begrebet socialt arbejde er traditionelt set knyttet til tanken om at hjælpe andre. Hjælpen indebærer dog et paradoks, da socialarbejderen i dag ikke alene er 'hjælper',

men også i høj grad arbejder på at disciplinere samfundets borgere og udfylder endvidere en rolle som kontrollant. Denne rolle udføres med et dobbelt formål; at beskytte samfundet mod det utilpassede individ og at tilpasse individet til samfundet, via en korrektion af det 'afvigende'. Pointen om den dobbeltsidige kontrol og hjælp er stadig meget aktuelle diskussioner om det sociale arbejdes funktion hvilket vil blive diskuteret nærmere senere i analysen.

Ovenstående definition af socialt arbejde, kan nuanceres ved en inddragelse af den historiske kontekst hvori arbejdet er udført, og der er bred enighed om, at det professionelle sociale arbejde, er udviklet i takt med den moderne samfundsudvikling og som et forsøg på at imødekomme blandt andet de problematikker som industrialiseringens urbanisering medførte (Ibid: 41).

Den kontekstuelle påvirkning på det sociale arbejdes indhold og udformning kan ikke bare ses i forhold til det sociale arbejdes skiftende funktion, hvor det afhængigt af hvilke problemer som det sociale arbejde har haft til formål at løse har haft funktionen af det sociale arbejde over tid haft varierende indhold (omsorg, opdragelse, kontrol mv.), men også i forhold til det sociale arbejdes organisering. Afhængigt af velfærdsregime og tidsperiode, har de aktører som har varetaget det sociale arbejde været forskellige, hvilket også har en reel betydning for måden hvorpå det sociale arbejde er blevet udført og hvem der har været anset som målgruppe for indsatsen. Eksempler på aktører kan være familie, kirke, arbejdsgiver eller socialforvaltning. I de socialdemokratiske velfærdsregimer, har staten især i det tyvende århundrede overtaget de fleste sociale hjælpefunktioner fra familien, kirken og de frivillige organisationer og standardiseret indsatsen via lovbestemte ordninger. Den voksende sociale sektor i lande med stor grad af offentlig velfærd, har medført øgede krav om både praktiske, juridiske og teoretiske kompetencer hos socialarbejderen, og denne udvikling har dermed resulteret i en øget professionalisering af det sociale arbejde (Ibid: 28).

Hvor målgruppen for den sociale indsats tidligere blev defineret ud fra nogle vurderinger af eksempelvis værdigt og ikke-værdigt trængende, så har socialarbejderen i senere tid arbejdet mere specifikt ud fra et socialfagligt skøn, der

kan defineres således:

“Synet på 'det gode skøn' i retning af at lægge meget stor vægt på den rationelle og 'saglige' del, som kan begrundes og dokumenteres. Det andet aspekt af skønnet er vores emotionelle respons på situationen/hændelsen/personen, hvor vores følelsesmæssige ressourcer eller empati betyder lige så meget, som vores intellektuelle ressourcer betyder for den rationelle bedømmelse”

(Reindel 2002: 4).

Man kan aktuelt betragte metoden med det socialfaglige skøn, som værende mindre aktuel end tidligere, qua en udvikling i retning af en mere detaljeret og restriktiv lovgivning, der begrænser handlemulighederne på det sociale område, herunder på integrationsområdet, dette kommer vi tilbage til.

Det er dermed ikke svært at forstå, at der hersker uenighed i forhold til en specifik og uomtvistelig definition af socialt arbejde, da dette altid vil skulle betragtes ud fra den kontekst hvori det udføres. Selve feltets dynamiske natur, og det sociale arbejdes foranderlige karakter, er dermed afledt af samfundets kontinuerlige konstruktion og rekonstruktion af claims om sociale problemer, policy implementering og evaluering. Da claims om sociale problemer kan anses som kontekstafhængige konstruktioner opstået som del af en agendasetting på makroniveau, så vil også det sociale arbejde implicit kunne karakteriseres som en konstruktion (Thorsager 2006: 9). Ud fra denne forståelse, har vi valgt at definere socialt arbejde således;

”Socialt arbejde er varierende handlinger udført af vekslende aktører i et forsøg på at eliminere socialt konstruerede fænomener, der på et givent tidspunkt, og af en signifikant gruppe, anses som problematiske i samfundet”

Ved at anse sociale problemer som kontekstafhængige konstruktioner, indskrives dette speciale sig jf. afsnittet om metateori i en moderat socialkonstruktivistisk diskurs, der på den ene side lægger op til en problemdefinition, hvis indhold kan forandres, men på den anden side fjerner sig fra den totale relativisme i og med at

problemerne dog optræder som virkelige og har virkelige konsekvenser, i det øjeblik, som der er bred konsensus om deres eksistens. Det er denne proces, der tidligere i specialet er søgt analyseret via policy- og claimsmaking teori og dette speciale laver dermed en tydelig kobling mellem pressionsgruppers agendasetting, politiske beslutningsprocesser og socialt arbejde. På denne måde kan socialt arbejde også karakteriseres som socialpolitik omsat i praksis.

Qua integrationsindsatsens store politiske og mediemæssige bevågenhed, og ved eksistensen af udførlig lovgivning på området, kan man, ud fra ovenstående kriterier, definere de områder, som søges korrigeret via integrationsindsatsen, som sociale problemer. Disse omhandler ikke kun manglende beskæftigelse og manglende forsørgelsesgrundlag, da disse problemtyper er dækket af anden lovgivning, men er rettet mod en målgruppe, der grundet kulturel og national baggrund, skiller sig ud fra majoritetsbefolkningen. Dette viser sig tydeligst i lovens betoning af værdier og kulturelle normer, hvilket også blev analyseret i specialets anden delanalyse. Ved en betoning af bestemte markører, som afvigelser for normerne i samfundet, defineres ikke bare hvad det sociale arbejde skal indeholde, men også socialarbejderens rolle og den målgruppe, som indsatsen skal rettes mod. Dette vil vi se lidt nærmere på i næste afsnit.

10.3.2 Kategorisering af borger og socialarbejder

Indholdet af begreberne socialarbejder og borger konstrueres i udformningen af policy, og i beslutningerne om, hvilke fænomener der ønskes ændret og elimineret i et givent samfund. Disse rolle gives derudover yderligere indhold i selve møde mellem socialarbejder og borger, ud fra gensidige forventninger og oplevelser. Borgerne skabes i en proces, startende med identifikationen af borgerens situation som værende en situation der skal tilbydes indsats overfor. Typificering og dermed kategorisering af borgergrupper, sker ud fra en vurdering af, hvorvidt et individ matcher allerede på forhånd fastsatte kriterier og dermed er målgruppe for en given social indsats (Payne 1997: 35). I den forbindelse konstrueres den nyankomne altså, udelukkende på grund af deres status som indvandrere, som en bestemt kategori, der fordrer bestemte indsats. Disse indsats er detaljeret beskrevet i lov i forbindelse

og socialarbejderen i kommunalt regi har til opgave at sanktionere overfor målgruppen, hvis lovens krav ikke overholdes.

Rammen for det sociale arbejde på integrationsområdet, er ligesom på mange andre områder bestemt på forhånd og afhængig af politiske diskurser i samfundet. Hele den sociale og politiske kontekst sætter derfor betingelserne for, hvordan socialarbejder og borger skabes, handler og opfatter hinanden. Da en stor del af integrationsindsatsen udspiller sig de instanser, der har med beskæftigelsesindsats at gøre, vil nedenstående afsnit se nærmere på betingelserne for det sociale arbejde i disse.

10.3.3 Betingelser for det sociale arbejdes udførelse

Der er forskellige faktorer der spiller ind på det sociale arbejdes betingelser i jobcentrene og på Arbetsförmetlingen, hvor socialarbejdere udformer og tilrettelægger integrationsprogrammerne.

integrationsprogrammerne er på forhånd bestemt til at skulle være tilrettelagt og gennemført indenfor en planlagt periode, og såfremt en indvandrer har brug for ekstra støtte i form af andre integrationsindsatser eller ikke formodes at kunne deltage i programmet på tilrettelagt tid, kan det være vanskeligt for en socialarbejder, at iværksætte disse ud fra et skøn vedrørende behov, da loven sætter tidsmæssige begrænsninger for varigheden af indsatsen. I forbindelse med det sociale arbejde på integrationsområdet, kan det diskuteres i hvor stor grad socialt skøn, om nogen, socialarbejderne i henholdsvis Danmark og Sverige, har mulighed for at påvirke indsatsen med, da denne allerede på forhånd er beskrevet i loven og kun efterlader meget lidt plads til individuelle behov. Det socialfaglige skøn, kan dermed siges at være en forældet og mere eller mindre ubrugelig metode i det sociale arbejde på integrationsområdet aktuelt.

En anden faktor der har stor betydning for hvordan det sociale arbejde på integrationsområdet planlægges og udføres, er den økonomiske kontekst og interessekonflikter vedrørende denne. Som tidligere beskrevet i specialet modtager de danske kommuner, i modsætning til de svenske, rammetilskud, der gives fra staten når blandt andet en deltager kommer hurtigt i beskæftigelse. Dette kan

formodes at have en betydning i forhold til hvorvidt socialarbejderne ovenfra pålægges at få borgeren hurtigt i beskæftigelse, uafhængigt af andre faktorer, der måske kunne stå til hinder for dette eller på anden vis have indflydelse på borgerens sociale integration og velbefindende. Rammetilskuddet kan dermed resultere i at socialarbejderen, for at undgå konflikter med ledelsen, bevidst overser de faktorer, der ellers kunne tale for at borgeren blev fritaget fra aktivering eller beskæftigelse. Endvidere kan det også betyde, at beskæftigelsestilbuddene bliver ringere, da rammetilskuddene er betinget af opfyldelse af kvantitet frem for kvalitet, hvilket også medfører en risiko for, at nogle individer bliver vurderet som arbejdsmarkedsparete, længe inden dette egentlig er tilfældet. Det sociale arbejde udføres dermed under indflydelse af beslutninger lavet på baggrund af rational choice og er implicit udtryk for forskellige grader af usynlig magt (Hill 2007: 44).

Den økonomiske ramme har også en betydning for indsatsen på sprogskolerne da disse, som eksterne aktører, får penge for ikke bare antal indskrevne, men også for antallet af lever som gennemfører forløbene.

Et sådan incitament har, fra statens side nok det formål at give eleverne bedre dansk kundskaber og dermed lette adgangen til arbejdsmarkedet, men fra sprogskolernes side kan dette også betyde at en stor del elever presses hurtigt gennem uddannelserne med sigte på at de 'kun' skal kunne leve op til minimumskravene for at bestå, således at der kan frigives flere økonomiske ressourcer. Dette kan betyde at det sociale arbejde ikke udelukkende kan forventes at være baseret på 'den gode vilje', men også er dybt afhængig af profitmaksimering og interessekonflikter mellem forskellige aktører.

Ovenstående giver dermed et billede af, hvordan rammerne for det sociale arbejde på integrationsområdet kan fremstå som begrænsende i forhold til en indsats baseret på et individuelt socialfagligt skøn og borgerens bedste, og socialarbejderen arbejder dermed i dag, i et spændingsfelt mellem borgerens interesser, policy, lov og økonomiske interessegrupper. Som vejledning til arbejdet med marginaliserede grupper i samfundet, er det sociale arbejde dog bygget på en række etiske grundprincipper, der skal sikre udsattes borgere fanget i netop dette spændingsfelt. Dette vil vi se nærmere på i næste afsnit.

10.3.4 Etiske principper i socialt arbejde

Socialarbejderne i både Danmark og Sverige arbejder ud fra et etisk kodeks, som er vedtaget af The International Federation of Social Workers (herefter IFSW). Dette etiske kodeks er ikke et regelsæt, men bygger på de værdier som IFSW mener, at socialt arbejde skal bygge på (se bilag 5).

Kodekset fungerer som en etisk vejledning til socialarbejdere og skal danne grundlag for de beslutninger der tages, når socialarbejderen er fanget i et etisk dilemma;

” Når socialrådgivere forventes at være loyale som offentlige tjenestepersoner i udøvelsen af offentlig kontrol af medborgere, er socialrådgivere forpligtet til at gøre sig klart, hvad en sådan loyalitet indebærer af etiske problemer samt at vurdere, om funktionen/rollen er forenelig med de grundlæggende værdier i socialt arbejde. Dilemmaet mellem hjælp og kontrol er centralt, men bliver ofte forenklet ved at hævde, at al hjælper god og al kontrol dårlig. Derfor er det vigtigt, at vi gør os bevidste om de etiske problemer, som udspringer af socialrådgivernes dobbeltfunktion som hjælper og kontrollant”

(se bilag 5).

At være loyal som socialarbejder i forbindelse med arbejdet på integrationsområdet indebærer implicit, at man støtter op om de indsats, der prioriterer en hurtig beskæftigelse og vægter ikke bare sprogkundskaber, men også kendskab til og internaliseringen af såkaldte danske (og svenske) værdier, som grundlæggende kriterier for vellykket integration, og dermed som mål for det sociale arbejde.

En inddragelse af det etiske kodeks, vil socialarbejderen i dette felt dog være nødsaget til at reflektere over, hvorvidt en sådan loyalitet og målsætning kan medføre ulemper for borgeren og dermed om indsatsen reelt set fungerer som hjælp eller kontrol. Denne refleksion er dog ikke uproblematisk, da socialarbejderen, især i den offentlige sektor, hvor der er en stor grad af kontrol, kan ende med at skulle tage stilling til, hvorvidt han eller hun vil tjene systemet eller befolkningen (Lingas 2003: 173). Da graden af kontrol af offentlige indsatser og deres effekter er stigende, og da

der fortsat ansættes store grupper af eksempelvis socialrådgivere til at varetage dette arbejde, kan man derfor overveje, hvorvidt det etiske kodeks ikke længere inddrages i socialarbejdernes refleksion, eller om kontrolopgaverne i virkeligheden ses som hensigtsmæssige og dermed ikke længere indgår som del af et etisk dilemma. Ses kontrollen og de mange opgaver med sanktionering dog som modsætningsforhold til det sociale arbejdes etiske grundprincipper, og som opgaver der står i modsætning til eksempelvis IFSWs opfattelse af socialt arbejde, så kan det være problematisk at argumentere for, at arbejdet med integrationsprogrammerne i Danmark og Sverige overhovedet kan betegnes som socialt arbejde. Dette vil kræve at man i stedet vælger at anskue socialt arbejde som en handling baseret på en kontekstafhængig policy og ikke anse 'socialarbejderen' som en etisk bannerfører med statisk defineret hjælperolle i samfundet. Ved at anskue socialt arbejde som socialpolitisk omsat i praksis, og dermed fjerner begrebet fra et normativt indhold, så medfører dette ikke automatisk, at enhver form for etiske overvejelser bliver overflødig. Det sociale arbejde, omend kontrollerende og baseret på registrering og sanktioner, kan sagtens udføres på baggrund af etiske overvejelser, der kan tjene til at sikre en overholdelse af basale menneskerettigheder, almindelig høflighed og tydelig vejledning omkring muligheder og rettigheder i samfundet.

Dette betyder dog en ændring af en lang tradition i socialt arbejde indenfor det offentlige, og en implementering af nye grundvilkår i socialt arbejde. Socialarbejderen kan ikke længere vægte borgerens individuelle behov højest, men må arbejde ud fra et fokus på at optimere samfundets ressourcer som helhed, til tider på bekostning af netop individets individuelle interesser og behov, og udviklingen af policy kan dermed siges at have negative eksterne effekter for målgruppen (Hill 2007: 66). På integrationsområdet lader det til at det sociale arbejde i stigende grad er baseret på denne tilgang, hvilket kan gøre det svært at forene med IFSWs definition af socialt arbejde og etiske kodeks. Et godt eksempel er princippet om selvbestemmelse;

*”Socialt arbejde er baseret på værdien af klienters selv og medbestemmelse...
Princippet bygger på den opfattelse, at klienterne er aktivt handlende mennesker;*

der skal bevare indflydelse på, træffe beslutninger om, have ansvar for og magt over deres problemer og løsninger af dem... Tilsvarende må vi være opmærksomme på og modarbejde de situationer, hvor klienter udsættes for "usynlig tvang" og indirekte magtanvendelse"

(bilag 5).

For at tage Danmark som eksempel, så er borgernes medvirken i egen sag naturligvis beskyttet af Retssikkerhedslovens § 4, men derudover er lovgivningen meget firkantet når det omhandler indsatsen integrationsområdet, hvor man som borger ikke har mulighed for at sige nej til integrationsprogrammerne med mindre man er klar til at opgive en eventuel tidsubegrænset opholdstilladelse. Der er dermed en usynlig tvang forbundet med deltagelse i integrationsprogrammet i Danmark. Fordi det i Sverige ikke har langsigtede konsekvenser for den fremtidige opholdsstatus, må det siges, at dette etiske princip i højere grad lader sig efterleve i Sverige.

På integrationsområdet er det dog primært selve integrationsindsatsen, der bærer præg af kontrol og tvang, og som derfor gør det svært for socialarbejderen at efterleve IFSWs etiske kodeks. De mange statsligt finansierede og privatfinansierede integrationsprojekter i både Danmark og Sverige, bærer ofte præg af en mere traditionel tilgang til socialt arbejde, hvor borgeren er i fokus og indsatsen empowermentbaseret. Eksempler på sådanne projekter kan være idrætsprojekter, netværksaktiviteter, frivillig rådgivning til indvandrerefamilier samt frivilligt omsorgsarbejde.

Det interessante i denne forbindelse er dog ikke hvad projekterne indeholder, men hvilken form for socialt arbejde der kan formodes at blive udført i disse og om dette som formodet adskiller sig fra det sociale arbejde der udføres i forbindelse med integrationsprogrammerne.

Det kan formodes, at det sociale arbejde i projekterne i højere grad kan udformes på baggrund af med hensyntagen til etiske grundprincipper, da socialarbejderne i projekterne ikke behøver kontrollere eller sanktionere overfor projektets deltagere

og ikke behøver at være loyale overfor lovens opfattelse af vellykket integration. Da socialarbejderne i integrationsprojekterne ofte også har mere tid til rådighed sammen med målgruppen og da en stor del af projekternes aktiviteter er frivillige, kan det formodes, at der er bedre grundlag for at opbygge en tillidsfuld relation til borgerne og herigennem sikre at deres individuelle behov og interesser tilgodeses.

En sådan mere grundig afklaring af behov og ressourcer, kan dermed også i et optimalt samarbejde med eksempelvis de kommunale myndighedscentre, komme individet til gode, ved at projektmedarbejderne kan anbefale en mere tilpasset indsats.

Da der dog kan spores en tendens til, at det sociale arbejde i stigende grad reguleres ved lov og fastlagte indsatser, og da socialarbejderen dermed i højere grad vil skulle gå på kompromis med etiske principper, så aktualiseres begrebet 'den lydige forvalter'. Dette vil vi se nærmere på i næste afsnit.

10.3.5 Den lydige forvalter

Med udtrykket 'den lydige forvalter' henvises der til det fænomen, at embedsmænd og herunder socialarbejdere er i risiko for, blindt af adlyde deres overordnede og dermed unddrage sig personlig ansvarlighed (Larsen 1995: 6). Dette sker når man som socialarbejder tilsidesætter sine etiske principper og handler på ordrer fra andre, om end disse står i skarp kontrast til det man selv har vurderet som etisk korrekt. Denne lydighed kan siges at være del af en samfundsmæssig socialisering, som sker via ikke bare generelle normative regelsæt som man udsættes for i alle aspekter af samfundslivet, men også via uddannelse og arbejdskultur. Det har dermed en reel betydning for socialarbejderens mulighed for at reflektere etisk over eget ansvar, at eksempelvis de sociale højskoler, pædagogseminarer, arbejdspladser etc. giver mulighed for nuancerede forståelser af sociale problematikker, deres årsag og løsning, og ikke bare fungerer som disciplinerende agenter i opdragelsen af autoritære personligheder (Ibid: 7).

I arbejdet med integrationsprogrammerne i især Danmark, er socialarbejderens primære opgave at sikre effektivitet og målbare resultater, ud fra en mere eller mindre cost-efficiencybaseret indsats. Som tidligere nævnt betyder dette, at det

sociale arbejde ikke længere kan lever op til eksempelvis IFSWs definition og at socialarbejderen også langt hen af vejen må gå på kompromis med grundlæggende etiske principper. Dermed ændrer indholdet af professionen karakter, fra at være en aktiv og essentiel aktør, til at være et redskab for udførelsen af policy og dermed som fri for ansvar for egne handlinger.

Da policy på integrationsområdet ikke på nogen måde tager højde for socialarbejdernes kompetencer og lader disse indgå som faktor i indsatserne og beslutningerne, kan det formodes, at socialfagligheden anses som irrelevant og at det der egentlig efterspørges, er effektive administratorer og 'lydige forvaltere'.

Som nævnt i et tidligere afsnit behøver dette ikke at være problematisk, men det fordrer at man tilsidesætter forventningerne om det sociale arbejdes moralske ufejlbarlighed og traditionelle udgangspunkt, og i stedet vælger at anskue socialt arbejde som en kontekstafhængig udførelse af et samfunds aktuelle socialpolitik, hvor socialarbejderen selvfølgelig stadig skal kunne stå til ansvar for sine handlinger (Ibid: 22). Dette behøver derfor ikke at indebære en total afstandtagen fra etiske principper, men kræver som minimum at tidligere tiders normative krav til socialarbejderen revurderes og omfortolkes.

10.3.6 Opsummering

Den aktuelle lovgivning vedrørende integrationsprogrammerne i både Danmark og Sverige har stor betydning for det sociale arbejdes udformning og udførelse. Qua placeringen af indsatsen under beskæftigelsesministerierne, lægges fokus implicit på beskæftigelsesfremmende aktiviteter og der lægges op til en måling af resultater ud fra kvantitative kriterier, hvilket i høj grad er et brud med tidligere tiders indsatser baseret på socialfaglige skøn og mere humanistiske tilgange til integrationen. Det sociale arbejde i jobcentre og i Arbetsförmetlingen er opbygget omkring kontrol, registrering og sanktioner, hvilket indebærer et behov for, at socialarbejderen i den grad er bevidst om sin rolle som forvalter og fastholder sine etiske refleksioner og er sit ansvar bevidst.

Ud fra ovenstående analyse af policys indvirkning på det sociale arbejde, må det konstateres, at dette afhænger af indsatsen. Det sociale arbejde i indsatserne der er

statsligt regulerede, herunder integrationsprogrammerne, er karakteriseret af administrativ forvaltning og dermed kan man sige at de traditionelle forestillinger om- og grundvilkår for det sociale arbejde under voldsom forandring og fordrer en omfortolkning af hele forestillingen om, hvad socialt arbejde egentlig er og skal være.

Dog er der i vis udstrækning mulighed for at udføre mere traditionelt socialt arbejde i de forskellige kommunale og private projekter, hvor der fortsat arbejdes ud fra socialfaglige vurderinger af individuelle behov, og dermed i overensstemmelse med det IFSWs etiske kodeks.

11. KONKLUSION

Ud fra ovenstående analyse kan man indledningsvis konkludere at der er et bredt spektrum af forskelle mellem den danske og den svenske integrationspolitik og lovgivning. Flere af disse er dog ikke så markante, som man kunne forstille sig og hvad angår lovgivningen vedrørende integrationsprogrammerne, så er der i de to lande bred enighed ombeskæftigelse som primusmotor for integrationen. Dog er lovgivningen i Danmark meget mere restriktiv end den svenske, hvilket især ses på kriterierne for statsligt tilskud til sprogskolerne og kommunerne, konsekvenserne for manglende deltagelse i integrationsprogrammet og i eksistensen af erklæringen om aktivt medborgerskab. Derudover er tilbuddet om samfundsundervisning på modersmål, et punkt der i den grad skiller de to landes tilbud fra hinanden.

Det er dog ikke kun i integrationsprogrammernes lovgivningsmæssige detaljer at forskellene ses, men også i forhold til mere grundlæggende rettigheder og formelle muligheder i samfundet. I Danmark er det eksempelvis ikke muligt at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, såfremt man ikke deltager i integrationsprogrammet, og desuden stilles det som krav, at man formår at gennemføre danskuddannelse på et vist niveau. Deltager man ikke i programmet, afholdes man ikke kun fra at søge om opholdstilladelse, men indvandrers offentlige forsørgelse kan også begrænses eller helt inddrages. På dette punkt er forholdene også anderledes i Sverige, hvor deltagelse i integrationsprogrammet ikke hænger sammen med muligheden for opholdstilladelse, og hvor en reduktion af de offentlige ydelser kun kan ske i begrænset omfang. Hvad angår integrationsprogrammernes lovgivningsmæssige ramme og betydning, så ligger den primære forskel de to lande imellem, dermed i graden af restriktivitet og konsekvenser af manglende deltagelse, samt i den værdimæssige udformning af programmerne.

Med værdimæssig udformning henvises til det fokus på værdier og kultur, som er indskrevet i både den danske og den svenske lov og vejledninger til disse, men som i Danmark har et mere kulturelt indhold. Lovgivningen, og herunder især medborgerskabserklæringen, indgår på denne måde i en claimsmaking proces, der

ikke bare konstruerer indholdet af et nationalt fællesskab, men samtidigt konstruerer en 'kulturelt anden'. Ved på denne måde at trække en grænse mellem 'os og dem', kan en ulige fordeling af velfærdsstatslige goder legitimeres. Ved at inddrage kulturelle grænsemarkører i integrationsindsatsen, begrænses solidariteten i det nationale fællesskab til kun at omfatte majoritetsbefolkningen, hvorved de universelle velfærdsgoder også kan begrænses til denne gruppe og eksempelvis nedsatte offentlige ydelser til indvandrere kan legitimeres.

Loven og indsatsen i Danmark, indeholder dermed et paradoks, da man på den ene side trækker en klar grænse mellem 'os' og 'dem', og på den anden side lægger op til en integrationsindsats der søger mod at assimilere gruppen af indvandrere både via et grundlæggende fokus på beskæftigelse, men også kulturelt og sprogligt. En policy rettet mod kulturel assimilation må dog siges at have ringe kår, da de kulturelle markører på samme tid anses som mere eller mindre statiske fænomener, der ikke uden videre lader sig ændre.

Selvforsørgelse er også et grundprincip i den svenske integrationspolicy, men derudover er denne ikke koblet til kulturelle værdier og grundlag for en ulige fordeling af samfundets goder. Diskussionen om værdier i integrationssammenhæng, er dog ikke et ukendt fænomen i Sverige, men fænomenet er ikke, på samme måde som i Danmark, indskrevet i loven og ej heller udtrykt i et dokument der på nogen måde kan sammenlignes med eksempelvis medborgerskabserklæringen.

Begge lande har en tydelig policy på integrationsområdet men placerer sig vidt forskelligt på et kontinuum mellem assimilation og segregation. Hvor Sveriges integrationsindsats indeholder en accept af multikulturalisme og undlader at koble muligheden for opholdstilladelse til integrationsindsatsen, så er den danske indsats bygget på det diametralt modsatte og sigter mod en monokultur, som søges opnået krav til gruppen af indvandrere og sanktion ved manglende opfyldelse af disse krav.

Det interessante er dog statistisk set, at indvandrernes beskæftigelsesfrekvens og uddannelsesniveau i Danmark er markant højere end i Sverige, men at selvsamme målgruppe i Danmark, grundet den meget restriktive policy på integrationsområdet, har ringere adgang til samfundets andre områder (MIPEX).

Dette speciale har forsøgt at opsummere de primære forskelle mellem loven og

policy på integrationsområdet i Danmark og Sverige, og har især fokuseret på integrationsprogrammerne. I begge lande har både lov og policy ændret karakter igennem de senere år og i begge lande ses tendenser i retning af en stramning på området og en skærpet kontrol. Denne kontrol udspringer af flere forskellige faktorer, herunder en globalisering som sætter velfærdsstaterne under pres og stiller krav til en redefinition af fællesskabets medlemmer, men den udspringer også af forskellige pressionsgruppers succes i forhold til at opstille claims omkring indvanderne som socialt problem i samfundet. Uafhængigt af hvordan policy er opstået og ændret, så har ændringerne meget konkrete og voldsomme konsekvenser for ikke bare målgruppen for indsatsen, men også for de socialarbejdere, der er ansat til at varetage integrationsarbejdet i kommunerne.

12. PERSPEKTIVERING OG DISKUSSION

Dette kapitel vil ikke indeholde forslag til løsninger på nogle af de problematikker som er observeret og beskrevet i analysen, men i stedet introducere et emne, som i den grad må anskues som relevant i forhold til videre forskning omhandlende ikke bare integration og socialt arbejde, men for samfundet generelt. Flere steder i analysen har vi nu påpeget betydningen af fællesskabet, for samfundets fordeling af ressourcer og for graden af villighed til at inkludere nye medlemmer. Dette har konkret betydning for hvordan målgruppen for det sociale arbejde defineres og hvordan rammerne for det sociale arbejde sættes.

Vi anser ikke dette fællesskab som opbygget omkring en naturlig kulturel homogenitet, men nærmere som en konstrueret gruppering opstået i en bestemt kontekst med det formål for øje, at skabe en solidaritet mellem forskellige grupper, der dermed ville acceptere et forholdsvis højt skattetryk mod en forventning om social og sundhedsmæssig sikkerhed.

Det, som i den sammenhæng kunne være interessant at se nærmere på, er hvordan den globale udvikling påvirker policy og socialt arbejde i velfærdsstaten, og dermed også undersøge hvilken udvikling der kan forventes i en fremtid med øget globalisering, og hvordan denne udvikling kan påvirke socialt arbejde.

Velfærdsregimerne i Danmark og Sverige har traditionelt set været at betegne som socialdemokratiske og har deres udspring i industrialiseringen, hvor et system af offentlige skoler, sygehuse og folkepension blev dannet i en nationalstatslig kontekst med et standardiseret skattesystem og en forudsigelig andel modtagere af social hjælp og offentlige ydelser. Det var forventeligt at de, der modtog offentlige ydelser også selv ville have bidraget betragteligt til velfærdsstaten og at der dermed ville være ikke bare en økonomisk balance, men også en økonomisk profit i form af befolkning med bedre helbred, voksende kompetence og uddannelse.

Med indvandringen i 1960'erne og herefter 1970'ernes lavkonjunktur, befandt disse velfærdsregimer sig i en ny situation, hvor fællesskabet ikke længere kun bestod af skatteydere, men også af folk udefra, som ikke havde bidraget i samme grad som majoriteten, men som også så anderledes ud og havde en anden national baggrund.

Dette aktualiserede ikke bare et fokus på denne gruppes 'anderledeshed' men revitaliserede også en konstrueret kulturel homogenitet hos majoriteten.

Det er denne konstruktion, som over de seneste årtier har udviklet sig markant i Danmark og som også har en, omend mere begrænset plads, i den svenske diskurs på velfærds, og integrationsområdet.

Med det europæiske fællesskab, arbejdskraftens frie bevægelse og de transnationale pengestrømme, er velfærdsstaten yderligere sat under pres. Dette følger naturligt af, at især det socialdemokratiske velfærdsregime er afhængigt af en kontinuerlig strøm af skatter og af en klart afgrænset nationalt baseret målgruppe for ydelserne.

Ved en øget trafik ind og ud af landet, hvor tendensen er at de største bidragsydere til skattekassen er dem der rejser ud af landet og de der rejser ind eller bliver tilbage i højere er afhængige af offentlige ydelser, så sættes velfærdsstaten under markant pres. Denne problemstilling søges blandt andet løst ved at afvige fra princippet om et fællesskab bygget på jus soli, hvor det at være bosat i et land giver adgang til velfærdsgoder. I stedet afløses de universalistiske fordelingsnøgler, af en kombination mellem en mere liberalistisk tilgang, hvor enhver er sin egen lykkes smed og dermed må forsørge sig selv, og en kulturel afgrænsning, der skal sikre, at den del af velfærden, som fortsat dækker et bredt område, kun gives til dem som kan regnes for del af 'nationen'. Ovenstående er naturligvis lidt firkantet sat op, og skal dog heller ikke afspejle virkeligheden, men kun påpege en tendens.

Denne tendens har, som vi kan se det på integrationsområdet, en reel betydning for indvandrerne, der begrænses i adgangen til samfundet og dermed risikere at ende som et nyt proletariat affødt af en tidlig globalisering. Som inspiration til dette emne kan henvises til henholdsvis Bagge og Dikens artikel 'Den sidste nomade, og SFI rapporten 'Etniske minoriteter – et nyt proletariat'.

I et samfund kendetegnet ved ovenstående udvikling, ændres også præmisserne for det sociale arbejde, der i højere grad udføres indenfor meget fastlagte målsætninger og en standardisering af reglementerede indsatser, med sigte på at sikre en overholdelse af minimumsforpligtelser i forhold til økonomisk, sundhedsmæssig og social sikkerhed for samfundets medlemmer. Der vil efter stor sandsynlighed være meget begrænset plads i dette arbejde til at inkorporere sociale skøn og lægge planer

på basis af en individuel behovsvurdering. Denne type sociale arbejde vil dermed i højere grad udfolde sig i frivillige instanser, hvor kriterierne for om man kan modtage hjælpen eller ej, vil være afhængig af de forskellige organisationers vurdering af værdigt og ikke værdigt trængende.

Denne udvikling af rammene for det sociale arbejdes udførelse, er endnu ikke en afspejling af virkeligheden, men ses eksempelvis i statens uddelegering af opgaver til frivillige organisationer, som før kun skulle bidrage med indsatser som et supplement til velfærdsstatens. Den ses også i den måde hvorpå uddannelserne på det sociale område, herunder socialrådgiveruddannelsen, på visse skoler rettes meget direkte mod beskæftigelsesområdet og dermed nedtoner den del af arbejder der har med mere generel social marginalisering at gøre.

Dette kapitel har påpeget nogle tendenser og ytret nogle hypoteser, der kunne være relevant at undersøge nærmere som supplement til dette speciales emnefelt.

13. LITTERATURLISTE

Forfatter: Keith G. Banting
Titel: Looking in three directions - Migration and the European welfare state in comparative perspective
Kilde: Immigration and Welfare: Challenging the borders of the welfare state
Forlag: Routledge 2001
ISBN: 0-415-22372-4

Forfatter: Jacob Birkler
Titel: Videnskabsteori – en grundbog
Forlag: Munksgaard Danmark
ISBN: 978-87-0530-9

Forfatter: Alan Bryman
Titel: Social Research Methods
Forlag: Oxford University Press 2001
ISBN: 9780199202959

Forfatter: Finn Collin
Titel: Socialkonstruktivisme og den sociale virkelighed
Kilde: Den sociale konstruktion af virkeligheden. En videnssociologisk afhandling.
Forlag: Akademisk forlag 2003
ISBN: 87-500-3830-3

Forfatter: Diana Corman
Titel: Sveriges invandring och utvandring
Kilde: Migration och etnicitet
Forlag: Studentlitteratur 2010
ISBN: 978-91-44-05005-8

Forfatter: Gösta Esping-Andersen
Titel: The Three Worlds of Welfare Capitalism
Forlag: Polity Press 1990
ISBN: 0745606652

Forfatter: Allan Dreyer Hansen & Karina Sehested
Titel: Konstruktive bidrag – om teori og metode i konstruktivistisk videnskab
Forlag: Roskilde universitetsforlag 2003
ISBN: 87-7867-231-7

- Forfatter: Zenia Hellgren
 Titel: Myten om det mångkulturella samhället
 Kilde: Migration och etnicitet
 Forlag: Studentlitteratur 2010
 ISBN: 978-91-44-05005-8
- Forfatter: Michael Hill
 Titel: Policyprocessen
 Forlag: Liber 2007
 ISBN: 978-91-47-08642-9
- Forfatter: Agneta Hugemark
 Titel: Den kalkylerande medborgaren. Medborgarskab i förändring – exemplet den svenska välfärdsstaten
 Kilde: Dansk Sociologi nr. 3/9. årg.
 Forlag: Dansk Sociologforening 1998
- Forfatter: Michael Hviid Jacobsen & Poul Duedahl
 Titel: Introduktion til dokumentanalyse
 Forlag: Syddansk Universitetsforlag 2010
 ISBN: 87-7674-487-8
- Forfatter: Christina Johansson
 Titel: Svensk invandrings- och flyktingpolitik
 Kilde: Migration och etnicitet
 Forlag: Studentlitteratur 2010
 ISBN: 978-91-44-05005-8
- Forfatter: Masoud Kamali
 Titel: Segregation og udelukkelse – indvandrerkultur og andre etnocentriske konstruktioner i den svenske indvandrerdebat.
 Kilde: Ubekvemme udfordringer
 Forlag: Odense Universitetsforlag 2001
 ISBN: 87-7838-576-8
- Forfatter: John I. Kitsuse & Malcolm Spector
 Titel: The Definition of Social Problems
 Kilde: Social Problems – Seven Perspectives
 Forlag: Oxford University Press 2003
 ISBN: 0-19-514219-5
- Forfatter: Fabienne Knudsen
 Titel: Integrationsdebatten i Danmark og Frankrig - mellem universalisme og partikularisme
 Forlag: Sydjysk Universitetsforlag 1998
 ISBN: 87-7780-202-0

- Forfatter: Christian Albrekt Larsen
Titel: Danskernes nationale forestillinger
Forlag: Aalborg universitetsforlag 2008
ISBN: 978 87 7307 929 4
- Forfatter: Jørgen Elm Larsen og Iver Hornemann Møller
Titel: Teorier om velfærdsstat og socialpolitik
Kilde: Socialpolitik
Forlag: Socialpædagogisk bibliotek 2004
ISBN: 87-412-0157-4
- Forfatter: Lars Gunnar Lingas
Titel: Etik for social- og sundhedsarbejdere – en grundbog
Forlag: Hans Reitzels Forlag 2003
ISBN: 87-412-2699-2
- Forfatter: Donileen R. Loseke
Titel: How to Successfully Construct a Social Problem
Kilde: Social Problems – Seven Perspectives
Forlag: Oxford University Press 2003
ISBN: 0-19-514219-5
- Forfatter: Anna Meeuwisse, Hans Swärd & Sune Sunesson
Titel: Socialt arbejde – en grundbog
Forlag: Hans Reitzels Forlag 2002
ISBN: 87-412-2590-2
- Forfatter: Flemming Mikkelsen
Titel: Indvandring og integration
Forlag: Akademisk Forlag 2008
ISBN: 978-87-500-3967-9
- Forfatter: Henning Olsen
Titel: Kvalitative kvaler
Forlag: Akademisk forlag A/S 2002
ISBN: 87-500-3729-3
- Forfatter: Malcolm Payne
Titel: Teorier i socialt arbejde
Forlag: Hans Reitzels Forlag 2005
ISBN: 87-412-0366-6
- Forfatter: Jan Plovsing
Titel: Velfærdsstat og Socialpolitik
Forlag: Handelshøjskolens Forlag 2004
ISBN: 87-629-0223-7

Forfatter: Klaus Rasborg i Fuglsang & Olsen 2007 – Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne.

Titel: Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne

Forlag: Roskilde Universitetsforlag 2007.

ISBN: 87-78-67278-3

Forfatter: Paul Spicker

Titel: Policy analysis for practice – applying social policy

Forlag: Policy Press 2006

ISBN: 978-1-86134-825-8

Forfatter: Torsten Thurén

Titel: Videnskabsteori for begyndere

Forlag: Rosinante 2010

ISBN: 978-87-638-0837-8

Forfatter: Lise Togeby

Titel: Fremmedhed og fremmedhad i Danmark

Forlag: Columbus 1997

ISBN: 878-91-594-97

Forfatter: Lise Togeby

Titel: Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter

Forlag: Aarhus Universitetsforlag 2003

ISBN: 87-793-404-07

Forfatter: Charles Westin

Titel: Om etnicitet, mångfald och makt

Kilde: Migration och etnicitet

Forlag: Studentlitteratur 2010

ISBN: 978-91-44-05005-8

Artikler

Forfatter: Ann-Dorte Christensen,

Titel: Nationalisme og lokalt tilhørsforhold - køn, klasse og etnicitet som grænsemarkører

Kilde: Kvinder, køn og forskning nr. 3/2008

Forfatter: Charlotte Hamburger

Titel: Integrations- og assimilationspolitik - en teoretisk diskussion

Kilde: Assimilation eller integration? Dansk indvandrerpolitik og tyrkiske kvinder

Forlag: Politica 1989

Forfatter: Nanna Brink Larsen
Titel: Fra 'interkulturelle kompetencer' til et intersektionelt blik - om Social arbejderes sans for arabisk talende mødres positioner
Kilde: Kvinder, køn og forskning nr. 2-3/2006

Forfatter: Øjvind Larsen
Titel: Den lydige forvalter
Kilde: Social Kritik nr. 38
Forlag: Social Kritik 1995

Forfatter: Anne Martens & Katrine Stenild
Titel: Integrationspolitikens historie og den integrationspolitiske dagsorden
Kilde: Samfundsøkonomen nr 1. Marts 2009.

Forfatter: Annegrete Reindel
Titel: Skøn og etik i socialt arbejde
Kilde: Uden for nummer 4, 3. årgang 2002

Forfatter: Ūzeyir Tireli
Titel: Blandt os eller af os? Betragtninger på etnisk ligestilling og medborgerskab
Kilde: artikelsamlingen; Etnisk ligestilling i kommunerne
Forlag: Nævnet for etnisk ligestilling 1999

Arbejdsrapporter

Linda Thorsager. SFI (2006). *“Metodebegrebet i socialt arbejde”*. Forskningsafdelingen for socialpolitik og velfærdsydelse.

Rapporter

AMID Working Paper Series. Morten Ejrnæs. (2001). *”Integrationsloven – en case, der illustrerer etniske minoriteters usikre medborgerstatus”*. Nordisk Ministerråd.

British Council and Migration Policy Group (2011). *”Migrant Integration Policy Index III”*.

Dansk Flygtningehjælp (2006): *”Da verden kom til Danmark – 50 år med flygtninge”*.

Anne Britt Djuve & Hanne Cecilie Kavli. (2007). *”Integrering i Danmark, Sverige og Norge – Felles utfordringer – like løsninger?”*.

Regeringen. (DK). (2002). *”På vej mod en ny integrationspolitik”*.

Statens offentlige utredningar (SOU) 2003:75 *”Etablering i Sverige - möjligheter för individ och samhälle”*.

Statistiska centralbyrån (SCB) (2008): *”Integration - en beskrivning av läget i Sverige”*.

Tænketanken. Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration. (2004). *”Udlændinge- og integrationspolitikken i Danmark og udvalgte lande”*.

Tænketanken. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. (DK). (2006). *”Udviklingen i udlændinges integration i det danske samfund – Tænketanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark”*.

Specialer og andre projekter

Janus Brandin

”Er Danmark nationalistisk og fremmedfjendtligt, og er Sverige multikulturelt og politisk korrekt? – En analyse af mediernes myter om Danmarks og Sveriges integrationspolitik og integrationsresultater”.

Københavns Universitet. Institut for statskundskab 2010

Gustaf Erling & Ylva Jarenäs

”Biblioteket och svenska för invandrare – en undersökning av folkbibliotekets funktion i andraspråksinlärning.

Högskolan i Borås 2009

Ingrid Forsberg, Agnes Henriksson, Olivia Krantz & Mona Sandblad *”Svenska för Invandrare – myterna och verkligheten.* Göteborgs Universitet. Institutionen för journalistik, medier och kommunikation 2010.

Svensk lovgivning

- Svensk författningssamling (SFS) 2010 nr. 197. “Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare”.
- Svensk författningssamling (SFS) 2001 nr. 453. “Socialtjänstlag”.
- Svensk författningssamling (SFS) 2010 nr. 1138. “Förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.
- Proposition 1997/98:16: ”Sverige, framtiden och mångfalden – från invandringspolitik till integrationspolitik”.
- Proposition 2009/10:60: ”Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd”.
- Regeringskansliet 2010. Faktablad. Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Dansk lovgivning

- Lov 474 af 1. juli, 1998, ”Lov om integration af udlændinge i Danmark”
- Lov 425 af 10. juni 2003, ”På vej mod en ny integrationspolitik”

- Lov 1062 af d.20. August 2010 ”Integrationsloven”
- Lov nr. 375 af 28. maj 2003 om danskuddannelse af voksne udlændinge m.fl.
- Vejledning om introduktionsprogrammet m.v. efter integrationsloven Juni 2009
- Danskuddannelse til voksne udlændinge mfl. Undervisningsvejledning af februar 2004
- Bekendtgørelse 1014 af 10. december 2003
- Udlændingeloven

Internetsider

- Alliansens 9 punkter för bättre integration:
<http://www.alliansen.se/wpcontent/uploads/2010/08/9-punkter-för-bättre-integration.pdf>
- Behandling af L93 forslag om ændring af integrationsloven og udlændingeloven. December 2005
<http://www.ft.dk/samling/20051/lovforslag/L93/BEH1/forhandling.htm#dok>
- Om betingelser for tidsbegrænset opholdstilladelse i Danmark:
<http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/permanent-ophold/>
- Om betingelser for at opnå dansk statsborgerskab:
http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/statsborgerskab/statsborgerskab_ved_naturalisation.htm).
- Om medborgerskab og kulturel mangfoldighed af Lise Paulsen Galal:
http://www.ikstudiecenter.dk/undersider/litteratur/pdf/24_Medborgerskab%20og%20kulturel%20mangfoldighed.pdf
- The International Federation of Social Workers Etikvejledning
<http://www.ifsw.org/p38000195.html>

BILAGSLISTE

BILAG 1:

Overblik over alle meddelte opholdstilladelser mv. 2005 - 2010 *							
Kategori	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Andel 2010
Erhverv (A)	8.915	15.396	21.440	12.638	9.168	10.851	18%
- heraf ordninger under Jobplanen mv.	609	900	1.745	2.624	3.616	5.395	9%
- heraf øvrigt lønarbejde og selvstændigt erhverv	1.513	1.849	3.464	3.109	2.897	2.575	4%
- heraf lønarbejde til personer fra de nye EU-lande **	4.923	10.353	13.773	4.459	292		
Studie mv. (B)	16.073	13.052	16.083	20.235	16.837	15.273	26%
- heraf uddannelse	6.854	5.043	6.031	7.358	6.145	5.751	10%
- heraf au pair	1.471	1.793	2.207	2.937	2.773	2.649	4%
- heraf praktikanter	1.916	2.620	3.221	3.142	2.160	1.647	3%
EU/EØS (C)	9.916	12.802	14.620	30.544	24.305	25.361	43%
- heraf lønarbejde	2.516	3.684	4.532	17.837	11.019	10.560	18%
- heraf uddannelse	4.593	5.753	5.996	6.817	7.974	8.954	15%
- heraf medfølgende familiemedlemmer til EU/EØS statsborgere	1.642	1.941	2.980	4.773	3.824	3.492	6%
Familiesammenføring mv. ** (D)	4.341	4.198	5.148	4.407	5.211	5.410	9%
Familiesammenføring **	3.522	3.582	4.454	3.749	4.479	4.768	8%
- heraf ægtefæller/faste samlever	2.498	2.787	3.616	3.071	3.662	3.869	7%
Øvrige opholdssager	819	616	694	658	732	642	1%
Asyl mv. *** (E)	1.147	1.095	1.278	1.453	1.376	2.124	4%
Flygtningestatus ***	853	838	1.013	1.242	1.279	1.961	3%
- heraf konventionsstatus	167	201	70	311	414	797	1%
- heraf B-status/de facto-status ***	202	107	403	367	413	669	1%
- heraf kvoteflygtninge	483	530	472	564	452	494	<1%
Andet grundlag	294	257	265	211	97	163	<1%
- heraf humanitær opholdstilladelse	186	216	223	157	55	111	<1%
I alt (A+B+C+D+E)	40.392	46.543	58.569	69.277	56.897	59.019	100%

* Inkl. 18 tilladelser i 2010 efter udlændingelovens § 7, stk. 1 og stk. 2 og 2 tilladelser i 2010 vedr. familiesammenføring efter EU-reglerne, hvor den herboende reference er dansk statsborger. Disse sager er fejlagtigt registreret i Udlændingeregistret, og registreringerne kan ikke systemmæssigt ændres.

** Den 1. maj 2009 blev den nationale overgangsordning, der begrænsede adgangen til arbejdsmarkedet for statsborgere fra Bulgarien, Estland, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn (de nye EU-lande), ophævet, hvorefter alle EU-statsborgere er ligestillet i forhold til adgangen til arbejdsmarkedet.

*** Inklusiv familiesammenføringstilladelser efter EU-reglerne, hvor den herboende reference er dansk statsborger.

**** Inklusiv 308 tilladelser (B-status) til irakiske tolke m.fl. i 2007 og 83 i 2008.

Note: Ovenstående oversigt over antallet af meddelte opholdstilladelser mv. kan ikke direkte anvendes som udtryk for indvandringen til Danmark, bl.a. kan personer over tid optræde flere steder i opgørelsen - det gør f.eks. personer med en studietilladelse, som også får en særlig arbejdstilladelse, der giver ret til deltidsarbejde. Der kan også være tilfælde, hvor opholdstilladelsen ikke benyttes, fordi den pågældende udlænding aldrig indrejser i landet.

Kilde: www.nyidanmark.dk

<http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/512F1888-F2B1-40C1-8C30-CE0E5D742F6E/0/Talogfakta2010.pdf>

BILAG 2:

Översikt av beviljade arbets- och uppehållstillstånd åren 2005-2010 (Förstagångstillstånd)

Kategori	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Arbete och studerande	12822	13588	18779	25699	35069	35772
Studerande	6837	7331	8920	11186	13487	14188
Arbetsmarknad	5985	6257	9859	14513	21582	21584
varav arbetstagare	3135	3567	4829	7508	14905	14001 ¹⁾
varav anhöriga ³⁾					3628	5211
varav gästforskare EU-direktiv ⁴⁾	341	377	396	613	933	883
varav säsongsarbetstillstånd	496	70	2358	3747		2)
varav praktikanter/ au pair	609	592	587	653	650	493
varav artister	878	1080	1045	1117	637	244
varav övriga ⁵⁾	526	571	644	875	829	752
EU/EES	18069	20461	19387	19398	17606	18480
Arbetstagare	7414	9020	8189	7881	5857	6984
Egna företagare ⁶⁾	1257	1144	695	488	418	522
Anhöriga	4736	5679	6350	6748	6562	6032
Studerande	3986	3489	2825	2953	3230	3365
Tredjelandsmedborgare varaktigt bosatta i annat EU-land		263	322	303	393	450
Tillräckliga medel ⁷⁾	676	866	1006	1025	1146	1127
Anknytningar	22713	27291	29515	33687	34704	25076
Anhöriga	19904	22869	21284	22519	24809	21460
Flyktinganhöriga	2004	3799	7691	10665	9273	3166
Adoptivbarn	805	623	540	503	622	450
Flyktingar m.fl	8859	25096	18414	11237	11265	12130
Konventionsflyktingar	790	963	1113	1934	1824	2304
Skyddsbehövande	1174	3728	10208	5278	6164	6814
Synnerligen ömmande omständigheter ⁸⁾	2487	3657	3938	1571	995	860
Kvotflyktingar	1263	1626	1845	2209	1936	1786
Tidsbegränsade tillstånd	635	299	124	64	146	57
Tillstånd enligt tillfällig lag ⁹⁾	2510	14823				
Övriga tillstånd ¹⁰⁾			1186	181	200	309
Totalt	62463	86436	86095	90021	98644	91458

1) Medhjälpare inom jordbruk, trädgård och skogsbruk 7290 personer ingår 2009 och 4508 personer 2010

2) Se ovan¹⁾

3) Registreras som annan ärendekategori 2005-2008

4) Gästforskare med arbetstillstånd 2005-2008

5) Professionella idrottsutövare, ungdomsutbyte m.fl

6) Inklusive tillhandahållare av tjänster 2005-2008

7) Personer med tillräckliga medel för sin försörjning tex pensionärer

8) Humanitära skäl för perioden 2005 tom 2006-03-31

9) Varav 4134 personer beviljades tillfälliga uppehållstillstånd 2006

10) Tillstånd i verkställighetshindersärenden och vissa förlängningsärenden

Bemærk: I de anvendte tal i specialet er af antallet af adoptivbørn fratrukket antallet af familiesammenføringer (anknytninger). **Kilde:** [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se/download/18.46b604a812cbcd7dba800013055/oversikt_2005-2010.pdf).
http://www.migrationsverket.se/download/18.46b604a812cbcd7dba800013055/oversikt_2005-2010.pdf

BILAG 3: Danmark ifølge MIPEX

Labour market mobility 73%: Danmark gør mere end de fleste andre lande for at fremskynde nyankomnes arbejdsmarkedsperspektiv. Der hvor Danmark ifølge MIPEX er kritisabelt er, at adgangen til sociale ydelser er afhængigt af nationalitet (MIPEX: 64), og hermed er rettighederne for nyankomne markant anderledes end for danskere. Danmark får positiv feedback på de særligt arbejdsmarkedsrettede tiltag rettet mod nyankomne. Danmark bliver yderligere kritiseret for, at det er danskere samt familiesammenførte udlændinge der har adgang for uddannelse (SU) og adgang til hjælp i forbindelse med jobsøgning og ikke non-EU-borgere med arbejdstilladelse.

Family reunion 37%: Danmark er det næst dårligste land på dette område (Ibid: 65). Danmarks mange krav såsom 24-års reglen, som er den højeste aldersgrænse i alle landene, og kun 7 andre lande har indført en aldersgrænse for indgåelse af ægteskab. Kravet om tilknytning for partneren til den familiesammenførte er længere end de andre landes. Mest af alt kritiseres Danmark for, at kunne deportere den familiesammenførte samt dennes børn såfremt de bliver skilt fra partneren (Ibid: 65).

Education 51%: Danmark gør som andre nordeuropæiske lande meget ud af at investere i uddannelser og sprogkurser til nyankomne i høj kvalitet. Især ser MIPEX positivt på Danmarks forsøg på at involvere forældre i børns skolegang. *"But, compared to leading countries, Denmark fails to support the many opportunities that minorities bring to schools or teach all students how to live and learn together in a diverse society"* (Ibid: 65).

Political participation 62%: Selvom Danmark har stærke traditioner for politikker for få alle til at deltage i politik og demokrati i kraft af den nordiske velfærdsmodel, er der et særligt kritikpunkt der hindrer Danmark i at have gode resultater; det at man som nyankommen skal vente 4 år før de har opnået stemmeret.

Long-term residence 66%: I Danmark skal man have ophold i 7 år før der kan ansøges om tidsubegrænset opholdstilladelse. I andre MIPEX lande er det 5 år. Især bliver kravet om beskæftigelse og længde af denne kritiseret, og kun 6 andre lande har så høje krav (Ibid: 66). Det mest kritisable punkt er pointsystemet; *"Migrants and refugees who cannot keep up with one of Europe's least favourable integration schemes are denied to permanent stay. The effort they are making today only amount to 70 out of 100 points. They must win extra points with better scores on employment, language or education, plus active citizenship or a citizenship exam. Even with free courses, few may succeed, because language levels are so explicitly high while integration assessments are more complicated than in nearly all countries"* (Ibid: 66).

Access to nationality 33%: *"Denmark's policies may discourage settled residents from becoming full citizens"* (Ibid: 67). Den primære grund til dette, er at Danmark ikke tillader dobbelt statsborgerskab selv om det internationalt er svært at undgå at se på muligheden for dobbelt statsborgerskab. 18 andre MIPEX lande accepterer dobbelt statsborgerskab. Det at skulle have opholdt sig i Danmark 9 år for den første generation er det længste for alle MIPEX landene (Ibid: 67).

Anti-discrimination 47%: På dette område er lovene siden sidste MIPEX undersøgelse

forbedret. Dette begrundes med den generelle udvikling på dette område i Europa.

Sverige ifølge MIPEx

Labour market mobility 100%: Sverige har et anderledes system end Danmark. Hvis man er i besiddelse af en opholdstilladelse og har været i landet i 1 år, er man berettiget til uddannelsesstøtte og man skelner ikke mellem svenskere og EU/ikke-EU borgere (Ibid: 190). *"With its 100% score, Sweden is working to better implement this mainstreaming approach. Recent evaluations show that immigrants are among those benefiting from "New Start Jobs", "Trial opportunities" and "Work Place Introductions". A few thousand have also taken "Step-In" jobs, combining Swedish courses with part-time work"* (Ibid: 190).

Family reunion 84%: Sverige har ikke et fald i antallet af familiesammenføringer. *"Policies are inclusive of many family types, provide equal and secure rights, and are improving free and voluntary introduction programmes"* (Ibid: 191).

Education 77%: En af grundene til, at uddannelsesområdet har fået høje procent er på baggrund af, at Sverige tilbyder modersmålsundervisning. *"Each pupil in the system is legally entitled to general and targeted support that addresses their individual needs and new opportunities; from interpreters, welcoming newcomer families, to "Equal Respect and Tolerance" curricula, and the right to high standard Swedish-as-a-second-language and mother tongue tuition"* (Ibid:191).

Political participation 75%: Sverige ligger på 6. pladsen i denne kategori, og hertil anføres grunde, at det er fordi Sverige giver alle nyankome ret til at stemme. *"All can vote in local/regional elections and can form or join associations, media and political parties"* (Ibid: 192).

Long-term residence 78%: Som arbejdstager kan man ansøge om tidsubegrænset opholdstilladelse efter 4 år. Tilknytningskravet gælder også i Sverige, men er ikke så omfattende som i Danmark. Som familiesammenført kan man ansøge om tidsubegrænset opholdstilladelse efter 2 år, og flygtninge kan ansøge så snart de ankommer til Sverige (Ibid: 192).

Access to nationality 79%: Det mest markante i denne forbindelse, er at der ikke er sprogkrav knyttet til ansøgningen om statsborgerskab samt at Sverige tillader dobbelt statsborgerskab. *"Newcomers are legally entitled after 5 years to the same secure citizenship and dual nationality as Swedish-born citizens"* (Ibid: 193).

Anti-discrimination 88%: Sverige har i 2009 yderligere lavet lovgivningsmæssige tiltag på anti-diskriminationsområdet. I Sverige er der en ombudsman på området *"Equality ombudsman"* (Ibid: 193).

Kilde: Migrant Integration Policy Index III 2011
[www.http://www.mipex.eu/download](http://www.mipex.eu/download)

BILAG 4: Erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund.

Navn:

Udl.nr./personnr.:

Jeg erklærer herved, at jeg vil arbejde aktivt for at sikre min egen og mine herboende børns og ægtefælles/samlevers integration og aktive medborgerskab i det danske samfund.

Jeg erklærer derfor følgende:

1. Jeg vil på alle måder overholde den danske lovgivning og respektere de danske demokratiske principper.
2. Jeg anerkender, at det danske sprog og kendskabet til det danske samfund er nøglen til en god og aktiv tilværelse i Danmark. Jeg vil derfor lære dansk og skaffe mig viden om det danske samfund hurtigst muligt. Jeg ved, at jeg kan lære dansk ved at deltage i den danskuddannelse, som kommunalbestyrelsen tilbyder mig.
3. Jeg anerkender, at de enkelte borgere og familier har ansvar for at forsørge sig selv. Jeg vil derfor arbejde på at blive selvforsørgende hurtigst muligt. Jeg ved, at det kan hjælpe mig til at blive selvforsørgende, at jeg deltager i de aktiviteter, som er beskrevet i min integrationskontrakt med kommunen.
4. Jeg ved, at hvis jeg er arbejdssøgende og deltager i danskuddannelse og i de aktiviteter, der er beskrevet i min integrationskontrakt med kommunen, er jeg – hvis jeg eller min ægtefælle ikke kan forsørge mig – berettiget til midlertidig økonomisk hjælp.
5. Jeg anerkender, at mænd og kvinder har lige pligter og rettigheder i Danmark, og at både mænd og kvinder skal bidrage til samfundet. Mænd og kvinder har således den samme ret – og i visse tilfælde pligt – til at uddanne sig og arbejde, ligesom mænd og kvinder har den samme ret til at deltage i demokratiske processer. Både mænd og kvinder har pligt til at betale skat og varetage forældreansvaret over for deres børn.
6. Jeg ved, at det i Danmark er strafbart at udøve vold mod og ulovlig tvang over ægtefælle og andre, herunder børn.
7. Jeg anerkender, at der i Danmark skal være lige respekt og udfoldelsesmuligheder for alle børn – både piger og drenge – så de kan vokse op til at blive aktive og ansvarlige medborgere, der er i stand til at træffe deres egne valg. Jeg vil sikre, at mine børn får den bedst mulige opvækst, skole-gang og integration i Danmark. Blandt andet vil jeg sørge for, at mit barn lærer dansk så tidligt som muligt og læser lektier gennem skoleforløbet, og jeg vil samarbejde aktivt med barnets daginstitution eller skole.
8. Jeg ved, at omskæring af piger samt brug af tvang ved ægteskabsindgåelse er strafbare

handling i Danmark.

9. Jeg respekterer det enkelte menneskes frihed og personlige integritet, kønnenes ligestilling og tros- og ytringsfriheden, som er grundlæggende i Danmark.
10. Jeg ved, at diskrimination på grund af bl.a. køn eller hudfarve og trusler og hån mod grupper på grund af bl.a. tro eller seksuel orientering er strafbare handlinger i Danmark.
11. Jeg anerkender, at det danske samfund tager skarpt afstand fra terrorisme. Jeg ved, at den, som er vidende om, at der tilsigtes begået en forbrydelse, der medfører fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier, som det helt klare udgangspunkt har pligt til at gøre, hvad der står i hans eller hendes magt, for at forebygge forbrydelsen eller dens følger, om fornødent ved politianmeldelse, og at undladelse heraf kan straffes, hvis forbrydelsen bliver begået eller forsøgt, med bøde eller fængsel indtil 3 år.
12. Jeg anerkender, at aktivt engagement i det danske samfund er en forudsætning for medborgerskab i Danmark, uanset hvor længe mit ophold her i landet måtte vare.
13. Jeg ved, at forlængelse af min opholdstilladelse er betinget af, at grundlaget for opholdstilladelsen fortsat er til stede.
14. Jeg ved, at tidsbegrænset opholdstilladelse normalt bl.a. er betinget af, at man har bestået Prøve i Dansk 2 eller en danskprøve på et tilsvarende eller højere niveau, at man har haft ordinær fuldtids-beskæftigelse her i landet i mindst 2 år og 6 måneder inden for de sidste 3 år forud for indgivelsen af ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse og fortsat må antages at være tilknyttet arbejdsmarkedet på tidspunktet, hvor tidsbegrænset opholdstilladelse vil kunne meddeles, at man ikke i de sidste 3 år forud for indgivelsen af ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse, og indtil man vil kunne meddeles tidsbegrænset opholdstilladelse, har modtaget offentlig hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven, at man ikke har forfalden gæld til det offentlige, og at man har bestået en medborgerskabsprøve eller har udvist aktivt medborgerskab her i landet gennem mindst 1 års deltagelse i bestyrelser, organisationer m.v. Jeg ved, at kriminelle handlinger vil kunne udskyde eller forhindre, at man får tidsbegrænset opholdstilladelse.
15. Jeg ved, at man som flygtning ikke længere har krav på beskyttelse, hvis forholdene i ens hjemland har ændret sig på en sådan måde, at man kan vende hjem. Jeg ved, at flygtninge og deres familier kan få økonomisk støtte til at rejse hjem til deres oprindelige hjemland eller tidligere opholdsland, hvis de på et tidspunkt skulle ønske dette.

Dato:

Underskrift

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

BILAG 5: Dansk Etikvejledning

Denmark

Danish Association of Social Workers (DS)

Etikvejledning - Ethiske principper i socialt arbejde

Vedttaget af Dansk Socialrådgiverforenings repræsentanskab på møderne i december 1995 og december 1997. Senest revideret december 2000 - med kommentarer

Læsevejledning

Dansk Socialrådgiverforenings Etikvejledning er tænkt som en hjælp til foreningens medlemmer til at identificere og i bedste fald løse de dilemmaer, der uvægerligt opstår i socialt arbejde. Det forventes, at socialrådgiverne medvirker til at gennemsatte Etikvejledningens værdier i udviklingen af socialt arbejde og dets institutioner.

Etikvejledningen er ikke et regelsæt. Den udtrykker de værdier, DS mener, socialt arbejde skal bygge på, men den erstatter på ingen måde den enkelte socialrådgivers aktive refleksion og handling, som må medinddrage mange andre aspekter end de, der er nævnt i Etikvejledningen, herunder love, ansættelsesforhold og politiske styrkeforhold.

En etisk fordring, som er central i denne vejledning, er, at socialrådgiveren altid begrundes sine valg og stiller præmisserne åbent til skue. I denne bestræbelse er Etikvejledningen et støtteredskab.

1. Introduktion

Dansk Socialrådgiverforenings vejledning om etiske principper i socialt arbejde har som formål at vejlede socialrådgivere i etiske problemstillinger i socialt arbejde.

Vejledningen er baseret på IFSW's The International Declaration of Ethical Principles.

Etikvejledningen har som formål:

at udtrykke et fælles værdigrundlag for socialt arbejde

at identificere etiske problemområder i socialt arbejde

at give anvisninger på metoder til at træffe etiske valg.

Dansk Socialrådgiverforening tilslutter sig det udtrykte værdigrundlag i nedenstående vejledning og vil bistå medlemmerne i at identificere og at søge at løse etiske problemer i arbejdet.

Dansk Socialrådgiverforening gør sine medlemmer og andre professionelle udøvere af socialt arbejde bekendt med vejledningen.

Vejledningens bestemmelser og intentioner skal desuden gøres kendt for offentligheden, herunder klienter, så de på baggrund af vejledningen kan forvente, at det sociale arbejde udføres i overensstemmelse med det etiske grundlag.

2. Ethiske principper i socialt arbejde

2.1 Selvstændighed gennem gensidighed

Socialt arbejde er baseret på værdier af selvstændighed gennem gensidighed. Socialt arbejde er

derfor:

at styrke enkeltpersoners og gruppers kollektive identitet, så de har frihed til at magte eget liv og livsvilkår samt frihed til at kunne klare sig selv og udvikle sig selvstændigt,

at styrke enkeltpersoners og gruppers mulighed for at indgå i relation og samarbejde med andre mennesker, grupper og fællesskaber.

Værdien påpeger, at fællesskab er en forudsætning for selvstændighed, og at selvstændighed er en forudsætning for, at fællesskaberne kan udvikles.

Selvstændighed betyder, at man er i stand til at tage ansvar for sit liv, sine valg og konsekvenserne af dem.

Der er stor forskel på den afhængighed, der kan opstå i forhold til det offentlige hjælpesystem, og den afhængighed, der opstår ved at være afhængige af hinanden på lige vilkår i fællesskaber, grupper, familier o.s.v.

Vores opgave er at være ressourceformidlende og skabe valgmuligheder, som kan hjælpe den enkelte til at bevare, opnå eller genvinde magten over sin egen tilværelse. Vi kan ikke realisere ressourcerne for klienterne, men vi kan hjælpe dem til selv at realisere dem.

Når vi som socialrådgivere træffer beslutning, må vi være bevidste om, på hvilken måde vi tænker os, at denne beslutning skal være en hjælp for klienten til at leve et selvstændigt liv. Og vi må overveje, hvornår den individuelle vejledning/samtale og hvornår en kollektiv vejledning/hjælp til grupper bedst fremmer den enkeltes og gruppers mulighed for at udvikle egne liv og påvirke egne livsvilkår.

2.2. Frigørelse gennem solidaritet

Socialt arbejde er baseret på værdien af frihed for undertrykkende livsvilkår for individer og grupper.

Socialt arbejde skal fremme ligestilling, solidaritet og sammenhold mellem mennesker. Dette indebærer også at fremme kompenserende ressourcer til mennesker, som har behov herfor for at kunne deltage på lige fod med andre i samfundet.

Socialrådgivere forventes derfor at gøre opmærksom på uligheder, social uretfærdighed og undertrykkende politiske og sociale strukturer og systemer samt at arbejde for forbedringer og om nødvendigt ændre sådanne strukturer og systemer.

Socialrådgivere har en særlig pligt til at sikre disse rettigheder for børn og andre grupper, som ikke selv er i stand til at tage vare på deres interesser.

Frihed forstår vi som frihed for magtafhængighed. Der er forskel på at være afhængig af en offentlig myndighed og at være afhængige af hinanden på lige fod. Frihed er derfor frihed for undertrykkende livsvilkår og frihed til at indgå i forpligtende sociale fællesskaber og relationer. Vi kan kun have oplevelsen af frihed gennem at have relationer. Det vil sige, at vi kun har frihed gennem solidaritet, og vi kan kun være solidariske, når vi har frihed til det. Fællesskabet giver både frihed og begrænsninger.

Kompenserende ressourcer er en forudsætning for lighed og solidaritet. Princippet om særlig kompensation til visse grupper kaldes også princippet om positiv diskriminering. For at fremme lighedsideal og solidaritet er det nødvendigt at erkende, at folks udgangspunkt for at få tildelt lige muligheder er forskellige. Retfærdig fordeling af ressourcer kan derfor godt betyde forskelbehandling, så de, der har mest behov, også får mest hjælp for at fremme deres muligheder for

at deltage på lige vilkår med andre i samfundet.

Socialrådgivere arbejder under givne strukturer og love, som kan begrænse deres handlemuligheder. Trods begrænsninger skal det sociale arbejdes frigørende karakter udvikle sig. Det sociale arbejde skal støtte udviklingen af kompetence og bevidstheden om egen identitet.

Socialt arbejde er både at arbejde for individuelle forandringer (stoppe misbrug, blive bedre forældre og så videre) og for sociale forandringer.

2.3 Ikke-diskriminering

Socialt arbejde er baseret på værdien af ikke at diskriminere.

Socialt arbejde udføres uden forskelsbehandling på grund af klientens køn, alder, handicap, hudfarve, social klasse, race, religion, sprog, politisk overbevisning og seksuel orientering.

Undtaget er politiske opfattelser, der stræber mod systematisk at underminere grundlæggende menneskerettigheder.

Socialrådgivere er derfor på basis af disse principper forpligtet til at arbejde på en ikke-diskriminerende måde og til at arbejde ligeværdigt med støtte til alle, der søger hjælp og rådgivning.

Værdien anerkender klienters ret til hjælp som de mennesker, de er, og med respekt for de forskelligheder, de repræsenterer, hvad angår køn, alder, handicap, hudfarve, social klasse, race, religion, sprog, politisk overbevisning og seksuel orientering.

Målsætningerne for det sociale arbejde skal søges virkeliggjort ikkediskriminerende. Når det sociale arbejde skal give kompenserende støtte, vil det i mange situationer være ikke-diskriminerende at forskelsbehandle på grund af køn, alder og så videre. Det vil være diskriminerende, når forskellighederne tillægges større betydning end nødvendigt.

Vi skal derfor:

undgå at forklare adfærd og hændelse alene ud fra køn, alder, kultur og så videre,

undgå at overdrive forskellene, men stille relevante krav til klienter, der har behov for hjælp uanset køn, alder, kultur og så videre,

i vores arbejde være bevidste om, at klienterne selv er de bedste kilder til forståelse af deres ståsted og livshistorie,

yde enkeltpersoner bistand uanset deres politiske opfattelse, men ikke støtte et samarbejde med organisationer, der stræber mod systematisk at underminere grundlæggende menneskerettigheder.

2.4 Demokrati og menneskerettigheder

Socialt arbejde er baseret på værdien af demokrati og menneskerettigheder.

Socialrådgivere respekterer i deres faglige arbejde det enkelte menneskes og grupper af menneskers basale rettigheder, integritet og værdighed, således som det er udtrykt i De Forenede Nationers Menneskerettighedserklæring og i Konventionen om børns rettigheder.

Socialrådgivere støtter i deres faglige arbejde, at det enkelte menneske og grupper kan udfolde deres demokratiske rettigheder.

Demokrati som politisk princip forudsætter et menneskesyn, hvor respekten for det enkelte menneske, alle menneskers ligeværd og retten til selvbestemmelse er centrale. Vi sammenkæder demokrati og menneskerettigheder for at tydeliggøre, at demokrati er den samfunds og livsform inden for hvilken, menneskerettighederne skal respekteres. Samtidig er demokratiopfattelsen

med til at bestemme tolkningen af menneskerettighederne. De to principper er således gensidigt kritiske over for hinanden, og de kan ideelt styrke udviklingen af hinanden på makro og mikroplanet.

Vi kan kun efterleve menneskerettighederne, hvis vi har en fri og åben diskussion af offentlige anliggender. En diskussion, der kan danne grund for meningsdannelse og retssikkerhed. I det sociale arbejde skal vi fremme retssikkerheden for klienterne og sikre brugerindflydelse ved dialog med klienter på grundlag af information om behandling, lovgivning, rådgivning, sagsbehandling og forvaltning.

I det daglige arbejde må vi overveje, om skrankebehandling og bureaukratiske strukturer understøtter eller modarbejder opfyldelsen af menneskerettighedskonventionen. Og vi må overveje, hvordan vi i børnearbejdet lever op til børns rettigheder i henhold til Børnekonventionen om for eksempel børns ret til to forældre og børns ret til at forblive i egen kultur - også i en anbringsessituation.

2.5. Respekt for klientens integritet

Socialt arbejde er baseret på værdien af respekt for klientens integritet, herunder værdien af tavshedspligt, oplysningspligt og klientens ret til i detaljer at kende sin egen sag.

Socialrådgivere praktiserer en professionel tavshedspligt, hvor ingen oplysning gives i fortrolighed af en klient til en socialrådgiver, gives videre uden udtrykkelig accept fra klienten.

Socialrådgivere lægger alle oplysninger i en sag åbent frem for klienten. De faglige vurderinger, der ligger til grund for arbejdet, lægges også åbent frem for klienten.

Både direkte og indirekte oplysninger om klienter skal behandles fortroligt.

Det er en del af vores faglige arbejde at indsamle og videregive information og data, og derfor skal klienten informeres om nødvendigheden og brugen af disse. Ingen form for oplysninger kan videregives uden samtykke fra klienten, bortset fra tilfælde, hvor klienten ikke kan holdes ansvarlig, eller hvor andre er bragt i alvorlig fare.

I de situationer, hvor klienten selv tager initiativ til at fremstå med navns nævnelse, er det ikke i sig selv altid etisk kritisabelt at udtale sig om navngivne klienter. Enhver socialrådgiver har pligt til at overveje det etisk forsvarlige i at udtale sig om en sådan klients forhold og overveje, hvem der kan føle sig misbrugt, krænket eller dårligt behandlet. Vi skal i det faglige arbejde respektere klientens ret til sin historie. Overvejelserne må også gøres i "de offentlige børnesager", hvor vi som socialrådgivere i nogle situationer bedst kan støtte barnet eller klienten ved at udtale os.

I de situationer, hvor vi ikke bruger vores ytringsfrihed til at oplyse om urimelige klientvilkår, kan vi risikere at krænke klientens integritet.

2.6 Klientens deltagelse

Socialt arbejde er baseret på værdien af klientens deltagelse og på samarbejde med klienten. Socialt arbejde indebærer at løse sociale problemer i loyalitet med klienternes interesser og i samarbejde mellem klienter og socialrådgivere.

Socialrådgivere skal derfor arbejde på at skabe ligeværdige og respektfulde rammer for samarbejdet, så klienten i størst muligt omfang selv kan deltage i løsningen af sine problemer. Klienter skal altid informeres om formålet og følgerne af socialrådgivernes handlinger, der vedrører dem som klienter. Informationerne skal gives i et klart og tydeligt sprog.

Her understreges betydningen af, at klienter er handlende individer og ikke objekter for behandling og hjælp.

Vi skal være opmærksomme på at skabe et menneskeligt ligeværdigt forhold til klienten, vel vidende at vi i kraft af vores viden og funktion som hjælper har en særlig rolle.

Vi tager i vores arbejde udgangspunkt i klientens beskrivelse af sit problem. Klienten skal have indflydelse på afdækning af problem og på opstilling og beslutning af løsningsforslag. Socialrådgiveren må lægge op til, at klienten aktivt deltager i forløbet herunder opfordre klienten til at inddrage bisidder ved opstilling af løsnings og handlemuligheder, herunder sikre valgmuligheder mellem forskellige relevante løsningsforslag.

Vi må stille vores viden og faglige vurderinger til rådighed for klienten i form at blandt andet åbne journaler, så vi i samarbejde med klienten kan træffe beslutning om handleveje eller løsningsforslag.

Når udtrykket "i største muligt omfang" er brugt, skal det ikke forstås sådan, at socialrådgiveren fra sin magtposition skal definere, hvornår det er hensigtsmæssigt, at klienten deltager. Det er i erkendelse af, at nogle klientgrupper realistisk set ikke har forudsætning for deltagelse på grund af deres sociale problem, fordi de er mindreårige, eller fordi de ikke er i stand til at tage vare på deres interesser. I disse situationer må det være et mål at sikre størst mulig deltagelse, særligt over tid.

Bliver det sociale arbejde forceret af hensyn til effektiviteten, afskærer vi klientens mulighed for aktiv deltagelse. Det gælder også, når vi for eksempel gennemfører samtaler med klienter, som har et mangelfuldt dansk, og vi ikke sørger for den nødvendige tolkebistand.

2.7 Selvbestemmelse

Socialt arbejde er baseret på værdien af klienters selvbestemmelse. Socialt arbejde er derfor baseret på værdien af at bruge mindst mulig tvang i praktisk socialt arbejde.

I situationer, hvor tvang er nødvendig for at løse en parts problemer på bekostning af en anden part, må brugen af tvang altid hvile på et udtrykkeligt valg af værdigrundlag, efter de forskellige parters interesser er blevet hørt. Socialrådgivere forventes at arbejde på at sikre kvalificerede talsmænd for alle parter.

Socialrådgivere forventes også at arbejde for at minimere muligheden for legal brug af tvang i den danske lovgivning.

Princippet bygger på den opfattelse, at klienterne er aktivt handlende mennesker, der skal bevare indflydelse på, træffe beslutninger om, have ansvar for og magt over deres problemer og løsninger af dem. Princippet bygger også på den opfattelse, at manglende ansvar og medvirken medfører umyndiggørelse og magtesløshed, det vil sige klientgør og undertrykker.

For at undgå "klientens offerrolle" må vi fastholde ansvarliggørelsen, hvor klienten aktivt deltager i formulering og løsning af problemer. Vi må ikke af bare hjælpsomhed tage ansvaret for klientens liv, men yde en hjælp, som styrker klienters evne og muligheder for at tage vare på eget liv.

Vi skal tilstræbe fuld respekt for klientens selvbestemmelse, også i situationer hvor selvbestemmelsen reduceres. Det kan f.eks. være, når lovene forudsætter vilkår for hjælp, eller når en nødsituation tvinger en klient til at søge hjælp mod sin vilje. Vi skal også bearbejde de vilkår, der eventuelt reducerer klientens selvbestemmelse.

Tvang kan kun forstås ud fra værdien om klientens selvbestemmelse.

Brug af tvang kan også have med ansvarliggørelse at gøre. Klienter kan være så nedkørte, at de ikke magter at tage ansvaret for store valg. Her kan socialrådgiveren ikke fralægge sig ansvaret ved at henvise til selvbestemmelsen. I disse situationer må socialrådgiveren arbejde på at støtte selvbestemmelsen i forhold til f.eks. indhold i den tvangsmæssige foranstaltning.

Tilsvarende må vi være opmærksomme på og modarbejde de situationer, hvor klienter udsættes for "usynlig tvang" og indirekte magtanvendelse (eksempelvis "frivillig tvang" i børneanbringelsessager, eller hvor løsladte tvinges til at tilmelde sig forsorgshjem for at have en adresse, hvortil der kan udbetales bistandshjælp, eller hvor man frihedsberøver folk, hvis de ikke følger en behandling, også selvom behandlingstilbuddene ikke er der).

2.8 Afvisning af brutalitet

Socialt arbejde er uforeneligt med direkte eller indirekte støtte til personer, grupper eller politiske kræfter og magtstrukturer, der undertrykker mennesker ved at anvende terrorisme, tortur eller lignende brutale metoder.

Vi medvirker ikke ved tortur eller anden form for grusomhed, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i forbindelse med tvangstilbageholdelse eller fængsling.

Vi modvirker aktivt, at vores viden og erfaring anvendes i eller støtter terror, tortur, undertrykkelse eller anden umenneskelig virksomhed, hvor menneskelige rettigheder krænkes.

Princippet er en påpegning af, at hensigten ikke helliger midlet i socialt arbejde.

Når vi som socialrådgivere bliver vidende om, at der er sket fysiske overgreb eller trusler om vold i for eksempel afhøringsituationer, må vi gøre opmærksom på det, da vi ellers kommer til at medvirke indirekte.

Visse ekstreme udslag af tvangsbrug og overgreb inden for terapeutisk arbejde eller inden for ekstreme religiøse sekter er helt uforenelige med denne værdi.

2.9 Faglig dialog

Socialt arbejde er baseret på værdien af at indgå i en faglig kritisk dialog.

Vi har ansvaret for ikke at stå alene med de værdimæssige afvejsninger og valg, der indgår i vores handlinger. Derfor må vi indgå i dialog med kolleger, for eksempel gennem uddannelse eller supervision.

2.10 Personligt ansvar

Socialt arbejde er baseret på værdien af personligt ansvar. Socialrådgiveren træffer selv etiske afgørelser og står inde for konsekvenser af dem.

Princippet er det såkaldte Nürnbergprincip, som indebærer, at en socialrådgiver ikke kan løbe fra sit personlige ansvar for sine valg ved at henvise til en given ordre, instruks eller for den sags skyld en fagforenings regler. Vi har pligt til af egen drift at sikre os, at det arbejde, vi udfører, uanset det er lovligt, også er etisk forsvarligt.

Vi skal med andre ord stå inde for vores etiske afgørelser og være ansvarlige for konsekvenserne af dem.

3. Problemområder

3.0 Socialt arbejde med enkeltpersoner, grupper, lokalsamfund og organisationer vil altid sætte

den enkelte socialrådgiver og grupper af socialrådgivere i situationer, som gør det nødvendigt at træffe etiske og politiske valg.

Etiske afvejninger, herunder etiske sider ved politiske og moralske valg, kan forstås som udredning og løsning af dilemmaer, hvor alle handlingsalternativer har eller kan få negative konsekvenser for én eller flere berørte parter.

I dette forsøg på at afgrænse etiske valg har vi fokuseret på, at etikken bliver central, når vi skal vælge mellem to onder.

Etik anvendes også ved valg mellem positive handlingsalternativer, altså i visse typer politiske prioriteringsvalg. Her er der forskellige opfattelser blandt etik-tænkerne. På den ene side vil det være galt at gøre politiske valg til noget upolitisk ved at kalde det etik. På den anden side kan prioriteringsvalg have etiske implikationer.

3.1 De mest centrale områder for etiske dilemmaer i socialt arbejde er:

1) Socialrådgivernes loyalitet i interessekonflikter, hvor socialrådgiverens loyalitet er splittet mellem modstridende interesser

mellem socialrådgiverens egne og klienters interesser,

mellem klienters og andre enkeltpersoners interesser,

mellem forskellige klientgruppers modstridende interesser,

mellem klientgruppers og øvrige befolkningsgruppers interesser,

mellem modstridende interesser hos system/institution/arbejdsgiver og socialrådgivere,

mellem forskellige faggruppers interesser.

Denne formulering udtrykker, at vi til fulde har erkendt, at disse interesse modsætninger er helt væsentlige, når vi skal identificere etiske problemstillinger.

2) At socialrådgivere har funktioner som både hjælpere og kontrollanter.

De to forskellige funktioner gør det nødvendigt at afklare sit værdivalg for ikke at blande motiver, handlinger og handlingers konsekvenser sammen.

Når socialrådgivere forventes at være loyale som offentlige tjenestepersoner i udøvelsen af offentlig kontrol af medborgere, er socialrådgivere forpligtet til at gøre sig klart, hvad en sådan loyalitet indebærer af etiske problemer samt at vurdere, om funktionen/rollen er forenelig med de grundlæggende værdier i socialt arbejde.

Dilemmaet mellem hjælp og kontrol er centralt, men bliver ofte forenklet ved at hævde, at al hjælper god og al kontrol dårlig. Derfor er det vigtigt, at vi gør os bevidste om de etiske problemer, som udspringer af socialrådgivernes dobbeltfunktion som hjælper og kontrollant.

3) Konflikter mellem mål og midler i socialt arbejde.

I socialrådgiveres valg af mål og midler kommer socialrådgivernes pligt til at beskytte klienters interesser nemt i konflikt med kravet om effektivitet og nyttehensyn.

Dette problem melder sig for eksempel i forbindelse med indførelsen og brugen af nyere informationsteknologi i det sociale arbejde, eksempelvis i det sociale arbejde med sindslidende og udviklingshæmmede.

3.2 Når etiske problemer og dilemmaer skal løses, lægger socialrådgivere altid værdierne i

afsnit 2 til grund for de etiske afvejsninger og valg, de foretager.

4. Metoder til løsning af dilemmaer

4.1 Dansk Socialrådgiverforening forpligter sig til at tilvejebringe muligheder for, at etiske dilemmaer kan afvejes og søges løst i kollektive fora.

Sådanne fora skal give den enkelte socialrådgiver mulighed for at drøfte, analysere og afveje etiske dilemmaer sammen med kolleger og andre grupper af eksperter og berørte parter samt give mulighed for at modtage råd fra kolleger og andre.

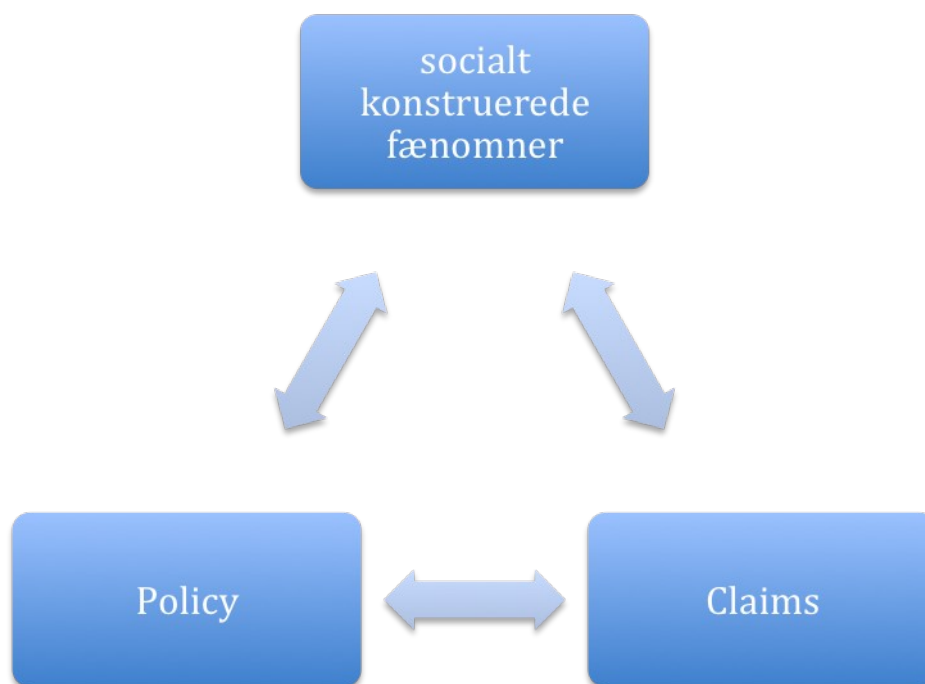
4.2 Når den enkelte socialrådgiver søger at løse etiske problemer, anbefaler Dansk Socialrådgiverforening, at hun analyserer og afvejer de etiske spørgsmål/problemer på baggrund af:

- 1) De grundlæggende værdier i denne erklæring, jfr. afsnit 2.
- 2) En afvejning mellem værdierne, hvis den aktuelle handling fører til, at nogen af dem kommer i konflikt med hinanden.
- 3) Handlingens etiske, moralske og politiske sammenhæng, d.v.s. en analyse af de værdier og kræfter, der udgør rammerne for den pågældende handling.
- 4) Motivet med handlingen, d.v.s. bevidsthed om mål og hensigter med handlingen.
- 5) Handlingens karakter, d.v.s. en analyse af handlingens værdimæssige indhold, for eksempel dens præg af tvang kontra frivillighed, formynderi kontra deltagelse.
- 6) Handlingens konsekvenser for forskellige grupper, d.v.s. en analyse af forskellige handlingsalternativers konsekvenser for alle de involverede parter på kort og langt sigt.

4.3 Dansk Socialrådgiverforening forpligter sig til at fremme debat, uddannelse og forskning i etiske spørgsmål.

KILDE: The International Federation of Social Workers -
<http://www.ifsw.org/p38000195.html>

BILAG 6: Den teoretiske sammenhæng – en triadiske konfiguration



Ovenstående triadiske konfiguration fungerer som visualisering af sammenhængen mellem specialet metateoretiske udgangspunkt og den valgte teori til analysen.

I tråd med den epistemologiske variant af socialkonstruktivismen, betragter dette speciale, sociale problemer og fænomener som socialt konstruerede, på baggrund af succesfulde claims, der via pressionsgrupperinger i samfundet sætter dagsordenen (agendasetting) for policy og dermed resulterer i nye indsatser. Disse indsatser er igen med til at konstituere virkeligheden, og danner på denne måde baggrund for opfattelsen af andre sociale fænomener som sociale problemer. Dette kan i henhold til claimsmakingteorien karakteriseres som domain expansion, og indgår som naturlig del af policyprocessen.

Udgangspunktet for inddragelsen af socialkonstruktivisme, policyteori og claimsmakingteori er dermed en forståelse af ovenstående begreber som gensidigt dependente.

BILAG 7: Oversigt over specialets opbygning

Kapitel	Titel	Afsnit vedr.	Relevans
4	Begrebsafklaring	Begrebers indhold	Konkretisering af relevante begrebers betydning.
5	Forskningstendenser	Diverse litteratur på området	Redegørelse af tidligere forskningsresultater og dermed påpegning af udforskede områder, og dermed specialets relevans.
6	Sammenligningsgrundlag	Oversigt: Velfærdsregimer, historik og lov. Desuden statistik og måling af integrationspolicy	<p>19. Der redegøres for velfærdsregimer for at kunne inddrage teori om dette i analysen med henblik på at kunne påpege udvikling og tendenser.</p> <p>20. Der redegøres for integration og lov og indsats i en historisk og aktuel kontekst, da dette har konkret betydning, da dette er en betingelse for den senere analyse af ikke bare forskelle og ligheder de to lande imellem, men også for analysen af policy.</p> <p>21. Målgruppen defineres ud fra statistik og der henvises til MIPEX, da dette index kan fungere som supplement til opgavens analyse af policy på integrationsområdet.</p>
7	Metateori	Præsentation af socialkonstruktivismen	Dette kapitel giver læseren et indblik i opgavens videnskabssteoretiske position og dermed analytiske udgangspunkt.
8	Teoretisk ramme	Præsentation af policyteori og claimsmaking teori	Dette kapitel indeholder en udførlig introduktion til policyteorien, som danner baggrund for analysens 2. del. Claimsmakingteorien præsenteres kort, og anskues i dette speciale som et relevant supplement til policyteorien, grundet sammenhængen mellem claim og agendasetting som begreber. Disse to teorier er i tråd med det metateoretiske udgangspunkt, da samfundets diskurser (claims /agendasetting) kan anskues som konstruerende fænomener der, hvis de er succesfulde, medfører ændringer i policy, lov og indsats, og dermed i rammerne for det

			sociale arbejde (se model s.).
9	Design og metode	Redegørelse af specialets metodiske og empiriske tilgange og fravalg, samt af analysestrategi	<p>7 Der redegøres valget af en deduktiv tilgang til analysen og for fravalget af den induktive metode.</p> <p>8 Der redegøres for valget af empiri, herunder både kvantitativ og kvalitativ data, samt for datamaterialets placering i en socialkonstruktivistisk kontekst.</p> <p>9 I dette kapitels sidste to afsnit redegøres for henholdsvis de kriterier som empirien er udvalgt på baggrund af, og for måden hvorpå dokumenternes relevans og troværdighed er vurderet.</p>
10	Analysen	<p>3 delanalyser;</p> <p>1. Beskrivende analyse af forskelle og ligheder</p> <p>2. analyse af policy og integrationsregimer</p> <p>3. analyse af det sociale arbejdes vilkår og udvikling</p>	<p>10 I delanalyse 1 præsenteres resultaterne af undersøgelsen vedrørende forskelle og ligheder de to landes integrationshistorik, lov og indsats imellem. Denne redegørelse er en betingelse for policyanalysen, da forskellene giver et indblik i kontekstens betydning</p> <p>11 I del analyse 2. analyseres forskellene ud fra et policy- og claimsmakingteoretisk perspektiv og de to landes placering på et kontinuum mellem assimilation og segregation undersøges. Derudover ses der på effekterne af policy i forhold til muligheden for indflydelse og inklusion i samfundet. Delanalyse 1 og 2 kan dermed anskues som omhandlende rammerne for det sociale arbejde</p> <p>12 I delanalyse 3, analyseres og diskuteres rammernes betydning for det sociale arbejdes udførelse, etiske grundlag og fremtidige udvikling. Derudover indeholder kapitlet en diskussion af selve begrebet 'socialt arbejde'.</p>
11	konklusion	Besvarelse af Her	opsummeres specialets analytiske fund og tendenser, og på baggrund af denne opsummering gives en besvarelse af specialets problemformulering
12	Perspektivering	Introduktion til en alternativ	Her drøftes muligheden for en alternativ tilgang til analyse af policy med udgangspunkt

		analysetilgang	i begreber om velfærdsstat og globalisering. Der sættes fokus på betydningen af nationalstatens opbygning, som afgørende for fordelingen af samfundets goder og dermed for karakteren af det sociale arbejde på sigt.
--	--	----------------	---